En bättre organisering av fastighetsbildningsverksamheten

Betänkande av Utredningen om
en bättre organisering av fastighetsbildningsverksamheten

Stockholm 2025

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2025:98

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1363-7 (tryck)
ISBN 978-91-525-1364-4 (pdf)
ISSN 0375-250X

Till Statsrådet Andreas Carlson

Regeringen beslutade vid regeringssammanträde den 27 mars 2024 att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av lantmäterimyndigheternas organisering i syfte att förbättra förutsättningarna för både den statliga och de kommunala lantmäterimyndigheterna att bedriva en effektiv, enhetlig och rättssäker fastighetsbildning i hela landet (dir. 2024:34).

Till särskild utredare förordnades den 2 april 2024 f.d. lagmannen Gudrun Antemar.

Som sakkunniga i utredningen förordnades den 3 juni 2024 departementssekreteraren Sven Vasseur (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet) och departementssekreteraren Marie Andersson (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet).

Som experter i utredningen förordnades den 3 juni 2024 kart- och lantmäterichefen Martin Andrée (kommunala lantmäterimyndigheten i Sandviken), chefsjuristen Marie Öhrström (Fastighetsägarna), lantmäterichefen Magnus Edén (kommunala lantmäterimyndigheten i Stockholm), lantmäterichefen Erika Andersson (kommunala lantmäterimyndigheten i Lund), lantmätaren Johan Modig (Lantmäteriet), hovrättsrådet Lars Borg (Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt), förbundsjuristen Åsa Wedmalm (Sveriges Kommuner och Regioner), specialisten i fastighetsrätt Anna-Maria Victorin (Statens fastighetsverk), markförhandlaren Linn Linde (Trafikverket) och verksjuristen Mattias Brattgård (Fortifikationsverket).

Som huvudsekreterare anställdes från och med den 2 april 2024 juristen Malgorzata Drewniak. Som utredningssekreterare anställdes från och med den 2 april 2024 teknologie doktorn Kristin Land som sedan entledigades den 31 december 2024. Hovrättsassessorn Emma Lévy anställdes som utredningssekreterare från och med den 13 januari 2025.

Experterna Erika Andersson, Martin Andrée, Magnus Edén, och Åsa Wedmalm har var för sig avgett ett särskilt yttrande som avser utredningens förslag och också i sina yttranden framfört synpunkter i frågor som inte omfattas av utredningens uppdrag.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *En bättre organisering av fastighetsbildningsverksamheten* (SOU 2025:98). Utredningens uppdrag är härigenom slutfört.

Stockholm 1 oktober 2025

Gudrun Antemar

Malgorzata Drewniak
Emma Lévy

Innehåll

Sammanfattning **25**

1 Författningsförslag **47**

1.1 Förslag till lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988) 47

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet 49

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar 53

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet 55

2 Utredningens uppdrag och arbete **59**

2.1 Utredningens uppdrag 59

2.2 Uppdragets genomförande 60

2.3 Begrepp som används i betänkandet 61

2.4 Betänkandets disposition 61

3 Nuvarande bestämmelser **65**

3.1 Inledning 65

3.2 Regeringsformen 66

3.3 Myndighetsförordningen 66

3.4 Förordningen med instruktion för Lantmäteriet 67
3.4.1 Allmänt om styrningen 67
3.4.2 Bestämmelser om Lantmäteriets övergripande ansvar för fastighetsbildning 68

3.5 Lagen om kommunal lantmäterimyndighet 68

3.6 Finansiering av förrättningsverksamheten 70

3.7 Lagstiftning om ärenden i fastighetsbildningsverksamheten 71
3.7.1 Fastighetsbildningsverksamhet 71
3.7.2 Förrättningsverksamhet 71

3.8 Historiskt perspektiv 73
3.8.1 Från skiftesepokerna till omkring år 1920 73
3.8.2 Från omkring år 1920 till år 1972 74
3.8.3 Utvecklingen sedan 1970-talet 76

4 Utredningar och rapporter 83

4.1 Inledning 83

4.2 Statskontorets rapport och studie 83
4.2.1 Statskontorets rapport år 2017 83
4.2.2 Statskontorets studie år 2024 84

4.3 Riksrevisionens rapporter 86
4.3.1 Riksrevisionens rapport år 2022 86
4.3.2 Riksrevisionens rapport år 2025 87

4.4 Utredningar under år 2023 88
4.4.1 Försöksverksamhetskommitténs betänkande 88

4.5 Utredningar under år 2024 89
4.5.1 Kommunperspektivutredningen 89
4.5.2 Utredningen om statens samverkan med kommunsektorn 90
4.5.3 Utredningen om kontroll vid överlåtelse och upplåtelse av egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret 90

4.6 Utredningar under år 2025 91
4.6.1 Utredningen om koordinatbestämda fastighetsgränser 91

5 Nordisk utblick 93

5.1 Inledning 93

5.2 Finland 93
5.2.1 Ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten 93
5.2.2 Finansiering av fastighetsbildningsverksamheten 96
5.2.3 Uppföljning, utveckling och tillsyn av verksamheten 97

5.3 Norge 98
5.3.1 Ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten 98
5.3.2 Finansiering av fastighetsbildningsverksamheten 102
5.3.3 Uppföljning, utveckling och tillsyn av verksamheten 102

5.4 Danmark 103
5.4.1 Ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten 103
5.4.2 Finansiering av fastighetsbildningsverksamheten 106
5.4.3 Uppföljning, utveckling och tillsyn av verksamheten 106

6 Statens övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten, de kommunala lantmäterimyndigheternas roll och kostnadsfördelningen mellan Lantmäteriet och kommunala lantmäterimyndigheter 109

6.1 Inledning 109

6.2 Beskrivning av statens övergripande ansvar och de kommunala lantmäterimyndigheternas roll 110
6.2.1 Nuvarande bestämmelser och organisation 110
6.2.2 Lantmäteriets organisation för genomförande av det övergripande ansvaret 112
6.2.3 Funktionerna Juridik och Arbetssätt 112
6.2.4 Funktionen Tekniskt handläggningsstöd 114

6.2.5 Regeringens uppdrag till Lantmäteriet om handläggningstider och uppföljning av fastighetsbildningsverksamheten ... 116
6.2.6 Regeringens uppdrag till Lantmäteriet som en del av regeringsuppdrag till flera myndigheter ... 118

6.3 Kostnadsfördelningen mellan Lantmäteriet och kommunala lantmäterimyndigheter ... 120
6.3.1 Inledning ... 120
6.3.2 Lantmäteriets kostnader för tillhandahållande av övergripande stöd till förrättningsverksamheten ... 120
6.3.3 De kommunala lantmäterimyndigheternas kostnader ... 122

6.4 Tidigare rapporter ... 123
6.4.1 Statskontorets rapport år 2017 ... 123
6.4.2 Riksrevisionens rapport år 2022 ... 124
6.4.3 Sveriges Kommuner och Landstings hemställan till regeringen om den statliga lantmäterimyndighetens roll ... 125
6.4.4 Lantmäteriets och Sveriges Kommuner och Regioners hemställan till regeringen om ett gemensamt tekniskt handläggningsstöd ... 126

6.5 Olika synpunkter på nuvarande bestämmelser om statens övergripande ansvar ... 127
6.5.1 Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna efterfrågar ett förtydligande av statens övergripande ansvar ... 127
6.5.2 Lantmäteriets syn på det övergripande ansvaret för fastighetsregistret ... 128
6.5.3 Sakägares förväntningar på förrättningsverksamheten ... 128

6.6 Utvärdering ... 130
6.6.1 Inledning ... 131
6.6.2 Statens övergripande ansvar som en förutsättning för effektivitet i all fastighetsbildningsverksamhet ... 131

6.6.3 Statens övergripande stöd som en förutsättning för enhetlighet i all förrättningsverksamhet 135
6.6.4 Statens övergripande stöd som en förutsättning för rättssäkerhet i all fastighetsbildningsverksamhet 137
6.6.5 Fördelningen av kostnaden för det övergripande ansvaret mellan Lantmäteriet och kommunala lantmäterimyndigheter 138
6.6.6 Sammanfattning 139

7 Statens övergripande ansvar som en förutsättning för effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet i all förrättningsverksamhet 141

7.1 Inledning 141

7.2 Utgångspunkter för vad som ingår i statens övergripande ansvar 142
7.2.1 Enligt gällande rätt har staten det övergripande ansvaret för all fastighetsbildningsverksamhet 142
7.2.2 Det som ingår i statens övergripande ansvar ska utvecklas och genomföras utifrån samhällsutvecklingens behov 149
7.2.3 Sammanfattning 152

7.3 Tydligare bestämmelser om statens övergripande ansvar som ger goda förutsättningar för all förrättningsverksamhet 153
7.3.1 Lantmäteriet ansvarar för att tillhandahålla utbildningar och kunskapsstöd till all förrättningsverksamhet 153
7.3.2 Lantmäteriet ska ansvara för att tillhandahålla ett ärendehanteringssystem och tekniska handläggningsstöd till all förrättningsverksamhet 156
7.3.3 Särskilt om de kommunala lantmäterimyndigheternas användning av ärendehanteringssystem och andra tekniska handläggningsstöd 160

7.3.4 Lantmäteriet ska ansvara för att följa upp och redovisa det samlade resultatet för all förrättningsverksamhet ... 162
7.3.5 En ny bestämmelse som preciserar vad som ingår i statens övergripande ansvar ... 165
7.3.6 De kommunala lantmäterimyndigheternas användning av tekniska handläggningsstöd utformas som ett villkor för inrättande av en kommunal lantmäterimyndighet ... 167

7.4 Fördelningen av kostnaden för det övergripande ansvaret ... 169

7.5 Bedömning av utredningens förslag avseende tekniskt handläggningsstöd utifrån regler om upphandling, konkurrens och statsstöd ... 171
7.5.1 Särskilt om utgångspunkterna för bedömningen av förenligheten med reglerna om konkurrens, statsstöd och upphandling ... 172
7.5.2 Regler om konkurrens, statsstöd och upphandling ... 175
7.5.3 Utredningens ställningstagande till tillämpligheten av reglerna om konkurrens, statsstöd och offentlig upphandling ... 178

8 Beskrivning och utvärdering av de kommunala lantmäterimyndigheternas ansvar för förrättningar ... 185

8.1 Inledning ... 185

8.2 Nuvarande bestämmelser om de kommunala lantmäterimyndigheternas ansvarsområde ... 187
8.2.1 De rättsliga utgångspunkterna för kommunala lantmäterimyndigheters ansvar för förrättningar ... 187
8.2.2 Förrättningar och ärenden som ingår i en kommunal lantmäterimyndighets ansvarsområde ... 187
8.2.3 Förrättningar som inte ingår i de kommunala lantmäterimyndigheternas ansvarsområde ... 188

8.2.4 Bestämmelser om kommuners samråd med lantmäterimyndigheter under samråds- och granskningsskedet i kommunens planverksamhet ... 191
8.2.5 Bestämmelser om service- och samverkansskyldighet enligt förvaltningslagen ... 192
8.2.6 Särskilt om uppdragsverksamhet ... 193
8.2.7 Fördelningen av förrättningskostnader mellan Lantmäteriet och en kommunal lantmäterimyndighet när ett ärende överlämnas ... 194

8.3 Statistik som gäller de kommunala lantmäterimyndigheternas förrättningsverksamhet ... 195
8.3.1 De kommunala lantmäterimyndigheternas ärenden och handläggningstider i förrättningsverksamhet ... 195
8.3.2 Ärenden som lämnas över till Lantmäteriet ... 197
8.3.3 Omfattning av annan verksamhet hos de kommunala lantmäterimyndigheterna ... 199

8.4 Rapporter som gäller fastighetsbildningsverksamhet ... 201
8.4.1 Statskontorets rapport år 2017 ... 201
8.4.2 Riksrevisionens rapport år 2022 ... 202

8.5 Synpunkter på nuvarande bestämmelser ... 202
8.5.1 Lantmäteriets och de kommunala lantmäterimyndigheternas synpunkter ... 203
8.5.2 Synpunkter från sakägare ... 203

8.6 Utvärdering av de kommunala lantmäterimyndigheternas ansvarsområde och förutsättningar för att svara för förrättningsverksamhet resurseffektivt och rättssäkert ... 205
8.6.1 Utgångspunkter ... 205
8.6.2 De kommunala lantmäterimyndigheternas ansvar för förrättningar och förutsättningarna för effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet ... 207
8.6.3 Utvärderingen visar att bestämmelserna i 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet om överlämnande av förrättningar till Lantmäteriet behöver förtydligas ... 211

8.6.4 Fördelningen av kostnader vid överlämning av ärenden och förutsättningar för effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet 215
8.6.5 Uppdragsverksamhet 216
8.6.6 Sammanfattning 217

9 En tydligare rättslig reglering av kommunala lantmäterimyndigheters ansvar för förrättningar 219

9.1 Inledning 219

9.2 Utgångspunkter 221
9.2.1 Förutsättningarna för effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet ska vara lika oavsett var i landet en förrättning handläggs 223
9.2.2 Fastighetsbildningsverksamhetens betydelse för plan- och byggprocessen i kommuner 225
9.2.3 Fastighetsbildningsverksamhetens betydelse för andra samhällsintressen 226

9.3 En tydligare bestämmelse om vilka ärenden som ska handläggas av en kommunal lantmäterimyndighet 228
9.3.1 De kommunala lantmäterimyndigheternas ansvar för handläggning av förrättningar och andra ärenden 228
9.3.2 Vissa förrättningar ska ges in direkt till den statliga lantmäterimyndigheten 231
9.3.3 Ny bestämmelse i 4 kap. 7 § fastighetsbildningslagen 235
9.3.4 En ny bestämmelse om överlämning av ärenden där säkerhetsskyddslagen är tillämplig .. 237

9.4 Tydligare bestämmelser om överlämning av ärenden till Lantmäteriet 240
9.4.1 En tydligare bestämmelse i 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet om vilka förrättningar och ärenden som ska överlämnas till den statliga lantmäterimyndigheten 241

9.4.2 Sakägares rätt att begära överlämning av förrättningar som avses i 4 kap. 7 a § fastighetsbildningslagen under hela handläggningstiden är befogad 242
9.4.3 Sakägares ansvar för förrättningskostnader när en begäran om överlämnande skett i uppenbart otillbörligt syfte 244
9.4.4 Fördelning av kostnader mellan en kommunal lantmäterimyndighet och Lantmäteriet vid överlämning av ärenden 245

9.5 En tydligare rättslig reglering av en kommunal lantmäterimyndighets uppdragsverksamhet 247
9.5.1 En kommunal lantmäterimyndighets uppdragsverksamhet regleras i en ny bestämmelse i lagen om kommunal lantmäterimyndighet 247
9.5.2 Ny bestämmelse om uppdragsverksamhet 250
9.5.3 Ny bestämmelse om avgifter i uppdragsverksamhet 253

10 Nuvarande bestämmelser om villkor för att få regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet och beskrivning av verksamheten i de kommunala lantmäterimyndigheterna 255

10.1 Inledning 255

10.2 Förutsättningar för tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet 257
10.2.1 Hela kommunen som verksamhetsområde 257
10.2.2 Arbetsuppgifter som väsentligen kommer att begränsas till förrättningsverksamhet och myndighetsservice i anslutning till förrättningsverksamhet 257
10.2.3 Lämplig organisation och tillräcklig omfattning ... 258
10.2.4 Minst två tjänstemän som har den kompetens och erfarenhet som krävs för handläggning 259
10.2.5 Informationssystemen har en lämplig teknisk standard 259

10.2.6 Regeringens tillämpning av villkoren i lagen om kommunal lantmäterimyndighet 259

10.3 Den kommunala lantmäterimyndighetens organisation och förrättningsverksamhet 266
10.3.1 Den kommunala lantmäterimyndighetens organisation inom kommunen 266
10.3.2 Förrättningsverksamhetens omfattning utifrån antal årsarbetskrafter 267
10.3.3 Avgiftsintäkter 268
10.3.4 Andra intäkter hos kommunala lantmäterimyndigheter 269

10.4 Övergången till och från en kommunal lantmäterimyndighet 271
10.4.1 Förutsättningarna för övergång till och från en kommunal lantmäterimyndighet 271
10.4.2 Erfarenheter från inrättande av den kommunala lantmäterimyndigheten i Eskilstuna 272
10.4.3 Erfarenheter från inrättande av den kommunala lantmäterimyndigheten i Haninge 274
10.4.4 Övergång från en kommunal lantmäterimyndighet till Lantmäteriet..... 275

10.5 Tidigare rapporter..... 276
10.5.1 Statskontorets rapport år 2017..... 276
10.5.2 Riksrevisionens rapport år 2022..... 276
10.5.3 Sveriges Kommuner och Regioners skrivelse om fler kommunala lantmäterimyndigheter och samverkan..... 277

10.6 Olika synpunkter på nuvarande bestämmelser..... 278
10.6.1 Lantmäteriets syn på bestämmelserna om inrättande av en ny kommunal lantmäterimyndighet..... 278
10.6.2 De kommunala lantmäterimyndigheternas syn på villkoren för att få regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet..... 279
10.6.3 Synpunkter från andra intressenter..... 279

10.7 Utvärdering av villkoren för att få tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet 280
10.7.1 Förutsättningarna för att uppfylla villkoren enligt 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet har förändrats över tid 280
10.7.2 Det är otydligt om villkoren enligt 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet också ska uppfyllas kontinuerligt och över tid 281
10.7.3 Ärendehantering, ansvar och fördelning av kostnader mellan Lantmäteriet och en kommunal lantmäterimyndighet 282
10.7.4 Sammanfattning 283

11 Tydligare bestämmelser om villkor för inrättande av en kommunal lantmäterimyndighet och övergången till och från en kommunal lantmäterimyndighet 285

11.1 Inledning 285

11.2 Utgångspunkter 287
11.2.1 Myndighetsutövning ska utövas självständigt och oberoende för att vara rättssäker 288
11.2.2 En kommunal lantmäterimyndighet ska ha en organisation som är robust, kompetent och effektiv 290
11.2.3 Sammanfattning 292

11.3 En tydligare bestämmelse om villkoren för inrättande av en kommunal lantmäterimyndighet 294
11.3.1 Bestämmelsen om en kommunal lantmäterimyndighets geografiska verksamhetsområde bör behållas 295
11.3.2 En kommunal lantmäterimyndighets arbetsuppgifter ska förtydligas 296
11.3.3 Bestämmelsen om en kommunal lantmäterimyndighets organisation ska förtydligas 298

11.3.4 Villkoret som gäller antalet tjänstemän med kompetens och erfarenhet som krävs för handläggning av förrättningsärenden ska förtydligas ... 303
11.3.5 En kommunal lantmäterimyndighet ska använda ärendehanteringssystem och tekniska handläggningsstöd som Lantmäteriet tillhandahåller ... 305
11.3.6 Villkoren enligt 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet ska fortlöpande uppfyllas ... 307

11.4 En tydligare rättslig reglering av övergången till en kommunal lantmäterimyndighet ... 308
11.4.1 Bestämmelsen om ansökan om tillstånd bör inte ändras ... 308
11.4.2 Bestämmelserna om en kommunal lantmäterimyndighets upphörande bör inte ändras ... 309
11.4.3 En ny bestämmelse om överlämnande av pågående ärenden när en kommunal lantmäterimyndighet inrättas ... 310

11.5 Det saknas skäl att införa en särskild bestämmelse om säkerhetskänslig verksamhet i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet ... 314

12 Samverkan mellan kommunala lantmäterimyndigheter inom fastighetsbildningsverksamheten ... 317

12.1 Inledning ... 317

12.2 Bakgrund till frågan om samverkan mellan kommunala lantmäterimyndigheter ... 319
12.2.1 Regeringens ställningstagande i samband med införande av lagen om kommunal lantmäterimyndighet ... 319
12.2.2 Förslag från utredningar ... 320
12.2.3 Sveriges Kommuner och Regioners perspektiv på behovet av samverkan ... 321

12.3 Rättsliga förutsättningar för samverkan som utgångspunkter för utredningens överväganden 322
12.3.1 Gällande rätt om samverkan 323
12.3.2 Övergripande utgångspunkter för en eventuell rättslig reglering av samverkan inom fastighetsbildningsverksamheten 324
12.3.3 Statistiskt underlag behöver förbättras 329
12.3.4 Utredningens bedömning av vilka utgångspunkter som är relevanta 331

12.4 Överväganden och ställningstagande till om kommuner ska tillåtas inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan 334
12.4.1 Inledning 334
12.4.2 Utredningens överväganden och ställningstagande 336
12.4.3 En eventuell rättslig reglering av en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan 341

12.5 Överväganden och ställningstagande till om kommunala lantmäterimyndigheter ska tillåtas att samverka inom fastighetsbildning 343
12.5.1 Inledning 343
12.5.2 Samverkan inom fastighetsbildningsverksamheten mellan kommunala lantmäterimyndigheter 344
12.5.3 Behovet av att införa en möjlighet till samverkan mellan kommunala lantmäterimyndigheter bedöms i viss mån kunna tillgodoses på annat sätt ... 347

12.6 Sammanfattning och slutsats 348

13 Beskrivning och utvärdering av tillsynen över de kommunala lantmäterimyndigheterna 349

13.1 Inledning 349

13.2 Gällande bestämmelser om tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheterna 350

13.3 Beskrivning av tillsynen över de kommunala lantmäterimyndigheterna 350

13.3.1 Tillsynens organisering ... 350
13.3.2 Förberedelser och genomförande av planerad tillsyn ... 351

13.4 Tidigare rapporter ... 355
13.4.1 Statskontorets rapport år 2017 ... 355
13.4.2 Riksrevisionens rapport år 2022 ... 356

13.5 Lantmäterimyndigheternas synpunkter på nuvarande bestämmelser om tillsyn ... 357

13.6 Utvärdering ... 358
13.6.1 Utgångspunkter ... 358
13.6.2 Syftet med tillsynen ... 359
13.6.3 Samlad bedömning ... 361

14 Tydligare bestämmelser om tillsynen över de kommunala lantmäterimyndigheterna ... 363

14.1 Inledning ... 363

14.2 Utgångspunkter ... 365
14.2.1 Tillsyn ska ge förutsättningar för fastighetsbildningsverksamheten i hela landet att vara effektiv, enhetlig och rättssäker ... 366
14.2.2 Regeringens skrivelse om *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* (skr. 2009/10:79) ... 369
14.2.3 Sammanfattning av utredningens utgångspunkter ... 372

14.3 Ansvaret för tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheterna ... 373
14.3.1 Lantmäteriet bör ansvara för tillsynen över de kommunala lantmäterimyndigheterna ... 373

14.4 En tydligare rättslig reglering av tillsynen ... 379
14.4.1 En tydligare rättslig reglering av tillsynsverksamheten ... 380
14.4.2 Vad tillsynen ska avse ... 382
14.4.3 Det ska förtydligas när Lantmäteriet ska ta ställning till om en anmälan ska göras till regeringen ... 391

14.4.4 Förordningen med instruktion för Lantmäteriet bör förtydligas 394

14.5 Det finns inte behov av ytterligare tillsynsåtgärder 394
14.5.1 Det saknas behov av fler tillsynsåtgärder 395

14.6 Hur regeringen ska få del av fastighetsbildningsverksamhetens samlade resultat 398
14.6.1 Redovisning av resultaten för den samlade förrättningsverksamheten 398

15 Nuvarande bestämmelser om avgifter för lantmäteriförrättningar 401

15.1 Inledning 401

15.2 Allmänt om avgiftsuttag 402

15.3 Bakgrunden till avgiftsuttagen i förrättningsverksamhet ... 403

15.4 Nuvarande bestämmelser om avgifter i förrättningsverksamhet 405
15.4.1 Rätten att ta ut avgifter för lantmäteriförrättningar 405
15.4.2 Förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar 406
15.4.3 Lantmäteriets föreskrifter om avgifter för lantmäteriförrättningar 408
15.4.4 De kommunala lantmäterimyndigheternas avgifter 411

15.5 Information till sakägare och allmänhet om avgifter 414
15.5.1 Lantmäterimyndigheternas information till sakägare om avgifter 414

15.6 Statistik om lantmäterimyndigheternas intäkter och kostnader i förrättningsverksamhet år 2024 416

15.7 Statistik över uttagna avgifter för olika typer av förrättningar 417
15.7.1 Ärendekategorin privat bostadsbyggande 418
15.7.2 Ärendekategorin privat mark- och fastighetsutveckling 418

15.7.3 Ärendekategorin kommersiell och offentlig mark- och fastighetsutveckling 418

15.8 Statistik om fasta avgifter på begäran av sakägare..... 419

15.9 Orsak till avgiftshöjningar 420

15.10 Tidigare rapporter..... 421
15.10.1 Statskontorets rapport år 2017..... 421
15.10.2 Riksrevisionens rapport år 2022..... 422
15.10.3 Statskontorets studie år 2024 422
15.10.4 Riksrevisionens rapport år 2025..... 423

15.11 Iakttagelser och erfarenheter från olika intressenter..... 424

15.12 Utvärdering av bestämmelserna om avgifter i förrättningsverksamhet 426
15.12.1 Utgångspunkter 426
15.12.2 Timtaxa tillämpas som huvudregel men den timtaxa som används varierar mellan lantmäterimyndigheterna..... 427
15.12.3 Timtaxa ger inte tillräcklig förutsägbarhet och transparens i avgiftssättning 428
15.12.4 Lantmäteriets föreskrifter om avgiftsuttag med fasta belopp..... 429
15.12.5 Möjligheten till anbud om fast avgift som gäller all handläggning i ett ärende på begäran av sakägare tillämpas i liten utsträckning..... 431
15.12.6 En kommunal lantmäterimyndighet får sätta lägre avgifter än de som Lantmäteriet har föreskrivit 431
15.12.7 Krav på rättssäkerhet och enhetlighet innebär att sakägare ska behandlas lika..... 432
15.12.8 Samlad bedömning 433

16 Avgifter som ger kostnadseffektivitet och förutsägbarhet. 435

16.1 Inledning 435

16.2 Utgångspunkter..... 436
16.2.1 Regeringsformen, riksdagsbeslut och förordning 436

16.2.2 Principer för avgiftsmodellen 437
16.2.3 Effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet 438
16.2.4 De nuvarande bestämmelserna i förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar ger inte tillräckliga förutsättningar för effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet 438

16.3 Bestämmelserna om uttag av avgifter ska främja en kostnadseffektiv verksamhet och en förutsägbar avgiftssättning för sakägare 439
16.3.1 En tydligare bestämmelse i 1 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar 440

16.4 En tydligare bestämmelse om uttag av avgifter i 4 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar ... 444
16.4.1 Avgifter som tas ut med timtaxa ska beräknas utifrån den tid som skäligen behövs för handläggningen 445
16.4.2 Det finns förutsättningar för Lantmäteriet att meddela ytterligare föreskrifter om fast avgift för vissa förrättningar 448
16.4.3 En bestämmelse om fast avgift för mindre tidskrävande förrättningar 451

16.5 En tydligare bestämmelse i 5 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar 453
16.5.1 En skyldighet för lantmäterimyndigheten att tydligt informera om möjligheten att begära skriftligt anbud 454

16.6 De kommunala lantmäterimyndigheternas avgifter i förrättningsverksamhet 455
16.6.1 De kommunala lantmäterimyndigheterna ska tillämpa de avgifter som framgår av Lantmäteriets föreskrifter 455

17 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser 459

17.1 Ikraftträdande 459

17.2 Övergångsbestämmelser 460
17.2.1 Inledning och rättsliga utgångspunkter 460

17.2.2 Övergångsbestämmelser till ändringarna i fastighetsbildningslagen (1970:988) 461
17.2.3 Övergångsbestämmelser till lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet 462
17.2.4 Övergångsbestämmelser som gäller ändringar i förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar 463
17.2.5 Övergångsbestämmelser som gäller ändringar i förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet 464

18 Konsekvenser av utredningens förslag 467

18.1 Statens övergripande ansvar 469
18.1.1 Samhällsekonomiska effekter av förslagen om Lantmäteriets övergripande ansvar 469
18.1.2 Vilka påverkas av förslagen 470
18.1.3 Kostnader för att genomföra förslagen 471

18.2 Ansvar för förrättningsverksamhet 472
18.2.1 Samhällsekonomiska effekter av förslagen om ansvaret för förrättningsverksamheten 473
18.2.2 Vilka påverkas av förslagen 474
18.2.3 Kostnader för att genomföra förslagen 475

18.3 De kommunala lantmäterimyndigheternas organisation ... 477
18.3.1 Samhällsekonomiska effekter av förslagen om villkoren för att få tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet 477
18.3.2 Vilka påverkas av förslagen 478
18.3.3 Kostnader för att genomföra förslagen 479

18.4 Tillsyn 480
18.4.1 Samhällsekonomiska effekter av förslagen om tydligare bestämmelser om tillsyn 480
18.4.2 Vilka påverkas av förslagen 481
18.4.3 Kostnader för att genomföra förslagen 483

18.5 Andra samhällsekonomiska konsekvenser 484

19 Författningskommentar 487

19.1 Förslaget till lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988) 487

19.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet 490

Särskilda yttranden 501

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2024:34 521

Bilaga 2 Aktörer som har bidragit till utredningens arbete 531

Bilaga 3 Statistik om förrättningsverksamhet 533

Sammanfattning

Inledning

Utredningens uppgift har varit att göra en översyn av fastighetsbildningsverksamhetens organisering i syfte att förbättra förutsättningarna för en effektiv, enhetlig och rättssäker fastighetsbildning i hela landet.

I uppdraget har ingått att beskriva och utvärdera bestämmelserna om statens övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten, bestämmelserna om vilka förrättningar inom fastighetsbildningsverksamheten en kommunal lantmäterimyndighet ska svara för och vilka ärenden som ska lämnas över till Lantmäteriet, bestämmelserna i lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet som gäller de villkor som ska uppfyllas för att en kommun ska få regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet, möjligheter till samverkan mellan kommuner inom fastighetsbildningsverksamheten, bestämmelserna om tillsynen över kommunala lantmäterimyndigheter och de bestämmelser som gäller lantmäterimyndigheternas uttag av avgifter.

Utredningen har utifrån direktiven, olika utvärderingar och rapporter, tidigare betänkanden och information från sakägare och myndigheter och privata företag som är sakägare eller har erfarenhet av fastighetsbildningsverksamhet haft ett gott underlag för de förslag som lämnas i betänkandet. Förslagen gäller tydligare bestämmelser om vad som ska ingå i statens övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten, vilken förrättningsverksamhet som en kommunal lantmäterimyndighet ska svara för och vilka ärenden som ska handläggas av Lantmäteriet, villkoren för att en kommun ska få regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet, tydligare bestämmelser om ansvaret för tillsyn över de kommunala lantmäteri-

myndigheterna och ändringar i bestämmelser om lantmäterimyndigheternas uttag av avgifter.

Allmänna utgångspunkter

Utredningens uppdrag syftar till att förbättra förutsättningarna för en effektiv, enhetlig och rättssäker fastighetsbildningsverksamhet i hela landet.

En viktig utgångspunkt för utredningens arbete är att uppdraget innebär att utredningen ska föreslå förtydliganden och förbättringar i gällande lagstiftning.

En annan viktig utgångspunkt för utredningens överväganden och förslag är att den förrättningsverksamhet som en kommunal lantmäterimyndighet svarar för är ett statligt ansvarsområde. Förrättningsverksamhet utförs av Lantmäteriet i 250 kommuner och av kommunala lantmäterimyndigheter i 40 kommuner. Att en kommun får tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet som ska svara för förrättningsverksamhet innebär att den kommunala lantmäterimyndigheten svarar för viss förrättningsverksamhet som är en statlig verksamhet.

En särskilt viktig utgångpunkt är också att en kommunal lantmäterimyndighet kan medföra en relevant fördel för kommunens arbete med plan- och byggverksamhet, som en lantmäterimyndighet som är lokaliserad till kommunen innebär, vilket också var ett viktigt skäl för införandet av lagen om kommunal lantmäterimyndighet och som fortfarande ska beaktas.

En utgångspunkt för utredningen är också att organiseringen av fastighetsbildningsverksamheten ska vara relevant och ge goda möjligheter att genomföra förrättningsverksamhet utifrån de krav som i dag ställs på en effektiv, enhetlig och rättssäker förrättningsverksamhet i hela landet.

Utredningen beaktar också att fastighetsbildningsverksamheten har en central betydelse för annan samhällsviktig verksamhet som staten ansvarar för. Utredningen har också tagit hänsyn till de förväntningar som i dag ställs på fastighetsbildningsverksamheten av enskilda sakägare och myndigheter och utifrån samhällsutvecklingen som helhet.

En tydligare rättslig reglering av statens övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten

Staten har det övergripande ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten. Det övergripande ansvaret ska genomföras så att det ger goda förutsättningar för förrättningsverksamheten i hela landet. Detta framgår av 2 § och 3 § 1 förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet. Enligt dessa bestämmelser är Lantmäteriet förvaltningsmyndighet för frågor om fastighetsindelning och ska verka för en enhetlig förrättningsverksamhet och en ändamålsenlig fastighetsindelning. Det ansvar som Lantmäteriet har och genomför enligt dessa bestämmelser ska alltså ge lika förutsättningar för en effektiv, enhetlig och rättssäker förrättningsverksamhet i hela landet. Det övergripande ansvaret ska genomföras utifrån de behov som den nuvarande samhällsutvecklingen har och de behov som kan komma att uppstå när det gäller fastighetsbildningsverksamheten i hela landet.

Utredningen bedömer att den nuvarande rättsliga regleringen av statens övergripande ansvar behöver förtydligas, särskilt när det gäller vad ansvaret omfattar och hur det ska vara tillgängligt för de kommunala lantmäterimyndigheterna. Utredningen föreslår därför att statens övergripande ansvar ska tydliggöras. Syftet med en tydligare rättslig reglering av statens övergripande ansvar är att ge goda förutsättningar för effektiv, enhetlig och rättssäker fastighetsbildningsverksamhet i hela landet.

Lantmäteriets ansvar för att tillhandahålla utbildningar, annat övergripande stöd, ärendehanteringssystem och andra tekniska handläggningsstöd till all förrättningsverksamhet förtydligas

Utredningen konstaterar att den nuvarande rättsliga regleringen av statens övergripande ansvar ger olika förutsättningar för Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna att få tillgång till det övergripande stöd som Lantmäteriet tillhandahåller inom ramen för statens övergripande ansvar. Det gäller särskilt de rättsliga förutsättningarna för att använda ett gemensamt ärendehanteringssystem i förrättningsverksamheten. Det finns också skillnader som gäller hur handböcker, handledningar och annat stöd till förrättningsverksamhet är tillgängliga för de kommunala lantmäterimyndigheterna jämfört med verksamheten i Lantmäteriet.

Utredningen föreslår en ny bestämmelse, 5 a §, i förordningen med instruktion för Lantmäteriet som innebär att Lantmäteriet ansvarar för att tillhandahålla utbildningar, handböcker, handledningar, rutiner, riktlinjer och motsvarande stöd samt ett gemensamt ärendehanteringssystem och andra tekniska handläggningsstöd till all förrättningsverksamhet i hela landet. Den nya bestämmelsen innebär inte att Lantmäteriets övergripande ansvar ändras, utan syftar till att tydliggöra vad som ingår i det övergripande ansvar som staten genom Lantmäteriet har för all fastighetsbildningsverksamhet.

En gemensam tillgång till utbildningar, handböcker, handledningar, rutiner, riktlinjer och motsvarande stöd ger goda förutsättningar för en förrättningsverksamhet som är effektiv, enhetlig och rättssäker i hela landet.

När ett gemensamt ärendehanteringssystem används i all förrättningsverksamhet tillsammans med andra gemensamma tekniska handläggningsstöd skapar det förutsättningar både för en högre kvalitet och en mer effektiv arbetsprocess. Att all förrättningsverksamhet använder samma ärendehanteringssystem och andra gemensamma tekniska handläggningsstöd innebär dessutom tydliga fördelar i fråga om utveckling, tekniskt underhåll och bättre möjlighet till informationsutbyte. Dessutom är ett gemensamt ärendehanteringssystem nödvändigt för att säkerställa en enklare och mer tillförlitlig uppföljning och redovisning av all förrättningsverksamhet till regeringen.

Utredningens förslag bidrar till en ökad enhetlighet vid tillämpningen av bestämmelser som reglerar fastighetsbildningsverksamheten oavsett var i landet ett ärende handläggs. Det minskar också risken för felaktigheter och avvikelser i handläggningen och bidrar därmed till en ökad rättssäkerhet.

De kommunala lantmäterimyndigheterna får tillgång till det övergripande stödet enligt samma förutsättningar som Lantmäteriet

Utredningen konstaterar att det ingår i statens övergripande ansvar att tillhandahålla utbildningar, handböcker, handledningar, rutiner, riktlinjer och motsvarande stöd, ärendehanteringssystem och andra tekniska handläggningsstöd som ska användas i all förrättningsverksamhet.

Utredningens förslag innebär att det tydliggörs att vad som ska tillhandahållas inom ramen för statens övergripande ansvar också gäller i förhållande till de kommunala lantmäterimyndigheterna. Statens övergripande ansvar påverkas inte av att det finns kommunala lantmäterimyndigheter. Det finns därför som utgångspunkt inte någon skillnad mellan Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna till exempel i fråga om val av ärendehanteringssystem eller andra tekniska handläggningsstöd.

Utredningen föreslår därför att de kommunala lantmäterimyndigheterna ska ha tillgång till det övergripande stödet enligt samma förutsättningar som Lantmäteriet.

Som en följdändring till den nya bestämmelsen i 5 a § förordningen med instruktion för Lantmäteriet föreslår utredningen därför att bestämmelsen i 12 § 11 förordningen med instruktion för Lantmäteriet ska upphävas vilket innebär att tillhandahållande av ett ärendehanteringssystem till kommunala lantmäterimyndigheter inte längre ska regleras som en frivillig uppdragsverksamhet för Lantmäteriet. Utredningen föreslår också en bestämmelse i 2 § lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet om att ett av villkoren för att en kommun ska få regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet ska vara att det ärendehanteringssystem och de andra tekniska handläggningsstöd som tillhandahålls av Lantmäteriet ska användas av den kommunala lantmäterimyndigheten.

Lantmäteriets ansvar för att följa upp och redovisa all förrättningsverksamhet förtydligas

Utredningen föreslår att Lantmäteriets för ansvar att följa upp och redovisa resultatet av alla lantmäterimyndigheters verksamhet ska förtydligas i en ny bestämmelse i 5 a § förordningen med instruktion för Lantmäteriet.

Utredningen konstaterar att det under flera år har funnits svårigheter med att följa upp och redovisa det samlade resultatet från all förrättningsverksamhet. Nuvarande sätt att följa upp och redovisa resultatet av förrättningsverksamheten i hela landet, genom manuellt arbete en gång per år i en gemensam rapport som tas fram i samarbete mellan Lantmäteriet, kommunala lantmäterimyndigheter och Sveriges Kommuner och Regioner och som gäller vissa angivna ärendekategorier, ger inte tillräckliga förutsättningar för att Lantmäteriet ska ha

möjlighet att redovisa resultaten av all förrättningsverksamhet både kontinuerligt och årligen i sin årsredovisning.

Utredningen konstaterar att uppföljning och redovisning med tillförlitlig statistik om förrättningsverksamheten i hela landet är en grundläggande förutsättning för att statens övergripande ansvar ska kunna ge goda förutsättningar för effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet i all förrättningsverksamhet. Det är också viktigt som underlag för regeringens prioriteringar utifrån ett samhällsperspektiv och som underlag för eventuella uppdrag till Lantmäteriet. Det ärendehanteringssystem som enligt utredningens förslag ska användas i all förrättningsverksamhet ger möjligheter att fortlöpande följa upp verksamheten och utförligt redovisa resultaten för all förrättningsverksamhet i Lantmäteriets årsredovisning.

Kostnaderna för det övergripande stödet

Utredningen föreslår att det ska tydliggöras i 2 § förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar att kostnaderna för det övergripande stödet som Lantmäteriet enligt 5 a § förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet ska tillhandahålla för all förrättningsverksamhet ska täckas av avgifter i lantmäteriförrättningar i all förrättningsverksamhet.

Utredningens utgångspunkt är att all förrättningsverksamhet ska vara avgiftsfinansierad med krav på full kostnadstäckning. Utifrån finansieringsprinciperna som gäller i förrättningsverksamhet och utifrån principen om likabehandling, är det viktigt att samma kostnader ingår i avgifter vid förrättningsverksamhet oavsett om ett ärende handläggs av Lantmäteriet eller av en kommunal lantmäterimyndighet. Det innebär att kostnaderna för statens övergripande ansvar som utgångspunkt ska fördelas lika i all förrättningsverksamhet. Kostnaderna för statens övergripande stöd ska täckas av avgifter som betalas av sakägare.

Bedömning utifrån bestämmelser om konkurrens, upphandling och statsstöd

Utredningen bedömer att bestämmelser om konkurrens, upphandling och statsstöd inte är tillämpliga på Lantmäteriets tillhandahållande av utbildningar, handböcker, handledningar, rutiner, riktlinjer och motsvarande stöd, ärendehanteringssystem och andra tekniska handläggningsstöd till all förrättningsverksamhet. Det huvudsakliga skälet för det är att tillhandahållandet, som är ett genomförande av statens övergripande ansvar, är en förutsättning för myndighetsutövningen i förrättningsverksamheten och därmed inte omfattas av reglerna om konkurrens och statsstöd. Av betydelse för bedömningen har också varit att utredningens förslag om ändring i Lantmäteriets instruktion och förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar innebär att tillhandahållet av ärendehanteringssystem och andra tekniska handläggningsstöd inte kan betraktas som ett anskaffande av en vara eller tjänst mellan en kommunal lantmäterimyndighet och Lantmäteriet eller att det sker någon tilldelning av ett kontrakt. Därmed är lagen (2016:1145) om offentlig upphandling inte tillämplig på förfarandet. Om det görs en annan bedömning av frågorna om anskaffning av varor eller tjänster med mera, bedömer utredningen att förslagen omfattas av undantaget i 3 kap. 10 § lagen om offentlig upphandling.

Nya bestämmelser om vilken lantmäterimyndighet som ska handlägga vissa förrättningar

Det är i vissa fall lämpligare att ett förrättningsärende handläggs av Lantmäteriet i stället för av en kommunal lantmäterimyndighet, även om den berörda fastigheten ligger i en kommun som har en kommunal lantmäterimyndighet. Enligt den nu gällande 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet ska därför vissa ärenden överlämnas till den statliga lantmäterimyndigheten.

Utredningen bedömer att det finns sakliga skäl för att dessa ärenden även i fortsättningen ska lämnas över till Lantmäteriet enligt 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet. Utredningen föreslår att bestämmelsen ska förtydligas. Utredningen föreslår också en ny bestämmelse i fastighetsbildningslagen (1970:988) om förrättningsärenden som ska ges in direkt till Lantmäteriet.

En tydligare bestämmelse i 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet

Utredningen föreslår en tydligare bestämmelse i 5 § första meningen lagen om kommunal lantmäterimyndighet om att en kommunal lantmäterimyndighet i huvudsak handlägger ärenden om fastighetsbildning, fastighetsbestämning, särskild gränsutmärkning och fastighetsregistrering inom kommunen.

Enligt bestämmelsens nuvarande ordalydelse framstår det som att den uttömmande reglerar de kommunala lantmäterimyndigheternas verksamhet. De kommunala lantmäterimyndigheterna handlägger också ärenden som inte är förrättningar och där deras behörighet grundar sig på bestämmelser i andra författningar än fastighetsbildningslagen (1970:988).

Utredningen bedömer därför att det finns skäl att förtydliga bestämmelsen. Genom att det i bestämmelsen anges att den kommunala lantmäterimyndigheten i huvudsak handlägger sådana ärenden som räknas upp i paragrafen, tydliggörs att det finns bestämmelser i andra författningar som ytterligare reglerar den kommunala lantmäterimyndighetens ansvar för förrättningar och ärenden inom kommunen.

I 5 § första stycket andra meningen förtydligas att bestämmelsen om överlämnande gäller förrättningar och ärenden. Det finns ärenden som handläggs i fastighetsbildningsverksamheten utan att vara ett förrättningsärende som ska kunna överlämnas till Lantmäteriet när förutsättningarna i övrigt är uppfyllda. Det kan till exempel gälla ett ärende om ändring av andelstal eller ett ärende om förlängd utförandetid för en ledningsrätt.

Utredningen föreslår en ny bestämmelse i fastighetsbildningslagen om att förrättningar där en statlig myndighet eller ett statligt helägt bolag är sökande ska ges in till och handläggas av Lantmäteriet

Utredningen föreslår att förrättningar där en statlig myndighet eller ett statligt helägt bolag är sökande ska ges in till och handläggas av Lantmäteriet.

Utredningen bedömer att förrättningar där statliga myndigheter och statligt helägda bolag är sökande bör hanteras samlat av en lant-

mäterimyndighet eftersom dessa förrättningar ofta i ett längre perspektiv sträcker sig över flera kommuner och också gäller nationella intressen i annan statlig verksamhet som är av infrastrukturkaraktär, exempelvis energisektorn. Utredningen bedömer också att olika samhällsförändringar innebär nya krav och ett nationellt perspektiv när det gäller verksamheter som statliga myndigheter och statligt helägda bolag ansvarar för och genomför. Det innebär att vissa förrättningar behöver ha förutsättningar att handläggas med ett längre perspektiv som också är ett nationellt perspektiv. Förrättningar som till exempel gäller markåtkomst och som gäller fastigheter som förvaltas av statliga myndigheter eller ägs av statligt helägda bolag kan också som utgångspunkt antas gälla främst andra ändamål än bostadsbyggande.

Utredningen föreslår ett nytt andra stycke i 4 kap. 7 § fastighetsbildningslagen som anger att förrättningar där en statlig myndighet eller ett statligt helägt bolag är sökande ska ges in till och handläggas av den statliga lantmäterimyndigheten.

Utredningen föreslår en ny bestämmelse i 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet om att vissa förrättningar ska lämnas över till Lantmäteriet

Utredningen föreslår att en ny bestämmelse ska införas i 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet som innebär att om det när ansökan ges in kan antas att handläggningen av förrättningen eller ärendet omfattas av bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen (2018:585) ska förrättningen eller ärendet utan dröjsmål överlämnas till den statliga lantmäterimyndigheten. Utredningens bedömning är att sådana förrättningar ska överlämnas till Lantmäteriet som har förutsättningar att ha en samlad kompetens för att handlägga sådana ärenden och också lokaler som uppfyller de krav som ställs enligt säkerhetsskyddslagen.

Sakägares ansvar för förrättningskostnader vid begäran om överlämning

Utredningen konstaterar i sin utvärdering att möjligheten att enligt 4 kap. 7 a § fastighetsbildningslagen begära överlämnande av en förrättning till Lantmäteriet under hela handläggningen av förrättnings-

ärendet fram till dess att ärendet är avslutat är viktig och bör behållas. Utredningen bedömer att sakägaren ska ha rätt att under hela förrättningen begära att förrättningen ska överlämnas till den statliga lantmäterimyndigheten för att objektivitetsprincipens krav på en prövning som inte bara är objektiv, utan även framstår som objektiv, ska uppfyllas. Den enskildes rätt att begära överlämning av förrättningen under hela förrättningsärendets gång är förenad med grundläggande krav på rättssäkerhet i myndighetsutövning och det är inte säkert att den enskildes rättssäkerhet kan tillgodoses om en tidsbegränsning av möjligheten att begära överlämnande införs.

Utredningen föreslår en ny bestämmelse i 4 kap. 7 a § fastighetsbildningslagen som anger att om en sakägare har begärt överlämning av en förrättning i uppenbart otillbörligt syfte får beslut fattas om att sakägaren ska betala de ökade förrättningskostnader som överlämningen innebär, oavsett hur förrättningskostnaderna i övrigt ska fördelas mellan sakägarna. Innan ett sådant beslut meddelas ska sakägaren ges tillfälle att yttra sig.

Utredningen bedömer att den föreslagna bestämmelsen är en tillåten inskränkning av den enskildes rätt utan att det minskar på rättssäkerheten för den berörda sakägaren. Genom förslaget förbättras förutsättningarna för effektivitet och rättssäkerhet för alla sakägare i förrättningen. Enligt utredningen innebär förslaget också att antalet förrättningsärenden där begäran om överlämnande sker sent i handläggningsprocessen kan minska.

De kommunala lantmäterimyndigheternas möjlighet att utföra uppdragsverksamhet regleras i ny bestämmelse i lagen om kommunal lantmäterimyndighet

Utredningen föreslår att det införs en ny 5 a § i lagen om kommunal lantmäterimyndighet som gäller de kommunala lantmäterimyndigheternas uppdragsverksamhet.

Utredningen bedömer att det saknas ett uttryckligt rättsligt stöd för de kommunala lantmäterimyndigheterna att utföra uppdragsverksamhet. Den nuvarande bestämmelsen i 2 § 2 lagen om kommunal lantmäterimyndighet som anger att en kommunal lantmäterimyndighets arbetsuppgifter väsentligen ska begränsas till förrättningsverksamhet och myndighetsservice i anslutning till förrättningsverksamheten är inte förenlig med bestämmelsen om serviceskyldighet enligt

6 § förvaltningslagen. Utredningen bedömer att de kommunala lantmäterimyndigheternas möjligheter att utföra uppdragsverksamhet behöver regleras genom en särskild bestämmelse i lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

Utredningen föreslår därför att det införs en ny bestämmelse i 5 a § lagen om kommunal lantmäterimyndighet om att en kommunal lantmäterimyndighet får utföra uppdragsverksamhet under förutsättning att verksamheten inte påverkar myndighetens oberoende i förhållande till kommunen och att verksamhetens omfattning inte medför en negativ inverkan på handläggningstiderna i förrättningsverksamheten. Uppdragsverksamheten får omfatta upprättande av fastighetsförteckning samt fastighets- och arkivutredning, rådgivning och utbildning i fastighetsrättsliga frågor, upprättande av ansökan om lagfart, värdeintyg för lagfart och nybyggnadskarta om uppdragsverksamheten utförs i samband med ärende i förrättningsverksamhet, och gränsutvisning.

Utredningen föreslår också att en bestämmelse införs i 5 a § lagen om kommunal lantmäterimyndighet som anger att den kommunala lantmäterimyndigheten ska ta ut avgifter i uppdragsverksamheten och redovisa resultatet till den statliga lantmäterimyndigheten.

Tydligare villkor för att få inrätta en kommunal lantmäterimyndighet

Utredningen bedömer att det finns anledning att förtydliga villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet för att få inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. Syftet med förtydligandena är att de villkor som ställs ska motsvara vad som kan krävas av en kommunal lantmäterimyndighets organisation utifrån den samhällsutveckling som skett sedan lagen om kommunal lantmäterimyndighet infördes.

En tydligare rättslig reglering av villkoren för att få inrätta en kommunal lantmäterimyndighet

Utredningen föreslår att villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet för att få tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet ska förtydligas. I ett nytt andra stycke förtydligas

att kommunen ska visa att de villkor som beskrivs i ansökan och som ska vara uppfyllda för att regeringen ska bevilja tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet också fortlöpande uppfylls över tid. Det ger den kommunala lantmäterimyndigheten förutsättningar att ha en verksamhet som både är stabil och utvecklas utifrån de krav som ställs på fastighetsbildningen och genomförande av statlig verksamhet över tid.

2 § 2 lagen om kommunal lantmäterimyndighet

Utredningen föreslår att bestämmelsen i 2 § 2 lagen om kommunal lantmäterimyndighet om den kommunala lantmäterimyndighetens arbetsuppgifter ska förtydligas så att det är tydligt att villkoret avser att myndighetens arbetsuppgifter i den kommunala lantmäterimyndighetens väsentligen ska begränsas till förrättningsverksamhet.

Utredningen bedömer att bestämmelsen fyller en viktig funktion och tydliggör att en kommunal lantmäterimyndighet ska motsvara sakägares krav på handläggning av förrättningsärenden och att den kommunala lantmäterimyndigheten är självständig i förhållande till kommunens verksamheter.

Utgångspunkten för utredningens förslag är att en kommunal lantmäterimyndighet med bibehållen integritet ska fortsätta att vara tillgänglig i samband med kommunens handläggning av ärenden inom den kommunala plan- och byggprocessen men att förrättningsverksamheten är en kommunal lantmäterimyndighets huvuduppgift.

2 § 3 lagen om kommunal lantmäterimyndighet

Det är viktigt att en kommunal lantmäterimyndighet är fristående och oberoende från kommunens verksamheter. Det innebär att den kommunala lantmäterimyndigheten ska vara ekonomiskt oberoende och alltså ha en verksamhet som har tillräcklig omfattning för att genom avgifter i förrättningsverksamhet och eventuell uppdragsverksamhet kunna finansiera den verksamhet som den kommunala lantmäterimyndigheten svarar för. Det innebär också att den kommunala lantmäterimyndigheten ska ha en lämplig organisation som innebär att myndighetens lokaler och medarbetare är oberoende i förhållande till kommunen. Den kommunala lantmäterimyndighetens

integritet måste vara tydlig både internt inom kommunens organisation och utifrån ett externt perspektiv.

Utredningen föreslår att bestämmelsen i 2 § 3 lagen om kommunal lantmäterimyndighet ska förtydligas så att det framgår att villkoret innebär att den kommunala lantmäterimyndighetens verksamhet kan beräknas få en tillräcklig omfattning för att nödvändig kompetens ska kunna upprätthållas och får en för ändamålet lämplig organisation som innebär att lokaler och medarbetare är oberoende i förhållande till kommunen.

Utredningens förslag innebär att villkoren i 2 § 3 blir tydliga samtidigt som det finns ett utrymme att vid prövningen av en ansökan ta hänsyn till den aktuella samhällsutvecklingen och förhållandena i det enskilda fallet. Utredningen har bedömt att regeringens tillämpning av olika villkor och särskilt villkoret i 2 § 3 lagen om kommunal lantmäterimyndighet motiveras utifrån den samhällsutveckling som skett sedan lagen om kommunal lantmäterimyndighet infördes. Förslagen innebär att det är möjligt att över tid, med hänsyn till hur samhället utvecklar sig, ställa såväl högre som lägre krav och också utgå från omständigheter i det enskilda fallet.

2 § 4 lagen om kommunal lantmäterimyndighet

Utredningen föreslår att villkoret i 2 § 4 lagen om kommunal lantmäterimyndighet ska ange att myndigheten ska ha ett tillräckligt antal medarbetare som har den kompetens och erfarenhet som krävs för att handlägga förrättningsärenden.

De kommunala lantmäterimyndigheternas förrättningsverksamhet varierar både i fråga om omfattning och vilka ärenden som handläggs inom varje kommun. Enligt utredningens bedömning kan därför inte antalet medarbetare med särskild kompetens och erfarenhet av lantmäteriförrättningar i författning anges som ett visst antal utan det måste bedömas utifrån den förrättningsverksamhet som genomförs inom varje särskild kommun så att det blir möjligt att genomföra förrättningsverksamheten utifrån de förutsättningar som anges i 2 § 3 lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

Ett villkor som gäller den kompetens och erfarenhet som behövs för att handlägga förrättningar inom en kommun är viktigt för att säkerställa att förrättningsverksamheten genomförs med hög kom-

petens och stabilt över tid. Det gäller alla delar av förrättningsverksamheten och alltså såväl rättslig som mätningsteknisk kompetens och annan kompetens som behövs.

2 § 5 lagen om kommunal lantmäterimyndighet

Utredningen föreslår att bestämmelsen i 2 § 5 lagen om kommunal lantmäterimyndighet ska ange att en kommunal lantmäterimyndighet ska använda ärendehanteringssystem och tekniska handläggningsstöd som tillhandahålls av Lantmäteriet.

Övergången till en kommunal lantmäterimyndighet när myndigheten inrättas

Utredningen föreslår att när en ny kommunal lantmäterimyndighet påbörjar sin verksamhet ska samtliga pågående ärenden, med vissa undantag, överlämnas från Lantmäteriet till den kommunala lantmäterimyndigheten enligt en ny bestämmelse i 4 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

Undantagen från bestämmelsen om att alla ärenden ska överlämnas till den nyinrättade kommunala lantmäterimyndigheten innebär att Lantmäteriet inte ska lämna över sådana ärenden som den kommunala lantmäterimyndigheten inte är behörig att handlägga enligt 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet eller annan författning. Lantmäteriet ska inte heller lämna över sådana ärenden som det är uppenbart oskäligt att överlämna.

Utredningen bedömer att det är viktigt både för lantmäterimyndigheterna och sakägarna att det är tydligt vilka pågående ärenden som ska lämnas över vid övergången till en kommunal lantmäterimyndighet. För den myndighet som inrättas är det också viktigt att pågående ärenden lämnas över så att verksamheten kan påbörja med handläggning av ärenden. Det är också viktigt att avgifter för förrättningsärenden kan tas ut av den myndighet som faktiskt handlägger ett förrättningsärende.

Utredningen lämnar inga förslag om samverkan mellan kommuner inom fastighetsbildningen

Utredningen ska enligt direktiven ta ställning till om kommuner ska tillåtas inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan och vilka förutsättningar som i så fall ska vara uppfyllda. Utredningen ska också ta ställning till om kommunala lantmäterimyndigheter ska tillåtas samverka inom fastighetsbildningsverksamheten och vilka förutsättningar som i så fall ska vara uppfyllda.

Utredningen bedömer att gällande rätt inte medger någon form av samverkan mellan kommuner om att inrätta en gemensam kommunal lantmäterimyndighet. Gällande rätt medger inte heller att kommunala lantmäterimyndigheter samverkar med varandra med stöd av kommunallagen. Det alternativ som återstår är alltså att bedöma om det är lämpligt och angeläget att införa särskilda bestämmelser i lagen om kommunal lantmäterimyndighet som gäller möjligheten att inrätta kommunala lantmäterimyndigheter i samverkan och samverkan mellan kommunala lantmäterimyndigheter och också att bedöma om det är möjligt att införa sådana bestämmelser utan att förändra grunderna för hur fastighetsbildningsverksamheten är organiserad enligt gällande rätt.

I fråga om en möjlighet för kommuner att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan bedömer utredningen att de skäl som talar för att införa en sådan möjlighet inte innebär en tydlig samhällsekonomisk vinst på ett nationellt plan. Det finns också vissa alternativa möjligheter att tillgodose de behov som beskrivs, till exempel frivilliga överenskommelser om tjänstledighet för annat arbete för medarbetare. Utredningen bedömer därför att det i nuläget inte bör införas en möjlighet att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan.

Om en sådan möjlighet skulle införas skulle ett antal frågor behöva lösas. Det handlar bland annat om att införa bestämmelser i lagen om kommunal lantmäterimyndighet som reglerar villkoren för att få inrätta en sådan myndighet, vilka kommuner som är behöriga att ansöka, på vilken ort den kommunala lantmäterimyndigheten ska lokaliseras, om det bör införas en geografisk avgränsning eller begränsning av hur många kommuner som skulle få delta i en gemensamt inrättad kommunal lantmäterimyndighet och därmed hur stort område som skulle kunna omfattas av en kommunal lantmäterimyn-

dighet i samverkan och också vad som ska gälla om en kommun vill upphöra som en del av en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan.

I fråga om en eventuell möjlighet för kommunala lantmäterimyndigheter att samverka inom fastighetsbildningen bedömer utredningen att det saknas rättsliga förutsättningar att med tillämpning av kommunallagen (2017:725) införa en möjlighet till avtalssamverkan. Utredningen bedömer att det inte är lämpligt att införa en bestämmelse om samverkan mellan kommunala lantmäterimyndigheter i lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet som reglerar en ny form av samverkan mellan vissa kommuner som, genom en kommunal lantmäterimyndighet, svarar för förrättningsverksamhet som är ett statligt ansvarsområde. Även om det skulle göras en annan bedömning av de rättsliga förutsättningarna för avtalssamverkan har utredningen bedömt att det inte i nuläget bör införas en möjlighet till avtalssamverkan.

Utredningens ställningstagande är att det i nuläget inte bör införas någon möjlighet till inrättande av en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan mellan flera kommuner. Det bör i nuläget inte heller införas en möjlighet till avtalssamverkan mellan kommunala lantmäterimyndigheter.

Tydligare rättsliga förutsättningar för tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheterna

Lantmäteriet ska ha ansvaret för tillsynen över de kommunala lantmäterimyndigheterna

Utredningen har övervägt möjligheten att inrätta en särskild tillsynsmyndighet och att tillsynen skulle kunna utföras av en länsstyrelse. När det gäller alternativet att inrätta en särskild tillsynsmyndighet bedömer utredningen att det skulle bli kostsamt och att det är oklart hur detta skulle finansieras. I bedömningen har utredningen också beaktat att antalet kommunala lantmäterimyndigheter är relativt få och att tillståndet att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet gäller om verksamheten fortlöpande uppfyller de villkor som ställs och att tillsynsområdet därmed skulle bli begränsat eller växa i omfattning. När det gäller alternativet att en länsstyrelse skulle kunna vara tillsynsmyndighet bör också beaktas att endast vissa länsstyrelser skulle

ha ett tillsynsuppdrag och att en länsstyrelses tillsynsuppdrag inte skulle omfatta hela länet även om det finns en eller flera kommunala lantmäterimyndigheter i länet.

Utredningen har beaktat att de områden som tillsynen avser kräver att tillsynsmyndigheten har särskilda kunskaper om verksamhet inom fastighetsbildningsområdet. Det är en viktig förutsättning för att tillsynsmyndigheten ska kunna bedöma om en kommunal lantmäterimyndighet har förutsättningar att fortlöpande uppfylla villkoren som ställs i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet. Utredningen har därför bedömt att ett tillsynsuppdrag för en särskild myndighet eller för en länsstyrelse skulle innebära ökade kostnader för en tillsynsverksamhet som inte heller skulle vara kontinuerlig när det gäller tillsynsobjekten och därför skulle vara svårt att förena med kraven på effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet som bör vara utgångspunkten för tillsynsverksamheten.

Utredningen bedömer att Lantmäteriet är den statliga myndighet som har bäst förutsättningar att utöva tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheternas verksamhet och föreslår därför att Lantmäteriet även fortsättningsvis ska ansvara för tillsynen över en kommunal lantmäterimyndighet. Utredningens ställningstagande blir därför att Lantmäteriet fortsättningsvis är den myndighet som bör ansvara för tillsynen över de kommunala lantmäterimyndigheterna.

Den rättsliga regleringen av tillsynens innehåll bör förtydligas

Utredningens utvärdering visar att Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna är överens om att det i viss mån har varit osäkert vad som ingår i tillsynsverksamheten och också förutsättningarna för att Lantmäteriet ska anmäla till regeringen om att en kommunal lantmäterimyndighets verksamhet bör upphöra.

Utredningen föreslår att 6 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet ska förtydligas så att det framgår att den statliga lantmäterimyndigheten utövar tillsyn över att de kommunala lantmäterimyndigheterna fortlöpande uppfyller villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet. På det sättet klargörs vad tillsynen över de kommunala lantmäterimyndigheterna omfattar och att tillsynen ska ske med utgångspunkt i hur villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäteri-

myndighet uppfylls över tid och i enlighet med de förvaltningsrättsliga bestämmelser som gäller för alla myndigheter.

Utredningen föreslår också att det av 6 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet ska framgå att den statliga lantmäterimyndigheten innan ett tillsynsärende avslutas ska ta ställning till om en anmälan enligt 8 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet ska göras till regeringen. Genom att förtydliga att den statliga lantmäterimyndigheten innan avslutandet av ett tillsynsärende ska ta ställning till om en anmälan till regeringen ska göras, blir det tydligt att utgångspunkten är att den kommunala lantmäterimyndigheten under tiden som ett tillsynsärende pågår ska ges rimliga möjligheter att åtgärda en eventuell brist innan en anmälan sker.

Det bedöms inte finnas behov av andra tillsynsåtgärder

Utredningen bedömer att det inte är motiverat att införa bestämmelser om fler tillsynsåtgärder, till exempel förelägganden eller varningar. Ett införande av fler möjligheter till åtgärder riskerar att minska effektiviteten i tillsynen eftersom tillsynsprocessen kan förlängas och bli mer komplicerad.

Tydligare och nya bestämmelser i förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar

En mer kostnadseffektiv verksamhet och en mer förutsägbar avgiftssättning för sakägare

Utredningen föreslår en tydligare bestämmelse i 1 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar som anger att avgifter som bestäms enligt förordningen ska främja en kostnadseffektiv verksamhet och en avgiftssättning som är mer förutsägbar för sakägare.

Utredningen bedömer att förslaget innebär en tydlig utgångspunkt för Lantmäteriets och de kommunala lantmäterimyndigheternas tillämpning av bestämmelserna i förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar och för Lantmäteriet när föreskrifter om avgifter med stöd av bemyndigandena ska beslutas. En tydligare bestämmelse i 1 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar ger incitament att tillämpa förordningens olika bestämmelser utifrån

kraven på kostnadseffektivitet i förrättningsverksamheten och förutsägbarhet för sakägarna i avgiftssättningen. Utredningen bedömer att förslaget också ökar förutsättningarna för regeringen att styra och följa upp kostnadseffektiviteten i förrättningsverksamheten.

En tydligare bestämmelse om uttag av avgifter

Utredningen föreslår en ny bestämmelse som anger att avgifter som tas ut med timtaxa enligt 4 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar ska beräknas utifrån hur lång tid som skäligen behövts för handläggningen.

Utredningen bedömer att det är viktigt att myndighetsinterna förhållanden får mindre genomslag i den slutliga kostnaden för sakägaren. Utredningen föreslår därför att det av 4 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar ska framgå att när timtaxa tillämpas ska lantmäterimyndigheterna debitera sakägarna för den tid som skäligen behövts för handläggningen. Det innebär att den slutliga debiteringen alltid måste föregås av en skälighetsbedömning som utgår från samtliga omständigheter i det enskilda fallet, vilket medför ett större bedömningsutrymme jämfört med bedömningen av vilka kostnader som behövts för handläggningen. Förslaget medför en viss risk för att lantmäterimyndigheten inte får full kostnadstäckning för all handläggning som utförs i ett enskilt ärende. Utredningen bedömer att det får finansieras utifrån den samlade intäkten av all förrättningsverksamhet.

En ny bestämmelse om fast avgift för mindre tidskrävande förrättningar

Utredningen föreslår att det i 4 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar ska införas en bestämmelse om att fast avgift ska tas ut för förrättningar med en handläggningstid som är högst 20 timmar om det inte i ett enskilt fall finns särskilda skäl att i stället beräkna avgiften utifrån den tid som lagts ned.

Utredningen bedömer att en bestämmelse som innebär att lantmäterimyndigheten i vissa fall som huvudregel ska debitera en fast avgift bör medföra större incitament till kostnadseffektivitet i avgiftssättningen. Det kan också skapa goda förutsättningar för en

framtida utvärdering och uppföljning av vilka effekter en debitering med fast avgift får, i fråga om kundnöjdhet, effektivitet och i förhållande till principen om full kostnadstäckning. Utredningen bedömer att förrättningar som har en begränsad omfattning och därför behöver mindre än totalt 20 timmars arbete för handläggning av ärendet bör vara lämpliga att debitera med fast avgift. Detta gäller oavsett om förrättningen genomförs och avslutas med ett avslutningsbeslut eller ett inställelsebeslut.

Utredningen bedömer att lantmäterimyndigheten, om det finns särskilda skäl, i stället för att tillämpa en fast avgift kan bestämma avgiften enligt timtaxa om den faktiska handläggningstiden är väsentligt kortare än 20 timmars arbete och det därmed framstår som oskäligt att debitera sakägaren en fast avgift.

En tydligare bestämmelse om information till sakägare om möjligheten att begära anbud om fast pris

Utredningen föreslår att det ska införas en bestämmelse i 5 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar som anger att lantmäterimyndigheten ska informera sakägare om möjligheten att begära ett skriftligt anbud om fast avgift.

Av utredningens utvärdering har det framgått att bestämmelsen om att en sakägare kan begära att lantmäterimyndigheten, om det är möjligt, lämnar skriftligt anbud för en viss förrättning eller del av förrättning tillämpas i mycket liten utsträckning. Utredningen bedömer att en ökad tillämpning av bestämmelsen skulle leda till en ökad förutsägbarhet, och därmed också rättssäkerhet, för sakägarna i förrättningsärenden. Det finns därför skäl att införa en bestämmelse om att sakägare ska informeras om möjligheten att begära ett skriftligt anbud.

De kommunala lantmäterimyndigheternas avgifter i förrättningsverksamhet

Utredningen föreslår att bemyndigandet i 14 § förordning om avgifter vid lantmäteriförrättningar för de kommunala lantmäterimyndigheterna om att besluta om lägre avgifter än de som Lantmäteriet meddelat föreskrifter om ska upphävas. Av den förslagna nya lydelsen

av 14 § förordning om avgifter vid lantmäteriförrättningar ska det framgå att de kommunala lantmäterimyndigheterna ska tillämpa samma avgifter som Lantmäteriet meddelar föreskrifter om.

Utredningens utvärdering visar att avgiftssättningen inom förrättningsverksamheten i landet skiljer sig åt beroende på vilken lantmäterimyndighet som handlägger förrättningen. Utredningen bedömer att det är av grundläggande betydelse för enhetlighet och rättssäkerhet för de enskilda som berörs av den offentligrättsliga verksamheten att avgiftssättningen inom avgiftsbelagd offentligrättslig verksamhet är lika i hela landet. Den enskilde sakägaren som berörs av den myndighetsutövning som förrättningsverksamheten innebär ska inte påverkas av att staten organiserat ansvaret för att utföra förrättningsverksamheten i en geografisk uppdelning mellan Lantmäteriet och flera kommunala lantmäterimyndigheter.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988)

Härigenom föreskrivs i fråga om fastighetsbildningslagen (1970:988) att 4 kap. 7 och 7 a §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	4 kap.
	7 §[1]
En förrättning *skall* handläggas av lantmäterimyndigheten i den ort där den eller de berörda fastigheterna är belägna. Ligger fastigheterna under flera lantmäterimyndigheter, *skall* förrättningen handläggas av endera myndigheten.	En förrättning *ska, med undantag för en förrättning som anges i andra stycket,* handläggas av lantmäterimyndigheten i den ort där den eller de berörda fastigheterna är belägna. Ligger fastigheterna under flera lantmäterimyndigheter, *ska* förrättningen handläggas av endera myndigheten. *En förrättning där en statlig myndighet eller ett statligt helägt bolag är sökande ska ges in till och handläggas av den statliga lantmäterimyndigheten.*

[1] Senaste lydelse 2003:628.

4 kap.

7 a §[2]

Om en kommun är sakägare vid en förrättning som handläggs av en kommunal lantmäterimyndighet, får kommunen eller en annan sakägare begära att förrättningen i stället ska handläggas av den statliga lantmäterimyndigheten.

En sådan begäran ska göras hos förrättningslantmätaren innan förrättningen har avslutats. Förrättningen ska då avbrytas och ärendet överlämnas till den statliga lantmäterimyndigheten.

Om en sakägare har begärt överlämning av en förrättning enligt första stycket i uppenbart otillbörligt syfte får beslut fattas om att sakägaren ska betala de ökade förrättningskostnaderna, oavsett hur förrättningskostnaderna i övrigt ska fördelas mellan sakägare i förrättningen. Innan ett sådant beslut meddelas ska sakägaren ges tillfälle att yttra sig.

Bestämmelserna i denna paragraf omfattar inte förrättningar som grundas på avtal om köp, byte eller gåva enligt 4 kap. jordabalken.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

För förrättningar som har påbörjats före ikraftträdandet tillämpas 4 kap. 7 a § i den äldre lydelsen.

[2] Senaste lydelse 2008:543.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet

dels att 2 § och 4–6 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 5 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §	
För tillstånd krävs att kommunen visar att	
1. myndigheten kommer att få hela kommunen som sitt verksamhetsområde,	
2. myndighetens arbetsuppgifter väsentligen kommer att begränsas till förrättningsverksamhet *och myndighetsservice i anslutning till förrättningsverksamheten*,	2. myndighetens arbetsuppgifter väsentligen kommer att begränsas till förrättningsverksamhet,
3. *myndigheten kommer att få* en för ändamålet lämplig organisation *och en verksamhet som kan beräknas få tillräcklig omfattning för att nödvändig kompetens skall kunna upprätthållas*,	3. *myndighetens verksamhet kommer att ha tillräcklig omfattning för att nödvändig kompetens ska kunna upprätthållas och att myndigheten får* en för ändamålet lämplig organisation *som innebär att lokaler och medarbetare är oberoende i förhållande till kommunen*,
4. *minst två tjänstemän inom myndigheten kommer att ha* den kompetens och erfarenhet som krävs för att handlägga förrättningar,	4. *myndigheten kommer att ha ett tillräckligt antal medarbetare som har* den kompetens och erfarenhet som krävs för att handlägga förrättningar, *och*
5. *myndighetens informationssystem kommer att få en sådan teknisk standard som säkerställer det informationsutbyte mellan stat och kommun som behövs inom lantmäteriområdet.*	5. *myndigheten kommer att använda ärendehanteringssystem och andra tekniska handläggningsstöd som tillhandahålls av den statliga lantmäterimyndigheten.*

Kommunen ska, efter att tillstånd meddelats, visa att den kommunala lantmäterimyndigheten fortlöpande uppfyller villkoren enligt punkterna 1–5.

4 §[1]

En kommunal lantmäterimyndighet ska börja sin verksamhet vid det årsskifte som infaller närmast efter det att ett år förflutit sedan tillståndet meddelades.

Verksamheten får påbörjas tidigare än vad som framgår av första stycket, om den statliga lantmäterimyndigheten i det enskilda fallet beslutar om det.

När en kommunal lantmäterimyndighet börjar sin verksamhet enligt första eller andra stycket, ska den statliga lantmäterimyndigheten överlämna samtliga pågående ärenden i kommunen till den kommunala lantmäterimyndigheten med undantag för ärenden som en kommunal lantmäterimyndighet inte ska handlägga enligt 5 § 1–5 eller om det av annat skäl är uppenbart oskäligt att ett pågående ärende överlämnas.

5 §[2]

Den kommunala lantmäterimyndigheten handlägger ärenden om fastighetsbildning, fastighetsbestämning, särskild gränsutmärkning och fastighetsregistrering inom kommunen. Till den statliga lantmäterimyndigheten ska *dock* överlämnas	Den kommunala lantmäterimyndigheten handlägger *i huvudsak* ärenden om fastighetsbildning, fastighetsbestämning, särskild gränsutmärkning och fastighetsregistrering inom kommunen. Till den statliga lantmäterimyndigheten ska överlämnas *förrättningar och andra ärenden*

[1] Senaste lydelse 2008:532.
[2] Senaste lydelse 2009:563.

1. *förrättningar* som avses i 4 kap. 7 a § andra stycket fastighetsbildningslagen (1970:988),	1. som avses i 4 kap. 7 a § fastighetsbildningslagen (1970:988),
2. *förrättningar* som avser flera lantmäterimyndigheters verksamhetsområden,	2. som avser flera lantmäterimyndigheters verksamhetsområden,
3. stora jord- och skogsbruksförrättningar som inte omfattar ny bebyggelse, *och*	3. *som avser* stora jord- och skogsbruksförrättningar som inte omfattar ny bebyggelse,
4. *andra särskilda förrättningar* som av kompetens- eller resursskäl inte bör handläggas hos myndigheten.	4. som av kompetens- eller resursskäl inte bör handläggas hos myndigheten, *och*
	5. om det när ansökan ges in kan antas att handläggningen av förrättningen eller ärendet omfattas av bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen (2018:585) ska förrättningen eller ärendet utan dröjsmål överlämnas.

Beslut av den kommunala lantmäterimyndigheten att överlämna en förrättning får inte överklagas.

5 a §

En kommunal lantmäterimyndighet får inom sitt verksamhetsområde utföra uppdragsverksamhet under förutsättning att verksamheten inte påverkar myndighetens oberoende i förhållande till kommunen och att verksamhetens omfattning inte medför en negativ inverkan på handläggningstiderna i myndighetens förrättningsverksamhet.

	Uppdragsverksamheten får endast omfatta
	1. upprättande av fastighetsförteckning samt fastighets- och arkivutredning,
	2. rådgivning och utbildning i fastighetsrättsliga frågor,
	3. upprättande av ansökan om lagfart, värdeintyg för lagfart och nybyggnadskarta, om uppdragsverksamheten utförs i samband med ett ärende i förrättningsverksamhet, och
	4. gränsutvisning.
	Den kommunala lantmäterimyndigheten ska ta ut avgifter för genomförd uppdragsverksamhet och redovisa resultatet till den statliga lantmäterimyndigheten.
6 §[3]	
Den statliga lantmäterimyndigheten utövar tillsyn över verksamheten vid de kommunala lantmäterimyndigheterna.	Den statliga lantmäterimyndigheten utövar tillsyn över *att en kommunal lantmäterimyndighet fortlöpande uppfyller villkoren i 2 § 1–5.*
	Den statliga lantmäterimyndigheten ska senast innan ett tillsynsärende avslutas ta ställning till om en anmälan enligt 8 § ska göras.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

[3] Senaste lydelse 2008:532.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar

dels att 1, 2, 4, 5 och 14 §§ ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 13 § ska lyda ”Övriga bestämmelser”.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 §[1]	
Denna förordning innehåller bestämmelser om avgifter för förrättningar som handläggs av en lantmäterimyndighet och om beslut om debitering av förrättningskostnader (räkningar).	Denna förordning innehåller bestämmelser om avgifter för förrättningar som handläggs av en lantmäterimyndighet och om beslut om debitering av förrättningskostnader (räkningar). *Avgifter som bestäms enligt denna förordning ska främja en kostnadseffektiv verksamhet och en avgiftssättning som är förutsägbar för sakägare.*
2 §[2]	
Med förrättning avses i denna förordning även godkännande av överenskommelser enligt 43 § och av ändringar enligt 43 a § anläggningslagen (1973:1149), registrering av andelstal enligt 24 a § samma lag och frigörande av fastighetstillbehör enligt 12 a § ledningsrättslagen (1973:1144).	
Taxeavgift som beslutas med stöd av denna förordning ska även omfatta lantmäterimyndighetens kostnader för införande i fastighetsregistret.	Taxeavgift som beslutas med stöd av denna förordning ska även omfatta lantmäterimyndighetens kostnader för införande i fastighetsregistret *och kostnader för Lantmäteriets ansvar enligt 5 a § första stycket förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet.*

[1] Senaste lydelse 1998:1188.
[2] Senaste lydelse 2022:364.

4 §[3]

Avgiften ska antingen beräknas utifrån hur lång tid som behövs för handläggning av förrättningen och införande i fastighetsregistret eller, om det är särskilt föreskrivet, tas ut med fast belopp för vissa förrättningar, delar av förrättningar och i vissa fall införande i fastighetsregistret.	Avgiften ska antingen beräknas utifrån hur lång tid som *skäligen* behövs för handläggning av förrättningen och införande i fastighetsregistret eller, om det är särskilt föreskrivet, tas ut med fast belopp för vissa förrättningar, delar av förrättningar och i vissa fall införande i fastighetsregistret. *Har handläggningen av förrättningen behövt högst 20 timmars arbete ska avgiften tas ut med fast belopp, om det inte finns särskilda skäl att beräkna avgiften enligt första stycket.*
Om en sakägare begär det *skall* lantmäterimyndigheten, om det är möjligt, för en viss förrättning eller för en del av förrättningen, lämna ett skriftligt anbud.	Om en sakägare begär det *ska* lantmäterimyndigheten, om det är möjligt, för en viss förrättning eller för en del av förrättningen, lämna ett skriftligt anbud.

5 §[4]

	Lantmäterimyndigheten ska informera sakägaren om möjligheten att begära skriftligt anbud enligt första stycket.

14 §[5]

En kommunal lantmäterimyndighet *får besluta om lägre avgifter än de* som Lantmäteriet har meddelat föreskrifter om enligt 3 §.	En kommunal lantmäterimyndighet *ska tillämpa de bestämmelser om avgifter* som Lantmäteriet har meddelat föreskrifter om enligt 3 §.

[3] Senaste lydelse 2017:1296.
[4] Senaste lydelse 1998:1188.
[5] Senaste lydelse 2008:697.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet

dels att 5 § och 12 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 5 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
5 §[1]	
Lantmäteriet ska	
1. ansvara för uppbyggnad, drift, uppdatering och tillhandahållande av grundläggande geografisk information och fastighetsinformation, inklusive de allmänna kartorna,	
2. handlägga inskrivningsärenden enligt jordabalken,	
3. handlägga förrättningar,	
4. ansvara för drift och uppdatering av pantbrevssystem och lägenhetsregister och för att tillhandahålla pantbrevsinformation, information från pantbrevssystem, pantbrevsanknuten information och information från lägenhetsregister,	
5. ansvara för de nationella geodetiska referensnäten,	
6. verka för enhetlighet, samordning och kvalitet inom mätningsområdet och inom det karttekniska området,	
7. verka för ett ändamålsenligt och vårdat ortnamnsskick samt besluta om ortnamn i den utsträckning inte någon annan myndighet har befogenhet att göra det,	
8. ansvara för redovisning, tillsyn och skötsel av Sveriges riksgräns på land mot Finland,	
9. bedriva forsknings- och utvecklingsverksamhet inom sitt verksamhetsområde,	
10. avgöra ärenden om fastigheters skattetal,	
11. utöva tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheterna, och	11. utöva tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheterna *enligt 6 § lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet*, och

[1] Senaste lydelse 2025:1.

12. tillgodose Försvarsmaktens behov av geografisk information och fastighetsinformation samt av råd och stöd i fråga om sådan information.

5 a §

Lantmäteriet ansvarar för att tillhandahålla utbildningar, handböcker, handledningar, rutiner, riktlinjer och motsvarande övergripande stöd, ärendehanteringssystem och andra tekniska handläggningsstöd till all förrättningsverksamhet.

Lantmäteriet ansvarar också för att följa upp och i årsredovisningen redovisa resultatet av alla lantmäterimyndigheters verksamhet.

12 §[2]

Lantmäteriet får bedriva uppdragsverksamhet endast om verksamheten omfattar

1. upprättande av fastighetsförteckning samt fastighets- och arkivutredning,
2. rådgivning och utbildning i fastighetsrättsliga och geodetiska frågor,
3. rådgivning och utbildning i fastighetstekniska frågor i samband med upprättande av sådan redovisning i planbeskrivningen som avses i 4 kap. 33 § första stycket 3 plan- och bygglagen (2010:900),
4. upprättande av ansökan om lagfart, värdeintyg för lagfart och nybyggnadskarta, om uppdragsverksamheten utförs i samband med fastighetsbildning,
5. förslag till detaljplaneändring av genomförandekaraktär som behövs för att genomföra en förrättning,
6. gränsutvisning,
7. upprättande av avtal enligt anläggningslagen (1973:1149),
8. bildande av samfällighetsförening,
9. myndighetssamverkan som avser uppdrag åt statliga myndigheter,

[2] Senaste lydelse 2011:414.

10. mätning, beräkning och kartläggning (MBK-verksamhet) samt underlag och förslag till enklare detaljplan av genomförandekaraktär i de delar av Sverige där andra lösningar saknas av marknadsskäl, eller

11. tekniskt handläggningsstöd i förrättningsprocessen.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 27 mars 2024 om utredningens direktiv (dir. 2024:34).

Enligt direktiven ska utredningen göra en översyn av lantmäterimyndigheternas organisering i syfte att förbättra förutsättningarna för både den statliga och de kommunala lantmäterimyndigheterna att bedriva en effektiv, enhetlig och rättssäker fastighetsbildningsverksamhet i hela landet. Utredningen ska föreslå en tydligare bestämmelse om vad som ingår i Lantmäteriets övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten. När det gäller de kommunala lantmäterimyndigheterna ska utredningen föreslå tydligare bestämmelser om kommunala lantmäterimyndigheters ansvarsområde och vilka villkor som ska vara uppfyllda för att en kommun ska få regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. Utredningen ska också ta ställning till om kommuner ska tillåtas att inrätta kommunala lantmäterimyndigheter i samverkan och om kommunala lantmäterimyndigheter ska tillåtas samverka inom fastighetsbildningen. Utredningen ska ta ställning till om Lantmäteriet ska fortsätta vara tillsynsmyndighet över de kommunala lantmäterimyndigheterna, föreslå tydligare bestämmelser om vad som ska ingå i tillsynen och föreslå hur regeringen kan få del av den samlade fastighetsbildningsverksamhetens resultat. Slutligen ska utredningen lämna förslag om uttag av avgifter i förrättningsverksamheten som innebär en mer kostnadseffektiv verksamhet och en mer förutsägbar avgiftssättning för sakägare. Inriktningen för utredningens arbete är enligt direktiven att staten även i fortsättningen ska ha det övergripande ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten, att ansvaret för förrättningsverksamheten ska organiseras så att det finns goda förut-

sättningar för en effektiv, enhetlig och rättssäker fastighetsbildningsverksamhet i hela landet och att de samlade resurserna kan användas så effektivt som möjligt.

2.2 Uppdragets genomförande

Utredningens arbete inleddes den 2 april 2024 och utredningen har haft tio sammanträden med experter och sakkunniga, varav ett sammanträde under två dagar. Sakkunniga och experter har också haft möjlighet att fortlöpande under utredningens arbete inkomma med förslag och synpunkter som har varit värdefulla för utredningens arbete och diskuterats vid sammanträden med alla sakkunniga och experter.

Utredningen har haft möten med och fått värdefulla synpunkter från olika myndigheter och aktörer som i sin verksamhet ofta berörs av bestämmelserna i fastighetsbildningslagen (1970:988) som sakägare eller som företrädare för sakägare. Utredningen har haft kontakter med Akademiska Hus AB, Atrium Ljungberg AB, Einar Mattsson AB, Ekonomistyrningsverket, Fastighetsägarna, Fortifikationsverket, Försvarsmakten, Jernhusen AB, JM AB, de kommunala lantmäterimyndigheterna i Göteborg, Lund, Nacka, Sandviken och Stockholm, Lantmäteriet, Mark- och miljööverdomstolen i Svea hovrätt, Nätverket för bostadsutvecklarnas bolagslantmätare, Nätverket för kommuner med kommunala lantmäterimyndigheter, Riksförbundet enskilda vägar, Rikshem AB, Statens fastighetsverk, Styrgruppen för samverkan om ett framtida tekniskt handläggningsstöd till förrättningsverksamhet, Sveriges Kommuner och Regioner, Säkerhetspolisen, Trafikverket, Upphandlingsmyndigheten och Vesterlins & Co AB. De synpunkter som har framförts vid dessa kontakter har beskrivits för utredningens sakkunniga och experter och diskuterats vid sammanträden.

Utredningen har därutöver haft en dialog med Utredningen om koordinatbestämda fastighetsgränser (SOU 2025:80) och Utredningen om kontroll vid överlåtelse och upplåtelse av egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret (SOU 2024:84).

Utredningen har under hösten 2024 haft kontakt med fastighetsbildningsmyndigheter i Danmark, Finland och Norge.

Utredningen har den 3 oktober 2024 genomfört ett studiebesök hos den kommunala lantmäterimyndigheten i Nacka kommun och

i samband med besöket också haft möjlighet att närvara vid förrättningsverksamhet som gällde en fastighet i Nacka kommun. Utredningen har den 4 november 2024 besökt funktionen Ärendemottagning vid Lantmäteriet i Gävle.

Den statistik om förrättningsverksamhet i Lantmäteriet och i de kommunala lantmäterimyndigheterna som utredningen har använt i betänkandet har, om inte annat anges i texten, tagits fram av Lantmäteriet.

2.3 Begrepp som används i betänkandet

Utredningen använder i betänkandet begreppet fastighetsbildningsverksamhet när Lantmäteriets och de kommunala lantmäterimyndigheternas verksamhet beskrivs mer övergripande och gäller då all den verksamhet som lantmäterimyndigheterna genomför.

Begreppet förrättningsverksamhet används när utredningen beskriver de förrättningar som ska genomföras av lantmäterimyndigheter enligt 4 kap. fastighetsbildningslagen, de ärenden som enligt annan författning ska handläggas som förrättningar samt de ärenden som i avgiftshänseende jämställs med förrättning enligt bestämmelser i förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar.

Lantmäteriet är enligt 1 § förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet den statliga lantmäterimyndigheten. Lantmäteriet har flera uppdrag som gäller fastighetsbildningsverksamhet. Utredningen har valt att ange Lantmäteriet i de texter som beskriver Lantmäteriets uppdrag inom fastighetsbildningsverksamheten och att i utredningens förslag till ändring i lag använda uttrycket den statliga lantmäterimyndigheten.

2.4 Betänkandets disposition

Kapitel 1 innehåller utredningens författningsförslag. Kapitel 2 redovisar utredningens uppdrag och arbete.

Kapitel 3 innehåller en beskrivning av nuvarande bestämmelser om statens övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten och bestämmelserna i lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet.

Kapitel 4 redovisar statliga utredningar och rapporter från Riksrevisionen och Statskontoret som har utgjort ett viktigt underlag för utredningens arbete.

Kapitel 5 beskriver hur ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten är organiserat i de nordiska länderna.

Kapitel 6 innehåller en beskrivning och utvärdering av statens övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten och en beskrivning av ansvarsfördelningen inklusive kostnadsfördelningen i förhållande till de kommunala lantmäterimyndigheterna.

Kapitel 7 innehåller utredningens överväganden och förslag om en tydligare och mer ändamålsenlig organisering av statens övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten. Kapitlet innehåller förslag om vad som ska ingå i Lantmäteriets övergripande ansvar, förslag om hur Lantmäteriet ska följa upp och redovisa det samlade resultatet i all förrättningsverksamhet, förslag om hur kostnaderna för det övergripande ansvaret ska fördelas mellan lantmäterimyndigheterna och en analys av om utredningens förslag som gäller statens övergripande ansvar är förenligt med relevanta regelverk för upphandling, konkurrens och statsstöd.

Kapitel 8 innehåller en beskrivning och utvärdering av de kommunala lantmäterimyndigheternas ansvarsområde och förutsättningar för att bedriva verksamheten resurseffektivt och rättssäkert.

Kapitel 9 innehåller utredningens överväganden och förslag om förtydliganden och förändringar i bestämmelser om vilken förrättningsverksamhet och annan verksamhet som en kommunal lantmäterimyndighet ska svara för. Kapitlet innehåller också förslag om ansökningar om förrättningar som ska ges in till och handläggas av Lantmäteriet och förslag om överlämnande av förrättningar och andra ärenden när bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen (2018:585) kan antas bli tillämpliga. I kapitlet finns också ett förslag som gäller sakägares ansvar för förrättningskostnader om en begäran om överlämnande till Lantmäteriet har gjorts i uppenbart otillbörligt syfte, ett förslag om en kommunal lantmäterimyndighets uppdragsverksamhet och ett förslag om förtydligande av bestämmelsen i 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet om överlämnande av ärenden till den statliga lantmäterimyndigheten.

Kapitel 10 innehåller en beskrivning av de nuvarande villkoren för att en kommun ska få regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet.

Kapitel 11 innehåller utredningens förslag om vilka villkor som enligt 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet ska vara uppfyllda för att en kommun ska få regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. Kapitlet innehåller också utredningens förslag om hur övergången till en kommunal lantmäterimyndighet bör regleras i författning.

Kapitel 12 innehåller utredningens bedömning och ställningstagande som gäller kommuners möjligheter att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan och möjligheter att samverka inom förrättningsverksamheten.

Kapitel 13 innehåller en utvärdering av Lantmäteriets tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheterna.

Kapitel 14 innehåller utredningens överväganden och förslag om vilken myndighet som ska ansvara för tillsynsverksamheten och förslag om tydligare bestämmelser ansvaret för tillsynen och tillsynens innehåll.

Kapitel 15 innehåller en utvärdering av bestämmelserna om lantmäterimyndigheternas uttag av avgifter.

Kapitel 16 innehåller utredningens förslag om ändringar i förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar och förslag om en kommunal lantmäterimyndighets tillämpning av bestämmelserna.

Kapitel 17 innehåller utredningens förslag om när de ändringar i lagstiftning som utredningen föreslår ska träda i kraft och utredningens bedömningar av när föreslagna ändringar i förordningar kan träda i kraft. Kapitlet innehåller också utredningens förslag när det gäller övergångsbestämmelser till förslagen om ändringar i lag och utredningens bedömningar som gäller övergångsbestämmelser och förslag till ändringar i förordning.

Kapitel 18 redovisar utredningens bedömning av konsekvenserna av de förslag som lämnas och på vilka sätt utredningens förslag bedöms leda till förbättrade förutsättningar för effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet i fastighetsbildningen. Utredningen redovisar också i vilka fall det bedöms uppstå kostnader för att genomföra förslagen, hur dessa kostnader ska finansieras och vilka övriga samhällsekonomiska effekter som kan förväntas.

Kapitel 19 innehåller författningskommentarer till utredningens lagförslag.

3 Nuvarande bestämmelser

3.1 Inledning

Fastighetsbildningsverksamhet är ett statligt ansvar. Regeringen har genom förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet delegerat ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten till Lantmäteriet. Det innebär att Lantmäteriet ansvarar för att fastighetsbildningsverksamheten i hela landet har förutsättningar för att vara effektiv, enhetlig och rättssäker. Lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet innebär att en kommun kan ansöka om regeringens tillstånd att få inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. En kommunal lantmäterimyndighet som har inrättats efter tillstånd av regeringen svarar för handläggningen av förrättningar och ärenden inom fastighetsbildningsverksamhet i en kommun.

I regeringens proposition 2005/06:5 Lantmäteriverksamheten analyserades frågan om fastighetsbildningsverksamhet som ett offentligt åtagande (s. 27–28). Regeringen framhöll att det främsta skälet till att fastighetsbildningsverksamheten även fortsatt ska vara ett offentligt åtagande är att en rationell fastighetsindelning har stor betydelse för möjligheterna att utnyttja mark och vatten på ett effektivt sätt. Regeringen konstaterade också att fastighetsbildningsverksamhet kan jämställas med annan infrastruktur som vägar och järnvägar och att verksamhetens karaktär av myndighetsutövning och fastighetsregistrets betydelse för en effektivt fungerande fastighetsmarknad sammantaget utgör starka skäl för ett fortsatt offentligt åtagande.

I detta kapitel beskriver utredningen den rättsliga regleringen som gäller statens övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten och de bestämmelser som nu gäller för att en kommun ska få regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet som, inom kommunens geografiska område, ska svara för

handläggning av förrättningar och ärenden. Kapitlet beskriver också den historiska bakgrunden till de bestämmelser som gäller i dag.

3.2 Regeringsformen

Enligt 1 kap. 8 § regeringsformen finns det för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. I 12 kap. 1 § regeringsformen anges att Justitiekanslern och andra statliga förvaltningsmyndigheter som inte enligt regeringsformen eller annan lag är myndigheter under riksdagen lyder under regeringen. I 14 kap. 1 § regeringsformen anges att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar och i 2 § anges att kommunerna sköter regionala och kommunala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Närmare bestämmelser om detta finns i lagstiftning.

Genomförande av statlig och kommunal verksamhet sker enligt lag eller förordning som enligt bestämmelser i 8 kap. regeringsformen beslutas av riksdagen eller regeringen.

Riksdagen beslutar om lagstiftning som gäller enskildas personliga ställning och ekonomiska förhållanden inbördes och förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (8 kap. 2 § regeringsformen). Regeringen beslutar om föreskrifter om verkställighet av lag och föreskrifter som följer av regeringens restkompetens (8 kap. 7 § regeringsformen).

3.3 Myndighetsförordningen

Regeringen beslutar om myndighetsförordningen (2007:515) som innehåller bestämmelser om statliga myndigheters ledning och ansvar för att genomföra verksamheten. Enligt 3 § myndighetsförordningen ansvarar myndighetens ledning för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Enligt 6 § myndighetsförordningen ska myndigheten fortlöpande utveckla verksamheten och verka för att genom samarbete med myn-

digheter och andra ta tillvara de fördelar som kan vinnas för enskilda och för staten som helhet. Myndigheten ska också enligt denna bestämmelse tillhandahålla information om myndighetens verksamhet och följa sådana förhållanden utanför myndigheten som har betydelse för verksamheten.

3.4 Förordningen med instruktion för Lantmäteriet

3.4.1 Allmänt om styrningen

I myndigheternas instruktioner kan regeringen bestämma hur myndigheten ska ledas och vilka frågor som myndighetens ledning ska ansvara för som bland annat arbetsordning, organisation och verksamhetsplan (4 § myndighetsförordningen).

Lantmäteriet är enligt 1 § förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet den statliga lantmäterimyndigheten. Lantmäteriet är förvaltningsmyndighet för frågor om fastighetsindelning, om grundläggande geografisk information och fastighetsinformation, om inskrivning enligt jordabalken och om geodetiska referenssystem (2 §). Lantmäteriet leds av en styrelse (13 §). Generaldirektören är myndighetschef (24 §).

Alla myndigheter ska i sitt arbete följa sin instruktion och ta ansvar för att genomföra myndighetens uppdrag på bästa sätt. I det ligger att myndigheten ansvarar för att organisera arbetet på ett sätt som ger möjlighet till effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet. Utifrån bestämmelserna i myndighetsförordningen och förordningen om myndighetens instruktion styr regeringen myndigheten ”precis så bestämt och i den omfattning som man finner lämpligt i varje särskild situation”, se prop. 1986/87:99 s. 27. Regeringens styrning av myndigheter och uppföljningen av myndighetens genomförande av sitt uppdrag sker utifrån myndighetsdialoger, myndighetens årsredovisningar och regeringsuppdrag.

Ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag (12 kap. 2 § regeringsformen).

3.4.2 Bestämmelser om Lantmäteriets övergripande ansvar för fastighetsbildning

Lantmäteriet har ansvar för många verksamheteter och frågor utöver fastighetsbildningsverksamheten.

När det gäller fastighetsbildningsverksamheten har Lantmäteriet ett övergripande ansvar för all fastighetsbildningsverksamhet i hela landet. Det övergripande ansvaret påverkas inte av att det finns kommunala lantmäterimyndigheter, se prop. 1995/96:78 s. 46.

Det finns flera bestämmelser i förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet som gäller Lantmäteriets övergripande ansvar för all förrättningsverksamhet inom fastighetsbildningen. Enligt 3 § 1 instruktionen ska Lantmäteriet verka för en enhetlig och ändamålsenlig förrättningsverksamhet och en ändamålsenlig fastighetsindelning.

I 5 § 11 Lantmäteriets instruktion finns en bestämmelse som anger att Lantmäteriet ska utöva tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheterna.

Enligt 6 § 6 instruktionen ska Lantmäteriet inom ramen för sitt verksamhetsområde ge råd och stöd.

Enligt 9 § instruktionen ska Lantmäteriet se till att de regelverk och rutiner som myndigheten disponerar över är kostnadseffektiva och enkla för medborgare och företag.

Dessa bestämmelser i Lantmäteriets instruktion reglerar alltså Lantmäteriets övergripande ansvar för all förrättningsverksamhet i hela landet.

3.5 Lagen om kommunal lantmäterimyndighet

Den nuvarande lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet trädde i kraft den 1 januari 1996. Det huvudsakliga motivet till lagen var behovet av att samordna fastighetsbildningsverksamheten med plan- och byggprocessen, se prop. 1995/96:78 s. 46. I förarbetena till lagen anges att fastighetsbildningsverksamheten är ett statligt ansvarsområde, men att det för kommunerna är en frivillig verksamhet, se prop. 1995/96:78 s. 47–48. På samma sätt som gäller för alla myndigheter ska verksamheten inom en kommunal lantmäterimyndighet motsvara de krav som ställs i grundlagen om att beakta

allas likhet inför lagen och om att iaktta saklighet och opartiskhet, se prop. 1995/96:78 s. 46.

Enligt 1 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet får regeringen meddela tillstånd för en kommun att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet och att svara för verksamheten vid myndigheten.

Enligt 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet måste vissa villkor vara uppfyllda för att regeringen ska kunna besluta om tillstånd för en kommun som vill inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. För tillstånd krävs enligt 2 § att kommunen visar att

1. myndigheten kommer att få hela kommunen som sitt verksamhetsområde
2. myndighetens arbetsuppgifter väsentligen kommer att begränsas till förrättningsverksamhet och myndighetsservice i anslutning till förrättningsverksamheten
3. myndigheten kommer att få en för ändamålet lämplig organisation och en verksamhet som kan beräknas få tillräcklig omfattning för att nödvändig kompetens ska kunna upprätthållas
4. minst två tjänstemän inom myndigheten kommer att ha den kompetens och erfarenhet som krävs för att handlägga förrättningar
5. myndighetens informationssystem kommer att få en sådan teknisk standard som säkerställer det informationsutbyte mellan stat och kommun som behövs inom lantmäteriområdet.

I 3 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet finns bestämmelser om att ansökan ska ges in till den statliga lantmäterimyndigheten, att den ska vara skriftlig och att den ska innehålla den utredning som krävs för ärendets prövning.

I 4 § finns bestämmelser om när en nyinrättad kommunal lantmäterimyndighet ska börja sin verksamhet.

En kommunal lantmäterimyndighets förrättningsverksamhet beskrivs i 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet. Enligt bestämmelsen ska en kommunal lantmäterimyndighet svara för att handlägga ärenden om fastighetsbildning, fastighetsbestämning, särskild gränsutmärkning och fastighetsregistrering inom kommunen. I bestämmelsen anges att vissa förrättningar ska överlämnas till den statliga lantmäterimyndigheten. Det gäller

1. förrättningar som avses i 4 kap. 7 a § andra stycket fastighetsbildningslagen (1970:988)
2. förrättningar som avser flera lantmäterimyndigheters verksamhetsområden
3. stora jord- och skogsbruksförrättningar som inte omfattar ny bebyggelse
4. andra särskilda förrättningar som av kompetens- eller resursskäl inte bör handläggas hos myndigheten.

Bestämmelsens första punkt gäller förrättningar som avses i 4 kap. 7 a § andra stycket fastighetsbildningslagen där kommunen är sakägare och kommunen eller en annan sakägare begär att den statliga lantmäterimyndigheten ska handlägga ärendet. Enligt 4 kap. 7 a § tredje stycket gäller bestämmelserna i 4 kap. 7 a § inte förrättningar som grundas på köp, byte eller gåva enligt 4 kap. jordabalken (1970:994).

Beslut av den kommunala lantmäterimyndigheten att överlämna en förrättning får enligt 5 § sista stycket lagen om kommunal lantmäterimyndighet inte överklagas.

Enligt 6 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet utövar Lantmäteriet tillsyn över verksamheten vid de kommunala lantmäterimyndigheterna. I 7 § samma lag finns en bestämmelse om förfarandet när en kommunal lantmäterimyndighet inte längre vill svara för förrättningsverksamheten inom kommunen. I 8 § samma lag finns en bestämmelse om att regeringen efter anmälan från Lantmäteriet utifrån vissa förutsättningar kan återkalla ett tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet.

3.6 Finansiering av förrättningsverksamheten

Fastighetsbildningsverksamhet finansieras genom avgifter. Bestämmelser om avgifter vid lantmäteriförrättningar finns i förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar. Enligt 3 § i förordningen får Lantmäteriet meddela föreskrifter om avgifter för förrättningar och vissa andra ärenden. Förordningen utgår från riksdagens ställningstagande att kostnaderna för fastighetsbildningen ska betalas av berörda sakägare (se prop. 2005/06:5 s. 52 samt prop. 1994/95:166, bet. 1994/95:BoU17, rskr. 1994/94:313).

Av förarbetena till bestämmelserna om finansiering av fastighetsbildningsverksamhet framgår att alla lantmäterimyndigheter tillämpar samma avgiftssystem (se prop. 1994/95:166 s. 23). Avgifter som har betalats till Lantmäteriet disponeras av Lantmäteriet (30 b § förordningen (2009:946) med instruktion för lantmäteriet).

Av 14 § förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar framgår att en kommunal lantmäterimyndighet får besluta om lägre avgifter än de som Lantmäteriet har meddelat föreskrifter om.

3.7 Lagstiftning om ärenden i fastighetsbildningsverksamheten

3.7.1 Fastighetsbildningsverksamhet

Fastighetsbildningsverksamhet omfattar många olika typer av ärenden. I fastighetsbildningsverksamheten ingår till exempel ärenden som avser nybildning av fastigheter, omfördelning av mark mellan fastigheter, bildande eller ändring av servitut eller ärenden om bestämmande av fastighetsgränser. Andra ärenden som omfattas är till exempel ärenden om fastighetsregistrering, ledningsrätt, gemensamhetsanläggning eller ärenden om bildande av en samfällighetsförening.

Lagstiftning om ärenden i fastighetsbildningsverksamheten finns bland annat i fastighetsbildningslagen (1970:988), anläggningslagen (1973:1149), ledningsrättslagen (1973:1144), lagen (1971:1037) om äganderättsutredning och legalisering, lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter och lagen (2000:224) om fastighetsregister.

3.7.2 Förrättningsverksamhet

De förvaltningsrättsliga ramarna för fastighetsbildningsverksamhet finns i förvaltningslagen (2017:900) och fastighetsbildningslagen (1970:988). Om en annan lag eller förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen tillämpas bestämmelsen i den andra lagen (se 4 § förvaltningslagen).

Förvaltningslagen

I 5–8 §§ förvaltningslagen finns bestämmelser om grunderna för en god förvaltning. I dessa bestämmelser anges vad som är grunderna för god förvaltning och att en myndighets verksamhet ska motsvara krav på legalitet, objektivitet och proportionalitet. En myndighet får enligt 5 § endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen och verksamheten ska vara saklig och opartisk. Enligt 6 § ska myndigheten se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla och myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta tillvara sina intressen. I bestämmelsen regleras också i vilken utsträckning det är lämpligt att ge hjälp i ett enskilt ärende och inom vilken tid det ska ske. I 7 § finns bestämmelser om myndighetens tillgänglighet. En myndighet ska vara tillgänglig för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när kontakter kan tas.

Förvaltningslagen innehåller också bestämmelser som ställer allmänna krav på handläggning av ärenden, inledande av ärenden, beredning av ärenden, myndighetens beslut och överklagande. I den mån fastighetsbildningslagen eller annan lag inte innehåller avvikande bestämmelser är bestämmelserna i förvaltningslagen tillämpliga vid genomförande av förrättningsverksamhet.

Fastighetsbildningslagen

Av fastighetsbildningslagen framgår att frågor om fastighetsbildning prövas vid förrättning som handläggs av lantmäterimyndighet (2 kap. 2 § fastighetsbildningslagen). I 4 kap. fastighetsbildningslagen finns särskilda bestämmelser om hur en fastighetsbildningsförrättning ska genomföras. Bestämmelserna i 4 kap. fastighetsbildningslagen är gemensamma för all fastighetsbildning och gäller i huvudsak också ärenden om fastighetsbestämning och om särskild gränsutmärkning. Bestämmelserna i 4 kap. fastighetsbildningslagen gäller också förrättningar enligt anläggningslagen, ledningsrättslagen och lagen om äganderättsutredning och legalisering, se prop. 1969:128 del B s. 188.

Handläggning av förrättningar i Lantmäteriet och kommunala lantmäterimyndigheter

Vid en lantmäteriförrättning består lantmäterimyndigheten av en förrättningslantmätare, se 4 kap. 1 § fastighetsbildningslagen. Enligt samma bestämmelse ska två gode män ingå i myndigheten när förrättningslantmätaren finner att det behövs eller när sakägare begär det och om det inte föranleder oskäligt dröjsmål.

Enligt 4 kap. 7 § fastighetsbildningslagen ska en förrättning handläggas av lantmäterimyndigheten i den ort där den eller de berörda fastigheterna är belägna, men om förrättningen rör fastigheter under flera lantmäterimyndigheter ska förrättningen handläggas av endera myndigheten.

Enligt 4 kap. 14 § fastighetsbildningslagen är huvudregeln att lantmäterimyndigheten ska hålla sammanträde med sakägarna där sakägarna får tillfälle att yttra sig och lägga fram utredning i frågor som behandlas vid sammanträdet. Om fastighetsbildningen är tillåten avslutas förrättningen genom ett avslutningsbeslut enligt 4 kap. 29 § fastighetsbildningslagen.

En lantmäteriförrättning kan i viss mån jämföras med ett domstolsförfarande eftersom de olika sakägarna i ärendet ges möjlighet att delta och tillvarata sin rätt. Det finns dock väsentliga skillnader jämfört med ett domstolsförfarande. En förrättningslantmätare ska till exempel självmant i alla ärenden bevaka allmänna intressen och vissa enskilda intressen och ska alltså genom egna initiativ kunna påverka förrättningen och dess resultat. En annan väsentlig skillnad är att lantmäterimyndigheten ska bistå sakägarna med råd och upplysningar. Jämförelsen mellan förrättningsförfarandet och domstolsförfarandet beskrivs i förarbetena till fastighetsbildningslagen, se prop. 1969:128 del B s. 64.

3.8 Historiskt perspektiv

3.8.1 Från skiftesepokerna till omkring år 1920

Grunden för fastighetsbildningsverksamheten lades år 1628 när Gustav II Adolf gav generalmatematikern Anders Bure i uppdrag att kartlägga Sverige. Genom ett systematiskt arbete av ett fåtal internt utbildade lärlingar skulle kungen få bättre överblick över landet – geografiskt och ekonomiskt – i syfte att öka skatteintäkterna.

Behovet av genomgripande omstrukturering av landets markresurser för jord- och skogsbruk resulterade i de tre skiftesepokerna med början i mitten av 1700-talet. Storskifte, enskifte och slutligen laga skifte genomfördes successivt fram till 1920-talet. Flera så kallade skiftesstadgor och förordningar reglerade denna verksamhet. Skiftena kan betraktas som starten på fastighetsbildningsverksamheten. Lantmätarna, som ursprungligen hade organiserats länsvis under Kammarkollegiet, kom i slutet av denna period att verka åt statliga lantmäterienheter på lokal nivå (distrikt).

Även i städer förekom verksamhet som enligt gällande rätt kan betraktas som fastighetsbildning, med huvudsaklig inriktning på mätningsverksamhet. Mätningsverksamheten i städerna var nära knuten till byggnadsverksamheten och utfördes ofta av en stadsingenjör som var anställd av byggnadsnämnden.

3.8.2 Från omkring år 1920 till år 1972

Fastighetsbildningsverksamheten blev omkring år 1920 organiserad i två separata delar. Något förenklat – och med dagens terminologi – ansvarade staten (genom Lantmäteristyrelsen) för fastighetsbildningsverksamhet i landsbygd och mindre kommuner, medan kommunerna (genom stadsingenjörerna) ansvarade för denna i större kommuner.

Statens ansvar för fastighetsbildningsverksamhet i landsbygd och mindre kommuner 1920–1970

År 1920 blev den statliga Lantmäteristyrelsen centralmyndighet med övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten i landsbygden. I den statliga organisationen ingick länsvisa kontor över hela landet, ledda av överlantmätare. Under länsnivån fanns från början 210 distrikt som leddes av distriktslantmätare.

Överlantmätarens uppgifter var dels att granska arbetet som utfördes i distrikten, dels att registrera förrättningarna och ansvara för länsarkivet vid fastighetsregistermyndigheten. Denna särskilda registermyndighet var inordnad under länsstyrelsen, vilket innebar att överlantmätaren var chef över två olika myndigheter samtidigt.

Distriktslantmätare fungerade i princip som egenföretagare och finansierades både av staten och genom ersättningar från sakägarna eller uppdragsgivarna. En central lantmäteritaxa styrde ersättningsnivån och baserades på principen om full kostnadstäckning. Distriktslantmätarens verksamhet finansierades helt genom lantmäteritaxan. På så sätt var den samlade organisationen för fastighetsbildningsverksamhet i landsbygd en blandning mellan statliga och privata aktörer.

Av 1945 års lantmäteriutredning framgår att denna organisering ansågs alltför splittrad och otillfredsställande i flera avseenden bland annat när det gällde kontroll av förrättningarnas kvalitet. Riksdagen beslutade år 1948 att verksamheten skulle förstatligas och att antalet distrikt skulle minska.

Utmaningar uppstod dock även i den nya organisationen och år 1965 tillsatte regeringen en ny utredning för att se över den samlade fastighetsbildningsverksamheten.

Kommunernas ansvar i större kommuner 1918–1970

Lagen (1917:269) om fastighetsbildning i stad reglerade fastighetsbildning i stadsområden fram till dess att fastighetsbildningslagen (1970:988) trädde i kraft år 1972. I fastighetsbildningsverksamheten i stadsområden ingick förutom mätning viss jorddelning och fastighetsregistrering inom kommunen. Många förrättningar var av administrativ karaktär och gällde genomförandet kommunens planbeslut. I vissa kommuner ledde stadsingenjörerna arbetet. Andra lokala organisationsvarianter förekom, särskilt där den statliga Lantmäteristyrelsen ansvarade för en del av ärendena. Verksamheten finansierades genom ersättningar från sakägare eller uppdragsgivare enligt stadsmätningstaxor.

År 1936 blev Lantmäteristyrelsen tillsynsmyndighet för den kommunala fastighetsbildningen, medan Byggnadsstyrelsen fick motsvarade ansvar för stadsplaneväsendet.

Sverige förändrades demografiskt under mitten av 1900-talet då en allt större del av befolkningen bosatte sig i tätorter. Från år 1960 fick fler kommuner sköta fastighetsbildningen i stadsområden. De interna resurserna inom kommunerna var dock inte alltid tillräckliga och privata firmor anlitades för att göra vissa förberedande uppgifter.

De stora skillnaderna i ansvarsomfattning mellan kommunerna bidrog till en splittrad fastighetsbildningsverksamhet. År 1968 hade Lantmäteristyrelsen hand om minst hälften av verksamheten i två tredjedelar av kommunerna. En kommunindelningsreform var då redan inledd och kom att påverka den kommande omorganisationen inom fastighetsbildningsverksamheten i landet.

3.8.3 Utvecklingen sedan 1970-talet

Regeringen tillsatte år 1965 en utredning om organisation av fastighetsbildningsverksamheten. Syftet var att skapa en verksamhet som skulle fungera på ett så rationellt och ändamålsenligt sätt som möjligt i hela landet utifrån allmänhetens, statens och kommunernas perspektiv. Direktiven betonade att resurser behövde användas bättre, gällande både personal och teknisk utrustning. Det framhölls också att samhällsutvecklingens nya krav på samordning mellan olika fastigheter och anläggningar hade ökat behovet av specialistkompetens inom juridik, teknik och ekonomi. Stöd inom dessa områden från centralt håll sågs som en viktig förutsättning för det operativa arbetet lokalt.

I betänkandet *Nytt lantmäteri* (SOU 1969:43) föreslogs att staten skulle fortsätta att vara centralorgan för fastighetsbildningsverksamheten. Staten föreslogs också som ensam huvudman för fastighetsbildningen. Skälet var att en uppdelning skulle leda till ”stora svårigheter för den i dessa fall nödvändiga statliga organisationen, vars verksamhetsområde inte skulle bestämmas på rationella grunder”. Utredningen ansåg att statens verksamhetsområde skulle bli ”högst orationellt avgränsat och sammansatt och sannolikt successivt krympande” till följd av ett delat huvudmannaskap. (SOU 1969:43 s. 12.)

Utredningen tog också principiell ställning i frågan om verksamhetens genomförande. Utredningen ansåg att fastighetsbildning och andra arbetsuppgifter av rättslig karaktär borde handläggas av ett nationellt statligt lantmäteriorgan. Kommunerna borde dock ges möjlighet att medverka i förrättningarna genom att bistå med vissa tekniska inslag och annat förberedande arbete.

Även finansieringsfrågan behandlades av utredningen. De då gällande taxorna, lantmäteritaxan respektive stadsmätningstaxorna, var avsedda att i princip täcka kostnaderna för fastighetsbildningen. Sakägarna och uppdragsgivarna hade i vissa fall möjlighet att välja

mellan att betala sakersättning (till exempel för avstyckning) eller ersättning efter överenskommelse (till exempel mätningsuppdrag i planarbete). I övrigt gällde tidsersättning. För vissa förrättningar (till exempel för jord- och skogsbruksändamål eller äganderättsutredning) subventionerade staten eller kommunerna delar av kostnaderna. Utredningen föreslog att staten skulle subventionera större delar av förrättningskostnaderna på grund av verksamhetens betydelse för samhället i stort. Kostnader för fastighetsregistrering skulle finansieras av den som skötte registreringen, det vill säga staten eller respektive kommun. Kostnader för olika slags stöd till verksamheten skulle finansieras av staten.

Några ledamöter reserverade sig mot utredningens förslag. De underströk fastighetsbildningens samband med plan- och byggnadsväsendet och ansåg att förslagen medförde en klar försämring i stora kommuner med stadsingenjörskontor. De var också kritiska till att fastighetsbildning skulle bli ett statligt monopol där statens roll skulle bli mestadels formell. Att staten i många fall skulle sakna möjlighet att påverka de tekniska och utredande arbetsmomenten hos kommunerna skulle inte heller gynna rättssäkerheten.

Reaktionerna från bland annat kommunalt håll blev starka, särskilt på huvudmannaskapsfrågan och i propositionen *Riktlinjer för omorganisation av lantmäteriverksamheten* (prop. 1970:188) lämnade regeringen ett förslag som innebar en kompromiss så att både statliga och kommunala huvudmän fortsatt hade ansvar för fastighetsbildningsverksamheten men med strängare krav på kommuner som ville medverka. Ett skäl var det ökande behovet av effektiv samverkan mellan lantmäteriverksamhet och verksamhet inom planväsendet, jord- och skogsbruksrationaliseringen och samhällsplaneringen i vidare bemärkelse. Ett annat skäl var den snart aktuella fastighetsbildningslag som skulle bli enhetlig för hela landet. Genom denna lag skulle förrättningslantmätare få större befogenheter, vilket krävde högre kompetens i form av både utbildning och erfarenhet. Lagen skulle också medföra krav på lantmäterimyndigheters opartiska ställning och enhetliga tillämpning av lag.

Riksdagen beslutade år 1970 om organisationen av fastighetsbildningsverksamheten enligt regeringens förslag (bet. 1970:SU208, rskr. 1970:423).

Från år 1971 omfattade den statliga organisationen för fastighetsbildning 87 distrikt och 29 specialenheter för jord- och skogs-

bruksrationalisering. Dessa operativa funktioner leddes av överlantmätarmyndigheten i länet, som också erbjöd mät- och kartteknisk specialistkompetens. Liksom tidigare hade överlantmätaren – i sin andra chefsroll inom länsstyrelsen – ansvar för fastighetsregistreringen. Dessa olika uppgifter blev ett ansvar för länsstyrelsens planeringsavdelning och blev en organisatorisk enhet där. Överst i den statliga organisationen fanns centralmyndigheten Statens Lantmäteriverk med ansvar för bland annat stöd till verksamheten.

Kommunernas roll i fastighetsbildningsverksamheten koncentrerades till 42 specialenheter som inrättades för utveckling av tätbebyggelse. Dessa kom att kallas kommunala fastighetsbildningsmyndigheter och berörde främst kommuner som hade haft stadsingenjörskontor. Bland kommunerna varierade huvudmannaskapet för fastighetsbildningen i geografisk omfattning. I en tredjedel av kommunerna gällde huvudmannaskapet tätbebyggelsen i hela kommunen. I övriga kommuner gällde det endast huvudtätorten, medan det statliga distriktskontoret skötte verksamheten i kommunens övriga tätorter. De kommunala fastighetsbildningsmyndigheternas placering inom kommunerna reglerades år 1972, se den numera upphävda lagen (1971:133) om kommunal fastighetsbildningsmyndighet och fastighetsregistermyndighet. Inordningen i den kommunala förvaltningen skulle ske så att opartiskheten inte kunde ifrågasättas. De kommuner som inte fick bilda fastighetsbildningsmyndigheter hade möjlighet att medverka med förrättningsförberedelser i den statliga fastighetsbildningen genom samarbetsavtal. Det förekom också avtal som innebar att de statliga distriktskontoren skötte kommuners mätningsverksamhet som inte var förrättningsrelaterad. De statliga distriktskontoren kunde också ge kommunerna service inom områdena fastighetsrätt och värdering.

Det dröjde omkring tjugo år tills organiseringen ändrades på nytt. Den statliga fastighetsregistreringen fördes över från länsstyrelserna till Lantmäteriet år 1990. Den fortsatte dock att vara en särskild myndighet (fastighetsregistermyndighet) i varje län.

Därefter följde större förändringar år 1996, efter att en rad utredningar hade pekat på behov av organisatorisk enhetlighet och effektivisering. (SOU 1993:99, SOU 1994:90 och SOU1995:54.)

Med grund i propositionen *En ny organisation för lantmäteri- och fastighetsdataverksamhet m.m.* (prop. 1993/94:214) organiserades den statliga verksamheten på ett nytt sätt. Det bildades länsvisa lantmäterimyndigheter som ansvarade för både fastighetsbildning och fastig-

hetsregistrering. De tidigare överlantmätarmyndigheterna införlivades också i dessa nya myndigheter. Myndighetsutövning var den centrala uppgiften men även viss förrättningsanknuten myndighetsservice fick erbjudas.

Snart därefter kom propositionen *Finansiering m.m. av lantmäteri- och fastighetsdataverksamhet* (prop. 1994/95:166). I propositionen angavs finansieringsprinciper för lantmäteriverksamhet och om anslag till Statens lantmäteriverk samt bolagsbildning av viss statlig uppdragsverksamhet såsom fastighetsvärdering. Lantmäteritaxan för förrättningar kom därigenom att bli en tidsersättningstaxa baserad på principen om full kostnadstäckning. Regeringen anförde att detta skulle ge sakägarna ekonomiska incitament att bidra till en rationell ärendehandläggning. Sakägarna fick också möjlighet att begära uppgift om fast pris.

Huvudmannaskapet för fastighetsbildningsverksamheten hade fortsatt att diskuteras sedan riksdagens beslut år 1970 om ett statligt överordnat ansvar med möjlighet till kommunal medverkan. Fler kommuner ville inrätta egen fastighetsbildningsmyndighet, och vissa kommuner som redan hade en sådan myndighet ville utöka verksamhetsområdet till en större del av kommunen. I ett betänkande år 1993 föreslogs på nytt att staten skulle få hela ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten (SOU 1993:99). Direktiven angav uttryckligen att delat huvudmannaskap skulle undvikas för myndighetsutövning. Utredarens ståndpunkt var att ett statligt huvudmannaskap skulle svara bäst mot behovet av en rättsenlig, aktiv, opartisk och effektiv tillämpning av fastighetsbildningslagstiftningen. Utredaren föreslog därför att de kommunala fastighetsbildningsmyndigheterna skulle avvecklas. Kommunerna skulle i stället få ansvar för ett nytt, administrativt förfarande. Detta skulle omfatta det fastighetsrättsliga genomförandet av en detaljplan om berörda parter var överens. Skälet var att detta skulle förenkla plangenomförandet i okomplicerade fall. Om det fanns tvistiga frågor skulle däremot den statliga lantmäterimyndigheten hantera fastighetsbildningen.

Förslagen i 1993 års betänkande mottog många synpunkter och regeringen tillsatte år 1995 en ny utredning i huvudmannaskapsfrågan. Utredningsdirektivet betonade att utgångspunkten var att skapa en rättssäker, ändamålsenlig och väl fungerande organisation för fastighetsbildning och fastighetsregistrering. Sambandet mellan fastighetsbildning och angränsande statlig och kommunal verksamhet skulle

särskilt uppmärksammas. Detsamma gällde sakägarnas behov av lokal service.

Betänkandet (SOU 1995:54) kom i stort sett att genomföras enligt propositionen *Ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten, m.m.* (prop. 1995/96:78). Regeringen konstaterade där att ”behovet av att samordna fastighetsbildningsverksamheten med plan- och byggprocessen motiverar en fortsatt kommunal medverkan inom fastighetsbildningen” (prop. 1995/96:78 s. 45). Sådan medverkan skulle dock, i enlighet med yttrandet från Lagrådet, inte ses som ett delegerat ansvar, utan statens roll med ett övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten skulle kvarstå och verksamheten skulle ses som ett statligt ansvarsområde (prop. 1995/96:78 s. 46–48).

Riksdagen beslutade i slutet av år 1995 att staten skulle ha ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten och att en kommun fick ansöka hos regeringen om att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet för hela kommunen (bet. 1995/96:BoU4, rskr. 1995/96:102). Villkoren för att få ett sådant tillstånd angavs i en särskild lag, den nu gällande lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet.

Den statliga lantmäteriverksamheten utreddes nästa gång knappt tio år senare. Bakgrunden handlade bland annat om teknikutveckling, rekryteringssvårigheter och effektiviseringsbehov. Betänkandet *Lantmäteriet – nya vägar för ökad samhällsnytta* (SOU 2003:111) tog bland annat upp frågor om hur myndighetsutövning och sakägarmedverkan skulle kunna utformas i framtiden. För den statliga fastighetsbildningsverksamheten föreslogs att Statens lantmäteriverk och de 21 länsvisa lantmäterimyndigheterna skulle slås ihop till en nationell myndighet (Lantmäteriverket). Den operativa verksamheten i länen skulle organiseras i en särskild division inom denna myndighet för att upprätthålla dess självständiga ställning. Ett annat förslag var att inrätta en särskild nämnd som skulle ta över den kontrollerande, formella tillsynen över de statliga och kommunala lantmäterimyndigheterna.

I propositionen *Lantmäteriverksamheten* (prop. 2005/06:5) instämde regeringen med det som föreslogs om en nationell statlig myndighet men valde att avvakta med förslag till riksdagen för att samordna denna fråga med en överföring av inskrivningsmyndigheterna från tingsrätterna till Lantmäteriverket. När det gällde tillsyn föreslog regeringen ingen förändring. Skälen för att inrätta en särskild nämnd ansågs inte tillräckligt starka. Regeringen hänvisade också

till att även den frågan skulle behöva beredas vidare tillsammans med frågan om inskrivningsväsendet.

Riksdagen beslutade två år senare, med grund i propositionen *Det nya statliga lantmäteriet* (prop. 2007/08:134), om en nationell statlig lantmäterimyndighet (Lantmäteriverket) i enlighet med den nämnda propositionen (bet. 2007/08:CU23, rskr. 2007/08:223). Även tillsynsfrågan reglerades genom beslutet att behålla ansvaret för tillsynen hos Lantmäteriverket. Snart därefter byttes det formella namnet på det statliga lantmäteriverket till Lantmäteriet.

4 Utredningar och rapporter

4.1 Inledning

Som underlag för utredningens överväganden och förslag har utredningen tagit del av ett antal rapporter och betänkanden för att skapa en djupare och bredare beskrivning av de frågor som ingår i utredningens direktiv. Dessa rapporter och betänkanden belyser både specifika aspekter som gäller fastighetsbildningsverksamheten och mer generella eller strukturella utmaningar som till exempel gäller utvecklingen av samverkan mellan stat och kommun. I det följande presenteras de rapporter och betänkanden som utredningen har bedömt som mest relevanta i tidsföljd uppdelat på Statskontorets rapporter år 2017 och 2024, Riksrevisionens rapporter år 2022 och 2025 och vissa utredningar under åren 2023–2025.

4.2 Statskontorets rapport och studie

4.2.1 Statskontorets rapport år 2017

Statskontoret fick år 2017 i uppdrag av regeringen att utvärdera hur fastighetsbildningen fungerar utifrån kraven på en enhetlig, rättssäker och effektiv fastighetsbildningsverksamhet. I uppdraget ingick att utreda vilka åtgärder som Lantmäteriet genomfört för att förkorta handläggningstiderna och vilken effekt de åtgärderna har fått. Resultatet presenterades i rapporten *Delat ansvar för fastighetsbildning* (2017:18).

I Statskontorets rapport anges att organiseringen av fastighetsbildningsverksamheten ger goda förutsättningar för en enhetlig rättstillämpning men att det uppdelade huvudmannaskapet medför att resurserna inte används effektivt i ett läge där kompetensförsörjningen är en utmaning för fastighetsbildningsverksamheten i hela landet. Enligt rapporten är det främst bristen på erfarna lantmätare

och konkurrens om personalen som har bidragit till lantmäterimyndigheternas långa handläggningstider (s. 117).

Enligt rapporten har målet med att införa kommunala lantmäterimyndigheter i huvudsak uppfyllts (s. 117 f.).

Statskontoret beskriver i rapporten att de kommunala lantmäterimyndigheternas förrättningsverksamhet över lag fungerar väl (s. 118). Det framgår också av rapporten att informationen om de kommunala lantmäterimyndigheternas förrättningsverksamhet har varit bristfällig och att det därför är svårt att analysera skillnaderna mellan de kommunala lantmäterimyndigheterna i fråga om ärendestruktur, ärendevolym och handläggningstider (s. 118).

I rapporten beskrivs att Lantmäteriet har flera roller i fastighetsbildningsverksamheten. I Lantmäteriets olika roller ingår att vara en stödfunktion till all fastighetsbildningsverksamhet, att utöva tillsyn över kommunala lantmäterimyndigheter och att vara förrättningsmyndighet. Enligt rapporten bedöms de olika rollerna inom samma myndighet leda till risker för rollkonflikter (s. 118).

Andra iakttagelser som beskrivs i rapporten är bland annat att fastighetsägare inte behandlas på ett likvärdigt sätt när det gäller de avgifter de får betala för förrättningar. Enligt rapporten är tanken med offentligrättsliga avgifter att samma tjänst ska kosta lika mycket i hela landet men att denna princip är satt ur spel genom att de kommunala lantmäterimyndigheterna tillåts att ta ut lägre avgifter (s. 123).

I rapporten lämnas ett antal förslag till regeringen för att förbättra förutsättningarna för en effektiv, enhetlig och rättssäker fastighetsbildningsverksamhet i hela landet. Förslagen innebär att statens ansvar för fastighetsbildningsverksamheten bör förtydligas, att förutsättningarna för uttag av avgifter i förrättningsverksamheten bör göras mer enhetliga och att högre krav bör ställas på att kommunala lantmäterimyndigheter ska redovisa verksamhetens resultat. Statskontoret föreslår också att tillsynsverksamheten och kriterierna för att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet bör ses över.

4.2.2 Statskontorets studie år 2024

Statskontoret presenterade år 2024 en studie om hur regeringen styr och följer upp avgiftsbelagd verksamhet, med särskilt fokus på offentligrättslig verksamhet där myndigheterna disponerar avgiftsinkoms-

terna. Studien presenteras i rapporten *Vem är det som kör? – Avgiftsbelagd verksamhet i staten*.

Rapporten beskriver att avgiftsfinansiering i offentligrättslig verksamhet där myndigheter disponerar avgiftsinkomsterna kan leda till lägre effektivitet, särskilt när myndigheten dessutom får besluta om avgiftens storlek. I rapporten beskrivs att huvudregeln enligt budgetlagen (2011:203) är att myndigheter ska redovisa avgiftsintäkter brutto på statens budget, det vill säga mot en inkomsttitel och att regeringen tilldelar myndigheten anslag för verksamheten. Riksdagen kan besluta om undantag och låta regeringen använda inkomsterna till ett bestämt ändamål, det vill säga låta regeringen eller myndigheten disponera inkomsten. Av rapporten framgår att trots att det ska vara ett undantag från huvudregeln om bruttoredovisning disponerade myndigheterna 58 procent av avgiftsintäkterna från den offentligrättsliga verksamheten år 2023 (s. 6 f. och 21).

Utifrån rapporten föreslår Statskontoret att regeringens styrning av de offentligrättsliga verksamheterna där myndigheterna disponerar inkomsterna bör stärkas. Förslagen enligt rapporten innebär att det är viktigt att redogöra för motiven till varför myndigheterna får disponera avgiftsinkomster och att finansieringsformen bör omprövas om den inte kan motiveras.

I rapporten beskrivs att ett motiv för att myndigheter ska få disponera inkomsterna från offentligrättslig verksamhet är att det är svårt att uppskatta verksamhetens storlek på förhand eftersom den varierar kraftigt mellan olika år. Genom att myndigheten tar ut en avgift för den faktiska verksamheten som genomförs kan myndigheten få finansiering för verksamheten i nära anslutning till att kostnaden uppstår (s. 57).

Statskontorets analys visar att avgiftsinkomsterna i genomsnitt varierar mer i de offentligrättsliga verksamheter där myndigheterna disponerar inkomsterna jämfört med myndigheter som inte disponerar inkomsterna. Enligt rapporten kan rätten att disponera avgiftsinkomsten vara motiverad av behovet att hantera variationer i efterfrågan över tid. Samtidigt konstateras att flera av de verksamheter där myndigheterna disponerar inkomsterna uppvisar låg variation i efterfrågan vilket enligt rapporten talar för att andra motiv kan ha varit avgörande för finansieringsformen, exempelvis budgetförsäkringar (s. 22 och 57–58).

4.3 Riksrevisionens rapporter

4.3.1 Riksrevisionens rapport år 2022

Riksrevisionen granskade år 2022 fastighetsbildningen i Sverige. Syftet med granskningen var att utreda om de statliga insatserna i fastighetsbildningen är effektiva. Resultatet redovisades i rapporten *Fastighetsbildningen i Sverige – handläggningstider, avgifter och reformbehov* (RiR 2022:3).

I rapporten konstaterar Riksrevisionen att handläggningstiderna för samtliga ärendetyper i Lantmäteriets förrättningsverksamhet har ökat över tid och är fortsatt långa och att verksamheten därför inte är tillräckligt effektiv. Den huvudsakliga orsaken bedöms vara svårigheter med att rekrytera tillräckligt många lantmätare, men kompetensbristen bedöms enligt Riksrevisionen inte kunna lösas inom överskådlig tid. I rapporten beskrivs att den materiella regleringen av fastighetsbildningsverksamheten är föråldrad och utgör hinder för en mer effektiv ärendehandläggning. (Riksrevisionens rapport s. 6 och 68.)

Avgifterna för förrättningar har enligt rapporten stigit under lång tid och i högre takt än inflationen. Riksrevisionen bedömer att huvudorsaken till denna utveckling är att den avgiftsmodell som tillämpas, som innebär att Lantmäteriet både får besluta om avgifternas storlek och disponera avgiftsintäkterna, skapar små incitament till kostnadseffektiviseringar. (Riksrevisionens rapport s. 69–70.)

Organiseringen av fastighetsbildningsverksamheten med både en statlig och flera kommunala lantmäterimyndigheter beskrivs i rapporten i huvudsak som rimlig ur effektivitetssynpunkt. Bristande statistikunderlag beskrivs innebära försämrade förutsättningar för regeringen att bedöma om ansvarsfördelningen bidrar till en effektiv fastighetsbildningsverksamhet. (Riksrevisionens rapport s. 70.)

Riksrevisionen rekommenderar att regeringen ser över nuvarande avgiftsmodell i syfte att åstadkomma en mer kostnadseffektiv förrättningsverksamhet och en mer förutsägbar avgiftssättning.

Riksrevisionen rekommenderar Lantmäteriet bland annat att öka andelen fasta avgifter i syfte att underlätta för sakägare att i förväg kunna bedöma kostnadsnivån.

4.3.2 Riksrevisionens rapport år 2025

I rapporten *Avgiftsbelagda tjänster* (RiR 2025:9) granskade Riksrevisionen om styrningen av myndigheters avgiftsbelagda tjänster riktade till företag blir effektiv när myndigheter bestämmer avgiftens storlek och disponerar intäkterna. Granskningen omfattade offentligrättsliga avgiftsintäkter i Lantmäteriet och nio andra myndigheter. Granskningen omfattade inte kommunala lantmäterimyndigheter.

I rapporten beskrivs att det är förhållandevis vanligt att regeringen låter myndigheter både bestämma avgiftens storlek och disponera avgiftsintäkterna och att det är ett undantag från de budgetprinciper som ska gälla i offentligrättslig avgiftsbelagd verksamhet (s. 20 f. och s. 27 i rapporten). I rapporten beskrivs att regeringen i enskilda fall har infört bestämmelser som begränsar hur myndigheter får sätta avgiftsnivån, till exempel genom att införa fasta avgifter för Livsmedelsverkets slakteri- och vilthanteringsavgifter och ett avgiftstak för Post- och telestyrelsens avgifter (s. 27 i rapporten).

Riksrevisionen beskriver i rapporten att regeringens instruktioner till myndigheterna är en del av regeringens övergripande långsiktiga styrning, men att det saknas tydliga skrivningar i instruktionerna om de offentligrättsliga avgiftsbelagda tjänsternas effektivitet (s. 27 f.). Riksrevisionen anger ett exempel på en standardiserad bestämmelse som indirekt berör effektivitet och som finns i 4 § Livsmedelsverkets instruktion. Enligt den bestämmelsen ska myndigheten se till att dess föreskrifter och vägledande dokument är utformade på ett sådant sätt att de är kostnadseffektiva och enkla att följa och förstå för konsumenter, företag och kontrollmyndigheter.

I fråga om Lantmäteriet konstaterar Riksrevisionen i rapporten att förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet inte innehåller några bestämmelser om hur myndigheten ska arbeta med avgifter på ett sätt som direkt ställer krav på produktivitet och effektivitet (s. 44 i rapporten). Däremot innehåller instruktionen krav på att Lantmäteriet ska se till att de regelverk och rutiner som myndigheten disponerar över är kostnadseffektiva och enkla för medborgare och företag (9 § Lantmäteriets instruktion). Riksrevisionen konstaterar att antalet nedlagda timmar per ärende hos Lantmäteriet har ökat under den senaste femårsperioden vilket har bidragit till att kundens kostnad har ökat. Riksrevisionen beskriver att exemplet med Lant-

mäteriet visar att det inte alltid är lätt att öka effektiviteten i verksamheten även om det finns uttalad kritik mot avgifternas storlek.

Riksrevisionens sammanfattande bedömning utifrån granskningen av de tio myndigheterna är att styrningen av myndigheters offentligrättsliga avgiftsbelagda tjänster riktade till företag inte är tillräckligt effektivt genomförd och att det finns en risk för att de offentligrättsliga avgiftsbelagda tjänsterna, där myndigheter både bestämmer storleken på avgifterna och disponerar avgiftsintäkterna, inte utvecklas och erbjuds med den effektivitet eller produktivitet som är möjlig (s. 49 i rapporten).

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att vidta åtgärder för att stärka styrningen av de offentligrättsliga verksamheter där myndigheter både bestämmer storleken på avgifterna och disponerar intäkterna. De rekommenderade åtgärderna, som avser alla de granskade myndigheterna, är bland annat att regeringen löpande följer upp om riksdagens riktlinjer efterlevs. De riktlinjer som Riksrevisionen hänvisar till finns beskrivna i prop. 2010/11:40 *En reformerad budgetlag*, s. 38. Riksrevisionen rekommenderar också att regeringen återkommande bedömer om det är lämpligt att en myndighet både fastställer avgifternas storlek och disponerar avgiftsintäkterna. Riksrevisionen föreslår också att regeringen ska stärka styrningen av de granskade myndigheterna för att säkerställa att tjänsterna är ändamålsenliga och kostnadseffektiva. Riksrevisionen rekommenderar att regeringen fastställer syftet med det befintliga uppdraget till Ekonomistyrningsverket om att lämna en årlig redovisning av den statliga avgiftsbelagda verksamheten och också utreder om redovisningen behöver föras på avgiftsnivå med uppgifter om antalet avgifter, kostnader och intäkter per avgift (s. 53 i rapporten).

4.4 Utredningar under år 2023

4.4.1 Försöksverksamhetskommitténs betänkande

I december 2023 lämnade Försöksverksamhetskommittén sitt slutbetänkande *Förändring genom försök – Försöksverksamhet i den kommunala sektorn* (SOU 2023:94). Utredningens uppdrag var att främja försöksverksamheter i kommuner och regioner. Syftet med försöksverksamheterna skulle vara att öka kommunernas och regionernas kapacitet att hantera de samhällsutmaningar som de står inför.

Utredningen lämnar två förslag om försök inriktade på samverkan mellan kommuner inom lantmäteriområdet. Det ena förslaget handlar om försöksverksamhet som ger kommuner möjlighet att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan. Det andra förslaget gäller försöksverksamhet som ger kommunala lantmäterimyndigheter möjlighet att avtalssamverka med varandra.

Syftet med förslaget om försöksverksamhet som skulle ge kommuner en möjlighet att gemensamt ansöka om tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet beskrivs i betänkandet vara att undersöka hur det skulle påverka samhällsbyggnadsprocessen i kommunerna, effektiviteten i fastighetsbildningsprocessen och tillhandahållande av stöd och service inom den verksamheten (s. 263 ff.).

Syftet med förslaget om avtalssamverkan som skulle ge en kommunal lantmäterimyndighet möjlighet att ingå avtal med en annan kommunal lantmäterimyndighet om att utföra uppgifter inom förrättningsverksamheten beskrivs i betänkandet vara att minska handläggningstiderna inom fastighetsbildningen. Förrättningslantmätare i en kommunal lantmäterimyndighet skulle enligt förslaget kunna besluta vid förrättning på en annan kommunal lantmäterimyndighets vägnar (s. 263 ff.).

Försöksverksamheten skulle enligt försökskommitténs förslag pågå i fem år.

4.5 Utredningar under år 2024

4.5.1 Kommunperspektivutredningen

I januari 2024 lämnade Kommunperspektivutredningen betänkandet *Steg mot stärkt kapacitet* (SOU 2024:6). Utredningens uppdrag var att utreda frågan om stärkt kapacitet för kommuner genom kommunsammanläggning.

I betänkandet presenteras en generell analys av samverkanslösningar mellan kommuner i syfte att stärka kommuners kapacitet. Analysen visar att kommunal samverkan har potential att stärka den kommunala kapaciteten men också att ökad samverkan är alltmer komplex vilket medför nya utmaningar som är förknippade med kostnader och svårigheter när det gäller insyn, styrning och demokratiskt ansvarsutkrävande (s. 82–85).

Utredningen föreslår att staten initierar ett begränsat antal pilotprojekt där olika former av en mer strategisk samverkan prövas inom geografiskt avgränsade områden i syfte att skapa stabilitet, möjliggöra systematisk uppgiftsfördelning och förbättra förutsättningarna för politisk styrning (s. 124).

4.5.2 Utredningen om statens samverkan med kommunsektorn

I juni 2024 lämnade Utredningen om statens samverkan med kommunsektorn betänkandet *Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning* (SOU 2024:43). Utredningens uppdrag var att kartlägga och analysera statens former för samverkan och dialog med kommuner och regioner.

Utredningen beskriver att samverkan mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner spelar en central roll i relationen mellan staten och kommunsektorn och också att denna samverkan innebär olika utmaningar. I betänkandet beskrivs att Sveriges Kommuner och Regioner är en privaträttslig organisation och inte en myndighet och att Sveriges Kommuner och Regioner ändå i praktiken fått en roll som liknar en myndighets (s. 448 f.).

Enligt utredningen skapar det oklara rollförhållanden, parallella strukturer för kunskapsstyrning och uppföljning som ligger utanför den offentliga förvaltningens regelverk och kontroll och också innebär svårigheter för insyn och ansvarsutkrävande (s. 449).

I betänkandet konstateras att överenskommelser mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner inte är en lämplig form för samverkan och att det bör utformas nya former för direkt samverkan med kommuner och regioner.

4.5.3 Utredningen om kontroll vid överlåtelse och upplåtelse av egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret

I december 2024 lämnade Utredningen om kontroll vid överlåtelse och upplåtelse av egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret betänkandet *Skärpt kontroll av utländska fastighetsförvärv* (SOU 2024:84). Utredningens uppdrag var att ta ställning till om statlig kontroll bör införas vid överlåtelser och upplåtelser av viss fast egendom som är

av väsentlig betydelse för totalförsvaret och hur en sådan kontroll i förekommande fall bör utformas.

I betänkandet beskrivs vilken betydelse rådigheten över viss fast egendom har från ett totalförsvarsperspektiv. Fastigheter kan vara av strategiskt värde genom sitt geografiska läge, genom verksamhet som bedrivs där, eller genom närhet till militära anläggningar, gränspassage, farleder eller infrastruktur (s. 13). Främmande makt kan genom förvärv eller nyttjanderätt till fast egendom få inflytande över geografiska områden vilket kan skapa förutsättningar för olovlig underrättelseverksamhet eller underlätta sabotage eller andra skadehotande handlingar mot verksamheter och objekt som är viktiga för totalförsvaret (s. 13).

Utredningen konstaterar att det i dag saknas effektiv statlig kontroll över sådana förvärv. Befintlig lagstiftning som till exempel säkerhetsskyddslagen omfattar inte alla typer av fastighetsöverlåtelser. Utredningen föreslår därför en ny lagstiftning som kräver förvärvstillstånd för vissa aktörer vid överlåtelse eller upplåtelse av fast egendom i Sverige (s. 15). Lagen föreslås också omfatta fastighetsbildningsverksamhet eftersom den kan leda till att mark förs över till ny ägare. Utredningen föreslår att överlåtelse eller upplåtelse av fast egendom ska ske genom ett statligt tillståndsförfarande (s. 20).

4.6 Utredningar under år 2025

4.6.1 Utredningen om koordinatbestämda fastighetsgränser

I juni 2025 lämnade Utredningen om koordinatbestämda fastighetsgränser betänkandet *Koordinatbestämda fastighetsgränser* (SOU 2025:80). Utredningens uppdrag var att undersöka förutsättningarna för att fastighetsgränser i första hand bestäms med koordinater och lämna förslag på hur ett sådant system kan införas.

I betänkandet beskrivs behovet av digitala fastighetsgränser utifrån andra samhällsbehov av digitala och effektiva verksamheter och processer, exempelvis samhällsbyggnadsprocessen, areella näringar som skog och jordbruk och verksamhet som gäller infrastruktur till exempel inom transportsektorn (s. 176 ff.). När det gäller fastighetsbildningsverksamheten beskrivs att med koordinatbestämda fastighetsgränser skulle förrättningen kunna förenklas och bli billigare. De arbetsmoment där tid och kostnader kan sparas på kort sikt

är fält- och markeringsarbetet (s. 181). Utredningen beskriver att på lång sikt, när ett större antal fastigheter har koordinatbestämda gränser, bör nyttan bli större vid fastighetsbildningen och särskilt vid det fastighetsrättsliga genomförandet av detaljplaner.

Utredningen föreslår att fastighetsgränser ska bestämmas med koordinater och att koordinaterna därefter ska vara exklusiv bevisning om var gränserna går (s. 283). Koordinatbestämning ska ske när fastighetsgränser bildas eller bestäms vid förrättning. Koordinatbestämning ska också kunna ske genom en ny lantmäteriåtgärd som enligt utredningens förslag ska kallas särskild koordinatbestämning och genomföras genom att lantmäterimyndigheten godkänner en överenskommelse mellan berörda fastighetsägare om hur en fastighetsgräns ska koordinatbestämmas.

Utredningen föreslår också att det ska införas ett krav som innebär att fastighetsgränser inom ett område som omfattas av grundkarta enligt plan- och bygglagen ska vara koordinatbestämda när ett förslag till detaljplan granskas (s. 343 ff.).

5 Nordisk utblick

5.1 Inledning

I detta kapitel redovisas hur fastighetsbildningsverksamheten är organiserad i Finland, Norge och Danmark. Dessa nordiska länder har valts ut på grund av deras närhet till Sverige och likheter i rättstradition.

Framställningen syftar främst till att beskriva hur ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten är organiserat i dessa länder för att kunna jämföra med hur ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten är organiserat i Sverige. Utifrån det är det möjligt att bedöma om det finns fördelar i andra länder som utredningen kan ha nytta av i sitt arbete. För att redogörelsen ska vara möjlig att analysera och relatera till organiseringen av fastighetsbildningen i Sverige beskrivs organiseringen i de andra länderna utifrån de begrepp som används i svensk lagstiftning.

5.2 Finland

5.2.1 Ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten

Den statliga myndigheten Lantmäteriverket har det övergripande ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten i Finland (1–2 §§ lagen om Lantmäteriverket). Ansvaret omfattar fastighetsbildning, fastighetsregistrering och förvaltning av fastighetsregistret.

Lantmäteriverket har en myndighetsgemensam administration som bland annat förvaltar fastighetsregistret och tillhandahåller tekniska handläggningsstöd som är kopplade till det registret. Lantmäteriverket tillhandahåller också visst fastighetsrättsligt stöd till förrättningsverksamheten. Den myndighetsgemensamma administrationens uppgifter beskrivs mer utförligt i avsnitt 5.2.3.

Lantmäteriverkets ansvar för fastighetsbildning gäller som huvudregel hela landet (3 § fastighetsbildningslagen). Förrättningsverksamheten genomförs vid myndighetens 26 verksamhetsställen.

Vissa förrättningsärenden kan dock genomföras av en kommun (3 § fastighetsbildningslagen). Enligt 3 § sista stycket i den finska fastighetsbildningslagen ska förrättningar inom ett detaljplaneområde handläggas av den myndighet som ansvarar för registrering i fastighetsregistret inom området. Av bestämmelsen framgår också att om en förrättning gäller både ett detaljplaneområde och ett område utanför detta är det Lantmäteriverket som ska handlägga förrättningen. En kommuns ansvar för fastighetsbildningsverksamhet inom detaljplanelagt område förutsätter alltså att kommunen är registerförande myndighet enligt bestämmelserna i den finska fastighetsregisterlagen.

Huvudregeln är att Lantmäteriverket ansvarar för fastighetsregistreringen (5 § fastighetsregisterlagen). En kommun ansvarar för fastighetsregistreringen om kommunen enligt samma bestämmelse i fastighetsregisterlagen frivilligt har åtagit sig ansvaret inom ett område som har en detaljplan. Enligt bestämmelsens tredje stycke får en kommun som för fastighetsregister fatta beslut om att avstå från fastighetsregistrering vilket då blir ett ansvar för Lantmäteriverket. Efter ett sådant beslut av kommunen krävs det särskilda skäl för att kommunen på nytt ska kunna åta sig att föra fastighetsregister. I bestämmelsens sista stycke finns bestämmelser om övergång av ansvaret för fastighetsregistreringsverksamheten mellan Lantmäteriverket och kommunen. Ansvaret för fastighetsregistreringsverksamheten övergår senast vid ingången av det femte kalenderåret efter att kommunen har fattat beslut om att åta sig eller avstå från detta ansvar.

Lantmäteriverket har varken beslutsrätt eller klagorätt i frågan om en kommun ska ansvara för införandet i fastighetsregistret, utan Lantmäteriverket får endast en underrättelse om kommunens beslut. Det krävs inte heller något annat statligt beslut, exempelvis av regeringen, om att ansvaret för fastighetsregistreringen och därmed fastighetsbildningen ska delegeras till kommunen.

De kommuner som vill ansvara för fastighetsregistrering måste uppfylla vissa kompetenskrav. Behörighetsvillkoret för kommunens registrerare (*fastighetsingenjör*) är att denne har en diplomingenjörsexamen, motsvarande civilingenjörsexamen, i lantmäteri (2 § lagen om kommunens fastighetsingenjör).

I många fall är det kommunens registrerare som också genomför den fastighetsbildning som föregår registreringen i fastighetsregistret. I andra fall har kommunen en annan person anställd för fastighetsbildningen, medan registerföraren enbart ansvarar för själva registreringen.

I dag ansvarar cirka 70 av 309 kommuner för fastighetsbildning och fastighetsregistrering inom sina detaljplaneområden. För övriga områden inom dessa kommuner ligger ansvaret hos Lantmäteriverket. Om en förrättning gäller både ett detaljplaneområde och ett område utanför detta handläggs och registreras förrättningen av Lantmäteriverket (3 § fastighetsbildningslagen).

Det förekommer dock undantag från att en kommun som har ansvar för fastighetsbildning och fastighetsregistrering inom sina detaljplaneområden utför båda dessa uppgifter. Med stöd av avtal kan Lantmäteriverket utföra antingen fastighetsbildningen eller registreringen åt en sådan kommun (6 § andra stycket lagen om Lantmäteriverket). Andra kombinationer av ansvarsfördelning mellan Lantmäteriverket och kommunen är också möjliga, med stöd av förordnanden av förrättningslantmätare (5 a § fastighetsbildningslagen).

Lantmäteriverkets uppfattning är att trenden är att allt färre kommuner vill föra fastighetsregister och utföra fastighetsbildning. Orsakerna bedöms vara att sådan verksamhet är ekonomiskt krävande, sett till både personalresurser och it-system. Detta gäller inte bara mindre kommuner utan även kommuner med omkring 20 000–30 000 invånare.

Genomförande av förrättningsåtgärder

Fastighetsbildningslagen reglerar i huvudsak åtgärder som leder till ändring eller fastställande av fastighetsindelningen (1 § fastighetsbildningslagen). Det omfattar bland annat åtgärder som motsvarar avstyckning, fastighetsreglering (*frivilligt ägobyte*, *tvångsbyte av ägor*, *servitutsförrättning*), sammanläggning, klyvning, omarrondering, inlösen (enligt bland annat gruvlagen) samt fastighetsbestämning.

Kommunens förrättningslantmätare har begränsade befogenheter i förhållande till Lantmäteriverkets förrättningslantmätare när det gäller vissa ärendetyper (5 § andra stycket fastighetsbildningslagen). Exempelvis ska ärenden med tvångsinslag där kommunen är mark-

ägare handläggas av Lantmäteriverkets förrättningslantmätare. Andra sådana exempel är omarrondering och inlösen.

Fastighetsbildning sker genom handläggning i en förrättning *(fastighetsförrättning)* enligt 3 § fastighetsbildningslagen. Förrättningen omfattar bland annat fastighetsrättsliga prövningar, mätning, kartarbete och ersättningsvärdering. En förrättning genomförs av en förrättningslantmätare (*förrättningsingenjör*) och i vissa fall av två gode män (4 § fastighetsbildningslagen). Det finns inga behörighetsvillkor men däremot riktlinjer för vad som är lämplig kompetens för en förrättningslantmätare. Det kan vara en person som är examinerad inom lantmäteri på olika nivåer, till exempel civilingenjör eller tekniker från en yrkeshögskola (5 § fastighetsbildningslagen). Fastighetsregistreringen, som kräver särskild kompetens, utförs ofta av en annan person än förrättningslantmätaren.

5.2.2 Finansiering av fastighetsbildningsverksamheten

Förrättningsverksamheten finansieras genom avgifter enligt lagen om fastighetsförrättningsavgifter (1 §). Avgiftens storlek ska motsvara de totala kostnader som förrättningen orsakar den statliga eller kommunala lantmäterimyndigheten (3 §).

För förrättningsavgifterna finns två avgiftsmodeller (3 §). Saktaxa (fast pris) används normalt för enklare ärenden, till exempel avstyckningar. Saktaxans belopp baseras på genomsnittliga totala kostnader för det aktuella förrättningsslaget med hänsyn taget till antal berörda fastigheter. Tidsbaserat pris (timpris) används i mer komplicerade ärenden, till exempel inlösenförrättningar. Den avgiftens storlek baseras på nedlagd arbetstid och övriga kostnader för förrättningen. Utvecklingen går mot att Lantmäteriverket kommer att tillämpa tidsbaserat pris i fler förrättningsslag i framtiden.

Lantmäteriverket lämnar vanligtvis varje år ett förslag till prisförordning till Jord- och skogsbruksministeriet, som med utgångspunkt i förslaget fastställer en prisförordning (se till exempel Jord- och skogsbruksministeriets förordning om fastighetsförrättningsavgift år 2024). Till prisförordningen hör bilagor med tabeller för olika typer av förrättningar och bedömningsgrunder för ett angivet fast pris. Lantmäteriverket sammanställer utifrån prisförordningen en prislista där fasta priser och timpriser framgår och beskrivs genom

olika förrättningsexempel. År 2024 var timpriset för nedlagd arbetstid 110 euro per timme.

Lantmäteriverkets tekniska handläggningsstöd finansieras genom förrättningsavgifterna och avgifter från de kommuner som använder handläggningsstödet.

En kommun som ansvarar för viss förrättningsverksamhet inom kommunen bestämmer priset för verksamheten. Lantmäteriverkets uppfattning är att kommunernas prisnivåer sällan överstiger Lantmäteriverkets.

Huvuddelen av Lantmäteriverkets förrättningsintäkter kommer från statliga myndigheter och statliga bolag inom områdena trafik, naturvård, kraftöverföring och gruvor. Tidigare internfakturerades inte dessa sakägare utan kostnaderna täcktes då av anslag.

Vid omarrondering finansieras en del av förrättningens preliminära undersökning av staten. Det momentet innebär att det undersöks om det finns lagliga förutsättningar att förbättra splittrad och oändamålsenlig fastighetsstruktur (alltför många små åkerskiften) genom ombildning till större bruksenheter.

Lantmäteriverkets fastighetsrättsliga stöd (bland annat handböcker) finansieras av anslag.

Lantmäteriverkets kostnader för kvalitetsarbete i fastighetsregistret finansieras genom anslag.

5.2.3 Uppföljning, utveckling och tillsyn av verksamheten

Lantmäteriverkets ledning (generaldirektören och överdirektörerna) följer upp effektiviteten i myndighetens verksamhet.

I övrigt utförs uppföljnings- och utvecklingsinsatser av en myndighetsgemensam administration som består av en centralförvaltning och olika enheter, bland annat en produktionsenhet.

Lantmäteriverkets produktionsenhet följer upp enhetligheten i myndighetens egen verksamhet, främst i fastighetsregistreringen. Produktionsenheten kontrollerar att Lantmäteriverkets föreskrifter och anvisningar om registerföring (15 § fastighetsregisterlagen) följs. När det gäller förrättningshandläggningen är uppföljningen mindre reglerad, men produktionsenheten följer ändå till viss del upp efterlevnaden av fastighetsbildningslagens processuella bestämmelser. Pro-

duktionsenheten följer även upp att kompetenskrav och behörighetsvillkor enligt fastighetsbildningslagen följs.

Som stöd till förrättningslantmätare ger Lantmäteriverkets centralförvaltning till exempel ut en handbok om förrättningsförfarandet. Lantmäteriverkets produktionsenhet tillhandahåller också ett tekniskt handläggningsstöd för utförande av lantmäteriförrättningar inom Lantmäteriverket. Även vissa kommuner använder detta handläggningsstöd för handläggningen av sina ärenden inför registreringen. Andra kommuner har valt andra handläggningsstöd som passar bättre in i kommunens övriga it-miljö.

Lantmäteriverkets centralförvaltning tillhandahåller tekniska gränssnitt för dataöverföring mellan fastighetsregistret och de cirka 70 kommuner som är registerförare.

Lantmäteriverkets centralförvaltning ansvarar också för it-utveckling samt övergripande dataskydd (personuppgiftsskydd) och datasäkerhet (tekniskt skydd) för fastighetsregistret. En kommun som är registerförare ansvarar dock för dataskydd och datasäkerhet för sin information fram till dess att denna information är införd i fastighetsregistret.

Lantmäteriverket utövar varken tillsyn över eller följer upp kommunernas förrättnings- och registreringsverksamhet. Lantmäteriverket gör endast vissa systemtekniska kontroller vid dataöverföring till fastighetsregistret. Som stöd i sitt arbete har kommunerna Lantmäteriverkets tekniska anvisningar om fastighetsbildning (6 § lagen om kommunens fastighetsingenjör). Lantmäteriverkets bedömning är att dessa kontroller och tekniska anvisningar är tillräckliga för att säkerställa kvaliteten i kommunernas arbete.

5.3 Norge

5.3.1 Ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten

Kartverket är central registermyndighet i Norge enligt 5 a § första stycket fastighetsregisterlagen (*lov om eigedomsregistrering*, kallad *matrikkelloven)* och 1 § fastighetsregisterförordningen (*forskrift om eiendomsregistrering,* kallad *matrikkelforskriften*). Kartverket ansvarar för anordnande, drift och förvaltning av det norska fastighetsregistret (*matrikkelen*). Detta register motsvarar den allmänna delen i det

svenska fastighetsregistret och innehåller uppgifter om bland annat fastigheters areal och gränser.

Kartverket har också ansvar för auktorisering av lantmätare (*landmålere*) som utför förrättningar och därmed tar fram underlag till fastighetsregistrering. I det följande används benämningen förrättningslantmätare i utredningens beskrivning. Kartverket ansvarar också för utbildning av andra kommunala handläggare, bland annat de personer som utför fastighetsregistrering, samt tillsyn av registerföringen. Vidare ger Kartverket stöd i form av generell vägledning om regelverk och praktiskt utförande av fastighetsregistreringen. Detta ansvarsområde beskrivs mer i avsnitt 5.3.3. Undantagsvis kan Kartverket också föra fastighetsregistret åt en kommun.

Fastighetsbildning som förändrar fastighetsindelningen (*eiendomsdanning*) ses som en integrerad del av kommunernas plan- och byggverksamhet, och regleras i plan- och bygglagen (*lov om planlegging og byggesaksbehandling*, kallad *plan- og bygningsloven*). Alla 357 kommuner i Norge ansvarar för sin egen plan- och byggverksamhet, som ofta är organiserad i en särskild avdelning inom kommunen. Att bildande och ändring av fastigheter styrs av den verksamheten framgår indirekt av plan- och bygglagens krav på tillstånd för sådana åtgärder (20 kap. 1 § första stycket och 20 kap. 2 §). Tillståndskravet regleras också i fastighetsregisterlagen (10 §). För att kommunen ska ge tillstånd ska kommunen ha prövat att den sökta åtgärden är möjlig bland annat med hänsyn till gällande detaljplan eller kommunövergripande plan. För exempelvis en avstyckning för bostadsändamål ska kommunen också ha säkerställt tillgång till allmän väg samt vatten och avlopp. Tillståndet enligt plan- och bygglagen utgör den rättsliga grunden för fastighetsbildningen. En fastighetsägare som har fått ett sådant tillstånd behöver vända sig till kommunens avdelning som ansvarar för mätning och fastighetsregistrering (ofta en geodataavdelning) för nästa steg i processen.

Fastighetsbildningen är starkt knuten till fastighetsregistreringsverksamheten genom ett krav på en mätningsförrättning (*oppmålingsforretning*) för att registrera nya eller ändrade fastigheter samt även klargöranden av befintliga gränser (6 § fastighetsregisterlagen). En mätningsförrättning utförs normalt av kommunens förrättningslantmätare efter begäran (*rekvisisjon* enligt 23 § fastighetsregisterförordningen). Förrättningen ska vanligtvis genomföras och registreras inom 16 veckor (18 § fastighetsregisterförordningen). Kommunen

kan under vissa förutsättningar överlåta genomförandet av förrättningen till andra (5 a § andra stycket fastighetsregisterlagen). Exempelvis har cirka 300 kommuner avtal med Vägverket (*Statens Vegvesen*) om att Vägverket utför mätningsförrättningar i samband med utbyggnad och ändring av allmänna vägar. Vissa kommuner anlitar också privata mätningsfirmor för mätningsförrättningar, bland annat i glesbygd och fjällområden. Ansvaret för kontroll av förrättningsresultatet och även den efterföljande registreringen ligger dock alltid kvar på kommunen.

Kommunen är registermyndighet med ansvar för att föra fastighetsregistret inom kommunen (5 a § andra stycket fastighetsregisterlagen). Under vissa förutsättningar kan kommunen dock överlåta hela eller delar av registreringsansvaret till en annan kommun eller till Kartverket.

En särskild domstol (*jordskifteretten*) prövar ärenden som innebär komplicerad fastighetsreglering och omarrondering. Domstolen har en sammansättning som innebär att ingenjörer med mätningsteknisk kompetens deltar i domstolens avgöranden. Domstolens verksamhet regleras i en särskild lag (*lov om fastsetjing og endring av eigedoms- og rettshøve på fast eigedom m.m.*, kallad *jordskifteloven*).

Vissa typer av förrättningar, exempelvis mätningsförrättning, kan genomföras antingen av kommunen eller av den särskilda domstolen. Det är parterna som väljer om de vill vända sig till kommunen eller till domstol. Den särskilda domstolen väljs ibland om det är troligt att ärendet kommer att omfatta oklarheter eller tvister som kommunen inte kan lösa och som då delvis ändå behöver hanteras av domstolen.

Kommunerna ansvarar för fastighetsregistreringen även i ärenden som prövats av domstol.

Genomförande av förrättningsåtgärder

I Norge finns ingen fastighetsbildningslag som specificerar vilka typer av åtgärder som leder till ändring eller fastställande av fastighetsindelningen. Utifrån plan- och bygglagens och fastighetsregisterlagens bestämmelser om hur fastigheter kan skapas, ändras eller få gränser klargjorda kan utläsas att det främst handlar om motsvarigheter till avstyckning (*opprettelse av ny grunneiendom* genom det som

kallas *fradeling*), viss fastighetsreglering (*arealoverføring*) och en typ av gränsutmärkning (*klarlegging av eksisterande grense*). I det följande beskrivs den mätningsförrättning som då krävs och som genomförs av en förrättningslantmätare.

Bestämmelser om mätningsförrättning finns i 33 § fastighetsregisterlagen. Förrättningsarbetet omfattar bland annat att märka ut fastighetsgränser på marken samt att mäta in dessa gränser och upprätta kartor och andra handlingar (27 § och 38 § fastighetsregisterförordningen). Vad som utgör grunden för gränsutmärkningen varierar beroende på vilken åtgärd det handlar om.

Vid tillkomst av gränser för en ny fastighet (exempelvis avstyckning) eller vid arealöverföring mellan befintliga fastigheter (motsvarande viss fastighetsreglering) ändras fastighetsindelningen, och då ska kommunens tillstånd enligt plan- och bygglagen läggas till grund för gränsutmärkningen på marken (33 § tredje stycket fastighetsregisterlagen). Fastighetsägaren måste alltså ha sökt och fått tillstånd att ändra en fastighetsgräns innan det är möjligt att begära en mätningsförrättning. Förrättningslantmätaren kan endast göra mindre avvikelser från den gränsdragning som tillståndet medger om det behövs för att anpassa gränserna till terrängen. När gränserna har märkts ut på marken mäts de in och dokumenteras på kartor. Resultatet från mätningsförrättningen, som även omfattar fastighetens areal och koordinater, registreras därefter i fastighetsregistret av en person med särskild kompetens. Kommunen ska då också begära hos Kartverket att fastighetsinskrivning (*tinglysing*) sker i inskrivningsregistret (*grunnboken*) (24 § fastighetsregisterlagen). Först när även dessa moment (och viss annan formalia) är klar är hela fastighetsbildningsärendet genomfört.

När en mätningsförrättning i stället handlar om att befintliga gränser ska klargöras, ska förrättningslantmätaren utgå från parternas yrkanden, deras framställda dokumentation samt andra handlingar som kan ge ledning i frågan. Av historiska skäl kan det saknas lantmäterikartor som underlag. Om det uppstår osäkerhet eller tvist om en gräns och parterna inte kan enas under förrättningen ska detta noteras så att samtliga motstridiga gränslinjer registreras i fastighetsregistret (39 § fastighetsregisterförordningen). Förrättningslantmätaren har alltså inte befogenhet att ta något rättsligt beslut om gränssträckningen. Det är upp till parterna om de vill ta oklarheten eller tvisten till domstol, vanligtvis den särskilda domstolen

(*jordskifteretten*) eller undantagsvis allmän domstol (*tingretten*). Först efter ett sådant eventuellt domstolsavgörande kan fastighetsregistret uppdateras med entydig information om gränsen.

Sedan år 2021 ska förrättningslantmätare som genomför mätningsförrättningar auktoriseras av Kartverket (38 § fastighetsregisterlagen och 64 b § fastighetsregisterförordningen). Den utbildning som krävs är en examen från tre eller fem års studier inom fackområdet eller en annan examen och två års ämnesrelevanta studier. Dessutom krävs två års praktiskt arbete som inkluderar mätningsförrättningar.

Den som utför fastighetsregistrering i en kommun ska ha genomfört Kartverkets kurs i registerföring och vara godkänd av Kartverket (5 § fastighetsregisterförordningen och 22 § fjärde stycket fastighetsregisterlagen).

5.3.2 Finansiering av fastighetsbildningsverksamheten

Kartverkets stödverksamhet i form av bland annat vägledning i fastighetsregistreringsfrågor finansieras av anslag. Även det tekniska handläggningsstödet för registrering finansieras av anslag.

Auktorisation av förrättningslantmätare är avgiftsbelagd (17 § fastighetsregisterförordningen).

Andra arbetsuppgifter inom Kartverket, exempelvis fastighetsinskrivning, finansieras av avgifter. Dessa avgifter baseras på självkostnadsprincipen och fastställs av Kommunal- och distriktsdepartementet i samråd med Finansdepartementet.

Kommunens handläggning av fastighetsbildningsärenden är i regel avgiftsfinansierad (33 kap. 1 § plan- och bygglagen och 32 § fastighetsregisterlagen). Avgifterna fastställs av kommunstyrelsen och är baserade på självkostnadsprincipen. För vissa enkla ärenden av administrativt slag tas ingen avgift ut (16 § fastighetsregisterförordningen).

Förrättningsverksamhet i den särskilda domstolen (*jordskifteretten*) är finansierad av anslag och avgifter.

5.3.3 Uppföljning, utveckling och tillsyn av verksamheten

Kartverket har ett generellt vägledningsansvar i enlighet med förvaltningslagens (*forvaltningslovens*) regler. Det handlar bland annat om att ge stöd relaterat till fastighetsregistret, framför allt till kommu-

ner som har frågor om regelverket kring registerföring. Det hålls också nationella och regionala temadagar inom ämnesområdet. En dag i månaden arrangerar Kartverket dessutom en öppen, digital mötesplats för frågor och diskussioner.

Kartverket har tillsyn över att kommunerna för in uppgifter i fastighetsregistret i enlighet med gällande författningar (28 § fastighetsregisterlagen). Tillsyn över verksamheten genomförs i cirka 35 kommuner per år. Kartverket kan vid behov ställa krav på att brister i handläggningen rättas till. Bestämmelser om tillsynen finns i 30 kap. kommunallagen (*kommuneloven*). Kartverket har hittills inte återkallat någon förrättningslantmätarauktorisation eller registerföringsbehörighet till följd av tillsynen.

När det gäller tekniskt verksamhetsstöd har Kartverket ett visst ansvar. Kartverket har utvecklat och förvaltar ett eget tekniskt handläggningsstöd för registrering, som kommunerna kan välja att använda. Till dessa kommuner ger Kartverket även vägledning och support för användandet. Andra kommuner har valt externa tekniska handläggningsstöd för registrering som har utvecklats av företag i lantmäteribranschen. Funktionaliteten i dessa handläggningsstöd måste godkännas av Kartverket innan de tas i bruk.

5.4 Danmark

5.4.1 Ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten

Geodatastyrelsen är den centrala myndigheten för fastighetsregistrering i Danmark, enligt 10 § lagen om fastighetsbildning och fastighetsregistrering (*lov om udstykning og anden registrering i matriklen*, kallad *udstykningsloven*). Ansvaret omfattar att förvalta fastighetsregistret (*matriklen*) och att registrera fastighetsbildningsåtgärder och oregistrerad mark (11 §). Geodatastyrelsen har dessutom i uppdrag att analysera och föreslå ändringar i lagstiftningen om fastighetsregistret och se till att regelverket understödjer registrets integritet och säkrar en effektiv och smidig registrering. Vidare ansvarar Geodatastyrelsen för både auktorisation och tillsyn av privatpraktiserande förrättningslantmätare (*landinspektører*). Geodatastyrelsen utvecklar och tillhandahåller också ett tekniskt handläggningsstöd till dessa förrättningslantmätare för informationsutbyte inför registreringen. Dessa ansvarsområden beskrivs i avsnitt 5.4.3.

Allt fastighetsbildningsarbete fram till registrering utförs av förrättningslantmätare som är anställda i privata företag. Bestämmelser om detta finns i 13 § lagen om fastighetsbildning och fastighetsregistrering samt i 4 § lantmätarlagen (*lov om landinspektørvirksomhed*, kallad *landinspektørloven*). Sökanden har rätt att välja vilket lantmäteriföretag som ska anlitas, oavsett var den eller de berörda fastigheterna finns i landet.

Genomförande av förrättningsåtgärder

Lagen om fastighetsbildning och fastighetsregistrering innehåller vissa grundläggande bestämmelser om förrättningsåtgärder och fastighetsregistrering. Det framgår bland annat att fastighetsbildning som ändrar fastighetsindelningen kan omfatta åtgärderna avstyckning, fastighetsreglering och sammanläggning (*udstykning*, *arealoverførsel* och *sammenlægning*, 6–8 §§). Gränser kan också justeras till följd av bland annat gränshävd (*ejendomsberigtigelse*, 9 §). En annan åtgärd gäller fastighetsbestämning av tvistiga gränser (*skelforretning*, 35–37 §§). Det finns flera handböcker, utgivna av Geodatastyrelsen, som ger vägledning om vad som gäller vid handläggning av olika förrättningsåtgärder.

I allt förrättningsarbete ingår arkivutredning om befintliga gränser och en bedömning av den sökta åtgärdens genomförbarhet. Förrättningslantmätaren märker sedan ut de nya gränserna på marken och förbereder de handlingar inklusive kartor som behövs för fastighetsregistreringen (13 §). När fastighetsindelningen ska ändras, exempelvis vid avstyckning, måste dokumentationen bland annat visa att fastigheten kommer att bli ändamålsenlig, ha tillgång till allmän väg och att ändringen i fastighetsindelningen inte strider mot detaljplan. Det tekniska handläggningsstöd som Geodatastyrelsen tillhandahåller har inbyggda funktioner för förrättningslantmätarnas obligatoriska kommunikation med kommunen i bland annat planfrågorna. Även andra myndigheter kan behöva lämna tillstånd till den aktuella åtgärden innan förrättningslantmätaren kan sända den samlade förrättningsdokumentationen till Geodatastyrelsen för registrering.

Vid fastighetsbestämning av en tvistig gräns ska förrättningslantmätaren först försöka ena parterna med utgångspunkt i tillgängliga uppgifter i fastighetsregistret och underliggande lantmäteriarkiv. Om

det inte är möjligt har förrättningslantmätaren befogenhet att bestämma vad som är rätt gränssträckning. Om en berörd fastighetsägare inte godtar gränssträckningen kan fastighetsägaren överklaga till domstol inom åtta veckor. När fastighetsbestämningen eller en eventuell dom har vunnit laga kraft sänder förrättningslantmätaren all relevant dokumentation till Geodatastyrelsen för registrering.

Fastighetsregistreringen är en process där Geodatastyrelsen först går igenom alla uppgifter som förrättningslantmätaren har skickat in. Genomgången omfattar över 300 automatiska kontroller av bland annat mätdata och att alla behövliga dokument har skickats in. Den efterföljande manuella kontrollen handlar om att säkerställa att åtgärden är tillåten och att innehållet i dokumenten är korrekt och i överensstämmelse med motsvarande mätdata och annan data. Den manuella kontrollen gäller främst formalia men om registerföraren upptäcker en materiell brist meddelas förrättningslantmätaren, som då kan åtgärda bristen och skicka in ett uppdaterat underlag för registreringen. Geodatastyrelsens kontroller är en kvalitetssäkring men förrättningslantmätaren har fortfarande det yttersta ansvaret för förrättningen. När Geodatastyrelsen har godkänt den samlade förrättningsdokumentationen stämmer registerföraren av ärendet med inskrivningsmyndigheten (*tinglysninsretten*) så att det inte föreligger inskrivna pant- eller servitutsrättigheter till hinder för åtgärden. Därefter uppdateras fastighetsregistret och inskrivningsregistret i en samordnad process så de aktuella ändringarna träder i kraft samtidigt.

Kompetenskrav och behörighetsvillkor för förrättningslantmätare framgår av lantmätarlagen. Bland annat krävs en särskild examen med fem års lantmätarstudier och tre års arbete vid en lantmäterifirma (1 § andra stycket). Vidare måste varje förrättningslantmätare vara försäkrad mot skadeståndskrav som kan uppkomma till följd av förrättningsarbetet (4 c §).

För Geodatastyrelsens personal som utför fastighetsregistrering finns inget motsvarande formellt kompetenskrav. Registerförarna har dock ofta bakgrund inom fastighetsområdet och får internutbildning vid Geodatastyrelsen.

5.4.2 Finansiering av fastighetsbildningsverksamheten

Geodatastyrelsens fastighetsrättsliga stöd och arbete med utveckling av lagstiftningen finansieras av anslag. Myndigheten får också anslag för drift och underhåll av de system som visar och tillhandahåller data från fastighetsregistret.

Geodatastyrelsens arbete med fastighetsregistrering finansieras av avgifter. Olika belopp gäller för olika förrättningsåtgärder, exempelvis är registreringsavgiften för en avstyckning 5 780 danska kronor (2024). Om Geodatastyrelsen vill ändra dessa avgifter ska de nya beloppen godkännas av det departement som har Geodatastyrelsen inom sitt ansvarsområde.

Även drift och utveckling av det tekniska handläggningsstödet för informationsutbyte mellan Geodatastyrelsen och förrättningslantmätarna finansieras av avgifter.

Samtliga dessa avgifter betalas av lantmäterifirmorna, som i sin tur tar ut kostnaderna från sina berörda kunder.

Enligt avstyckningsavgiftslagen *(lov om afgift ved udstykning m.m.*, kallad *udstykningsafgiftsloven)* tillkommer som huvudregel en avgift (skatt) som uppgår till 5 000 danska kronor vid avstyckning och andra åtgärder som medför bildande av en ny fastighet. Denna skatt tillfaller staten och finansierar alltså inte fastighetsregistreringen direkt. Skatten betalas av lantmäterifirmorna, som i sin tur tar ut kostnaderna från sina berörda sakägare.

För det arbete som förrättningslantmätarna utför gäller fri prissättning, och lantmätarfirmorna utför sina verksamheter i konkurrens med varandra i hela landet.

5.4.3 Uppföljning, utveckling och tillsyn av verksamheten

Som myndighet har Geodatastyrelsen vägledningsplikt enligt förvaltningslagen (*forvaltningsloven*, 7 §). Geodatastyrelsen ger också ut handböcker som stöd för tillämpning av de författningar som gäller fastighetsbildning och fastighetsregistrering. Utöver detta fastighetsrättsliga stöd har förrättningslantmätarna tillgång till olika slags mallar eller andra dokument och nyhetsbrev på Geodatastyrelsens webbplats. Förrättningslantmätarna kan också ställa frågor till och få svar från Geodatastyrelsen via telefon och e-post. Frågorna gäller ofta den generella innebörden av det som står i handböckerna, och om inne-

börden är otydligt formulerad klargör Geodatastyrelsen som regel texten vid nästkommande handboksuppdatering.

Geodatastyrelsen har utvecklat ett tekniskt handläggningsstöd för informationsutbyte mellan Geodatastyrelsen och förrättningslantmätarna som alla lantmäterifirmor har valt att använda. Geodatastyrelsen för en löpande dialog om användarbehov och utvecklingsfrågor med en branschorganisation som många förrättningslantmätare är medlemmar i (*Praktiserende Landinspektørers Forening*).

Geodatastyrelsen kontrollerar i samband med registreringen att förrättningsärendena följer gällande lagstiftning (se avsnitt 5.4.1 om registreringsprocessen i fastighetsregistret). Dessutom kontrollerar Geodatastyrelsen att lantmäterifirmorna uppfyller vissa krav. Dessa firmor har bland annat skyldighet att informera Geodatastyrelsen om förändringar i affärsförhållandena (ägande, ledning, styrelse och försäkringar). Geodatastyrelsen utövar på så sätt en huvudsakligen förtroendebaserad tillsyn som utgår från den information som firmorna redovisar, men myndigheten kan också kontakta en firma om det har framkommit brister på annat sätt.

Rigsrevisjonen utövar tillsyn över Geodatastyrelsen i form av stickprovskontroller. Rigsrevisjonen kan exempelvis kontrollera att avgifterna för fastighetsregistrering är beräknade utifrån korrekta underlag och därmed täcker rätt kostnader.

Geodatastyrelsen auktoriserar förrättningslantmätare på delegation av ansvarig minister (6 § dekret om delegering av uppgifter och befogenheter till Geodatastyrelsen, *bekendtgørelse om henlæggelse af opgaver og beføjelser til Geodatastyrelsen*). Kraven för auktorisering gäller bland annat formell kompetens enligt lantmätarlagen (1 § andra stycket lantmätarlagen). Auktoriseringen syftar främst till att säkerställa att förrättningar utförs med kvalitet och på ett enhetligt sätt.

Förrättningslantmätare ska också uppträda enligt god förrättningslantmätarsed, vilket bland annat innebär att de måste utföra sina uppgifter med omsorg, noggrannhet och skyndsamhet (7 § lantmätarlagen). Om en förrättningslantmätare har åsidosatt sina plikter kan fastighetsägare rikta klagomål till en oberoende nämnd (*Landinspektørnævnet*) (9–9 a §§ lantmätarlagen). Nämnden kan i allvarliga fall utdöma böter eller ytterst verksamhetsförbud. Denna ordning syftar bland annat till att bidra till ökad rättssäkerhet.

6 Statens övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten, de kommunala lantmäterimyndigheternas roll och kostnadsfördelningen mellan Lantmäteriet och kommunala lantmäterimyndigheter

6.1 Inledning

Staten har det övergripande ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten i hela landet. Det innebär att det är staten som ansvarar för att fastighetsbildningsverksamheten har goda förutsättningar att genomföras på ett effektivt, enhetligt och rättssäkert sätt i hela landet.

Ramarna för statens övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten framgår främst av regeringsformen, myndighetsförordningen (2007:515) och förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet.

I 1 kap. regeringsformen finns bestämmelser om statsskickets grunder. Det är riksdagen som enligt 1 kap. 4 § regeringsformen stiftar lagar, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas. Riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning. Enligt 1 kap. 6 § regeringsformen styr regeringen riket och är ansvarig inför riksdagen.

I myndighetsförordningen finns bestämmelser om ledning av verksamheten i statliga myndigheter. Enligt 3 § myndighetsförordningen ansvarar myndighetens ledning inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och

de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt och att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Regeringen beslutar om statliga myndigheters instruktioner. Lantmäteriet är enligt 1 § förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet den statliga lantmäterimyndigheten. Enligt 3 § 1 i instruktionen ska Lantmäteriet verka för en enhetlig förrättningsverksamhet och en ändamålsenlig fastighetsindelning.

Förrättningsverksamhet inom fastighetsbildningsverksamheten genomförs av den statliga lantmäterimyndigheten eller av en kommunal lantmäterimyndighet som har inrättats enligt lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet. Regeringen får meddela tillstånd för en kommun att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet (1 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet). En kommunal lantmäterimyndighet har kommunen som sitt ansvarsområde (2 § 1 lagen om kommunal lantmäterimyndighet) och svarar för förrättningsverksamhet inom fastighetsbildningen (5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet).

I detta kapitel beskrivs och utvärderas statens övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten, de kommunala lantmäterimyndigheternas roll och kostnadsfördelningen mellan Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna.

6.2 Beskrivning av statens övergripande ansvar och de kommunala lantmäterimyndigheternas roll

6.2.1 Nuvarande bestämmelser och organisation

Fastighetsbildningsverksamhet är ett statligt ansvar och statens övergripande ansvar gäller i förhållande till all fastighetsbildningsverksamhet i hela landet. Handläggning av förrättningar och andra ärenden i fastighetsbildningsverksamheten kan genomföras av den statliga lantmäterimyndigheten eller av en kommunal lantmäterimyndighet.

Enligt 1 § förordningen med instruktion för Lantmäteriet är Lantmäteriet den statliga lantmäterimyndigheten. Enligt 2 § är Lantmäteriet förvaltningsmyndighet för bland annat frågor om fastighetsindelning. Enligt 3 § 1 instruktionen ska Lantmäteriet verka för en enhetlig och ändamålsenlig förrättningsverksamhet och en ändamålsenlig fastighetsindelning. Dessa bestämmelser beskriver det

övergripande ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten. Statens övergripande ansvar ska genomföras av Lantmäteriet i enlighet med bestämmelser i förvaltningslagen (2017:900), myndighetsförordningen, myndighetens instruktion och myndighetens regleringsbrev.

Enligt 1 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet får regeringen meddela tillstånd för en kommun att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. En kommunal lantmäterimyndighet svarar enligt 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet inom kommunen för handläggning av förrättningar som anges i den bestämmelsen.

Statens övergripande ansvar påverkas inte av att regeringen kan ge tillstånd till en kommun att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. Det innebär att det övergripande ansvaret som staten har för fastighetsbildningsverksamheten innefattar det stöd som i olika avseenden ska tillhandahållas för förrättningsverksamhet i den statliga lantmäterimyndigheten och förrättningsverksamhet i en kommunal lantmäterimyndighet.

En kommun som har fått regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet har inte något övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten. Kommunen ska enligt 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet inrätta en lämplig organisation för den förrättningsverksamhet som en kommunal lantmäterimyndighet enligt bestämmelserna i 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet ska svara för inom kommunen. Kommunen ansvarar som arbetsgivare för att anställda i den kommunala lantmäterimyndigheten som arbetar med förrättningsverksamhet får möjlighet att ta del av relevant utbildning och annat övergripande stöd som Lantmäteriet ansvarar för. De kommunala lantmäterimyndigheterna har också en viktig roll genom att anställda som arbetar inom förrättningsverksamheten vid kommunala lantmäterimyndigheter tillsammans med anställda i Lantmäteriet är lärare i utbildningar som ger ökad kompetens inom förrättningsverksamheten. De kommunala lantmäterimyndigheterna bidrar därmed till kvaliteten i all fastighetsbildningsverksamhet.

Kostnaderna för förrättningsverksamhet i Lantmäteriet och i en kommunal lantmäterimyndighet ska finansieras genom avgifter. De kommunala lantmäterimyndigheterna får enligt 14 § förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar ta ut lägre avgifter än Lantmäteriet. Lantmäteriets kostnader för den verksamhet som ingår i statens övergripande ansvar finansieras genom avgifter

som tas ut i förrättningsverksamhet och till viss del genom avtal om uppdragsverksamhet mellan Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna.

6.2.2 Lantmäteriets organisation för genomförande av det övergripande ansvaret

Lantmäteriet har en särskild enhet för fastighetsbildningsstöd med olika funktioner. Enhetens uppgift är att ge ett övergripande stöd så att förrättningsverksamheten i hela landet har goda förutsättningar att genomföras på ett effektivt, enhetligt och rättssäkert sätt. Funktionerna som ger ett övergripande stöd är funktionen Juridik, funktionen Arbetssätt och funktionen Tekniskt handläggningsstöd. Hur det övergripande stödet tillhandahålls för förrättningsverksamheten i Lantmäteriet och förrättningsverksamheten i de kommunala lantmäterimyndigheterna skiljer sig åt. Det beskrivs i följande avsnitt.

Funktionen Juridik ansvarar för övergripande rättsligt stöd i fastighetsrättsliga frågor till förrättningsverksamheten. Funktionens uppgift är att verka för en enhetlig och effektiv rättstillämpning i förrättningsverksamheten, bland annat genom att ta fram handböcker.

Funktionen Arbetssätt organiserar utbildningar och verkar för enhetliga och ändamålsenliga arbetssätt i förrättningsverksamheten. Utbildningarna utformas utifrån förrättningsverksamhetens behov.

Funktionen Tekniskt handläggningsstöd ansvarar för de tekniska system som används för handläggning i förrättningsverksamheten. Funktionen ansvarar också för handledningar för användning av systemen och i övrigt för teknisk förvaltning av systemen.

6.2.3 Funktionerna Juridik och Arbetssätt

Handböcker och annat stöd som gäller övergripande rättsliga frågor och arbetssätt

Lantmäteriet tar fram och uppdaterar olika handböcker med fastighetsrättslig inriktning. Handböckerna beskriver rättslig tillämpning av bestämmelser i framför allt fastighetsbildningslagen (1970:988), anläggningslagen (1973:1149) och ledningsrättslagen (1973:1144). Handböckerna kan användas vid handläggning av ärenden i förrätt-

ningsverksamhet både i Lantmäteriet och i en kommunal lantmäterimyndighet.

Medarbetare i Lantmäteriet har utöver handböckerna om rättslig tillämpning också tillgång till handledningar som gäller till exempel tekniska moment eller handläggning av olika delar i ett förrättningsärende. Syftet med handledningarna är att styra Lantmäteriets arbetssätt. Dessa handledningar är endast tillgängliga internt inom Lantmäteriet och är specialanpassade till Lantmäteriets organisation. Vissa handledningar är av övergripande karaktär, till exempel om fältarbete, fastighetsregistrering och om värderings- och ersättningsfrågor. Dessa handledningar är tillgängliga för all förrättningsverksamhet men det finns vissa skillnader avseende vilka versioner av handledningarna som är tillgängliga och på vilket sätt. Om en handledning efter en uppdatering har blivit anpassad till Lantmäteriets arbetssätt, tillgängliggörs den inte för de kommunala lantmäterimyndigheterna utan i stället kan en tidigare version av handledningen tillhandahållas. Lantmäteriets medarbetare har tillgång till innehållet i vissa handledningar via det webbaserade systemstödet (Kunskapsbanken), medan de kommunala lantmäterimyndigheterna har tillgång till handledningarna som pdf-filer.

Inom Lantmäteriet finns det en gemensam fastighetsrättslig stödfunktion. De kommunala lantmäterimyndigheterna kan ställa frågor till den gemensamma fastighetsrättsliga stödfunktionen via de kommunala lantmäterimyndigheternas nätverk för förrättningslantmätare. Frågor till den fastighetsrättsliga stödfunktionen kan till exempel handla om viss fastighetsbildning i ett enskilt förrättningsärende går att genomföra rent rättsligt. Vissa frågor besvaras endast direkt till den som ställer frågan, medan andra, mer generella frågor också kan leda till att relevanta delar i en handbok eller en kurs uppdateras.

Fram till år 2018 tog Lantmäteriet fram rättsfallsreferat men den verksamheten har upphört. Lantmäteriet lägger numera upp nyhetsbrev om nya rättsfall på en intern webbplats inom myndigheten. Informationen i nyhetsbrevet är baserad på den information som är tillgänglig i externa juridiska tjänster såsom Juno.

Utbildning

Lantmäteriet genomför olika slag av utbildningar för anställda som arbetar inom förrättningsverksamhet i Lantmäteriet och i en kommunal lantmäterimyndighet. Under år 2024 anordnades totalt 43 kurser inom olika ämnen. Ämnena omfattade bland annat tillämpning av materiella bestämmelser inom hela förrättningsverksamheten, till exempel lämplighetsprövning, strandskydd, 3D-fastighetsbildning, fältarbete och värdering. Andra ämnen gällde processuella frågor som kan uppstå vid handläggning, sammanträdesledning och överklagande.

De flesta kurserna (32 kurser) genomfördes i form av webbutbildningar i ett standardiserat format. Längden på dessa utbildningar varierade mellan en timme och tre dagar.

Övriga utbildningar genomfördes fysiskt eller som webbinarium och gavs vid fasta tillfällen, upp till fyra gånger under året. Längden på dessa utbildningar varierade mellan en och fyra dagar (en kurs pågick i åtta dagar).

Kurserna är tillgängliga för medarbetare både i Lantmäteriet och i kommunala lantmäterimyndigheter. Lärare på kurserna är både medarbetare i Lantmäteriet och medarbetare i kommunala lantmäterimyndigheter. Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna arbetar alltså tillsammans för att höja kunskapsnivån inom all förrättningsverksamhet i landet.

Under år 2024 hade utbildningarna totalt 1 516 registrerade deltagare. Uppgiften gäller det totala antal deltagare i alla utbildningar vilket innebär att en medarbetare som har gått flera kurser registreras som deltagare flera gånger. Från Lantmäteriet registrerades totalt 1 316 deltagare och från de kommunala lantmäterimyndigheterna totalt 200 deltagare.

6.2.4 Funktionen Tekniskt handläggningsstöd

Förrättningsverksamheten inom både Lantmäteriet och samtliga kommunala lantmäterimyndigheter använder ett tekniskt handläggningsstöd (Trossen) som utvecklades av Lantmäteriet på 1990-talet. Trossen är i grunden ett ärendehanteringssystem men det innehåller också andra tekniska stöd och funktioner, bland annat olika informationstjänster som till exempel hämtar information från fastighetsregistret.

Lantmäteriet tillhandahåller det tekniska handläggningsstödet till de kommunala lantmäterimyndigheterna genom uppdragsverksamhet enligt 12 § 11 förordningen med instruktion för Lantmäteriet. De kommunala lantmäterimyndigheternas användning av handläggningsstödet regleras i avtal mellan Lantmäteriet och respektive kommunal lantmäterimyndighet.

En lantmäteriförrättning kan exempelvis innebära att den geometriska formen (gränserna) för en fastighet förändras. Lantmäteriet tillhandahåller ett tekniskt stöd för geometrihantering i handläggningen av förrättningar (Geosecma). Geosecma är ett tekniskt kartstöd i handläggningen och används i dag av Lantmäteriet och 36 av 40 kommunala lantmäterimyndigheter. För de fyra kommunala lantmäterimyndigheter som inte använder Geosecma tillhandahåller Lantmäteriet ett tekniskt system för uppdatering av de geometriska uppgifterna (den så kallade digitala registerkartan) i fastighetsregistret. Även i dessa fall finns det avtal mellan Lantmäteriet och varje kommunal lantmäterimyndighet som innebär att en kommunal lantmäterimyndighet betalar Lantmäteriet för att få använda det tekniska stödet för geometrihantering.

Lantmäteriet tillhandahåller också två e-tjänster som är knutna till Trossen. Den ena e-tjänsten möjliggör digital ansökan om lantmäteriförrättning och den andra e-tjänsten gör det möjligt att följa en pågående lantmäteriförrättning. Båda e-tjänsterna är primärt riktade till blivande och befintliga sakägare och stödjer digitalt informationsutbyte mellan sakägare och lantmäterimyndigheten. E-tjänsterna kan användas av sakägare i hela landet. Ansökningar som görs i e-tjänsten för digital ansökan skickas automatiskt till den lantmäterimyndighet som ska handlägga ärendet, det vill säga antingen till Lantmäteriet eller till en kommunal lantmäterimyndighet.

Lantmäteriet utvecklar för närvarande ett nytt tekniskt handläggningsstöd inklusive e-tjänster som ska ersätta det nuvarande tekniska handläggningsstödet under år 2027. Ett nytt system för geometristöd ska ersätta det tidigare redan under år 2026.

6.2.5 Regeringens uppdrag till Lantmäteriet om handläggningstider och uppföljning av fastighetsbildningsverksamheten

Regeringens uppdrag till Lantmäteriet är viktiga för Lantmäteriets genomförande av det övergripande ansvaret. Genom att sätta mål eller ge andra uppdrag till Lantmäteriet har regeringen möjlighet att tydliggöra Lantmäteriets övergripande ansvar. Regeringen följer upp Lantmäteriets resultat som redovisas i myndighetens årsredovisning och i myndighetsdialoger. När det gäller fastighetsbildningsverksamheten har regeringen beslutat om olika regeringsuppdrag för att ytterligare ange inriktning och prioritering som gäller handläggningstider för vissa delar av fastighetsbildningsverksamheten.

Resultatet av regeringens uppföljning redovisas till riksdagen i budgetpropositionen.

Uppdraget om en uppföljningsmodell (2018)

I syfte att minska, mäta och följa upp handläggningstiderna inom fastighetsbildningsverksamheten gav regeringen år 2018 Lantmäteriet i uppdrag att införa en ny uppföljningsmodell. Lantmäteriets beskrivning av uppföljningsmodellen finns i rapporten *Gemensam målsättning för nyckeltal* (N2018/03366/SUBT). Samma år fick myndigheten också i uppdrag att redovisa, analysera och utvärdera fastighetsbildningsverksamheten utifrån nyckeltalen enligt den nya uppföljningsmodellen i årsredovisningen. De nya nyckeltalen användes första gången i myndighetens årsredovisning 2019 och har redovisats sedan dess.

Nyckeltalen enligt uppföljningsmodellen redovisar antal ärenden, handläggningstid samt kostnad för sakägare. Redovisningen av nyckeltalen är indelad utifrån sju ärendekategorier (benämnda kundbehov). Dessa ärendekategorier är privat bostadsbyggande, privat mark- och fastighetsutveckling, kommersiell och offentlig mark- och fastighetsutveckling, jord- och skogsbruk, samhällsservice, infrastruktur samt fastighetssamverkan och gemensamt nyttjande. Fram till år 2024 redovisades enbart nyckeltal som gällde förrättningsverksamheten i Lantmäteriet.

Uppdraget att redovisa uppgifter för den samlade fastighetsbildningsverksamheten (2018)

Parallellt med uppdraget om en ny uppföljningsmodell fick Lantmäteriet i uppdrag att inhämta uppgifter om resultat från de kommunala lantmäterimyndigheterna och redovisa dessa samlat och tillsammans med motsvarande uppgifter om Lantmäteriets förrättningsverksamhet. Regeringen efterfrågade bland annat uppgifter om handläggningstid. Urvalet av uppgifter var begränsat till ärenden som avslutades under första kvartalet 2018 och som då var högst fem år gamla. Uppgifterna om totala handläggningstider redovisades av Lantmäteriet som medelvärde för respektive kommunal lantmäterimyndighet. Lantmäteriet valde att redovisa uppgifter om handläggningstider uppdelat på tre kategorier utifrån ändamålet med ärendena (bostad, infrastruktur och övrigt). Uppdraget avslutades år 2018 och någon motsvarande redovisning gjordes därför inte för de efterföljande åren. I årsredovisningarna för 2019 och 2020 redovisade Lantmäteriet vissa uppgifter om de kommunala lantmäterimyndigheternas ärendestatistik men inte statistik som gällde handläggningstid. År 2021 angav Lantmäteriet i sin årsredovisning att de kommunala lantmäterimyndigheternas ärendestatistik skulle redovisas på ett annat sätt. Av Lantmäteriets årsredovisning 2022 framgår att de kommunala lantmäterimyndigheterna inte hade haft möjlighet att sammanställa nyckeltalen enligt den nya uppföljningsmodellen. Under åren 2021–2023 redovisades ingen ärendestatistik för de kommunala lantmäterimyndigheterna i Lantmäteriets årsredovisning.

En gemensam redovisning av förrättningsverksamheten år 2023 som använde Lantmäteriets nya uppföljningsmodell med nyckeltal tillhandahölls första gången våren 2024 genom rapporten *Nyckeltal för Sveriges lantmäterimyndigheter 2023* (Lantmäteriets dnr LM2024/015447). Rapporten visar, på det sätt som beskrivs i föregående avsnitt, resultat för all förrättningsverksamhet i hela landet indelat i de nyckeltal för antal ärenden, handläggningstid och kostnad för sakägare som Lantmäteriet har använt under senare år i sina årsredovisningar. Rapporten togs fram genom samarbete mellan Lantmäteriet, de kommunala lantmäterimyndigheterna och Sveriges Kommuner och Regioner.

En ny rapport har tagits fram med motsvarande uppgifter för förrättningsverksamheten år 2024 (rapporten *Nyckeltal för Sveriges lantmäterimyndigheter 2024*, Lantmäteriets dnr LM2025/020960).

6.2.6 Regeringens uppdrag till Lantmäteriet som en del av regeringsuppdrag till flera myndigheter

Under åren 2021 och 2022 har Lantmäteriet, som en del av regeringsuppdrag till flera myndigheter, fått uppdrag att förkorta handläggningstider.

Uppdraget om kortare ledtider för elnätsutbyggnad (2021)

År 2021 fick Energimarknadsinspektionen tillsammans med Lantmäteriet och länsstyrelserna i uppdrag att utveckla arbetssätt och parallella processer för kortare ledtider för elnätsutbyggnad (regeringsbeslut I2021/02334 och I2021/01110). I uppdragsbeskrivningen togs det upp att det ofta tar tio till tolv år från det att behovet av en kraftledning identifieras tills en ledning kan tas i drift och ibland ännu längre. Vidare beskrevs att effektivare tillståndsprocesser och kortare ledtider för elnätsutbyggnad är av stor betydelse för elproduktion vilket i sin tur är av stor betydelse för transportsektorns och industrins utveckling och omställning till ökad elektrifiering.

I Energimarknadsinspektionens rapport år 2023 *Kortare ledtider för elnätsutbyggnad* (Ei R2023:09) beskrevs att ledtiderna skulle kunna kortas med en tredjedel genom olika åtgärder. I fråga om lantmäteriförrättningar presenterade rapporten åtgärder för ökad förutsägbarhet av handläggningstider, åtgärder för att ledningsrättsprocessen genomförs parallellt med koncessionshandläggningen och åtgärder för att delgivning i ledningsrättsprocessen förenklas. Regeringen lade Energimarknadsinspektionens rapport till grund för ett nytt regeringsuppdrag till Lantmäteriet. Enligt Lantmäteriets regleringsbrev för år 2024 skulle Lantmäteriet tillsammans med Energimarknadsinspektionen och länsstyrelserna arbeta för kortare ledtider vid prövning av nätkoncession, för att bidra till en ändamålsenlig utbyggnad av elsystemet.

Uppdraget att följa upp mål om handläggningstider samt om bemötande och service hos vissa myndigheter (2022)

År 2022 fick nio myndigheter, däribland Lantmäteriet, i uppdrag att följa upp den egna myndighetens arbete mot två av regeringens fem förenklingspolitiska mål och vid behov vidta lämpliga åtgärder. Det ena målet är att handläggningstider för ärenden som rör företag ska bli kortare och mer transparenta och att den förväntade handläggningstiden ska synliggöras för den sökande i fler ärendekategorier. Det andra målet är att förvaltningsmyndigheters bemötande och service till företag ska vara företagsanpassat och väl fungerande (regeringsbeslut N2022/01751 och N2020/01493).

Enligt uppdragsbeskrivningen kan långa och oförutsägbara handläggningstider bland annat medföra att investeringar försenas eller inte alls blir av, att nya företag inte startar eller att de väljer annan etableringsort och att nya arbetstillfällen inte skapas. Enligt uppdraget ska arbetet rapporteras och redovisas av Tillväxtverket årligen 2023–2029.

I 2024 års delrapport om uppdraget redovisade Tillväxtverket ett antal rekommendationer om mer långsiktiga åtgärder som kan leda till kortare handläggningstider. Åtgärderna handlade bland annat om ökat informationsutbyte mellan myndigheter och regeländringar som möjliggör ökad grad av automation i handläggningen. Tillväxtverket bedömde att en förbättrad samordning mellan myndigheterna och bättre möjligheter till en ökad delning av data mellan myndigheter kan leda till kortare handläggningstider (s. 21).

Av bilagan till delrapporten 2024 framgår att genomsnittlig handläggningstid för Lantmäteriets ärenden inom kommersiell och offentlig mark- och fastighetsutveckling ökat från 50 till 57 veckor, att den genomsnittliga handläggningstiden för ärenden inom jord- och skogsbruk minskat från 56 till 52 veckor och att den genomsnittliga handläggningstiden för ärenden inom infrastruktur minskat från 110 till 105 veckor, allt mellan år 2022 och 2023. Samtliga ärendetyper hade ökat i antal, mest påtaglig ökning skedde inom området jord- och skogsbruk.

Tillväxtverket lämnade inga nya rekommendationer i 2025 års delrapport utan bedömde att rekommendationerna från 2024 års delrapport fortfarande var aktuella och relevanta. I 2025 års delrapport konstaterade Tillväxtverket att rekommendationerna på längre

sikt kommer att bidra till effektivisering av handläggningen men att vissa händelser i omvärlden och samhällsutvecklingen kan komma att motverka detta. Exempelvis nämns ökade krav på it-säkerhet och ökade skyddsintressen av olika slag som faktorer som kan påverka utvecklingen och effektiviseringen i myndigheternas, däribland Lantmäteriets, handläggning (s. 22 i delårsrapporten från 2025).

6.3 Kostnadsfördelningen mellan Lantmäteriet och kommunala lantmäterimyndigheter

6.3.1 Inledning

Både Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheternas förrättningsverksamhet ska finansieras genom avgifter. I detta avsnitt beskrivs vilka kostnader Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna har och fördelningen av kostnaderna för det övergripande stödet mellan Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna.

I 2 kap. 6 § fastighetsbildningslagen anges vad som är förrättningskostnader och i förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar finns bestämmelser om beräkning av avgifter för förrättningar och om beslut om debitering av förrättningskostnader (räkning). Riksdagen har i beslut godkänt av regeringen förordade principer för finansieringen av förrättningsverksamheten (prop. 1971:170, CU 1971:32, rskr. 1971:322, prop. 1994/95:166, bet. 1994/95:BoU17, rskr. 1994/95:313). Besluten utgår från principen att kostnaderna för förrättningsverksamheten i dess helhet ska täckas av avgifter.

6.3.2 Lantmäteriets kostnader för tillhandahållande av övergripande stöd till förrättningsverksamheten

Lantmäteriets totala kostnader för det övergripande stödet till Lantmäteriets och de kommunala lantmäterimyndigheternas förrättningsverksamhet uppgick år 2024 till 22,1 miljoner kronor. Lantmäteriets kostnader för utbildning och tekniskt handläggningsstöd beskrivs i följande avsnitt.

Kostnaderna för det övergripande stöd som Lantmäteriet tillhandahåller täcks i huvudsak av avgifter som tas ut i Lantmäteriets förrättningsverksamhet. Lantmäteriet har också verksamhet som är finansierad genom anslag men anslaget gäller inte genomförandet av det övergripande stödet till förrättningsverksamheten utan anslaget ska finansiera bland annat yttranden i olika ärenden till regeringen, domstolar och andra myndigheter, kvalitetsförbättring i fastighetsregistret och tillhandahållande av offentliga handlingar. Det övergripande stöd till förrättningsverksamhet som Lantmäteriet ansvarar för täcks alltså inte till någon del av Lantmäteriets anslag.

Förrättningsverksamhet som genomförs av Lantmäteriet har tillgång till ytterligare stöd, som de kommunala lantmäterimyndigheterna inte har tillgång till. Kostnaden för detta uppgick år 2024 till drygt 4 miljoner kronor. Detta ytterligare stöd omfattar bland annat vissa handledningar som endast är tillgängliga internt inom Lantmäteriet och är specialanpassade till Lantmäteriets organisation och arbetssätt.

Lantmäteriets kostnader för det tekniska handläggningsstödet

Lantmäteriets totala förvaltningskostnader för handläggningsstödet (Trossen) och det tillhörande geometristödet (Geosecma) uppgick år 2024 till sammanlagt 39,0 miljoner kronor, varav förvaltningskostnaden för Trossen var 23,1 miljoner kronor och förvaltningskostnaden för Geosecma 15,9 miljoner kronor. Övriga kostnader uppgick till 10,4 miljoner kronor och gällde övrig förvaltning av de tekniska stöden och den it-infrastruktur som krävs för att kunna använda Trossen och Geosecma. Lantmäteriets kostnader för utvecklingen av ett nytt tekniskt handläggningsstöd och ett nytt geometristöd omfattas inte av dessa kostnader.

Kostnaderna täcks av avgifter som tas ut i Lantmäteriets förrättningsverksamhet. De kommunala lantmäterimyndigheterna betalar för användningen av handläggningsstödet på det sätt som beskrivs i kommande avsnitt.

Lantmäteriets kostnader för utbildningsverksamheten

Lantmäteriets kostnader för utbildningsverksamheten uppgick år 2024 till 6,6 miljoner kronor och avsåg bland annat kostnader för att utveckla och genomföra utbildningar.

Av den totala kostnaden avsåg cirka 0,5 miljoner kronor ersättning till de kommunala lantmäterimyndigheterna för deras medverkan genom lärarinsatser i vissa utbildningar. Kostnaderna för lärarinsatserna avser exempelvis ersättning för resa, logi och timersättning.

Kostnaderna för utbildningsverksamheten täcks enligt uppgift från Lantmäteriet delvis av de kursavgifter som de kommunala lantmäterimyndigheterna betalar och delvis av avgifter som tas ut i Lantmäteriets förrättningsverksamhet. De kommunala lantmäterimyndigheterna betalar för deltagande i utbildningar på det sätt som beskrivs i kommande avsnitt.

6.3.3 De kommunala lantmäterimyndigheternas kostnader

Kommunala lantmäterimyndigheters kostnader för användning av det tekniska handläggningsstödet

Lantmäteriet tar utifrån bestämmelsen om uppdragsverksamhet i 30 § 5 i förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet ut avgifter från kommunala lantmäterimyndigheter för användningen av det tekniska handläggningsstödet.

År 2024 hade de kommunala lantmäterimyndigheterna en kostnad som uppgick till sammanlagt 18,1 miljoner kronor för användning av Lantmäteriets tekniska handläggningsstöd och geometristöd. Enligt Lantmäteriet finns det ingen direkt korrelation mellan de kommunala lantmäterimyndigheternas ersättning enligt uppdragsavtal till Lantmäteriet för användning av det tekniska handläggningsstödet och geometristödet och den faktiska förvaltningskostnaden som Lantmäteriet hade för det tekniska handläggningsstödet.

Kommunala lantmäterimyndigheters kostnader för deltagande i utbildning

Lantmäteriet tar ut en kursavgift för deltagande i utbildningar som de kommunala lantmäterimyndigheterna betalar för enligt bestämmelserna i avgiftsförordningen (1992:191). År 2024 hade de kommunala lantmäterimyndigheterna en kostnad som totalt uppgick till 0,7 miljoner kronor för medarbetare som deltog i Lantmäteriets utbildningar.

Genom kursavgifterna bidrar de kommunala lantmäterimyndigheterna till finansieringen av Lantmäteriets kostnader för utbildningarna och kostnaderna för det övergripande stödet som Lantmäteriet ska tillhandahålla till all förrättningsverksamhet.

6.4 Tidigare rapporter

6.4.1 Statskontorets rapport år 2017

Statskontoret utvärderade på uppdrag av regeringen hur organiseringen av fastighetsbildningsverksamheten i en statlig och 39 kommunala lantmäterimyndigheter fungerar utifrån kraven på en enhetlig, rättssäker och effektiv verksamhet. Statskontoret redovisade uppdraget i rapporten *Delat ansvar för fastighetsbildning* (2017:18).

I rapporten beskrivs att Lantmäteriets övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten är otydligt. I rapporten lyfts fram att det inte är tydligt reglerat vad det övergripande stödet ska innehålla och inte heller vad som ska finansieras av Lantmäteriet och av de kommunala lantmäterimyndigheterna (s. 8 i Statskontorets rapport).

I rapporten framhålls att det måste vara tydligt vad Lantmäteriet ska ansvara för utifrån statens övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten och hur kostnadsfördelningen ska se ut mellan Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna. Statskontoret pekar på att statens ansvar inte är tydligt beskrivet i förarbeten eller i styrdokument (s. 120 i Statskontorets rapport). Statskontoret pekar också på att det saknas uppföljning av den samlade förrättningsverksamheten.

Statskontorets slutsatser i rapporten är bland annat att regeringen bör utveckla resultatstyrningen så att det blir möjligt att bedöma effektivitet och resultat i både den samlade verksamheten i alla lant-

mäterimyndigheter och för varje enskild lantmäterimyndighet och att regeringen bör förtydliga innebörden av det statliga ansvaret för fastighetsbildningen och vad det innebär för Lantmäteriets stöd till de kommunala lantmäterimyndigheterna (s. 125 i Statskontorets rapport).

6.4.2 Riksrevisionens rapport år 2022

Riksrevisionen granskade år 2022 effektiviteten främst i den statliga fastighetsbildningsverksamheten, och gjorde också jämförelser med de kommunala lantmäterimyndigheterna. Resultatet av granskningen redovisades i rapporten *Fastighetsbildningen i Sverige – handläggningstider, avgifter och reformbehov*, RiR 2022:3.

Riksrevisionen beskriver att ett av skälen för att införa lagen om kommunal lantmäterimyndighet var att möjligheten för en kommun att efter tillstånd av regeringen inrätta en kommunal lantmäterimyndighet ansågs ge kommunen underlag för en rationell verksamhet (s. 18 i Riksrevisionens rapport).

I Riksrevisionens rapport konstateras vidare att handläggningen inom Lantmäteriets fastighetsbildningsverksamhet inte är tillräckligt effektiv och att handläggningstiderna blivit allt längre över tid. Riksrevisionens bedömning är att detta främst beror på att Lantmäteriet haft svårt att rekrytera tillräckligt många lantmätare och att det därmed finns en obalans mellan resurser och insatser som ska utföras (s. 20 i Riksrevisionens rapport). Riksrevisionens huvudsakliga slutsats är att regelverket inte är ändamålsenligt och att det finns ett omfattande behov av att reformera regelverket inom hela fastighetsbildningsområdet (s. 29 i Riksrevisionens rapport).

Riksrevisionen bedömer att ansvarsfördelningen mellan den statliga lantmäterimyndigheten och kommunala lantmäterimyndigheter är rimlig från effektivitetssynpunkt, där de kommunala lantmäterimyndigheterna är effektivare i flera avseenden, men att det finns parametrar där Lantmäteriet är effektivare. Riksrevisionen påtalar dock att det finns vissa brister i statistiken som försvårar jämförelser mellan den statliga lantmäterimyndigheten och de kommunala lantmäterimyndigheterna, vilket därmed minskar regeringens möjligheter att väga av en effektiv ansvarsfördelning (s. 54 i Riksrevisionens rapport). Riksrevisionen påtalar också att Lantmäteriet sedan år

2016 generellt minskat på stödet till de kommunala lantmäterimyndigheterna, vilket kan innebära en risk för en försämrad enhetlighet i förrättningsbeslut (s. 63 i Riksrevisionens rapport).

Riksrevisionens övergripande slutsats är att de statliga insatserna inom fastighetsbildningsverksamheten inte är tillräckligt effektiva (s. 68 i Riksrevisionens rapport). Riksrevisionen lämnar därför rekommendationer till regeringen bland annat avseende en översyn av regelverket för fastighetsbildningsverksamheten och till Lantmäteriet bland annat om att säkerställa en enhetligare dokumentation i förrättningsärenden för en ökad transparens i avgiftssättningen och att förbättra den tillgängliga statistiken om fastighetsbildningsverksamheten i de kommunala lantmäterimyndigheterna (s. 72 f. i Riksrevisionens rapport).

6.4.3 Sveriges Kommuner och Landstings hemställan till regeringen om den statliga lantmäterimyndighetens roll

Sveriges Kommuner och Landsting (numera Sveriges Kommuner och Regioner) gav den 25 maj 2018 in en hemställan till regeringen gällande bland annat att den statliga lantmäterimyndighetens roll som expert- och centralmyndighet behövde tydliggöras och stärkas, se *Hemställan angående kommunala lantmäterimyndigheter och det statliga Lantmäteriets roll* (Regeringskansliets diarienummer Fi2018/03273). I hemställan påtalas att Sveriges Kommuner och Landsting anser att Lantmäteriet är på väg att frånträda sin roll som centralmyndighet. Som exempel anges att det fastighetsrättsliga stödet till de kommunala lantmäterimyndigheterna minskat kraftigt och att Lantmäteriet avser utveckla ett eget systemstöd för handläggning av lantmäteriförrättningar utan att de kommunala lantmäterimyndigheterna får tillfälle att bidra till kravställningsarbetet.

I hemställan anges att det kan anses inrymmas i Lantmäteriets instruktion att tillhandahålla stöd och vägledning åt såväl statlig som kommunal förrättningsverksamhet. Det påtalas att Lantmäteriet har en viktig roll att fylla som expert- och centralmyndighet och att regeringen behöver klargöra detta.

6.4.4 Lantmäteriets och Sveriges Kommuner och Regioners hemställan till regeringen om ett gemensamt tekniskt handläggningsstöd

Lantmäteriet och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) lämnade den 13 mars 2024 en gemensam hemställan till regeringen om förutsättningar för ett gemensamt tekniskt handläggningsstöd i förrättningsverksamheten, se *Hemställan om stärkta förutsättningar för utveckling och användning av ett nationellt handläggningsstöd för fastighetsbildningsverksamheten i Sverige* (Regeringskansliets diarienummer LI2024/01075).

I hemställan lyfts bland annat fram att de rättsliga och ekonomiska förutsättningarna för ett samarbete mellan Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna om ett gemensamt tekniskt stöd i fastighetsbildningsverksamheten behöver stärkas.

I hemställan beskrivs att Lantmäteriet tillhandhåller det nuvarande tekniska handläggningsstödet till de kommunala lantmäterimyndigheterna inom ramen för Lantmäteriets uppdragsverksamhet och att rättsläget är oklart om de kommunala lantmäterimyndigheternas åtkomst till det tekniska handläggningsstödet är upphandlingspliktigt enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling. Det innebär att de rättsliga förutsättningarna för Lantmäteriet att tillhandahålla det tekniska handläggningsstödet och de rättsliga förutsättningarna för de kommunala lantmäterimyndigheterna att använda det tekniska handläggningsstödet är otydliga och olika.

I hemställan beskrivs också att de finansiella förutsättningarna för Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna att bära kostnaderna för utveckling och förvaltning av det tekniska handläggningsstödet är olika. Förutsättningarna skiljer sig också åt mellan de kommunala lantmäterimyndigheterna. Skillnaderna gäller exempelvis möjligheten att behålla och använda det ekonomiska överskott som kan skapas över tid inom förrättningsverksamheten. Lantmäteriet har under vissa förutsättningar möjlighet att behålla och använda det ekonomiska överskottet för att finansiera verksamhetens utvecklingsinsatser. Enligt hemställan får de nuvarande finansiella förutsättningarna en negativ påverkan på en likvärdig fastighetsbildningsverksamhet i hela landet.

I hemställan redovisas konsekvenser om ett alternativ till att Lantmäteriet tillhandahåller ett gemensamt handläggningsstöd för all

förrättningsverksamhet skulle införas. Alternativet skulle enligt framställan bli att de kommunala lantmäterimyndigheterna skulle få upphandla egna tekniska stöd som tillhandahålls av den privata marknaden och att det bland annat skulle innebära ökade säkerhets- och informationssäkerhetsrisker.

Lantmäteriet uppger att ett gemensamt tekniskt handläggningsstöd, med de förbättrade förutsättningarna som beskrivs i hemställan, skapar förutsättningar inte bara för en enhetlig fastighetsbildningsverksamhet utan också för en mer enhetlig digital samhällsbyggnadsprocess. Lantmäteriet uppger vidare att ett gemensamt tekniskt stöd också är mest samhällsekonomiskt ur ett nationellt perspektiv.

Representanter för de kommunala lantmäterimyndigheterna framhåller i huvudsak samma synsätt som Lantmäteriet. Vissa kommunala lantmäterimyndigheter lyfter fram den privata marknadens roll när det gäller tillhandahållande av it-tjänster till offentliga aktörer som en viktig aspekt ur ett konkurrensperspektiv. De framhåller också att lagstiftningen så långt som möjligt bör vara teknikneutral så att den inte bör styra mot en viss teknisk lösning som med hänsyn till den snabba teknikutvecklingen snabbt kan bli föråldrad.

6.5 Olika synpunkter på nuvarande bestämmelser om statens övergripande ansvar

6.5.1 Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna efterfrågar ett förtydligande av statens övergripande ansvar

Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna uppger samstämmigt att statens övergripande ansvar som genomförs av Lantmäteriet är en viktig förutsättning för en effektiv, enhetlig och rättssäker förrättningsverksamhet. Statens övergripande ansvar genomförs av Lantmäteriet främst genom utbildningar, stöd i övergripande fastighetsrättsliga frågor, och tekniskt handläggningsstöd och uppföljning. Viss verksamhet utförs enligt regeringsuppdrag som gäller till exempel prioriteringar av vissa ärenden, uppföljning av förrättningsverksamheten och samverkan med andra myndigheter som har beskrivits i avsnitt 6.2.5 och 6.2.6.

Både Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna anger att den rättsliga regleringen av statens övergripande ansvar är

otydlig, särskilt i fråga om omfattningen av Lantmäteriets stödjande verksamhet till förrättningsverksamheten i hela landet.

De kommunala lantmäterimyndigheterna uppger att fördelningen av kostnaderna för statens övergripande ansvar mellan Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna är oklar, särskilt avseende kostnaderna för tekniska handläggningsstöd och utbildningar. De kommunala lantmäterimyndigheterna har även uppgett att kursavgifterna för Lantmäteriets utbildningar upplevs som dyra och att utbildningarna är anpassade efter Lantmäteriets arbetssätt.

6.5.2 Lantmäteriets syn på det övergripande ansvaret för fastighetsregistret

Lantmäteriet framhåller att myndighetens övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamhet behöver analyseras mot bakgrund av myndighetens ansvar för fastighetsregistret. Bestämmelser om vilka uppgifter som lantmäterimyndigheten ska registrera i fastighetsregistret finns bland annat i 1 kap. 2 § och 19 kap. fastighetsbildningslagen (1970:988). Lantmäteriets ansvar för fastighetsregistret bestäms enligt lagen (2000:224) om fastighetsregister.

Ansvaret för fastighetsregistret innebär, enligt Lantmäteriet, att myndigheten har ett särskilt ansvar för att registret förs på ett enhetligt sätt och med ändamålsenliga tekniska system för att bland annat uppnå en jämn kvalitet i registret. Att fastighetsregistret förs på ett enhetligt sätt och med jämn kvalitet gäller både avseende vad som förs in i registret och hur uppgifter registreras. Förutsättningarna för en effektiv, enhetlig och rättssäker förrättningsverksamhet har därmed, enligt Lantmäteriet, påverkan på kvaliteten på informationen i fastighetsregistret.

6.5.3 Sakägares förväntningar på förrättningsverksamheten

Mätningar av kundnöjdhet

Det finns olika undersökningar och mätningar av kundnöjdhet inom förrättningsverksamheten.

Enligt Lantmäteriets årsredovisning för 2024 visar Lantmäteriets mätning av kundnöjdhet inom förrättningsverksamheten för år 2023

ett kundnöjdhetsindex på 69 och för år 2024 ett kundnöjdhetsindex på 46 (s. 29 i årsredovisningen för 2024). Av årsredovisningen framgår att Lantmäteriet har som mål att uppnå ett kundnöjdhetsindex på 80 för alla verksamheter inom myndigheten.

De kommunala lantmäterimyndigheterna har också motsvarande mätningar, men det saknas en övergripande sammanställning av resultaten av dessa mätningar.

Andra mätningar som genomförs på generell nivå som avser myndigheters anseende är till exempel Verians anseendeindex som för år 2024 omfattade 48 myndigheter. Verians anseendeindex mäts på en skala från noll till 100 punkter där 100 punkter utgör bästa möjliga resultat. Enligt undersökningen fick Lantmäteriet (alla verksamheter) 54 punkter år 2024 jämfört med 47 punkter år 2023. År 2025 omfattade Verians anseendeindex 51 myndigheter. Det genomsnittliga anseendeindexet för de 51 myndigheterna år 2025 var 39 punkter. År 2025 fick Lantmäteriet 39 punkter.

Sakägares förväntningar på förrättningsverksamheten

Fastighetsägarna och Riksförbundet enskilda vägar uppger att handläggningstiderna i den samlade förrättningsverksamheten är för långa och att statens övergripande ansvar behöver ge bättre förutsättningar för enhetliga arbetssätt i förrättningsverksamheten i hela landet. Aktiebolaget Vesterlins & Co uppger att skillnaderna i förrättningsverksamhetens effektivitet mellan Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna har minskat under de senaste tio åren. Vesterlins & Co uppger att Lantmäteriets handläggningstider tidigare ofta var längre än de kommunala lantmäterimyndigheternas handläggningstider. Vesterlins & Co uppger också att förrättningar numera kan ta alltför lång tid också vid en kommunal lantmäterimyndighet. Minskningen av skillnaderna beskrivs som en följd av att det tidigare över lag fanns fler erfarna förrättningslantmätare vid de kommunala lantmäterimyndigheterna än vid Lantmäteriets kontor, medan det i dag finns brist på erfarna förrättningslantmätare både i Lantmäteriet och i kommunala lantmäterimyndigheter. Bristen på erfarna förrättningslantmätare beskrivs som den främsta orsaken till de långa handläggningstiderna och att effektiviteten är mer handläggarberoende än myndighetsberoende.

Riksförbundet enskilda vägar framhåller att det finns en förväntan hos sakägare att lantmäterimyndigheterna ger mer service eftersom det minskar risken för fördröjningar i processen.

Initiativet Bygg i tid, som är ett samarbete mellan Besqab, JM, K-Fastigheter, Riksbyggen och Skanska har beskrivit att ledtiderna inom samhällsbyggnaden blivit allt längre. Initiativet uppger att det inom förrättningsverksamheten ibland saknas ett helhetsperspektiv som utgår från hela den byggnadsprocess som genomförs och en anpassning till behov i ett enskilt fall. En efterfrågad anpassning är till exempel inte att förrättningen tar kortast möjliga tid, utan att handläggningen av förrättningen anpassas till de tidsmässiga behoven i den aktuella byggnadsprocessen. Initiativet understryker också vikten av att effektivisera fastighetsbildningsprocessen och efterfrågar bland annat prioritering av enklare, ej tvistiga ärenden och en ökad möjlighet till kommunicering i ett tidigt skede särskilt i kontakterna med Lantmäteriet. Initiativet uppger att det finns flera fördelar med kommunala lantmäterimyndigheter exempelvis att det ofta uppstår effektivitetsvinster genom att förrättningslantmätaren har lokalkännedom och genom att samma förrättningslantmätare handlägger flera etapper i samma projekt. Lokalkännedom uppges ge bättre kvalitet och kortare ledtider i handläggningen. Initiativet efterfrågar också en möjlighet att öka den kommunala samverkan inom lantmäteriområdet för att minska sårbarheten hos små kommunala lantmäterimyndigheter och bibehålla de viktiga fördelarna med god lokalkännedom och närhet till samhällsbyggnadsprocessen.

6.6 Utvärdering

Sammanfattning: Statens övergripande ansvar gäller all fastighetsbildningsverksamhet i hela landet. Vad som ingår i statens övergripande ansvar för att skapa goda förutsättningar för att genomföra förrättningar och ärenden inom fastighetsbildningsverksamheten behöver förtydligas för att ge förutsättningar för en effektiv, enhetlig och rättssäker förrättningsverksamhet i hela landet.

Ansvaret för de kostnader som det övergripande ansvaret innebär behöver förtydligas och ge möjlighet till en fördelning av kostnaderna som är lika för all förrättningsverksamhet.

6.6.1 Inledning

Fastighetsbildningsverksamhet är ett statligt ansvarsområde. Att förrättningsverksamhet utförs av Lantmäteriet eller en kommunal lantmäterimyndighet innebär inte en förändring av statens övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten. Statens övergripande ansvar ska genomföras så att det ger lika förutsättningar att utföra all förrättningsverksamhet i hela landet på ett enhetligt, effektivt och rättssäkert sätt. Beskrivningarna i det föregående avsnittet av det övergripande ansvar som i dag genomförs av Lantmäteriet visar att det i vissa delar är otydligt vad som ingår i statens övergripande ansvar, hur det ska vara tillgängligt för all förrättningsverksamhet och hur kostnaderna för det övergripande stödet finansieras.

I detta avsnitt utvärderar utredningen hur statens övergripande ansvar tillhandahålls genom Lantmäteriets verksamhet inom funktionerna utbildning, juridik och arbetssätt, tekniskt handläggningsstöd och uppföljning och om det sker på ett sätt som ger tillräckliga förutsättningar för effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet i all fastighetsbildningsverksamhet i hela landet. Därefter utvärderar utredningen fördelningen mellan Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna av kostnaderna för det stöd som ingår i det övergripande ansvaret.

6.6.2 Statens övergripande ansvar som en förutsättning för effektivitet i all fastighetsbildningsverksamhet

Statens övergripande ansvar ska ge goda förutsättningar för effektivitet i all fastighetsbildningsverksamhet i hela landet.

Det övergripande stödet till all förrättningsverksamhet tillhandahålls av Lantmäteriet genom en särskild enhet och stödet är indelat i olika funktioner. De nuvarande övergripande stöd som tillhandahålls av Lantmäteriet består i huvudsak av utbildningar, fastighetsrättsliga handböcker, stöd i övergripande fastighetsrättsliga frågor och tillhandahållande av tekniska handläggningsstöd. De kommunala lantmäterimyndigheterna medverkar i genomförandet av det övergripande stödet bland annat genom att föreläsare med kompetens från kommunala lantmäterimyndigheter deltar i utbildningsverksamheten.

I följande avsnitt analyserar utredningen om den rättsliga regleringen av Lantmäteriets ansvar för det övergripande stöd som ska tillhandahållas all förrättningsverksamhet är tillräckligt tydlig, hur stödet tillhandahålls i praktiken och om det övergripande stödet ger tillräckliga förutsättningar för en effektiv, enhetlig och rättssäker förrättningsverksamhet i hela landet.

Förutsättningarna för tillgång till utbildningar, handböcker, handledningar och erfarenhetsutbyte är delvis olika

Samma tillgång till utbildningar, fastighetsrättsliga handböcker, erfarenhetsutbyte och annat övergripande stöd är avgörande för att statens övergripande ansvar ska kunna ge tillräckliga förutsättningar för effektivitet i all förrättningsverksamhet. Det är därför viktigt att Lantmäteriets och de kommunala lantmäterimyndigheternas förrättningsverksamhet har samma förutsättningar att ta del av det övergripande stödet.

Förutsättningarna för att få tillgång till utbildningar som tillhandahålls av Lantmäteriet är lika för all förrättningsverksamhet men kommunala lantmäterimyndigheter betalar en kursavgift och framhåller att innehållet i utbildningarna inte alltid är anpassat efter deras behov.

Det finns skillnader i lantmäterimyndigheternas förutsättningar att använda de digitala handböcker som Lantmäteriet ska tillhandahålla som en del av det nya tekniska handläggningsstödet. Lantmäteriet har tillgång funktionen Kunskapsbanken där de digitala handböckerna ingår. De kommunala lantmäterimyndigheterna har inte tillgång till Kunskapsbanken utan har enbart tillgång till handböckerna som en fil i pdf-format. Enligt Lantmäteriet beror det på en osäkerhet om vad som gäller avseende de rättsliga förutsättningarna för kommunala lantmäterimyndigheter att få använda det nya tekniska handläggningsstödet, som Kunskapsbanken är en del av.

De kommunala lantmäterimyndigheterna har inte heller tillgång till alla handledningar som Lantmäteriet använder, vilket enligt Lantmäteriet beror på att handledningarna i vissa fall är anpassade till Lantmäteriets organisation. I den mån stödet i fråga om arbetssätt inte är kopplat specifikt till Lantmäteriets interna organisation är det enligt Lantmäteriet möjligt för de kommunala lantmäterimyndigheterna att ta del av det.

Förutsättningarna för erfarenhets- och kunskapsutbyte skiljer sig också åt mellan förrättningsverksamheten i Lantmäteriet och i de kommunala lantmäterimyndigheterna. Till exempel finns det separata nätverk för erfarenhets- och kunskapsutbyte inom Lantmäteriet och inom de kommunala lantmäterimyndigheterna.

Information som gäller till exempel rättsfallsbevakning är inte heller lika för Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna.

Förutsättningarna för tillgång till utbildningar, handböcker, handledningar och erfarenhetsutbyte är alltså delvis olika. Det innebär att det övergripande stödet inte tillhandahålls på ett enhetligt sätt som ger goda förutsättningar för effektivitet i all förrättningsverksamhet.

Förutsättningarna för användning av ett gemensamt tekniskt handläggningsstöd är olika

Lantmäteriets nuvarande tekniska handläggningsstöd ger inte förutsättningar för en enhetlig och gemensam uppföljning av all förrättningsverksamhet i hela landet. Det innebär att det inte är möjligt att på ett enkelt sätt följa upp effektiveten i all förrättningsverksamhet årligen eller för kortare perioder. Det tekniska stödet är föråldrat och ger alltså inte tillräckliga förutsättningar för en effektiv förrättningsverksamhet.

Det nuvarande tekniska handläggningsstödet är på väg att bytas ut av Lantmäteriet mot ett nytt handläggningsstöd som utvecklas inom Lantmäteriet.

Det nya tekniska handläggningsstödet kan beskrivas som en samling av olika tekniska system. En central del av handläggningsstödet är ett ärendehanteringssystem som används för att registrera ett ärende och därefter föra in alla handläggningsåtgärder och beslut, spåra och hantera ärenden genom ärendets hela handläggning från ansökan till dess att ett beslut är fattat och registrerat i fastighetsregistret. Andra delar i handläggningsstödet omfattar bland annat informationstjänster som till exempel hämtar aktuell information från fastighetsregistret, olika typer av beslutsstöd genom automatiska kontroller eller mallar samt annat användarstöd som säkerställer att användare kan använda systemen effektivt och korrekt.

Det nya handläggningsstödet kommer med stor sannolikhet att öka förutsättningarna för uppföljning och effektivitet i handläggningen.

Lantmäteriet tillhandahåller det tekniska stöd som nu används i förrättningsverksamheten till kommunala lantmäterimyndigheter genom avtal om uppdragsverksamhet enligt 12 § 11 förordningen med instruktion för Lantmäteriet. Bestämmelsen innebär att det är frivilligt för Lantmäteriet att tillhandahålla det tekniska stödet till de kommunala lantmäterimyndigheterna och frivilligt för de kommunala lantmäterimyndigheterna att använda stödet.

För att de kommunala lantmäterimyndigheternas förrättningsverksamhet ska kunna följas upp på samma sätt som förrättningsverksamheten inom Lantmäteriet behöver det övervägas om kommunala lantmäterimyndigheter både ska ha förutsättningar för och skyldighet att använda samma handläggningsstöd som Lantmäteriet analyseras och övervägas. Det behöver också analyseras om en sådan lösning är möjlig utifrån relevanta regelverk om upphandling, konkurrens och statsstöd.

Statistik om effektiviteten i förrättningsverksamheten

Effektiviteten i förrättningsverksamheten har under många år varit en utmaning för lantmäterimyndigheterna. Handläggningstiderna både för Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna är generellt sett långa, och har varit det under många år (se Riksrevisionens rapport s. 6).

Det är svårt att se något direkt samband mellan förutsättningarna för effektivitet genom statens övergripande ansvar och den faktiska effektiviteten i förrättningsverksamheten. Enligt uppgifter från olika intressenter är det främst bristen på erfarna förrättningslantmätare som är den troliga orsaken till de långa handläggningstiderna. Det kan enligt utredningen också finnas andra orsaker till de långa handläggningstiderna.

Återkommande problem med långa handläggningstider inom hela förrättningsverksamheten kan vara ett tecken på att det kan finnas hinder kopplat till det övergripande stödet för verksamheten. Ett föråldrat tekniskt handläggningsstöd och i övrigt bristande förutsättningar att kontinuerligt följa upp effektiviteten i förrättningsverksamheten i hela landet gör att grundläggande verktyg för styrning och uppföljning av effektiviteten saknas. Saknas dessutom ett tekniskt stöd som beskriver handläggning och handläggningstider, och

som därmed kan utgöra ett underlag för att säkerställa krav på effektivitet på nationell nivå, kan förutsättningarna för effektivitet försämras ytterligare, till exempel genom att mer tid läggs på vissa arbetsmoment i handläggningen än vad som är nödvändigt.

Både Statskontoret och Riksrevisionen framhåller i sina rapporter vikten av att förbättra effektiviteten i fastighetsbildningsverksamheten genom att effektivisera arbetsprocesserna genom digitalisering och tekniska lösningar. I båda rapporterna framhålls vikten av utbildning och kompetensutveckling, styrning och uppföljning som viktiga förutsättningar för en effektiv verksamhet.

Sakägares förväntningar på effektiv förrättningsverksamhet

Utredningen kan konstatera att effektiviteten i förrättningsverksamheten inte motsvarar enskildas eller samhällets förväntningar eftersom handläggningstiderna i förrättningsverksamheten i olika sammanhang har beskrivits som alltför långa. Statens övergripande ansvar är en viktig förutsättning för fastighetsbildningsverksamheten i hela landet och ansvaret bör ge goda förutsättningar att genomföra fastighetsbildningsverksamheten i hela landet på ett effektivt, enhetligt och rättssäkert sätt.

6.6.3 Statens övergripande stöd som en förutsättning för enhetlighet i all förrättningsverksamhet

Sakägarnas behov av en mer enhetlig förrättningsverksamhet

Sakägare som utredningen har inhämtat information från ger en samstämmig bild av att det finns ett stort behov av ökad enhetlighet vid handläggningen i förrättningsverksamheten. Det som lyfts fram är att det skiljer sig åt hur handläggningen av ett förrättningsärende kan genomföras. Det handlar alltså inte om den rättsliga bedömningen i ett förrättningsärende utan om att arbetssättet i ett förrättningsärende är olika beroende av vilken lantmäterimyndighet och vilken förrättningslantmätare eller annan medarbetare som genomför förrättningen.

Att lantmäterimyndigheterna har olika arbetssätt uppfattas ofta som en nackdel utifrån ett sakägarperspektiv eftersom det försämrar

transparensen och förutsägbarheten för sakägarna. Försämrad transparens och förutsägbarhet gör att sakägarna får svårt att planera och genomföra den egna verksamheten. Det kan i sin tur leda till förseningar och ökade kostnader i sakägarens verksamhet.

Den rättsliga regleringen av Lantmäteriets uppgift att verka för en enhetlig förrättningsverksamhet är inte tillräckligt tydlig

Enligt 2 § förordningen med instruktion för Lantmäteriet är Lantmäteriet förvaltningsmyndighet för frågor om fastighetsindelning. Enligt 3 § 1 ska Lantmäteriet verka för en enhetlig och ändamålsenlig förrättningsverksamhet och en ändamålsenlig fastighetsindelning. Bestämmelserna ger uttryck för statens övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten men är inte tillräckligt tydliga i fråga om omfattningen av, innehållet i och tillgängligheten till statens övergripande ansvar. Det finns en risk att bestämmelserna har tolkats så att Lantmäteriets ansvar för en enhetlig och ändamålsenlig förrättningsverksamhet enbart gäller Lantmäteriets förrättningsverksamhet. Det kan vara en möjlig förklaring till de behov av ökad enhetlighet som uttrycks av sakägare. En annan möjlig förklaring kan vara att Lantmäteriet i viss utsträckning har minskat omfattningen av det övergripande stödet till all förrättningsverksamhet under de senaste åren.

Om de kommunala lantmäterimyndigheterna anpassar sina arbetssätt utifrån de arbetssätt som finns inom kommunen finns det också risk att det kan bli svårt att uppnå en ökad enhetlighet i handläggningen av förrättningsärenden i hela landet.

Lokala anpassningar av arbetssätt kan ge effektivitetsfördelar utifrån både kommunens och den berörda kommunala lantmäterimyndighetens perspektiv. En kommunal lantmäterimyndighet inrättas av en kommun som av olika skäl har valt att ansöka om att inrätta myndigheten. Utifrån kommunens perspektiv kan effektivitet hos en kommunal lantmäterimyndighet av naturliga skäl komma att handla om effektivitet för kommunens invånare och andra intressenter som berörs av kommunens samhällsbyggnadsprocess.

Effektivitet utifrån statens övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten, det vill säga utifrån Lantmäteriets perspektiv, fokuserar på effektiviteten i förrättningsverksamheten i hela

landet, men också med beaktande av effektivitetsvinster för andra verksamheter.

Att de nuvarande bestämmelserna om Lantmäteriets övergripande ansvar ger utrymme för att tolka bestämmelserna på olika sätt tillsammans med att det finns olika syn på en effektiv förrättningsverksamhet från ett nationellt och lokalt perspektiv innebär att enhetligheten i förrättningsverksamheten kan påverkas.

Den nuvarande rättsliga regleringen av Lantmäteriets övergripande ansvar för en enhetlig förrättningsverksamhet är därför inte tillräckligt tydlig. Det är otydligt vad som ska tillhandahållas till all förrättningsverksamhet för att ge goda möjligheter för enhetlighet i all handläggning av förrättningsärenden.

6.6.4 Statens övergripande stöd som en förutsättning för rättssäkerhet i all fastighetsbildningsverksamhet

Beslut i förrättningsverksamhet kan ha stor påverkan på både enskilda och företag. Den myndighetsutövning som förrättningsverksamheten innebär kan också påverka enskildas äganderätt och egendomsskydd. Det är därför särskilt viktigt att rättssäkerheten i all förrättningsverksamhet tillgodoses utifrån samma utgångspunkter oavsett om förrättningen utförs av Lantmäteriet eller en kommunal lantmäterimyndighet.

Statens övergripande ansvar för att säkerställa rättssäkerhet i fastighetsbildningsverksamheten innebär att samtliga förrättningsärenden, oavsett om de utförs av Lantmäteriet eller en kommunal lantmäterimyndighet, ska behandlas på ett likvärdigt, rättvist och rättssäkert sätt.

Statistik om överklagade ärenden i förrättningsverksamheten

Statistiken som gäller överklagade ärenden är ett sätt att bedöma rättssäkerheten i förrättningsverksamheten. Som framgår av bilaga 3 överklagades 4,3 procent av alla ärenden som Lantmäteriet hanterade 2024. Av dessa ärenden återförvisades 9,4 procent, vilket innebär att cirka 0,4 procent av det totala antalet ärenden återförvisades.

För de kommunala lantmäterimyndigheterna var andelen överklagade ärenden 2,7 procent vilket indikerar en lägre överklagandegrad.

Utredningen har inte kunnat få tillgång till motsvarande uppgifter om återförvisade ärenden till de kommunala lantmäterimyndigheterna.

Olikheterna i antalet överklaganden kan bero på variationer i ärendetyper och förrättningarnas komplexitet. Den låga andelen överklagade ärenden tyder på att systemet generellt sett fungerar väl. Samtidigt är det oklart om vissa sakägare väljer att inte överklaga ett ärende för att inte förlänga handläggningen. Det är därför svårt att tolka den statistik som finns.

6.6.5 Fördelningen av kostnaden för det övergripande ansvaret mellan Lantmäteriet och kommunala lantmäterimyndigheter

Enligt utredningens direktiv finns det otydligheter när det gäller kostnadsfördelningen mellan Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna. Otydligheter i kostnadsfördelningen gäller frågan om finansiering av det övergripande stödet.

Varken den rättsliga regleringen som gäller avgifter för förrättningsverksamhet eller de nuvarande bestämmelserna om statens övergripande ansvar innehåller särskilda bestämmelser om hur avgifter som tas ut i all förrättningsverksamhet ska finansiera kostnaderna för det övergripande stödet. Lantmäteriet finansierar det övergripande stödet genom de avgifter som tas ut för förrättningsverksamheten i myndigheten och också genom ersättning för uppdragsverksamhet som de kommunala lantmäterimyndigheterna betalar för det övergripande stöd som Lantmäteriet tillhandahåller till de kommunala lantmäterimyndigheterna.

Utredningen kan konstatera att detta sätt att fördela kostnaderna för det övergripande stödet leder till att det blir oklart på vilket sätt det övergripande stödet finansieras och fördelas mellan sakägarna i all förrättningsverksamhet. Det är framför allt oklart om alla sakägare betalar en enhetlig och likvärdig andel av det övergripande stödet oavsett vilken lantmäterimyndighet som handlägger ärendet. De nuvarande bestämmelserna om avgifter för förrättningsverksamheten i Lantmäteriet och i de kommunala lantmäterimyndigheterna leder också till att avgiftssättningen blir olika i olika delar av landet. Det blir därmed otydligt i vilken utsträckning sakägare i olika förrättningsärenden i landet genom avgifter betalar en del av kostnaderna för statens övergripande stöd.

6.6.6 Sammanfattning

Sammanfattningsvis leder utredningens utvärdering av statens övergripande ansvar, de kommunala lantmäterimyndigheternas roll och kostnadsfördelningen mellan Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna till slutsatsen att den rättsliga regleringen av statens övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten inte är tillräckligt tydlig för att ge förutsättningar för en effektiv, enhetlig och rättssäker förrättningsverksamhet i hela landet.

Vissa delar av det övergripande stödet till förrättningsverksamheten utförs genom ett väl genomfört samarbete där både Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna bidrar med sin kompetens, särskilt inom utbildningsverksamheten. Annat övergripande stöd som tillhandahållande av handböcker och ett tekniskt handläggningsstöd är ett ansvar för Lantmäteriet och det är tillgängligt för förrättningsverksamheten i Lantmäteriet och förrättningsverksamheten i de kommunala lantmäterimyndigheterna på olika villkor. Nuvarande ärendehanteringssystem ger inte tillräckliga möjligheter till kontinuerlig uppföljning av förrättningsverksamheten i hela landet.

Utredningens slutsats är att den rättsliga regleringen av statens övergripande ansvar behöver tydliggöras särskilt i fråga om ansvaret för ett gemensamt kunskaps- och informationsstöd, ett gemensamt ärendehanteringssystem och i fråga om redovisningen av det samlade resultatet av alla lantmäterimyndigheters verksamhet. Regleringen av fördelningen av kostnaderna för statens övergripande ansvar mellan Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna behöver också analyseras. Dessutom finns det behov av att bedöma om en tydligare rättslig reglering av statens övergripande ansvar och hur kostnaderna för det övergripande ansvaret ska fördelas är förenlig med bestämmelserna om konkurrens, statsstöd och offentlig upphandling.

7 Statens övergripande ansvar som en förutsättning för effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet i all förrättningsverksamhet

7.1 Inledning

En grundläggande förutsättning för en effektiv, enhetlig och rättssäker förrättningsverksamhet i hela landet är att det är tydligt vad som ingår i statens övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten. Det övergripande stöd som ingår i statens övergripande ansvar ska vara tillgängligt och relevant och ge lika förutsättningar för all förrättningsverksamhet.

Utredningens utvärdering i kapitel 6 av hur Lantmäteriets övergripande stöd är tillgängligt för förrättningsverksamheten visar att förutsättningarna är olika för förrättningsverksamheten i Lantmäteriet och förrättningsverksamheten i de kommunala lantmäterimyndigheterna. Utbildningar, tillhandahållande av handböcker och tekniska handläggningsstöd är tillgängliga på olika villkor för Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna. Nuvarande ärendehanteringssystem ger inte tillräckliga möjligheter att på ett enkelt sätt, både fortlöpande, och årligen i Lantmäteriets årsredovisning redovisa statistik som gäller antalet påbörjade och avslutade ärenden, handläggningstider och annan relevant information.

För att förutsättningarna för all förrättningsverksamhet i hela landet ska förbättras behöver bestämmelserna om vad som ingår i statens övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten och hur det ska vara tillgängligt för all förrättningsverksamhet tydliggöras.

Tre viktiga utgångspunkter för utredningens överväganden och förslag i denna del är att staten har det övergripande ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten, att det övergripande ansvaret ska ge lika förutsättningar för förrättningsverksamheten i hela landet och att statens övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten inte påverkas av att det finns kommunala lantmäterimyndigheter.

7.2 Utgångspunkter för vad som ingår i statens övergripande ansvar

7.2.1 Enligt gällande rätt har staten det övergripande ansvaret för all fastighetsbildningsverksamhet

Statsförvaltningens organisation

De grundläggande principerna för den svenska demokratiska rättsstaten framgår av 1 kap. 1 § regeringsformen. Där anges att den offentliga makten utgår från folket och att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och allmän och lika rösträtt och förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. I 1 kap. 1 § regeringsformen anges också att den offentliga makten ska utövas under lagarna. Det är ett uttryck för att all maktutövning är normbunden och den gäller såväl staten och kommunerna som privaträttsliga subjekt som utför myndighetsutövning.

Regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen (1 kap. 6 § regeringsformen). Det innebär att regeringen har såväl initiativtagande som verkställande uppgifter. Till regeringens uppgifter hör bland annat att enligt beslut från riksdagen meddela föreskrifter (8 kap. 3–5 §§) och att meddela föreskrifter om verkställighet av lag och föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen (8 kap. 7 § regeringsformen).

Regeringens ansvar för den statliga förvaltningen utförs i utifrån bestämmelser som anges i 12 kap. regeringsformen. Under regeringen lyder Justitiekanslern och andra förvaltningsmyndigheter som inte lyder under riksdagen (12 kap. 1 § regeringsformen). Även om regeringen ansvarar för myndigheternas verksamhet och myndigheterna har en generell lydnadsplikt gentemot regeringen är det en grund-

läggande princip att förvaltningsmyndigheterna är självständiga i sin myndighetsutövning. Ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag (12 kap. 2 § regeringsformen). Vidare följer av 12 kap. 4 § regeringsformen att förvaltningsuppgifter kan överlämnas åt kommuner.

Det finns flera olika sätt för regeringen att styra myndigheternas verksamhet genom förordningar. Det kan gälla förordningar som reglerar hur vissa delar av ärenden inom fastighetsbildningsverksamheten ska handläggas eller som anger hur kostnaderna för handläggning ska tas ut genom avgifter till exempel i förordningen (2008:308) om fastighetsregister och förordningen i (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar. Myndigheter kan också styras av de ekonomiska ramar som efter beslut av riksdagen framgår av budgetpropositionen och som utgör underlag för regeringens regleringsbrev. (Se till exempel SOU 2007:75 s. 100 f.)

Regeringens styrning av myndigheternas organisation och uppdrag framgår också av bestämmelserna i myndighetsförordningen (2007:515) och av den förordning med instruktion för myndigheten som gäller för varje enskild myndighet.

Myndighetsförordningen är subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning och regeringen kan därför undanta myndigheter från hela eller delar av förordningens tillämpningsområde (1 § myndighetsförordningen).

Enligt 3 § myndighetsförordningen ansvarar myndigheters ledning för att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. I 4 § anges vilka frågor som ledningen i en statlig myndighet ska besluta om som till exempel arbetsordning och verksamhetsplan.

Av 6 § myndighetsförordningen framgår bland annat att myndigheten fortlöpande ska utveckla verksamheten och verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta tillvara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.

Fastighetsbildningsverksamhet är statlig verksamhet och staten har det övergripande ansvaret för att verksamheten är effektiv, enhetlig och rättssäker

Statliga myndigheter genomför olika uppgifter inom statsförvaltningen. Samtliga myndigheter omfattas av bestämmelsen i regeringsformen om att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet (1 kap. 2 § första stycket regeringsformen). Alla myndigheter som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 § regeringsformen). Var och en ska gentemot det allmänna också ha ett skydd för sina grundläggande fri- och rättigheter (2 kap. 1 § regeringsformen). Tillsammans med kravet på att den offentliga makten utövas under lagarna innebär detta att all verksamhet som innebär myndighetsutövning ska regleras i lag eller annan författning. Detta innebär sammantaget att riksdagen genom lag och regeringen genom förordning eller regleringsbrev ska styra verksamheten så att de statliga myndigheterna har goda förutsättningar för en väl fungerande verksamhet som upprätthåller den objektivitet och effektivitet som kan förväntas.

Regeringen har genom förordning (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet delegerat det övergripande ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten till Lantmäteriet. Lantmäteriet är alltså den förvaltningsmyndighet som ansvarar för och genomför de övergripande verksamhetsstöd som ingår i statens övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamhet i hela landet.

Det innebär att det enligt gällande rätt är Lantmäteriet som på myndighetsnivå ansvarar för att fastighetsbildningsverksamheten i hela landet har förutsättningar att vara effektiv, enhetlig och rättssäker.

Något om begreppen effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet

Enligt direktiven är det huvudsakliga syftet med utredningens uppdrag att förbättra förutsättningarna för både den statliga och de kommunala lantmäterimyndigheterna att bedriva en effektiv, enhetlig och rättssäker fastighetsbildningsverksamhet i hela landet.

Förrättningsverksamheten inom fastighetsbildningen ska alltså ha förutsättningar att utföras effektivt, enhetligt och rättssäkert i

hela landet. I detta avsnitt redovisas hur utredningen uppfattar begreppen effektiv, enhetlig och rättssäker i förhållande till den förrättningsverksamhet som utförs av Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna.

Effektivitet inom offentlig förvaltning beskrivs i 9 § första stycket förvaltningslagen (2017:900). Där anges att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Av förarbetena framgår att kravet på enkelhet och snabbhet i handläggningen adekvat beskriver vad som innefattas i kravet på effektivitet, och att en effektiv handläggning är till fördel för både den enskilde och det allmänna (prop. 2016/17:180 s. 75). I förhållande till Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna har utredningen bedömt att det, för att uppnå kravet på effektivitet, är angeläget att särskilt bedöma Lantmäteriets förutsättningar att genom det övergripande ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten ge förutsättningar för en effektiv handläggning av förrättningsärenden och därmed minska kostnaderna för sakägare i all förrättningsverksamhet.

Begreppet enhetlighet kan tolkas utifrån regeringsformens bestämmelse i 1 kap. 9 § om att alla myndigheter som utför offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. En i princip motsvarande bestämmelse finns i 5 § andra stycket förvaltningslagen, i vilken anges att myndigheten ska vara saklig och opartisk. Bestämmelserna ger uttryck för objektivitetsprincipen som innebär att myndigheterna inte får låta sig vägledas av andra intressen än de som myndigheterna är satta att tillgodose eller grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt tillämpliga författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende (prop. 2016/17:180 s. 60). Detta innebär att lika fall ska behandlas lika vid handläggningen. I förhållande till Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna bedömer utredningen att det är särskilt angeläget att det finns förutsättningar för att sakägare behandlas lika oavsett vilken lantmäterimyndighet som handlägger förrättningsärendet.

Begreppet rättssäkerhet har ingen entydig definition. Grunden för rättssäkerhet är att myndighetens förfarande och beslut ska uppfylla de rättsliga krav som ställs och också att ärenden ska handläggas opartiskt, omsorgsfullt och enhetligt. Av förarbetena till den tidigare förvaltningslagen framgår att även snabba, enkla och tydliga

besked från myndigheten bör innefattas (prop. 1985:86:80 s. 13 f.). Andra beskrivningar av begreppet rättssäkerhet är bland annat att myndighetsutövningen genomförs utifrån bestämmelser i lag eller annan författning, att myndighetsutövningen är förutsebar och att lika fall behandlas lika oavsett var i landet ett ärende handläggs. Begreppet innebär även en rätt till överprövning av ett myndighetsbeslut som innefattar myndighetsutövning. I förhållande till Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna bedömer utredningen att det är särskilt angeläget att förrättningsverksamheten bedrivs enhetligt i hela landet och att det, ur sakägarens perspektiv, ska sakna betydelse om det är Lantmäteriet eller en kommunal lantmäterimyndighet som utför förrättningen.

Som kan konstateras av beskrivningen i detta avsnitt kan begreppen effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet inte ses som helt fristående från varandra. Begreppens betydelse i förhållande till den myndighetsutövning som Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna utövar vid genomförande av förrättningsverksamhet måste i stället utgå från att begreppen tillsammans utgör ett grundläggande förhållningssätt som ska prägla all förrättningsverksamhet i hela landet. För att uppnå en effektiv, enhetlig och rättssäker förrättningsverksamhet i hela landet måste det därmed säkerställas att alla myndigheter som bedriver förrättningsverksamhet har samma förutsättningar.

De kommunala lantmäterimyndigheternas roll i förrättningsverksamhet

Av 1 § lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet framgår att regeringen får meddela tillstånd för en kommun att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet som ska svara för förrättningsverksamhet inom kommunen. Av förarbetena framgår att bestämmelserna i lagen inte innebär att statens ansvar delegeras till en kommun. I förarbetena beskrivs att kommunen enligt vissa villkor och efter särskild ansökan kan anförtros att bedriva myndighetsverksamhet på området genom att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. (Prop. 1995/96:78 s. 46–47.)

Som Statskontoret redovisat i sin rapport (se kapitel 4) är organiseringen av det i grunden statliga ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten unik i statsförvaltningen. Det finns ingen motsvarande

organiseringsform där staten och kommunen har delvis samma uppdrag och verksamhet med utgångspunkt i samma regelverk. (Statskontorets rapport s. 26 f.)

Utredningens utgångspunkt är att den unika organiseringen av förrättningsverksamheten som innebär att både Lantmäteriet och kommunala lantmäterimyndigheter handlägger ärenden i förrättningsverksamhet måste ses i ljuset av principerna för den svenska förvaltningsmodellen och förrättningsverksamhetens särskilda karaktär. Regeringens förordning med instruktion för Lantmäteriet anger att Lantmäteriet har det övergripande ansvaret för all förrättningsverksamhet i hela landet och det innebär att Lantmäteriet har ansvaret för att genomföra den verksamhet som ligger i det övergripande ansvaret.

Att en kommunal lantmäterimyndighet svarar för förrättningsverksamhet i kommunen innebär att den kommunala lantmäterimyndigheten svarar för statlig verksamhet och att förrättningarna ska handläggas enligt de författningar som gäller för all förrättningsverksamhet i hela landet.

Det övergripande ansvar som Lantmäteriet tillhandahåller ska därmed tillgodose samma behov i Lantmäteriets förrättningsverksamhet och i de kommunala lantmäterimyndigheternas förrättningsverksamhet.

Att alla kommuner i landet sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund framgår av 14 kap. 2 § regeringsformen och av 2 kap. 1 § kommunallagen (2017:725). Kommuner får dock inte ha hand om sådana angelägenheter som enbart staten, en annan kommun, en annan region eller någon annan ska ha hand om (2 kap. 2 § kommunallagen). Någon allmänt accepterad definition av vad som avses med kommunal självstyrelse finns inte. I förarbetena till regeringsformen uttalades bland annat att det varken är lämpligt eller möjligt att dra orubbliga och precisa gränser i grundlag och att arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun i ganska vid omfattning måste kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen (prop. 1973:90 s. 190).

Bestämmelsen i 14 kap. 2 § regeringsformen innebär att principen om kommunal självstyrelse gäller för all kommunal verksamhet, oavsett om befogenheterna framgår av kommunallagen eller annan lagstiftning. Bestämmelsen innebär dock i sig ingen utvidgning av utrymmet för kommunal självstyrelse. (Prop. 2009/10:80 s. 211.)

Att en kommun har fått regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet som ska svara för viss förrättningsverksamhet inom kommunen innebär inte att förrättningsverksamheten ingår i den kommunala kompetensen.

Utredningen kan konstatera att det sätt som fastighetsbildningsverksamheten är organiserad saknar motsvarighet när det gäller andra statliga verksamheter och att det är ett undantag från den allmänna principen att statlig myndighetsutövning ska utföras av en statlig myndighet.

Staten har behållit det övergripande ansvaret för fastighetsbildningen och en kommun får frivilligt, och om den uppfyller vissa villkor, med regeringens tillstånd svara för genomförande av verksamheten. Tillståndet kan återkallas om kommunen begär det eller om den kommunala lantmäterimyndigheten inte uppfyller villkoren.

Att statens övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten inte delegeras till en kommun, att ett tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet inte innebär ett åliggande för kommunen utan endast ett frivilligt åtagande, att det krävs tillstånd från regeringen för att inrätta en organisation för att genomföra verksamheten och att tillståndet kan återkallas om villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet inte uppfylls innebär att den förrättningsverksamhet som en kommunal lantmäterimyndighet svarar för är ett statligt ansvar också när den utförs av en kommunal lantmäterimyndighet. Ett tillstånd enligt lagen om kommunal lantmäterimyndighet innebär inte att kommunen har tilldelats uppgiften som en egen angelägenhet och det ger inte heller något handlingsutrymme för kommunen att självständigt styra verksamheten.

Utgångspunkterna för utredningens överväganden är alltså att lagstiftarens avsikt inte har varit att delegera det övergripande ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten till kommuner som får tillstånd av regeringen enligt lagen om kommunal lantmäterimyndighet att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet (se prop. 1995/96:78 s. 46) och att det som ingår i statens övergripande ansvar ska tillhandahållas till och användas i all förrättningsverksamhet.

7.2.2 Det som ingår i statens övergripande ansvar ska utvecklas och genomföras utifrån samhällsutvecklingens behov

Samhällsutvecklingen påverkar hur statens övergripande ansvar behöver genomföras

Statens övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten måste vara relevant så att förrättningsverksamheten i hela landet får det stöd som behövs. Det innebär att statens övergripande ansvar för förrättningsverksamheten behöver utvecklas och utformas utifrån en omvärldsanalys. En sådan analys bör belysa de förväntningar som förrättningsverksamheten ska svara mot i förhållande till sakägarna, andra myndigheters verksamhet och samhällsutvecklingen utifrån ett helhetsperspektiv.

Lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet trädde i kraft den 1 januari 1996. Vid den tiden var utvecklingen och användandet av tekniska ärendehanteringssystem och andra tekniska stöd för handläggning och beslutsfattande inom offentlig förvaltning begränsad i jämförelse med vad som i dag kan tillhandahållas för förrättningsverksamheten. Inte heller andra stöd för genomförande av handläggning och beslutsfattande användes i särskilt stor omfattning i offentlig förvaltning. Den efterföljande samhällsutvecklingen och de effektivitetsvinster i ärendehanteringen som är möjliga genom verksamhetsutveckling av olika slag och de olika tekniska framsteg som gjorts kunde knappast förutses. Mot denna bakgrund behöver statens övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten i dag bedömas utifrån den utveckling som skett sedan lagen om kommunal lantmäterimyndighet trädde i kraft.

De olika stöd för förrättningsverksamheten som nu ingår i statens övergripande ansvar kan också framöver behöva utvecklas och det kan också över tid bli fråga om att utveckla nya stöd.

Utbildning och erfarenhetsutbyte

Utbildning och erfarenhetsutbyte mellan medarbetare i förrättningsverksamheten i hela landet behöver upprätthållas och vara relevant utifrån olika samhällsförändringar. Behovet av en förrättningsverksamhet i hela landet som är tillgänglig och relevant kräver att med-

arbetare i förrättningsverksamheten har tillgång till utbildning och erfarenhetsutbyte som är anpassat till samhällsförändringar.

Det innebär att statens övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten i fråga om utbildning och erfarenhetsutbyte i dag och över tid behöver vara relevant och tillgängligt utifrån samhällsutvecklingen. Det innebär att både tekniska möjligheter och fysiska eller digitala möten behöver tillgodose de behov av utbildning och erfarenhetsutbyte som är en viktig del för att upprätthålla en enhetlig kunskapsnivå i all förrättningsverksamhet.

Digitaliseringen ställer nya krav på genomförandet av det övergripande stödet

Digitaliseringen vid genomförande av offentlig förvaltning och utvecklingen och användningen av tekniken kring artificiell intelligens (AI) är i dag i stort fokus i samhället. Fastighetsbildningsverksamheten ska vara en del av samhällsutvecklingen och förutsättningarna för förrättningsverksamheten behöver hela tiden utvecklas för att möjliggöra ökad digitalisering i fastighetsbildningsverksamheten.

Fastighetsbildningsverksamheten i Sverige måste vara relevant och utvecklas i samma takt som annan offentlig förvaltning när det gäller användningen av tekniska stöd i förrättningsverksamheten.

Rättslig utveckling och tillgång till digitalisering behövs för att minska behovet av manuell hantering av information i förrättningsprocessen och för att underlätta digitalt informationsutbyte mellan aktörer som berörs av förrättningsprocessen. Ett exempel på en viktig rättslig utveckling är möjliggörande av övergång till koordinatbestämda fastighetsgränser som föreslagits av utredningen Koordinatbestämda fastighetsgränser (SOU 2025:80). Koordinatbestämda gränsmarkeringar för fastigheter kan ha många fördelar eftersom det skulle leda till att omfattningen av det tekniska arbetet med inmätning och det fysiska arbetet med markering av gränser blir mindre.

Förrättningsverksamheten utförs i dag med digitalt stöd i olika avseenden. Det finns handböcker som Lantmäteriets medarbetare har tillgång till digitalt och det finns ett digitalt stöd för handläggning av förrättningsärenden som används vid förrättningar som genomförs i Lantmäteriet.

Utifrån ett framtidsperspektiv behöver statens övergripande ansvar genom stöd till förrättningsverksamheten i hela landet vara relevant

och lika tillgängligt för all förrättningsverksamhet och därmed också vara en viktig framgångsfaktor för samhällsutvecklingen i Sverige.

Jämförelse med de nordiska länderna

Ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten är organiserat på helt olika sätt i de nordiska länderna, men i fråga om det övergripande ansvaret finns det vissa gemensamma nämnare. Precis som i Sverige finns det en statlig myndighet i Danmark, Finland och Norge som har något slags övergripande ansvar. Omfattningen av de uppgifter som utförs inom ramen för ett sådant ansvar kan skilja sig åt, men generellt ingår det att tillhandahålla ett tekniskt stöd i vart fall i någon del av fastighetsbildningsverksamheten, att ge kunskaps- och informationsstöd samt att följa upp eller på annat sätt säkerställa att det finns förutsättningar för en effektiv, enhetlig och rättssäker förrättningsverksamhet.

I Finland, som har en organisering av det övergripande ansvaret som mest överensstämmer med hur statens övergripande ansvar är organiserat i Sverige, är det Lantmäteriverket som har det övergripande ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten. Ansvaret gäller hela landet och är främst inriktat på att säkerställa en effektiv, enhetlig och rättssäker registrering av uppgifter som beslutas i förrättningsverksamhet i fastighetsregistret.

I Norge är Kartverket utpekat som en central registermyndighet, och ansvaret är i princip avgränsat till det norska fastighetsregistret. Det beror på att fastighetsbildningsverksamhet är en kommunal angelägenhet i Norge. Det som ingår i Kartverkets ansvar omfattar till exempel att auktorisera förrättningslantmätare, vilket alltså inte finns i Sverige.

I Danmark är Geodatastyrelsen den centrala myndigheten för fastighetsregistrering. Utformningen av det övergripande ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten i Danmark liknar mest det hur ansvaret är reglerat i Norge. Det övergripande ansvaret gäller i huvudsak det danska fastighetsregistret. I Geodatastyrelsens uppgifter ingår att auktorisera förrättningslantmätare och utöva tillsyn över förrättningsverksamheten. I Danmark är det privata aktörer som är förrättningslantmätare, men privata aktörer som utför förrättningsverksamhet har inte mandat att besluta om tvångsvis marköverföring. Viss

förrättningsverksamhet utförs alltså alltid av en myndighet eller domstol. Geodatastyrelsen utvecklar och tillhandahåller ett tekniskt stöd för informationsutbyte inför registrering av uppgifterna från förrättningsverksamheten i fastighetsregistret. Geodatastyrelsen publicerar också handböcker som stöd för tillämpning av de författningar som gäller fastighetsbildningsverksamhet och fastighetsregistrering.

Sammanfattningsvis är det svårt att göra jämförelser mellan de nordiska ländernas organisering av det övergripande ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten eftersom organiseringen av ansvaret är så olika mellan länderna. Utredningen kan dock konstatera att det på systemnivå i alla de nordiska länderna finns någon form av övergripande statligt ansvar, i vart fall för delar av fastighetsbildningsverksamheten som är kopplad till det nationella fastighetsregistret, och att det finns bestämmelser om övergripande stöd som gäller tekniskt verksamhetsstöd, kunskaps- och informationsstöd och uppföljning av verksamheten.

7.2.3 Sammanfattning

Staten har det övergripande ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten. Lantmäteriet ansvarar för att genomföra det övergripande ansvaret för fastighetsbildningen på ett sätt som ger goda förutsättningar för att genomföra förrättningsverksamhet i hela landet.

Enligt 2 § och 3 § 1 förordningen med instruktion för Lantmäteriet är Lantmäteriet förvaltningsmyndighet för frågor om fastighetsindelning och ska verka för en enhetlig förrättningsverksamhet och en ändamålsenlig fastighetsindelning. Det övergripande ansvaret ska alltså ge lika förutsättningar för en effektiv, enhetlig och rättssäker förrättningsverksamhet i hela landet. Det övergripande ansvaret ska genomföras utifrån samhällsutvecklingen och de behov som uppstått och kan komma att uppstå. I det övergripande ansvaret ligger bland annat ansvar för utbildningar, ett gemensamt kunskaps- och informationsstöd, tekniskt handläggningsstöd och gemensam uppföljning.

7.3 Tydligare bestämmelser om statens övergripande ansvar som ger goda förutsättningar för all förrättningsverksamhet

Enligt direktiven ska utredningen överväga och föreslå en tydligare organisering av statens övergripande ansvar i förhållande till de kommunala lantmäterimyndigheterna. Inriktningen för utredningens överväganden bör enligt direktiven vara att staten även i fortsättningen ska ha det övergripande ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten, att det finns goda förutsättningar för en rättssäker handläggning av förrättningar och ärenden inom fastighetsbildningsverksamheten och att de samlade resurserna används så effektivt som möjligt.

Utredningens utvärdering i kapitel 6 visar att den rättsliga regleringen både av vad som ska ingå i statens övergripande ansvar, hur det ska tillgängliggöras och användas i all förrättningsverksamhet, och de kommunala lantmäterimyndigheternas roll inte är tillräckligt tydlig för att ge förutsättningar för en effektiv, enhetlig och rättssäker förrättningsverksamhet i hela landet. Bestämmelser om av vad som ska ingå i statens övergripande ansvar behöver därför tydliggöras särskilt i fråga om tillhandahållande av utbildningar, handböcker, handledningar och tillhandahållande av olika tekniska handläggningsstöd. Tillhandahållande av olika handläggningsstöd avser dels ett ärendehanteringssystem för all förrättningsverksamhet, dels andra tekniska handläggningsstöd som underlättar arbetet i förrättningsverksamheten.

Det behöver också införas bestämmelser om statens övergripande ansvar för uppföljning och redovisning av all förrättningsverksamhet i hela landet.

7.3.1 Lantmäteriet ansvarar för att tillhandahålla utbildningar och kunskapsstöd till all förrättningsverksamhet

Förslag: Den rättsliga regleringen av statens övergripande ansvar ska tydliggöras så att det framgår att Lantmäteriet ansvarar för att tillhandahålla utbildningar, handböcker, handledningar, rutiner, riktlinjer och motsvarande övergripande stöd för all förrättningsverksamhet.

En viktig del i statens övergripande ansvar är att ge förutsättningar för effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet genom tillhandahållande av utbildningar, handböcker, handledningar, rutiner, riktlinjer och motsvarande övergripande stöd.

En gemensam tillgång till utbildningar, handböcker, handledningar, rutiner, riktlinjer och motsvarande stöd i all förrättningsverksamhet bidrar till en ökad enhetlighet vid tillämpningen av bestämmelser som reglerar fastighetsbildningsverksamheten oavsett var i landet ett ärende handläggs. Det minskar i sin tur risken för felaktigheter och avvikelser i handläggningen och bidrar till en ökad rättssäkerhet. Genom tillhandahållande av sådant övergripande stöd säkerställs alltså en hög kvalitet i all förrättningsverksamhet och ett robust system för kompetensutveckling för alla medarbetare som arbetar i förrättningsverksamheten i hela landet.

Vilken typ av utbildningar och motsvarande stöd som behöver vara tillgängligt i all förrättningsverksamhet kan bero på vilket behov som finns, både på kort och lång sikt, för att ge förutsättningar för effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet i all förrättningsverksamhet. Utredningens utvärdering visar exempelvis att genomförandet av förrättningsverksamheten inte möter sakägarnas förväntningar på enhetlighet i hela landet. Genomförandet av förrättningar varierar utifrån olika prioriteringar och den ordning i genomförande av en förrättning och de arbetssätt som tillämpas av Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna. Sakägarna efterfrågar en mer likartad service och enhetliga arbetssätt som inte är specialanpassade till hur en viss lantmäterimyndighet är organiserad eller som beror på vilken förrättningslantmätare som handlägger ärendet.

Utredningens utvärdering visar också att det finns behov av fler insatser som på sikt ska innebära möjligheter att ge förrättningslantmätare en större erfarenhet och göra arbetet som förrättningslantmätare i förrättningsverksamhet i hela landet mer attraktivt. Behovet av fler erfarna förrättningslantmätare uppges ofta som huvudorsaken till de långa handläggningstiderna i all förrättningsverksamhet.

Genomförande av statens övergripande ansvar i denna del förutsätter att den samlade kompetensen i all förrättningsverksamhet används på ett effektivt sätt. Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna har delvis olika förutsättningar att specialisera sig i vissa typer av förrättningsärenden beroende på de olika geografiska områden som myndigheterna verkar inom. Det innebär att

förrättningslantmätare med tiden bygger upp olika typer av erfarenheter och specialistkompetens i olika delar av landet. För att säkerställa en effektiv och rättssäker förrättningsverksamhet behöver dessa kompetenser både utvecklas och samverka inom ramen för statens övergripande ansvar, så att den samlade kompetensen nyttjas på ett effektivt sätt och bidrar till genomförandet av utbildningar och till det som beskrivs i olika handböcker, handledningar, rutiner, riktlinjer och motsvarande övergripande stöd.

Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna samarbetar i dag särskilt inom utbildningsverksamheten där de kommunala lantmäterimyndigheterna bidrar med sin kompetens som lärare i olika utbildningar. Gemensamma utbildningar ger möjlighet till erfarenhetsutbyte mellan förrättningslantmätare i hela landet och är ett sätt att ge goda förutsättningar för fler erfarna förrättningslantmätare. Både Statskontoret och Riksrevisionen framhåller i de rapporter som utredningen har beskrivit i kapitel 6 att det är viktigt att nyttja den samlade kompetensen effektivt mot bakgrund av de utmaningar som finns och har funnits under många år med kompetensförsörjning inom förrättningsverksamheten i hela landet.

Utredningen delar Statskontorets och Riksrevisionens bild av behovet av att den samlade kompetensen i alla lantmäterimyndigheter nyttjas mer effektivt. Bristen på erfarna förrättningslantmätare kan inte åtgärdas på något enkelt sätt. Ett stärkt samarbete mellan Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna genom utbildning, handböcker och annat stöd till all förrättningsverksamhet kan ge bättre förutsättningar för att fler förrättningslantmätare blir mer erfarna. Utredningen bedömer att ett stärkt samarbete är en viktig framgångsfaktor och en grund för att ge förutsättningar för att minska de långa handläggningstiderna. Ett stärkt samarbete kan exempelvis genomföras genom gemensamma forum eller andra strukturer för erfarenhets- och kunskapsutbyte för medarbetare som arbetar i förrättningsverksamhet i Lantmäteriet och i kommunala lantmäterimyndigheter.

Innehållet i och omfattningen av tillhandahållandet av vad som ingår i utbildningar, handböcker och annat motsvarande stöd för förrättningsverksamhet måste sammanfattningsvis bestämmas utifrån vad som är nödvändigt för att ge goda förutsättningar för effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet i fastighetsbildningsverksamheten i hela landet. För att förutsättningarna ska anses vara goda är det

nödvändigt att det övergripande stöd som ges är relevant mot bakgrund av de behov som över tid finns för att säkerställa en effektiv, enhetlig och rättssäker förrättningsverksamheten i hela landet. Det är också nödvändigt att all förrättningsverksamhet har samma tillgång till utbildningar, handböcker och annat stöd som ingår i det övergripande stödet och att tillgång ges på lika villkor. Detta gäller alltså såväl *vad* i det övergripande stödet som tillgängliggörs som *hur* det tillgängliggörs till förrättningsverksamheten i hela landet.

Den nuvarande rättsliga regleringen av statens övergripande ansvar är otydlig och har lett till tillämpningsproblem och diskussioner om vad som ingår i Lantmäteriets övergripande ansvar.

Utredningen föreslår att den rättsliga regleringen av statens övergripande ansvar för att tillhandahålla utbildningar, handböcker, handledningar, rutiner, riktlinjer och motsvarande övergripande stöd tydliggörs i förordningen med instruktion för Lantmäteriet. Det ska vara tydligt att tillhandahållande av utbildningar och annat övergripande stöd ingår i Lantmäteriets ansvar och gäller all förrättningsverksamhet.

7.3.2 Lantmäteriet ska ansvara för att tillhandahålla ett ärendehanteringssystem och tekniska handläggningsstöd till all förrättningsverksamhet

Förslag: Lantmäteriet ska ansvara för att tillhandahålla ärendehanteringssystem och andra gemensamma tekniska handläggningsstöd till all förrättningsverksamhet i hela landet.

Utredningens utvärdering visar att förutsättningarna för användning av gemensamma ärendehanteringssystem och andra tekniska handläggningsstöd är olika för Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna. Det beror på att Lantmäteriets tillhandahållande av olika tekniska handläggningsstöd till de kommunala lantmäterimyndigheterna sker genom frivillig uppdragsverksamhet.

Utgångspunkten för utredningens överväganden och förslag är att statens övergripande ansvar ska ge lika förutsättningar för all förrättningsverksamhet. Det innebär att de kommunala lantmäterimyndigheterna ska få tillgång till och också använda samma ärende-

hanteringssystem och andra tekniska handläggningsstöd som används i Lantmäteriets förrättningsverksamhet.

Omfattningen av vad som ska ingå i de olika tekniska handläggningsstöd som tillhandahålls till all förrättningsverksamhet måste bestämmas utifrån vad som är nödvändigt för att statens övergripande ansvar ska ge goda förutsättningar för en effektiv, enhetlig och rättssäker förrättningsverksamhet i hela landet.

En central del i ett tekniskt handläggningsstöd som Lantmäteriet ska tillhandahålla är ett ärendehanteringssystem som ska användas i all förrättningsverksamhet. Ett ärendehanteringssystem är ett system som stödjer hantering av ärenden från att en ansökan kommer in till myndigheten till att uppgifter om de beslutade fastighetsrättsliga åtgärderna har registrerats i fastighetsregistret. När ansökan kommer in till myndigheten registreras den i ärendehanteringssystemet och ett ärende skapas. Under handläggningen av ärendet registreras olika typer av moment i handläggningen, exempelvis informationsinhämtning, arbete i fält och sammanträden med sakägare. I handläggningens slutskede registreras beslutet i ärendet och när beslutet vunnit laga kraft. Ärendet är avslutat när de beslutade uppgifterna i ärendet har registrerats i fastighetsregistret.

Andra typer av tekniska handläggningsstöd kan handla om olika typer av informationstjänster, exempelvis för att hämta information från fastighetsregistret, eller om olika typer av beslutsstöd eller kunskapsstöd. Ett exempel på ett kunskapsstöd är Kunskapsbanken som innehåller digitala handböcker som Lantmäteriet har utvecklat som en del av det nya tekniska handläggningsstödet för förrättningsverksamheten. Alla typer av tekniska handläggningsstöd som innebär ökad digitalisering inom förrättningsverksamheten, exempelvis genom digital hantering av information, bedömer utredningen som nödvändigt för att ge goda förutsättningar för en effektiv, enhetlig och rättssäker förrättningsverksamhet i hela landet. Exakt vilka digitala lösningar det handlar om kommer att variera över tid med beaktande av den snabba tekniska utvecklingen, inte minst gällande utvecklingen inom artificiell intelligens (AI).

Det är enligt utredningen nödvändigt och helt avgörande att det finns ett ärendehanteringssystem som är gemensamt för all förrättningsverksamhet för att kraven på effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet ska kunna säkerställas. Det innebär att andra alternativ där det till exempel skulle vara valfritt att använda olika ärendehanterings-

system i förrättningsverksamhet i olika delar av landet som utgångspunkt inte kan anses ge tillräckliga förutsättningar för att säkerställa kraven på effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet.

Fördelarna med att all förrättningsverksamhet använder samma ärendehanteringssystem och andra gemensamma tekniska handläggningsstöd är flera.

När ett gemensamt ärendehanteringssystem används i all förrättningsverksamhet tillsammans med andra gemensamma tekniska handläggningsstöd skapar det förutsättningar både för en högre kvalitet och en mer effektiv arbetsprocess. Ett övergripande ansvar att tillhandahålla ett ärendehanteringssystem och andra gemensam tekniska handläggningsstöd innebär att Lantmäteriet har möjlighet att utforma specifikationer och krav på hur de olika tekniska handläggningsstöden ska vara utformade för att exempelvis säkerställa mer enhetliga arbetsprocesser. Om samma ärendehanteringssystem och andra tekniska handläggningsstöd används i all förrättningsverksamhet, har Lantmäteriet möjlighet att utveckla arbetsprocesser och rutiner som tillämpas på ett konsekvent sätt i all förrättningsverksamhet. Lantmäteriet har därmed också möjlighet att kunna utveckla kvaliteten i all förrättningsverksamhet.

Att all förrättningsverksamhet använder samma ärendehanteringssystem och andra gemensamma tekniska handläggningsstöd innebär dessutom tydliga fördelar i fråga om utveckling, tekniskt underhåll och enklare möjlighet till informationsutbyte. Dessa fördelar gäller oavsett om ärendehanteringssystemet och de andra tekniska handläggningsstöden utvecklas av Lantmäteriets egen kompetens eller om Lantmäteriet väljer att upphandla kompetens för att utveckla det tekniska handläggningsstödet.

Ett gemensamt ärendehanteringssystem och andra tekniska handläggningsstöd ger också bättre förutsättningar för att säkerställa samma skydd för sekretess och informationssäkerhet i all förrättningsverksamhet. Det är viktigt att ett ärendehanteringssystem och andra gemensamma tekniska handläggningsstöd utformas i enlighet med kraven på offentlighet, sekretess, säkerhet och hantering av till exempel personuppgifter som gäller för alla myndigheters verksamhet.

Lantmäteriet är beredskapsmyndighet enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Enligt 1 § andra stycket syftar bestämmelserna i förordningen till att statliga myndigheter under regeringen, genom sin verksamhet, ska minska sår-

barheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Enligt Lantmäteriets regleringsbrev för år 2025 ska myndigheten säkerställa förmåga att agera proaktivt och handlingskraftigt i hanteringen av såväl fredstida krissituation som vid krig och krigsfara. Mot denna bakgrund är ett gemensamt ärendehanteringssystem inte endast en förutsättning för effektivitet och rättssäkerhet utan också en viktig del i uppbyggnaden av en robust och motståndskraftig fastighetsbildningsverksamhet i hela landet.

Sammantaget skapar ett gemensamt ärendehanteringssystem och andra tekniska handläggningsstöd likvärdiga förutsättningar för handläggning i all förrättningsverksamhet, vilket är en grundläggande förutsättning för att säkerställa en enhetlig förrättningsverksamhet. Likvärdiga förutsättningar för all förrättningsverksamhet minskar risken för avvikelser och felaktigheter i handläggningen. Likvärdiga förutsättningar till exempel i fråga om enhetliga arbetssätt leder också till att sakägare kan utgå från att handläggningen av ett förrättningsärende är likartad oavsett vilken lantmäterimyndighet som handlägger ärendet. Ett gemensamt ärendehanteringssystem är också en viktig förutsättning för att fastighetsbildningsverksamheten i hela landet ska kunna bedrivas robust och motståndskraftigt i enlighet med det uppdrag som Lantmäteriet har som beredskapsmyndighet.

Ett gemensamt ärendehanteringssystem är dessutom en grundläggande förutsättning för att snabbt, enkelt och fortlöpande kunna ta ut statistik om handläggningstider för olika ärendetyper, vilket är en viktig förutsättning för att regeringen, Lantmäteriet och förrättningsverksamheten i hela landet ska kunna följa upp verksamheten kontinuerligt. Det är alltså viktigt att statistik som gäller handläggningen av förrättningsärenden kan tas ut såväl löpande under året som vid den årliga uppföljning av verksamheten som redovisas till regeringen i Lantmäteriets årsredovisning. Ett gemensamt ärendehanteringssystem för all förrättningsverksamhet är därmed nödvändigt för att ge ett gott underlag för olika förbättringsåtgärder som ger förutsättningar för ökad effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet i verksamheten.

Den nuvarande rättsliga regleringen av statens övergripande ansvar ger olika förutsättningar för tillhandahållande och användning av ärendehanteringssystem och andra tekniska handläggningsstöd för Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna. Statens

övergripande ansvar ger på så sätt inte tillräckliga förutsättningar för effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet i all förrättningsverksamhet.

Utredningen föreslår därför att statens övergripande ansvar för att tillhandahålla ett gemensamt ärendehanteringssystem och andra tekniska handläggningsstöd till all förrättningsverksamhet ska framgå av en ny bestämmelse i 5 a § i Lantmäteriets instruktion. All förrättningsverksamhet ska alltså ha förutsättningar att använda samma ärendehanteringssystem och andra tekniska handläggningsstöd som tillhandahålls av Lantmäteriet. De kommunala lantmäterimyndigheternas användning av ärendehanteringssystem och andra tekniska handläggningssystem beskrivs i avsnitt 7.3.3.

7.3.3 Särskilt om de kommunala lantmäterimyndigheternas användning av ärendehanteringssystem och andra tekniska handläggningsstöd

Förslag: En kommunal lantmäterimyndighet ska enligt 2 § 5 lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet använda ärendehanteringssystem och andra tekniska handläggningsstöd som Lantmäteriet tillhandahåller.

I avsnitt 7.3.1 och 7.3.2 har utredningen beskrivit behovet av en tydligare rättslig reglering av Lantmäteriets övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten och att det i det övergripande ansvaret ingår att tillhandahålla utbildningar, handböcker och andra kunskaps- och informationsstöd digitalt eller fysiskt och ett gemensamt ärendehanteringssystem och andra tekniska handläggningsstöd till all förrättningsverksamhet.

I detta avsnitt beskrivs behovet av en tydligare rättslig reglering som gäller de kommunala lantmäteriernas användning av ärendehanteringssystem och gemensamma tekniska handläggningsstöd som Lantmäteriet ska tillhandahålla för all förrättningsverksamhet.

Att Lantmäteriet tillhandahåller de tekniska handläggningsstöd som används i dag till de kommunala lantmäterimyndigheterna regleras i myndighetens instruktion som frivillig uppdragsverksamhet. Det innebär att Lantmäteriet skulle kunna välja att sluta tillhandahålla tekniska handläggningsstöd till de kommunala lantmäterimyndigheterna. Det skulle i sin tur kunna leda till att flera kommunala

lantmäterimyndigheter skulle kunna få svårare att fortsätta bedriva förrättningsverksamheten. En sådan effekt skulle innebära att statens övergripande ansvar inte ger nödvändiga förutsättningar för förrättningsverksamheten i vissa delar av landet. Det är enligt utredningens bedömning därmed inte lämpligt att en del av statens övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten regleras genom bestämmelser om frivillig uppdragsverksamhet.

De kommunala lantmäterimyndigheterna är en unik form av organisering inom statsförvaltningen som innebär att en kommunal lantmäterimyndighet ska vara en fristående och självständig del i kommunens organisation och att de förrättningar som den kommunala lantmäterimyndigheten handlägger är myndighetsutövning inom ett statligt ansvarsområde och därmed statlig verksamhet. Tillhandahållande av ett gemensamt ärendehanteringssystem och andra tekniska handläggningsstöd ska enligt utredningens förslag i avsnitt 7.3.2 ingå i statens övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten. Statens övergripande ansvar påverkas inte av att det finns kommunala lantmäterimyndigheter. Det finns därför som utgångspunkt inte någon skillnad mellan Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna i fråga om val av ärendehanteringssystem eller andra tekniska handläggningsstöd. Samma ärendehanteringssystem och andra tekniska handläggningsstöd ska användas i all förrättningsverksamhet och alltså även i den förrättningsverksamhet som en kommunal lantmäterimyndighet svarar för. Det ska framgå av en ny bestämmelse i 2 § punkt 5 i lagen om kommunal lantmäterimyndighet att ett villkor för att en kommun ska få regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet är att myndigheten kommer att använda ärendehanteringssystem och andra tekniska handläggningsstöd som tillhandahålls av den statliga lantmäterimyndigheten, det vill säga Lantmäteriet.

På det sättet skapas goda förutsättningar att kontinuerligt och årligen följa upp förrättningsverksamheten i de kommunala lantmäterimyndigheterna på samma sätt som förrättningsverksamheten i Lantmäteriet följs upp.

7.3.4 Lantmäteriet ska ansvara för att följa upp och redovisa det samlade resultatet för all förrättningsverksamhet

Förslag: Lantmäteriet ska inom ramen för statens övergripande ansvar följa upp och redovisa resultatet i all förrättningsverksamhet.

Lantmäteriet har sedan år 2018 ett regeringsuppdrag som innebär att uppföljning och redovisning av det samlade resultatet för all förrättningsverksamhet ska ske utifrån gemensamma nyckeltal om antal ärenden, handläggningstid och kostnader för sakägare.

Utredningen har i kapitel 6 beskrivit de nuvarande svårigheterna med att följa upp och redovisa det samlade resultatet från all förrättningsverksamhet, vilket till stor del är förknippat med de tekniska handläggningsstöd som används i dag inom förrättningsverksamhet. Utredningens utvärdering visar att det har tagit många år för Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna att en gång om året sammanställa resultatet utifrån gemensamma nyckeltal i all förrättningsverksamhet. Den första gemensamma redovisningen gjordes i rapporten *Nyckeltal för Sveriges lantmäterimyndigheter 2023*. Sammanställningen av nyckeltalen i rapporten gjordes i samarbete med Sveriges Kommuner och Regioner. En ny nyckeltalsrapport har tagits fram för 2024, se bilaga 3.

Kontinuerlig uppföljning av all förrättningsverksamhet möjliggör en mer kunskapsbaserad och kontinuerlig styrning av förrättningsverksamheten i hela landet. Genom möjligheten att kontinuerligt följa upp förrättningsverksamheten kan olika avvikelser identifieras vilket skapar bättre förutsättningar både när det gäller effektivitet och rättssäkerhet. Det ger också beslutsfattare ett bättre underlag för prioriteringar i förrättningsverksamheten och hur resurser fortlöpande kan fördelas.

Det är också en grundläggande förutsättning för genomförande av statens övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten att det finns förutsättningar för en kontinuerlig uppföljning och en årlig redovisning av all förrättningsverksamhet med tillförlitlig statistik om förrättningsverksamheten i hela landet. En gemensam uppföljning och redovisning är nödvändig för att statens övergripande ansvar ska kunna ge goda förutsättningar för effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet i all förrättningsverksamhet.

För att Lantmäteriet kontinuerligt ska kunna följa upp och också årligen redovisa det samlade resultatet av all förrättningsverksamhet är det viktigt att relevant statistik kan sammanställas snabbt och enkelt från ett ärendehanteringssystem. Ett gemensamt ärendehanteringssystem möjliggör gemensam uppföljning av förrättningsverksamheten i sin helhet och i olika delar av handläggningen både geografiskt och avseende olika ärendekategorier. En möjlighet till sådan kontinuerlig uppföljning är ett viktigt stöd för fortlöpande ledning och planering av arbetet på verksamhetsnivå. Det är också ett viktigt underlag för redovisningen i Lantmäteriets årsredovisning som i sin tur utgör ett underlag för regeringens prioriteringar från ett samhällsperspektiv och underlag för eventuella regeringsuppdrag till Lantmäteriet. Ett transparent och tillgängligt ärendehanteringssystem som ger underlag för årlig redovisning av verksamheten och fortlöpande uppföljning, ger också möjlighet för andra myndigheter att få den information som behövs vid samarbeten inom ramen för nuvarande och kommande regeringsuppdrag. Det ger också möjlighet för sakägare att få information om handläggningstid för det egna ärendet på ett likvärdigt sätt över hela landet.

Lantmäteriet är informationsägare för de metadata som skapas i ärendehanteringssystemet och andra tekniska handläggningsstöd oavsett om informationen kommer från Lantmäteriets egen förrättningsverksamhet eller en kommunal lantmäterimyndighets förrättningsverksamhet. Det ingår också i statens övergripande ansvar att kunna ta fram och redovisa en fullständig statistik som utifrån olika behov belyser antal avgjorda ärenden, handläggningstider och annan viktig information om handläggningen av ärenden i all förrättningsverksamhet.

Nuvarande sätt att följa upp och redovisa resultatet av förrättningsverksamheten i hela landet, genom en gemensam rapport som tas fram genom ett samarbete en gång per år mellan lantmäterimyndigheterna och Sveriges Kommuner och Regioner, är enligt utredningen onödigt kostsamt och ger inte tillräckliga förutsättningar för att kontinuerligt följa upp förrättningsverksamheten och därmed ha en god grund för genomförande av olika delar i statens övergripande ansvar som leder till effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet i all förrättningsverksamhet. Det är inte heller säkert att uppföljningen i nuvarande gemensamma nyckeltalsrapport ger en bild som helt överensstämmer med hur alla förrättningsärenden handläggs eftersom

en särskild uppföljning av detta slag också innebär att det görs vissa val för att kategorisera olika delar av uppföljningen.

I sammanhanget bör också erinras att Sveriges Kommuner och Regioner, som Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna samverkar med när det gäller att ta fram gemensamma nyckeltal för förrättningsverksamheten, är en privaträttslig organisation som inte har någon författningsreglerad roll i statens övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten. Offentlighetsprincipen och krav på saklighet och opartiskhet som normalt är förknippade med en myndighetsroll gäller inte heller för privaträttsliga organisationer. Informationsöverföring från Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna till en privaträttslig organisation samt vidare bearbetning av den informationen utanför myndigheterna kan därför vara en utmaning ur ett rättsligt perspektiv. En generell beskrivning av de rättsliga utmaningar som kan uppstå vid statens samverkan med Sveriges Kommuner och Regioner finns i betänkandet *Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning* (SOU 2024:43, se särskilt s. 93 och 443). Utmaningarna som beskrivs i betänkandet handlar bland annat om bristande möjligheter till ansvarsutkrävande och insyn.

Statens övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten genomförs av Lantmäteriet. De kommunala lantmäterimyndigheternas roll inom fastighetsbildningsverksamheten är att svara för förrättningsverksamhet inom kommunen. Utredningens bedömning är att det inte är lämpligt att uppföljning och redovisning av statlig verksamhet utförs i samverkan med ett privaträttsligt subjekt på ett sätt som innebär att staten inte kan säkerställa underlaget för uppföljningen och redovisningen. Ett sådant gemensamt ärendehanteringssystem som utredningen föreslår, och som ska användas i all förrättningsverksamhet, kommer att göra det möjligt att fortlöpande ta ut statistik och redovisa antal ärenden, handläggningstider för olika organisatoriska delar av förrättningsverksamheten, olika ärendeslag och annan viktig information för all förrättningsverksamhet. Som utredningen beskrivit tidigare är ett transparent och tillgängligt gemensamt ärendehanteringssystem viktigt för att uppföljningen och redovisningen av resultatet av förrättningsverksamheten ska kunna fungera som underlag för regeringens prioriteringar utifrån ett samhällsperspektiv och som underlag för eventuella uppdrag till Lantmäteriet. Ett gemensamt ärendehanteringssystem som ger möjligheter till fort-

löpande uppföljning av verksamheten har också betydelse för Lantmäteriets förutsättningar att efterleva kraven i 3 och 6 §§ myndighetsförordningen på bland annat en effektiv verksamhet och fortlöpande utveckling av verksamheten.

Nuvarande bestämmelser i Lantmäteriets instruktion bör därför tydliggöras så att det framgår att Lantmäteriet ansvarar för att tillhandahålla ett ärendehanteringssystem och andra tekniska handläggningsstöd. Det bör också framgå att Lantmäteriet ansvarar för att tillhandahålla utbildningar, handböcker, handledningar, rutiner, riktlinjer och motsvarande övergripande stöd och för redovisning av det samlade resultatet för all förrättningsverksamhet och därmed också för uppföljning av all förrättningsverksamhet.

7.3.5 En ny bestämmelse som preciserar vad som ingår i statens övergripande ansvar

Förslag: En ny bestämmelse i 5 a § förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet tydliggör att Lantmäteriet ansvarar för att tillhandahålla utbildningar, handböcker, handledningar, rutiner, riktlinjer och motsvarande övergripande stöd, ärendehanteringssystem och andra tekniska handläggningsstöd till all förrättningsverksamhet. Lantmäteriet ansvarar också för att följa upp och i årsredovisningen redovisa resultatet av alla lantmäterimyndigheters verksamhet.

Det innebär att 12 § 11 förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet, som anger att Lantmäteriet genom uppdragsverksamhet får tillhandahålla ett tekniskt handläggningsstöd i förrättningsprocessen, upphävs.

Inledning

Legalitetsprincipen är en grundläggande princip som kännetecknar en rättsstat. Inom förvaltningsrätten innebär legalitetsprincipen krav på att en myndighet endast får vida åtgärder som har stöd i rättsordningen, vilket framgår av 5 § första stycket förvaltningslagen (2017:900). Kravet på författningsstöd är av central betydelse eftersom författningsstödet bildar en utgångspunkt för myndigheternas

verksamhet såväl när det gäller att handlägga ärenden och fatta beslut som i fråga om all annan verksamhet som en myndighet bedriver. Den rättsliga regleringen måste därför innehålla en tillräcklig grad av precision för att berörd myndighet ska veta vad som förväntas av den och inte minst för att kunna organisera verksamheten på lämpligt sätt. Tydligare bestämmelser om statens övergripande ansvar har stor betydelse för de förutsättningar som ska ges för effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet i förrättningsverksamheten i hela landet.

En ny bestämmelse i förordningen med instruktion för Lantmäteriet ska tydligt ange Lantmäteriets uppgifter inom ramen för statens övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten

Lantmäteriets övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten regleras i dag främst i 2 § och 3 § 1 förordningen med instruktion för Lantmäteriet. Enligt dessa bestämmelser är Lantmäteriet förvaltningsmyndighet för frågor om fastighetsindelning och ska verka för en enhetlig förrättningsverksamhet och en ändamålsenlig fastighetsindelning.

Utredningens förslag i avsnitt 7.3.1–7.3.4 innebär att den rättsliga regleringen av vad som ingår i statens övergripande ansvar och hur det ska genomföras av Lantmäteriet ska tydliggöras.

Utredningens förslag är att det uttryckligen ska framgå av en ny bestämmelse i förordningen med instruktion för Lantmäteriet att Lantmäteriet ansvarar för att tillhandahålla utbildningar, handböcker, handledningar, rutiner, riktlinjer och motsvarande övergripande stöd, ärendehanteringssystem och andra tekniska handläggningsstöd till all förrättningsverksamhet. I ett andra stycke framgår att Lantmäteriet också ansvarar för att följa upp och i årsredovisningen redovisa resultatet av alla lantmäterimyndigheters verksamhet.

Enligt utredningen blir den rättsliga regleringen tydligare om uppgifterna som gäller statens övergripande ansvar regleras på ett samlat sätt i en bestämmelse och med en tydlig gräns till andra uppgifter som Lantmäteriet har gällande fastighetsbildningsverksamhet. Lantmäteriet har flera olika roller inom fastighetsbildningsverksamheten och det är viktigt att de olika rollerna inte uppfattas så att de finns en konflikt mellan dessa. En tydlig organisation av statens övergripande ansvar inom Lantmäteriet är därför viktig och det kan då

vara en fördel om de särskilda uppgifterna som ingår i statens övergripande ansvar regleras i en särskild bestämmelse. Utredningen föreslår därför en ny bestämmelse, 5 a §, i förordningen med instruktion för Lantmäteriet som tydliggör vad som ingår i statens övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten.

Den nya bestämmelsen innebär att det tydligt anges vad som Lantmäteriet inom ramen för sitt övergripande ansvar ska tillhandahålla och göra tillgängligt för all förrättningsverksamhet. Den nya bestämmelsen innebär inte att Lantmäteriets övergripande ansvar ändras, utan syftar till att tydliggöra innehållet i det övergripande ansvar som staten genom Lantmäteriet har och tillhandahåller för fastighetsbildningsverksamheten.

En följdändring på grund av utredningens förslag blir att 12 § 11 förordningen med instruktion för Lantmäteriet om Lantmäteriets tillhandahållande av ett tekniskt handläggningsstöd ska upphävas. Det innebär att tillhandahållande av ärendehanteringssystem och andra tekniska handläggningsstöd till kommunala lantmäterimyndigheter ingår i den rättsliga regleringen av statens övergripande ansvar och inte är frivillig uppdragsverksamhet för Lantmäteriet.

7.3.6 De kommunala lantmäterimyndigheternas användning av tekniska handläggningsstöd utformas som ett villkor för inrättande av en kommunal lantmäterimyndighet

Förslag: Villkoret i 2 § 5 (1995:1393) lagen om kommunal lantmäterimyndighet ändras och anger att en kommunal lantmäterimyndighet ska använda ärendehanteringssystem och andra tekniska handläggningsstöd som tillhandahålls av den statliga lantmäterimyndigheten.

Enligt utredningens förslag ska bestämmelser om det stöd som ska ingå i statens övergripande ansvar gälla för all förrättningsverksamhet och alltså också i förhållande till de kommunala lantmäterimyndigheterna. Det innebär att de kommunala lantmäterimyndigheternas skyldighet att använda det ärendehanteringssystem och andra tekniska handläggningsstöd som tillhandahålls av Lantmäteriet behöver regleras särskilt i författning.

I lagen om kommunal lantmäterimyndighet finns det i 2 § bestämmelser om vilka villkor som ska vara uppfyllda för att regeringen ska kunna meddela tillstånd för en kommun att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet.

I 2 § 5 lagen om kommunal lantmäterimyndighet finns enligt nuvarande lydelse ett villkor som tar sikte på informationssystem som används av en kommunal lantmäterimyndighet. Enligt den nuvarande bestämmelsen är ett av villkoren att kommunen, för att få regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet, visar att den kommunala lantmäterimyndighetens informationssystem kommer att få en sådan teknisk standard som säkerställer det informationsutbyte mellan stat och kommun som behövs inom lantmäteriområdet.

Enligt förarbetena till 2 § 5 lagen om kommunal lantmäterimyndighet syftar villkoret till att säkerställa informationsutbytet mellan den kommunala lantmäterimyndigheten och Lantmäteriet, särskilt gällande system som behövs för att uppdatera fastighetsregistret (prop. 1995/96:78 s. 53).

Nuvarande bestämmelser i lagen om kommunal lantmäterimyndighet utformades på 1990-talet då teknikutvecklingen med tekniska handläggningsstöd i offentlig förvaltning fortfarande var i startgroparna. I dag är användningen av ärendehanteringssystem och andra tekniska handläggningsstöd en grundläggande förutsättning för att bedriva sådan offentlig verksamhet som innebär handläggning av olika typer av ärenden. Detta gäller särskilt sådana ärenden som innebär myndighetsutövning. Det är alltså en förutsättning både för effektiviteten i förrättningsverksamheten och för möjligheten att på ett kontinuerligt och transparent sätt följa upp verksamheten att de gemensamma tekniska stöden används i all förrättningsverksamhet.

Det är av den anledningen som utredningen har föreslagit att ärendehanteringssystem och tekniska handläggningsstöd som tillhandahålls av Lantmäteriet till all förrättningsverksamhet också ska användas i all förrättningsverksamhet.

Användningen av ett gemensamt ärendehanteringssystem och andra gemensamma tekniska handläggningsstöd är grundläggande för effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet i all förrättningsverksamhet i hela landet. Det är också en nödvändig del för regeringens förutsättningar att ge regeringsuppdrag som är kopplade både till fastighetsbildningsverksamhet och till olika uppdrag för flera myn-

digheter. Därmed är det nödvändigt att också de kommunala lantmäterimyndigheterna använder samma ärendehanteringssystem och andra tekniska handläggningsstöd som förrättningsverksamheten i Lantmäteriet. De kommunala lantmäterimyndigheterna har också lyft fram behovet att få tillgång till samma tekniska system som förrättningsverksamheten i Lantmäteriet har.

För att en kommun ska få regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet bör därför skyldigheten att använda både ärendehanteringssystem och tekniska handläggningsstöd som tillhandahålls av Lantmäteriet regleras i 2 § 5 lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

7.4 Fördelningen av kostnaden för det övergripande ansvaret

Förslag: Kostnaderna för Lantmäteriets tillhandahållande av övergripande stöd till all förrättningsverksamhet ska täckas av de avgifter som ska tas ut för all förrättningsverksamhet. Bestämmelsen i 2 § andra stycket i förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar hänvisar till bestämmelsen i 5 a § första stycket i förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet som beskriver Lantmäteriets ansvar för övergripande stöd till all förrättningsverksamhet.

Utredningens utvärdering i kapitel 6 visar att den rättsliga regleringen av fördelningen av kostnaden för det övergripande ansvaret i viss utsträckning är otydlig. Enligt uppgift från Lantmäteriet täcks kostnaderna för utbildningar av avgifter i Lantmäteriets förrättningsverksamhet och också av de kursavgifter som de kommunala lantmäterimyndigheterna betalar för deltagande i kurserna. Lantmäteriet uppger att utvecklingen av de tekniska handläggningsstöden finansieras genom avgifter i förrättningsverksamhet och genom att de kommunala lantmäterimyndigheterna enligt avtal inom ramen för frivillig uppdragsverksamhet betalar en avgift för att ha tillgång till de tekniska handläggningsstöden. De kommunala lantmäterimyndigheterna uppger att de bidrar till finansieringen av statens övergripande ansvar genom att betala avgifter för deltagande i kurser och avgifter för de tekniska handläggningsstöden.

Mot bakgrund av hur lagstiftningen är utformad i dag och hur den tillämpas har det uppstått en viss oklarhet i fråga om vad som ingår i statens övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten och hur statens övergripande ansvar ska finansieras. En starkt bidragande orsak till detta är enligt utredningen att det som nu ingår i statens övergripande ansvar i viss utsträckning tolkats som uppdragsverksamhet i förhållande till de kommunala lantmäterimyndigheterna. Detta har lett till att det är svårt att utläsa och avgöra om kostnaderna för statens övergripande ansvar fördelas rättvist mellan alla sakägare i hela landet över tid.

All förrättningsverksamhet ska vara avgiftsfinansierad med krav på full kostnadstäckning. Utifrån finansieringsprinciperna som gäller i förrättningsverksamhet och utifrån principen om likabehandling, är det viktigt att samma kostnader ingår i avgifter vid förrättningsverksamhet oavsett om avgiften tas ut av Lantmäteriet eller en kommunal lantmäterimyndighet. Det innebär att kostnaderna för statens övergripande ansvar som utgångspunkt ska fördelas lika och ingå i avgifter för all förrättningsverksamhet.

Det är viktigt att uppmärksamma att kostnaderna för statens övergripande ansvar ska täckas av avgifter som betalas av alla sakägare, vilket innebär att kostnaderna inte kan täckas av avgifter i frivillig uppdragsverksamhet. Det ska också vara tydligt att statens ansvar för att tillhandahålla övergripande stöd till all fastighetsbildningsverksamhet är en skyldighet och alltså inte något som kan tillgodoses inom ramen för frivillig uppdragsverksamhet.

Utredningen har i avsnitt 7.3.5 föreslagit att Lantmäteriets frivilliga uppdragsverksamhet som innebär tillhandahållande av ett tekniskt handläggningsstöd till kommunala lantmäterimyndigheter, ska upphöra. Bestämmelsen i 12 § i förordningen med instruktion för Lantmäteriet som reglerar Lantmäteriets frivilliga uppdragsverksamhet behöver därför ändras så att den inte gäller uppdragsverksamhet i förhållande till de kommunala lantmäterimyndigheterna. Det innebär också att de kommunala lantmäterimyndigheterna inte ska betala för uppdragsverksamhet när det gäller det övergripande stöd som Lantmäteriet tillhandahåller inom ramen för sitt övergripande ansvar. Kostnaderna för det som Lantmäteriet tillhandahåller inom ramen för statens övergripande ansvar ska finansieras genom avgifter som tas ut i all förrättningsverksamhet. Kostnader som är direkt eller indirekt förknippade med förrättningsverksamhet, och

därmed också kostnader för statens övergripande ansvar, ska alltså ingå i avgifter som regleras i förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar.

Utredningens förslag är därför att bestämmelserna i förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar ska tydliggöras så att denna utgångspunkt för fördelningen av kostnaderna för statens övergripande stöd framgår uttryckligen av bestämmelserna i den förordningen. Utredningen bedömer att frågan om den närmare avräkningen som behöver ske mellan Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna utifrån avgiftsintäkterna kan hanteras inom ramen för befintliga befogenheter som ges för Lantmäteriet enligt förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar.

Av utredningens förslag i avsnitt 7.3.5 framgår att en ny 5 a § i förordningen med instruktion för Lantmäteriet bland annat ska innehålla en bestämmelse om att Lantmäteriet ansvarar för att tillhandahålla utbildningar, handböcker, handledningar, rutiner, riktlinjer och motsvarande övergripande stöd samt ärendehanteringssystem och andra tekniska handläggningsstöd till all förrättningsverksamhet.

Utredningen föreslår därför att det i 2 § andra stycket i förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar ska hänvisas till bestämmelsen i 5 a § första stycket i förordningen med instruktion för Lantmäteriet som beskriver Lantmäteriets ansvar för övergripande stöd till all förrättningsverksamhet. Därmed blir det tydligt att avgifter som beslutas med stöd av förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar också omfattar kostnader som föranleds av Lantmäteriets ansvar enligt 5 a § första stycket förordningen med instruktion för Lantmäteriet.

7.5 Bedömning av utredningens förslag avseende tekniskt handläggningsstöd utifrån regler om upphandling, konkurrens och statsstöd

En särskild fråga i utredningens direktiv är att bedöma om eventuella förslag som rör handläggningsstöd är förenliga med relevanta regelverk för upphandling, konkurrens och statsstöd. Relevanta bestämmelser inom detta område finns främst i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, konkurrenslagen (2008:579) och lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler.

Utredningens förslag innebär att Lantmäteriet ska hålla ett tekniskt handläggningsstöd tillgängligt till alla lantmäterimyndigheter och att de kommunala lantmäterimyndigheterna ska använda detta.

7.5.1 Särskilt om utgångspunkterna för bedömningen av förenligheten med reglerna om konkurrens, statsstöd och upphandling

Bedömning: Utredningen bedömer att förslagen som tydliggör statens övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten och de kommunala lantmäterimyndigheternas roll medför att bestämmelserna om konkurrens, statsstöd och offentlig upphandling inte är tillämpliga på Lantmäteriets tillhandahållande av ett tekniskt handläggningsstöd till de kommunala lantmäterimyndigheterna.

Utredningen har tidigare i detta kapitel redogjort för sina ställningstaganden att fastighetsbildningsverksamhet är ett statligt ansvar, att staten har det övergripande ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten i hela landet och att statens övergripande ansvar innebär att staten ansvarar för att skapa förutsättningar som säkerställer att förrättningsverksamheten i hela landet har förutsättningar att genomföras på ett effektivt, enhetligt och rättssäkert sätt, oavsett hur den är organiserad.

Att en del av den statliga myndighetsutövningen, i detta fall fastighetsbildningsverksamhet, i vissa fall utförs av ett offentligt organ i en kommun är en unik form av organisering inom statsförvaltningen och ett undantag från hur offentlig verksamhet normalt organiseras inom svensk förvaltning. Utredningen bedömer att dessa unika förhållanden och de särskilda särdrag som uppstår måste beaktas vid bedömningen av hur reglerna om konkurrens, statsstöd och offentlig upphandling ska tolkas.

Å ena sidan är de kommunala lantmäterimyndigheterna i förhållande till andra aktörer en självständig myndighet. Å andra sidan är de kommunala lantmäterimyndigheternas förrättningsverksamhet endast del av en myndighetsutövning inom ett statligt ansvarsområde som är organisatoriskt inrättad på ett ovanligt sätt. Utredningen vill framhålla att det förhållandet att en kommunal lantmäterimyndighet

inrättas av en kommun inte innebär att en kommunal lantmäterimyndighets verksamhet skulle omfattas av den kommunala självstyrelsen. Den statliga myndighetsutövningen inom fastighetsbildningsverksamheten gentemot enskilda är och ska vara densamma oavsett om den utförs av Lantmäteriet i egenskap av statlig myndighet eller av en kommunal lantmäterimyndighet enligt ett beslut om tillstånd från regeringen.

Som tidigare har beskrivits har något ansvar inte delegerats till de kommunala lantmäterimyndigheterna, utan de har fått tillstånd av regeringen att svara för förrättningsverksamhet inom kommunens gränser. Staten har det övergripande ansvaret för all fastighetsbildningsverksamhet och all myndighetsutövning inom ramen för fastighetsbildningsverksamheten är därmed också ett utflöde av statens ansvar för och intresse av en lämplig fastighetsindelning i Sverige. Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna tillämpar samma materiella bestämmelser i sina verksamheter och utför alltså myndighetsutövning på samma materiella grund. Att de kommunala lantmäterimyndigheterna är organiserade inom en kommun och att deras behörighet formellt sett vilar på ett tillstånd har ingen betydelse ur ett nationellt och övergripande perspektiv på myndighetsutövningen inom ramen för fastighetsbildningsverksamheten i Sverige, utan fastighetsbildningsverksamheten är fortfarande ett statligt ansvarsområde. Inom ramen för den faktiska myndighetsutövningen bör alltså Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna, ur ett konkurrens- statsstöds- och upphandlingsperspektiv, bedömas som en enda enhet som ska utföra de uppgifter som staten anförtrott.

Utredningens uppfattning är därför att de kommunala lantmäterimyndigheterna, när de utför myndighetsutövning, ska anses som en del av den organisation som staten anordnat för att genomföra statens övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten och för den praktiska förrättningsverksamheten. I det avseendet kan de kommunala lantmäterimyndigheterna – i förhållande till Lantmäteriet – därmed inte anses som fristående, utan som en särskild organisation som svarar för förrättningsverksamhet inom ett visst geografiskt område.

Detta synsätt hindrar inte att de kommunala lantmäterimyndigheterna i andra avseenden är fristående juridiska personer eller en självständig myndighet, till exempel i tryckfrihetsförordningens mening (jfr HFD 2022 ref. 24). Det påverkar givetvis inte heller de

kommunala lantmäterimyndigheternas självständiga beslutsfattande inom ramen för förrättningsverksamheten.

Utredningen har redovisat sina bedömningar att tillgång till ett gemensamt handläggningsstöd, både vad gäller ärendehantering och teknisk tillgång till rättsliga vägledningar, ingår i och är av avgörande betydelse för statens övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten och Lantmäteriets ansvar för lika och goda förutsättningar för en effektiv, enhetlig och rättssäker förrättningsverksamhet i hela landet, oavsett om Lantmäteriet eller en kommunal lantmäterimyndighet utför den.

Med de förslag som utredningen lämnar om att förtydliga Lantmäteriets skyldighet att tillhandahålla utbildningar, handböcker, handledningar, rutiner, riktlinjer och motsvarande övergripande stöd, ett gemensamt ärendehanteringssystem och andra handläggningsstöd, de kommunala lantmäterimyndigheternas skyldighet att använda detta samt att detta ska bekostas lika av samtliga sakägare i landet oavsett om förrättningsärendet handläggs av Lantmäteriet eller av en kommunal lantmäterimyndighet, bedömer utredningen att det inte är aktuellt att tillämpa reglerna om konkurrens, statsstöd och offentlig upphandling. Samtliga delar av det övergripande stödet som ska lämnas av Lantmäteriet och tillhandahållas till all förrättningsverksamhet är nämligen ett utflöde av statens exklusiva behörighet att verka för en enhetlig, rättssäker och effektiv fastighetsbildningsverksamhet i hela landet. Staten ansvarar för att myndighetsutövningen inom hela fastighetsbildningsverksamheten i Sverige, oavsett hur den utövande myndigheten är organiserad, har förutsättningar att vara lika i hela landet och också effektiv, enhetlig och rättssäker.

Utredningen redogör i avsnitt 7.5.2 kort för reglerna om konkurrens, statsstöd och offentlig upphandling. Utredningens överväganden om att verksamheter som hör till myndighetsutövning faller utanför tillämpningsområdet för bestämmelserna om konkurrens och statsstöd och bedömningen att lagen om offentlig upphandling inte är tillämplig framgår i avsnitt 7.5.3.

7.5.2 Regler om konkurrens, statsstöd och upphandling

Allmänt om konkurrensrätt

Det konkurrensrättsliga regelverket utgörs dels av unionsrätten, dels av bestämmelserna i konkurrenslagen (2008:579). I EU:s primärrätt finns två grundläggande konkurrensrättsliga regler: förbud mot konkurrensbegränsande avtal i artikel 101 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och förbud mot missbruk av en dominerande ställning i artikel 102 samma fördrag. Därutöver finns det ett flertal kompletterande rättsakter, bland annat om förprövning av företagsförvärv, om förfaranden och om sanktioner. Det finns också en omfattande rättspraxis inom rättsområdet.

Konkurrenslagen

Den svenska konkurrenslagen bygger på EU:s konkurrensregler. Lagen har till ändamål att undanröja och motverka hinder för en effektiv konkurrens i fråga om produktion av och handel med varor, tjänster och andra nyttigheter (1 kap. 1 §).

I lagen avses med företag en fysisk eller juridisk person som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur, dock inte till den del verksamheten består i myndighetsutövning (1 kap. 5 §). Även statliga och kommunala organ som bedriver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur räknas som företag (prop. 1992/93:56 s. 66 f.).

Myndighetsutövning utgör beslut och andra åtgärder som en myndighet vidtar gentemot en enskild med stöd av en befogenhet som myndigheten har getts genom ett konkret beslut av regeringen eller riksdagen eller genom en offentligrättslig författning (se prop. 2016/17:180 s. 47 f.).

De materiella bestämmelserna i konkurrenslagen är inriktade på att motverka tre slag av åtgärder som kan skada konkurrensens effektivitet, nämligen gemensamma förfaranden som omfattar flera aktörer på marknaden (2 kap. 1 §, förbud mot konkurrensbegränsande samarbete), ensidiga förfaranden (2 kap. 7 §, förbud mot missbruk av dominerande ställning) och strukturella åtgärder (4 kap. 1 §, förbud mot företagskoncentrationer). Konkurrenslagen innehåller också en regel som gör det möjligt att pröva konkurrenskonflikter som uppstår när staten, en kommun eller en region säljer varor och tjänster

på marknaden i konkurrens med privata aktörer (3 kap. 27 §, förbud mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet).

Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet

I 3 kap. 27–32 §§ konkurrenslagen finns bestämmelser om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet (de så kallade KOS-reglerna). Enligt dessa bestämmelser kan staten, en kommun eller en region förbjudas att i en säljverksamhet tillämpa ett visst förfarande, om detta snedvrider, eller är ägnat att snedvrida, förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden, eller hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens.

Förbud får dock inte meddelas för förfaranden som är försvarbara från allmän synpunkt (3 kap. 27 § andra stycket). Den principiella utgångspunkten är att ett förfarande som strider mot lag etcetera saknar försvarbarhet från allmän synpunkt, se prop. 2008/09:231 s. 58.

EU:s regler om statsstöd

Reglerna om statligt stöd finns i artiklarna 107–109 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Reglerna omfattar stöd från offentliga aktörer såsom stat, kommun eller region till en verksamhet som bedrivs på en marknad.

Ett stöd omfattas av statsstödsreglerna om det uppfyller följande fyra kriterier: 1) stödet gynnar ett visst företag eller en viss produktion, 2) stödet finansieras direkt eller indirekt genom offentliga medel, 3) stödet snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen, och 4) stödet påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Av artikel 107.2 och 107.3 framgår att Europeiska kommissionen kan tillåta statligt stöd som är eller kan vara förenligt med den inre marknaden. Även reglerna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i artikel 106.2 kan utgöra grund för kommissionen att tillåta ett statligt stöd.

Artikel 108 innehåller bestämmelser om kommissionens granskning av statligt stöd. Enligt artikel 108.3 ska medlemsstaterna anmäla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder till kommissionen. En åtgärd får inte genomföras förrän den har godkänts av kommissionen. Detta förbud kallas för genomförandeförbudet.

Undantag från statsstödsreglerna återfinns bland annat i Förordning (EU) nr 651/2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget, även kallad den allmänna gruppundantagsförordningen. För att stödåtgärder ska undantas krävs att vissa villkor om överblickbarhet och stimulanseffekt är uppfyllda och att stödet lämnas inom vissa uppräknade kategorier av verksamhet. Dessa kategorier är bland annat miljöskydd, forskning, utveckling och innovation, utbildning, bredbandsinfrastruktur och lokal infrastruktur.

Även enligt Kommissionens förordning 2023/2831 av den 13 december 2023 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse kan stöd lämnas utan föregående anmälan till Kommissionen om de föreskrivna villkoren är uppfyllda.

Kompletterande nationella regler finns i lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler.

Upphandlingsregler

Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG. Syftet med direktivet är bland annat att säkerställa att upphandlingsprocessen är rättvis och transparent, för att därigenom möjliggöra att alla leverantörer kan konkurrera om offentliga kontrakt under lika villkor.

Lagen är tillämplig på upphandling som genomförs av en upphandlande myndighet. Med upphandling avses de åtgärder som vidtas i syfte att anskaffa varor, tjänster eller byggentreprenader genom tilldelning av kontrakt (1 kap. 2 § lagen om offentlig upphandling).

För att en offentlig upphandling ska föreligga måste vissa förutsättningar vara uppfyllda. För det första ska det vara fråga om att det finns en eller flera upphandlande myndigheter (se 1 kap. 22 § lagen om offentlig upphandling). För det andra ska det vara fråga om en anskaffning av varor, tjänster eller byggentreprenader (1 kap. 2 § lagen om offentlig upphandling). För det tredje ska anskaffningen ske genom tilldelning av ett kontrakt (se 1 kap. 15 § lagen

om offentlig upphandling). För det fjärde ska tilldelningen av kontraktet ske med en leverantör som har valts ut av den upphandlande myndigheten (1 kap. 2 § lagen om offentlig upphandling). Vid bedömningen av om en offentlig upphandling föreligger saknar det betydelse om varorna, tjänsterna eller byggentreprenaderna är avsedda för ett offentligt ändamål eller inte.

Om dessa förutsättningar är uppfyllda görs undantag från lagens tillämpningsområde endast om upphandlingen omfattas av sektorsspecifik lagstiftning (3 kap. 1–3 §§ lagen om offentlig upphandling) eller om förfarandet omfattas av något annat undantag i 3 kap. lagen om offentlig upphandling.

7.5.3 Utredningens ställningstagande till tillämpligheten av reglerna om konkurrens, statsstöd och offentlig upphandling

Konkurrensreglerna

Konkurrenslagen är endast tillämplig på företag (1 kap. 5 § första stycket konkurrenslagen). För att utgöra ett företag ska verksamheten vara av ekonomisk eller kommersiell natur. Dessutom görs undantag för verksamhet som består av myndighetsutövning, även om denna innehåller inslag av ekonomisk eller kommersiell verksamhet. (Se 1 kap. 5 § konkurrenslagen).

Av förarbetena till den äldre konkurrenslagen framgår att begreppet företag ska tolkas på samma sätt som begreppet tolkas i EU-rätten och följa den utveckling som det där genomgår (prop. 1992/93:56 s. 66).

Verksamhet av ekonomisk natur innefattar normalt verksamhet på utbudssidan av en marknad. En enhet som köper in produkter som ska användas i icke-ekonomisk verksamhet eller i en verksamhet som utgör myndighetsutövning utgör inte ett företag bara för att den är verksam som inköpare (jfr EU-domstolens dom av den 11 juli 2006, FENIN mot Kommissionen, C-205/03, ECLI:EU:C:2006:453). Även enheter som har verksamhet på utbudssidan kan i vissa fall anses inte utgöra företag i konkurrenslagens mening (EU-domstolens dom av den 11 juni 2020, Kommissionen och Republiken Slovakien mot Dovera, C-262/18 och C-271/18, ECLI:EU:C:2020:450).

Begreppet myndighetsutövning är inte nödvändigtvis detsamma i svensk rättstillämpning som i EU-rätten. Det är alltså inte möjligt att undantagslöst förutsätta att det som i svensk rättsordning faller in under begreppet myndighetsutövning också gör det i EU-rättsligt sammanhang. EU-domstolen har bland annat uttalat att myndighetsutövande är fråga om ”en uppgift som utförs för att tillgodose allmänintresset och som hör till statens grundläggande uppgifter” (EU-domstolens dom av den 18 mars 1997, Calì & Figli mot SEPG, C-343-95). Utredningens bedömning är att Lantmäteriets och de kommunala lantmäterimyndigheternas uppgifter inom förrättningsverksamhet utgör myndighetsutövning i såväl svensk som i EU-rättslig mening.

Förhandsavgörandet Eurocontrol (EU-domstolens dom av den 19 januari 1994, SAT Fluggeselllschaft mot Eurocontrol, C-364-92, ECLI:EU:C:1994:7) och målet Selex Sistemi Integrati (EU-domstolens dom av den 26 mars 2009, SELEX mot Kommissionen och Eurocontrol, C-113/07, ECLI:EU:C:2009:191) rörde båda den verksamhet som bedrivs av det internationella samarbetsorganet Eurocontrol inom området flygnavigation. EU-domstolen uttalade i Eurocontrol att verksamheten inte var av ekonomisk natur när man tillhandahöll vissa tjänster inom trafikkontroll och tog ut avgifter från flygbolag för deras linjetrafik. Verksamheten var ett utflöde av de deltagande staternas makt att övervaka och kontrollera luftrummet. Verksamheten finansierades av de deltagande staterna och det allmännyttiga syftet var att förbättra flygsäkerheten. Avgifterna som togs ut av flygbolagen fastställdes av staterna och ansågs utgöra del av den offentliga verksamheten. I Selex anfördes av klagandeparten att Eurocontrols avtal om utveckling och förvärv av prototyper för nya system inom flygledningsområdet skapade en faktisk monopolställning. EU-domstolen uttalade att Eurocontrols verksamhet – att bistå nationella myndigheter, teknisk standardisering och forsknings- och utvecklingsverksamhet – utifrån en helhetsbedömning hade anknytning till utövandet av offentligrättsliga maktbefogenheter och att den inte var av ekonomisk art. Konkurrensreglerna var därmed inte tillämpliga.

Utredningen har tidigare redovisat sitt ställningstagande att Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna i sin förrättningsverksamhet utför samma statliga myndighetsutövning gentemot enskilda, men inom olika geografiska områden och organiserade på olika sätt. Eftersom ett gemensamt ärendehanteringssystem, annat

tekniskt handläggningsstöd och annat stöd för förrättningsverksamheten som Lantmäteriet är skyldiga att tillhandahålla för all förrättningsverksamhet är av avgörande betydelse för att upprätthålla enhetlighet, rättssäkerhet och effektivitet i myndighetsutövningen är det inte möjligt att i detta avseende upprätthålla en formell åtskillnad mellan Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna. Det rör sig nämligen om en och samma myndighetsutövning, om än på olika geografiska områden. Eftersom myndighetsutövningen gentemot enskilda ska ha samma förutsättningar i hela landet är det också av avgörande betydelse att de myndigheter som utför samma myndighetsutövning har samma tillgång till ärendehanteringssystem och andra tekniska handläggningsstöd.

Utredningen föreslår att statens övergripande ansvar ska förtydligas. Utredningen föreslår även att kostnadsansvaret för det övergripande stödet ska förtydligas på så sätt att det införs en bestämmelse som anger att kostnaderna för det övergripande stödet ska täckas av de avgifter som tas ut av sakägarna oavsett om avgifterna tas ut av Lantmäteriet eller av en kommunal lantmäterimyndighet (se avsnitt 7.4). Utredningens bedömning är att detta innebär att kostnadstäckningen för statens övergripande ansvar fördelas lika mellan sakägarna oberoende av vilken lantmäterimyndighet som handlägger ärendet. Det innebär vidare att kostnadstäckningen för det övergripande stödet hanteras inom ramen för all förrättningsverksamhet i hela landet.

Med denna utgångspunkt bedömer utredningen att det inte är aktuellt att tillämpa konkurrensreglerna på det förhållandet att Lantmäteriet tillhandahåller ett tekniskt ärendehanteringssystem och annat tekniskt handläggningsstöd, annan rättslig vägledning och utbildningar. Eftersom Lantmäteriet och kommunala lantmäterimyndigheter utför och verkställer samma myndighetsutövning utgör varken Lantmäteriet eller de kommunala lantmäterimyndigheterna – i ett konkurrensrättsligt sammanhang och i förhållande till varandra – ett företag. De bedriver i samma avseende inte heller en ekonomisk verksamhet eller tillhandahåller varor eller tjänster på en marknad. Utredningen bedömer vidare att detta är förenligt med EU-domstolens uttalanden i Eurocontrol och Selex, där verksamheten ansågs vara ett utflöde av staternas exklusiva behörighet och bland annat teknisk standardisering och forsknings- och utvecklingsinsatser hade

sådan anknytning till det offentliga maktutövandet att någon ekonomisk verksamhet inte bedrevs.

Lantmäteriets ansvar för att ge övergripande stöd till all förrättningsverksamhet genom att tillhandahålla ett ärendehanteringssystem och annat stöd som lämnas inom ramen för det övergripande stödet faller därmed utanför konkurrenslagens tillämpningsområde.

Vid denna bedömning saknas det behov av att bedöma om åtgärden är tillåten enligt de så kallade KOS-reglerna.

Reglerna om statligt stöd

För att en åtgärd ska klassificeras som statligt stöd krävs bland annat att åtgärden gynnar ett visst företag eller en viss produktion.

Utredningen har gjort bedömningen att Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna inte utgör företag i konkurrensrättslig mening inom ramen för förrättningsverksamheten, eftersom denna utgör en och samma myndighetsutövning men i olika geografiska områden i landet och organiserat på olika sätt.

Det har inte framkommit något som tyder på att ett företag skulle definieras på något annat sätt inom ramen för en prövning av om åtgärden utgör statsstöd jämfört med en prövning av om verksamheten utgör ett företag i konkurrensrättslig mening.

Av Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (2016/C 262/01) framgår bland annat att det inte är avgörande vilken rättslig form som enheten har enligt nationell lagstiftning, utan att det relevanta kriteriet är om företaget bedriver en ekonomisk verksamhet. Det framgår även att all verksamhet som går ut på att erbjuda varor och tjänster på en marknad utgör ekonomisk verksamhet och att frågan om det finns en marknad kan bero på hur relevanta tjänster har organiserats i den berörda medlemsstaten. Det framgår även att verksamheter som i sig utgör en del av befogenheterna att utöva offentlig makt och utförs av staten generellt sett inte utgör ekonomisk verksamhet.

Som tidigare redogjorts för utgör såväl Lantmäteriets som de kommunala lantmäterimyndigheternas förrättningsverksamhet myndighetsutövning, det vill säga ett utflöde av statens exklusiva behörighet att verka för en lämplig fastighetsindelning samt i förlängningen

föra register över fastighetsindelningen. Utredningen gör ingen annan bedömning avseende statsstödsreglerna än den som gjorts avseende konkurrensreglerna. Varken Lantmäteriet eller de kommunala lantmäterimyndigheterna är – i förhållande till varandra – företag utan myndigheter som, oavsett hur de är organiserade, utövar och verkställer förrättningsverksamheten i Sverige. Eftersom myndighetsutövningen är densamma oavsett om det är Lantmäteriet eller en kommunal lantmäterimyndighet som genomför den, rör det sig heller inte om någon ekonomisk verksamhet eller ett tillhandahållande på en marknad.

Reglerna om offentlig upphandling

Som beskrivits i inledningen till detta kapitel är organiseringen med en statlig lantmäterimyndighet som svarar för förrättningsverksamhet och ett antal kommunala lantmäterimyndigheter som efter regeringens tillstånd också ska svara för förrättningsverksamhet unik i statsförvaltningen.

Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna är skilda juridiska personer, både i förhållande till enskilda och till andra myndigheter.

Inom ramen för den fråga som utredningen har att ta ställning till har utredningen redovisat sina överväganden och sitt ställningstagande att de kommunala lantmäterimyndigheterna, inom ramen för sin förrättningsverksamhet, är ett offentligt organ som svarar för statlig myndighetsutövning. Utredningens slutsats är att Lantmäteriets övergripande ansvar för all förrättningsverksamhet i hela landet omfattar att tillhandahålla ett tekniskt ärendehanteringssystem, annat tekniskt handläggningsstöd, andra rättsliga vägledningar och utbildningar som ska användas i all förrättningsverksamhet i hela landet. Ur ett upphandlingsrättsligt perspektiv saknar det alltså betydelse hur Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna är organiserade.

Utredningen föreslår att det ska förtydligas att det ingår i Lantmäteriets övergripande ansvar att till all förrättningsverksamhet tillhandahålla det övergripande stöd som beskrivits i syfte att all förrättningsverksamhet i landet ska vara enhetlig, rättssäker och effektiv. Utredningen föreslår också att det ska förtydligas att kostnaderna

för det övergripande stödet ska täckas av avgifter som betalas av sakägare i hela landet, oavsett vilken lantmäterimyndighet som handlägger ärendet.

Enligt utredningens bedömning är det alltså inte för de kommunala lantmäterimyndigheternas del fråga om något anskaffande av tjänster när det gäller tillgången till Lantmäteriets tekniska handläggningsstöd, rättsliga vägledningar eller utbildningar. Eftersom fastighetsbildningsverksamheten är ett statligt ansvar och det ingår i statens övergripande ansvar har Lantmäteriet en skyldighet att tillhandahålla detta och befogenheten har inte överlämnats till de kommunala lantmäterimyndigheterna genom lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet. Det rör sig i stället om funktioner som är nödvändiga för att kunna bedriva myndighetsutövningen på ett enhetligt, rättssäkert och effektivt sätt.

Utredningen föreslår även att det ska förtydligas att kostnaderna för det övergripande ansvaret ska fördelas lika genom avgifter som tas ut av sakägare oberoende av var i landet en förrättning genomförs. Kostnadstäckningen för det övergripande stödet inom förrättningsverksamhet ska alltså tas ut genom avgifter i all förrättningsverksamhet oavsett om det är Lantmäteriet eller en kommunal lantmäterimyndighet som svarar för den enskilda förrättningen.

Under dessa förhållanden sker inget anskaffande av varor eller tjänster från en upphandlande myndighet och ingen leverantör väljs ut för tilldelning av ett kontrakt när Lantmäteriet tillhandahåller det som ingår i det övergripande stödet som ska lämnas till all förrättningsverksamhet. Utredningen bedömer att lagen (2016:1145) om offentlig upphandling alltså inte är tillämplig på förfarandet och det saknas såväl möjlighet som skyldighet för de kommunala lantmäterimyndigheterna att konkurrensutsätta ett anskaffande av tekniska handläggningsstöd eller utbildningstjänster.

Om det skulle göras en annan bedömning av frågorna om anskaffning av varor eller tjänster, tilldelning av kontrakt med mera, bedömer utredningen att utredningens förslag omfattas av undantaget 3 kap. 10 § lagen om offentlig upphandling. Det innebär att förfarandet är tillåtet enligt EU-rätten.

8 Beskrivning och utvärdering av de kommunala lantmäterimyndigheternas ansvar för förrättningar

8.1 Inledning

Lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet trädde i kraft den 1 januari 1996. I dag finns det kommunala lantmäterimyndigheter i 40 av landets 290 kommuner.

Lagen om kommunal lantmäterimyndighet anger i 5 § vilken förrättningsverksamhet som en kommunal lantmäterimyndighet svarar för. Utredningen ska, med hänsyn till bland annat en effektivare samhällsbyggnadsprocess, enskildas rättssäkerhet och ekonomiska mellanhavanden mellan de kommunala lantmäterimyndigheterna och Lantmäteriet utvärdera de kommunala lantmäterimyndigheternas ansvarsområde och förutsättningar att bedriva förrättningsverksamhet resurseffektivt och rättssäkert. Utredningen ska också överväga vilka ärenden som ska överlämnas till Lantmäteriet, exempelvis ärenden som berör säkerhetskänslig verksamhet och hur förutsättningarna för ett överlämnande ska regleras.

Vilka förrättningar en kommunal lantmäterimyndighet handlägger framgår i huvudsak, men inte enbart, av 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet. Bestämmelsen i 5 § anger att en kommunal lantmäterimyndighet handlägger ärenden om fastighetsbildning, fastighetsbestämning, särskild gränsutmärkning och fastighetsregistrering inom kommunen. Grundläggande materiella bestämmelser om ärenden som ska handläggas av lantmäterimyndigheten finns bland annat i fastighetsbildningslagen (1970:988), lagen (1971:1037) om äganderättsutredning och legalisering, ledningsrättslagen (1973:1144),

anläggningslagen (1973:1149) och lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter. Dessa författningar reglerar både handläggning av förrättningar och handläggning av ärenden som inte är förrättningar. I detta kapitel används därför uttrycket förrättningar och ärenden när utredningen beskriver en kommunal lantmäterimyndighets ansvar enligt 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

Bestämmelsen i 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet anger också när och utifrån vilka förutsättningar förrättningar ska överlämnas till den statliga lantmäterimyndigheten, det vill säga Lantmäteriet.

Både det totala antalet förrättningar och sammansättningen av förrättningsärenden varierar mellan de kommunala lantmäterimyndigheterna och över tid. Sammansättningen påverkas av olika geografiska förutsättningar i kommunerna, vilka och hur många förrättningar som sakägare ansöker om, vilka sakägare som berörs, myndigheters och kommuners beslut i frågor som påverkar fastighetsindelningen och andra samhällsförändringar.

I avsnitt 8.2 beskrivs nuvarande bestämmelser om de förrättningar en kommunal lantmäterimyndighet svarar för och hur förrättningskostnaderna fördelas mellan Lantmäteriet och en kommunal lantmäterimyndighet när ett ärende överlämnas.

I avsnitt 8.3 beskrivs de kommunala lantmäterimyndigheternas förrättningsverksamhet utifrån statistik om antalet förrättningar och handläggningstider. Beskrivningen i det avsnittet omfattar också uppgifter om ärenden som överlämnas till Lantmäteriet och om omfattningen av övrig verksamhet i kommunala lantmäterimyndigheter.

I avsnitt 8.4 redovisas tidigare rapporter och i avsnitt 8.5 redogörs för olika synpunkter som har framförts under utredningens arbete avseende nuvarande bestämmelser i 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

I avsnitt 8.6 utvärderas bestämmelsen i 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet och därmed vilka förrättningar som en kommunal lantmäterimyndighet svarar för och vilka förrättningar som ska överlämnas till den statliga lantmäterimyndigheten utifrån de förutsättningar som den nuvarande bestämmelsen i 5 § ger för en effektiv, enhetlig och rättssäker förrättningsverksamhet.

8.2 Nuvarande bestämmelser om de kommunala lantmäterimyndigheternas ansvarsområde

8.2.1 De rättsliga utgångspunkterna för kommunala lantmäterimyndigheters ansvar för förrättningar

I 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet anges i första stycket första meningen att en kommunal lantmäterimyndighet handlägger ärenden om fastighetsbildning, fastighetsbestämning, särskild gränsutmärkning och fastighetsregistrering inom kommunen. Beskrivningen är inte uttömmande. Förrättningar och ärenden som en kommunal lantmäterimyndighet svarar för framgår som beskrivs i avsnitt 8.2.2, också av andra författningar. I 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet anges också att en kommunal lantmäterimyndighet ska överlämna vissa förrättningar till den statliga lantmäterimyndigheten, Lantmäteriet. Det innebär att Lantmäteriet ansvarar för förrättningar i kommuner som inte har inrättat en kommunal lantmäterimyndighet och för förrättningar som överlämnas från en kommunal lantmäterimyndighet.

En kommunal lantmäterimyndighet svarar för statlig verksamhet som innebär myndighetsutövning och ska enligt vad som gäller för all statlig verksamhet genomföra förrättningsverksamheten på ett sätt som uppfyller bestämmelserna i 6–8 §§ förvaltningslagen (2017:900).

8.2.2 Förrättningar och ärenden som ingår i en kommunal lantmäterimyndighets ansvarsområde

En kommunal lantmäterimyndighet handlägger enligt 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet och enligt annan lagstiftning förrättningar och ärenden inom fastighetsbildningsverksamheten. En förrättning kan till exempel avse olika fastighetsrättsliga åtgärder som innebär att fastighetsindelningen ändras.

Bestämmelser som gäller förrättningsverksamhet finns bland annat i fastighetsbildningslagen (1970:988), lagen (1971:1037) om äganderättsutredning och legalisering, anläggningslagen (1973:1149) och ledningsrättslagen (1973:1144). Regeringen har meddelat föreskrifter för tillämpningen av dessa lagar i fastighetsbildningskungörelsen (1971:762), kungörelsen (1971:1086) om äganderättsutredning

och legalisering, anläggningskungörelsen (1973:1165) och ledningsrättskungörelsen (1973:1148).

En kommunal lantmäterimyndighet ansvarar för registrering av uppgifter i fastighetsregistret enligt 1 kap. 2 § och 19 kap. fastighetsbildningslagen, 4 § lagen (2000:224) om fastighetsregister och 3–40 §§ förordningen (2000:308) om fastighetsregister. Av 19 kap. 3 § fastighetsbildningslagen framgår att registrering av fastighetsbildningsåtgärder i fastighetsregistret ska verkställas snarast möjligt efter att förrättningen vunnit laga kraft.

En kommunal lantmäterimyndighet handlägger också förrättningar och ärenden enligt annan lagstiftning till exempel ärenden som gäller bildande av samfällighetsförening enligt lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter.

En kommunal lantmäterimyndighet registrerar också vissa uppgifter i fastighetsregistret där beslut som inte gäller fastighetsbildning har fattats av en kommun eller annan myndighet. Som exempel kan nämnas en kommuns beslut om detaljplan enligt plan- och bygglagen.

8.2.3 Förrättningar som inte ingår i de kommunala lantmäterimyndigheternas ansvarsområde

Förrättningar som ska överlämnas till Lantmäteriet

En kommunal lantmäterimyndighets behörighet att handlägga förrättningar avgränsas genom bestämmelser i 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet som anger vilka förrättningar som ska överlämnas till Lantmäteriet. Det gäller förrättningar som avses i 4 kap. 7 a § andra stycket fastighetsbildningslagen, förrättningar som avser flera lantmäterimyndigheters verksamhetsområden, stora jord- och skogsbruksförrättningar som inte omfattar ny bebyggelse och andra förrättningar som av kompetens- och resursskäl inte bör handläggas hos myndigheten.

Förrättningar som avses i 4 kap. 7 a § fastighetsbildningslagen

I 5 § 1 i lagen om kommunal lantmäterimyndighet anges att förrättningar som avses i 4 kap. 7 a § fastighetsbildningslagen ska lämnas över till Lantmäteriet.

Bestämmelsen i 4 kap. 7 a § fastighetsbildningslagen infördes samtidigt som lagen om kommunal lantmäterimyndighet. Av 4 kap. 7 a § första stycket framgår att om en kommun är sakägare vid en förrättning som handläggs av en kommunal lantmäterimyndighet, får kommunen eller en annan sakägare begära att förrättningen i stället ska handläggas av den statliga lantmäterimyndigheten. Av 4 kap. 7 a § andra stycket följer att en sådan begäran ska göras hos förrättningslantmätaren innan förrättningen har avslutats och att förrättningen då ska avbrytas och överlämnas till den statliga lantmäterimyndigheten. Av 4 kap. 7 a § tredje stycket framgår att bestämmelsen inte gäller förrättningar som grundas på avtal om köp, byte eller gåva enligt 4 kap. jordabalken.

Av förarbetena till 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet framgår att skälet för att införa en rätt att begära överlämnande till den statliga lantmäterimyndigheten i dessa situationer var att tillgodose kravet på rättssäkerhet. En kommunal lantmäterimyndighet kan handlägga ärenden där kommunen är sakägare under förutsättning att myndigheten har alla sakägares förtroende. (Prop. 1995/96:78 s. 61 f.)

Förrättningar som avser flera lantmäterimyndigheters verksamhetsområden

I 5 § 2 i lagen om kommunal lantmäterimyndighet anges att förrättningar som avser flera lantmäterimyndigheters verksamhetsområden ska lämnas över till Lantmäteriet.

Av förarbetena framgår att det främst är av kompetens- och resursskäl som förrättningar som avser flera lantmäterimyndigheters verksamhetsområde ska överlämnas till den statliga lantmäterimyndigheten (prop. 1995/96:78 s. 74). Som exempel anges infrastrukturförrättningar som involverar sakägare på region- eller riksnivå (prop. 1995/96:78 s. 54).

Bestämmelsen är förenlig med 2 § 1 lagen om kommunal lantmäterimyndighet som anger att en kommunal lantmäterimyndighet endast har den egna kommunen som verksamhetsområde.

Stora jord- och skogsbruksförrättningar

I 5 § 3 lagen om kommunal lantmäterimyndighet anges att förrättningar som gäller stora jord- och skogsbruksförrättningar som inte omfattar ny bebyggelse ska lämnas över till Lantmäteriet.

Liksom när det gäller förrättningar som avser flera kommunala lantmäterimyndigheters verksamhetsområden är motiven till bestämmelsen enligt förarbetena att sådana förrättningar främst av kompetens- och resursskäl bör handläggas av den statliga lantmäterimyndigheten. I förarbetena anges att den kommunala lantmäterimyndighetens fastighetsbildningsverksamhet främst är inriktad mot förrättningar som har samband med den kommunala plan- och byggprocessen, det vill säga förrättningar som är knutna till områden som omfattas av detaljplan och övriga ärenden som har bebyggelseutveckling inom kommunen som huvudsakligt ändamål. (Prop. 1995/96:78 s. 74.)

Andra särskilda förrättningar som av kompetens- eller resursskäl inte bör handläggas hos den kommunala lantmäterimyndigheten

I 5 § 4 i lagen om kommunal lantmäterimyndighet anges att andra särskilda förrättningar som av kompetens- eller resursskäl inte bör handläggas hos den kommunala lantmäterimyndigheten ska lämnas över till den statliga lantmäterimyndigheten.

Som exempel på sådana förrättningar anges i förarbetena att det kan vara vissa större anläggningsförrättningar och äganderättsutredningar. Det anges också att ledning för bestämmande av den närmare avgränsningen bör kunna hämtas i tidigare praxis. (Prop. 1995/96:78 s. 56 och 75.)

Bestämmelser om överlämning av ärenden till den statliga lantmäterimyndigheten i andra författningar

Bestämmelser om överlämning av ärenden från en kommunal lantmäterimyndighet till den statliga lantmäterimyndigheten finns också i andra författningar. Ett exempel är bestämmelserna i 1 § lagen om äganderättsutredning och legalisering. Enligt 1 § första stycket får en äganderättsutredning genomföras bland annat i fråga om en enstaka fastighet, om den som gör anspråk på fastigheten inte kan få

lagfart på grund av oklarhet om eller brist i föregående ägares åtkomst. Enligt 1 § andra stycket meddelas beslut om äganderättsutredningen i en pågående fastighetsbildningsförrättning av lantmäterimyndigheten. I bestämmelsen anges också att den beslutande myndigheten ska samråda med inskrivningsmyndigheten och övriga myndigheter som det kan vara av betydelse att höra. I 1 § tredje stycket finns bestämmelser om att ärendet ska lämnas över till den statliga lantmäterimyndigheten om det vid ett samråd framkommer skilda uppfattningar eller om ärendet av någon annan anledning är svårbedömt.

8.2.4 Bestämmelser om kommuners samråd med lantmäterimyndigheter under samråds- och granskningsskedet i kommunens planverksamhet

Ett viktigt skäl för att införa lagen om kommunal lantmäterimyndighet var att det skulle ge bättre förutsättningar för kommuner att genomföra plan- och byggprocessen.

Bestämmelser om kommuners samråd med lantmäterimyndigheten och andra myndigheter under samråds- och granskningsskedet i kommunens planverksamhet finns i plan- och bygglagen (2010:900). Bestämmelserna i plan- och bygglagen om kommuners samrådsskyldighet gäller både Lantmäteriet som är den statliga lantmäterimyndigheten och de kommunala lantmäterimyndigheterna.

Samrådsskedet i planprocessen

Kommuner har enligt 5 kap. 11 § plan- och bygglagen skyldighet att samråda med lantmäterimyndigheten och andra myndigheter under samrådsskedet i planprocessen.

Enligt 5 kap. 15 § plan- och bygglagen ska lantmäterimyndigheten under samrådsskedet i planprocessen särskilt verka för att ett förslag till detaljplan är förenligt med plan- och bygglagens bestämmelser i 4 kap. 7, 18 och 18 a §§ samt 33 § första och tredje stycket och ge råd om tillämpningen av bestämmelserna i 6 kap. 40–42 §§ plan- och bygglagen. Det rör sig bland annat om bestämmelser om markreservat, fastighetsindelningsbestämmelser och bestämmelser om redovisningen av de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för att planen ska kunna genomföras.

Lantmäterimyndigheten ska också ge råd om tillämpningen av bestämmelser om exploateringsavtal.

Granskningsskedet

I 5 kap. 18 § plan- och bygglagen anges att när samrådet är klart ska kommunen i en underrättelse informera om sitt planförslag och ge möjlighet till granskning under en viss tid. Enligt 5 kap. 20 § plan- och bygglagen ska kommunen remittera förslaget bland annat till lantmäterimyndigheten. Lantmäterimyndigheten ska enligt 5 kap. 22 a § yttra sig över planförslaget om myndigheten bedömer att förslaget inte är förenligt med plan- och bygglagens bestämmelser.

Yttrandeskyldigheten för lantmäterimyndigheten gäller bland annat plan- och bygglagens bestämmelser om huvudmannaskap för allmänna platser, fastighetsindelningsbestämmelser och bestämmelser om innehållet i planbeskrivningen avseende planens genomförande.

8.2.5 Bestämmelser om service- och samverkansskyldighet enligt förvaltningslagen

Bestämmelserna i förvaltningslagen gäller alla myndigheter om det inte i författning finns andra särskilda bestämmelser. Grunderna för god förvaltning som gäller för alla myndigheter finns i 5–8 §§ förvaltningslagen (2017:900) och innebär i sak krav på legalitet, objektivitet och proportionalitet (5 §), serviceskyldighet (6 §), krav på tillgänglighet (7 §) och samverkansskyldighet (8 §).

Serviceskyldigheten och samverkansskyldigheten enligt 6 och 8 §§ förvaltningslagen gäller all förvaltningsverksamhet som en myndighet genomför och inte enbart handläggning av ärenden, vilket framgår av 1 § andra stycket förvaltningslagen.

Bestämmelserna i förvaltningslagen om serviceskyldigheten och samverkansskyldigheten fungerar, enligt förarbetena, som en måttstock vid bedömningen av myndigheternas vilja och förmåga att upprätthålla en god förvaltningsstandard (prop. 2016/17:180 s. 65). Serviceskyldigheten och samverkansskyldigheten enligt förvaltningslagen är inte obegränsad utan preciseras i bestämmelserna i 6 och 8 §§ förvaltningslagen.

Bestämmelserna om service enligt 6 § förvaltningslagen innebär att myndigheten ska vara serviceinriktad och på ett smidigt och enkelt sätt ge den hjälp som krävs för att den enskilde ska kunna ta tillvara sina intressen. Serviceskyldigheten gäller enskildas rätt till service och ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet samt utan onödigt dröjsmål.

I förarbetena till bestämmelsen avgränsas vad en myndighet är skyldig att utföra inom ramen för serviceskyldigheten. Enligt förarbetena omfattar serviceskyldigheten till exempel inte att myndigheten måste göra en omfattande rättsutredning för att kunna svara på en fråga (prop. 2016/17:180 s. 291). Enligt förarbetena omfattas inte heller till exempel rådgivning av sådant slag som privata ombud med juridisk eller teknisk specialistkompetens inom visst område tillhandahåller åt enskilda individer och företag.

Bestämmelserna om samverkansskyldighet i 8 § förvaltningslagen innebär att en myndighet inom sitt verksamhetsområde ska samverka med andra myndigheter. Enligt förarbetena till bestämmelsen avgör en myndighet alltid själv i vilken utsträckning som den egna arbetssituationen medger att resurser avsätts för att bistå en myndighet som begär assistans (prop. 2016/17:180 s. 293). I förarbetena anges också att myndigheternas verksamhet enligt legalitetsprincipen styrs av de föreskrifter om arbetsuppgifter som lagstiftaren har meddelat och att samverkansskyldigheten begränsas av dessa ramar (prop. 2016/17:180 s. 71). Det innebär att samverkansskyldigheten inte ger utrymme för en myndighet att utföra en annan myndighets uppgifter.

8.2.6 Särskilt om uppdragsverksamhet

För Lantmäteriet finns särskilda bestämmelser som reglerar Lantmäteriets möjligheter att bedriva uppdragsverksamhet i 10 och 12 §§ förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet. Sådan uppdragsverksamhet omfattar bland annat upprättande av fastighetsförteckning, fastighets- och arkivutredning, upprättande av ansökan om lagfart, värdeintyg för lagfart och nybyggnadskarta och gränsutvisning. Någon bestämmelse som tydligt anger en kommunal lantmäterimyndighets förutsättningar att genomföra uppdragsverksamhet finns inte i lagen om kommunal lantmäterimyndighet. Den uppdrags-

verksamhet som kommunala lantmäterimyndigheter utför sker utifrån tolkning av begreppet myndighetsservice i 2 § 2 lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

Av förarbetena till lagen om kommunal lantmäterimyndighet framgår att begreppet myndighetsservice ska gälla sådana uppgifter som på ett naturligt sätt kan kopplas till förrättningsarbetet, till exempel upprättande av fastighetsplan och nybyggnadskarta, utförande av lägeskontroll, ajourhållning av primärkarta, utförande av fastighetsutredningar och upprättande av fastighetsägarförteckningar. Även viss service för att tillgodose kommunala nämnders och förvaltningars behov inom lantmäteriområdet bör enligt förarbetena kunna innefattas. (Prop. 1995/96:78 s. 50.)

8.2.7 Fördelningen av förrättningskostnader mellan Lantmäteriet och en kommunal lantmäterimyndighet när ett ärende överlämnas

Hur avgifterna för förrättningsärenden bestäms anges i bestämmelser i förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar. Som utgångspunkt gäller förordningen både Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna, med undantag för att en kommunal lantmäterimyndighet får besluta om lägre avgifter än de som Lantmäteriet meddelat föreskrifter om (14 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar).

Hur förrättningskostnaderna ska fördelas mellan Lantmäteriet och den kommunala lantmäterimyndigheten när ett ärende överlämnas från en kommunal lantmäterimyndighet till Lantmäteriet är inte reglerat i någon författning. Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna tillämpar en gemensam rutin om hur förrättningskostnaderna ska fördelas mellan myndigheterna och vilken myndighet som ska fakturera sakägare när förrättningsärenden är avslutat.

8.3 Statistik som gäller de kommunala lantmäterimyndigheternas förrättningsverksamhet

Statistik för all förrättningsverksamhet redovisas i bilaga 3. Det här avsnittet beskriver relevanta delar av statistiken som gäller de kommunala lantmäterimyndigheternas förrättningsverksamhet och övriga verksamhet. Utredningen har inhämtat uppgifterna delvis från nyckeltalsrapporten år 2024 och delvis från de kommunala lantmäterimyndigheterna.

8.3.1 De kommunala lantmäterimyndigheternas ärenden och handläggningstider i förrättningsverksamhet

Antal ärenden

År 2024 inkom det totalt 3 641 ärenden till de kommunala lantmäterimyndigheterna. Totalt avslutades det 4 107 ärenden det året.

De största volymerna i fråga om totalt inkomna och avslutade ärenden gällde den kommunala lantmäterimyndigheten i Göteborg (294 inkomna och 334 avslutade ärenden), Skellefteå (med 194 inkomna och 232 avslutade ärenden) och Uppsala (med 186 inkomna och 224 avslutade ärenden).

Kommunala lantmäterimyndigheter i Karlskoga, Motala, Mölndal och Täby hade de minsta ärendevolymerna, med färre än 50 inkomna och 50 avslutade ärenden i respektive kommunal lantmäterimyndighet.

Alla kommunala lantmäterimyndigheter hade inte pågående ärenden i alla ärendekategorier

Alla kommunala lantmäterimyndigheter hade inte pågående ärenden inom alla ärendekategorier. Exempelvis hade 9 av 40 kommunala lantmäterimyndigheter inga pågående ärenden under år 2024 inom ärendekategorin jord- och skogsbruk. Det gällde de kommunala lantmäterimyndigheterna i Göteborg, Haninge, Huddinge, Karlskoga, Malmö, Nacka, Norrköping, Stockholm och Täby. Vissa av dessa kommuner har inte mark som används för jord- och skogsbruk, vilket gör att de aldrig handlägger sådana ärenden. Andra kommuner har viss

jord- och skogsbruksmark, men berördes inte av förrättningar som gällde den kategorin det år som statistiken redovisar.

Övriga 31 kommunala lantmäterimyndigheter hade år 2024 totalt 297 pågående ärenden inom ärendekategorin jord- och skogsbruk.

Ett annat exempel gäller ärendekategorin privat bostadsbyggande. Vanligtvis handläggs sådana förrättningar i alla kommuner, åtminstone sett över tid. Under år 2024 hade de kommunala lantmäterimyndigheterna i Motala, Sandviken och Sundsvall inte något sådant pågående ärende.

De övriga 37 kommunala lantmäterimyndigheterna hade samma år totalt 414 pågående ärenden inom kategorin privat bostadsbyggande.

Ärendekategorier med flest ärenden

Alla kommunala lantmäterimyndigheter genomförde förrättningar i ärendekategorierna privat mark- och fastighetsutveckling och kommersiell och offentlig mark- och fastighetsutveckling år 2024.

Flest pågående förrättningsärenden under år 2024 gällde kategorin privat mark- och fastighetsutveckling med totalt 961 ärenden. Det högsta antalet pågående ärenden inom den kategorin hade den kommunala lantmäterimyndigheten i Skellefteå, med 131 sådana ärenden. Därefter hade den kommunala lantmäterimyndigheten i Varberg flest pågående ärenden i den kategorin, med 72 ärenden. Det lägsta antalet pågående ärenden i den kategorin hade de kommunala lantmäterimyndigheterna i Mölndal, Stockholm och Trollhättan, med 2 pågående ärenden per myndighet.

Inom kategorin kommersiell och offentlig mark- och fastighetsutveckling pågick år 2024 totalt 790 ärenden hos de kommunala lantmäterimyndigheterna. Flest sådana ärenden pågick hos den kommunala lantmäterimyndigheten i Uppsala (93 ärenden), följt av de kommunala lantmäterimyndigheterna i Göteborg (77 ärenden) och Stockholm (67 ärenden). Det lägsta antalet pågående ärenden i denna kategori hade den kommunala lantmäterimyndigheten i Sandviken (1 ärende).

Handläggningstider

Ärenden inom olika kategorier kan variera mycket både i fråga om komplexitet och behov av resurser genom tillgänglig kompetens. Till exempel kan ett ärende inom kategorin infrastruktur kräva mer tid och resurser än ett ärende inom privat bostadsbyggande. Det kan vara betydande skillnader i handläggningstider mellan de olika kommunala lantmäterimyndigheterna inom samma ärendekategori.

Medelvärdet för handläggningstiden totalt hos de kommunala lantmäterimyndigheterna varierade mellan 26 och 106 veckor.

Exempelvis för ärendekategorin privat bostadsbyggande varierade medelvärdet för handläggningstid mellan 16–17 veckor (den kommunala lantmäterimyndigheten i Trollhättan, baserat på 5 ärenden, Sandviken baserat på 1 ärende, Växjö baserat på 9 ärenden) och 85 veckor (den kommunala lantmäterimyndigheten i Hässleholm, baserat på 2 ärenden).

För kategorin infrastruktur varierade medelvärdet för handläggningstid mellan 23 veckor (den kommunala lantmäterimyndigheten i Sandviken, baserat på 5 ärenden) och 285 veckor (den kommunala lantmäterimyndigheten i Umeå, baserat på cirka 13 ärenden).

Inom ärendekategorin privat mark- och fastighetsutveckling varierade medelvärdet för handläggningstid mellan 17 veckor (den kommunala lantmäterimyndigheten i Växjö, baserat på cirka 35 ärenden) och 95 veckor (den kommunala lantmäterimyndigheten i Varberg, baserat på cirka 39 ärenden). För den kommunala lantmäterimyndigheten i Skellefteå, som hade flest inkomna ärenden inom ärendekategorin, var medelvärdet för handläggningstid 95 veckor (baserat på 109 ärenden).

8.3.2 Ärenden som lämnas över till Lantmäteriet

I augusti 2024 fanns hos Lantmäteriet 265 pågående förrättningsärenden som berörde fastigheter i en kommun med en kommunal lantmäterimyndighet. En del av dessa förrättningsärenden hade lämnats över från en kommunal lantmäterimyndighet för handläggning hos Lantmäteriet enligt bestämmelserna i 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet. I ett antal förrättningsärenden hade ansökan ingivits direkt till Lantmäteriet. Lantmäteriet kommunicerade i dessa fall med de berörda kommunala lantmäterimyndigheterna om var

handläggningen skulle ske. Majoriteten (55 procent) av de 265 pågående ärendena rörde ärendekategorin infrastruktur.

År 2024 avslutade Lantmäteriet totalt 149 ärenden som berörde fastigheter i en kommun med en kommunal lantmäterimyndighet.

De kommunala lantmäterimyndigheterna anger i samband med Lantmäteriets tillsyn hur många ärenden som har lämnats över till Lantmäteriet. Utifrån Lantmäteriets tillsynsprotokoll för åren 2021–2023 har utredningen kunnat utläsa att de flesta kommunala lantmäterimyndigheter (28 av 40) lämnade över ärenden till Lantmäteriet. Av dessa 28 kommunala lantmäterimyndigheter överlämnade 18 kommunala lantmäterimyndigheter upp till 2 ärenden per kommunal lantmäterimyndighet och år till Lantmäteriet, 9 kommunala lantmäterimyndigheter överlämnade mellan 3 och 5 ärenden var och 1 kommunal lantmäterimyndighet överlämnade 12 ärenden.

De uppgifter som de kommunala lantmäterimyndigheterna har lämnat vid tillsynen tyder på att främst två typer av ärenden har överlämnats till Lantmäteriet. Det gällde ärenden som hade överlämnats efter att en sakägare hade begärt överlämningen med hänvisning till att kommunen var sakägare eller förrättningsåtgärder som berörde flera lantmäterimyndigheters verksamhetsområden, det vill säga ärenden som överlämnats enligt 5 § första stycket 1 eller 2 punkten lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

Cirka 80 procent av de 265 ärenden som Lantmäteriet handlägger och som rör fastigheter i en kommun med en kommunal lantmäterimyndighet har enligt uppgift från Lantmäteriet påbörjats hos en kommunal lantmäterimyndighet och därefter lämnats över till Lantmäteriet för fortsatt handläggning i något skede.

Tidpunkten för överlämnande till Lantmäteriet varierar enligt Lantmäteriet från ett par dagar efter att ansökan inkommit till en kommunal lantmäterimyndighet till flera år efter att ansökan inkommit. Lantmäteriet har gjort en genomgång av cirka 100 av de 265 ärenden som överlämnats och beskrivit att den kortaste överlämningstiden var 9 dagar efter att ansökan kommit in till den kommunala lantmäterimyndigheten och den längsta överlämningstiden var 11 år efter att ansökan kom in.

Lantmäteriet uppger att om det från början är uppenbart att ett förrättningsärende ska handläggas av Lantmäteriet, sker överlämning relativt snart efter att ansökan inkommit. Endast i 30–35 procent av de ärenden som överlämnas sker överlämnandet, enligt Lantmäteriet,

senare i processen. Enligt Lantmäteriet beror tidpunkten för överlämnandet ofta på i vilket skede en sakägare under handläggningen har begärt att ärendet ska lämnas över till Lantmäteriet.

8.3.3 Omfattning av annan verksamhet hos de kommunala lantmäterimyndigheterna

Annan verksamhet

Förutom förrättningsverksamhet, som är de kommunala lantmäterimyndigheternas huvuduppgift, handlägger de kommunala lantmäterimyndigheterna också ärenden som inte är förrättningar (se avsnitt 8.2.2). Det gäller främst ärenden om bildande av samfällighetsföreningar. Statistiken avseende ärenden som inte gäller förrättningsverksamhet redovisas inte i antal ärenden utan i antal årsarbetskrafter. Den totala omfattningen av denna verksamhet, som alltså avser handläggning av ärenden som inte är förrättningar, var 17 årsarbetskrafter för alla kommunala lantmäterimyndigheter under år 2024.

För 34 av 40 kommunala lantmäterimyndigheter innebar arbetsinsatsen mellan 0,01 och 0,7 årsarbetskrafter. För de övriga 6 kommunala lantmäterimyndigheterna innebar arbetsinsatsen mellan 1,0 och 3,4 årsarbetskrafter.

Rådgivning till kommunen och uppdragsverksamhet i förhållande till kommunen och enskilda

De kommunala lantmäterimyndigheterna utför olika typer av uppdrag åt den egna kommunen och åt enskilda.

Arbetsuppgifter som en kommunal lantmäterimyndighet utför på uppdrag av den egna kommunen sker vanligtvis i form av rådgivning och stöd i kommunens detaljplanearbete. I det arbetet kan det exempelvis ingå att delta i planmöten, samrådsmöten mellan kommunens plan- och byggverksamhet eller möten i stora kommunala projekt.

Exempel på arbetsuppgifter som den kommunala lantmäterimyndigheten utför på uppdrag av enskilda, till exempel fastighetsägare inom kommunen, är fastighetsutredning eller gränsutvisning.

Sådana arbetsuppgifter behöver inte vara kopplade till ett ärende enligt plan- och bygglagen.

Fastighetsutredning innebär att fastighetsrättsliga förhållanden, exempelvis en fastighets servitutsrättigheter eller en samfällighets delägarkrets, klargörs genom att undersöka äldre förrättningshandlingar. Gränsutvisning, ibland benämnt gränsvisning, innebär en kvalificerad bedömning av var en gräns går på marken, ofta synliggjord i terrängen genom en markering exempelvis genom en stakkäpp (en käpp som används för att markera och mäta ut punkter på marken). Både fastighetsutredning och gränsutvisning kan också utföras av till exempel privata konsulter.

Vissa kommunala lantmäterimyndigheter tar också fram värdeintyg för fastigheter på uppdrag. Värdeintyget behövs till exempel när någon ska ansöka om lagfart hos Lantmäteriet enligt jordabalken och det saknas uppgifter om taxeringsvärde för fastigheten, vilket är vanligt för nybildade fastigheter. Värdeintyg kan annars också tas fram av till exempel mäklare.

Den totala omfattningen av uppdragsverksamhet hos alla kommunala lantmäterimyndigheter år 2024 var 22,4 årsarbetskrafter gällande uppdrag gentemot den egna kommunen och 5,3 årsarbetskrafter gällande uppdrag gentemot enskilda.

I genomsnitt var det fråga om 0,5 respektive 0,1 årsarbetskrafter per kommunal lantmäterimyndighet för respektive kategori av uppdrag.

Av 40 kommunala lantmäterimyndigheter har 36 uppgett att de har intäkter från uppdragsverksamhet. Dessa intäkter varierar mellan 0,1 och 2,4 miljoner kronor. De övriga 4 kommunala lantmäterimyndigheterna uppger att uppdrag inom den egna kommunen inte debiteras utan tidsredovisas direkt mot den verksamhet i kommunen som har beställt uppdraget. Utredningen återkommer till detta i kapitel 10.

Särskilt om kvalitetsarbete i samarbete med Lantmäteriet

Alla kommunala lantmäterimyndigheter arbetar med att förbättra kvaliteten i uppgifterna i fastighetsregistret. Kvalitetsarbetet sker i anslutning till de kommunala lantmäterimyndigheternas registreringsverksamhet. Kvalitetsarbetet handlar bland annat om att förbättra tillförlitligheten till fastighetsregistrets information om fastighets-

indelningen (främst gränser), rättigheter, gemensamhetsanläggningar samt planer och bestämmelser. Arbetet kan också omfatta insatser för att exempelvis möjliggöra en digital samhällsbyggnadsprocess.

Kvalitetsarbetet utförs i samarbete med Lantmäteriet. Samarbetet genomförs enligt samverkansavtal mellan Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna. Kvalitetsarbetet bedrivs utifrån en årlig kvalitetsplan som upprättas tillsammans av Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna.

Den totala omfattningen av verksamheten med kvalitetsarbete för alla kommunala lantmäterimyndigheter år 2024 var 16,7 årsarbetskrafter. I genomsnitt var det fråga om 0,4 årsarbetskrafter per kommunal lantmäterimyndighet.

De kommunala lantmäterimyndigheterna får ersättning från Lantmäteriet för kvalitetsarbetet. De totala intäkterna uppgick år 2024 till cirka 19,9 miljoner kronor. Utredningen behandlar detta i kapitel 10.

8.4 Rapporter som gäller fastighetsbildningsverksamhet

8.4.1 Statskontorets rapport år 2017

Statskontoret utvärderade på uppdrag av regeringen hur organiseringen av fastighetsbildningen i en statlig och 39 kommunala lantmäterimyndigheter fungerar utifrån kraven på en enhetlig, rättssäker och effektiv verksamhet. Statskontoret redovisade uppdraget i rapporten *Delat ansvar för fastighetsbildning* (2017:18). Sedan dess har regeringen beviljat ytterligare ett tillstånd för en kommun att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet (Eskilstuna kommun).

Sammantaget beskriver Statskontoret i sin utvärdering avseende de kommunala lantmäterimyndigheternas ansvarsområde att förrättningsverksamheten i kommunala lantmäterimyndigheter över lag fungerar väl och att regeringens och riksdagens mål med att tillåta vissa kommuner att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i huvudsak uppfyllts.

Statskontoret konstaterar i rapporten att det finns en geografisk variation i antalet inkomna förrättningsärenden och att det i flera kommuner där det inkommer relativt sett många ansökningar finns en kommunal lantmäterimyndighet (s. 44 i rapporten). Statskontoret konstaterade också att de kommunala lantmäterimyndigheterna han-

terar samma kategorier av ärenden som Lantmäteriet och att fördelningen av ärendekategorierna är relativt lika mellan Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna (s. 47 i rapporten).

Statskontoret redovisar vidare att under år 2016 utgjorde cirka tre fjärdedelar av det totala antalet överlämnade ärenden från en kommunal lantmäterimyndighet till Lantmäteriet överlämningar enligt 4 kap. 7 a § andra stycket fastighetsbildningslagen (s. 54 i rapporten).

8.4.2 Riksrevisionens rapport år 2022

Riksrevisionen granskade år 2022 effektiviteten i Lantmäteriets förrättningsverksamhet, men gjorde också vissa iakttagelser som gällde de kommunala lantmäterimyndigheterna. Resultatet av granskningen redovisades i rapporten *Fastighetsbildningen i Sverige – handläggningstider, avgifter och reformbehov*, RiR 2022:3.

Riksrevisionen redovisar i rapporten att ett syfte med kommunala lantmäterimyndigheter är en effektivare samordning mellan fastighetsbildningen och kommuners plan- och byggprocess. Riksrevisionen redovisar också att de kommunala lantmäterimyndigheterna generellt sett ger en högre andel stöd och rådgivning till kommunen än vad Lantmäteriet ger (s. 61 i rapporten). Enligt rapporten saknas det dock utfallsdata eller utvärdering som visar att en effektiv samordning mellan fastighetsbildningen och plan- och byggprocessen faktiskt sker (s. 70 i rapporten).

Sammantaget beskriver Riksrevisionens att organiseringen av fastighetsbildningen i huvudsak är rimlig från effektivitetssynpunkt, men att det finns brister i statistiken vilket försämrar möjligheten att bedöma om ansvarsfördelningen bidrar till en effektiv handläggning (s. 6 i rapporten).

8.5 Synpunkter på nuvarande bestämmelser

Lantmäteriet, de kommunala lantmäterimyndigheterna och olika sakägare har samstämmigt uppgett att det finns behov av att förtydliga nuvarande bestämmelser i 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet så att det mer tydligt framgår vilka ärenden som ska handläggas av en kommunal lantmäterimyndighet och vilka ärenden som

enligt 5 § 1–4 lagen om kommunal lantmäterimyndighet ska överlämnas till Lantmäteriet.

8.5.1 Lantmäteriets och de kommunala lantmäterimyndigheternas synpunkter

Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna framhåller att det finns behov av att förtydliga bestämmelserna i 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet om vilken förrättningsverksamhet en kommunal lantmäterimyndighet svarar för och om överlämning av förrättningar till Lantmäteriet.

Representanter för Nätverket för kommuner med lantmäterimyndighet framhåller att möjligheten att begära överlämnande av förrättningar till Lantmäteriet enligt 5 § 1 lagen om kommunal lantmäterimyndighet och 4 kap. 7 a § fastighetsbildningslagen bör begränsas till tidiga skeden i ärendeprocessen. Detta för att minska risken att möjligheten till begäran om överlämning enligt bestämmelserna används i otillbörligt syfte. Representanterna för nätverket framhåller också att det behövs en tydlig rättslig reglering avseende möjligheten att överlämna säkerhetskänsliga ärenden till Lantmäteriet.

Därutöver har olika lantmäterimyndigheter framfört att det finns olika uppfattningar om hur begreppet myndighetsservice som anges i 2 § 2 lagen om kommunal lantmäterimyndighet ska tolkas och tillämpas eftersom myndighetsservice också definieras enligt bestämmelsen i 6 § förvaltningslagen (2017:900) om myndigheters serviceskyldighet som trädde i kraft den 1 juli 2018.

8.5.2 Synpunkter från sakägare

När det gäller bestämmelserna om överlämnande av förrättningar till Lantmäteriet enligt 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet har både sakägare som är statliga myndigheter och företrädare för sakägare som är exploatörer och sakägare som är privatpersoner framhållit att bestämmelserna behöver tydliggöras i olika avseenden.

Representanter för olika statliga myndigheter, bland annat Trafikverket och Fortifikationsverket har beskrivit att det uppstår effektivitetsförluster för sakägare som har verksamhet i hela landet när ansökan ska skickas till en eller flera kommunala lantmäterimyndigheter

trots att det står klart att endast Lantmäteriet är behörig att handlägga förrättningen och att ett överlämnande till Lantmäteriet därför kommer att behöva göras. Det har också framförts att bestämmelserna om överlämnande i 5 § första stycket lagen om kommunal lantmäterimyndighet inte ger tillräcklig förutsägbarhet i förrättningar som gäller geografiskt omfattande projekt där flera kommunala lantmäterimyndigheter kan beröras.

Därutöver har statliga myndigheter som är sakägare också framfört synpunkter som gäller handläggningen av förrättningar där säkerhetsskyddslagen (2018:585) är tillämplig och att det är önskvärt att förrättningar som kräver särskild kompetens med hänsyn till nationella säkerhetsintressen bör hanteras samordnat inom hela förrättningsverksamheten.

Representanter för olika sakägare och företrädare för sakägare från den privata sektorn har också framfört synpunkter på bestämmelserna om överlämnande. Utredningen har haft möten med bland andra Rikshem AB, Aktiebolaget Vesterlins & Co och JM AB.

Det har framförts att den kommunala lantmäterimyndighetens närhet till kommunens plan- och byggprocess bidrar till att korta den totala ledtiden i stadsutvecklingsprojekt och att det är värdefullt att förrättningsfrågor bereds tidigt i planprocessen. Exempelvis JM AB framhåller att det i vissa typer av stadsutvecklingsprojekt är avgörande att beslut i förrättningsärenden kan fattas vid en viss tidpunkt.

Det har också framförts att sakägares begäran om överlämnande av förrättningar till Lantmäteriet med stöd av 5 § 1 lagen om kommunal lantmäterimyndighet och 4 kap. 7 a § fastighetsbildningslagen allt oftare kommer in sent i handläggningen och att det både förhalar och fördyrar processen.

En ytterligare övergripande synpunkt som har framförts av flera sakägare och företrädare för sakägare är att lantmäterimyndigheterna handlägger ärenden i den ordning de kommer in till myndigheten. Det upplevs som ett hinder för effektiv planering och genomförande av vissa utvecklingsprojekt. JM AB uppger att denna synpunkt främst gäller att kommuner och sakägare ska kunna få beslut i rätt tid och att det därför behövs ökad flexibilitet i hur ärenden prioriteras och handläggs.

8.6 Utvärdering av de kommunala lantmäterimyndigheternas ansvarsområde och förutsättningar för att svara för förrättningsverksamhet resurseffektivt och rättssäkert

Bedömning: Bestämmelsen i 5 § lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet om vilka förrättningar en kommunal lantmäterimyndighet svarar för och om vilka förrättningar som ska överlämnas till den statliga lantmäterimyndigheten behöver förtydligas.

En ny bestämmelse om vilken lantmäterimyndighet som ska handlägga förrättningar där en statlig myndighet eller ett statligt helägt bolag är sökande behöver övervägas.

Särskilda bestämmelser bör övervägas om fördelningen av kostnader mellan lantmäterimyndigheterna när ärenden överlämnas.

Särskilda bestämmelser bör också övervägas för att förtydliga de kommunala lantmäterimyndigheternas möjlighet att utföra uppdragsverksamhet.

8.6.1 Utgångspunkter

All offentlig verksamhet ska utföras på ett sätt som är transparent och tydligt. Verksamheten ska också vara effektiv och rättssäker. Det är alltså flera olika krav som ska uppfyllas av myndigheter i offentlig verksamhet.

När det gäller de kommunala lantmäterimyndigheternas verksamhet är utredningens uppdrag att utvärdera kommunala lantmäterimyndigheternas ansvarsområde och förutsättningar att bedriva verksamheten resurseffektivt och rättssäkert. Utvärderingen ska enligt direktiven göras bland annat med hänsyn till en effektivare samhällsbyggnadsprocess, enskildas rättssäkerhet och ekonomiska mellanhavanden mellan de kommunala lantmäterimyndigheterna och Lantmäteriet.

Bestämmelserna i 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet om vilka förrättningsärenden en kommunal lantmäterimyndighet ska svara för innebär en ansvarsfördelning mellan de kommunala lantmäterimyndigheterna och Lantmäteriet. Bestämmelserna är i

stort sett väl fungerande. Samtidigt behövs det utifrån dagens förväntningar på en effektiv, enhetlig och rättssäker förrättningsverksamhet i hela landet vissa förtydliganden av de kommunala lantmäterimyndigheternas ansvarsområde och därmed ansvarsfördelningen i förhållande till Lantmäteriet.

Enligt direktiven bör utredningen överväga vilka ärenden en kommunal lantmäterimyndighet ska handlägga och hur det ska regleras. Utredningen bör också överväga vilka ärenden som ska överlämnas till Lantmäteriet, exempelvis ärenden som berör säkerhetskänslig verksamhet och hur förutsättningarna för ett överlämnande ska regleras.

Lagen om kommunal lantmäterimyndighet trädde i kraft den 1 januari 1996. Sedan dess har bestämmelser i andra lagar som gäller förrättningsverksamhet ändrats. De lagar som gäller annan verksamhet i anslutning till förrättningsverksamheten som myndighetsservice och uppdragsverksamhet har också ändrats eller förtydligats. Till det kommer olika samhällsförändringar som ställer nya krav på att lagstiftning inom olika områden ska ge förutsättningar för en effektiv, enhetlig och rättssäker verksamhet.

I detta sammanhang behöver olika samhällsintressen beaktas. En viktig utgångspunkt är att en kommunal lantmäterimyndighets verksamhet ska innebära samordningsvinster mellan fastighetsbildningsverksamheten och kommunens plan- och byggverksamhet. En annan viktig utgångspunkt är olika intressen från ett nationellt perspektiv. Det handlar om att särskilda förutsättningar behöver beaktas så att handläggningen av vissa förrättningar ska kunna hanteras effektivt, enhetligt och rättssäkert utifrån ett nationellt perspektiv och utifrån viktiga samhällsintressen.

När det gäller förrättningsverksamhet behöver de nuvarande bestämmelserna i 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet och ansvarsfördelningen mellan Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna också övervägas utifrån de krav som måste ställas enligt bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen.

De rättsliga förutsättningarna för de kommunala lantmäterimyndigheternas myndighetsservice enligt lagen om kommunal lantmäterimyndighet behöver också övervägas utifrån nuvarande bestämmelser om myndigheters serviceskyldighet i förvaltningslagen, vad som ska anses vara uppdragsverksamhet och hur en bestämmelse om uppdragsverksamhet i kommunala lantmäterimyndigheter bör utformas.

8.6.2 De kommunala lantmäterimyndigheternas ansvar för förrättningar och förutsättningarna för effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet

De kommunala lantmäterimyndigheternas ansvar i förhållande till plan- och byggprocessen i kommunen

Det främsta motivet för införandet av möjligheten att utifrån vissa villkor inrätta en kommunal lantmäterimyndighet var att förstärka samordningen mellan fastighetsbildningsverksamheten och plan- och byggprocessen (prop. 1995/96:78 s. 46). Det ansågs att den lokala anknytningen hade potential att både förbättra servicen för sakägare och underlätta samarbetet med kommunerna under plan- och byggprocessen.

Som utredningen har beskrivit i avsnitt 8.4.2 och som belysts av Riksrevisionen i rapporten RiR 2022:3 har det inte varit möjligt att ta fram statistik som beskriver vilken effekt de kommunala lantmäterimyndigheternas medverkan i kommunernas plan- och byggprocess har i en enskild kommun. Av de intressenter som utredningen haft kontakt med framhålls en positiv bild av samarbetet mellan de kommunala lantmäterimyndigheterna och kommunen. Den geografiska anknytningen och lokalkännedomen medför en högre grad av samordning mellan fastighetsbildningsverksamheten och plan- och byggprocessen. De kommunala lantmäterimyndigheterna deltar i kommunernas arbete med plan- och byggprocessen på ett aktivt sätt. Både kommunerna och de kommunala lantmäterimyndigheterna har beskrivit fördelarna och att det sammantaget ger förutsättningar för en effektiv samhällsbyggnadsprocess i kommunen.

Även från sakägares sida, särskilt bland större bostadsutvecklare, lyfts värdet av närhet mellan förrättningsverksamheten och kommunens planverksamhet.

Samtidigt som de fördelar som beskrivits bör tillvaratas måste den nuvarande ansvarsfördelningen vägas mot andra samhällsintressen och nationella perspektiv. I vissa typer av ärenden, särskilt sådana som påverkar nationell infrastruktur eller säkerhetskänslig verksamhet, bör det övervägas om andra samhällsintressen med ett nationellt perspektiv bör väga tyngre än den lokala samordningen med kommunens plan- och byggprocess.

Den rättsliga regleringen av de kommunala lantmäterimyndigheternas ansvar för förrättningar är inte tillräckligt tydlig

Fastighetsbildningsverksamhet är en statlig verksamhet och därmed ett statligt ansvar även när en kommunal lantmäterimyndighet, med vissa begränsningar, svarar för förrättningsverksamheten inom kommunen.

Som utredningen har beskrivit i avsnitt 8.2.2 finns det bestämmelser om fastighetsbildningsverksamhet i ett antal olika författningar. I 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet anges att en kommunal lantmäterimyndighet handlägger ärenden om fastighetsbildning, fastighetsbestämning, särskild gränsutmärkning och fastighetsregistrering inom kommunen. Det finns också bestämmelser om vilka förrättningar som ska överlämnas till Lantmäteriet.

En viktig utgångspunkt för utredningens utvärdering är att den rättsliga regleringen av en kommunal lantmäterimyndighets ansvarsområde är tydligt och relevant i ett större samhällsperspektiv. En grundläggande princip är att lag och annan författning som reglerar myndighetsutövning och en myndighets behörighet ska vara klar, tydlig och enkel.

Utvärderingen visar att den rättsliga regleringen av vilka förrättningar som en kommunal lantmäterimyndighet ska svara för och vilka förrättningar som ska överlämnas till Lantmäteriet inte är tillräckligt tydlig. Det är inte heller tillräckligt tydligt vilka bestämmelser som ska gälla för de kommunala lantmäterimyndigheternas möjlighet att utföra uppdragsverksamhet.

Utredningens utvärdering leder därför till slutsatsen att ett förtydligande av de kommunala lantmäterimyndigheternas ansvarsområde behövs för att bestämmelsen i 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet ska svara mot de krav som ska kunna ställas på verksamheten av enskilda sakägare, av kommuner när det gäller plan- och byggprocessen och också utifrån de samhällsförändringar som har skett sedan lagen om kommunal lantmäterimyndighet trädde i kraft.

Förutsägbarheten för sakägare i förrättningsärenden som ska överlämnas från en kommunal lantmäterimyndighet till Lantmäteriet är inte tillräcklig

Olika sakägare som utredningen har haft kontakt med uppger att bestämmelserna om vilken lantmäterimyndighet som ska handlägga förrättningen inte är tillräckligt förutsägbara. Trafikverket uppger till exempel att det vore önskvärt att ansökan om förrättningar i större projekt kan ges in direkt till Lantmäteriet eftersom det kan vara svårt att avgöra i vilka delar av projektet som en ansökan behöver delas upp genom olika ansökningar till olika kommunala lantmäterimyndigheter. Trafikverket pekar också på den administrativa bördan som kravet på att ärenden alltid ska ges in till en kommunal lantmäterimyndighet innebär för sakägare som har verksamhet i hela landet.

Nuvarande bestämmelser som framgår av 4 kap. 7 § fastighetsbildningslagen innebär att det visserligen finns en förutsägbarhet i fråga om vilken myndighet som ansökan ska ges in till, men att bestämmelserna om överlämnande av förrättningsärenden till Lantmäteriet enligt 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet kan innebära att det inte alltid är tydligt vilken myndighet som kommer att handlägga ärendet. Det påverkar såväl effektiviteten av myndigheternas verksamhet som den enskildes rättssäkerhet.

Bestämmelser som innebär att en ansökan alltid ska ges in till en kommunal lantmäterimyndighet bör analyseras utifrån förutsättningarna för effektivitet och rättssäkerhet i förrättningsverksamheten

Den nuvarande utgångspunkten för de kommunala lantmäterimyndigheternas förrättningsverksamhet är att alla ansökningar om förrättningsärenden som gäller fastigheter som är belägna i kommunen ska ges in till den kommunala lantmäterimyndigheten. Vissa ärenden överlämnas därefter till Lantmäteriet enligt 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet (se prop. 1995/96:78 s. 54).

Bestämmelsen i 4 kap. 7 § fastighetsbildningslagen gäller vilken lantmäterimyndighet som ska handlägga en förrättning. Bestämmelsen anger att en förrättning ska handläggas av lantmäterimyndigheten i den ort där den eller de berörda fastigheterna är belägna. Utifrån denna bestämmelse inges ansökningar från sakägare till lantmäterimyndig-

heten där fastigheten eller fastigheterna är belägna. Det innebär att bestämmelsen i 4 kap. 7 § fastighetsbildningslagen tillämpas så att en ansökan ska ges in till en kommunal lantmäterimyndighet även om det redan från början är uppenbart att ansökan ska handläggas av Lantmäteriet enligt bestämmelser om överlämnande i 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

Som flera sakägare har framfört innebär detta att handläggningstiden i ärenden som ska överlämnas till Lantmäteriet riskerar att förlängas och att handläggningen av förrättningsärendet därmed inte har förutsättningar att genomföras tillräckligt effektivt.

När det gäller förrättningar där det redan från början står klart att förrättningen inte ska handläggas av en kommunal lantmäterimyndighet visar utredningens utvärdering att bestämmelserna om överlämnande inte är ändamålsenliga. Detta kan till exempel vara förrättningar som gäller större utbyggnad av infrastruktur som sträcker sig över flera lantmäterimyndigheters verksamhetsområde. Enligt uppgift från Lantmäteriet avser majoriteten (55 procent) av de förrättningar som lämnas över enligt bestämmelserna i 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet till Lantmäteriet utbyggnad av infrastruktur.

Syftet med möjligheten att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet är fortfarande viktigt och relevant. Kommunernas plan- och byggprocess får bättre förutsättningar att möta medborgarnas behov genom att förrättningsverksamheten är tillgänglig ur ett kommunalt perspektiv.

Samtidigt visar utredningens utvärdering att samhällsbyggnadsprocessen också bör beaktas utifrån ett nationellt perspektiv när det gäller utbyggnaden av infrastruktur inom olika områden.

Samhällsförändringar av olika slag ställer alltså nya krav på förrättningsverksamheten och hur fördelningen mellan de kommunala lantmäterimyndigheterna och Lantmäteriet bör utformas. Det gäller till exempel infrastrukturärenden som omfattar hela landet och ärenden som gäller verksamhet där säkerhetsskyddslagen kan vara tillämplig. De nuvarande bestämmelserna om överlämnande av förrättningar är inte ändamålsenliga utifrån det perspektivet.

Förrättningsverksamheten har också en avgörande betydelse för många samhällsprocesser som enbart staten ansvarar för. Exempel på verksamheter inom det statliga ansvarsområdet som ställer krav på en förrättningsverksamhet som motsvarar krav på effektivitet,

enhetlighet och rättssäkerhet och där det samtidigt är viktigt med ett nationellt perspektiv är utbyggnad av vägar och järnvägar, och utbyggnad inom statliga verksamheter som utförs i hela landet av Trafikverket, Försvarsmakten, Kriminalvården och andra myndigheter. Enligt uppgift från Lantmäteriet handläggs en övervägande majoritet (80–90 procent) av förrättningar som gäller statligt ägda fastigheter av Lantmäteriet.

Statliga myndigheter och statligt helägda bolag i egenskap av sakägare har framfört att det uppstår effektivitetsförluster genom att en ansökan alltid ska lämnas in till lantmäterimyndigheten i den ort där den eller de berörda fastigheterna är belägna.

De synpunkter som har förts fram av olika statliga myndigheter som är sakägare och också andra sakägare leder till slutsatsen att det finns skäl att överväga om vissa typer av ansökningar ska ges in direkt till Lantmäteriet. Detta gäller särskilt sådana förrättningar där det redan från början framstår som uppenbart att ansökan ska handläggas av Lantmäteriet och sådana förrättningar där sakägare med ett nationellt uppdrag har ett särskilt starkt intresse av en enhetlig och effektiv process från och med ansökningen och därefter i den fortsatta handläggningen av ärendet.

8.6.3 Utvärderingen visar att bestämmelserna i 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet om överlämnande av förrättningar till Lantmäteriet behöver förtydligas

Den rättsliga regleringen om överlämnande av förrättningar till Lantmäteriet är otydlig

Enligt 5 § första stycket lagen om kommunal lantmäterimyndighet är en kommunal lantmäterimyndighet skyldig att överlämna vissa förrättningar till Lantmäteriet. Skyldigheten gäller förrättningar där kommunen är sakägare, förrättningar som avser flera lantmäterimyndigheters verksamhetsområden, stora jord- och skogsbruksförrättningar som inte omfattar ny bebyggelse och andra särskilda förrättningar.

Enligt 5 § andra stycket får beslut av den kommunala lantmäterimyndigheten att överlämna en förrättning till Lantmäteriet inte överklagas.

Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna har framfört att avsaknaden om tydliga bestämmelser om när och hur ett överlämnande ska ske påverkar såväl effektiviteten, enhetligheten och rättssäkerheten på ett allmänt plan. Även om Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna utarbetat vissa rutiner för överlämnande av ärenden, innebär överlämning av ärenden ofta ett kostsamt dubbelarbete. Det är också svårt för sakägare att förutse konsekvenserna av ett överlämnande både vad gäller tidsaspekten och eventuella kostnader.

Utredningens utvärdering visar att i de fall där det inte redan från början står klart att ansökan ska överlämnas till Lantmäteriet, är det viktigt att frågan övervägs så tidigt som möjligt under handläggningen och att ärendet drivs framåt i syfte att utreda om ärendet ska överlämnas eller inte för att upprätthålla kraven på effektivitet. Det bör i denna del övervägas om det behövs ytterligare bestämmelser i lagen om kommunal lantmäterimyndighet för att tydliggöra när ärenden ska lämnas över.

Överlämning av förrättningar enligt 5 § 1 i lagen om kommunal lantmäterimyndighet och 4 kap. 7 a § fastighetsbildningslagen

Skyldigheten att lämna över ärenden enligt första punkten i 5 § första stycket lagen om kommunal lantmäterimyndighet gäller förrättningar som enligt 4 kap. 7 a § fastighetsbildningslagen ska lämnas över från en kommunal lantmäterimyndighet till Lantmäteriet. I 4 kap. 7 a § första stycket fastighetsbildningslagen anges att om en kommun är sakägare vid en förrättning som handläggs av en kommunal lantmäterimyndighet, får kommunen eller en annan sakägare begära att förrättningen i stället ska handläggas av den statliga lantmäterimyndigheten. Enligt andra stycket samma bestämmelse ska en sådan begäran göras hos förrättningslantmätaren innan förrättningen har avslutats. Förrättningen ska då avbrytas och ärendet överlämnas till den statliga lantmäterimyndigheten. Enligt förarbetena till 4 kap. 7 a § fastighetsbildningslagen och 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet har dessa bestämmelser tillkommit för att förstärka rättssäkerheten för den enskilde (prop. 1995/95:78 s. 61 och 74).

Sakägare och andra intressenter har inte framfört några invändningar mot bestämmelsens utformning. Det har däremot framförts särskilda synpunkter gällande möjligheten att begära överlämnande

under hela förrättningsärendets gång. Begäran om överlämning uppges i vissa fall ske för att förhala processen. När ärenden överlämnas till Lantmäteriet sent i handläggningsprocessen orsakar det enligt uppgift ett kostsamt dubbelarbete. Motsvarande uppgifter framhålls från flera olika intressenter.

Utredningens utvärdering av den nuvarande bestämmelsen som ger sakägare rätt att begära överlämning av förrättningen till Lantmäteriet visar att det behöver övervägas om bestämmelsen behöver förtydligas för att minska risken att begäran sker i otillbörligt syfte.

Förutsättningar för effektivitet och rättssäkerhet vid stora jord- och skogsbruksförrättningar som inte omfattar nybebyggelse

Enligt 5 § 3 lagen om kommunal lantmäterimyndighet ska ärenden om stora jord- och skogsbruksförrättningar som inte omfattar ny bebyggelse lämnas över till Lantmäteriet.

År 2024 hade de kommunala lantmäterimyndigheterna totalt cirka 300 pågående ärenden som gällde jord- och skogsbruksförrättningar, jämfört med cirka 1 190 pågående ärenden hos Lantmäteriet i samma kategori. Cirka 25 procent av alla kommunala lantmäterimyndigheter hanterar inga eller mycket få sådana ärenden.

Av Lantmäteriets pågående ärenden inom denna ärendekategori, var det tre ärenden som berörde fastigheter i en kommun med en kommunal lantmäterimyndighet. Det är alltså dessa ärenden som troligen avser sådana stora jord- och skogsbruksförrättningar som en kommunal lantmäterimyndighet lämnat över till Lantmäteriet.

Utredningens utvärdering av bestämmelsen innebär att begränsningen i 5 § 3 lagen om kommunal lantmäterimyndighet har en viktig funktion utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv och att det inte finns skäl att ändra bestämmelsen.

Överlämning av andra särskilda förrättningar som av kompetens- och resursskäl inte bör handläggas av en kommunal lantmäterimyndighet

I 5 § 4 lagen om kommunal lantmäterimyndighet finns en mer allmänt hållen begränsning av den kommunala lantmäterimyndighetens behörighet gällande särskilda förrättningar som av kompetens- eller

resursskäl bör överlämnas till Lantmäteriet. I förarbetena anges att exempel på sådana särskilda förrättningar är större anläggningsförrättningar och äganderättsutredningar (prop. 1995/96:78 s. 75).

De synpunkter som har framkommit i denna del gäller främst tolkningen av begreppen kompetens- och resursskäl och således om överlämning ska ske av ärenden som kräver speciell kompetens och särskilda resurser eller om bestämmelsen kan tillämpas och överlämning kan ske när en kommunal lantmäterimyndighet mer allmänt saknar tid och resurser för handläggningen av ärendet. Kommunala lantmäterimyndigheter anger att ärenden som tidigare har kunnat lämnas över med stöd av denna bestämmelse, inte längre kan överlämnas. Utredningen har uppfattat att ärenden som kräver speciell kompetens och särskilda resurser fortfarande kan överlämnas och att det är viktigt att skälen för en begäran om överlämning belyser detta.

Utredningens utvärdering av bestämmelsen och hur den bör tillämpas innebär att bestämmelsen i 5 § 4 lagen om kommunal lantmäterimyndighet har en viktig funktion utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv och att det inte behövs någon ändring i bestämmelsen.

Det bör övervägas om fler förrättningar bör omfattas av en bestämmelse om överlämnande

Utredningen ska enligt direktiven överväga om ärenden som berör säkerhetskänslig verksamhet ska överlämnas till Lantmäteriet.

Den nuvarande lagen om kommunal lantmäterimyndighet trädde i kraft den 1 januari 1996. Frågor om säkerhetsskydd i förrättningsverksamhet behandlades inte särskilt i förarbetena till den lagen. Utredningen har inte heller identifierat att det gjordes några särskilda överväganden kring avgränsningen av de kommunala lantmäterimyndigheternas verksamhetsområde med hänsyn till nationella säkerhetsintressen.

De nuvarande bestämmelserna i 5 § 4 om att förrättningar som med hänsyn till kompetens- och resursskäl bör handläggas av Lantmäteriet tar sikte på kompetenser och resurser som är nödvändiga för att genomföra själva förrättningsverksamheten. Det är osäkert om denna bestämmelse kan tillämpas till exempel om förutsättningarna för säkerhetsskydd enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) inte är uppfyllda hos en kommunal lantmäterimyndighet.

Förrättningar som kan beröras av säkerhetsskyddslagens bestämmelser ställer höga krav på organisationen hos den myndighet som hanterar ärendet och kan medföra höga kostnader när det gäller lokaler och säkerhetsprövning. När det gäller mindre kommunala lantmäterimyndigheter bör det övervägas om det är effektivt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv eller för den kommunala lantmäterimyndigheten att lägga ned höga kostnader för att ständigt upprätthålla rätt säkerhetsnivå när sådana ärenden som kräver det kan förekomma mycket sällan inom myndighetens geografiskt begränsade verksamhetsområde.

Utredningens utvärdering innebär att det behöver övervägas om och i vilket skede en förrättning som omfattas av säkerhetsskyddslagen ska överlämnas till Lantmäteriet.

8.6.4 Fördelningen av kostnader vid överlämning av ärenden och förutsättningar för effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet

Det saknas bestämmelser om fördelningen av kostnader och intäkter mellan den kommunala lantmäterimyndigheten och Lantmäteriet vid överlämning av ärenden

Enligt 4 § förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar ska avgiften antingen beräknas utifrån den tid som behövs för handläggningen av ärendet och införande i fastighetsregistret eller, om det är särskilt föreskrivet, tas ut med ett fast belopp. Bestämmelserna utgår från principen om att avgifterna ska ge full kostnadstäckning för förrättningsverksamheten.

Det saknas bestämmelser om fördelningen av kostnader och intäkter när en kommunal lantmäterimyndighet lämnar över ett ärende till Lantmäteriet med stöd av 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

Utredningens utvärdering visar att avsaknaden av särskilda bestämmelser som reglerar fördelningen av förrättningskostnader och intäkter genom avgifter när ett förrättningsärende överlämnas innebär en viss osäkerhet i fråga om vad som gäller när ärenden överlämnas från en kommunal lantmäterimyndighet till Lantmäteriet. Det bör därmed övervägas om det behövs en särskild rättslig reglering av fördelningen av avgiftsintäkter och förrättningskostnader vid

överlämning av ärenden mellan en kommunal lantmäterimyndighet och Lantmäteriet. Utredningens utvärdering visar också att det behöver övervägas hur förrättningskostnader ska fördelas mellan sakägare när det är oklart i vilket syfte en begäran om överlämnande sker enligt 5 § 1 lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

8.6.5 Uppdragsverksamhet

Det saknas uttryckligt rättsligt stöd för de kommunala lantmäterimyndigheternas uppdragsverksamhet

Av 10–12 §§ förordning (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet framgår att Lantmäteriet får bedriva uppdragsverksamhet i vissa fall. Det finns inte någon motsvarande bestämmelse som gäller uppdragsverksamhet som bedrivs av de kommunala lantmäterimyndigheterna.

Som rättsligt stöd för de kommunala lantmäterimyndigheternas behörighet att bedriva uppdragsverksamhet hänvisas till bestämmelsen om ”myndighetsservice” i 2 § 2 lagen om kommunal lantmäterimyndighet. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att begreppet avser sådana uppgifter som på ett naturligt sätt kan kopplas till förrättningsarbetet, till exempel upprättande av fastighetsplan och nybyggnadskarta, utförande av lägeskontroll, ajourhållning av primärkarta, utförande av fastighetsutredningar och upprättande av fastighetsägarförteckningar. Även viss service för att tillgodose kommunala nämnders och förvaltningars behov inom lantmäteriområdet bör kunna innefattas. (Prop. 1995/96:78 s. 50.)

Sedan lagen om kommunal lantmäterimyndighet trädde i kraft har en ny förvaltningslag (2017:900) införts. Av 6 § andra stycket förvaltningslagen framgår att myndigheterna har en allmän serviceskyldighet som omfattar att lämna den enskilde sådan hjälp att denne kan tillvarata sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämpligt med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

Utredningens utvärdering visar att de kommunala lantmäterimyndigheternas rättsliga stöd för att bedriva uppdragsverksamhet endast framgår av förarbetena till lagen om kommunal lantmäterimyndighet. Att det saknas en rättslig reglering av vilken uppdragsverksamhet en kommunal lantmäterimyndighet får utföra kan leda

till att bristande enhetlighet i fråga om vilka tjänster som erbjuds av olika kommunala lantmäterimyndigheter. Det påverkar även rättssäkerheten och förutsebarheten för enskilda sakägare i fråga om vilken myndighet som kan och får utföra den åtgärd som söks inom ramen för uppdragsverksamhet. Enligt utredningens utvärdering finns det mot bakgrund av de nuvarande bestämmelserna i förvaltningslagen skäl att överväga om en kommunal lantmäterimyndighet ska få bedriva uppdragsverksamhet, vilken verksamhet en kommunal lantmäterimyndighet bör tillåtas utföra inom ramen för uppdragsverksamhet och hur det bör regleras i författning.

Det behöver också övervägas hur de kommunala lantmäterimyndigheternas intäkter från uppdragsverksamhet ska redovisas till regeringen.

8.6.6 Sammanfattning

En grundläggande förutsättning för att en kommunal lantmäterimyndighet ska kunna bedriva sin verksamhet effektivt och rättssäkert är att de rättsliga ramarna för de kommunala lantmäterimyndigheternas verksamhet är tydliga och tolkas på ett enhetligt sätt. Utredningens utvärdering visar att bestämmelserna om de kommunala lantmäterimyndigheternas ansvarsområde i lagen om kommunal lantmäterimyndighet behöver tydliggöras i olika avseenden.

De nuvarande bestämmelserna i 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet som gäller vilken förrättningsverksamhet en kommunal lantmäterimyndighet ska svara för och vilka förrättningar som ska lämnas över till den statliga lantmäterimyndigheten behöver förtydligas. Det behöver också regleras vilken verksamhet en kommunal lantmäterimyndighet får bedriva som uppdragsverksamhet.

När det gäller fördelningen av kostnaderna för förrättningsverksamhet när ärenden överlämnas från en kommunal lantmäterimyndighet till Lantmäteriet bedömer utredningen att det bör övervägas om de generella bestämmelserna om fördelning av förrättningskostnader är tillräckliga eller om mer detaljerade bestämmelser behövs.

9 En tydligare rättslig reglering av kommunala lantmäterimyndigheters ansvar för förrättningar

9.1 Inledning

Fastighetsbildningsverksamhet är en statlig verksamhet. Genom lagen om kommunal lantmäterimyndighet får en kommun efter ansökan och regeringens tillstånd inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. En kommunal lantmäterimyndighet ska svara för förrättningar inom fastighetsbildningsverksamheten i hela kommunen. En kommunal lantmäterimyndighet svarar inte för alla förrättningar som ska genomföras inom kommunen utan vissa förrättningar ska överlämnas till Lantmäteriet. Vilka förrättningar som en kommunal lantmäterimyndighet svarar för framgår av lagen om kommunal lantmäterimyndighet och andra författningar.

De kommunala lantmäterimyndigheternas verksamhet är på många sätt väl fungerande. Samtidigt är det inte tillräckligt tydligt vilka förrättningar och ärenden som ingår i en kommunal lantmäterimyndighets förrättningsverksamhet.

Enligt utredningens utvärdering i kapitel 8 bör samhällsförändringar och förändringar i annan lagstiftning som gäller Sveriges infrastruktur på ett relevant sätt beaktas vid utformningen av den lagstiftning som i framtiden ska reglera de kommunala lantmäterimyndigheternas ansvarsområde.

Lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet trädde i kraft den 1 januari 1996. Samhällsutvecklingen har sedan dess lett till nya krav på en effektiv, enhetlig och rättssäker förrättningsverksamhet. Olika statliga myndigheter har fått nya uppdrag och

delvis förändrad verksamhet som innebär nya förutsättningar och också nya krav på genomförandet av fastighetsbildningsverksamhet i hela landet. De kommunala lantmäterimyndigheternas ansvar för förrättningar behöver därför övervägas också utifrån de behov som samhället har när det gäller fastighetsbildningsverksamheten i hela landet och de krav som måste ställas utifrån ett nationellt perspektiv och utifrån bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen (2018:585).

Ändrade förutsättningar med hänsyn till samhällsutvecklingen, avvägningen mellan ett nationellt och ett kommunalt perspektiv på fastighetsbildningsverksamheten och sakägares intressen blir därmed viktiga utgångspunkter när den rättsliga regleringen av en kommunal lantmäterimyndighets ansvarsområde ska utformas.

Legalitetsprincipen är grundläggande för all myndighetsutövning och den ställer krav på tydlighet när det gäller vilka förrättningar inom fastighetsbildningsverksamheten som de kommunala lantmäterimyndigheterna ska svara för. Legalitetsprincipen innebär också ett krav på att verksamheten har förutsättningar att bedrivas på ett effektivt och rättssäkert sätt.

Utredningen har inhämtat information om handläggningstider både hos Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna som redovisas i bilaga 3 och i kapitel 8. Den samlade informationen visar att fördelningen av de ärendetyper som handläggs i all förrättningsverksamhet skiljer sig åt mellan olika lantmäterimyndigheter och olika geografiska delar av landet. Handläggningstiderna för olika slag av förrättningsärenden skiljer sig däremot inte avsevärt mellan de kommunala lantmäterimyndigheterna och Lantmäteriet.

Utredningens utvärdering i kapitel 8 visar att förutsättningarna för de kommunala lantmäterimyndigheterna att svara för förrättningar och ärenden på ett sätt som är resurseffektivt och rättssäkert kan förbättras genom att bestämmelserna i 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet som anger vilka ärenden en kommunal lantmäterimyndighet ska handlägga och bestämmelserna om överlämning av vissa förrättningar till Lantmäteriet blir mer tydliga.

Utredningens direktiv innebär att utredningen vid behov ska föreslå både förtydliganden och förändringar i den rättsliga regleringen av de kommunala lantmäterimyndigheternas ansvarsområde. Utredningen ska enligt direktiven överväga vilka ärenden en kommunal lantmäterimyndighet ska handlägga och hur det ska regleras. Utredningen ska också överväga vilka förrättningar som ska över-

lämnas till Lantmäteriet samt hur förutsättningarna för ett överlämnande ska regleras. I direktiven nämns särskilt ärenden som berör säkerhetskänslig verksamhet.

Genom en tydligare rättslig reglering som utgår från de förutsättningar som bör gälla utifrån sakägares perspektiv och utifrån kommunala och statliga perspektiv, förbättras förutsättningarna för en kommunal lantmäterimyndighet att svara för förrättningar på ett sätt som är resurseffektivt och rättssäkert.

I detta kapitel beskrivs utredningens överväganden och förslag om ändrade och nya bestämmelser i lagen om kommunal lantmäterimyndighet och fastighetsbildningslagen (1970:988) som syftar till att tydliggöra vilka förrättningar och ärenden som ska ingå i de kommunala lantmäterimyndigheternas förrättningsverksamhet och vad som ska ingå i Lantmäteriets förrättningsverksamhet. Därmed ges bättre förutsättningar för effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet i de kommunala lantmäterimyndigheternas verksamhet.

I avsnitt 9.3 föreslås tydligare bestämmelser om vilka förrättningar en kommunal lantmäterimyndighet ska svara för och vilka förrättningar och andra ärenden som ska överlämnas till Lantmäteriet och som därmed anger en kommunal lantmäterimyndighets ansvarsområde. Utredningen föreslår också i det avsnittet att vissa ansökningar om förrättningar ska ges in till och handläggas av Lantmäteriet och att förrättningar och ärenden där säkerhetsskyddslagen kan antas vara tillämplig ska överlämnas till Lantmäteriet.

I avsnitt 9.4 föreslås en bestämmelse om sakägares ansvar för förrättningskostnader när en begäran om överlämnande sker i uppenbart otillbörligt syfte.

I avsnitt 9.5 analyseras vad som ingår i begreppet myndighetsservice och utredningen föreslår utifrån denna analys en ny bestämmelse i lagen om kommunal lantmäterimyndighet som tydligt anger förutsättningar för och omfattning av en kommunal lantmäterimyndighets uppdragsverksamhet.

9.2 Utgångspunkter

Fastighetsbildningsverksamhet är ett statligt ansvar. Fördelningen mellan Lantmäteriets ansvar för förrättningsverksamhet och vilka förrättningar som ska handläggas av en kommunal lantmäterimyndig-

het enligt 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet är unik eftersom ansvaret för handläggningen av förrättningsärenden fördelas mellan Lantmäteriet och kommunala lantmäterimyndigheter. I dag har Lantmäteriet ansvaret för förrättningsverksamheten i 250 kommuner och de kommunala lantmäterimyndigheterna svarar för förrättningsverksamhet i 40 kommuner. En sådan fördelning av ansvaret har inte någon motsvarighet inom annan verksamhet som staten ansvarar för. Det är därför särskilt viktigt att de bestämmelser som gäller ansvarsfördelningen är tydliga och ger goda förutsättningar för effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet i all fastighetsbildningsverksamhet i hela landet.

Den rättsliga regleringen av de kommunala lantmäterimyndigheternas förrättningsverksamhet behöver också övervägas och förtydligas så att verksamheten svarar mot dagens olika och större krav utifrån samhällsbyggnadsprocessen och också på ett relevant sätt motsvarar sakägarnas och samhällets förväntningar på en effektiv, enhetlig och rättssäker fastighetsbildningsverksamhet.

Tydligare och mer ändamålsenliga bestämmelser om de kommunala lantmäterimyndigheternas ansvar för att handlägga förrättningar inom fastighetsbildningsverksamheten förutsätter därmed att avvägningar görs mellan olika intressen och perspektiv som gäller fastighetsbildningsverksamheten i hela landet.

En viktig utgångspunkt för utredningen ska vara det syfte med den nuvarande lagstiftningen som ger kommuner möjlighet att ansöka om regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. Det är förenat med ett kommunalt perspektiv på fastighetsbildningsverksamheten. Genom den unika organiseringen kan de kommunala lantmäterimyndigheterna bidra till en effektivare samhällsbyggnadsprocess inom en kommun.

Förrättningsverksamheten är viktig för kommunala intressen av ett effektivare bostadsbyggande, vilket också är viktigt för hela samhället.

Avvägningarna måste också göras utifrån att fastighetsbildningsverksamhet är ett statligt ansvar och därmed med utgångspunkt från ett nationellt perspektiv. I det ligger till exempel att beakta samhällsutvecklingen och förrättningsverksamhetens betydelse för viktiga nationella intressen, vilket kan påverka hur de kommunala lantmäterimyndigheternas ansvarsområde bestäms.

Ytterligare en viktig utgångspunkt för avvägningen är sakägarnas perspektiv. Kostnaderna för all förrättningsverksamhet ska täckas genom avgifter och det är därför ur ett sakägarperspektiv mycket viktigt att ansvarsfördelningen ger förutsättningar för en effektiv, enhetlig och rättssäker förrättningsverksamhet i hela landet.

Utgångspunkterna för avvägningen mellan olika perspektiv på fastighetsbildningsverksamheten och hur det påverkar de kommunala lantmäterimyndigheternas ansvarsområde beskrivs närmare i kommande avsnitt och ligger till grund för utredningens överväganden och förslag i detta kapitel.

9.2.1 Förutsättningarna för effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet ska vara lika oavsett var i landet en förrättning handläggs

Enligt utredningens direktiv är det huvudsakliga syftet med utredningens uppdrag att förbättra förutsättningarna för både de kommunala lantmäterimyndigheterna och Lantmäteriet att bedriva en effektiv, enhetlig och rättssäker fastighetsbildningsverksamhet i hela landet. Förutsättningarna för effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet ska vara lika i hela landet, vilket bland annat innebär att det måste finnas förutsättningar för att lika fall behandlas lika oavsett om det är en kommunal lantmäterimyndighet eller Lantmäteriet som handlägger förrättningsärendet.

När det gäller bestämmelser om de kommunala lantmäterimyndigheternas ansvar för handläggning av förrättningsärenden bör utgångspunkten liksom enligt nuvarande bestämmelser i lagen om kommunal lantmäterimyndighet vara att de kommunala lantmäterimyndigheterna ska svara för handläggning av förrättningar och ärenden inom kommunen som på ett tydligt sätt beskrivs i 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

De förändringar som utredningen utifrån kraven på effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet analyserar och föreslår i detta kapitel innebär förtydliganden och förändringar av vad som ingår i de kommunala lantmäterimyndigheternas ansvar för handläggning av förrättningar och ärenden. Det innebär också att all förrättningsverksamhet i hela landet får tydliga förutsättningar att motsvara krav på effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet.

De kommunala lantmäterimyndigheternas ansvar för förrättningar är enligt nuvarande bestämmelser begränsat genom att vissa förrättningar alltid ska överlämnas till Lantmäteriet. Vissa förrättningar ska också överlämnas till Lantmäteriet om det begärs av en sakägare. Det gäller förrättningar enligt 5 § 1 lagen om kommunal lantmäterimyndighet och 4 kap. 7 a § fastighetsbildningslagen där kommunen är sakägare och där det därför är särskilt viktigt att säkerställa att lantmäterimyndigheten har alla sakägares förtroende. I andra fall ska ärenden överlämnas till Lantmäteriet eftersom det av olika skäl ansetts lämpligare att ärendet handläggs av den statliga lantmäterimyndigheten. Det gäller till exempel stora jord- och skogsbruksförrättningar som enligt den nuvarande 5 § 3 lagen om kommunal lantmäterimyndighet ska överlämnas till Lantmäteriet.

De kommunala lantmäterimyndigheterna skiljer sig åt i fråga om organisation, storlek och resurser, vilket av naturliga skäl beror på varierande geografiska och demografiska förutsättningar och skillnader i antal förrättningsärenden i olika kommuner. Dessa skillnader, tillsammans med den geografiska avgränsningen av en kommunal lantmäterimyndighets förrättningsverksamhet till kommunen, innebär att det i vissa fall kan vara svårt för en kommunal lantmäterimyndighet att kontinuerligt ha de resurser och den kompetens som krävs för att handlägga förrättningar som är sällan förekommande i den specifika kommunen.

Vissa förrättningar kräver också särskild specialistkompetens för att kunna handläggas. Med specialistkompetens avses här inte bara kompetens som krävs för att genomföra den materiella prövningen i förrättningen. Utredningen beaktar också att det i vissa fall även krävs särskild kompetens för att hantera en förrättning, till exempel för att handläggningen ska vara förenlig med krav enligt säkerhetsskyddslagen. Sådan kompetens kan vara både kostsam och svår att upprätthålla för kommunala lantmäterimyndigheter, särskilt om förekomsten av sådana särskilda förrättningar är ovanlig hos en kommunal lantmäterimyndighet. Det är också en fördel att sådan kompetens hålls samlad och bidrar till ett fullgott säkerhetsskydd på ett sätt som innebär att förrättningsverksamheten har förutsättningar att motsvara de krav som ska ställas på effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet inom all förrättningsverksamhet.

Att förrättningar och ärenden som en kommunal lantmäterimyndighet svarar för ger positiva synergieffekter i förhållande till den

kommunala plan- och byggverksamheten behöver därför vara en fortsatt viktig utgångspunkt som måste avvägas mot nuvarande samhällsutveckling och de nationella intressen som talar för att en viss typ av förrättningsverksamhet ska genomföras av Lantmäteriet.

9.2.2 Fastighetsbildningsverksamhetens betydelse för plan- och byggprocessen i kommuner

När en kommun ansöker om att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet är det huvudsakliga syftet att förbättra förutsättningarna för en effektiv samhällsbyggnadsprocess i kommunen.

Fastighetsbildningsverksamheten har en central betydelse för en effektiv plan- och byggprocess i kommuner eftersom lantmäteriförrättningar ofta är en förutsättning för genomförande av kommuners detaljplaner. Den prövning som en lantmäterimyndighet gör säkerställer att marken används och fastighetsgränser ändras på ett tillåtet sätt och att fastighetsgränser blir korrekt registrerade. Fastighetsbildningsverksamheten inom kommuner är alltså grundläggande för hur mark används och beskrivs genom registrering i fastighetsregistret.

Fastighetsbildningsverksamhetens betydelse för kommunens plan- och byggprocess kan belysas med följande exempel.

För att genomföra en detaljplan som beslutats av en kommun ingår kommunen normalt olika typer av genomförandeavtal. Exploateringsavtal används till exempel om byggföretaget och exploatören äger marken. Exploateringsavtal tas fram i kommunens planeringsprocess som ett led i en överenskommelse eller en samsyn som gäller hur genomförande av detaljplanen ska ske. I ett exploateringsavtal kan parterna exempelvis komma överens om att ägandet av en allmän plats ska föras över till kommunen via fastighetsreglering, vilket förutsätter en lantmäteriförrättning. Ansökan om lantmäteriförrättning kan göras så snart en detaljplan har vunnit laga kraft och ett nära samarbete mellan kommunens plan- och byggverksamhet och den kommunala lantmäterimyndigheten innebär att den totala processen kan bli mer förutsägbar och effektiv.

Vid exploatering av ett nytt bostadsområde är det nödvändigt att genomföra lantmäteriförrättningar som till exempel gäller fastighetsreglering och avstyckning för att fastigheterna ska få den struktur som krävs för att bygglov ska kunna beviljas. Marken kan också be-

höva delas upp genom lantmäteriförrättning för att möjliggöra till exempel ett effektivt vatten- och avloppsledningsnät.

Vid byggandet av ett bostadsområde kan lantmäteriförrättningar vara viktiga för att säkerställa tillgång till grönområden och gemensamma ytor som sker i linje med miljömål och hållbar samhällsutveckling. Det kan till exempel ske genom bildande av gemensamhetsanläggningar för grönområden och lekplatser.

Dessa exempel visar att det från ett kommunalt perspektiv är en fördel att lantmäterimyndigheten är tillgänglig med sin kompetens när kommunen planerar och sedan beslutar om detaljplan eftersom det innebär att de lantmäteriförrättningar som behövs för att detaljplanen ska kunna genomföras kan utföras så effektivt som möjligt.

Enligt förarbetena till lagen om kommunal lantmäterimyndighet var det främsta motivet till lagen att förstärka samordningen mellan plan- och byggprocessen och fastighetsbildningsverksamheten. Det är en viktig faktor vid utredningens överväganden om vilken förrättningsverksamhet en kommunal lantmäterimyndighet ska svara för.

Utgångspunkten för utredningens överväganden är därför att förrättningar som syftar till att genomföra kommunala beslut inom plan- och byggverksamheten och är viktiga för bostadsbyggandet inom en kommun ska ingå i en kommunal lantmäterimyndighets ansvarsområde.

9.2.3 Fastighetsbildningsverksamhetens betydelse för andra samhällsintressen

Fastighetsbildningsverksamheten har en avgörande betydelse för många olika samhällsviktiga verksamheter som staten ansvarar för och det är därför viktigt att också utifrån dessa perspektiv säkerställa förutsättningarna för effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet inom fastighetsbildningsverksamheten. Regeringens senaste uppdrag till Energimarknadsinspektionen, länsstyrelserna och Lantmäteriet om kortare ledtider för elnätsutbyggnad är ett exempel på fastighetsbildningsverksamhetens betydelse för en effektiv elnätsutbyggnad samt transportsektorns och industrins utveckling och omställning till ökad elektrifiering. En närmare beskrivning av regeringsuppdraget finns i kapitel 6 avsnitt 6.2.6. Regeringsuppdraget innebär att åtgärder för ökad effektivitet för en effektiv elnätsutbyggnad ska prioriteras. Regeringen har också beslutat om andra uppdrag till Lantmäteriet

som gäller prioriteringar av fastighetsbildningsärenden i förrättningsverksamheten i hela landet. Regeringsuppdrag som gäller samarbete mellan statliga myndigheter ger uttryck för att fastighetsbildningsverksamheten är en viktig del av samhällsutvecklingen i hela landet. Andra områden där det är viktigt med ett perspektiv som utgår från samhällsutvecklingen i hela landet är den utbyggnad av vägar och järnvägar som utförs av Trafikverket och den utbyggnad av statliga verksamheter över hela landet som utförs för verksamheten inom till exempel Försvarsmakten och Kriminalvården.

Staten ansvarar för verksamhet som gäller Sveriges säkerhet och totalförsvar. Vid etablering av nya militärbaser eller skyddsobjekt blir därmed ett nationellt perspektiv viktigt och en relevant utgångpunkt för bedömningen av ansvaret för förrättningsverksamheten.

Utredningen om kontroll vid överlåtelse och upplåtelse av egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret har nyligen lämnat förslag i betänkandet SOU 2024:84 som innebär en skärpt kontroll av utländska fastighetsförvärv. I betänkandet anger utredningen att vem som äger och därmed kan disponera över fast egendom har betydelse från ett totalförsvarsperspektiv. I betänkandet beskrivs att rådigheten över områden som är belägna i anslutning till exempelvis militära eller civila försvarsanläggningar, kritisk infrastruktur och viktiga geografiska platser såsom gränsövergångsställen, farleder och hamninlopp också kan innebära strategiska fördelar i händelse av krig. Utredningen föreslår att kontrollen ska ske genom ett statligt tillståndsförfarande för vissa överlåtelser eller upplåtelser av fast egendom (SOU 2024:84 s. 13–18). Förslaget om skärpt kontroll vid utländska fastighetsförvärv belyser vad som kan vara ett statligt ansvar när det gäller samhällsviktig verksamhet där fastighetsbildningsverksamheten är en viktig del.

Det finns också andra exempel där det ställs nya krav på statliga myndigheters verksamhet. Det gäller till exempel Försvarsmakten, Kriminalvården och Trafikverket där en del av de nya uppgifter som dessa myndigheter får innebär nya och fler byggnader och utbyggnad av infrastruktur som till exempel vägar och järnvägar. Det kommer att innebära ökade krav på förrättningsverksamheten inom Lantmäteriet och en kommunal lantmäterimyndighet.

För att en kommunal lantmäterimyndighets ansvar för förrättningar och ärenden i fastighetsbildningsverksamheten ska vara tydligt och ändamålsenligt ur ett kommunalt perspektiv är det också

viktigt att beakta nationella perspektiv och sakägares perspektiv. Det är alltså både nödvändigt och angeläget att bestämmelserna om en kommunal lantmäterimyndighets ansvarsområde utformas utifrån olika perspektiv där ett kommunalt perspektiv är viktigt och en utgångspunkt men att också andra perspektiv är relevanta och behöver beaktas.

9.3 En tydligare bestämmelse om vilka ärenden som ska handläggas av en kommunal lantmäterimyndighet

9.3.1 De kommunala lantmäterimyndigheternas ansvar för handläggning av förrättningar och andra ärenden

Förslag: I 5 § första stycket lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet ska anges att en kommunal lantmäterimyndighet i huvudsak handlägger ärenden om fastighetsbildning, fastighetsbestämning, särskild gränsutmärkning och fastighetsregistrering inom kommunen.

Skälen för utredningens förslag

Den nuvarande bestämmelsens utformning

Bestämmelsen i 5 § första stycket lagen om kommunal lantmäterimyndighet anger kommunala lantmäterimyndigheters ansvar för att handlägga förrättningar och andra ärenden inom kommunen. Enligt bestämmelsens nuvarande lydelse framgår det att en kommunal lantmäterimyndighet handlägger ärenden om fastighetsbildning, fastighetsbestämning, särskild gränsutmärkning och fastighetsregistrering inom kommunen. Bestämmelsens syfte är att reglera den kommunala lantmäterimyndighetens behörighet (jfr prop. 1995/96:78 s. 74). Enligt bestämmelsens ordalydelse framstår det som att den uttömmande anger vilken förrättningsverksamhet som de kommunala lantmäterimyndigheterna svarar för.

De kommunala lantmäterimyndigheterna handlägger också flera typer av ärenden som inte framgår av den nuvarande bestämmelsen i 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet. De kommunala lant-

mäterimyndigheternas behörighet regleras också i bestämmelser i andra författningar som anger att ”lantmäterimyndigheten” ska utföra en viss åtgärd, vilket avser antingen den statliga lantmäterimyndigheten eller en kommunal lantmäterimyndighet. Som exempel kan nämnas 7 § lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter, 4 § anläggningslagen (1973:1149) och 5 § ledningsrättslagen (1973:1144). Det finns också flera andra lagar som reglerar en lantmäterimyndighets uppgifter.

En tydlig rättslig reglering av en myndighets ansvarsområde är viktig för att säkerställa kravet på legalitet för myndighetens verksamhet enligt legalitetsprincipen. Enligt 5 § förvaltningslagen (2017:900) får en myndighet endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. Bestämmelsen i förvaltningslagen ger uttryck för legalitetsprincipen som är en av de principer som kännetecknar en rättsstat.

Bestämmelser som anger en myndighetsuppgift definierar gränserna för myndighetens ansvarsområde, det vill säga definierar myndighetens rättsliga kompetens, och är därför en grundläggande utgångspunkt för att kunna säkerställa kravet på legalitet för verksamheten.

Utredningen kan konstatera att även om den nuvarande bestämmelsen i 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet till sin ordalydelse framstår som, men inte är, uttömmande har detta inte lett till några praktiska tillämpningsproblem för de kommunala lantmäterimyndigheterna. Det är i annan lagstiftning tydligt reglerat i vilka fall en kommunal lantmäterimyndighet är behörig att handlägga ärenden utöver vad som framgår av 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet. Utredningen bedömer därför att den nuvarande bestämmelsen i 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet inte begränsar de kommunala lantmäterimyndigheternas behörighet att handlägga de förrättningar eller de andra ärenden inom fastighetsbildningsverksamheten som regleras i annan lagstiftning.

Utredningen anser ändå att det utifrån en rättslig analys i viss mån är oklart vilken förrättningsverksamhet som en kommunal lantmäterimyndighet ska svara för enligt första stycket i 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet. Detta kan främst komma att ha betydelse för sakägare eller andra intressenter som utifrån nuvarande utformningen av den första meningen i första stycket i 5 § kan få uppfattningen att bestämmelsen uttömmande anger vilka förrättningar en

kommunal lantmäterimyndighet svarar för. Utredningen bedömer därmed att det finns skäl att förtydliga bestämmelsen.

Bestämmelsen i första stycket 5 § första meningen definierar kommunala lantmäterimyndigheters behörighet

En kommunal lantmäterimyndighet handlägger enligt nuvarande bestämmelse i 5 § första stycket första meningen lagen om kommunal lantmäterimyndighet ärenden om fastighetsbildning, fastighetsbestämning, särskild gränsutmärkning och fastighetsregistrering inom kommunen. Utöver det handlägger en kommunal lantmäterimyndighet ärenden enligt bestämmelser i andra författningar på det sätt som beskrivits i kapitel 8 avsnitt 8.2.2. De ärenden som handläggs av en kommunal lantmäterimyndighet handläggs av Lantmäteriet i de 250 kommuner som inte har en kommunal lantmäterimyndighet. Det är alltså inte någon skillnad mellan Lantmäteriet och en kommunal lantmäterimyndighet när det gäller vilka typer av förrättningar och ärenden som ska handläggas om det inte är särskilt reglerat genom de undantag som anges i 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet eller i annan författning.

Tydliga bestämmelser som anger en kommunal lantmäterimyndighets ansvarsområde ger bättre förutsättningar för resurseffektivitet och rättssäkerhet hos den kommunala lantmäterimyndigheten, vilket i förlängningen bidrar till effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet i all förrättningsverksamhet.

En tydlig rättslig reglering av en kommunal lantmäterimyndighets ansvarsområde enligt 5 § första stycket ger också en tydlig utgångspunkt för de bestämmelser i 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet som begränsar en kommunal lantmäterimyndighets behörighet. Det handlar både om vilka förrättningar som ska överlämnas till Lantmäteriet och förutsättningarna för det och vilka förrättningar och andra ärenden som alltid ska ges in till Lantmäteriet.

Utredningen har övervägt olika förslag som på ett uttömmande sätt skulle beskriva en kommunal lantmäterimyndighets behörighet enligt 5 § första stycket första meningen. Mot bakgrund av det omfattande antal lagar som skulle behöva räknas upp i lagtexten och svårigheterna att med ord beskriva alla de förrättningar och andra ärenden som en kommunal lantmäterimyndighet ska handlägga, har utredningen bedömt att det inte är lämpligt att formulera en bestäm-

melse som uttömmande reglerar de kommunala lantmäterimyndigheternas verksamhet. Mot bakgrund av det som beskrivits i detta avsnitt om att det av annan lagstiftning tydligt framgår vilka förrättningar och ärenden som inte är förrättningar en kommunal lantmäterimyndighet är behörig att handlägga, bedömer utredningen att det är tillräckligt att förtydliga bestämmelsen i 5 § första stycket första meningen på så sätt att det klart framgår att bestämmelsen inte uttömmande anger en kommunal lantmäterimyndighets behörighet.

Genom att det i bestämmelsen anges att en kommunal lantmäterimyndigheten i huvudsak handlägger sådana ärenden som räknas upp i paragrafen, tydliggörs att det finns bestämmelser i andra författningar som tillämpas i en kommunal lantmäterimyndighets förrättningsverksamhet. Samtidigt anges i bestämmelsen de vanligast förekommande förrättningar som en kommunal lantmäterimyndighet handlägger genom uppräkningen av ärenden om fastighetsbildning, fastighetsbestämning, särskild gränsutmärkning och fastighetsregistrering inom kommunen, det vill säga ärenden enligt fastighetsbildningslagen. I författningskommentaren beskrivs mer utförligt vilken förrättningsverksamhet som en kommunal lantmäterimyndighet också utför enligt andra lagar än fastighetsbildningslagen.

9.3.2 Vissa förrättningar ska ges in direkt till den statliga lantmäterimyndigheten

Bedömning: Vissa förrättningar ska alltid ges in till och handläggas av den statliga lantmäterimyndigheten.

Skälen för utredningens bedömning

En kommunal lantmäterimyndighets ansvarsområde beskrivs i 5 § första stycket i lagen om kommunal lantmäterimyndighet där det anges att myndigheten ska handlägga ärenden om fastighetsbildning, fastighetsbestämning, särskild gränsutmärkning och fastighetsreglering. Utredningen har i avsnitt 9.3.1 föreslagit en tydligare bestämmelse i 5 § första stycket första meningen lagen om kommunal lantmäterimyndighet som förtydligar att bestämmelsen anger vilka ärenden en kommunal lantmäterimyndighet huvudsakligen svarar för och

därför inte uttömmande anger vilken förrättningsverksamhet som en kommunal lantmäterimyndighet svarar för.

I detta avsnitt beskrivs utredningens analys och förslag som innebär att det bör införas en ny bestämmelse om att vissa förrättningar ska ges in direkt till den statliga lantmäterimyndigheten. Förslaget beskrivs i avsnitt 9.3.3.

Vissa förrättningar som enligt nuvarande bestämmelser ska ges in till en kommunal lantmäterimyndighet handläggs oftast av Lantmäteriet

Av utredningens utvärdering i kapitel 8 framgår att bestämmelserna om överlämnande i 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet inte är ändamålsenliga och att det finns behov av en mer samordnad struktur för handläggning av förrättningar som sträcker sig över flera kommuner.

Utredningens utgångspunkt är att bestämmelser om myndigheters behörighet att handlägga ärenden ska vara utformade på ett sådant sätt att det är förutsägbart för sökanden vilken myndighet som kommer att handlägga ärendet. Förutsägbarhet om vilken myndighet som är behörig att handlägga ett ärende är enligt utredningens uppfattning en grundläggande rättssäkerhetsaspekt.

Enligt utredningen finns det därför anledning att överväga behovet av samordning av handläggning av förrättningar där staten eller statligt helägda bolag är sökande eftersom sådana ärenden är av särskild betydelse för genomförande av viktiga statliga samhällsprocesser och nationella intressen, till exempel utbyggnad av infrastruktur. Det gäller alltså ärenden som i stor utsträckning redan i dag omfattas av bestämmelserna i 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet om ärenden som ska överlämnas till Lantmäteriet, till exempel 5 § 2 om förrättningar som avser flera lantmäterimyndigheters verksamhetsområden.

Staten äger fastigheter som förvaltas av statliga fastighetsförvaltande myndigheter, framför allt Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket som har fastighetsförvaltning som sin huvuduppgift. Andra myndigheter som förvaltar statligt ägda fastigheter är till exempel Naturvårdsverket och Trafikverket. Fastigheterna som dessa myndigheter förvaltar kan till exempel vara fastigheter avsedda för försvars- och naturvårdsändamål, kultur och transportinfrastruktur. Staten äger också samtliga aktier i ett antal bolag, som äger fastig-

heter, till exempel Akademiska Hus AB, Specialfastigheter Sverige AB och Jernhusen AB.

De fastighetsförvaltande myndigheterna ska följa tillämpliga förordningar om försäljning och förvaltning av fastigheter, till exempel förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter. De statligt helägda bolagen är juridiska personer där styrelse och ledning beslutar om hur deras fastigheter ska förvaltas.

I augusti 2024 fanns hos Lantmäteriet 265 pågående ärenden som berörde fastigheter i en kommun med en kommunal lantmäterimyndighet. Majoriteten (55 procent) av dessa ärenden tillhörde ärendekategorin infrastruktur, det vill säga förrättningar som ofta berör flera lantmäterimyndigheters verksamhetsområden enligt 5 § 2 i lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

I mars 2025 hade Lantmäteriet 243 pågående ärenden som berörde fastigheter i en kommun med en kommunal lantmäterimyndighet. Av dessa ärenden gällde 66 procent infrastrukturförrättningar.

Enligt uppgift från Lantmäteriet fanns det totalt 769 förrättningsärenden år 2024 som ledde till en registrering i fastighetsregistret av fastighetsbildningsåtgärder som gällde statligt ägda fastigheter. Av dessa ärenden gällde 558 ärenden fastigheter som ägs av staten och som förvaltas av en statlig myndighet och 211 ärenden fastigheter som ägs av statligt helägda bolag.

När det gäller ärenden som berörde fastigheter som ägs av staten registrerades år 2024 åtgärder i fastighetsregistret som gällde totalt 966 fastigheter varav 80,3 procent av fastigheterna låg i kommuner där Lantmäteriet ansvarar för förrättningsverksamhet. Det innebär att 19,7 procent av de berörda statligt ägda fastigheterna låg i kommuner med en kommunal lantmäterimyndighet.

När det gäller ärenden som berörde fastigheter som ägs av statligt helägda bolag registrerades år 2024 åtgärder i fastighetsregistret som gällde totalt 272 fastigheter varav 89,8 procent av fastigheterna låg i kommuner där Lantmäteriet ansvarar för förrättningsverksamhet. Det innebär att 10,2 procent av de berörda fastigheterna låg i kommuner med en kommunal lantmäterimyndighet.

Statistiken visar att en övervägande majoritet av förrättningar som gäller fastigheter som ägs av staten och förvaltas av statliga myndigheter eller ägs av statligt helägda bolag slutligen handläggs av Lantmäteriet. En del av dessa ärenden har getts in direkt till Lantmäteriet även om det finns en kommunal lantmäterimyndighet i kommunen

där fastigheten ligger medan andra ärenden har överlämnats till Lantmäteriet i enlighet med bestämmelserna i 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

Vissa förrättningar berör nationella intressen och säkerhetsaspekter

Flera skäl talar för att förrättningar där en statlig myndighet eller ett statligt helägt bolag är sökande ska hanteras av Lantmäteriet.

Ett skäl att ha en samlad hantering av förrättningar är att ansökan görs på grund av genomförandet av statlig verksamhet som är av infrastrukturkaraktär, exempelvis inom energisektorn. Enligt förordningen (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät ansvarar Affärsverket svenska kraftnät för det nationella elsystemet och har bland annat till uppgift att förvalta, driva och utveckla ett kostnadseffektivt, driftsäkert och miljöanpassat kraftöverföringssystem. Många andra statliga myndigheter och statligt helägda bolag ansvarar för verksamheter som är samhällsviktiga och som har ett nationellt uppdrag.

Ett annat skäl för en samlad hantering av vissa förrättningar där en statlig myndighet eller ett statligt helägt bolag ansöker om förrättning är att dessa sökande, i egenskap av förvaltare eller ägare av fastigheter, ansvarar för ett stort antal fastigheter som har strategisk betydelse för nationella intressen. Förrättningar eller andra ärenden som till exempel avser markåtkomst där fastigheterna ägs av staten och förvaltas av statliga myndigheter eller ägs av statligt helägda bolag kan som utgångspunkt antas främst gälla andra ändamål än bostadsbyggande inom en kommun. Det handlar bland annat om förrättningar som enligt nuvarande bestämmelser ska överlämnas till Lantmäteriet enligt 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet och förrättningar som i ett längre tidsperspektiv än en enskild förrättning har samband med varandra, till exempel utbyggnaden av järnvägar och vägar. Utmärkande för dessa förrättningar är att de svarar mot samhällets behov utifrån ett nationellt perspektiv, exempelvis av infrastruktur eller att de på annat sätt kräver särskild kompetens för att säkerställa effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet i handläggningen.

Det bör också beaktas att sakägare som är statliga myndigheter och statligt helägda bolag har en god överblick över vilka förrättningar som aktualiseras i större projekt och i vilken tid i förhållande

till varandra dessa projekt bör genomföras. En kommunal lantmäterimyndighet handlägger förrättningar inom den egna kommunen och behöver inte utifrån nuvarande bestämmelser ha den överblicken, vilket i kombination med långa handläggningstider kan leda till att de nuvarande bestämmelserna som gäller vilken lantmäterimyndighet som ska handlägga förrättningsärenden och andra ärenden leder till att förrättningsverksamheten blir ineffektiv och kostsam för sakägarna.

Ytterligare en viktig aspekt är att statliga myndigheter och statligt helägda bolag som förvaltar respektive äger fastigheter kan ansöka om förrättningar som i vissa fall behöver handläggas utifrån bestämmelserna i säkerhetskänslig verksamhet enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585). I sådana förrättningar kan lantmäterimyndigheten behöva hantera uppgifter som omfattas av bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen.

Enligt utredningens bedömning finns det sammantaget starka skäl för att den statliga lantmäterimyndigheten, Lantmäteriet, ska handlägga alla förrättningar där en statlig myndighet eller statligt bolag är sökande och att ansökan i dessa fall ska ges in direkt till den statliga lantmäterimyndigheten.

En bestämmelse som innebär att förrättningar där sökande är en statlig myndighet eller ett statligt helägt bolag ska ges in direkt till Lantmäteriet i stället för en kommunal lantmäterimyndighet, kan medföra vissa nackdelar i fråga om samordningen med kommunernas plan- och byggprocesser och i fråga om tillgången till lokal service. Utredningen bedömer ändå att de skäl som talar för en samordning av handläggningen av förrättningsärenden och andra ärenden på nationell nivå där sökande är statliga myndigheter och statligt helägda bolag väger tyngre än de eventuella nackdelar som kan uppstå.

9.3.3 Ny bestämmelse i 4 kap. 7 § fastighetsbildningslagen

Förslag: En ny bestämmelse införs i 4 kap. 7 § fastighetsbildningslagen (1970:988) om att en förrättning där en statlig myndighet eller ett statligt helägt bolag är sökande ska ges in till och handläggas av den statliga lantmäterimyndigheten.

Skälen för utredningens förslag

Forumregler för förrättningar finns i 4 kap. 7 § fastighetsbildningslagen. I bestämmelsen anges att en förrättning ska handläggas av lantmäterimyndigheten i den ort där den eller de berörda fastigheterna är belägna. I bestämmelsen anges också att om fastigheterna ligger under flera lantmäterimyndigheter, ska förrättningen handläggas av endera myndigheten.

Av förarbetena till 4 kap. 7 § fastighetsbildningslagen framgår att det från rättssäkerhetssynpunkt är angeläget att forumreglerna är enkla och entydiga och att sökanden därför alltid ska kunna vända sig till den myndighet inom vars verksamhetsområde den berörda marken är belägen (prop. 1969:128 del B s. 214). Lagstiftaren har också tydliggjort att en kommunal lantmäterimyndighet endast får handlägga förrättningar inom den egna kommunen. Detta beskrivs i 2 § 1 lagen om kommunal lantmäterimyndighet som anger att den kommunala lantmäterimyndigheten har hela kommunen som sitt verksamhetsområde. Av nuvarande 5 § 2 följer att ärenden som avser flera lantmäterimyndigheters verksamhetsområden ska lämnas över till den statliga lantmäterimyndigheten.

Bestämmelserna i 4 kap. 7 § fastighetsbildningslagen och i 2 och 5 §§ lagen om kommunal lantmäterimyndighet innebär att, trots att en kommunal lantmäterimyndighet inte är behörig att handlägga vissa förrättningar, ska ansökan om förrättningen ändå ges in till den kommunala lantmäterimyndigheten och därefter överlämnas till den statliga lantmäterimyndigheten.

Förrättningsverksamheten är av stor betydelse för genomförande av många samhällsviktiga verksamheter utifrån ett nationellt perspektiv. Att statliga myndigheter och statligt helägda bolag som ansöker om förrättningar ska ge in ansökan direkt till den statliga lantmäterimyndigheten, som ska handlägga förrättningen, är som utredningen anfört i avsnitt 9.2.3, en viktig och nödvändig förutsättning för att säkerställa en effektiv och enhetlig hantering av förrättningsärenden med hänsyn till samhällets behov på nationell nivå. Förutsättningarna för rättssäkerhet ökar om det är tydligt att ansökan ska ges in direkt till den myndighet som rent faktiskt är behörig att handlägga förrättningen.

När det gäller förrättningar där sökande inte är statliga myndigheter eller statligt helägda bolag bedömer utredningen att det inte

finns anledning att ändra forumreglerna utan andra sökande ska fortsatt som utgångspunkt enligt huvudregeln i 4 kap. 7 § fastighetsbildningslagen ge in ansökan till den myndighet inom vars verksamhetsområde den berörda fastigheten är belägen.

Utredningen föreslår att en ny bestämmelse införs i 4 kap. 7 § andra stycket fastighetsbildningslagen som anger att en förrättning där en statlig myndighet eller ett statligt helägt bolag är sökande ska ges in till och handläggas av den statliga lantmäterimyndigheten. Den nya bestämmelsen i 4 kap. 7 § andra stycket fastighetsbildningslagen innebär att en kommunal lantmäterimyndighet inte kommer att handlägga förrättningar där sökande är statliga myndigheter eller statligt helägda bolag. I första stycket i 4 kap. 7 § hänvisas till undantaget i den nya bestämmelsen i andra stycket.

9.3.4 En ny bestämmelse om överlämning av ärenden där säkerhetsskyddslagen är tillämplig

Förslag: I 5 § lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet införs en ny bestämmelse som anger att om det när en ansökan ges in kan antas att handläggningen av förrättningen eller ärendet omfattas av bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen (2018:585) ska förrättningen eller ärendet utan dröjsmål överlämnas till den statliga lantmäterimyndigheten.

Skälen för utredningens förslag

Enligt utredningens direktiv och utvärdering i kapitel 8 behöver de kommunala lantmäterimyndigheternas behörighet när det gäller ärenden som omfattas av säkerhetsskyddslagen övervägas.

En kommunal lantmäterimyndighet har enligt gällande rätt behörighet att handlägga ärenden som kan omfattas av bestämmelserna om säkerhetsskydd enligt säkerhetsskyddslagen.

Med säkerhetsskydd avses skydd av säkerhetskänslig verksamhet mot spionerі, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten samt skydd i andra fall av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter, 1 kap. 2 § första stycket säkerhetsskyddslagen.

Enligt 1 kap. 2 § andra stycket säkerhetsskyddslagen avses med säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter sådana uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och som därför omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller som skulle ha omfattats av sekretess enligt den lagen, om den hade varit tillämplig.

Den som till någon del bedriver säkerhetskänslig verksamhet (verksamhetsutövare) ska enligt 2 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen utreda behovet av säkerhetsskydd. En verksamhetsutövare ska utan dröjsmål anmäla att den bedriver säkerhetskänslig verksamhet till tillsynsmyndigheten enligt 2 kap. 6 § säkerhetsskyddslagen.

Verksamhetsutövare enligt säkerhetsskyddslagen kan alltså vara både offentliga myndigheter och privata aktörer.

Krav som gäller kompetens

Utgångspunkten för utredningens överväganden är att kravet på fullgott säkerhetsskydd ska kunna tillgodoses i all förrättningsverksamhet där det blir aktuellt.

Förrättningar där det ställs särskilda krav på hantering med hänsyn till bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen bör enligt utredningen hanteras på ett samlat sätt. Ett skäl till det är att förutsättningarna att uppfylla de krav som ställs enligt säkerhetsskyddslagen skiljer sig åt mellan de kommunala lantmäterimyndigheterna i fråga om organisation, storlek, lokaler och resurser. Handläggning av sådana förrättningar innebär betydande kostnader för att upprätthålla den kompetens och de lokaler som krävs. Det kan vara svårt för alla kommunala lantmäterimyndigheter att upprätthålla de olika krav som ställs när en myndighet ska handlägga förrättningar som omfattas av säkerhetsskyddslagen. Sådana förrättningar förekommer i olika utsträckning i kommunala lantmäterimyndigheter och också över tid. Att de kommunala lantmäterimyndigheterna ska svara för förrättningar som omfattas av bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen skulle enligt utredningens bedömning vara svårt att förena med kraven på effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet.

Förrättningar som berörs av säkerhetsskyddslagen är också av sådan karaktär att enbart vissa särskilda förrättningslantmätare bör hantera dessa ärenden. Det säkerställer en adekvat nivå av specialistkompetens och att den verksamhet som genomförs motsvarar de

krav som ska ställas enligt säkerhetsskyddslagen. Det minskar också risken för att säkerhetsklassificerade uppgifter röjs till exempel på grund av att en likvärdig nivå av skydd inte kan uppnås hos alla lantmäterimyndigheter.

Ett ytterligare skäl är enligt utredningen att det krävs särskild kunskap om registrering av uppgifter i fastighetsregistret i dessa fall.

Bedömningen ska göras direkt när ansökan ges in

När en ansökan om förrättning ges in till en kommunal lantmäterimyndighet är det enligt utredningen inte befogat att den kommunala lantmäterimyndigheten ska ha särskild kompetens att bedöma om säkerhetsskyddslagen är tillämplig vid handläggning av förrättningen. Utifrån vad som anges i ansökan bör det vara mest ändamålsenligt att en bedömning görs utifrån uppgifter som finns i ansökan. Bedömningen ska alltså göras direkt när ansökan ges in och bestämmelsen innebär att om det kan antas att handläggningen av förrättningen eller ärendet omfattas av bestämmelser i säkerhetsskyddslagen ska förrättningen eller ärendet utan dröjsmål överlämnas till den statliga lantmäterimyndigheten. Därmed minskar risken att förrättningar eller ärenden som omfattas av bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen skulle handläggas i en kommunal lantmäterimyndighet som saknar de grundläggande förutsättningar som anges i säkerhetsskyddslagen.

Om det under en kommunal lantmäterimyndighets handläggning av en förrättning eller ärende framkommer nya omständigheter som medför att det kan antas att bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen kan bli tillämpliga, ska förrättningen eller ärendet omedelbart överlämnas till Lantmäteriet.

Ett överlämnat förrättningsärende ska handläggas av Lantmäteriet till dess att ärendet är avslutat och registrering är gjord i fastighetsregistret

Utredningen föreslår att det ska införas en ny bestämmelse i 5 § 5 lagen om kommunal lantmäterimyndighet som innebär att en förrättning eller ett ärende, som när ansökan ges in kan antas omfattas av bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen, utan dröjsmål ska överlämnas till Lantmäteriet.

Den föreslagna bestämmelsen om ett överlämnande, som grundas på en bedömning som görs när ärendet kommer in, kan innebära att det när Lantmäteriet handlägger ärendet visar sig att handläggningen inte omfattas av bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen. Det medför att Lantmäteriet kan få fler ärenden överlämnade än de som sedan rent faktiskt behöver handläggas med hänsyn till bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen. Enligt den föreslagna bestämmelsen ska Lantmäteriet fortsätta handläggningen av ärendet tills förrättningen är avslutad och registrering är gjord i fastighetsregistret. Utredningen bedömer att det är en fördel både ur ett rättssäkerhetsperspektiv och utifrån ett säkerhetsskyddsperspektiv.

9.4 Tydligare bestämmelser om överlämning av ärenden till Lantmäteriet

Utredningens utvärdering i kapitel 8 visar att de nuvarande bestämmelserna i 5 § första stycket 1–4 lagen om kommunal lantmäterimyndighet om överlämning av vissa ärenden anses vara otydliga när det gäller i vilket skede en förrättning bör överlämnas och hur förrättningskostnaderna bör fördelas i ärenden som överlämnas.

Överlämning av förrättningar som en kommunal lantmäterimyndighet inte är behörig att handlägga enligt 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet ska ske så snabbt och enkelt som möjligt. Det behöver enligt utredningen inte regleras särskilt i bestämmelserna i 5 § 1–4 utan får anses framgå av de allmänna kraven på handläggning av ärenden som finns i 9 § förvaltningslagen. Den kommunala lantmäterimyndigheten ska så snart ansökan kommit in pröva förutsättningarna för överlämnande.

Utredningens överväganden och förslag som gäller ett förtydligande av bestämmelserna i 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet framgår i avsnitt 9.4.1. Utredningens överväganden och förslag om överlämning av förrättningar på grund av att en sakägare begär det enligt 4 kap. 7 a § fastighetsbildningslagen finns i avsnitt 9.4.2 och 9.4.3.

Utredningens överväganden och förslag som gäller hur förrättningskostnader bör fördelas mellan lantmäterimyndigheterna när ett förrättningsärende överlämnas till Lantmäteriet enligt 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet behandlas i avsnitt 9.4.4.

9.4.1 En tydligare bestämmelse i 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet om vilka förrättningar och ärenden som ska överlämnas till den statliga lantmäterimyndigheten

Förslag: Bestämmelserna om överlämnande i 5 § lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet gäller förrättningar och andra ärenden som handläggs av en lantmäterimyndighet.

De nuvarande bestämmelserna om överlämning av vissa förrättningar till den statliga lantmäterimyndigheten finns i punkterna 1–4 i 5 § första stycket lagen om kommunal lantmäterimyndighet. Punkterna 1–4 tar sikte på sådana förrättningar som avses i 4 kap. 7 a § fastighetsbildningslagen, förrättningar som avser flera lantmäterimyndigheters verksamhetsområden, stora jord- och skogsbruksförrättningar som inte omfattar ny bebyggelse och andra förrättningar som av kompetens- eller resursskäl inte bör handläggas hos myndigheten.

Bestämmelserna i punkterna 1–4 i 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet om förrättningar som ska överlämnas till Lantmäteriet är inte tillräckligt tydliga eftersom det finns ärenden som handläggs i fastighetsbildningsverksamheten utan att vara ett förrättningsärende som bör kunna överlämnas till Lantmäteriet när förutsättningarna i övrigt är uppfyllda enligt bestämmelserna i 5 §. Det kan till exempel gälla ett ärende om ändring av andelstal eller ett ärende som gäller förlängd utförandetid för en ledningsrätt. I fråga om ändring av andelstal kan det till exempel uppstå situationer där en gemensamhetsanläggning ligger inom kommungränsen, men där en viss fastighet som är delägande i gemensamhetsanläggningen ligger utanför kommungränsen. Ledningsrätter kan också sträcka sig över kommungränser. Den bild som utredningen har fått av de intressenter som lämnat uppgifter till utredningen är att situationer som dessa löser sig i samråd mellan Lantmäteriet och den berörda kommunala lantmäterimyndigheten. Trots detta innebär den nuvarande bestämmelsen att de nuvarande bestämmelserna om överlämnande i 5 § att det blir en tidsfördröjning och en onödigt komplicerad process vid de tillfällen då ett ärende som gäller flera kommuners område men som inte är en förrättning, inkommer till någon av myndigheterna.

Utredningen föreslår därför att det förtydligas att bestämmelserna om överlämnande i 5 § lagen om kommunal lantmäterimyn-

dighet gäller både förrättningar och andra ärenden som handläggs av en lantmäterimyndighet när förutsättningarna för överlämnande är uppfyllda.

9.4.2 Sakägares rätt att begära överlämning av förrättningar som avses i 4 kap. 7 a § fastighetsbildningslagen under hela handläggningstiden är befogad

Bedömning: Sakägares rätt att begära överlämning av förrättningar som avses i 4 kap. 7 a § fastighetsbildningslagen (1970:988) under hela handläggningstiden bör inte ändras.

Skälen för utredningens bedömning

Utifrån de synpunkter från intressenter som framförts vid utredningens utvärdering av gällande bestämmelser framkommer att det allt oftare förekommer att sakägare enligt 5 § 1 lagen om kommunal lantmäterimyndighet begär överlämning av en förrättning som avses i 4 kap. 7 a § fastighetsbildningslagen sent i handläggningsprocessen. Det uppges att begäran många gånger görs i otillbörligt syfte, det vill säga i syfte att förhala processen eller skaffa sig fördelar på annat sätt.

Som framgår av utvärderingen kan möjligheten att begära överlämnande av en förrättning till Lantmäteriet under hela handläggningen av förrättningsärendet fram till dess att ärendet är avslutat innebära en risk för att någon av sakägarna i förrättningen använder möjligheten att begära överlämnande för att förhala förrättningsprocessen eller i syfte att undvika att kommunens intressen ges företräde. Det är en risk som har framhållits av många intressenter som utredningen har haft möten med och även av Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna. Denna risk bör vägas mot att fastighetsbildningsverksamheten kan ha betydelse för grundläggande rättigheter enligt både regeringsformen och enligt Sveriges internationella åtaganden. Det som främst kan bli aktuellt är att egendomsskyddet (2 kap. 15 § regeringsformen och artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen) berörs genom tvångsvisa marköverföringar. För att sådana tvångsvisa marköverföringar

som berör egendomsskydd ska vara tillåtna behöver åtgärden alltså bland annat tillgodose angelägna allmänna intressen och vara proportionerliga.

Av förarbetena till bestämmelsen 5 § 1 lagen om kommunal lantmäterimyndighet och 4 kap. 7 a § fastighetsbildningslagen framgår att en ordning som skulle innebära att en begäran om överlämnande endast skulle kunna göras under förrättningens inledningsskede visserligen minskar risken för kostsamt dubbelarbete, men samtidigt försämrar sakägarnas möjligheter att utnyttja överlämnandemöjligheten. Det påtalas även att omständigheter som påverkar en sakägares vilja att begära överlämnande kan komma fram under själva förrättningen. (Prop. 1995/96:78 s. 62.)

Enligt utredningen är uttalandena i förarbetena fortfarande relevanta.

Utredningen bedömer att för att uppfylla objektivitetsprincipens krav på en prövning som är objektiv ska sakägare ha rätt att under hela handläggningen av ett förrättningsärende begära att förrättningen överlämnas till den statliga lantmäterimyndigheten. Det innebär att den enskildes rätt att begära överlämning av förrättningen motsvarar grundläggande krav på rättssäkerhet i myndighetsutövning.

En viktig utgångspunkt för utredningens bedömning är att bestämmelserna i 5 § 1 lagen om kommunal lantmäterimyndighet och bestämmelsen i 4 kap. 7 a § fastighetsbildningslagen ska säkerställa att förrättningsärenden som behöver genomföras i ett sammanhang också kan utföras på detta sätt. Eftersom de kommunala lantmäterimyndigheterna har behörighet inom en kommun följer det av bestämmelsen i fastighetsbildningslagen att ärendet ska överlämnas till Lantmäteriet, om någon sakägare begärt det. Bestämmelser om hur och när ett förrättningsärende efter en begäran av sakägare ska överlämnas behöver regleras på ett sätt som motsvarar grundläggande krav på rättssäkerhet i förhållande till alla sakägare och på ett sätt som kan ställas vid myndighetsutövning. Utredningen gör därför bedömningen att någon tidsgräns för en sakägarens begäran om överlämning av en förrättning inte bör införas.

9.4.3 Sakägares ansvar för förrättningskostnader när en begäran om överlämnande skett i uppenbart otillbörligt syfte

Förslag: En ny bestämmelse införs i 4 kap. 7 a § fastighetsbildningslagen (1970:988) som innebär att om en sakägare har begärt överlämning av förrättningen i uppenbart otillbörligt syfte ska sakägaren betala de ökade förrättningskostnaderna, oavsett hur förrättningskostnaderna i övrigt ska fördelas mellan sakägarna i förrättningen. Innan ett sådant beslut fattas ska sakägaren ges tillfälle att yttra sig.

Skälen för utredningens förslag

I fall där en förrättning gäller flera sakägare behöver det enligt utredningens utvärdering i kapitel 8 (avsnitt 8.6.3) övervägas om det behöver införas en bestämmelse i 4 kap. 7 a § fastighetsbildningslagen som inte innebär en begränsning i en enskild sakägares rätt att begära att ärendet överlämnas till Lantmäteriet, men som reglerar fördelningen av kostnaderna för Lantmäteriets handläggning mellan sakägarna om en sakägare begär överlämning till Lantmäteriet i uppenbart otillbörligt syfte.

Utredningen har i föregående avsnitt (avsnitt 9.4.2) bedömt att de krav på rättssäkerhet som ställs på förrättningsverksamheten innebär att sakägare ska rätt att under hela handläggningstiden begära överlämning av förrättningar som avses i 4 kap. 7 a § fastighetsbildningslagen och att bestämmelsen därför inte bör inte ändras.

I vissa fall kan det vara motiverat att en sakägare får stå för vissa kostnader som uppstår genom att ett förrättningsärende överlämnas till Lantmäteriet. Det gäller begäran om överlämningar om det bedöms att begäran om överlämnande har skett i uppenbart otillbörligt syfte till exempel för att fördröja handläggningen av förrättningen. Ett exempel på liknande rättslig reglering i annan lagstiftning är bestämmelserna i 18 kap. rättegångsbalken om rättegångskostnader. I 18 kap. 6 § rättegångsbalken finns en bestämmelse om ersättningsskyldighet för den merkostnad som vållats genom en parts försummelse.

För att minska risken för att begäran om överlämnande sker i uppenbart otillbörligt syfte föreslår utredningen en ny bestämmelse som innebär att om en sakägare har begärt överlämning av en förrättning i uppenbart otillbörligt syfte ska sakägaren betala de ökade förrättningskostnaderna oavsett hur förrättningskostnaderna i övrigt ska fördelas mellan sakägarna. Sakägaren ska innan ett sådant beslut fattas få tillfälle att yttra sig. Bestämmelsen bör föras in i ett nytt stycke i 4 kap. 7 a § fastighetsbildningslagen.

Sakägare som begärt en överlämning i uppenbart otillbörligt syfte bör enligt utredningen betala de kostnader som uppstått med anledning av att ärendet överlämnas till Lantmäteriet. Förslaget innebär att förutsättningarna för effektivitet och rättssäkerhet förbättras vid handläggning av förrättningsärenden med flera sakägare. Enligt utredningens bedömning är förslaget en tillåten inskränkning av den enskildes rätt utan att det minskar på rättssäkerheten för den berörda sakägaren.

Utredningen föreslår därför att det i ett nytt tredje stycke i 4 kap. 7 a § fastighetsbildningslagen anges att om en sakägare begärt överlämning till den statliga lantmäterimyndigheten i uppenbart otillbörligt syfte, ska sakägaren betala de ökade förrättningskostnaderna, oavsett hur förrättningskostnaderna i övrigt ska fördelas. Av den nya bestämmelsen ska också framgå att sakägaren ska få möjlighet att yttra sig innan ett beslut meddelas enligt den nya bestämmelsen.

9.4.4 Fördelning av kostnader mellan en kommunal lantmäterimyndighet och Lantmäteriet vid överlämning av ärenden

Bedömning: Det behövs inte en särskild bestämmelse om fördelningen av kostnader mellan en kommunal lantmäterimyndighet och Lantmäteriet vid överlämning av ärenden. Det ingår i Lantmäteriets övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten att klargöra den interna fördelningen av kostnader mellan myndigheterna. Det kan göras genom att Lantmäteriet inom ramen för sitt övergripande ansvar tar fram riktlinjer för kostnadsfördelningen när ett ärende överlämnas.

Skälen för utredningens bedömning

Enligt utredningens utvärdering finns det vissa oklarheter i en kommunal lantmäterimyndighets och Lantmäteriets ekonomiska mellanhavanden vid överlämnanden av förrättningar enligt 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

Enligt gällande rätt ska sakägarna betala avgift som täcker kostnaderna för den förrättning som har utförts av lantmäterimyndigheten. Detta gäller också förrättningar som har påbörjats av en kommunal lantmäterimyndighet och därefter överlämnats till Lantmäteriet.

Om den kommunala lantmäterimyndigheten har beslutat om delräkning enligt 9 § förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar före överlämningen, debiterar Lantmäteriet sakägarna enbart för de förrättningskostnader som uppstått efter överlämningen.

Om den kommunala lantmäterimyndigheten inte har beslutat om en delräkning före överlämningen är det alltså Lantmäteriet som fattar beslut om debitering av hela förrättningskostnaden gentemot sakägarna. I sådana fall uppstår det ett behov av avräkning mellan Lantmäteriet och den kommunala lantmäterimyndigheten.

Bestämmelserna om uttag av avgifter i förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar gäller alltså hur och när avgifter som ska betalas av sakägare ska debiteras också när en förrättning lämnas över från en kommunal lantmäterimyndighet till Lantmäteriet.

Hur kostnaderna för ett förrättningsärende som överlämnas av en kommunal lantmäterimyndighet till Lantmäteriet debiteras är alltså tydligt reglerat i förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar och innebär inte några oklarheter i förhållande till sakägare.

Den fråga som utredningen behöver ta ställning blir om och hur kostnaderna för själva överlämnandet mellan en kommunal lantmäterimyndighet och Lantmäteriet behöver fördelas mellan lantmäterimyndigheterna och om det behöver bestämmas i förordningen om avgifter i lantmäteriförrättningar eller i annan författning.

Det är viktigt att överlämning av förrättningsärenden inte leder till ett omfattande administrativt arbete för de berörda myndigheterna. Debiteringen av förrättningskostnader genom uttag av avgifter i ett förrättningsärende som har överlämnats till Lantmäteriet ska vara enkelt, enhetligt och transparent för sakägarna.

Enligt utredningens bedömning ingår det i Lantmäteriets övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten att klargöra den interna kostnadsfördelningen mellan lantmäterimyndigheterna, exempelvis genom framtagande av riktlinjer för överlämnande. Utredningen har i kapitel 7 föreslagit ett gemensamt ärendehanteringssystem för all förrättningsverksamhet. Enligt utredningen kommer det att underlätta överlämning av ärenden i flera avseenden och också underlätta en beräkning som kan läggas till grund för hur de administrativa kostnaderna vid överlämning av förrättningsärenden ska fördelas mellan myndigheterna.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det inte finns skäl att författningsreglera kostnadsfördelningen mellan en kommunal lantmäterimyndighet och Lantmäteriet vid överlämning av förrättningsärenden från en kommunal lantmäterimyndighet till Lantmäteriet.

9.5 En tydligare rättslig reglering av en kommunal lantmäterimyndighets uppdragsverksamhet

9.5.1 En kommunal lantmäterimyndighets uppdragsverksamhet regleras i en ny bestämmelse i lagen om kommunal lantmäterimyndighet

Bedömning: En kommunal lantmäterimyndighets uppdragsverksamhet ska regleras i en ny bestämmelse i lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningens utvärdering visar att det saknas ett uttryckligt rättsligt stöd för de kommunala lantmäterimyndigheterna att bedriva uppdragsverksamhet. Som rättsligt stöd brukar framhållas att myndighetsservice anges i 2 § 2 lagen om kommunal lantmäterimyndighet och att uttalanden i förarbetena till denna bestämmelse beskriver exempel på uppgifter som utgör uppdragsverksamhet (prop. 1995/ 96:78 s. 72 f.).

Den verksamhet som kommunala lantmäterimyndigheter nu utför som myndighetsservice enligt förarbeten till lagen om kommunal

lantmäterimyndighet är inte förenlig med den nuvarande bestämmelsen om serviceskyldighet enligt 6 § förvaltningslagen (2017:900). En tydlig rättslig reglering av de kommunala lantmäterimyndigheternas uppdragsverksamhet är också en grundläggande förutsättning för att säkerställa att myndighetens verksamhet är förenlig med legalitetsprincipen. Det är i sin tur en förutsättning för effektivitet och rättssäkerhet i myndighetens verksamhet.

Inledningsvis kan konstateras att den allmänna serviceskyldigheten som regleras i 6 § förvaltningslagen gäller alla myndigheter och därför inte behöver regleras särskilt i lagen om kommunal lantmäterimyndighet. Detsamma gäller skyldigheten att samverka med andra myndigheter enligt 8 § förvaltningslagen. Utredningen kan också konstatera att användningen av begreppet myndighetsservice i lagen om kommunal lantmäterimyndighet inte längre stämmer överens med vad som nu är gällande rätt enligt förvaltningslagen och att begreppet därför inte bör användas för att definiera vad som ingår i de kommunala lantmäterimyndigheternas ansvarsområde.

Med begreppet uppdragsverksamhet brukar avses avgiftsbelagd verksamhet som inte är offentligrättslig verksamhet. I uppdragsverksamhet ingår exempelvis tillhandahållande av olika tjänster på uppdrag av enskilda eller myndigheter, mot en avgift. Utredningen har redogjort för de kommunala lantmäterimyndigheternas nuvarande uppdragsverksamhet i kapitel 8.

Frågan om en kommunal lantmäterimyndighet ska få bedriva uppdragsverksamhet inom sitt verksamhetsområde bör bestämmas med utgångspunkt från motsvarande bestämmelser som gäller för Lantmäteriet, och med beaktande av att de kommunala lantmäterimyndigheterna i dag rent faktiskt bedriver sådan verksamhet.

Lantmäteriets uppdragsverksamhet regleras utförligt i 10–12 §§ förordningen med instruktion för Lantmäteriet. Dessa bestämmelser gäller också uppdragsverksamhet inom andra verksamhetsområden än fastighetsbildningsverksamhet hos Lantmäteriet.

Att uppdragsverksamhet får bedrivas i anslutning till fastighetsbildningsverksamheten är generellt förknippat med att det anses bidra till effektiviteten i de processer som hänger samman med samhällsbyggande i bred bemärkelse. Utifrån kommunernas perspektiv bidrar uppdragsverksamheten till en effektivare samhällsbyggnadsprocess, vilket är en av flera anledningar till att en kommun ansöker om inrättande av en kommunal lantmäterimyndighet.

Det finns behov av en tydlig rättslig reglering av uppdragsverksamhet i en kommunal lantmäterimyndighet

De synergieffekter som kan uppstå genom en kommunal lantmäterimyndighets uppdragsverksamhet gentemot den egna kommunen måste vägas mot den kommunala lantmäterimyndighetens självständighet gentemot kommunen och mot risken för förtroendeskada i förhållande till den kommunala lantmäterimyndighetens förrättningsverksamhet. Det är en risk som brukar uppmärksammas när det gäller uppdragsverksamhet som bedrivs i anslutning till all fastighetsbildningsverksamhet. Risker för förtroendeskada måste övervägas noggrant, särskilt för en kommunal lantmäterimyndighet, eftersom myndigheten i dessa fall är en del av kommunens organisation och den kommunala lantmäterimyndigheten kan utföra uppdrag åt kommunen. Det gäller särskilt uppdrag som avser att utföra verksamhet som ligger inom den kommunala samhällbyggnadsförvaltningens verksamhet. Det är därför särskilt viktigt att det är tydligt vad som gäller i fråga om den kommunala lantmäterimyndighetens uppdragsverksamhet.

Eftersom de kommunala lantmäterimyndigheterna redan i dag bedriver verksamhet som enligt nuvarande lagstiftning bör anses som uppdragsverksamhet och förutsättningarna bör vara lika för alla lantmäterimyndigheter, gör utredningen bedömningen att även kommunala lantmäterimyndigheter bör kunna bedriva uppdragsverksamhet under förutsättning att det är tydligt vilka slag av uppdrag som en kommunal lantmäterimyndighet får utföra på uppdrag av kommunen.

Avgifter för en kommunal lantmäterimyndighets uppdragsverksamhet

Det bör anges i en särskild bestämmelse i lagen om kommunal lantmäterimyndighet att en kommunal lantmäterimyndighet ska ta ut avgifter för uppdragsverksamhet. Ersättningen för uppdragsverksamheten som genomförs av den kommunala lantmäterimyndigheten ska disponeras av den kommunala lantmäterimyndigheten. Det är viktigt inte minst för att säkerställa transparensen i den kommunala lantmäterimyndighetens uppdragsverksamhet.

Den rättsliga grunden för de kommunala lantmäterimyndigheternas rätt att bedriva uppdragsverksamhet ska tydliggöras och

uppdragsverksamheten ska avgränsas tydligt så att risken för förtroendeskada till den kommunala lantmäterimyndighetens förrättningsverksamhet minimeras. Det behöver därför uttryckligen anges vad som ingår i den uppdragsverksamhet som en kommunal lantmäterimyndighet får utföra.

9.5.2 Ny bestämmelse om uppdragsverksamhet

Förslag: Enligt en ny bestämmelse i 5 a § lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet får en kommunal lantmäterimyndighet inom sitt verksamhetsområde utföra uppdragsverksamhet under förutsättning att verksamheten inte påverkar myndighetens oberoende i förhållande till kommunen och att verksamhetens omfattning inte medför en negativ inverkan på handläggningstiderna i myndighetens förrättningsverksamhet.

Uppdragsverksamheten får endast omfatta

1. upprättande av fastighetsförteckning samt fastighets- och arkivutredning,
2. rådgivning och utbildning i fastighetsrättsliga frågor,
3. upprättande av ansökan om lagfart, värdeintyg för lagfart och nybyggnadskarta, om uppdragsverksamheten utförs i samband med ärende i förrättningsverksamhet, och
4. gränsutvisning.

Skälen för utredningens förslag

En kommunal lantmäterimyndighet bör ha möjlighet att bedriva uppdragsverksamhet huvudsakligen utifrån samma förutsättningar som Lantmäteriet. För att underlätta uppföljningen av sådan verksamhet i all fastighetsbildningsverksamhet, bör beskrivningen av verksamheterna utformas på samma sätt som för Lantmäteriet i relevanta delar enligt 12 § förordningen med instruktion för Lantmäteriet.

Villkor för en kommunal lantmäterimyndighets uppdragsverksamhet

Den verksamhet som de kommunala lantmäterimyndigheterna i dag utför som uppdragsverksamhet och som genomförs i förhållande till kommunen bör anges i en särskild bestämmelse i lagen om kommunal lantmäterimyndighet och förenas med särskilda villkor så att myndighetens oberoende i förhållande till kommunen kan upprätthållas. Uppdragsverksamhet som innebär att den kommunala lantmäterimyndighetens oberoende kan ifrågasättas, kan innebära att villkoren för kommunens tillstånd inte kan anses vara uppfyllda. Det är därför särskilt viktigt att den rättsliga regleringen av uppdragsverksamheten är tydlig.

Ett villkor för att en kommunal lantmäterimyndighet ska få bedriva uppdragsverksamhet bör därför vara att uppdraget inte får riskera myndighetens oberoende i förhållande till kommunen.

Ytterligare ett villkor är att uppdragsverksamheten inte får ha den omfattning att handläggningstiden för de förrättningsärenden som den kommunala lantmäterimyndigheten svarar för påverkas negativt. En kommunal lantmäterimyndighet ska alltså kunna visa att myndighetens förrättningsverksamhet inte påverkas negativt av uppdragsverksamheten.

Tillåten uppdragsverksamhet

Enligt förarbetena till den nuvarande lagen om kommunal lantmäterimyndighet bedömdes viss uppdragsverksamhet kunna utföras av en kommunal lantmäterimyndighet. Exempel på sådana uppdrag som anges i förarbetena är upprättande av fastighetsplan och nybyggnadskarta, utförande av lägeskontroll, ajourhållning av primärkarta, fastighetsutredningar, upprättande av fastighetsägarförteckningar och i viss annan fastighetsrättslig service (prop. 1995/96:78 s. 50 och 73).

Enligt utredningen motsvarar beskrivningen i förarbetena i huvudsak fyra typer av verksamheter som är tillåtna för Lantmäteriet enligt 12 § förordningen med instruktion för Lantmäteriet.

En motsvarande beskrivning av tillåten uppdragsverksamhet bör anges i en ny bestämmelse om en kommunal lantmäterimyndighets uppdragsverksamhet. Den ska då kunna omfatta

1. upprättande av fastighetsförteckning samt fastighets- och arkivutredning,
2. rådgivning och utbildning i fastighetsrättsliga frågor,
3. upprättande av ansökan om lagfart, värdeintyg för lagfart och nybyggnadskarta, om uppdragsverksamheten utförs i samband med ärende i förrättningsverksamhet, och
4. gränsutvisning.

Upprättande av fastighetsförteckning samt fastighets- och arkivutredning omfattar uppdrag som i stor utsträckning baserar sig på uppgifter som finns i en kommunal lantmäterimyndighets arkiv. Fastighetsförteckningar behövs bland annat för kommunernas arbete med att enligt 5 kap. plan- och bygglagen (2010:900) ta fram detaljplaner.

Rådgivning och utbildning i fastighetsrättsliga frågor kan avse en kommunal lantmäterimyndighets utbildning som exempelvis riktas till kommunens planavdelning och andra uppdrag som en kommunal lantmäterimyndighet utför i dag på uppdrag av kommunen i kommunens plan- och byggverksamhet.

Upprättande av ansökan om lagfart, värdeintyg för lagfart och nybyggnadskarta, om uppdragsverksamheten utförs i samband med ärende i förrättningsverksamhet omfattar uppdrag som, om de kan utföras i direkt samband med förrättningen, ger en stor fördel till framför allt privatpersoner som är sakägare. Exempelvis ger värdeintyg för lagfart sakägaren nödvändiga dokument för att kunna ansöka om lagfart för en nybildad fastighet.

Utredningens förslag är att en ny bestämmelse införs i 5 a § lagen om kommunal lantmäterimyndighet som anger att en kommunal lantmäterimyndighet får utföra uppdragsverksamhet som innebär upprättande av fastighetsförteckning samt fastighets- och arkivutredning, rådgivning och utbildning i fastighetsrättsliga frågor, upprättande av ansökan om lagfart, värdeintyg för lagfart och nybyggnadskarta, om uppdragsverksamheten utförs i samband med ärende i förrättningsverksamhet och gränsutvisning. Uppdragsverksamheten får utföras under förutsättning att verksamheten inte påverkar myndig-

hetens oberoende i förhållande till kommunen och att verksamhetens omfattning inte medför en negativ inverkan på handläggningstiderna i myndighetens förrättningsverksamhet.

Redovisning av uppdragsverksamheten

För att villkoren enligt 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet som gäller den kommunala lantmäterimyndighetens oberoende i förhållande till kommunen ska kunna säkerställas, och för att det dessutom ska kunna bedömas om och hur uppdragsverksamheten påverkar den kommunala lantmäterimyndighetens effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet, är det viktigt att redovisningen av uppdragsverksamheten i en kommunal lantmäterimyndighet är enhetlig och transparent. Det bör därför i författning klargöras att en kommunal lantmäterimyndighet ska redovisa uppdragsverksamheten till Lantmäteriet. I kapitel 7 har utredningen föreslagit att Lantmäteriet ska ansvara för uppföljning och redovisning av fastighetsbildningsverksamheten i hela landet. Det omfattar också uppföljning och redovisning av uppdragsverksamheten inom fastighetsbildningsverksamheten i hela landet.

9.5.3 Ny bestämmelse om avgifter i uppdragsverksamhet

Förslag: En bestämmelse införs i 5 a § tredje stycket i lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet om att en kommunal lantmäterimyndighet ska ta ut avgifter för genomförd uppdragsverksamhet och redovisa resultatet till den statliga lantmäterimyndigheten.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningens förslag i föregående avsnitt innebär att en kommunal lantmäterimyndighet ska ha möjlighet att bedriva uppdragsverksamhet som innebär upprättande av fastighetsförteckning samt fastighets- och arkivutredning, rådgivning och utbildning i fastighetsrättsliga frågor, upprättande av ansökan om lagfart, värdeintyg för lagfart och

nybyggnadskarta om det utförs i samband med ärende i förrättningsverksamhet och gränsutvisning.

Enligt 30 § 5 förordningen med instruktion för Lantmäteriet ska Lantmäteriet ta ut avgift för uppdragsverksamhet. Utredningen föreslår att motsvarande bestämmelse införs i ett tredje stycke i 5 a § lagen om kommunal lantmäterimyndighet. Bestämmelsen innebär att det rättsliga stödet för en kommunal lantmäterimyndighet att ta ut avgifter tydliggörs och att en skyldighet att redovisa resultatet av uppdragsverksamheten till den statliga lantmäterimyndigheten införs. Det är en viktig förutsättning för att det ska vara möjligt att följa upp att villkoren för att bedriva uppdragsverksamhet är uppfyllda och för att säkerställa att regeringen och andra får tillgång till en transparent och lika redovisning av uppdragsverksamhet för alla kommunala lantmäterimyndigheter och Lantmäteriet.

10 Nuvarande bestämmelser om villkor för att få regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet och beskrivning av verksamheten i de kommunala lantmäterimyndigheterna

10.1 Inledning

Lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet anger i 2 § de villkor som ska vara uppfyllda för att regeringen ska ge en kommun tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. I 4 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet anges när en kommunal lantmäterimyndighet ska börja sin verksamhet och i 7 § samma lag anges när en kommuns tillstånd efter egen ansökan upphör och därmed också förrättningsverksamheten.

I dag har 40 av landets 290 kommuner fått tillstånd av regeringen att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. Det är Borås, Eskilstuna, Gävle, Göteborgs, Halmstads, Haninge, Helsingborgs, Huddinge, Hässleholms, Jönköpings, Kalmar, Karlskoga, Karlstads, Kristianstads, Landskrona, Linköpings, Lunds, Malmö, Motala, Mölndals, Nacka, Norrköpings, Sandvikens, Skellefteå, Skövde, Stockholms, Sundsvalls, Södertälje, Trollhättans, Täby, Uddevalla, Umeå, Uppsala, Varbergs, Vänersborgs, Västerås, Växjö, Örebro, Örnsköldsviks och Östersunds kommun.

De flesta av de nuvarande kommunala lantmäterimyndigheterna har inrättats av kommuner som fått regeringens tillstånd i nära anslutning till att lagen om kommunal lantmäterimyndighet trädde i

kraft den 1 januari 1996. De två senaste tillstånden att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet beslutade regeringen om år 2013 efter en ansökan av Haninge kommun och år 2021 efter en ansökan av Eskilstuna kommun.

Regeringen har under senare år i flera fall beslutat att avslå ansökningar från olika kommuner om att få inrätta en kommunal lantmäterimyndighet.

Utredningen ska enligt sina direktiv utvärdera villkoren för att en kommun ska få tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet och föreslå vilka villkor som ska gälla. Utredningen ska också ta ställning till om förutsättningarna för övergången till eller från en kommunal lantmäterimyndighet behöver regleras.

I detta kapitel redovisar utredningen villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet och beskriver hur regeringen har tillämpat dessa villkor vid några kommuners ansökningar om att få inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. Utredningen utvärderar utifrån detta de nuvarande villkoren för att få tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet.

I avsnitt 10.2 beskrivs de olika villkor som enligt nuvarande bestämmelse i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet ska vara uppfyllda för att en kommun ska få regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet och hur dessa villkor har tillämpats vid regeringens bedömning av ansökningar om att få tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. I avsnitt 10.3 redovisas de kommunala lantmäterimyndigheternas organisation inom kommunen och de uppgifter som utredningen har inhämtat från de kommunala lantmäterimyndigheterna om intäkterna i de kommunala lantmäterimyndigheternas förrättningsverksamhet. I det avsnittet redovisas också de kommunala lantmäterimyndigheternas intäkter för utförande av annan verksamhet.

Bestämmelser om övergången till eller från en kommunal lantmäterimyndighet beskrivs i avsnitt 10.4.

En beskrivning av olika rapporter finns i avsnitt 10.5. Synpunkter från Lantmäteriet, de kommunala lantmäterimyndigheterna och sakägare eller privata aktörer som företräder sakägare som gäller den nuvarande bestämmelsen redovisas i avsnitt 10.6. I avsnitt 10.7 utvärderar utredningen de villkor som enligt nuvarande bestämmelse i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet gäller för att

en kommun ska få regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet.

10.2 Förutsättningar för tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet

I 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet anges flera olika villkor som alla måste vara uppfyllda för att en kommun ska kunna få tillstånd av regeringen att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. I detta avsnitt beskrivs nuvarande villkor i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet och hur de olika villkoren enligt bestämmelsen har tillämpats när regeringen har tagit ställning till ansökningar om att få tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet.

10.2.1 Hela kommunen som verksamhetsområde

Enligt villkoret i 2 § 1 lagen om kommunal lantmäterimyndighet ska kommunen visa att den kommunala lantmäterimyndigheten kommer att få hela kommunen som sitt verksamhetsområde för att tillstånd ska kunna beviljas. Det innebär att en kommunal lantmäterimyndighets geografiska behörighet är bestämd till att omfatta hela kommunens yta (prop. 1995/96:78 s. 72).

10.2.2 Arbetsuppgifter som väsentligen kommer att begränsas till förrättningsverksamhet och myndighetsservice i anslutning till förrättningsverksamhet

Enligt villkoret i 2 § 2 lagen om kommunal lantmäterimyndighet ska kommunen visa att den kommunala lantmäterimyndighetens arbetsuppgifter väsentligen kommer att begränsas till förrättningsverksamhet och myndighetsservice i anslutning till förrättningsverksamheten.

Av motiven till villkoret i 2 § 2 framgår att villkoret beskriver att en kommunal lantmäterimyndighets verksamhet ska vara fristående i förhållande till kommunens verksamhet vilket är av grundläggande betydelse för att iaktta kraven i regeringsformen om saklighet och opartiskhet (prop. 1995/96:78 s. 49 f. och s. 72 f.).

I förarbetena anges också att de arbetsuppgifter vid sidan av förrättningsverksamheten som en kommunal lantmäterimyndighet bör kunna utföra som myndighetsservice i anslutning till förrättningsverksamheten med bibehållen rättssäkerhet är till exempel upprättande av fastighetsplan och nybyggnadskarta och annan fastighetsrättslig service (prop. 1995/96:78 s. 50 och s. 73).

10.2.3 Lämplig organisation och tillräcklig omfattning

Enligt villkoret i 2 § 3 lagen om kommunal lantmäterimyndighet ska kommunen visa att den kommunala lantmäterimyndigheten kommer att få en för ändamålet lämplig organisation och en verksamhet som kan beräknas få tillräcklig omfattning för att nödvändig kompetens ska kunna upprätthållas.

Av förarbetena till bestämmelsen framgår att avsikten med villkoret är att säkerställa att myndighetens oberoende ställning inte kan ifrågasättas och att myndighetens bemanning inte ska bli alltför liten (prop. 1995/96:78 s. 73).

I förarbetena anges att frågan om arbetsuppgifterna för den kommunala lantmäterimyndigheten är nära knuten till frågan om myndighetens inplacering i den kommunala organisationen. Enligt förarbetena måste den kommunala lantmäterimyndigheten vara fristående från kommunens politiska ledning. Om den inordnas under en befintlig nämnd eller annan kommunal enhet får myndigheten inte i sin verksamhet utsättas för politiska påtryckningar från den nämnden eller enheten. I förarbetena anges att en kommunal lantmäterimyndighet inte ska kunna vara inordnad under en nämnd med ansvar för mark- och exploateringsverksamheten eller i en förvaltningsorganisation vars verksamheter har sådan karaktär. (Prop. 1995/96:78 s. 50–51.)

För att en kommunal lantmäterimyndighet ska kunna upprätthålla den kompetens som krävs för att bedriva förrättningsverksamhet måste verksamheten vid myndigheten ha viss omfattning. Bedömningen av vad som avses med tillräcklig omfattning ska enligt förarbetena anpassas till de förändrade förutsättningar som kan komma att gälla vid de tidpunkter då prövningen ska ske. (Prop. 1995/96:78 s. 51.)

10.2.4 Minst två tjänstemän som har den kompetens och erfarenhet som krävs för handläggning

Enligt villkoret i 2 § 4 lagen om kommunal lantmäterimyndighet ska kommunen visa att minst två tjänstemän inom den kommunala lantmäterimyndigheten kommer att ha den kompetens och erfarenhet som krävs för att handlägga förrättningar.

Av förarbetena till bestämmelsen framgår att villkoret gäller krav på att minst två tjänstemän ska ha kompetens att handlägga förrättningar. Villkoret utgör inte något formellt behörighetskrav för att arbeta som förrättningslantmätare, utan det är enligt förarbetena tillräckligt att personen har civilingenjörsexamen från teknisk högskola med inriktning mot lantmäterifrågor eller motsvarande kunskaper samt minst två års erfarenhet av sådan verksamhet som utförs vid lantmäterimyndighet. (Prop. 1995/96:78 s. 52.)

10.2.5 Informationssystemen har en lämplig teknisk standard

Enligt villkoret i 2 § 5 lagen om kommunal lantmäterimyndighet krävs att myndighetens informationssystem kommer att få en sådan teknisk standard som säkerställer det informationsutbyte mellan stat och kommun som behövs inom lantmäteriområdet.

Enligt förarbetena ska de informationssystem som den kommunala lantmäterimyndigheten använder ha den tekniska standard som krävs för att säkra det informationsutbyte som behövs inom lantmäteriområdet (prop. 1995/96:78 s. 53 och 73 f.).

10.2.6 Regeringens tillämpning av villkoren i lagen om kommunal lantmäterimyndighet

Inledning

De två senaste tillstånden att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet som regeringen beslutade om gällde inrättande av en kommunal lantmäterimyndighet i Haninge kommun år 2013 och i Eskilstuna kommun år 2021.

Under de senaste tio åren har regeringen beslutat om avslag av ansökningar om att få tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet från Falu kommun, Härryda kommun, Höganäs kom-

mun, Järfälla kommun, Ljusdals kommun, Malung-Sälens kommun, Vetlanda kommun och Ängelholms kommun.

I följande avsnitt beskrivs regeringens tillämpning av villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet vid prövningen av några av dessa ansökningar. De ansökningar och beslut av regeringen som utredningen beskriver belyser regeringens tillämpning av villkoren utifrån ett tidsperspektiv och utifrån de olika villkor i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet som särskilt har beskrivits i tillståndsärendet.

Regeringens beslut om att bifalla ansökningar om att få inrätta en kommunal lantmäterimyndighet

Regeringens beslut år 2013 gällande ansökan från Haninge kommun

I regeringsbeslutet den 21 november 2013 prövade regeringen ansökan från Haninge kommun om tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet (regeringsbeslut IV2 S2013/6545/PBB). Kommunen angav i ansökan att den kommunala lantmäterimyndigheten skulle sysselsätta fem till sex årsarbetskrafter och att organisationen skulle komma att utökas med minst två nya heltidstjänster som förrättningslantmätare.

Regeringen biföll Haninge kommuns ansökan med en kortfattad motivering där regeringen konstaterade att en kommun som uppfyller de i lagen om kommunal lantmäterimyndighet angivna villkoren ska tillåtas svara för fastighetsbildningsverksamheten i kommunen och att Haninge kommun uppfyllde villkoren i lagen.

Regeringens beslut år 2021 gällande ansökan från Eskilstuna kommun

I regeringsbeslutet den 28 oktober 2021 prövades en ansökan från Eskilstuna kommun om tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet (regeringsbeslut V1 Fi2021/01457). Kommunen angav i ansökan att den kommande kommunala lantmäterimyndigheten skulle sysselsätta åtta till nio årsarbetskrafter varav sex tjänstemän skulle rekryteras som förrättningslantmätare.

Frågorna som särskilt övervägdes och beskrevs i regeringens beslut var om villkoren enligt 2 § 3 och 4 lagen om kommunal lantmäterimyndighet var uppfyllda.

I sitt beslut konstaterade regeringen att Eskilstuna kommun planerade för totalt knappt nio årsarbetskrafter inom den blivande myndigheten, varav sex årsarbetskrafter skulle vara beslutande förrättningslantmätare. Regeringen ansåg att denna bemanning framstod som rimlig i förhållande till förrättningsverksamhetens omfattning i kommunen, baserat på statistik från Lantmäteriet. Den planerade bemanningen bedömdes uppfylla villkoret i 2 § 4 lagen om kommunal lantmäterimyndighet att minst två av tjänstemännen inom myndigheten skulle ha den kompetens och erfarenhet som krävs för att handlägga förrättningar.

Regeringen konstaterade också att den blivande myndigheten, sett till beräknade intäkter skulle vara en av de sex största av de dåvarande 39 kommunala lantmäterimyndigheterna. Med hänsyn till det förväntade antalet ärenden, den ekonomiska omfattningen och den kompetens som redan fanns inom kommunens samhällsbyggnadsverksamhet, gjorde regeringen den samlade bedömningen att verksamheten skulle få en sådan omfattning att nödvändig kompetens kunde upprätthållas över tid.

Regeringen beviljade Eskilstuna kommuns ansökan om att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet.

Regeringens beslut om att avslå ansökningar om att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet

Regeringens beslut år 2016 gällande ansökan från Ängelholms kommun

I regeringsbeslutet den 8 december 2016 prövade regeringen en ansökan från Ängelholms kommun om att få tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet (regeringsbeslut III2 N2015/03324/PBB). Den fråga som regeringen särskilt beskrev och övervägde i regeringsbeslutet var om den kommunala lantmäterimyndigheten skulle få en för ändamålet lämplig organisation och en verksamhet som kan beräknas få tillräcklig omfattning för att nödvändig kompetens ska kunna upprätthållas, alltså villkoret i 2 § 3 lagen om kommunal lantmäterimyndighet. Kommunen angav i ansökan

att den kommande kommunala lantmäterimyndigheten skulle sysselsätta fyra till fem årsarbetskrafter.

Regeringen konstaterade i beslutet att fastighetsbildningsverksamheten utgör en viktig del av samhällets grundläggande infrastruktur för vilken staten har ett övergripande ansvar och att det inte ”har varit lagstiftarens mening att fastighetsbildningsverksamheten ska splittras upp på många mindre kommuner”. Regeringen konstaterade också att ”möjligheten att ansöka och få regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet ska ses som en undantagsmöjlighet”.

Som skäl för regeringens bedömning utifrån villkoret i 2 § 3 lagen om kommunal lantmäterimyndighet angav regeringen att fastighetsbildningsverksamhet innebär myndighetsutövning där motstående intressen ska vägas samman vilket ställer höga krav på opartiskhet och rättssäkerhet samt enhetlighet och förutsägbarhet i handläggning. Regeringen konstaterade att den kommunala lantmäterimyndigheten måste vara fristående från kommunens politiska ledning och inte får vara inordnad under en nämnd med ansvar för mark- och exploateringsverksamhet eller i en förvaltningsorganisation vars verksamhet har sådan karaktär.

Den kommunala lantmäterimyndighetens verksamhet skulle enligt ansökan tillhöra ”Huvuduppdrag samhällsutveckling” under en myndighetsnämnd, vilket regeringen bedömde var förenligt med villkoret om lämplig organisation i 2 § 3 lagen om kommunal lantmäterimyndighet. När det gällde villkoret i samma bestämmelse om att verksamheten ska ha tillräcklig omfattning för att nödvändig kompetens ska kunna upprätthållas beskrev regeringen att en sådan bedömning enligt förarbetena till 2 § 3 lagen om kommunal lantmäterimyndighet ska anpassas till de förutsättningar som kan komma att gälla vid de tidpunkter då prövningen sker.

Regeringen konstaterade att ”de tekniska och organisatoriska förutsättningarna har förändrats sedan 1995” och att ”bedömningen av lagens villkor avseende verksamhetens omfattning för att nödvändig kompetens ska kunna upprätthållas numera leder till att kraven på verksamheten måste sättas högre än vad som bedömdes lämpligt när lagen trädde i kraft”.

Regeringen beaktade att ”det råder stor brist på lantmätarkompetens inom hela samhällsbyggnadsområdet varför en effektiv användning av de begränsade resurserna är kritisk” och att ”en uppsplitt-

ring av verksamheten får negativa konsekvenser för det statliga åtagandet att upprätthålla verksamhet över hela landet".

Regeringen betonade att inrättandet av en kommunal lantmäterimyndighet är ett långsiktigt åtagande och att "detta ställer ytterligare krav på att verksamheten även långsiktigt uppnår en sådan omfattning att verksamheten kan bedrivas på ett effektivt och rättssäkert sätt och så att nödvändig kompetens kan upprätthållas, även när marknaden viker".

Mot bakgrund av dessa skäl bedömde regeringen att kraven på verksamhetens omfattning för att nödvändig kompetens ska kunna upprätthållas enligt villkoret i 2 § 3 lagen om kommunal lantmäterimyndighet inte var uppfyllda och avslog därför ansökningen från Ängelholms kommun.

Regeringens beslut år 2017 gällande ansökan från Ljusdals kommun

I regeringsbeslutet den 16 november 2017 prövade regeringen en ansökan från Ljusdals kommun om att få tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet (regeringsbeslut III6 N2017/02667/PBB). Kommunen angav i ansökan att den kommande kommunala lantmäterimyndigheten skulle sysselsätta fem årsarbetskrafter.

Den fråga som regeringen bedömde särskilt gällde villkoret i 2 § 3 lagen om kommunal lantmäterimyndighet om lämplig organisation och tillräcklig omfattning för att upprätthålla nödvändig kompetens.

Regeringen konstaterade på samma sätt som i beslutet som gällde ansökan från Ängelholms kommun bland annat att möjligheten att ansöka och få regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet ska ses som en undantagsmöjlighet.

I fråga om bedömningen av om den kommunala lantmäterimyndigheten kommer att få en för ändamålet lämplig organisation konstaterade regeringen att bedömningen ska göras mot bakgrund av förarbeten till 2 § 3 lagen om kommunal lantmäterimyndighet. Regeringen betonade uttalandet i förarbetena som anger att en kommunal lantmäterimyndighet måste "inordnas i den kommunala organisationen på ett sådant sätt att myndigheten har en oberoende ställning i förhållande till de kommunala organ som företräder kommunen som exploatör, fastighetsägare eller fastighetsförvaltare".

När det gäller villkoret i 2 § 3 lagen om kommunal lantmäterimyndighet om att verksamheten ska ha tillräcklig omfattning för att nödvändig kompetens ska kunna upprätthållas fastställde regeringen tidigare praxis, enligt beslutet som gällde ansökan från Ängelholms kommun, och anförde att kraven på verksamhetens omfattning måste sättas högre jämfört med vad som bedömdes lämpligt när lagen om kommunal lantmäterimyndighet trädde i kraft.

I bedömningen beaktade regeringen statistikunderlaget från Lantmäteriet som visade att lantmäteriförrättningar i Ljusdals kommun under åren 2014–2016 i snitt tagit i anspråk 2,3 årsarbetskrafter. Utifrån Lantmäteriutredningens uttalande i betänkandet *Lantmäteriet – nya vägar för ökad samhällsnytta* (SOU 2002:111) bedömde regeringen att nio årsarbetskrafter bör anses som för liten omfattning för att upprätthålla tillräcklig kompetens. Regeringen betonade att förrättningarna efter Lantmäteriutredningens betänkande har blivit mer komplexa vilket ytterligare ökar kraven på kompetens i verksamheten.

Regeringen bedömde utifrån de angivna skälen att villkoret i 2 § 3 lagen om lantmäterimyndighet inte var uppfyllt och avslog ansökan från Ljusdals kommun.

Regeringens beslut år 2021 gällande ansökan från Järfälla kommun

I regeringsbeslutet den 4 mars 2021 prövade regeringen en ansökan från Järfälla kommun om att få tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet (regeringsbeslut V2 Fi2020/01085). Regeringen tog i beslutet ställning till hur villkoret i 2 § 3 lagen om kommunal lantmäterimyndighet om att verksamheten kan beräknas få en tillräcklig omfattning ska förstås i relation till villkoret om att minst två tjänstemän ska ha den kompetens som krävs enligt 2 § 4 samma lag. Kommunen angav i ansökan att den kommande kommunala lantmäterimyndigheten skulle sysselsätta fyra till fem årsarbetskrafter.

Regeringen betonade att villkoret som gäller verksamhetens omfattning i 2 § 3 inte bör förväxlas med villkoret i 2 § 4 om att minst två av den blivande myndighetens tjänstemän ska ha den kompetens och erfarenhet som krävs för att handlägga förrättningar. Enligt regeringens beslut innebär villkoret i 2 § 4 lagen om kommunal lantmäterimyndighet inte att ”personalstyrkan ska bestå av minst

två personer, utan att minst två tjänstemän, oavsett storlek på personalstyrkan, ska ha den specialistkompetens som krävs för att utöva ett eget ansvar för förrättningar".

Regeringen konstaterade att Järfälla kommun genom den tilltänkta rekryteringen av minst två förrättningslantmätare skulle uppfylla villkoret att minst två av de blivande tjänstemännen ska ha den kompetens som krävs för att handlägga förrättningar. Regeringen bedömde däremot att verksamhetens omfattning som beräknades innebära fyra till fem årsarbetskrafter inte kunde anses vara tillräcklig för att nödvändig kompetens skulle kunna upprätthållas. Regeringen avslog därför ansökan från Järfälla kommun.

Regeringens beslut år 2023 gällande ansökningar från Härryda kommun, Malung-Sälens kommun och Ljusdals kommun

Frågan om vad som är en tillräcklig omfattning av verksamheten enligt villkoret i 2 § 3 lagen om kommunal lantmäterimyndighet prövades i flera regeringsbeslut under år 2023, bland annat avseende ansökan om inrättande av en kommunal lantmäterimyndighet från Härryda kommun (regeringsbeslut den 27 april 2023, II5, LI2023/00128), Malung-Sälens kommun (regeringsbeslut den 17 maj 2023, II5, LI2023/00127) och Ljusdals kommun (regeringsbeslut den 7 december 2023, II8, LI2023/03143).

I sina respektive ansökningar angav Härryda, Malung-Sälens och Ljusdals kommun att den kommunala lantmäterimyndigheteten skulle sysselsätta sex årsarbetskrafter (Härryda kommuns ansökan), sju årsarbetskrafter (Malung-Sälens kommuns ansökan) och fem årsarbetskrafter (Ljusdals kommuns ansökan).

Regeringen fastställde i dessa beslut sin tidigare praxis avseende villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet. Regeringen framhöll även i dessa beslut att de tekniska och organisatoriska förutsättningarna har förändrats sedan lagen om kommunal lantmäterimyndighet trädde i kraft och att villkoret som gäller verksamhetens omfattning för att nödvändig kompetens ska kunna upprätthållas numera måste sättas högre än vad som bedömdes lämpligt när lagen trädde i kraft. I regeringens bedömning beaktades särskilt att utvecklingen inom Lantmäteriet har gått mot allt större organisatoriska enheter inom förrättningsverksamheten och att förrättningarna hade blivit mer komplexa än tidigare.

Regeringens bedömning avseende dessa tre ansökningar blev i samtliga fall att den nya myndigheten med hänsyn till de gällande tekniska och organisatoriska förutsättningarna inte kunde beräknas få tillräcklig omfattning för att nödvändig kompetens ska kunna upprätthållas och därmed inte uppfyllde villkoret i 2 § 3 lagen om kommunal lantmäterimyndighet. Regeringen avslog därför ansökningarna från Härryda kommun, Malung-Sälens kommun och Ljusdals kommun.

10.3 Den kommunala lantmäterimyndighetens organisation och förrättningsverksamhet

10.3.1 Den kommunala lantmäterimyndighetens organisation inom kommunen

Alla de 40 kommunala lantmäterimyndigheterna är i dag organisatoriskt inordnade i respektive kommuns förvaltningsorganisation. Förvaltningsorganisationen i kommuner som har inrättat en kommunal lantmäterimyndighet skiljer sig åt vilket innebär att den kommunala lantmäterimyndighetens organisatoriska placering inom en kommuns förvaltningsorganisation varierar mellan kommunerna.

Alla kommuner har vanligtvis en särskild förvaltningsorganisation för samhällsplanering, bygglov och infrastruktur. Förvaltningsområdet benämns ofta till exempel Stadsbyggnadsförvaltningen, Samhällsbyggnadsförvaltningen, Bygg- och miljöförvaltningen eller motsvarande.

Utifrån kommunernas hemsidor har utredningen kunnat utläsa att de flesta kommunala lantmäterimyndigheterna är organisatoriskt placerade inom samhällsbyggnadsförvaltningen eller motsvarande förvaltning inom kommunen. Några enstaka kommunala lantmäterimyndigheter har placerats organisatoriskt i ett annat förvaltningsområde. Som exempel kan anges att den kommunala lantmäterimyndigheten i Borås kommun är placerad inom den Tekniska förvaltningen och den kommunala lantmäterimyndigheten i Umeå kommun är placerad inom förvaltningsområdet Socialtjänst.

Inom förvaltningsområdet är den kommunala lantmäterimyndigheten oftast organiserad antingen som en särskild avdelning direkt under chefen för förvaltningsområdet eller som en särskild enhet som hör till en viss avdelning. Exempelvis i Stockholms kom-

mun är den kommunala lantmäterimyndigheten organisatoriskt placerad inom Stadsmätningsavdelningen som är en av fyra avdelningar under stadsbyggnadsdirektören.

I vissa fall har den kommunala lantmäterimyndigheten placerats organisatoriskt inom en enhet i form av ett team. Exempelvis i Sandvikens kommun är den kommunala lantmäterimyndigheten ett av de fyra team som hör till kart- och lantmäterienheten.

10.3.2 Förrättningsverksamhetens omfattning utifrån antal årsarbetskrafter

Utredningen har i kapitel 8 beskrivit den förrättningsverksamhet som kommunala lantmäterimyndigheter svarar för både utifrån antal ärenden och handläggningstider. I detta avsnitt beskrivs förrättningsverksamhetens omfattning uttryckt i antal årsarbetskrafter, där varje årsarbetskraft motsvarar en heltidstjänst inom förrättningsverksamheten.

De kommunala lantmäterimyndigheterna hade totalt 335 årsarbetskrafter inom förrättningsverksamheten under år 2024. Antalet årsarbetskrafter gäller arbetstagare som var organisatoriskt placerade i den kommunala lantmäterimyndigheten och som handlade ärenden i förrättningsverksamhet.

En kommunal lantmäterimyndighet (Göteborg) hade 25 årsarbetskrafter.

Nio kommunala lantmäterimyndigheter hade mellan 10 och 22 årsarbetskrafter (den kommunala lantmäterimyndigheten i Nacka, Norrköping, Skellefteå, Stockholm, Sundsvall, Uppsala, Varberg, Västerås och Örnsköldsvik).

Nitton kommunala lantmäterimyndigheter hade mellan 5 och 9 årsarbetskrafter (den kommunala lantmäterimyndigheten i Borås, Eskilstuna, Gävle, Halmstad, Haninge, Huddinge, Hässleholm, Jönköping, Kalmar, Kristianstad, Linköping, Motala, Skövde, Uddevalla, Umeå, Vänersborg, Växjö, Örebro, Östersund).

De återstående elva kommunala lantmäterimyndigheterna hade mellan 2 och 4 årsarbetskrafter (den kommunala lantmäterimyndigheten i Helsingborg, Karlskoga, Karlstad, Landskrona, Lund, Malmö, Mölndal, Sandviken, Södertälje, Trollhättan och Täby).

Utöver de årsarbetskrafter som har redovisats hade 24 av de 40 kommunala lantmäterimyndigheterna tillgång till anställda inom

kommunen som arbetade helt eller delvis inom den kommunala lantmäterimyndigheten men var organisatoriskt placerade inom kommunen och utförde arbete där. Dessa medarbetare utförde visst arbete inom den kommunala lantmäterimyndigheten exempelvis genom att utföra mätningstekniska eller administrativa uppgifter. För tolv av de kommunala lantmäterimyndigheterna motsvarade dessa medarbetares arbete mellan 0,1 och 0,6 årsarbetskrafter. För de övriga tolv kommunala lantmäterimyndigheterna motsvarade dessa medarbetares arbete mellan 1,0 och 2,0 årsarbetskrafter.

10.3.3 Avgiftsintäkter

Alla kommunala lantmäterimyndigheter utom en anger att de förrättningsavgifter som debiteras sakägarna täcker den kommunala lantmäterimyndighetens direkta och indirekta kostnader för förrättningsverksamheten (september 2024). Den återstående kommunala lantmäterimyndigheten anger att den bristande kostnadstäckning som finns beror på att myndigheten tidigare har erbjudit fast avgift för många förrättningar som sedan blivit dyrare än beräknat på grund av den allmänna kostnadsutvecklingen i kombination med långa kötider. Myndigheten anger att kalkylen för framtiden tyder på full kostnadstäckning.

Följande uppgifter om de kommunala lantmäterimyndigheternas avgiftsintäkter i förrättningsverksamhet har utredningen inhämtat genom en enkät till de 40 kommunala lantmäterimyndigheterna. Uppgifterna avser avgiftsintäkter under år 2024.

De totala avgiftsintäkterna i förrättningsverksamhet för samtliga kommunala lantmäterimyndigheter var 282,6 miljoner kronor.

De kommunala lantmäterimyndigheterna som hade högst avgiftsintäkter i förrättningsverksamheten var de kommunala lantmäterimyndigheterna i Göteborgs kommun (24,9 miljoner kronor), Uppsala kommun (22,9 miljoner kronor), Stockholms kommun (15,1 miljoner kronor) och Nacka kommun (12,5 miljoner kronor).

De kommunala lantmäterimyndigheterna med lägre avgiftsintäkter i förrättningsverksamheten än 3 miljoner kronor var de kommunala lantmäterimyndigheterna i Helsingborgs kommun, Karlskoga kommun, Landskrona kommun, Motala kommun,

Mölndals kommun, Sandvikens kommun, Skövde kommun, Vänersborgs kommun och Örnsköldsviks kommun.

10.3.4 Andra intäkter hos kommunala lantmäterimyndigheter

Intäkter för utförande av annan författningsstyrd verksamhet

De flesta kommunala lantmäterimyndigheter (30 av 40) uppger att de får intäkter genom att ta ut avgifter för annan författningsstyrd verksamhet, till exempel bildande av samfällighetsföreningar. Intäkterna redovisas utifrån den verksamhet som genomfördes under år 2024.

De totala intäkterna för de 30 kommunala lantmäterimyndigheterna som genomförde annan författningsstyrd verksamhet var 6,5 miljoner kronor. Sexton av de kommunala lantmäterimyndigheterna hade lägre intäkter från sådan verksamhet än 0,1 miljoner kronor. Tretton av de kommunala lantmäterimyndigheterna hade mellan 0,1 och 0,7 miljoner kronor intäkter i sådan verksamhet. En kommunal lantmäterimyndighet hade 1,1 miljoner kronor intäkter i sådan verksamhet.

När det särskilt gäller de kommunala lantmäterimyndigheternas kvalitetsarbete uppgick de totala intäkterna år 2024 till cirka 19,9 miljoner kronor. Intäkterna gällde ersättning från Lantmäteriet för genomfört arbete. I genomsnitt handlade det om cirka 0,5 miljoner kronor i ersättning från Lantmäteriet per kommunal lantmäterimyndighet.

Intäkter från uppdragsverksamhet

De flesta kommunala lantmäterimyndigheter (35 av 40) uppger att de hade intäkter för genomförande av uppdragsverksamhet år 2024.

De totala intäkterna för uppdragsverksamhet som år 2024 genomfördes av 35 kommunala lantmäterimyndigheter, uppgick till 16,6 miljoner kronor. Tolv av dessa kommunala lantmäterimyndigheter hade lägre intäkter än 0,1 miljoner kronor. Sjutton kommunala lantmäterimyndigheter hade intäkter som uppgick till mellan 0,1 och 0,8 miljoner kronor.

För de övriga sex kommunala lantmäterimyndigheterna varierade intäkterna som gällde uppdragsverksamhet mellan 1,1 miljoner kronor och 2,4 miljoner kronor.

Fyra kommunala lantmäterimyndigheter uppger att uppdrag inom den egna kommunen inte debiteras internt. Det innebär att den kommunala lantmäterimyndigheten inte får några intäkter i uppdragsverksamheten eftersom den kommunala lantmäterimyndighetens arbete i uppdraget tidsredovisas direkt på den verksamhet inom kommunen som har beställt uppdraget.

Ekonomiska medel från den egna kommunen

Mer än hälften (25 av 40) av de kommunala lantmäterimyndigheterna uppger att myndigheten får ekonomiska medel från den egna kommunen för att täcka kostnader för service till allmänheten enligt förvaltningslagen, kostnader för planregistrering i fastighetsregistret, yttrandeskyldighet enligt plan- och bygglagen samt förvaltningsövergripande kostnader (till exempel lokalkostnader och it-kostnader) som hänförs till sådan verksamhet. Det handlar alltså om olika författningsreglerade skyldigheter som en lantmäterimyndighet ska svara för och som i 25 av 40 kommuner med en kommunal lantmäterimyndighet inte finansieras genom avgifter utan genom att kommunen ger bidrag till verksamheten.

År 2024 fick de kommunala lantmäterimyndigheterna totalt cirka 28,8 miljoner kronor från kommunerna för genomförande av den beskrivna verksamheten. Elva av de kommunala lantmäterimyndigheternas intäkter från den egna kommunen var under 1 miljon kronor per kommunal lantmäterimyndighet. Tolv av de övriga kommunala lantmäterimyndigheternas intäkter var mellan 1 och 2 miljoner kronor per kommunal lantmäterimyndighet. De återstående två kommunala lantmäterimyndigheternas intäkter var mellan 3 och 4 miljoner kronor.

Därutöver har sjutton kommunala lantmäterimyndigheter uppgett att de får ekonomiska medel, som inte är avgifter, från den egna kommunen som är ersättning för uppdragsverksamhet som den kommunala lantmäterimyndigheten utför åt kommunen. Exempelvis gäller uppdraget kommunens planeringsverksamhet, digitalisering av äldre detaljplaner och arbete med grundkartor. Nio av dessa

kommunala lantmäterimyndigheter hade var och en intäkter från uppdragsverksamhet åt kommunen som understeg 1 miljon kronor. De övriga kommunala lantmäterimyndigheterna hade intäkter från uppdragsverksamhet som utförts åt kommunen som uppgick till 1 och 2,5 miljoner kronor per kommunal lantmäterimyndighet.

Enligt uppgift från flera kommunala lantmäterimyndigheter har det varit svårt att ta fram exakta uppgifter om vilka kostnader som täcks av ekonomiska medel som betalas av kommunen vilket innebär att de angivna beloppen i vissa fall kan vara en uppskattning.

10.4 Övergången till och från en kommunal lantmäterimyndighet

10.4.1 Förutsättningarna för övergång till och från en kommunal lantmäterimyndighet

I lagen om kommunal lantmäterimyndighet finns bestämmelser som gäller inrättande av en ny kommunal lantmäterimyndighet och bestämmelser som gäller upphörande av en kommunal lantmäterimyndighet.

Enligt 4 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet ska en kommunal lantmäterimyndighet som har inrättats börja sin verksamhet vid det årsskifte som infaller närmast efter det att ett år förflutit sedan tillståndet meddelades. Enligt bestämmelsen får verksamheten påbörjas tidigare om den statliga lantmäterimyndigheten i det enskilda fallet beslutar om det.

Av förarbetena till 4 § framgår att det fordras vissa övergångstider för att få en nödvändig stabilitet i organisationen. Lantmäteriet måste ges tid att organisatoriskt anpassa sig till den förändrade ansvarsfördelningen. Av förarbetena framgår också att om en kommunal lantmäterimyndighet inrättats enligt lagen om kommunal lantmäterimyndighet ska den statliga lantmäterimyndigheten fortsätta handlägga de ärenden som kommit in före det att den kommunala lantmäterimyndigheten börjat sin verksamhet. (Prop. 1995/96:78 s. 74.)

I 7 och 8 §§ lagen om kommunal lantmäterimyndighet finns bestämmelser om en kommunal lantmäterimyndighets upphörande. I 7 § anges att om en kommun inte längre vill svara för verksamheten vid en kommunal lantmäterimyndighet, ska kommunen an-

mäla detta till den statliga lantmäterimyndigheten. Enligt 7 § upphör kommunens tillstånd att gälla vid det årsskifte som infaller närmast efter det att ett år förflutit sedan anmälan kom in till den statliga lantmäterimyndigheten. I bestämmelsen anges att verksamheten får upphöra tidigare om den statliga lantmäterimyndigheten i det enskilda fallet beslutar om det.

I 8 § anges att om verksamheten vid den kommunala lantmäterimyndigheten inte uppfyller de förutsättningar som anges i 2 § eller om myndigheten i något väsentligt hänseende brister i sin myndighetsfunktion, får kommunens tillstånd återkallas av regeringen efter anmälan från den statliga lantmäterimyndigheten.

10.4.2 Erfarenheter från inrättande av den kommunala lantmäterimyndigheten i Eskilstuna

Det senaste tillståndet att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet beviljades efter ansökan av Eskilstuna kommun av regeringen år 2021. I samband med detta gav regeringen ett uppdrag till Lantmäteriet att redovisa överföringen av sin verksamhet inom kommunen till den kommunala lantmäterimyndigheten (regeringsuppdrag enligt Lantmäteriets regleringsbrev 2021).

Lantmäteriet redovisade sitt uppdrag i rapporten *Eskilstuna kommun startar ny lantmäterimyndighet* den 25 januari 2023 (Regeringskansliets dnr Li2023/01569). Enligt rapporten var Lantmäteriets kostnad för stöd till Eskilstuna kommun inför ärendeöverlämning omkring 2 miljoner kronor. Lantmäteriet hade genomfört omkring 160 arbetsdagar motsvarande cirka 1 300 arbetstimmar för att ge stöd och beredning inför ärendeöverlämningen.

Enligt rapporten arbetade omkring 25 personer i Lantmäteriet aktivt med stöd till Eskilstuna kommun inför starten av den kommunala lantmäterimyndigheten. Därutöver berördes ytterligare omkring 25 personer indirekt genom insatser inom systemutveckling, kommunikation och ekonomiadministration.

Ett 50-tal medarbetare i Lantmäteriet som tidigare handlagt ärenden inom Eskilstuna kommun ansvarade för överlämning av pågående ärenden.

Lantmäteriets arbete pågick under sista delen av år 2021 och hela år 2022 med tyngdpunkt under hösten och vintern 2022. Verksam-

heten vid den kommunala lantmäterimyndigheten i Eskilstuna startade den 1 januari 2023.

När Lantmäteriet lämnade sin redovisning av regeringsuppdraget var processen för återlämning av vissa ärenden till Lantmäteriet ännu inte slutförd. Lantmäteriet redogjorde för omfattningen av sådana ärenden i en senare promemoria, daterad den 20 mars 2023 (Lantmäteriets dnr LM2021/053118).

Av promemorian framgår att 45 av de 119 ärenden som formellt överlämnades till den nya kommunala lantmäterimyndigheten vid myndighetens uppstart lämnades tillbaka till Lantmäteriet under januari och början av februari 2023. Dessa återlämningar hanterades enligt särskilda tillfälliga rutiner som Lantmäteriet och den kommunala lantmäterimyndigheten hade kommit överens om i förväg. Rutinerna innebar att ärendena inte flyttades över fysiskt från Lantmäteriet, utan kunde fortsätta att handläggas i den myndigheten efter ett beslut av den kommunala lantmäterimyndigheten om att formellt återlämna ärendet.

De 45 ärenden som den kommunala lantmäterimyndigheten återlämnade till Lantmäteriet gällde huvudsakligen ärendekategorierna privat bostadsbyggande, infrastruktur samt kommersiell mark- och fastighetsutveckling. Skälen för återlämning var för 42 ärenden att undvika att sakägarna påverkades av att en kommunal lantmäterimyndighet skulle överta förrättningsverksamheten från Lantmäteriet. För övriga 3 ärenden baserades återlämningen av ärendet på att det skulle överlämnas från den kommunala lantmäterimyndigheten till Lantmäteriet enligt 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

Erfarenheter som den kommunala lantmäterimyndigheten i Eskilstuna har beskrivit framgår i Lantmäteriets tillsynprotokoll den 9 maj 2023. Den kommunala lantmäterimyndigheten i Eskilstuna framhöll där att samverkan med Lantmäteriet i frågor om den kommunala lantmäterimyndighetens inrättande hade fungerat bra, med grund i regelbundna avstämningar under hela år 2022 och en gemensam aktivitetslista. Det framhölls att det hade behövts mer omfattande kommunikation om ärenden där handläggning hade påbörjats hos Lantmäteriet och övertagits av den kommunala lantmäterimyndigheten. Begränsningar i det tekniska handläggningssystemet gjorde dessutom att ärendeöverlämningen försvårades eftersom det krävdes manuell hantering av handlingar.

10.4.3 Erfarenheter från inrättande av den kommunala lantmäterimyndigheten i Haninge

Regeringen meddelade tillstånd för Haninge kommun att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet år 2013. I 2014 års regleringsbrev fick Lantmäteriet i uppdrag av regeringen att vid behov genom rådgivning stödja Haninge kommun inför övertagandet av lantmäteriverksamheten och därefter genom tillsyn säkerställa att den nya myndigheten i alla avseenden fullgör sina uppgifter. Den kommunala lantmäterimyndigheten startade sin verksamhet den 1 januari 2015.

Av Lantmäteriets delårsrapport för 2015 där uppdraget redovisades framgår att överlämningen hade fungerat tillfredställande i de flesta avseenden. Vissa frågor hade dock uppkommit efter överlämningen. Det hade bland annat uppstått problem med digitala signaturer i handläggningssystemet och avräkning av förrättningskostnaderna mellan myndigheterna för fastprissatta förrättningar som överlämnats till den kommunala lantmäterimyndigheten. Enligt delårsrapporten blev frågorna i huvudsak lösta under våren 2015.

Utredningen har inhämtat ytterligare information från personer som deltog i arbetet med överlämningen om erfarenheterna av att praktiskt förbereda och genomföra överlämningen av Lantmäteriets ärenden i Haninge kommun till den nya kommunala lantmäterimyndigheten.

Förberedelsearbetet i Lantmäteriet pågick under hösten 2014 och involverade cirka 10 personer. Arbetet handlade främst om att identifiera alla ansökningar och pågående förrättningar hos Lantmäteriet som gällde Haninge kommun och som behövde lämnas över till den kommunala lantmäterimyndigheten. Cirka 127 ärenden överlämnades från Lantmäteriet till den kommunala lantmäterimyndigheten i Haninge när myndighetens verksamhet inleddes. Av dessa ärenden rekommenderade Lantmäteriet att 59 ärenden skulle lämnas tillbaka till Lantmäteriet från den nya kommunala lantmäterimyndigheten, vilket den kommunala lantmäterimyndigheten i Haninge kommun fattade beslut om omedelbart i samband med att myndighetens började sin verksamhet. Dessa 59 ärenden flyttades aldrig över fysiskt till den kommunala lantmäterimyndigheten, utan var hela tiden kvar hos Lantmäteriet. I övriga fall lämnades ärendena över fysiskt.

Anledningen till att de 59 ärendena lämnades tillbaka till Lantmäteriet var bland annat att handläggningen av dessa ärenden var i slutskedet. Det fanns därmed en risk att handläggningstiden skulle fördröjas om den kommunala lantmäterimyndigheten skulle ta över handläggningen.

Lantmäteriet hade en tät dialog med både den kommunala lantmäterimyndigheten i Haninge och berörda sakägare. Det gällde särskilt de förrättningar som riskerade att bli försenade på grund av överlämning till den nya kommunala lantmäterimyndigheten. Exempelvis påbörjade Lantmäteriet inte handläggning av nya ärenden inom Haninge kommun i slutet av november och under december 2014 om det inte var troligt att ärendena skulle hinna avslutas av Lantmäteriet innan årets slut. De ärendena fick därmed en försenad start år 2015 hos den kommunala lantmäterimyndigheten i Haninge kommun.

10.4.4 Övergång från en kommunal lantmäterimyndighet till Lantmäteriet

Sedan lagen om kommunal lantmäterimyndighet trädde i kraft den 1 januari 1996 har tre kommunala lantmäterimyndigheter upphört med sin verksamhet efter att kommunen anmält till Lantmäteriet att kommunen inte längre vill svara för verksamheten vid den kommunala lantmäterimyndigheten. Efter anmälan från Lantmäteriet återkallade regeringen Sollentuna kommuns tillstånd år 1996 (M1996/01163), Kristinehamns kommuns tillstånd år 2001 (M2001/04701) och Haninge kommuns tillstånd år 2002 (M2002/03907).

Utredningen har inte kunnat hitta någon dokumentation eller annat underlag som belyser hur dessa övergångar från de kommunala lantmäterimyndigheterna till Lantmäteriet genomfördes eller vilka kostnader som överlämningen medförde.

10.5 Tidigare rapporter

10.5.1 Statskontorets rapport år 2017

Statskontoret utvärderade år 2017 på uppdrag av regeringen hur organiseringen av fastighetsbildningsverksamheten i Lantmäteriet och de då 39 kommunala lantmäterimyndigheterna fungerade utifrån kraven på en enhetlig, rättssäker och effektiv förrättningsverksamhet. Statskontoret redovisade uppdraget i rapporten *Delat ansvar för fastighetsbildning* (2017:18).

I fråga om förutsättningarna för inrättande av en ny kommunal lantmäterimyndighet anges i Statskontorets rapport att regeringen numera ställer högre krav på verksamhetens omfattning för att den kompetens som är nödvändig för att driva en lantmäterimyndighet ska kunna upprätthållas. Slutsatsen i Statskontorets rapport baseras på regeringens beslut under år 2016 om att inte meddela tillstånd för två kommuner att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. I dessa beslut ansåg regeringen att 4–5 årsarbetskrafter var av för liten omfattning för att upprätthålla den kompetens som är nödvändig. (Regeringsbesluten avsåg ansökan från Höganäs och Ängelholms kommuner, s. 24 f. i rapporten.)

Statskontoret beskriver i rapporten problem med att högre krav tillämpades på nya ansökningar från kommuner som vill inrätta en kommunal lantmäterimyndighet eftersom de högre kraven skapade en osäkerhet om vissa befintliga tillstånd för andra kommuner når upp till de högre kraven (s. 24 f. och 120 f. i rapporten).

I Statskontorets sammanfattande slutsatser anges att det bör tydliggöras i lagen om kommunal lantmäterimyndighet vilket verksamhetsunderlag och vilken kompetens som krävs för att en kommun ska få inrätta en kommunal lantmäterimyndighet (s. 9 i rapporten).

10.5.2 Riksrevisionens rapport år 2022

Riksrevisionen granskade effektiviteten främst i Lantmäteriets fastighetsbildningsverksamhet år 2022 och gjorde också jämförelser med de kommunala lantmäterimyndigheterna. Resultatet av granskningen redovisades i rapporten *Fastighetsbildningen i Sverige – handläggningstider, avgifter och reformbehov* (RIR 2022:3).

I fråga om förutsättningarna för inrättande av en ny kommunal lantmäterimyndighet beskrivs i Riksrevisionens rapport att regeringen inte tar tillräcklig hänsyn till samhällsbyggnadsutvecklingen i kommunen när regeringen fattar beslut beträffande en ansökan om tillstånd att få inrätta en ny kommunal lantmäterimyndighet (s. 71). I rapporten anges att det inte finns ”någon skillnad i effektivitet mellan olika stora kommunala lantmäterimyndigheter som beror på storleken” och att ”regeringen lägger för stor vikt vid verksamhetens omfattning vid nybildning av kommunala lantmäterimyndigheter”. Riksrevisionen anger i rapporten att regeringen inte gjorde någon bedömning av samhällsbyggnadsutvecklingen i de kommuner som har ansökt om att bilda en ny kommunal lantmäterimyndighet. De faktorer som enligt Riksrevisionen bör beaktas i regeringens bedömning, utifrån syftet med lagen om kommunal lantmäterimyndighet, är befolkningsutveckling och antalet pågående planprocesser i kommunen (s. 71 i rapporten).

I Riksrevisionens sammanfattande rekommendationer till regeringen lyfts att regeringen bör ta större hänsyn till samhällsbyggnadsutvecklingen vid beslut om tillstånd att bilda en kommunal lantmäterimyndighet, men att detta eventuellt kan kräva författningsändringar (s. 7 och 71 i rapporten).

10.5.3 Sveriges Kommuner och Regioners skrivelse om fler kommunala lantmäterimyndigheter och samverkan

Sveriges Kommuner och Regioner skickade den 23 september 2022 en skrivelse till regeringen där det hemställdes att regeringen vid beslut om inrättande av en kommunal lantmäterimyndighet ska göra en mer nyanserad bedömning som även tar hänsyn till rådande förutsättningar i kommunen, såsom exploateringstrycket.

Som skäl för detta anges i skrivelsen att tillgång till fastighetsrättslig kompetens under kommunens planarbete samt möjlighet att påbörja handläggningen av förrättningen under planarbetets gång effektiviserar samhällsbyggnadsprocessen hos en kommun med en kommunal lantmäterimyndighet. Enligt skrivelsen hade nio kommuner av den anledningen ansökt om tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet de senaste sju åren, men endast en kommun hade fått regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. Regeringen hade bedömt att det utifrån de

övriga kommunernas ansökningar inte framgick att den kommunala lantmäterimyndigheten skulle få en verksamhet av sådan omfattning att nödvändig kompetens kunde upprätthållas.

I skrivelsen anges Sveriges Kommuner och Regioner att endast fyra av de sökande kommunerna var befolkningsmässigt mindre än den i dag minsta kommunala lantmäterimyndigheten. I skrivelsen framhålls Malung-Sälens kommun som exempel på en kommun som ansökt om att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet och som har ett högt exploateringstryck.

10.6 Olika synpunkter på nuvarande bestämmelser

10.6.1 Lantmäteriets syn på bestämmelserna om inrättande av en ny kommunal lantmäterimyndighet

Lantmäteriet bedömer inom ramen för sin tillsynsverksamhet om en kommunal lantmäterimyndighet fortlöpande uppfyller de villkor som ställs för att en kommun ska få tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. Lantmäteriets tillsynsverksamhet beskrivs och utvärderas i kapitel 13.

I fråga om bestämmelserna i lagen om kommunal lantmäterimyndighet som reglerar övergången till eller från en kommunal lantmäterimyndighet uppger Lantmäteriet att det saknas tydliga bestämmelser hur övergången ska gå till.

Lantmäteriet har tidigare valt att överlämna pågående förrättningsärenden till en ny kommunal lantmäterimyndighet som inrättas. Enligt Lantmäteriet är det inte uppenbart att Lantmäteriet har en skyldighet att överlämna pågående ärenden. Det gäller särskilt förrättningar som en kommunal lantmäterimyndighet enligt 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet är skyldig att överlämna till Lantmäteriet. En otydlig rättslig reglering i detta avseende ökar enligt Lantmäteriet risken för onödigt dubbelarbete som kan medföra försämrade förutsättningar för sakägare i ärenden som berörs av verksamhetens övergång.

Lantmäteriet framhåller också att det krävs betydande arbetsinsatser från Lantmäteriet för att möjliggöra en effektiv överlämning av förrättningar från Lantmäteriet till en ny kommunal lantmäterimyndighet. Lantmäteriet framhåller att ett förtydligande av Lantmäteriets stödjande och rådgivande roll vid inrättande av en

kommunal lantmäterimyndighet skulle öka förutsägbarheten både när det gäller vad Lantmäteriets uppgift är och vilket resursbehov och kostnader som det innebär för Lantmäteriet.

10.6.2 De kommunala lantmäterimyndigheternas syn på villkoren för att få regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet

Representanter för Nätverket för kommuner med lantmäterimyndighet som utredningen har haft ett möte med har framfört att de nuvarande villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet om förrättningsverksamhetens omfattning har förändrats över tid genom regeringens praxis. Enligt representanterna för nätverket har det uppstått en osäkerhet om vilka förutsättningar som gäller enligt lagen om kommunal lantmäterimyndighet både för kommuner som vill ansöka om tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet och för de kommuner som redan har fått regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. Enligt representanterna för nätverket är regeringens praxis när det gäller villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet, särskilt i fråga om omfattningen av förrättningsverksamheten, alltför sträng.

10.6.3 Synpunkter från andra intressenter

Flera intressenter, bland annat Rikshem AB, Nätverket för bolagslantmätare och Riksförbundet enskilda vägar, framhåller vikten av en väl fungerande lantmäteriverksamhet för samhällets långsiktiga utveckling.

Rikshem AB uppger att en väl fungerande lantmäteriverksamhet är av kritisk betydelse för fastighetsbolag. Rikshem AB uppger att utvecklingen exempelvis i Norrland och i tillväxtkommuner är beroende av tillräckliga resurser för lantmäteriförrättningar. Enligt Rikshem AB är det viktigt att lantmäterimyndigheten har god kännedom om lokala förhållanden utifrån ett exploateringsperspektiv. Enligt Rikshem AB är det rimligt att det finns kommunala lantmäterimyndigheter i storstäderna. Rikshem AB uppger också att en kommunal lantmäterimyndighet har större möjlighet att bidra med fastighetsrättslig kompetens i tidiga skeden i kommunens planprocess.

Nätverket för bostadsutvecklarnas bolagslantmätare och Riksförbundet enskilda vägar framhåller att sakägare har höga förväntningar på god lokal service och god lokalkännedom. De framhåller också att kontakterna med en kommunal lantmäterimyndighet upplevs som enklare än kontakterna med Lantmäteriet. Fördelen med enklare kontaktvägar uppges vara att ansökan blir tydligare, snabbare genomförbar och att det underlättar handläggningen.

10.7 Utvärdering av villkoren för att få tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet

Bedömning: Samhällsutvecklingen har sedan lagen om kommunal lantmäterimyndighet infördes inneburit ökade krav på effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet i fastighetsbildningsverksamheten.

Regeringens tillämpning av villkoren för att få tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet enligt 2 § lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet har under längre tid genom olika beslut tydliggjort hur villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet tillämpas, särskilt när det gäller villkoret om verksamhetens omfattning och organisation.

Utredningens bedömning är mot denna bakgrund att villkoren i 2 § lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet behöver förtydligas och utformas utifrån regeringens tillämpning av villkoren i olika beslut i tillståndsärenden och samhällsutvecklingen inom olika områden som ställer nya krav på förrättningsverksamheten i hela landet.

10.7.1 Förutsättningarna för att uppfylla villkoren enligt 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet har förändrats över tid

För att regeringen ska besluta om tillstånd för en kommun att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet måste samtliga villkor i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet vara uppfyllda. Bestämmelsen har varit oförändrad sedan lagen trädde i kraft den 1 januari 1996, medan

samhällsutvecklingen inom olika områden har medfört att förutsättningarna för förrättningsverksamheten har förändrats.

Samhällsutvecklingen ställer kontinuerligt nya krav på förrättningsverksamheten i hela landet. Regeringen har i olika beslut tydligt angett hur de villkor som anges i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet ska beaktas och bedömas vid prövningen av en ansökan från en kommun om att få regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet.

Utredningens beskrivning av regeringens tillståndsbeslut visar hur villkoren i 2 § har tolkats och tillämpats över tid. Det gäller särskilt villkoret i 2 § 3 om att verksamheten ska ha sådan omfattning att nödvändig kompetens kan upprätthållas.

Regeringen har också klargjort i flera beslut att möjligheten för en kommun att efter tillstånd från regeringen inrätta en kommunal lantmäterimyndighet är en undantagsmöjlighet som förutsätter att särskilda villkor är uppfyllda. Regeringens beslut visar att begreppet tillräcklig omfattning inte enbart handlar om antalet årsarbetskrafter utan också om ekonomisk bärkraft som ger förutsättningar för organisatorisk stabilitet och långsiktig kompetensförsörjning. Denna helhetsbedömning har fått allt större betydelse i regeringens tillståndsprövning.

Utredningens utvärdering visar att de nuvarande villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet bör övervägas och utformas utifrån den tolkning av de nuvarande bestämmelserna som regeringen har gjort i olika beslut och också utifrån samhällsutvecklingen inom olika områden där fastighetsbildningsverksamheten är en viktig del.

10.7.2 Det är otydligt om villkoren enligt 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet också ska uppfyllas kontinuerligt och över tid

Statskontoret har, som utredningen beskrivit i avsnitt 10.5.1, uppmärksammat att det är oklart i vilken utsträckning regeringens tillämpning av 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet i nya tillståndsärenden påverkar redan meddelade tillstånd. I förarbetena till lagen om kommunal lantmäterimyndighet anges att villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet inte bara gäller vid tidpunkten

för regeringens beslut om tillstånd utan måste vara fortlöpande uppfyllda för att tillståndet ska kvarstå (jfr prop. 1995/96:78 s. 57).

Det är otydligt för kommuner som vill ansöka om att få inrätta en kommunal lantmäterimyndighet hur villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet ska anses vara uppfyllda i en ansökan för en enskild kommun. Det är också otydligt vilka villkor en kommunal lantmäterimyndighet som redan har inrättats i en kommun ska uppfylla över tid. Det behöver klargöras hur regeringens tillämpning av villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet ska beaktas vid utformningen och tillämpningen av villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet och det behöver tydliggöras om och hur villkoren ska uppfyllas över tid när en kommun har fått regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet.

De otydligheter som har beskrivits innebär en risk för en minskad förutsebarhet dels för de kommuner som har ett tillstånd och som har inrättat en kommunal lantmäterimyndighet, dels för de kommuner som överväger att ansöka om tillstånd. I förlängningen innebär detta att förutsättningarna för rättssäkerheten och likabehandlingen inom förrättningsverksamheten blir olika i olika delar av landet. Till det kommer att Lantmäteriets tillsyn över kommunala lantmäterimyndigheter, som syftar till att säkerställa att de kommunala lantmäterimyndigheterna uppfyller de villkor som anges i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet, bör ges förutsättningar att genomföras utifrån tydliga bestämmelser i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet. Utredningens utvärdering leder till slutsatsen att bestämmelserna i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet behöver tydliggöras.

10.7.3 Ärendehantering, ansvar och fördelning av kostnader mellan Lantmäteriet och en kommunal lantmäterimyndighet

Erfarenheterna från inrättandet av kommunala lantmäterimyndigheter, som utredningen har beskrivit i avsnitt 10.4, visar att Lantmäteriet har haft betydande kostnader i samband med stödinsatser före, under och efter inrättandet av dessa myndigheter. Insatserna har omfattat personalresurser, överlämning av ärenden, tekniska anpassningar och samordning för att säkerställa en effektiv över-

gång av verksamheten till den kommunala lantmäterimyndigheten. Dessa åtgärder har genomförts parallellt med Lantmäteriets ordinarie uppdrag, vilket inneburit en ökad arbetsbelastning för myndigheten.

Lantmäteriet har särskilt framhållit att bestämmelserna i lagen om kommunal lantmäterimyndighet som reglerar övergången till och från en kommunal lantmäterimyndighet inte är tillräckligt tydliga i fråga om vilka ärenden som ska lämnas över.

Utredningens utvärdering utifrån de erfarenheter som har dokumenterats i samband med inrättandet av nya kommunala lantmäterimyndigheter visar att det finns skäl att se över de nuvarande bestämmelserna i 4 och 7 §§ lagen om kommunal lantmäterimyndighet som gäller övergång till och från en kommunal lantmäterimyndighet.

10.7.4 Sammanfattning

Sedan lagen om kommunal lantmäterimyndighet trädde i kraft den 1 januari 1996 har samhällsutvecklingen medfört ökade krav på effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet inom fastighetsbildningsverksamheten i hela landet.

Regeringens tillämpning av bestämmelserna i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet har inneburit att det har blivit tydligare hur villkoren i 2 § tillämpas utifrån samhällsutvecklingen när regeringen tar ställning till om en kommun ska få tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. Detta gäller främst villkoren som gäller kompetens, organisationens oberoende i förhållande till kommunen och verksamhetens omfattning. Regeringens tillämpning av bestämmelserna i 2 § är förenlig med hur lagstiftaren har avsett att bestämmelsen ska tillämpas. I förarbetena anges att bedömningen måste anpassas till de förändrade förutsättningar som kan komma att gälla vid de tidpunkter då prövningen ska ske (prop. 1995/96:78 s. 51).

Utifrån den samhällsutveckling som har skett sedan den nuvarande lagen om kommunal lantmäterimyndighet trädde i kraft, regeringens praxis och de synpunkter som har framförts om att bestämmelsen i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet och bestämmelserna om övergång till och från en kommunal lantmäterimyndighet behöver förtydligas, blir utredningens slutsats att de nuvarande bestämmelserna i 2, 4 och 7 §§ lagen om kommunal lantmäterimyndighet behöver övervägas och vid behov förtydligas.

11 Tydligare bestämmelser om villkor för inrättande av en kommunal lantmäterimyndighet och övergången till och från en kommunal lantmäterimyndighet

11.1 Inledning

En kommun kan få tillstånd av regeringen att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet som ska svara för förrättningsverksamhet i kommunen. För att tillstånd ska meddelas måste kommunen enligt nuvarande bestämmelser visa att villkoren i 2 § lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet är uppfyllda.

Det första villkoret är att den kommunala lantmäterimyndigheten kommer att få hela kommunen som sitt verksamhetsområde. Det andra villkoret är att myndighetens arbetsuppgifter väsentligen kommer att begränsas till förrättningsverksamhet och myndighetsservice i anslutning till förrättningsverksamheten. Det tredje villkoret är att myndigheten kommer att få en för ändamålet lämplig organisation och en verksamhet som kan beräknas få tillräcklig omfattning för att nödvändig kompetens ska kunna upprätthållas. Det fjärde villkoret är att minst två tjänstemän inom myndigheten kommer att ha den kompetens och erfarenhet som krävs för att handlägga förrättningar. Det femte villkoret är att myndighetens informationssystem kommer att få en sådan teknisk standard som säkerställer det informationsutbyte mellan stat och kommun som behövs inom lantmäteriområdet.

Att en kommun får regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet innebär att den kommunala lantmäterimyndigheten svarar för vissa förrättningar och ärenden inom fastighetsbild-

ningsverksamheten som är en statlig uppgift. Det är en unik organisering av genomförande av verksamhet inom svensk statsförvaltning och ett undantag från hur staten i övrigt organiserat den offentliga verksamheten. Staten behåller också det övergripande ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten i hela landet och staten genom Lantmäteriet svarar för all förrättningsverksamhet i kommuner som inte har ansökt om och fått regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet och också den förrättningsverksamhet som en kommunal lantmäterimyndighet inte ska svara för.

Fastighetsbildningsverksamhet innebär ofta myndighetsutövning. Kraven på att all myndighetsutövning ska vara effektiv, enhetlig och rättssäker gäller all fastighetsbildningsverksamhet oavsett var i landet den genomförs och därmed oavsett om handläggningen av ett förrättningsärende utförs av en kommunal lantmäterimyndighet eller av Lantmäteriet.

Sedan lagen om kommunal lantmäterimyndighet infördes den 1 januari 1996 har utvecklingen varit omfattande både när det gäller samhällsutvecklingen och när det gäller teknikutvecklingen. Statliga myndigheters verksamhet har ställts inför nya utmaningar och nya krav som i vissa delar innebär att verksamheten på olika sätt ska utökas inte minst inom områdena infrastruktur och samhällsbyggnad. Det ställer nya krav på genomförandet av en effektiv, enhetlig och rättssäker fastighetsbildningsverksamhet.

Utredningen har i kapitel 10 utvärderat villkoren för att få regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. Utvärderingen har gjorts utifrån regeringens beslut i tillståndsärenden som har redovisats i kapitel 10 (avsnitt 10.2.6) och också olika aspekter som har framförts av myndigheter, sakägare och olika intressenter. Utredningens utvärdering i kapitel 10 innebär att de villkor som ställs i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet för att en kommun ska få regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet behöver övervägas och att det också bör vara tydligt hur villkoren ska uppfyllas över tid.

Utredningens utvärdering visar också att det behöver övervägas om det i bestämmelserna i 4 och 7 §§ lagen om kommunal lantmäterimyndighet behövs bestämmelser om fördelning mellan lantmäterimyndigheterna av kostnaderna för överlämning av förrättningsärenden när en kommunal lantmäterimyndighet inrättas eller upphör med sin verksamhet.

Utredningen föreslår i detta kapitel enligt sina direktiv vilka villkor som enligt 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet ska vara uppfyllda för att en kommun ska få regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet, hur överlämning av förrättningsärenden ska ske när en ny kommunal lantmäterimyndighet inrättas och tar ställning till hur kostnaderna för överlämningen ska fördelas mellan lantmäterimyndigheterna.

11.2 Utgångspunkter

Fastighetsbildningsverksamheten ska vara effektiv, enhetlig och rättssäker i hela landet. Det är staten som har det övergripande ansvaret för all fastighetsbildningsverksamhet och som också organiserar verksamheten i hela landet utom i kommuner som har fått regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. I de kommuner där det finns en kommunal lantmäterimyndighet är det kommunen som ansvarar för att den kommunala lantmäterimyndigheten får och upprätthåller en sådan organisation att verksamheten kan bedrivas effektivt och rättssäkert.

Att fastighetsbildningsverksamhet får genomföras av kommunala lantmäterimyndigheter, i nuläget i 40 kommuner, medan samma verksamhet i landets övriga 250 kommuner utförs av Lantmäteriet är en unik fördelning av ansvaret för fastighetsbildningsverksamhet som inte har någon motsvarighet inom annan statlig verksamhet.

Kommunens ansvar är enligt förarbetena till lagen om kommunal lantmäterimyndighet avgränsat till att bestrida kostnaderna för verksamheten, det vill säga att administrera de kostnader som ska täckas av den kommunala lantmäterimyndighetens intäkter från avgifter och eventuell uppdragsverksamhet, och att göra det möjligt för den kommunala lantmäterimyndigheten att bedriva verksamheten effektivt och i en organisatorisk lämplig form. En kommunal lantmäterimyndighets förrättningsverksamhet ska genomföras i enlighet med materiella bestämmelser i bland annat fastighetsbildningslagen (1970:988) och utföras på det sätt som enligt 1 kap. 9 § regeringsformen krävs i en myndighetsfunktion, det vill säga att beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. (Prop. 1995/95:78 s. 46.)

Möjligheten för en kommun att efter regeringens tillstånd inrätta en kommunal lantmäterimyndighet har införts för att underlätta

samordningen mellan fastighetsbildningsverksamheten och den kommunala plan- och byggprocessen. Kännedomen om de lokala förhållandena förväntas leda till effektivitetsvinster inom samhällsbyggnadsprocessen och förbättra den lokala servicen. Detta är en viktig utgångspunkt för utredningens förslag om vilka villkor som enligt 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet ska vara uppfyllda för att en kommun ska få regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet.

Samtidigt ställer samhällsutvecklingen nya krav på en fastighetsbildningsverksamhet i hela landet som är effektiv, enhetlig och rättssäker. Det är därmed också en viktig och relevant utgångspunkt för utformningen av de villkor som i fortsättningen bör vara uppfyllda för att en kommun ska få regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet.

Utredningen ska lämna förslag som gör att organiseringen av fastighetsbildningsverksamheten i de kommunala lantmäterimyndigheterna ger goda förutsättningar för att genomföra den myndighetsutövning som fastighetsbildningen innebär på ett effektivt, enhetligt och rättssäkert sätt.

11.2.1 Myndighetsutövning ska utövas självständigt och oberoende för att vara rättssäker

Bestämmelsen i 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen, som innebär att all offentlig makt utövas under lagarna, brukar anges som den konstitutionella grunden för legalitetsprincipen. Denna princip ställer krav på att den rättsliga regleringen av en myndighets verksamhet ger förutsättningar för myndighetsutövning gentemot enskilda i enlighet med grundlagen, förvaltningslagen och andra författningar. Legalitetsprincipen ställer alltså krav på att verksamhet som innebär myndighetsutövning genomförs objektivt, effektivt och förutsebart.

En av de mest grundläggande principerna är att myndighetsutövningen ska vara saklig och opartisk, det vill säga inte ta hänsyn till annat än vad som enligt lag eller annan författning ska beaktas i ärendet.

Det är inte tillräckligt att myndighetsutövningen är objektiv, den måste också uppfattas som objektiv

Bestämmelsen i 1 kap. 9 § regeringsformen om att domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet ger ett specifikt uttryck för objektivitetsprincipen.

Det är viktigt att framhålla att bestämmelsen inte bara omfattar hur ett ärende ska handläggas och vilka skäl som är grunden för ett myndighetsbeslut. Objektivitetsprincipen innebär också att myndighetens handläggning ska *uppfattas* som objektiv. Det är tillräckligt att det är möjligt att det går att rikta objektiva invändningar mot en myndighets handläggning för att grundlagens krav på objektivitet kan anses ha åsidosatts. Redan risken för att andra kan uppfatta att myndigheten inte iakttar saklighet och opartiskhet är alltså tillräcklig för att åsidosätta kraven på objektivitet. (Se Bull och Sterzel, Regeringsformen, 5:e upplagan, s. 57 och JO 2019/20 s. 54.)

Särskilda rättssäkerhetsfrågor måste beaktas när en kommunal lantmäterimyndighet inrättas

Av 12 kap. 2 § regeringsformen följer att ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag. Bestämmelsen ger uttryck för förvaltningens självständighet i myndighetsutövning och rättstillämpning. Bestämmelsen är tillämplig på Lantmäteriets och de kommunala lantmäterimyndigheternas förrättningsverksamhet och innebär att myndighetsutövningen ska ha förutsättningar att utövas självständigt.

Det är vanligt förekommande att kommunen är sakägare i olika typer av förrättningar. Det ställer stora krav på en kommunal lantmäterimyndighets självständighet. Det är inte tillräckligt att en kommunal lantmäterimyndighet rent faktiskt iakttar objektivitetsprincipen vid handläggningen, utan det är viktigt att handläggningen också uppfattas som objektiv. Det är mot denna bakgrund som lagstiftaren valt att utforma de villkor som anges i 2 § lagen om kommunal lant-

mäterimyndighet och som gäller bland annat en kommunal lantmäterimyndighets arbetsuppgifter och organisation.

Av förarbetena till lagen om kommunal lantmäterimyndighet framgår att motiven för att begränsa vilka arbetsuppgifter en kommunal lantmäterimyndighet får utföra handlar om att tjänstemän hos en kommunal lantmäterimyndighet inte bör tilldelas uppgifter i annan verksamhet hos kommunen som kan rubba förtroendet för hans tjänsteutövning hos myndigheten (prop. 1995/96:78 s. 50). Det framgår även att den kommunala lantmäterimyndigheten måste vara fristående från kommunens politiska ledning och bland annat inte ska kunna vara inordnad under en nämnd med ansvar för mark- och exploateringsverksamhet (prop. 1995/96:78 s. 51).

Utredningens utgångspunkt är därför att de nuvarande villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet behöver förtydligas så att en kommunal lantmäterimyndighets organisation och verksamhet tydligt ska motsvara kraven på en fristående och självständig organisation i förhållande till kommunen och därmed tillgodose kraven på rättssäkerhet. Det gäller både hur myndigheten rent faktiskt är organiserad inom kommunen och hur det uppfattas av de sakägare som berörs av myndighetens verksamhet.

11.2.2 En kommunal lantmäterimyndighet ska ha en organisation som är robust, kompetent och effektiv

Den unika ansvarsfördelningen inom fastighetsbildningsverksamheten innebär att staten, genom att regeringen meddelar tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet, ger en kommunal lantmäterimyndighet behörighet att genomföra viss förrättningsverksamhet som är en statlig uppgift inom kommunen.

Det är med utgångspunkten att en kommunal lantmäterimyndighet svarar för statlig verksamhet som de nuvarande villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet har utformats. De första två villkoren anger att en kommunal lantmäterimyndighets verksamhetsområde ska avse hela kommunen och att verksamheten inom myndigheten väsentligen begränsas till förrättningsverksamhet och myndighetsservice i anslutning till förrättningsverksamheten (2 § 1–2 lagen om kommunal lantmäterimyndighet). Ett tredje villkor är att myndigheten kommer att få en för ändamålet lämplig organisation och en verksamhet som kan beräknas få tillräcklig omfatt-

ning för att nödvändig kompetens ska kunna upprätthållas och ett fjärde villkor är att minst två tjänstemän inom myndigheten kommer att ha den kompetens och erfarenhet som krävs för att handlägga förrättningar (2 § 3–4 lagen om kommunal lantmäterimyndighet). Det sista villkoret är att den kommunala lantmäterimyndighetens informationssystem har en sådan teknisk standard som säkerställer det informationsutbyte mellan stat och kommun som behövs inom lantmäteriområdet (2 § 5 lagen om kommunal lantmäterimyndighet).

Regeringens prövning av ansökningar från kommuner om att få inrätta en kommunal lantmäterimyndighet görs utifrån de villkor som anges i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet. Regeringen har över tid utifrån villkoren i 2 § i olika beslut konkretiserat hur villkoren behöver uppfyllas för att en kommun ska få tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. Regeringens beslut syftar till att ge goda förutsättningar för en kommunal lantmäterimyndighet att svara för förrättningsverksamhet inom kommunen.

Regeringens tillämpning av villkoren i 2 § är en viktig utgångspunkt för utredningens överväganden om vilka villkor som bör uppfyllas för att en kommun ska få regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. De villkor som ställs ska vara utformade så att en kommunal lantmäterimyndighet får förutsättningar att bedriva en effektiv, enhetlig och rättssäker förrättningsverksamhet. De villkor som ställs ska vara befogade och proportionerliga i förhållande till det ansvar för myndighetsutövning som en kommunal lantmäterimyndighet har utifrån samhällsutvecklingen som den ser ut nu.

Samhällsutvecklingen ställer nya krav

Den samhällsutveckling som skett sedan lagen om kommunal lantmäterimyndighet infördes den 1 januari 1996 har inneburit stora förändringar och nya krav på svenska myndigheters verksamhet. Den digitala och tekniska utvecklingen av olika typer av ärendehanteringssystem och andra tekniska stöd har medfört stora effektivitetsvinster. Den har också medfört nya kontaktvägar och fler möjligheter till ett mer utvecklat utbyte av information mellan myndigheter och mellan myndigheter och enskilda. Samhället förändras kontinuerligt i olika avseenden och i högre takt än tidigare vilket ställer nya krav

på informationsutbyte och samarbete mellan myndigheter, inte minst i samhällsbyggnadsprocessen. Samtidigt kan behovet av en hög samhällsbyggnadstakt fluktuera snabbt inom olika geografiska områden.

Det finns också en större rörlighet på arbetsmarknaden. När det gäller fastighetsbildningsverksamheten har dessa förändringar inneburit en ökad efterfrågan på lantmätare i privat verksamhet. Bristen på utbildade och erfarna lantmätare i förrättningsverksamheten har påverkat både Lantmäteriets och de kommunala lantmäterimyndigheternas kompetensförsörjning. Det finns indikationer på att antalet utbildningsplatser som gäller utbildning av lantmätare har ökat, men det är svårt att dra några slutsatser om vilken effekt det kommer att få för Lantmäteriets och de kommunala lantmäterimyndigheternas kompetensförsörjning.

Under de senaste åren har utvecklingen i Sverige inom olika samhällsområden inneburit nya krav och utmaningar. Det har lett till flera beslut av riksdagen och regeringen som gäller bland annat utbyggnad av infrastruktur som järnvägar och vägar, utbyggnad av kriminalvården, utbyggnad av det svenska totalförsvaret och andra åtgärder för att stärka Sveriges infrastruktur både ur ett samhällsperspektiv och ur ett säkerhetsperspektiv. Flera av de beslut som fattats och som genomförs av statliga myndigheter och statligt helägda bolag ställer nya krav på en effektiv, enhetlig och rättssäker fastighetsbildningsverksamhet i hela landet.

Den nu beskrivna utvecklingen och en analys av vilka förväntningar som behöver uppfyllas både utifrån stabilitet i en kommunal lantmäterimyndighets organisation och integritet i myndighetsutövningen, är utgångspunkter för utredningens förslag om nya bestämmelser i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet som anger vilka villkor som ska vara uppfyllda för att regeringen ska ge en kommun ett tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet.

11.2.3 Sammanfattning

För att en kommun ska få regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet måste ett antal villkor enligt 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet vara uppfyllda. Villkoren bör utformas så att en kommunal lantmäterimyndighet har förutsätt-

ningar att stabilt och över tid svara för förrättningsverksamhet inom kommunen på ett effektivt, enhetligt och rättssäkert sätt.

För att upprätthålla legitimitet och rättssäkerhet måste en kommunal lantmäterimyndighets organisation och verksamhet vara fristående och självständig i förhållande till kommunen. En kommunal lantmäterimyndighet måste också ha en organisation och verksamhet som är robust, kompetent och stabil över tid.

Samhällsutvecklingen inom olika områden har inneburit ökade krav på en effektiv, enhetlig och rättssäker fastighetsbildningsverksamhet i hela landet. Riksrevisionen, de kommunala lantmäterimyndigheterna och Sveriges Kommuner och Regioner har också under de senaste åren utifrån olika perspektiv, i rapporter och skrivelser till regeringen, fört fram att villkoren för att få tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i större utsträckning bör ta hänsyn till samhällsbyggnadsutvecklingen i den kommun som ansöker om tillstånd.

De kommunala lantmäterimyndigheternas verksamhet är ur många perspektiv väl fungerande och uppfyller i stora delar syftet med lagen om kommunal lantmäterimyndighet. Samtidigt måste de villkor som ska vara uppfyllda för att få regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet utformas utifrån de krav som nu måste ställas på en effektiv, enhetlig och rättssäker förrättningsverksamhet. Villkoren måste därför vara väl avvägda och hållbara över tid.

Utifrån dessa utgångspunkter bör de villkor som ska vara uppfyllda för att en kommun ska få regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet vara befogade både utifrån ett kommunalt perspektiv och utifrån att fastighetsbildningsverksamheten i hela landet ska vara effektiv, enhetlig och rättssäker. Villkoren bör utformas så att förrättningsverksamhet, som en kommunal lantmäterimyndighet ska svara för, bidrar till kommunens behov av lantmäterikompetens inom plan- och byggverksamheten och samtidigt till att förrättningsverksamheten, som en del av fastighetsbildningsverksamheten i hela landet, bidrar till samhällsintressen utifrån ett nationellt perspektiv.

11.3 En tydligare bestämmelse om villkoren för inrättande av en kommunal lantmäterimyndighet

Beskrivningen i kapitel 10 visar att de kommunala lantmäterimyndigheterna är organiserade på olika sätt i olika kommuner och att sammansättningen och omfattningen av förrättningsärenden skiljer sig åt mellan de kommunala lantmäterimyndigheterna. Vilka uppgifter utöver förrättningsverksamhet som en kommunal lantmäterimyndighet utför varierar också. Kommunerna har valt olika lösningar när det gäller var inom kommunens verksamhet som den kommunala lantmäterimyndigheten är inordnad. Antalet förrättningslantmätare som tjänstgör i de kommunala lantmäterimyndigheterna varierar. Det är också otydligt i vilken utsträckning kommunen bidrar ekonomiskt till verksamheten i en kommunal lantmäterimyndighet.

Av Lantmäteriets tillsynsprotokoll (se kapitel 13) framgår att det förhållandevis ofta har riktats anmärkningar som gäller en kommunal lantmäterimyndighets medverkan i plan- och byggprocessen, inlånade medarbetare från kommunen, en kommunal lantmäterimyndighets organisatoriska placering inom kommunen och också andra frågor som gäller en kommunal lantmäterimyndighets oberoende i förhållande till kommunen.

Utredningens utvärdering i kapitel 10 visar att de nuvarande villkoren för att få tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet uppfylls på olika sätt och i olika grad i de kommunala lantmäterimyndigheternas verksamhet. Regeringens praxis i tillståndsärenden förtydligar de villkor som i dag måste vara uppfyllda för att regeringen ska ge tillstånd till en kommun att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. Det finns därför, mot bakgrund av hur de nuvarande bestämmelserna i 2 § tillämpas av regeringen i tillståndsärenden och de olika synpunkter som har framförts av Lantmäteriet, kommunala lantmäterimyndigheter, andra myndigheter och sakägare, skäl att förtydliga och delvis förändra de villkor som ska vara uppfyllda för att en kommun ska få regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet.

Utgångspunkten för utredningens förslag är att de kommunala lantmäterimyndigheterna är en viktig del i fastighetsbildningsverksamheten i hela landet. Utredningens förslag i detta kapitel handlar om att villkoren enligt 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet ska vara utformade så att en kommunal lantmäterimyndighet

ges goda förutsättningar att ha en stabil organisation som innebär självständighet i förhållande till kommunen och som gör det möjligt att svara för förrättningsverksamhet på ett effektivt, enhetligt och rättssäkert sätt i enlighet med vad som gäller för all fastighetsbildningsverksamhet i hela landet.

11.3.1 Bestämmelsen om en kommunal lantmäterimyndighets geografiska verksamhetsområde bör behållas

Bedömning: Bestämmelsen i 2 § 1 lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet, om att en kommunal lantmäterimyndighet har hela kommunen som sitt verksamhetsområde, fyller sitt syfte och bör behållas.

Skälen för utredningens bedömning

Det finns flera principiella skäl för att en kommunal lantmäterimyndighets verksamhet ska få hela kommunen som sitt verksamhetsområde.

Ett tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet innebär inte att staten har delegerat ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten till kommunen. Den kommunala lantmäterimyndigheten svarar för fastighetsbildningsverksamheten och är organisatoriskt placerad inom den kommunala förvaltningen.

En kommun har inte behörighet att verka utanför kommunen om inte bestämmelserna om samverkan i 9 kap. kommunallagen (2017:725) är tillämpliga. Eftersom en kommunal lantmäterimyndighets uppgift är att svara för förrättningar och andra ärenden som är statlig verksamhet och som annars utförs av Lantmäteriet måste den kommunala lantmäterimyndighetens verksamhetsområde vara tydligt avgränsat geografiskt.

Utredningen bedömer att bestämmelsen i 2 § 1 lagen om kommunal lantmäterimyndighet medför en klar och tydlig avgränsning av en kommunal lantmäterimyndighets geografiska verksamhetsområde. Den innebär att en kommunal lantmäterimyndighet inte är behörig att handlägga ärenden som gäller en annan lantmäterimyndighets geografiska verksamhetsområde samtidigt som den innebär att den

kommunala lantmäterimyndigheten inte kan begränsa sin verksamhet till att avse delar av den egna kommunen.

Bestämmelsen i 2 § 1 i lagen kommunal lantmäterimyndighet har fungerat väl i förhållande till Lantmäteriet, till andra kommuner och också i förhållande till andra myndigheter och annan statlig verksamhet. Utredningen bedömer därför att villkoret fortfarande är relevant och att det inte bör ändras.

11.3.2 En kommunal lantmäterimyndighets arbetsuppgifter ska förtydligas

Förslag: Enligt bestämmelsen i 2 § 2 lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet ska en kommunal lantmäterimyndighets arbetsuppgifter väsentligen begränsas till förrättningsverksamhet.

Skälen för utredningens förslag

Av förarbetena till bestämmelsen i 2 § 2 lagen om kommunal lantmäterimyndighet framgår att bestämmelsen har formulerats mot bakgrund av att en kommunal lantmäterimyndighets verksamhet ska vara självständig i förhållande till kommunen. Att en kommunal lantmäterimyndighet är självständig i förhållande till kommunen är av grundläggande betydelse för att iaktta kraven i regeringsformen om saklighet och opartiskhet och i förlängningen upprätthålla förtroendet för hela fastighetsbildningsverksamheten.

Det finns stora skillnader när det gäller på vilket sätt och i vilken omfattning de kommunala lantmäterimyndigheterna utför arbetsuppgifter i förhållande till kommunen (se kapitel 8 avsnitt 8.3.3 om omfattningen av de kommunala lantmäterimyndigheternas uppdragsverksamhet som genomförs åt kommunen och kapitel 10 avsnitt 10.3.4 om de kommunala lantmäterimyndigheternas intäkter genom sådan uppdragsverksamhet).

Bestämmelsen i 2 § 2 lagen om kommunal lantmäterimyndighet bör därför fortsatt vara utformad så att det klart framgår att de kommunala lantmäterimyndigheternas medarbetare inte ska utföra arbetsuppgifter i kommunens verksamheter som kan riskera att skada för-

troendet för den kommunala lantmäterimyndigheten. I förarbetena hänvisas till ett tidigare uttalande om att den förrättningsverksamma personalen i princip inte bör sysselsättas i sådana kommunala arbetsuppgifter utanför enhetens verksamhetsområde som kan medföra bindningar till vad som vid fastighetsbildningsverksamheten utgör kommunala partsintressen (prop. 1995/96:78 s. 50).

Utredningen bedömer att bestämmelsen i 2 § 2 fyller en viktig funktion och att den därför fortsatt ska beskriva att en kommunal lantmäterimyndighets verksamhet väsentligen ska begränsas till förrättningsverksamhet. Bestämmelsen tydliggör därmed den kommunala lantmäterimyndighetens självständighet i förhållande till kommunen. Medarbetare i den kommunala lantmäterimyndigheten ska alltså inte utföra kommunala arbetsuppgifter som kan gälla frågor som är kopplade till kommunala intressen i plan- och byggverksamheten eller i andra kommunala intressen.

I kapitel 9 avsnitt 9.5 har utredningen föreslagit en ny bestämmelse i lagen om kommunal lantmäterimyndighet om att de kommunala lantmäterimyndigheterna får utföra uppdragsverksamhet. Genom att förutsättningarna för en kommunal lantmäterimyndighets uppdragsverksamhet regleras i en särskild bestämmelse i lagen om kommunal lantmäterimyndighet kan villkoret i 2 § 2 lagen om kommunal lantmäterimyndighet förenklas så att det, i fråga om en kommunal lantmäterimyndighets arbetsuppgifter, tydligt anges att en kommunal lantmäterimyndighets verksamhet väsentligen ska begränsas till förrättningsverksamhet. Det innebär att en kommunal lantmäterimyndighet med bibehållen integritet och utifrån sin uppgift kan vara tillgänglig i samband med kommunernas handläggning av ärenden inom den kommunala plan- och byggprocessen och på så sätt ta tillvara de fördelar som finns med en kommunal lantmäterimyndighet.

Det innebär också att den myndighetsservice som den kommunala lantmäterimyndigheten ska ge tillgång till ska genomföras enligt bestämmelsen i 6 § förvaltningslagen (2017:900).

En kommunal lantmäterimyndighet ska också utföra arbetsuppgifter som inte innebär förrättningsverksamhet som framgår av annan lag, till exempel i lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter och plan- och bygglagen (2010:900).

Utredningens förslag blir därför att bestämmelsen i 2 § 2 lagen om kommunal lantmäterimyndighet utformas så att den anger att kommu-

nen ska visa att den kommunala lantmäterimyndighetens arbetsuppgifter väsentligen kommer att begränsas till förrättningsverksamhet.

11.3.3 Bestämmelsen om en kommunal lantmäterimyndighets organisation ska förtydligas

Förslag: Bestämmelsen i 2 § 3 lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet ska ange att myndighetens verksamhet har en tillräcklig omfattning för att nödvändig kompetens ska kunna upprätthållas och att myndigheten har en för ändamålet lämplig organisation som innebär att lokaler och medarbetare är oberoende i förhållande till kommunen.

Skälen för utredningens förslag

Av nuvarande 2 § 3 lagen om kommunal lantmäterimyndighet framgår att kommunen ska visa att den kommunala lantmäterimyndigheten kommer att få en för ändamålet lämplig organisation och en verksamhet som kan beräknas få tillräcklig omfattning för att nödvändig kompetens ska kunna upprätthållas.

Utredningen föreslår att villkoren i 2 § 3 lagen om kommunal lantmäterimyndighet förtydligas.

Utgångspunkter

Enligt villkoret är det två förutsättningar som i viss mån har olika syften som ska uppfyllas enligt villkoret i 2 § 3 lagen om kommunal lantmäterimyndighet. Den första förutsättningen är att myndighetens verksamhet ska ha en tillräcklig omfattning för att nödvändig kompetens ska kunna upprätthållas. Det innebär att den verksamhet som en kommunal lantmäteriverksamhet svarar för ska ha en sådan omfattning att det genom avgifter och andra intäkter finns ekonomiska förutsättningar att ha ett tillräckligt antal medarbetare med den kompetens som behövs för att svara för förrättningsverksamheten på ett effektivt och rättssäkert sätt. Den andra förutsättningen är att den kommunala lantmäterimyndigheten ska ha en för ändamålet lämplig organisation som innebär att både lokaler och medarbetare

är oberoende i förhållande till kommunens verksamhet. Som beskrivits i förarbetena anknyter myndighetens inplacering i den kommunala organisationen nära till villkoret i 2 § 2 om den kommunala lantmäterimyndighetens arbetsuppgifter (prop. 1995/96:78 s. 50). Dessa förutsättningar beskrivs närmare i följande avsnitt.

Regeringen har i ett av sina beslut i ett tillståndsärende enligt lagen om kommunal lantmäterimyndighet förtydligat att villkoret i 2 § 3 om att verksamheten har en sådan omfattning att nödvändig kompetens ska upprätthållas, inte ska förväxlas med villkoret i 2 § 4 om att minst två tjänstemän ska ha den kompetens som krävs för att handlägga förrättningar (se kapitel 10 avsnitt 10.2.6).

Det är utgångspunkterna för utredningens förslag om utformningen av bestämmelsen i 2 kap. 3 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

Bestämmelsen i 2 § 3 lagen om kommunal lantmäterimyndighet ska förtydliga de kommunala lantmäterimyndigheternas självständighet

Som utredningen har beskrivit i avsnitt 11.2 är myndigheters självständighet och oberoende i myndighetsutövningen en grundläggande princip i den svenska statsförvaltningen och helt avgörande för att myndigheten ska kunna iaktta kraven på saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen. För att till fullo motsvara de krav som ställs måste myndigheten inte bara rent faktiskt vara objektiv i sin myndighetsutövning, utan det måste också framstå som att myndigheten är objektiv.

Detta gäller även de kommunala lantmäterimyndigheterna. På samma sätt som regeringen eller Lantmäteriet inte får påverka den kommunala lantmäterimyndighetens beslutsfattande i ett enskilt fall, får inte heller kommunen påverka handläggningen av förrättningsärenden. Inte heller den omständigheten att den kommunala lantmäterimyndigheten är inordnad i en kommuns förvaltning får leda till att den kommunala lantmäterimyndighetens självständighet kan ifrågasättas på objektiv grund.

Det är därför av stor vikt att kommunala lantmäterimyndigheter är fristående från kommunens verksamheter. Det innebär att en kommunal lantmäterimyndighet ska vara ekonomiskt oberoende och alltså ha en verksamhet som har tillräcklig omfattning för att genom avgifter och eventuell uppdragsverksamhet kunna finansiera

den verksamhet som den kommunala lantmäterimyndigheten svarar för. Det innebär också att en kommunal lantmäterimyndighet ska ha en lämplig organisation som innebär att myndighetens lokaler och medarbetare är oberoende i förhållande till kommunen. En kommunal lantmäterimyndighets integritet måste vara tydlig både internt inom den kommunala organisationen och från ett externt perspektiv.

Utredningens utvärdering och Lantmäteriets tillsynsprotokoll har visat att det inom vissa kommuner förekommer situationer som kan leda till att den kommunala lantmäterimyndighetens självständighet kan ifrågasättas i vart fall på objektiv grund.

Det kan till exempel handla om att medarbetare som inte är organisatoriskt placerade i den kommunala lantmäterimyndigheten utför arbetsuppgifter i den verksamheten, eller att medarbetare som är anställda i den kommunala lantmäterimyndigheten utför arbetsuppgifter inom den kommunala förvaltningen utan att detta redovisas på ett tillräckligt transparent sätt. Det kan också handla om att det inte finns säkerställda rutiner för att en förrättningslantmätare som bistår kommunen i plan- och byggprocessen inte är samma lantmätare som sedan fattar beslut i förrättningen som ett led i att genomföra planen. Det finns också exempel på att kommuner överför medel till den kommunala lantmäterimyndigheten utan att det anges vilken verksamhet som den kommunala lantmäterimyndigheten har begärt ersättning för.

Dessa exempel beskriver enligt utredningen att den kommunala lantmäterimyndighetens självständighet i vissa fall skulle kunna ifrågasättas på objektiv grund.

Bestämmelsen i 2 § 3 lagen om kommunal lantmäterimyndighet behöver därför tydliggöras. En kommunal lantmäterimyndighets självständighet i förhållande till kommunen är viktig för att tillgodose kravet på rättssäkerhet i verksamheten. Ett förtydligande av bestämmelsen i 2 § 3 lagen om kommunal lantmäterimyndighet bidrar till de kommunala lantmäterimyndigheternas integritet i förhållande till kommunen och till de kommunala lantmäterimyndigheternas viktiga del av genomförandet av fastighetsbildningsverksamhet i hela landet.

Det bör därför i 2 § 3 lagen om kommunal lantmäterimyndighet tydligt framgå att den kommunala lantmäterimyndigheten ska ha en verksamhet som har tillräcklig omfattning för att nödvändig kompetens ska kunna upprätthållas. Myndigheten ska också ha en för

ändamålet lämplig organisation som innebär att lokaler och medarbetare är oberoende i förhållande till kommunen.

Verksamheten i en kommunal lantmäterimyndighet ska ha en tillräcklig omfattning för att nödvändig kompetens ska kunna upprätthållas

En grundläggande förutsättning för verksamheten i en kommunal lantmäterimyndighets är att förrättningsverksamheten har en sådan omfattning att den kommunala lantmäterimyndigheten finansieras genom avgifter enligt principen om full kostnadstäckning. Verksamheten måste alltså ha en sådan omfattning att intäkterna från avgifterna i förrättningsverksamheten kontinuerligt är tillräckliga så att myndigheten är robust och har en grundläggande kapacitet att hantera förändringar i antalet anställda eller tillfälliga ändringar i ärendevolym. Intäkterna genom avgifter för förrättningsverksamhet och annan verksamhet ska finansiera kostnaderna för bland annat kontorsutrustning, lokaler, löner och kompetensutveckling för medarbetarna. Det förutsätter en verksamhet som har en ekonomisk stabilitet över tid för att kontinuitet och rättssäkerhet ska kunna säkerställas. Det innebär att verksamhetens ekonomiska bärkraft inte bör bedömas utifrån kortsiktiga trender i ärendevolymer. Bedömningen bör göras utifrån en långsiktig bedömning som beaktar kommunens utveckling, möjligheten att rekrytera och behålla kompetens samt variationer i ärendevolymer. Det ger förutsättningar för självständighet i den myndighetsutövning som förrättningsverksamhet innebär och också förutsättningar för att sakägare som genom avgifter ska stå för kostnaderna behandlas lika i hela landet.

Den kommunala lantmäterimyndigheten ska ha en för ändamålet lämplig organisation som innebär att lokaler och medarbetare är oberoende i förhållande till kommunen

En viktig del i utformningen av villkoret i 2 § 3 lagen om kommunal lantmäterimyndighet är att en kommunal lantmäterimyndighet ska ha en för ändamålet lämplig organisation som innebär att lokaler och medarbetare är oberoende i förhållande till kommunen. Det är viktigt att en kommunal lantmäterimyndighet framstår som objektiv för

utomstående. Det räcker alltså inte att den kommunala lantmäterimyndighetens organisation rent faktiskt är objektiv. Det är därför viktigt att en kommunal lantmäterimyndighets organisation är tydlig och transparent särskilt i fråga om den kommunala lantmäterimyndighetens lokaler och medarbetare.

Tydligt avgränsade lokaler ger förutsättningar för att säkerställa en kommunal lantmäterimyndighets integritet och opartiskhet i myndighetsutövningen. Medarbetare i en kommunal lantmäterimyndighet ska organisatoriskt höra till den kommunala lantmäterimyndigheten för att säkerställa att rekrytering sker utifrån myndighetens behov, utan påverkan av kommunen, och för att säkerställa att medarbetare inte tillhör en organisation som är underställd kommunens politiska ledning. För att en kommunal lantmäterimyndighets lokaler och medarbetare ska vara oberoende till kommunen behöver också den kommunala lantmäterimyndighetens organisatoriska placering vara fristående från kommunens politiska ledning och kommunens organisation där kommunen agerar som sakägare i förrättningar.

Prövningen om villkoren i 2 § 3 lagen om kommunal lantmäterimyndighet uppfylls ska göras utifrån förutsättningarna när prövningen sker

Av flera regeringsbeslut i tillståndsärenden enligt lagen om kommunal lantmäterimyndighet framgår att regeringen, utifrån samhällsutvecklingen och behov av ökad robusthet i förrättningsverksamheten, ställer högre krav på verksamhetens omfattning inte minst mot bakgrund av att fastighetsbildningsverksamheten har blivit mer komplex över tid. Faktorer som pekar på att fastighetsbildningsverksamheten inom kommuner har blivit mer komplex över tid är till exempel den samhällsutveckling som har inneburit ändrade boendemönster, stadsförtätning, utveckling av teknisk infrastruktur och förändrad markanvändning.

Villkoret i 2 § 3 lagen om kommunal lantmäterimyndighet som gäller omfattningen av verksamheten i en kommunal lantmäterimyndighet och att en kommunal lantmäterimyndighet ska ha en lämplig organisation som innebär att lokaler och medarbetare är oberoende i förhållande till kommunen, ska se till att en kommunal lantmäterimyndighet har möjlighet att genomföra förrättningsverksamheten med hög kompetens och stabilt över tid.

Utredningens bedömning är att regeringens beslut under de senaste åren om avslag på ansökningar om tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet när myndighetens verksamhet inte beräknas få tillräcklig omfattning är väl beskrivna och grundar sig på en noggrann avvägning mellan statens ansvar för att fastighetsbildningsverksamheten i hela landet är effektiv, enhetlig och rättssäker och kommunens intresse av att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet.

Enligt utredningen framstår det inte som lämpligt att i lagtexten uttrycka ett minimikrav till exempel på ett antal årsarbetskrafter eller ekonomisk omsättning på grund av risken för att specifika krav snabbt blir inaktuella. Det skulle dessutom minska utrymmet för att göra specifika överväganden i ett enskilt fall.

Villkoret i 2 § 3 lagen om kommunal lantmäterimyndighet ska därför fortsatt prövas utifrån de förutsättningar som gäller vid den tidpunkt då prövningen ska ske, så som det redan uttrycks i nuvarande förarbeten till lagen om kommunal lantmäterimyndighet (jfr prop. 1995/96:78 s. 51).

Utredningens förslag innebär att de villkor enligt 2 § 3 som en kommunal lantmäterimyndighets verksamhet ska uppfylla blir tydliga. Samtidigt finns ett utrymme för en enskild kommun att vid bedömningen av hur villkoren ska uppfyllas ta hänsyn till regeringens prövning och beslut i olika tillståndsärenden. Förslagen innebär alltså att det är möjligt att över tid, med hänsyn till hur samhället utvecklar sig, utifrån villkoret ställa såväl högre som lägre krav och också utgå från omständigheter i det enskilda fallet.

11.3.4 Villkoret som gäller antalet tjänstemän med kompetens och erfarenhet som krävs för handläggning av förrättningsärenden ska förtydligas

Förslag: Enligt bestämmelsen i 2 § 4 lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet ska myndigheten ha ett tillräckligt antal medarbetare som har den kompetens och erfarenhet som krävs för att handlägga förrättningsärenden.

Skälen för utredningens förslag

Bestämmelsen i 2 § 4 lagen om kommunal lantmäterimyndighet innehåller ett villkor om att minst två tjänstemän kommer att ha den kompetens och erfarenhet som krävs för att handlägga förrättningar.

Bestämmelsen tar sikte på att en kommunal lantmäterimyndighet behöver ha tillgång till den särskilda kompetens som lantmätare har för att kunna svara för förrättningsverksamhet på ett effektivt och rättssäkert sätt. Den nuvarande bestämmelsen anger att en kommunal lantmäterimyndighet ska ha minst två tjänstemän som har den kompetens och erfarenhet som krävs för att handlägga förrättningar.

Den fråga som utredningen ska bedöma är hur villkoret i 2 § 4 lagen om kommunal lantmäterimyndighet enligt nuvarande förhållanden bör utformas när det gäller en kommunal lantmäterimyndighets medarbetare som har den kompetens och erfarenhet som behövs för att handlägga förrättningar inom kommunen.

Ett villkor som gäller den kompetens och erfarenhet som behövs för att handlägga förrättningar inom en kommun är viktigt för att säkerställa att förrättningsverksamheten genomförs med hög kompetens och stabilt över tid. Det är också befogat utifrån den ansvarsfördelning som gäller inom fastighetsbildningsverksamheten. Om staten ska överlåta uppgifter inom statlig myndighetsutövning till en kommunal lantmäterimyndighet har staten ett ansvar att se till att verksamheten kan bedrivas effektivt, enhetligt och rättssäkert. I det ingår bland annat att den kommunala lantmäterimyndigheten i alla avseenden ska ha den kompetens som krävs för att bedriva verksamheten. Det gäller alla delar av förrättningsverksamheten och alltså såväl rättslig som mätningsteknisk kompetens och annan kompetens som behövs.

Utifrån nuvarande bestämmelser i arbetsrättslig lagstiftning och avtal mellan arbetsmarknadens parter drar utredningen slutsatsen att två medarbetare med den särskilda kompetens som anges i 2 § 4 lagen om kommunal lantmäterimyndighet inte är tillräckligt för att en kommunal lantmäterimyndighet kontinuerligt ska kunna svara för förrättningsverksamheten inom kommunen. Hur många medarbetare som behövs måste också bedömas utifrån hur omfattande förrättningsverksamheten inom kommunen kommer att vara så att det blir möjligt att genomföra förrättningsverksamheten på det sätt som anges i 2 § 3 lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

Den förrättningsverksamhet som en kommunal lantmäterimyndighet ska svara för ställer krav på att förrättningsärenden handläggs och beslut fattas av medarbetare som har en tillräcklig kompetens och erfarenhet. De kommunala lantmäterimyndigheternas förrättningsverksamhet varierar både i fråga om omfattning och vilka ärenden som handläggs inom varje kommun. Enligt utredningens bedömning kan därför inte antalet medarbetare med särskild kompetens och erfarenhet av lantmäteriförrättningar i författning anges som ett visst antal utan det måste bedömas utifrån den förrättningsverksamhet som genomförs inom varje särskild kommun. Därför bedömer utredningen att det varken är nödvändigt eller lämpligt att i lagtext ange att ett visst minsta antal medarbetare ska ha den kompetens och erfarenhet som krävs för att handlägga förrättningar. Det skulle dessutom minska utrymmet för att göra specifika överväganden i ett enskilt fall.

Utredningen föreslår därför att bestämmelsen i 2 § 4 lagen om kommunal lantmäterimyndighet ändras så att den anger att myndigheten ska ha ett tillräckligt antal medarbetare som har den kompetens och erfarenhet som krävs för att handlägga förrättningar.

11.3.5 En kommunal lantmäterimyndighet ska använda ärendehanteringssystem och tekniska handläggningsstöd som Lantmäteriet tillhandahåller

Förslag: Enligt bestämmelsen i 2 § 5 lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet ska en kommunal lantmäterimyndighet använda ärendehanteringssystem och tekniska handläggningsstöd som tillhandahålls av Lantmäteriet.

Skälen för utredningens förslag

Den nuvarande bestämmelsen i 2 § 5 lagen om kommunal lantmäterimyndighet anger att kommunen ska visa att den kommunala lantmäterimyndighetens informationssystem kommer att få en sådan teknisk standard som säkerställer det informationsutbyte mellan stat och kommun som behövs inom lantmäteriområdet.

För att förrättningsverksamheten i hela landet ska kunna bedrivas effektivt, enhetligt och rättssäkert är det nödvändigt att det finns ärendehanteringssystem och tekniska handläggningsstöd som är tillgängliga och används i all förrättningsverksamhet. Ett gemensamt ärendehanteringssystem och gemensamma tekniska handläggningsstöd skapar förutsättningar för att följa upp kvaliteten i förrättningsverksamheten och ger samtidigt underlag för att utveckla en mer effektiv arbetsprocess. Ett gemensamt ärendehanteringssystem och gemensamma tekniska handläggningsstöd är därmed en viktig förutsättning för en effektiv, enhetlig och rättssäker förrättningsverksamhet samtidigt som systemet ger en stabil grund för en enhetlig och kontinuerlig uppföljning och redovisning av all fastighetsbildningsverksamhet i hela landet.

Att en kommunal lantmäterimyndighet använder ärendehanteringssystem och tekniska handläggningsstöd som Lantmäteriet tillhandahåller innebär också att den kommunala lantmäterimyndighetens integritet förstärks genom att ärendehanteringssystem och andra tekniska handläggningsstöd blir integrerat med och utformat utifrån förrättningsverksamheten och därmed inte en del av kommunenens uppföljningssystem.

Utredningen har i kapitel 7 redovisat sina överväganden och lämnat förslag till ändringar som gäller statens övergripande stöd till all förrättningsverksamhet. Utredningens förslag i kapitel 7 innebär att Lantmäteriet ska tillhandahålla ärendehanteringssystem och tekniska handläggningsstöd till all förrättningsverksamhet och att all förrättningsverksamhet ska använda dessa tekniska stöd. Det syftar till att öka förutsättningarna för att följa upp förrättningsverksamheten i hela landet både kontinuerligt och genom redovisning i Lantmäteriets årsredovisning och därmed öka förutsättningarna för all förrättningsverksamhet att bedrivas effektivt, enhetligt och rättssäkert. En utförligare redogörelse av utredningens överväganden som gäller ett gemensamt ärendehanteringssystem och andra tekniska handläggningsstöd för att kunna följa upp och redovisa resultat i all förrättningsverksamhet beskrivs i kapitel 7 avsnitt 7.3.6.

Det är därför av stor betydelse att ett villkor för att en kommun ska få regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet är att den kommunala lantmäterimyndigheten använder ärendehanteringssystem och andra tekniska handläggningsstöd som tillhandahålls av Lantmäteriet.

Det innebär att bestämmelsen i 2 § 5 lagen om kommunal lantmäterimyndighet ändras så att ett villkor för att en kommun ska få regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet är att myndigheten använder ärendehanteringssystem och tekniska handläggningsstöd som tillhandahålls av Lantmäteriet.

11.3.6 Villkoren enligt 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet ska fortlöpande uppfyllas

Förslag: Kommunen ska, efter att tillstånd meddelats, visa att den kommunala lantmäterimyndigheten fortlöpande uppfyller villkoren i 2 § lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet.

Skälen för utredningens förslag

Av utredningens utvärdering i kapitel 10 framgår att kraven för att uppfylla villkoren enligt 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet har förändrats över tid. Regeringens beslut i tillståndsärenden har i varje tillståndsärende tydligt angett hur de villkor som ställs i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet ska beaktas och bedömas vid prövningen av en ansökan om att få regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet.

Utredningen bedömer att bestämmelsen i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet behöver tydliggöras så att det framgår att de villkor som ska vara uppfyllda för att en kommun ska få regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet också fortlöpande ska vara uppfyllda. Det ger förutsättningar för att verksamheten i en kommunal lantmäterimyndighet har en verksamhet som är robust och stabil över tid.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att bestämmelsen i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet ska tydliggöras genom att det av ett nytt andra stycke framgår att kommunen ska visa att de villkor som beskrivs i ansökan och som ska vara uppfyllda för att regeringen ska bevilja tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet också fortlöpande uppfylls över tid. Det innebär att villkoren ska tolkas utifrån utvecklingen över tid så att villkoren ska

uppfyllas både utifrån regeringens beslut om tillstånd för en kommun att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet och också utifrån de villkor som över tid bör uppfyllas utifrån samhällsutvecklingen och förändringar inom kommunen. Det ger den kommunala lantmäterimyndigheten förutsättningar att ha en verksamhet som är stabil och som utvecklas utifrån de krav som ställs på förrättningsverksamhet över tid.

11.4 En tydligare rättslig reglering av övergången till en kommunal lantmäterimyndighet

11.4.1 Bestämmelsen om ansökan om tillstånd bör inte ändras

Bedömning: Den nuvarande bestämmelsen i 3 § lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet om att ansökan ska ges in till Lantmäteriet och innehålla den utredning som behövs för ärendets prövning är ändamålsenlig.

Skälen för utredningens bedömning

Enligt den nuvarande bestämmelsen i 3 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet ska en kommun som vill inrätta en kommunal lantmäterimyndighet ge in en ansökan om tillstånd till den statliga lantmäterimyndigheten. Ansökan ska vara skriftlig och innehålla den utredning som behövs för ärendets prövning. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att Lantmäteriet med eget yttrande ska överlämna ärendet till regeringen för avgörande (prop. 1995/96:78 s. 48 och 73).

Det har från kommunala lantmäterimyndigheter framförts synpunkter på att Lantmäteriet tillåts yttra sig över ansökan utan att kommunerna bereds tillfälle att bemöta Lantmäteriets ställningstaganden. Utredningen kan konstatera att regeringen i flera fall där Lantmäteriet föreslagit avslag på ansökan berett kommunen tillfälle att bemöta Lantmäteriets synpunkter innan regeringen fattat beslut i ärendet.

Den kommun som vill ansöka om att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet har ansvaret för att ansökan innehåller en utred-

ning som är tillräcklig för att ärendet ska kunna prövas. Kommunen har alltså goda möjligheter att utforma ansökan på ett sådant sätt att den kan visa att villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet är uppfyllda. Genom de ändringar som utredningen föreslår i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet förtydligas vilka villkor som ska gälla för att få tillstånd till att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. Förtydligandena kan också ge kommunerna bättre möjligheter att i sin ansökan om tillstånd mer utförligt beskriva hur den kommunala lantmäterimyndigheten skulle uppfylla de villkor som ställs i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att bestämmelsen om ansökningsförfarandet är ändamålsenlig och väl fungerande. Det saknas därmed skäl att föreslå någon ändring i 3 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

11.4.2 Bestämmelserna om en kommunal lantmäterimyndighets upphörande bör inte ändras

Bedömning: Den nuvarande bestämmelsen i 7 § lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet om en kommunal lantmäterimyndighets upphörande uppfyller sitt syfte och bör inte ändras.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningen kan konstatera att det sällan förekommer att en kommun som har inrättat en kommunal lantmäterimyndighet väljer att upphöra med verksamheten vid den kommunala lantmäterimyndigheten. Sedan lagen om kommunal lantmäterimyndighet infördes har det endast skett vid tre tillfällen.

Fastighetsbildningsverksamhet är ett statligt ansvar och det är frivilligt för en kommun att ansöka om tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. Bestämmelsen i 7 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet om att en kommun som inte längre vill svara för verksamheten vid en kommunal lantmäterimyndighet ska anmäla detta till den statliga lantmäterimyndigheten, och att tillståndet därefter efter viss tid upphör att gälla, fyller alltså en viktig funktion för att betona frivilligheten.

Enligt utredningen behöver det inte anges i 7 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet att pågående förrättningar och andra ärenden ska överlämnas till Lantmäteriet senast när den kommunala lantmäterimyndigheten upphör med sin verksamhet. Bestämmelsen i 7 § innebär att den kommunala lantmäterimyndighetens tillstånd upphör vid det årsskifte som infaller närmast efter det att ett år förflutit sedan anmälan kom in till Lantmäteriet. Utredningens bedömning är att det därmed finns god tid för att förbereda överlämning av ärenden till Lantmäteriet.

Utredningen bedömer alltså att bestämmelsen i 7 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet uppfyller ett viktigt syfte. Några tillämpningsproblem har utredningen inte kunnat identifiera. Det saknas därmed skäl att föreslå några ändringar.

11.4.3 En ny bestämmelse om överlämnande av pågående ärenden när en kommunal lantmäterimyndighet inrättas

Förslag: Enligt 4 § lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet ska pågående förrättningsärenden lämnas över till den kommunala lantmäterimyndigheten med undantag för förrättningsärenden som en kommunal lantmäterimyndighet enligt 5 § i samma lag ska överlämna till Lantmäteriet och ärenden som av särskilda skäl inte bör överlämnas.

Skälen för utredningens förslag

Lagen om kommunal lantmäterimyndighet innehåller en bestämmelse i 4 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet som anger när verksamheten i en kommunal lantmäterimyndighet ska påbörjas efter att regeringen har meddelat tillstånd att inrätta en ny kommunal lantmäterimyndighet. Enligt 4 § första stycket ska en kommunal lantmäterimyndighet börja sin verksamhet vid det årsskifte som infaller närmast efter det att ett år förflutit sedan tillståndet meddelades. Enligt 4 § andra stycket får verksamheten påbörjas tidigare om den statliga lantmäterimyndigheten i det enskilda fallet beslutar om det.

Bestämmelserna i 4 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet anger alltså när en kommunal lantmäterimyndighets verksamhet på-

börjas vilket innebär att nya ansökningar om förrättningar ska ges in till den nya kommunala lantmäterimyndigheteten när verksamheten påbörjas och att nya ansökningar ska ges in till Lantmäteriet när en kommunal lantmäterimyndighet har upphört.

Det finns däremot inga bestämmelser som reglerar hur pågående förrättningsärenden ska överlämnas när en ny kommunal lantmäterimyndighet påbörjar sin verksamhet. Utredningen har i kapitel 10 avsnitt 10.4 redovisat en sammanfattning av de erfarenheter Lantmäteriet har från bland annat införandet av den kommunala lantmäterimyndigheten i Eskilstuna. Det kan konstateras att övergången i sig krävde stora resurser och därmed orsakade kostnader för lantmäterimyndigheterna.

Som både Lantmäteriet och flera kommunala lantmäterimyndigheter har framhållit saknas det bestämmelser om överlämning av pågående ärenden vid övergången till en kommunal lantmäterimyndighet.

Det behöver förtydligas vilka pågående ärenden som ska lämnas över vid övergången från Lantmäteriet till en ny kommunal lantmäterimyndighet

För en kommunal lantmäterimyndighet som har inrättats och för de berörda sakägarna är det viktigt att det är tydligt om och i så fall vilka pågående ärenden som ska lämnas från Lantmäteriet till den kommunala lantmäterimyndigheten. För den kommunala lantmäterimyndighet som inrättas är det också viktigt att pågående ärenden lämnas över så snart verksamheten ska börja enligt bestämmelsen i 4 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet. Det är också viktigt att avgifter för förrättningsärenden kan tas ut av den myndighet som faktiskt handlägger förrättningsärendet.

Det är på det beskrivna sättet som överlämnandet av ärenden har hanterats i praktiken av Lantmäteriet och de senast inrättade kommunala lantmäterimyndigheterna.

Att överlämnande av förrättningsärenden mellan lantmäterimyndigheterna inte är reglerat i författning har i vissa fall medfört onödiga överlämningar som innebär att ärenden först har lämnats över från den statliga lantmäterimyndigheten, det vill säga Lantmäteriet, till den nya kommunala lantmäterimyndigheten, för att därefter överlämnas från den kommunala lantmäterimyndigheten till Lantmäte-

riet bland annat med stöd av 5 § 1–4 lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

Enligt utredningens bedömning bör det tydliggöras i vilka fall pågående ärenden ska överlämnas av Lantmäteriet när en ny kommunal lantmäterimyndighet inrättas och påbörjar sin verksamhet.

En ny bestämmelse i 4 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet om att pågående ärenden som huvudregel ska lämnas över från Lantmäteriet till den kommunala lantmäterimyndigheten

När det gäller själva övergången till en kommunal lantmäterimyndighet har lagstiftarens avsikt varit att Lantmäteriet ska behålla ansvaret för pågående förrättningsärenden (prop. 1995/96:78 s. 74).

Enligt utredningen bör bestämmelser om överlämnande av förrättningsärenden när en kommunal lantmäterimyndighet inrättas utformas utifrån de bättre förutsättningar som bland annat ett gemensamt ärendehanteringssystem innebär att överlämna pågående förrättningsärenden mellan Lantmäteriet och kommunala lantmäterimyndigheter.

Också de krav på effektivitet som ställs på förrättningsverksamheten och sakägarnas intressen av en tydlig och förutsägbar handläggning av ett förrättningsärende talar för att pågående ärenden som huvudregel ska överlämnas till en nyinrättad kommunal lantmäterimyndighet.

Även om det framgår av Lantmäteriets erfarenheter vid inrättandet av den kommunala lantmäterimyndigheten i Eskilstuna att myndigheterna har kunnat lösa frågan om överlämning av pågående ärenden bedömer utredningen att det saknas bestämmelser om vilken myndighet som har ansvaret för pågående ärenden vid övergången till eller från en kommunal lantmäterimyndighet. Det bör därför förtydligas hur pågående ärenden ska överlämnas. Det handlar dels om att effektivisera myndigheternas hantering av övergången, dels om förutsägbarhet för de sakägare som har pågående förrättningar och därmed påverkas av övergången.

Utredningen föreslår därför att det ska införas en ny bestämmelse i 4 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet som innebär att Lantmäteriet med vissa undantag ska överlämna pågående förrättningsärenden och andra ärenden när en ny kommunal lantmäterimyndighet inleder sin verksamhet.

Ärenden som inte behöver lämnas över från Lantmäteriet till en ny kommunal lantmäterimyndighet

Av effektivitetsskäl bör det av den föreslagna bestämmelsen i 4 § tredje stycket lagen om kommunal lantmäterimyndighet framgå att den statliga lantmäterimyndigheten inte behöver överlämna sådana ärenden som enligt 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet ska överlämnas till Lantmäteriet för att handläggas av den statliga lantmäterimyndigheten. Det innebär att handläggningen av sådana ärenden ska fortsätta hos Lantmäteriet utan att handläggningen fördröjs.

I bestämmelsen bör det också införas ett undantag som innebär att Lantmäteriet inte ska överlämna förrättningsärenden och andra ärenden om det är uppenbart oskäligt. Det kan röra sig om ärenden där beslut har fattats och som endast inväntar laga kraft eller omfattande ärenden där det endast återstår mindre åtgärder innan ärendet kan avgöras. Det kan också beaktas om en överlämning av andra orsaker skulle få orimliga konsekvenser för de sakägare som berörs, till exempel genom att handläggningen fördröjs i allt för stor utsträckning.

Vissa frågor vid överlämnande behöver inte regleras i författning

Utredningen bedömer att flera av de frågor som uppstår vid en övergång till eller från en kommunal lantmäterimyndighet är av organisatorisk karaktär som inte behöver regleras i författning. Det kan till exempel handla om att en kommun behöver inrätta funktioner så att den kommunala lantmäterimyndigheten ska kunna ta del av det övergripande stöd som Lantmäteriet är skyldig att tillhandahålla inom ramen för sitt övergripande ansvar. Det är alltså fråga om mer praktiska funktioner som dessutom kan förändras över tid. Sådana frågor bör därför inte regleras i författning utan bör lösas genom att en kommun som ansöker om tillstånd att få inrätta en kommunal lantmäterimyndighet noga överväger och i ansökan beskriver hur den kommunala lantmäterimyndigheten har förutsättningar att redan när myndigheten inrättas och börjar sin verksamhet uppfylla alla de villkor som anges i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

Övergång till en kommunal lantmäterimyndighet ska inte påverka sakägares kostnader för förrättningen

Att ansöka om att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet är ett beslut som fattas av en kommun. Det är inte en fråga som sakägare i ett enskilt ärende kan påverka. Övergången till en kommunal lantmäterimyndighet får därför inte påverka sakägarens kostnader för förrättningen. Vid övergången kan det uppstå två typer av kostnader, Lantmäteriets administrativa kostnader för att hantera och lämna stöd vid själva överlämnandet och ökade förrättningskostnader i ett enskilt ärende på grund av visst dubbelarbete. Utredningens ställningstagande blir att Lantmäteriets administrativa kostnader bör finansieras genom att en särskild budget tillförs Lantmäteriet varje gång regeringen ger en kommun tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet.

Den extra tid som kan behöva läggas på vissa förrättningsärenden i samband med bildandet av en kommunal lantmäterimyndighet ska inte belasta enskilda sakägare genom att avgifter tas ut för detta arbete. Den kostnaden bör enligt utredningen i stället finansieras genom de avgifter som tas ut för det övergripande stöd som ingår i avgifterna för all förrättningsverksamhet.

11.5 Det saknas skäl att införa en särskild bestämmelse om säkerhetskänslig verksamhet i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet

Utredningen ska enligt sina direktiv överväga om ärenden som berör säkerhetskänslig verksamhet bör överlämnas till Lantmäteriet.

Bedömning: Utredningen har i kapitel 9 lämnat förslag som innebär att om det när ansökan ges in kan antas att handläggningen av förrättningen eller ärendet omfattas av bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen (2018:585) ska förrättningen eller ärendet utan dröjsmål överlämnas till den statliga lantmäterimyndigheten. Utredningen bedömer därför att det inte finns behov av att utforma villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet utifrån de krav som annars skulle behöva ställas när det gäller handläggning av förrättningsärenden som omfattas av säkerhetsskyddslagen.

Skälen för utredningens bedömning

I kapitel 9 avsnitt 9.3.4 har utredningen föreslagit en bestämmelse om att en kommunal lantmäterimyndighet, om det när ansökan ges in kan antas att handläggningen av förrättningen eller ärendet omfattas av bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen (2018:585) ska förrättningen eller ärendet utan dröjsmål överlämnas till den statliga lantmäterimyndigheten. Skälen för det förslaget, det vill säga att det ökar möjligheten till ett fullgott säkerhetsskydd och att det är alltför resurskrävande för en kommunal lantmäterimyndighet att upprätthålla de krav som ställs på till exempel säkerhetsprövade medarbetare, har redovisats utförligt i det avsnittet.

Alternativet till utredningens förslag i kapitel 9 avsnitt 9.3.4 skulle vara att införa en bestämmelse i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet om att kommunen ska visa att den kommunala lantmäterimyndigheten kommer att ha sådan behörighet, kompetens och lämpliga lokaler som krävs för att handlägga förrättningar som berör säkerhetskänslig verksamhet. En sådan lösning är dock inte lika ändamålsenlig som att alla förrättningar som berörs av bestämmelserna om säkerhetsskydd enligt säkerhetsskyddslagen handläggs samlat inom ramen för en myndighet. Om kommunala lantmäterimyndigheter skulle handlägga dessa ärenden skulle det dessutom ställa höga och kostsamma krav på alla kommunala lantmäterimyndigheter som gäller särskild kompetens, lokaler, säkerhetsprövningar och andra åtgärder oavsett hur få ärenden som en enskild kommunal lantmäterimyndighet skulle komma att hantera. För att regeringen skulle kunna pröva en ansökan om inrättande av en kommunal lantmäterimyndighet, skulle kommunen i ansökan eller Lantmäteriet i sitt yttrande behöva redovisa om sådana ärenden förekommer i kommunen och sannolikt också i vilken utsträckning. En sådan redovisning skulle behöva omfattas av sekretess.

Utredningen bedömer att det förslag som lämnats i kapitel 9 avsnitt 9.3.4 är lämpligt och uppfyller syftet med att ärenden som berör säkerhetskänslig verksamhet kan handläggas enhetligt och utifrån de krav som ställs enligt säkerhetsskyddslagen.

12 Samverkan mellan kommunala lantmäterimyndigheter inom fastighetsbildningsverksamheten

12.1 Inledning

I lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet finns bestämmelser om förutsättningarna för att en kommun ska få regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. I landets 290 kommuner finns det nu 40 kommunala lantmäterimyndigheter som har inrättats efter regeringens tillstånd. De flesta av dessa kommunala lantmäterimyndigheter fick regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i samband med att lagen om kommunal lantmäterimyndighet trädde i kraft den 1 januari 1996. Under 2010-talet och 2020-talet har ett antal kommuner ansökt om tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. Regeringen har beviljat två ansökningar om att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet (Haninge kommun år 2013 och Eskilstuna kommun år 2021).

En kommunal lantmäterimyndighet är organisatoriskt placerad inom en kommun och ska med regeringens tillstånd svara för förrättningar i fastighetsbildningsverksamhet inom kommunen. Ett tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet innebär inte att statens ansvar för fastighetsbildningsverksamhet har delegerats till en kommun. Det är alltså fortfarande staten som har det övergripande ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten i hela landet och den kommunala lantmäterimyndigheten svarar för statlig verksamhet genom handläggning av förrättningar inom fastighetsbildningsverksamhet. Den statliga lantmäterimyndigheten, Lantmäteriet, ansvarar för det övergripande stödet till all fastighetsbildningsverksamhet i hela landet och svarar för förrättningar inom fastighetsbildningsverksamheten

i de kommuner där det inte har inrättats en kommunal lantmäterimyndighet.

Detta sätt att fördela ansvaret för att handlägga förrättningar och ärenden inom fastighetsbildningsverksamheten är ett ovanligt sätt att genomföra statlig verksamhet. Syftet med denna ansvarsfördelning är att samordna den nytta som lokal kännedom om fastigheterna, organisatorisk närhet till den kommunala plan- och byggprocessen och geografisk närhet till sakägare innebär med den kompetens som tillhandahålls all förrättningsverksamhet genom statens övergripande ansvar. Därmed ska fastighetsbildningsverksamheten i hela landet kunna svara mot kraven på effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet.

Det har vid utredningens möten med kommunala lantmäterimyndigheter, Sveriges Kommuner och Regioner och privata organisationer eller företrädare för sakägare framhållits att fördelen med en kommunal lantmäterimyndighet är lokal förankring av förrättningsverksamheten som innebär en bättre samordning med kommunens plan- och byggverksamhet vilket leder till enklare och effektivare beslutsprocesser.

De fördelar som uppnås genom inrättandet av en kommunal lantmäterimyndighet förutsätter att den kommunala lantmäterimyndigheten har möjlighet att uppfylla villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet och därigenom också motsvara de krav som ställs på effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet i all fastighetsbildningsverksamhet. En mindre kommunal lantmäterimyndighet med ett fåtal anställda kan ha svårt att vara tillräckligt flexibel när det uppstår variationer i förrättningsverksamheten. Variationerna kan vara av tillfällig karaktär och innebära exempelvis att antalet ärenden plötsligt ökar eller minskar avsevärt eller att komplexiteten i ärendena förändras. Även om staten genom Lantmäteriet har det övergripande ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten finns det inga bestämmelser som innebär att Lantmäteriet ska tillhandahålla medarbetare eller andra resurser till en kommunal lantmäterimyndighet vid större förändringar i förrättningsverksamheten av tillfällig karaktär. Det finns inte heller några bestämmelser som tillåter samverkan mellan kommunala lantmäterimyndigheter.

Utredningen ska enligt sina direktiv ta ställning till frågan om kommuner ska tillåtas inrätta kommunala lantmäterimyndigheter i samverkan och till frågan om kommunala lantmäterimyndigheter ska tillåtas samverka inom fastighetsbildningsverksamheten. Utgångs-

punkten enligt direktiven är att den samlade resurs som antalet anställda inom all fastighetsbildningsverksamhet innebär ska kunna nyttjas på bästa sätt för att ge bättre förutsättningar för en effektiv, enhetlig och rättssäker fastighetsbildning i hela landet.

I detta kapitel tar utredningen enligt direktiven ställning till om kommuner ska tillåtas inrätta kommunala lantmäterimyndigheter i samverkan och om kommunala lantmäterimyndigheter ska tillåtas samverka inom fastighetsbildningsverksamheten.

12.2 Bakgrund till frågan om samverkan mellan kommunala lantmäterimyndigheter

Frågan om samverkan mellan kommunala lantmäterimyndigheter är inte ny. Frågan övervägdes i förarbetena till lagen om kommunal lantmäterimyndighet och lagstiftaren kom då fram till att det inte skulle införas en möjlighet till samverkan mellan kommunala lantmäterimyndigheter.

Frågan om samverkan mellan kommunala lantmäterimyndigheter har därefter tagits upp i olika sammanhang. I följande avsnitt redogör utredningen närmare för regeringens ställningstagande i samband med införandet av lagen om kommunal lantmäterimyndighet, olika utredningars förslag och Sveriges Kommuner och Regioners skrivelser till regeringen.

12.2.1 Regeringens ställningstagande i samband med införande av lagen om kommunal lantmäterimyndighet

Av förarbetena till lagen om kommunal lantmäterimyndighet framgår att ett antal kommuner hade tagit upp frågan om att kommuner skulle tillåtas samverka för att uppfylla villkoren för att få regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet och därmed kunna få tillstånd att inrätta en för flera kommuner gemensam lantmäterimyndighet. Som svar på denna fråga konstaterade regeringen att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun inte medger att två eller flera kommuner har ett gemensamt ansvar för fastighetsbildningen. Regeringen ansåg att kommunal samverkan ofta är både naturlig och önskvärd i de fall staten ålägger kommunerna ansvar för ett verksamhetsområde, men framhöll att fastighetsbildningen

är ett statligt ansvarsområde. Därmed kunde kommunala lantmäterimyndigheter inte tillåtas inrätta kommunala lantmäterimyndigheter i samverkan. (Prop. 1995/96:78 s. 48.)

Regeringens ställningstagande tydliggjorde att fastighetsbildning är ett statligt ansvarsområde och att lagen om kommunal lantmäterimyndighet inte innebär att ansvaret för fastighetsbildningen delegeras till en kommun som får tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet.

12.2.2 Förslag från utredningar

Frågan om samverkan mellan kommuner inom fastighetsbildningen aktualiserades senast 2023 i Försöksverksamhetskommitténs betänkande *Förändring genom försök* (SOU 2023:94).

Försöksverksamhetskommittén hade i uppdrag att identifiera och främja försöksverksamheter som kunde stärka kommunernas och regionernas kapacitet att hantera samhällsutmaningar (dir. 2021:110).

Gällande fastighetsbildningsverksamheten föreslog Försöksverksamhetskommittén att kommuner i en försöksverksamhet under vissa förutsättningar skulle ges tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan (s. 263 ff. i kommitténs betänkande).

Syftet med Försöksverksamhetskommitténs förslag i denna del var att undersöka hur en gemensamt inrättad kommunal lantmäterimyndighet påverkar samhällsbyggnadsprocessen i kommunerna och hur det kan påverka både effektiviteten i fastighetsbildningsprocessen och tillhandahållandet av stöd och service inom området.

Försöksverksamhetskommittén föreslog också en försöksverksamhet där en kommunal lantmäterimyndighet skulle kunna ingå avtal med en annan kommunal lantmäterimyndighet om att utföra uppgifter inom förrättningsverksamheten. Inom ramen för en sådan avtalssamverkan skulle en kommunal lantmäterimyndighet kunna uppdra åt en förrättningslantmätare som är anställd i någon annan av de samverkande kommunala lantmäterimyndigheterna att handlägga och besluta vid förrättning på lantmäterimyndighetens vägnar (s. 26 i kommitténs betänkande).

Försöksverksamhetskommitténs förslag i denna del baserades på 9 kap. kommunallagen (2017:725) som reglerar samverkansmöjligheter mellan kommuner (s. 264 i kommitténs betänkande).

Försöksverksamhetskommitténs förslag har remissbehandlats. I Lantmäteriets remissvar framhöll myndigheten att en försöksverksamhet mellan kommunala lantmäterimyndigheter i samverkan är olämplig. Lantmäteriet ifrågasatte syftet med förslaget och pekade på riskerna som förslaget kan leda till för informationssäkerheten och kvaliteten i fastighetsregistret, risken för att det uppstår höga kostnader vid överlämning av ärenden och att nuvarande resursbrist inom fastighetsbildningsverksamheten riskerade att förvärras.

Kommunerna var i sina remissvar positiva till förslaget och särskilt till avtalssamverkan eftersom sådan samverkan skulle ge möjlighet för kommuner att låna medarbetare av varandra vid behov. Flera kommuner framhöll som fördelar med avtalssamverkan att det skulle kunna bidra till att balansera ärendemängden över tid mellan olika kommunala lantmäterimyndigheter vilket skulle gynna samhällsbyggnadsprocessen.

En annan utredning som nyligen behandlat bland annat samverkan mellan kommuner är Kommunperspektivutredningen som år 2024 lämnade betänkandet *Steg mot stärkt kapacitet* (SOU 2024:6). Utredningen undersökte möjligheten att stärka kommuners kapacitet genom sammanläggningar av kommuner och genom samverkan. Utredningen konstaterade att många små kommuner står inför utmaningar som minskande befolkning, låg skattekraft och svårigheter att rekrytera personal vilket kan påverka deras långsiktiga förmåga att leverera samhällsservice.

I betänkandet beskrevs att det finns en blandad syn på kommunal samverkan. Fördelarna inkluderar förbättrad kompetensförsörjning och ökade resurser. Nackdelarna är ökade administrativa kostnader och risker för demokratin då insyn och ansvarsutkrävande kan försvåras. Utredningen framhöll att det finns behov av en mer strukturerad och strategisk samverkan, särskilt inom fasta geografiska samverkansområden, för att stärka kommunernas kapacitet.

12.2.3 Sveriges Kommuner och Regioners perspektiv på behovet av samverkan

Sveriges Kommuner och Regioner har under de senaste åren lyft frågan om olika former av samverkan mellan kommunala lantmäterimyndigheter och samverkan mellan kommuner i två skrivelser till regeringen.

Den första skrivelsen lämnades till regeringen år 2018, *Hemställan angående kommunala lantmäterimyndigheter och det statliga Lantmäteriets roll* (Regeringskansliets diarienummer Fi2019/01262). I skrivelsen angavs att en viktig åtgärd för att öka effektiviteten är att möjliggöra för kommunerna att samordna hela samhällsbyggnadsprocessen. Mot den bakgrunden föreslogs i skrivelsen att regeringen ska ge kommunerna möjlighet att samverka om kommunala lantmäterimyndigheter.

Den andra skrivelsen lämnades till regeringen år 2022, *Skrivelse – Fler kommunala lantmäterimyndigheter (KLM) och samverkan mellan KLM* (Regeringskansliets diarienummer LI2023/01365). I skrivelsen lyftes behovet av samverkan mellan kommunerna genom kommunala lantmäterimyndigheter på nytt. Det angavs att regeringens tidigare ställningstagande i förarbetena till lagen om kommunal lantmäterimyndighet (där det enda skäl mot samverkan mellan kommunala lantmäterimyndigheter som angavs var att fastighetsbildningen är ett statligt ansvar) framstår som en föråldrad syn på samverkan och att skälet mot samverkan väger lätt i jämförelse med de samhällsvinster som kan uppnås genom bättre resursnyttjande och effektivitetsvinster i samhällsbyggnadsprocessen när fastighetsbildningen har samband med plan- och byggprocessen. Det hemställdes därför att regeringen skulle ta initiativ till lagändringar som möjliggör för kommunala lantmäterimyndigheter att samverka med varandra samt möjliggör för kommuner att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan med andra kommuner.

12.3 Rättsliga förutsättningar för samverkan som utgångspunkter för utredningens överväganden

Enligt utredningens direktiv ska utredningen ta ställning till om kommuner ska tillåtas inrätta kommunala lantmäterimyndigheter i samverkan och vilka förutsättningar som i så fall ska vara uppfyllda. Utredningen ska också ta ställning till om kommunala lantmäterimyndigheter ska tillåtas samverka inom fastighetsbildningsverksamheten och vilka förutsättningar som i så fall ska vara uppfyllda. Utredningen ska särskilt överväga hur övergången till eller från samverkan i så fall ska regleras och genomföras och lämna nödvändiga författningsförslag.

I detta avsnitt beskrivs övergripande gällande rätt om kommunal respektive statlig samverkan och vilka generella utgångspunkter för de båda alternativen om samverkan som ligger till grund för utredningens bedömningar och ställningstaganden. I avsnitt 12.4 beskrivs utredningens överväganden och ställningstagande till om kommuner bör tillåtas att inrätta kommunala lantmäterimyndigheter i samverkan. Utredningens överväganden och ställningstagande till om kommunala lantmäterimyndigheter ska tillåtas att samverka beskrivs i avsnitt 12.5.

12.3.1 Gällande rätt om samverkan

Kommunal samverkan

Bestämmelser om samverkan mellan kommuner finns i 9 kap. kommunallagen (2017:725). Av bestämmelserna framgår att det finns en möjlighet för kommuner att fullgöra uppgifter genom en gemensam nämnd (9 kap. 21 §) och en möjlighet till avtalssamverkan som innebär att kommunens uppgifter helt eller delvis utförs av en annan kommun eller annan region. Kommuner och regioner får med vissa begränsningar komma överens om att uppdra åt en anställd i en kommun eller region att besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden i en annan kommun eller region (9 kap. 37 §). Dessa bestämmelser reglerar alltså hur kommuner kan samarbeta över kommungränser för att utföra kommunala uppgifter, det vill säga uppgifter som ligger inom den kommunala kompetensen.

Av förarbetena till bestämmelserna om samverkan i kommunallagen framgår att kommunala lantmäterier, som inte är nämnder och som inte heller kan inrättas i form av en nämnd, inte kan omfattas av bestämmelsen om samverkan genom en gemensam nämnd (prop. 1996/97:105 s. 40).

Statlig samverkan

De rättsliga förutsättningarna för samverkan mellan statliga myndigheter anges i 8 § förvaltningslagen (2017:900). Av första stycket framgår att en myndighet inom sitt verksamhetsområde ska samverka med andra myndigheter. Av förarbetsuttalanden framgår bland

annat att det är fråga om en generell skyldighet för statliga myndigheter att samverka. En myndighet måste dock prioritera sina huvuduppgifter och därmed själv avgöra om den kan avsätta resurser för samverkan med en annan statlig myndighet. Eftersom myndigheternas verksamhet enligt legalitetsprincipen styrs av de bestämmelser som lagstiftaren har beslutat om eller av föreskrifter som regeringen har behörighet att besluta om får det till exempel inte förekomma samarbetsorgan som oberoende av tillämpliga författningar eller föreskrifter fattar beslut som inte kan härledas till någon av de samverkande myndigheterna. (Prop. 2016/17:180 s. 71.)

Samverkan mellan statliga myndigheter kan därmed inte innebära att en statlig myndighet genomför en annan statlig myndighets myndighetsutövning.

För statliga förvaltningsmyndigheter finns även en bestämmelse i 6 § andra stycket myndighetsförordningen (2007:515) som anger att myndigheten ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.

12.3.2 Övergripande utgångspunkter för en eventuell rättslig reglering av samverkan inom fastighetsbildningsverksamheten

Enligt direktiven ska utgångspunkten för utredningens överväganden i dessa frågor vara att de personella resurser som finns tillgängliga inom fastighetsbildningsverksamheten nyttjas på bästa sätt och därmed kan ge bättre förutsättningar för en effektiv, enhetlig och rättssäker fastighetsbildning i hela landet.

Utredningens direktiv innebär att statens övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten inte ska förändras utan staten ska även i fortsättningen ha det övergripande ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten.

Utredningen ska alltså utifrån bestämmelserna om en kommunal lantmäterimyndighets behörighet att svara för viss förrättningsverksamhet överväga olika former av samverkan mellan kommunala lantmäterimyndigheter. Utredningen redovisar i det följande sina utgångspunkter som gäller de rättsliga förutsättningarna för olika former av samverkan mellan kommunala lantmäterimyndigheter, behovet av

utökade möjligheter till samverkan och vilka effekter samverkan i olika former skulle kunna innebära.

De rättsliga förutsättningarna för samverkan

Mot bakgrund av det utredningen har beskrivit i föregående avsnitt om den nuvarande rättsliga regleringen av en kommunal lantmäterimyndighets ansvarsområde är regeringens bedömning att kommuner inte kan tillåtas inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan som beskrivs i förarbetena till lagen om kommunal lantmäterimyndighet fortfarande en relevant utgångspunkt för utredningens bedömningar (regeringens bedömning beskrivs i avsnitt 12.2.1).

Fastighetsbildningsverksamheten i en kommunal lantmäterimyndighet ingår inte i den kommunala kompetensen. Staten har behållit det övergripande ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten och all förrättningsverksamhet är en statlig verksamhet. Det betyder att ett tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet inte innebär att staten har delegerat ansvaret till kommunen. Den kommunala lantmäterimyndigheten är inte heller en kommunal nämnd. Det innebär att varken bestämmelsen om en gemensam nämnd i 9 kap. 21 § kommunallagen eller bestämmelsen om avtalssamverkan enligt 9 kap. 37 § kommunallagen kan tillämpas för att reglera samverkan mellan kommunala lantmäterimyndigheter för att handlägga förrättningar och ärenden inom fastighetsbildningsverksamheten.

För att kunna tillämpa bestämmelserna om samverkan i kommunallagen i en kommunal lantmäterimyndighets verksamhet, skulle ansvaret för fastighetsbildningen behöva delegeras till kommunerna på samma sätt som ansvaret har delegerats till kommuner för plan- och byggverksamhet enligt plan- och bygglagen (2010:900). En sådan delegering skulle förutsätta lagstiftning som beslutas av riksdagen och gälla alla kommuner. Det skulle också innebära en förändring av de grundläggande principerna för hur huvudmannaskapet för fastighetsbildningsverksamheten i Sverige är organiserat i dag.

Inte heller förvaltningslagens bestämmelser om samverkan mellan statliga myndigheter kan tillämpas på de kommunala lantmäterimyndigheternas samverkan genom avtal. Förvaltningslagens bestämmelser tillåter inte att en myndighet utför arbetsuppgifter som innefattar myndighetsutövning åt en annan myndighet.

De redovisade bestämmelserna måste därför vara en utgångspunkt för utredningens analys av möjligheterna till samverkan i olika former mellan kommunala lantmäterimyndigheter.

Gällande rätt medger alltså inte samverkan mellan kommuner genom att inrätta en gemensam kommunal lantmäterimyndighet. Gällande rätt medger inte heller att kommunala lantmäterimyndigheter samverkar med varandra med stöd av kommunallagen. Det alternativ som återstår är alltså att bedöma om det är lämpligt och angeläget att införa särskilda bestämmelser i lagen om kommunal lantmäterimyndighet som gäller möjligheten att inrätta kommunala lantmäterimyndigheter i samverkan eller samverkan mellan kommunala lantmäterimyndigheter och också att bedöma om det är möjligt att införa sådana bestämmelser utan att förändra grunderna för hur fastighetsbildningsverksamheten är organiserad enligt gällande rätt.

Förutsättningar för effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet för fastighetsbildningen i hela landet

En viktig utgångspunkt enligt utredningens direktiv är att de personella resurser som finns tillgängliga inom fastighetsbildningsverksamheten ska kunna nyttjas på bästa sätt och därmed ge bättre förutsättningar för en effektiv, enhetlig och rättssäker fastighetsbildning i hela landet.

Utredningens överväganden måste därför göras både utifrån ett kommunalt och utifrån ett nationellt perspektiv.

Åtgärder som främjar syftet med lagen om kommunal lantmäterimyndighet ur ett kommunalt perspektiv får inte innebära försämrade förutsättningar för effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet för fastighetsbildningsverksamheten i hela landet. Det följer också av allmänna förvaltningsrättsliga principer som anger att en åtgärd ska vara proportionerlig i förhållande till det syfte den är avsedd att uppnå.

En möjlighet till samverkan mellan kommuner genom att inrätta en gemensam kommunal lantmäterimyndighet eller en möjlighet till avtalssamverkan mellan kommuner skulle kunna innebära fördelar utifrån kompetensförsörjning och flexibilitet för berörda kommunala lantmäterimyndigheter och därmed också fördelar för handläggningen av ärenden i de berörda kommunala lantmäterimyndigheterna. En grundläggande förutsättning för att utöka möjligheterna för kommunala lantmäterimyndigheter att samverka genom en gemensam

kommunal lantmäterimyndighet eller genom avtalssamverkan är att en sådan samverkan skulle vara stabil över tid för att svara mot kraven på effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet.

Det måste också beaktas att en utökad möjlighet till samverkan mellan kommunala lantmäterimyndigheter genom en gemensam kommunal lantmäterimyndighet skulle kunna leda till vissa nackdelar och försämrade förutsättningar för effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet för all fastighetsbildning i hela landet. Som framgår av Kommunperspektivutredningens generella analys av samverkanslösningar mellan kommuner i syfte att stärka kommuners kapacitet blir också nya utmaningar som uppstår som en följd av samverkanslösningar mellan kommuner alltmer komplexa. Det uppstår ökade administrativa kostnader. Det kan också vara svårare att styra verksamheten och få en överblick över var ärenden bereds och beslutas. Det leder i sin tur till risker för demokratin då insyn och ansvarsutkrävande försvåras. Viljan att samverka kan förändras över tid vid ett maktskifte i en av kommunerna vilket gör samverkan sårbar. (SOU 2024:6 s. 82–90.)

Vissa nackdelar som Lantmäteriet lyft i sitt remissvar till Försöksverksamhetskommitténs förslag om att tillåta olika former av samverkan för kommunala lantmäterimyndigheter har bland annat gällt de höga kostnaderna för att inrätta och eventuellt avveckla de kommunala lantmäterimyndigheter som skulle bildas som försöksverksamhet. Lantmäteriet har också påtalat att det finns risker utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv med anledning av att ansvaret för förrättningsverksamheten skulle blir mer otydligt (se även avsnitt 12.2.2).

Kommunala lantmäterimyndigheters perspektiv

Utredningen har genomfört ett antal intervjuer med ansvariga för kommunala lantmäterimyndigheter för att ta reda på varför det finns behov av utökade möjligheter till samverkan utifrån deras perspektiv.

De nuvarande kommunala lantmäterimyndigheterna varierar stort när det gäller antalet anställda, sammansättning av olika slag av förrättningsärenden och också omfattningen av de resurser som läggs på deltagande i den kommunala planprocessen. Behovet av att få inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan eller att samverka inom fastighetsbildningsverksamheten är därför främst för-

knippat med en kommunal lantmäterimyndighets förmåga att kunna anpassa sig till tillfälliga förändringar.

Det kan handla om snabba förändringar i antal ansökningar om förrättningsärenden på grund av hög- eller lågkonjunktur som påverkar omsättning och exploatering av fastigheter. Det kan också handla om att utvecklingen i en kommun som i sin tur påverkar fastighetsbildningen förändras över tid. Det innebär att en kommunal lantmäterimyndighet inte i alla situationer kan möta förändringar som innebär en snabb ökning av ärenden och behov av att anställa fler medarbetare. Det kan också inträffa förändringar som innebär att antalet ärenden minskar i sådan utsträckning att intäkterna inte kan finansiera personalkostnader och andra kostnader i verksamheten inom den kommunala lantmäterimyndigheten.

Ett exempel på en förändring som krävde en mer permanent omställning gäller den kommunala lantmäterimyndigheten i Nacka där karaktären på förrättningsärendena ändrades från år 2014 på ett sätt som innebar att verksamhetens omfattning ökade i snabb takt. Nacka kommun tecknade i januari 2014 avtal om förlängning av tunnelbanan till Nacka. För den kommunala lantmäterimyndigheten innebar det att nya typer av förrättningsärenden, inkluderande bildande av 3D-fastigheter, kom in till myndigheten. Det krävde ökad kompetensutveckling och ökning av personalstyrkan hos myndigheten. I det inledande skedet av denna förändring påverkades handläggningstiderna negativt och kötiderna blev längre. Efter ett antal år stabiliserades situationen och de initiala svårigheter som uppstod som en effekt av de ändrade förutsättningarna för myndigheten hade då hanterats.

Ett annat exempel beskrivs i Lantmäteriets tillsynsprotokoll från 2021 där två kommunala lantmäterimyndigheter inledde ett samarbete för att minska kötider i sina respektive förrättningsverksamheter. Samarbetet mellan myndigheterna reglerades i ett avtal. Av Lantmäteriets tillsynsprotokoll beskrev de kommunala lantmäterimyndigheterna behovet av samverkan utifrån att ärendemängderna fluktuerar över tid och att det med rådande arbetsmarknad kan vara svårt att rekrytera rätt kompetens på kort sikt. Syftet med samarbetet var att nyttja resurserna mer effektivt och till en början att få ner kötider hos den ena lantmäterimyndigheten med hjälp från den andra lantmäterimyndigheten som hade överkapacitet.

Ett ytterligare skäl som framhållits av vissa av de kommunala lantmäterimyndigheterna har varit att utökade möjligheter till samverkan skulle öka närheten till plan- och byggprocessen i fler kommuner.

Ansvariga chefer för kommunala lantmäterimyndigheter som har en mer omfattande förrättningsverksamhet och därmed fler anställda har inte uttryckt att tillfälliga förändringar som kan uppstå är något större problem.

Lantmäteriets perspektiv

Lantmäteriet anger i sitt remissvar angående Försöksverksamhetskommitténs förslag att frågan om de kommunala lantmäterimyndigheternas behov av ökad flexibilitet behöver analyseras utifrån villkoren för att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet enligt 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet. En central fråga är om verksamheten hos mindre kommunala lantmäterimyndigheter är tillräckligt omfattande för att säkerställa en robust och långsiktigt hållbar verksamhet. Villkoren enligt 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet utgör grunden för att en kommun ska kunna inrätta en kommunal lantmäterimyndighet och därigenom svara för förrättningsverksamhet. Om den kommunala lantmäterimyndighetens verksamhet inte är tillräckligt omfattande kan det uppstå utmaningar som leder till behov av ökad flexibilitet som i sin tur gör den kommunala lantmäterimyndigheten beroende av olika samverkanslösningar.

12.3.3 Statistiskt underlag behöver förbättras

Som utredningen har beskrivit var det främsta motivet för införandet av lagen om kommunal lantmäterimyndighet att det uppstår effektivitetsvinster genom förbättrade möjligheter att samordna fastighetsbildningen med kommuners plan- och byggprocess. Utredningen har också redovisat att de nuvarande tekniska systemen inte ger förutsättningar för en kontinuerlig och enkel redovisning av de kommunala lantmäterimyndigheternas förrättningsverksamhet när det gäller olika ärendetyper och verksamhetens handläggningstider och resultat, utan att det ofta krävs manuell hantering för att kunna redovisa olika nyckeltal (se kapitel 6 och 7).

Den statistik som utredningen har kunnat inhämta tyder på att det på senare år har skett en ökning av de kommunala lantmäterimyndigheternas genomsnittliga handläggningstid, och att skillnaderna inte är stora i förhållande till Lantmäteriets handläggningstider (se bland annat Riksrevisionens rapport RiR 2022:3 och bilaga 3).

Ett antal privata fastighets- och byggbolag (Besqab, JM, K-Fastigheter, Riksbyggen och Skanska) har gått samman i Initiativet Bygg i Tid i syfte att driva frågan om kortare ledtider i kommunernas plan- och byggprocesser. Initiativet har redovisat ett antal förslag som syftar till att korta ledtiderna, där det bland annat föreslås att fler tillstånd till att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet ska lämnas och att kommunala lantmäterimyndigheter ska tillåtas samarbeta över kommungränser. Initiativet har även, tillsammans med Byggföretagen och Fastighetsägarna tagit fram ett nationellt ledtidsindex. Indexet är baserat på detaljplan- och bygglovsprocessen i 48 kommuner. Av 2024 års redovisning framgår bland annat att de kommunala lantmäterimyndigheterna i Västerås, Gävle, Helsingborgs, Karlstads, Kalmar, Östersunds, Trosa, Ängelholms och Höörs kommun placerar sig högst (det vill säga har kortast ledtider) inom sina respektive kategorier. Med lägst placering inom sina respektive kategorier placerade sig bland annat de kommunala lantmäterimyndigheterna i Huddinge, Södertälje och Värmdö kommun. (Se Nationellt Ledtidsindex 2024 s. 9.)

Av rapporten framgår att i kategorin stora kommuner (antal invånare >100 000) har samtliga kommuner en kommunal lantmäterimyndighet. Indexet varierar mellan 48 och 74 (där ett högt resultat innebär korta ledtider). Sju av totalt 18 kommuner placerar sig över det nationella genomsnittet om ett index på 60. I kategorin medelstora kommuner (antal invånare 50 000–100 000) har drygt hälften av kommunerna en kommunal lantmäterimyndighet. Indexet varierar mellan 46 och 77 och elva av totalt 20 kommuner placerar sig över 60. Av de elva som placerar sig över genomsnittet har sex kommuner en kommunal lantmäterimyndighet. I kategorin små kommuner (antal invånare <50 000) har ingen kommun en kommunal lantmäterimyndighet och indexet varierar mellan 39 och 85. Tre av totalt tio kommuner placerar sig över 60. (Se Nationellt Ledtidsindex s. 4 och 9.)

I rapporten redovisas också uppgifter om att en klar majoritet av kommunerna är nöjda med samarbetet med Lantmäteriet och att en-

dast ett fåtal kommuner uppger att samarbetet med Lantmäteriet inte fungerar väl och att de då upplever långa ledtider och brister i handläggarnas lokalkännedom (se Nationellt Ledtidsindex 2024 s. 16).

Utredningens analys av resultatet av redovisningen i rapporten är att det varken går att utesluta eller säkert konstatera att förekomsten av en kommunal lantmäterimyndighet bidrar till effektivitet i fråga om kortare ledtider i plan- och byggprocessen. Flera kommuner utan kommunal lantmäterimyndighet ligger på liknande indextal avseende ledtider för plan- och byggprocessen som majoriteten av de kommuner som har en kommunal lantmäterimyndighet.

Med utredningens förslag i kapitel 7 om ett gemensamt ärendehanteringssystem och andra gemensamma handläggningsstöd och Lantmäteriets ansvar för uppföljning av hela förrättningsverksamheten kan det förväntas att statistikunderlaget kommer att förbättras inom de kommande åren.

Sammanfattningsvis saknas det i nuläget tydligt statistiskt underlag för att bedöma hur effektiviteten i samhällsbyggnadsprocessen påverkas av att det finns kommunala lantmäterimyndigheter.

12.3.4 Utredningens bedömning av vilka utgångspunkter som är relevanta

Utredningen har i föregående avsnitt beskrivit några av de potentiella för- och nackdelar som skulle kunna följa av olika former av samverkan mellan kommunala lantmäterimyndigheter.

Det kan konstateras att Sveriges Kommuner och Regioner, flera kommunala lantmäterimyndigheter och företrädare för olika aktörer i byggbranschen framhåller utökade möjligheter till samverkan mellan kommunala lantmäterimyndigheter som en åtgärd som skulle förbättra samhällsbyggnadsprocessen och förkorta ledtiderna i kommunernas plan- och byggprocess. Samtidigt kan utredningen konstatera att det saknas ett tydligt statistiskt underlag eller annan uppföljning för att det ska vara möjligt att dra några säkra slutsatser.

Även om det saknas statistiskt underlag för att ledtiderna i samhällsbyggnadsprocessen konkret skulle förbättras är en relevant utgångspunkt för utredningen att flera kommuner och aktörer i branschen upplever kontakterna och samarbetet med en kommunal lantmäterimyndighet som enklare och smidigare jämfört med kontakterna med Lantmäteriet. Det har bland annat beskrivits att en

och samma handläggare kan hantera flera etapper i ett projekt och att de kommunala lantmäterimyndigheterna generellt är mer tillgängliga för stöd och service.

De fördelar som beskrivs av de kommunala lantmäterimyndigheterna och olika intressenter är alltså de fördelar som är motivet till nuvarande lagstiftning om kommunala lantmäterimyndigheter. När det gäller olika former av samverkan mellan kommunala lantmäterimyndigheter anges huvudsakligen att det skulle ge större stabilitet när antalet inkomna ärenden fluktuerar med kort varsel och att det skulle ge möjlighet för fler kommuner att uppfylla de villkor som ställs för att få regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet.

Ett syfte med att tillåta kommuner att inrätta kommunala lantmäterimyndigheter i samverkan skulle därför kunna vara att flera kommunala lantmäterimyndigheter som var och en har en för liten mängd förrättningsärenden för att genom avgifter kunna finansiera verksamheten gemensamt skulle få en mer omfattande och mer stabil organisation genom att bilda en myndighet i samverkan och därmed ha större möjlighet att svara mot de villkor som ställs på omfattningen av verksamheten. Det skulle också finnas större möjligheter för en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan att kunna hantera mer temporära förändringar i ärendemängden.

En möjlighet att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan mellan flera kommuner, eller en möjlighet till avtalssamverkan mellan kommunala lantmäterimyndigheter, kräver ställningstagande i vissa principiella frågor. Som utredningen har beskrivit är ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten inte delegerat till en kommun. Enligt nuvarande bestämmelser i lagen om kommunal lantmäterimyndighet är en kommunal lantmäterimyndighets tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet geografiskt avgränsad till den egna kommunen. En kommunal lantmäterimyndighets geografiska behörighet är alltså klart avgränsad och lagstiftningen innebär därmed att ansvaret i det avseendet är tydligt och stabilt över tid. Även de kommunala lantmäterimyndigheternas behörighet att handlägga förrättningar och ärenden inom fastighetsbildningsverksamheten avgränsas i lagen om kommunala lantmäterimyndigheter. En möjlighet att inrätta kommunala lantmäterimyndigheter i samverkan eller samverkan mellan kommunala lantmäterimyndigheter riskerar att medföra otydligheter om vilken eller vilka kommuner som skulle

bära det yttersta ansvaret för verksamheten och också svårigheter att bedöma verksamhetens stabilitet över tid och därutöver minskade möjligheter till insyn och ansvarsutkrävande.

Ansvaret för att handlägga förrättningar och ärenden är redan fördelat mellan den statliga lantmäterimyndigheten och de kommunala lantmäterimyndigheterna genom att en kommun kan få regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. Det övergripande ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten är ett statligt ansvar som ska ge förutsättningar för all förrättningsverksamhet att genomföras effektivt, enhetligt och rättssäkert. Förrättningsverksamhet genomförs av kommunala lantmäterimyndigheter och Lantmäteriet och är en ovanlig fördelning av hur genomförandet av statlig verksamhet är organiserat.

Eventuella bestämmelser om att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan eller om samverkan mellan kommunala lantmäterimyndigheter behöver utgå från denna ansvarsfördelning. Det behöver också beaktas att bestämmelserna i regeringsformen och kommunallagen bygger på grundprincipen att kommuner endast har behörighet inom den egna kommunen. Mot denna bakgrund måste en eventuell samverkan mellan kommunala lantmäterimyndigheter genom en gemensam kommunal lantmäterimyndighet eller genom avtalssamverkan övervägas noggrant och utifrån att det skulle öka komplexiteten i den redan unika ansvarsfördelningen som bestämmelserna i lagen om kommunal lantmäterimyndighet innebär.

Utredningens utgångspunkter för sina överväganden är alltså som det beskrivs i direktiven att de personella resurserna i fastighetsbildningsverksamheten ska nyttjas på bästa sätt och att staten även fortsättningsvis ska ha det övergripande ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten som ska vara effektiv, enhetlig och rättssäker i hela landet. Utredningen konstaterar också att en utgångspunkt måste vara att nu gällande bestämmelser inte medger någon form av samverkan mellan kommunala lantmäterimyndigheter. Det måste också beaktas att redan de nu gällande bestämmelserna i lagen om kommunal lantmäterimyndighet innebär ett undantag som är unikt i statlig verksamhet genom en fördelning av ansvaret för förrättningar inom fastighetsbildningsverksamheten mellan Lantmäteriet och kommunala lantmäterimyndigheter.

12.4 Överväganden och ställningstagande till om kommuner ska tillåtas inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan

12.4.1 Inledning

När det gäller möjligheten att inrätta en gemensam kommunal lantmäterimyndighet för flera kommuners geografiska områden behöver ett antal viktiga frågor övervägas noggrant utifrån att en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan rättsligt sett skulle innebära en ny myndighetsform. En första fråga är om regeringsformen och grunderna för det svenska statsskicket tillåter en myndighet som ska utföra statlig myndighetsutövning med ett huvudmannaskap som är fördelat på två eller fler kommuner.

Andra frågor som behöver övervägas handlar om utformningen av bestämmelser som reglerar i vilken kommun och på vilken ort den gemensamma kommunala lantmäterimyndigheten ska inrättas, hur många kommuners område som en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan skulle kunna avse och vilken geografisk närhet som kommunerna som skulle ingå i en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan skulle behöva ha. Frågan om i vilken kommun och på vilken ort en gemensam kommunal lantmäterimyndighet skulle kunna inrättas omfattar till exempel frågor om gemensamma lokaler för den kommunala lantmäterimyndigheten som inrättas i samverkan. En annan fråga som uppstår är om de vinster med en kommunal lantmäterimyndighet som lokal kännedom innebär bibehålls även om medarbetarna arbetar tillsammans med kollegor i den kommunala lantmäterimyndighetens gemensamma lokaler. En kommunal lantmäterimyndighet med flera kommuner inom sitt ansvarsområde skulle också innebära att behörigheten för medarbetarna och ansvaret för de förrättningsärenden och andra ärenden som handläggs behöver klargöras i förhållande till alla de kommuner som ingår i en sådan organisation.

Andra viktiga frågor som behöver analyseras är de arbetsrättsliga förutsättningarna som ska gälla för medarbetare som arbetar i en kommunal lantmäterimyndighet som har bildats i samverkan. Det gäller till exempel frågor om vilken kommun som ska vara arbetsgivare och hur medarbetarnas arbetsuppgifter ska fördelas.

Det behöver övervägas om en kommun kan vara arbetsgivare för förrättningslantmätare och andra medarbetare som är behöriga att genomföra myndighetsutövning i en annan kommun.

Grundprincipen är att kommuner endast kan ansvara för angelägenheter inom den egna kommunen. Frågan om möjligheten att inrätta kommunala lantmäterimyndigheter i samverkan behöver därför bedömas utifrån att kommunallagens bestämmelser om samverkan mellan kommuner inte är tillämpliga på de kommunala lantmäterimyndigheternas verksamhet och att någon delegation därmed inte kan ske med stöd av bestämmelser i kommunallagen.

En gemensamt inrättad kommunal lantmäterimyndighet skulle kunna bli mindre stabil och mer sårbar utifrån förändringar i politisk ledning i de berörda kommunerna. Det är frivilligt för en kommun att ansöka om att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet och det är frivilligt att fortsätta att ha en kommunal lantmäterimyndighet även efter det att tillstånd meddelats. En kommun som ingår i en gemensamt inrättad kommunal lantmäterimyndighet kan när som helst välja att, efter den tid som bestäms i författning, upphöra med verksamheten. Det kan bli administrativt komplicerat och en kostsam process om en kommun, som ingår i en gemensamt inrättad kommunal lantmäterimyndighet, vill upphöra med sin del av verksamheten medan den andra kommunen vill fortsätta med verksamheten.

En ytterligare fråga som uppstår är om det generellt är önskvärt att inrätta ett obegränsat antal kommunala lantmäterimyndigheter. Staten har det övergripande ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten i hela landet och ansvar för all förrättningsverksamhet i de kommuner där det inte finns en kommunal lantmäterimyndighet. Utredningen bedömer att den statliga lantmäterimyndighetens ansvar för fastighetsbildningsverksamheten i stort och särskilda ansvar för vissa förrättningsärenden i hela landet också gör att frågan om en möjlighet att inrätta kommunala lantmäterimyndigheter i samverkan måste bedömas utifrån både statens och de kommunala lantmäterimyndigheternas sammantagna kompetens så att kraven på kompetens, effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet kan upprätthållas både i kommunala lantmäterimyndigheter och i den förrättningsverksamhet som Lantmäteriet ansvarar för.

Sammantaget är det ett stort antal viktiga rättsliga frågor som skulle behöva lösas för att införa en möjlighet att kunna inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan.

Villkor för att få inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan

För att kommuner ska få tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan behöver ett antal villkor vara uppfyllda.

Villkoren behöver utformas så att ett inrättande av en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan har förutsättningar att vara stabil över tid. De frågor som skulle behöva regleras i lagen om kommunal lantmäterimyndighet är följande.

Ansökan skulle ges in till Lantmäteriet av samtliga kommuner som vill inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan.

Regeringen skulle fatta beslut om tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan mellan flera kommuner och tillståndet skulle kunna ges om den kommunala lantmäterimyndigheten i samverkan uppfyller de villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

En kommunal lantmäterimyndighet skulle behöva lokaliseras till en ort som ligger inom någon av de kommuner som har ansökt om tillstånd.

12.4.2 Utredningens överväganden och ställningstagande

Bedömning: Utredningen bedömer att det finns anledning att avvakta med att införa en möjlighet att inrätta kommunala lantmäterimyndigheter i samverkan.

Att införa en möjlighet att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan skulle medföra betydande kostnader och en ny myndighetsform för förrättningsverksamhet inom fastighetsbildningen. Det förutsätter därmed att införandet av en sådan möjlighet skulle medföra en tydlig fördel från ett kommunalt perspektiv och också utifrån ett nationellt och samhällsekonomiskt perspektiv.

Utredningen har i kapitel 11 föreslagit att villkoret i 2 § lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet som gäller en kommunal lantmäterimyndighets verksamhet och organisation ska förtydligas i syfte att förstärka förutsättningarna för en stabil verksamhet över tid i kommunala lantmäterimyndigheter. Behovet av flexibilitet i förrättningsverksamheten och förrättningsverksamhetens närhet till kommunernas plan- och byggverksamhet

kan till stor del tillgodoses effektivt, enhetligt och rättssäkert på andra sätt än genom att införa en möjlighet att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan. Utredningen har också lämnat olika förslag som gäller fastighetsbildningsverksamheten och som innebär att förutsättningarna för effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet förbättras inom hela fastighetsbildningsverksamheten.

Utredningens bedömning är att det inte finns tillräckliga skäl för att nu ändra bestämmelserna i lagen om kommunal lantmäterimyndighet på ett sätt som ger möjlighet att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan.

Utredningen uppfattar sitt uppdrag enligt direktiven som att frågorna om inrättande av kommunala lantmäterimyndigheter i samverkan ska övervägas utifrån nuvarande bestämmelser i lagen om kommunal lantmäterimyndighet och därmed inte överväga frågor som skulle förutsätta en förändring av de villkor som ställs enligt bestämmelserna i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet. Samtidigt är det relevant att utredningen beskriver sina förslag i kapitel 11 om ändringar i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet och som är en bakgrund till utredningens ställningstaganden i fråga om olika möjligheter till samverkan inom fastighetsbildningen. Utredningen har i kapitel 11 föreslagit att villkoret i 2 § som gäller en kommunal lantmäterimyndighets verksamhet och organisation ska förtydligas i syfte att förstärka förutsättningarna en stabil verksamhet över tid i kommunala lantmäterimyndigheter.

Ett införande av en möjlighet att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan måste övervägas utifrån den ansvarsfördelning som gäller statens övergripande ansvar och ansvar för förrättningsverksamhet och ansvaret för förrättningsverksamheten enligt lagen om kommunal lantmäterimyndighet och också utifrån att det finns andra möjligheter för kommuner att samverka som följer av lagstiftning som inte ingår i utredningens uppdrag.

Ett införande av en obegränsad möjlighet att inrätta kommunala lantmäterimyndigheter i samverkan skulle innebära en i grunden förändrad ansvarsfördelning för förrättningsverksamheten. Det skulle också påverka hur de villkor som en kommunal lantmäterimyndighet fortlöpande ska uppfylla ska utformas.

Det måste också beaktas att det i dagsläget saknas tillräcklig statistik eller annat underlag för att bedöma om en kommunal lantmäterimyndighet över tid och kontinuerligt bidrar till att förkorta ledtiderna i plan- och byggprocessen. Den nu tillgängliga statistiken (se avsnitt 12.3.3 och Lantmäteriets rapport *Gemensamma nyckeltal 2024*) medger inte några säkra slutsatser. Mot den bakgrunden bedömer utredningen att det är svårt att avgöra om behovet av att införa en möjlighet att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan är tydligt både utifrån ett kommunalt och ett statligt perspektiv och utifrån ett mer övergripande samhällsperspektiv.

Som utredningen har redovisat i kapitel 10 och 11 är övergången från en statlig lantmäterimyndighet till en kommunal lantmäterimyndighet kostsam, vilket erfarenheter från inrättandet av den kommunala lantmäterimyndigheten i Eskilstuna visat. Kostnaderna för inrättandet av den kommunala lantmäterimyndigheten i Eskilstuna är det enda exemplet där kostnaderna för övergången har dokumenterats. Det har alltså inte varit möjligt för utredningen att ta fram fler uppgifter om kostnaderna för inrättande av kommunala lantmäterimyndigheter. Kostnaderna för att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan mellan två eller flera kommuner kan vara svåra att bedöma och beräkna. Det finns dock inga omständigheter som talar för att inrättande av kommunala lantmäterimyndigheter i samverkan skulle vara mindre kostsam för Lantmäteriet eller för kommunala lantmäterimyndigheter än inrättandet av en kommunal lantmäterimyndighet, och det oavsett om någon av kommunerna som får tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan redan har en befintlig kommunal lantmäterimyndighet. Kostnader skulle också uppstå om en eller flera kommuner efter att ett tillstånd från regeringen meddelats väljer att inte ingå i en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan.

Mot bakgrund av att det är Lantmäteriet som har det övergripande ansvaret för att all förrättningsverksamhet i hela landet är effektiv, enhetlig och rättssäker skulle alltså Lantmäteriet behöva lägga ned stora resurser vid inrättande och eventuella upphörande av verksamheten som bedrivs av en kommunal lantmäterimyndighet som har inrättats i samverkan. Det är kostnader som måste finansieras genom anslag eftersom sådana administrativa kostnader inte bör belasta sakägare genom avgifter i förrättningsverksamheten. För att det ska vara samhällsekonomiskt befogat att Lantmäteriet avsätter

sådana resurser måste skälen för att införa en möjlighet för kommuner att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan vara särskilt starka och det måste vara tydligt att den eftersträvade effekten kan uppnås.

De skäl som har framförts för att få inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan handlar i huvudsak om att förrättningsverksamheten kan bli mer effektiv och att det skulle innebära möjligheter att använda medarbetares kompetens på ett effektivt sätt för att få en jämnare ärendehantering och en effektivare medborgarservice. De beskrivna problemen med brist på kompetens kan till viss del hanteras inom ramen för befintlig lagstiftning och på frivillig väg, till exempel genom tillfälliga anställningar och beviljanden av tjänstledigheter. Det kan i sådana fall innefatta personalresurser både i Lantmäteriet och i kommunala lantmäterimyndigheter i hela landet.

Utredningens beskrivning visar att flera rättsliga och ekonomiska och utmaningar måste hanteras om det ska införas en möjlighet att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan.

Att utreda och analysera förutsättningarna för att inrätta kommunala lantmäterimyndigheter i samverkan är en del av utredningens uppdrag. Utredningen har i tidigare kapitel redovisat ställningstaganden och förslag som avser förtydligande och förbättringar av förutsättningarna för effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet i förrättningsverksamheten bland annat genom tydliggörande av bestämmelserna om statens övergripande ansvar för fastighetsbildningen, de kommunala lantmäterimyndigheternas ansvarsområde och villkoren för att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet.

Utredningen bedömer att flera av de förslag som utredningen lämnar i dessa delar har goda förutsättningar att leda till ett bättre samarbete mellan alla lantmäterimyndigheter och ett ökat övergripande stöd från Lantmäteriet. Samtidigt medför förslagen att de kommunala lantmäterimyndigheternas särskilda kompetens inom plan- och byggprocessen även fortsättningsvis tas till vara, medan vissa särskilda ärenden som kan vara kompetens- och resurskrävande i fortsättningen ska ges in till och handläggas av Lantmäteriet. Även villkoren i 2 § som gäller en kommunal lantmäterimyndighets organisation förtydligas i syfte att förstärka förutsättningarna för en stabil verksamhet över tid i kommunala lantmäterimyndigheter.

Utredningens bedömning blir att flera av de förslag som utredningen lägger fram inom ramen för sitt uppdrag bör leda till att behovet av att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan genom särskilda bestämmelser i lagen om kommunal lantmäterimyndighet minskar. Tydliggörandet av Lantmäteriets ansvar för det övergripande stödet bör bland annat leda till förbättrade möjligheter att upprätthålla en hög kompetensnivå i hela landet. Utredningens förslag i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet om villkoren för att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet och utredningens förslag i 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet om en kommunal lantmäterimyndighets förrättningsverksamhet bör leda till att kommunala lantmäterimyndigheter kan använda sina resurser effektivt och därmed ha goda förutsättningar för en stabil verksamhet med hög kompetensnivå.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att de skäl som för närvarande kan tala för att införa en möjlighet att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan mellan flera kommuner inte skulle innebära en tydlig samhällsekonomisk vinst på ett nationellt plan. En kommunal lantmäterimyndighet som inrättas i samverkan skulle dessutom innebära att den geografiska närheten till både berörda fastigheter, den kommunala plan- och byggverksamheten och till sakägarna minskar i de kommuner som ingår i samverkan men där den gemensamt inrättade kommunala lantmäterimyndighetens lokaler ligger i en annan kommun. Det skulle också innebära ett avsteg från att en kommunal lantmäterimyndighet ska svara för förrättningsverksamhet inom kommunen som utgjorde det huvudsakliga syftet med att lagen om kommunal lantmäterimyndighet infördes.

Ytterligare aspekter som också behöver beaktas när det gäller frågan om att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan är att de kommunala lantmäterimyndigheternas verksamhet är frivillig och att det också skulle behöva gälla inrättande av kommunala lantmäterimyndigheter i samverkan. Det kan innebära att en kommunal lantmäterimyndighet som inrättas i samverkan riskerar att inte ha tillräckliga förutsättningar att svara mot de krav på kontinuitet som bör gälla för fastighetsbildningsverksamheten i hela landet och också motsvara kraven på effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet.

Mot bakgrund av de övriga förslag som utredningen lägger fram och som syftar till en mer effektiv, enhetlig och rättssäker fastighets-

bildningsverksamhet både i de kommunala lantmäterimyndigheterna och förrättningsverksamheten i Lantmäteriet blir utredningens ställningstagande att det finns anledning att avvakta med att införa en möjlighet att inrätta kommunala lantmäterimyndigheter i samverkan.

12.4.3 En eventuell rättslig reglering av en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan

Bedömning: Utredningen lämnar en beskrivning av vilka bestämmelser som skulle behöva införas i lagen om kommunal lantmäterimyndighet om en annan bedömning i frågan om en möjlighet att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan skulle bli aktuell.

För att reglera övergången till eller från en kommunal lantmäterimyndighet som inrättas i samverkan mellan kommuner skulle nya bestämmelser behöva föras in i lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet.

Som framgår av föregående avsnitt är utredningens bedömning att det finns anledning att avvakta med att införa en möjlighet att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan.

Om en möjlighet att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan skulle införas, skulle inrättandet av en sådan myndighet behöva regleras genom bestämmelser i lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

Bestämmelser om inrättandet av en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan skulle behöva utgå från de bestämmelser som gäller för inrättandet av en kommunal lantmäterimyndighet. Det innebär att det är regeringen som skulle fatta beslut om inrättandet av en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan utifrån de villkor som ställs i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

En särskild fråga som skulle behöva övervägas och regleras är om alla kommuner ska vara behöriga att ansöka om att gemensamt inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan eller om behörigheten bör begränsas på så sätt att det uppställs ett krav på att minst en eller flera av de kommuner som ansöker redan måste ha en inrättad kommunal lantmäterimyndighet. En bestämmelse som skulle innebära att alla kommuner skulle vara behöriga att an-

söka om att tillsammans med ett obegränsat antal andra kommuner få inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan skulle kunna leda till mycket stora kommunala lantmäterimyndigheter i samverkan mellan kommuner. Om flera sådana ansökningar beviljades skulle det kunna leda till att statens ansvar för fastighetsbildningsverksamheten påverkas på ett sätt som inte är avsett utifrån att det är ett statligt ansvar. Denna analys leder till slutsatsen att en möjlighet för kommuner att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan skulle behöva innehålla bestämmelser om hur många kommuner som skulle kunna tillåtas ingå i samverkan och om någon av dessa kommuner innan ansökningen redan måste ha fått regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet.

En ny bestämmelse skulle också behöva införas som anger inom vilken av de sökande kommunerna som den kommunala myndigheten i samverkan skulle inrättas och därmed svara för förrättningsverksamheten. Det skulle också behövas en särskild bestämmelse om myndighetens oberoende och självständighet i förhållande till alla kommuner som ingår i verksamhetsområdet.

Det behöver också noggrant övervägas om det behöver införas särskilda bestämmelser om ansvarsutkrävande och hur myndighetens ekonomiska förhållanden ska regleras.

Någon form av geografisk avgränsning i fråga om vilka kommuner som är behöriga att ansöka gemensamt skulle behöva införas. Det behöver då övervägas om det är tillräckligt att kommunerna angränsar till varandra, eller om det behöver införas en bestämmelse som även begränsar antalet kommuner som gemensamt får ansöka om att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan.

Det skulle också behövas en bestämmelse om att ansökan ska lämnas in till Lantmäteriet gemensamt av samtliga de kommuner som vill inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan, att Lantmäteriet ska yttra sig och att kommunerna ska visa att den kommunala lantmäterimyndigheten i samverkan uppfyller de villkor som anges i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

Särskilda bestämmelser skulle också behöva tydliggöra vad som gäller när en kommunal lantmäterimyndighet som har inrättats i samverkan mellan flera kommuner skulle behöva upphöra. Bestämmelserna skulle behöva ange att de berörda kommunerna, som vill fortsätta ha en kommunal lantmäterimyndighet, vid ett upphörande av

den gemensamt inrättade kommunala lantmäterimyndigheten på nytt måste ansöka om tillstånd enligt 2 § för att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet inom kommunen.

Utredningen har i kapitel 11 avsnitt 11.4.3 föreslagit bestämmelser som gäller övergången till en kommunal lantmäterimyndighet. Övergången till en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan skulle också behöva regleras utifrån särskilda bestämmelser i lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

12.5 Överväganden och ställningstagande till om kommunala lantmäterimyndigheter ska tillåtas att samverka inom fastighetsbildning

12.5.1 Inledning

Flera kommuner har god och väl beprövad erfarenhet av att samverka med andra kommuner enligt bestämmelserna i kommunallagen. Kommunallagens bestämmelser om samverkan gäller dock inte statlig verksamhet vilket innebär att bestämmelserna inte är tillämpliga när det gäller fastighetsbildningsverksamhet. För att bestämmelserna om samverkan i kommunallagen ska kunna tillämpas krävs att ansvaret för fastighetsbildning delegeras till kommuner. Alternativt skulle nya bestämmelser kunna övervägas i lagen om kommunal lantmäterimyndighet som skulle reglera samverkan mellan kommuner som redan har ett tillstånd och har inrättat en kommunal lantmäterimyndighet enligt 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

En ny rättslig reglering som gäller samverkan mellan kommunala lantmäterimyndigheter inom fastighetsbildningsverksamheten skulle behöva utformas så att de krav som ställs på effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet inom all förrättningsverksamhet i hela landet uppfylls.

Utredningen behöver därmed utifrån att fastighetsbildningsverksamheten är en statlig verksamhet analysera förutsättningarna för samverkan mellan kommunala lantmäterimyndigheter i förrättningsverksamheten.

12.5.2 Samverkan inom fastighetsbildningsverksamheten mellan kommunala lantmäterimyndigheter

Bedömning: Gällande rätt medger inte samverkan enligt kommunallagen mellan kommunala lantmäterimyndigheter i förrättningsverksamheten. Utredningen bedömer att det inte är lämpligt att införa en bestämmelse om samverkan mellan kommunala lantmäterimyndigheter i lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet som reglerar en ny form av samverkan mellan vissa kommuner som, genom en kommunal lantmäterimyndighet, svarar för förrättningsverksamhet som är ett statligt ansvarsområde.

Eftersom fastighetsbildning är statlig verksamhet och staten har det övergripande ansvaret måste förutsättningarna för samverkan inom fastighetsbildningsverksamheten mellan kommunala lantmäterimyndigheter bedömas både mot bakgrund av de bestämmelser om samverkan som gäller statlig verksamhet och bestämmelsen i 9 kap. 37 § sista stycket i kommunallagen (2017:725).

En allmän bestämmelse om samverkan som gäller alla myndigheter finns i 8 § förvaltningslagen (2017:900). I bestämmelsen anges att en myndighet inom sitt verksamhetsområde ska samverka med andra myndigheter. Bestämmelserna reglerar myndigheternas samverkansskyldighet gentemot varandra och i förhållande till allmänheten. Syftet med samverkansskyldigheten är dels att åstadkomma en effektiv förvaltning, dels att underlätta enskildas kontakter med myndigheterna.

Formerna för samverkan enligt förvaltningslagen kan vara av många olika slag och kan variera med hänsyn till ändamålet. En myndighet måste dock alltid prioritera sina egna huvuduppgifter och avgör därför själv om den kan avsätta resurser för att hjälpa den myndighet som begär assistans. Bestämmelsen ger inte stöd för samverkansprojekt som faller utanför respektive myndighets verksamhetsområde. Det innebär att samverkan aldrig kan avse utförande av verksamhet eller myndighetsutövning åt en annan myndighet. En sådan ordning skulle kräva att myndigheternas verksamhetsområden utökas eller förändras genom lagstiftning.

Avtalssamverkan förutsätter generellt en möjlighet till delegation av handläggande och beslutsfattande uppgifter. Fastighetsbildningslagstiftningen bygger på att förrättningslantmätaren är den besluts-

fattande myndigheten vid en förrättning. Beslutsbefogenheten följer alltså direkt av lag, och inte av en delegation (se 4 kap. 1 § fastighetsbildningslagen). Det innebär att förrättningslantmätaren enligt gällande rätt måste vara anställd av den lantmäterimyndighet som är behörig att handlägga ärendet. Det innebär också att ett eventuellt införande av en möjlighet till avtalssamverkan mellan kommunala lantmäterimyndigheter som ska omfatta myndighetsutövning sannolikt skulle medföra ett behov av ändring i fastighetsbildningslagens bestämmelser om beslutsbefogenheten i förrättningar.

Samverkan mellan kommunala myndigheter enligt 9 kap. 37 § kommunallagen har ingen motsvarighet i den bestämmelse som gäller samverkan mellan statliga myndigheter i förvaltningslagen. I bestämmelsens sista stycke anges också att om bestämmelser i annan lag eller författning avviker från det som anges om avtalssamverkan ska de bestämmelserna tillämpas. Bestämmelserna i 9 kap. 37 § kommunallagen måste tolkas så att de gäller generellt för alla kommuner. Lagen om kommunal lantmäterimyndighet gäller endast kommuner som har ansökt om och fått regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet som inom kommunen ska svara för förrättningsverksamhet som är en statlig verksamhet. Det är enligt utredningens bedömning inte lämpligt att i lagen om kommunal lantmäterimyndighet genom en särskild bestämmelse reglera frågan om avtalssamverkan mellan vissa kommuner som har fått regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet.

Om behovet av samverkan mellan kommunala lantmäterimyndigheter gäller ärendehandläggning och behovet av stabilitet vid snabba förändringar i antalet inkomna ärenden skulle det kunna tillgodoses genom förändring av kommunindelningen till exempel genom sammanslagning av mindre kommuner (se vidare Kommunperspektivutredningens betänkande *Steg mot stärkt kapacitet,* SOU 2024:06. En sådan förändring ligger inte i utredningens uppdrag.

Ett sådant behov skulle också kunna tillgodoses genom att möjliggöra för Lantmäteriet att på olika sätt bistå de kommunala lantmäterimyndigheterna, till exempel genom utlåning av personal, men inte heller detta omfattas av utredningens direktiv och ligger därför inte inom ramen för utredningens uppdrag.

Om behovet däremot avser andra frågor, till exempel gemensam service, vilket skulle kunna gälla alla kommunala lantmäterimyndigheter, skulle rättsliga förutsättningar behöva övervägas med utgångs-

punkt i lagen (2019:212) om viss gemensam offentlig service. Enligt 1 § lagen får statliga myndigheter och en kommun eller en region ingå serviceavtal om att för varandras räkning lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda och i övrigt handlägga förvaltningsärenden, med de begränsningar som följer av lagen. Enligt 3 § får serviceavtal mellan kommuner inte innefatta myndighetsutövning. Ett serviceavtal mellan kommunala lantmäterimyndigheter skulle därför vara tydligt avgränsat och inte gälla förrättningsverksamheten.

Att en medarbetare kan välja att frivilligt ha flera arbetsgivare är tillåtet enligt nuvarande bestämmelser men det måste ske inom de ramar som anges i olika lagar som till exempel arbetstidslagen (1982:673) och arbetsmiljölagen (1977:1160). När det gäller frågan om tillgänglighet till medarbetares kompetens finns alltså visst utrymme för flexibilitet inom ramen för den arbetsrättsliga lagstiftningen, men det innebär att medarbetare på frivillig grund får tjänstledigt och blir tillfälligt anställda hos en annan kommunal lantmäterimyndighet.

För att möjliggöra samverkan mellan kommunala lantmäterimyndigheter inom fastighetsbildning krävs alltså tydliga rättsliga förutsättningar. Beroende på vad syftet skulle vara med samverkan kan de rättsliga förutsättningarna behöva utformas på olika sätt. Oavsett inriktning måste sådana rättsliga förutsättningar vara förenliga med kraven på effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet för all fastighetsbildning i hela landet. Utredningen bedömer att alla de frågor som skulle behöva övervägas för att bedöma om en möjlighet till avtalssamverkan mellan kommuner som har fått regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet bör införas inte ingår i utredningens uppdrag och att vissa av de behov som skulle kunna tillgodoses genom avtalssamverkan kan tillgodoses på de sätt som utredningen anger i avsnitt 12.5.3.

12.5.3 Behovet av att införa en möjlighet till samverkan mellan kommunala lantmäterimyndigheter bedöms i viss mån kunna tillgodoses på annat sätt

Bedömning: Även om avtalssamverkan mellan kommunala lantmäterimyndigheter inte är möjlig enligt gällande rätt kan kommunala lantmäterimyndigheters behov i viss utsträckning tillgodoses på andra sätt.

Utredningen har i detta kapitel bedömt att det inte bör införas bestämmelser i lagen om kommunal lantmäterimyndighet om en möjlighet att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan eller möjlighet till avtalssamverkan mellan kommunala lantmäterimyndigheter.

De behov som har beskrivits som skäl för att införa bestämmelser om olika former av samverkan i lagen om kommunal lantmäterimyndighet är att det kan leda till en ökad flexibilitet och en starkare robusthet för fastighetsbildningsverksamheten i de kommuner som har en kommunal lantmäterimyndighet. Utredningen har i kapitel 7, 9 och 11 lämnat förslag om statens övergripande stöd till fastighetsbildningsverksamheten, om de kommunala lantmäterimyndigheternas ansvarsområde och om villkoren för att en kommun ska få regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. Förslagen syftar till att ge förutsättningar för en mer stabil organisation inom varje kommunal lantmäterimyndighet och goda förutsättningar för all fastighetsbildningsverksamhet.

De förslag som utredningen lämnar syftar alltså både till att öka tydligheten i bestämmelserna om hur fastighetsbildningsverksamheten är organiserad i landet, att tydliggöra Lantmäteriets ansvar att lämna stöd till de kommunala lantmäterimyndigheterna och därmed till att stärka de kommunala lantmäterimyndigheternas organisation och öka deras robusthet över tid.

En stor del av de behov av förändringar som har uttryckts från de kommunala lantmäterimyndigheterna och olika intressenter tillgodoses därmed enligt utredningens bedömning i stor utsträckning genom de förslag som utredningen har lagt fram i kapitel 7, 9 och 11. Till det kommer att kommunala lantmäterimyndigheter har möjlighet att genom frivilliga överenskommelser med medarbetare hantera varierande ärendevolymer.

Utredningens slutsats blir att det finns skäl att avvakta med att införa nya bestämmelser i lagen om kommunal lantmäterimyndighet som gäller inrättande av en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan eller avtalssamverkan mellan kommunala lantmäterimyndigheter.

12.6 Sammanfattning och slutsats

Utredningen bedömer att de kommunala lantmäterimyndigheternas behörighet att samverka med varandra ska bedömas utifrån bestämmelser som gäller för statlig verksamhet och utifrån att bestämmelsen i 9 kap. 37 § kommunallagen gäller kommunal verksamhet och därmed inte är tillämplig. Den bestämmelse om samverkan som finns i 8 § förvaltningslagen medger inte att en myndighet genomför myndighetsutövning åt en annan myndighet utan att verksamhetsområdet ändras.

Utredningen har beskrivit den omfattande rättsliga reglering som skulle behöva införas i lagen om kommunal lantmäterimyndighet om flera kommuner skulle tillåtas att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan eller om kommunala lantmäterimyndigheter skulle ges möjlighet till avtalssamverkan. Utredningen bedömer att de behov av samverkan som beskrivits för utredningen i stor utsträckning kan tillgodoses genom utredningens förslag om statens ansvar för övergripande stöd till all fastighetsbildningsverksamhet och utredningens förslag om villkoren för att få regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. Därutöver finns möjligheter för de kommunala lantmäterimyndigheterna att hantera vissa behov av kompetens på frivillig väg inom ramen för befintlig lagstiftning om arbetsrätt.

Utredningens sammanfattande bedömning är därför att det i nuläget inte bör införas en möjlighet för kommunala lantmäterimyndigheter att bilda en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan eller en möjlighet till avtalssamverkan mellan kommunala lantmäterimyndigheter.

13 Beskrivning och utvärdering av tillsynen över de kommunala lantmäterimyndigheterna

13.1 Inledning

Frågor om hur tillsyn inom offentlig verksamhet kan bedrivas effektivt och rättssäkert har varit föremål för utredningar och analyser i många år, både mer generellt och inom olika områden av den offentliga förvaltningen. Tillsynens funktion är central och ger förutsättningar för en enhetlig och rättssäker verksamhet utifrån de bestämmelser som reglerar verksamhetens ansvarsområde. I regeringens skrivelse *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* (2009/10:79) framhålls att tillsynens uppdrag ska vara klart avgränsat och oberoende för att skapa tillit och skydda medborgarnas intressen.

Lantmäteriet ansvarar för tillsynen över de kommunala lantmäterimyndigheterna enligt 6 § lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet och enligt 5 § 11 förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet. Lantmäteriets tillsyn ska se till att de villkor som ställs för att en kommun ska få tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet fortlöpande efterlevs. Bestämmelsen om tillsyn i 6 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet har gällt sedan lagen infördes och bestämmelsen har tolkats olika över tid.

Enligt utredningens direktiv ska tillsynen över de kommunala lantmäterimyndigheterna utvärderas och vid behov förtydligas och utvecklas. Utredningen ska ta ställning till om Lantmäteriet bör vara tillsynsmyndighet för kommunala lantmäterimyndigheter. Utredningen ska också föreslå hur regeringen kan få del av den samlade fastighetsbildningsverksamhetens resultat.

13.2 Gällande bestämmelser om tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheterna

Lantmäteriets ansvar för tillsynen över de kommunala lantmäterimyndigheterna regleras i 6 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet och i 5 § 11 förordningen med instruktion för Lantmäteriet. Enligt 6 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet utövar Lantmäteriet tillsyn över verksamheten vid de kommunala lantmäterimyndigheterna. En närmare beskrivning av vad tillsynsansvaret innebär finns i förarbetena till 6 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet, se prop. 1995/96:78 s. 57 och 75.

Tillsynen ska se till att en kommunal lantmäterimyndighet fortlöpande uppfyller villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet som är en förutsättning för att regeringen ska ge en kommun tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. I tillsynen ingår också att följa upp att en kommunal lantmäterimyndighet har en verksamhet som genomförs enligt förvaltningslagens bestämmelser.

Tillsynsmyndigheten ska ge råd och anvisningar som ger kommunala lantmäterimyndigheter förutsättningar att uppfylla villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

Lantmäteriet ska också inom ramen för sitt tillsynsansvar ta ställning till om en anmälan till regeringen enligt 8 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet bör göras när tillståndsvillkoren inte kan anses vara uppfyllda och åtgärder för rättelse inte har kunnat vidtas. Om en kommun inte genomför nödvändiga förändringar så att villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet uppfylls kan Lantmäteriet göra en anmälan till regeringen, som har möjlighet att återkalla kommunens tillstånd enligt 8 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

13.3 Beskrivning av tillsynen över de kommunala lantmäterimyndigheterna

13.3.1 Tillsynens organisering

Tillsynen över de kommunala lantmäterimyndigheterna genomförs inom Lantmäteriets verksamhetsområde Tillsyn och myndighetsövergripande juridik. Verksamhetsområdet Tillsyn och myndighets-

övergripande juridik leds av Lantmäteriets chefsjurist och ingår i det ledningsstöd som är direkt underordnat generaldirektören. Tillsynsverksamheten har under senare år utförts av två jurister som har kompetens inom fastighetsbildningsverksamheten. Det pågår för närvarande en översyn av Lantmäteriets organisering av tillsynsverksamheten.

13.3.2 Förberedelser och genomförande av planerad tillsyn

Förberedelser utifrån instruktioner från Lantmäteriet

Inför en planerad tillsyn ska den kommunala lantmäterimyndigheten förbereda redovisningar av verksamheten utifrån punkterna i Lantmäteriets dagordning för tillsynen. Lantmäteriet specificerar genom instruktioner den information som bör redovisas i anslutning till varje punkt i dagordningen och det framgår att även andra frågor kan komma att behandlas vid tillsynen. I den instruktion som Lantmäteriet ger inför tillsynen anges att syftet med tillsynen är att kontrollera att den kommunala lantmäterimyndigheten fortlöpande uppfyller villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet och att den kommunala lantmäterimyndigheten inte brister i sin myndighetsfunktion på ett sätt som kan föranleda en anmälan enligt 8 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

Av Lantmäteriets instruktioner i dagordningen för tillsynen framgår att den kommunala lantmäterimyndigheten bör redovisa bland annat uppgifter om myndighetens organisationstillhörighet i kommunen, lokaler, medarbetare, förrättningsverksamhetens omfattning, ekonomi och förvaltningsrättslig regelefterlevnad.

Inom dessa områden efterfrågar Lantmäteriet mer detaljerade uppgifter. I fråga om den kommunala lantmäterimyndighetens medarbetare efterfrågas uppgifter bland annat om antalet årsarbetskrafter, yrkeskategorier, organisationstillhörighet för medarbetare som utför arbete i lantmäteriförrättningar samt uppgifter om säkerhetsprövade medarbetare och säkerhetsförberedelser.

För området förrättningsverksamhet efterfrågas huvudsakligen uppgifter om handläggningstider, antal lantmäteriförrättningar, överklagade och återförvisade lantmäteriförrättningar samt antalet lantmäteriförrättningar som har överlämnats till Lantmäteriet.

I fråga om området ekonomi efterfrågas uppgifter om intäkter genom avgifter för förrättningsverksamhet, intäkter avseende utförd uppdragsverksamhet och myndighetsservice samt eventuella intäkter genom bidrag från kommunen. Det efterfrågas också uppgifter om överklagade förrättningsfakturor och nedsättningar av förrättningskostnader. Statistik för flera av dessa uppgifter efterfrågas för de senaste tre åren eller längre tid.

När det gäller den kommunala lantmäterimyndighetens myndighetsservice enligt förvaltningslagen efterfrågas bland annat uppgifter om öppettider, service och rådgivning till allmänheten och uppgifter om tillsynsärenden som inletts eller genomförts av en annan myndighet (exempelvis Justitieombudsmannen eller Integritetsskyddsmyndigheten).

Lantmäteriets genomförande av tillsynen

Tillsyn genomförs digitalt om det inte finns skäl för ett besök hos den kommunala lantmäterimyndigheten. Skäl för ett besök hos en kommunal lantmäterimyndighet kan till exempel vara om Lantmäteriet behöver bedöma om den kommunala lantmäterimyndighetens lokaler är inrättade på ett sätt som innebär att den kommunala lantmäterimyndigheten är oberoende i förhållande till kommunens verksamheter.

Enligt Lantmäteriets rutiner för tillsynen ska tillsyn av ungefär en tredjedel av de kommunala lantmäterimyndigheterna genomföras varje år enligt ett löpande treårsschema. Det har under de senaste åren av olika skäl förekommit vissa avvikelser från treårsschemat.

Planerad tillsyn genomförs genom ett digitalt eller fysiskt möte med den kommunala lantmäterimyndighet som tillsynen gäller. Tillsynen tar omkring tre timmar att genomföra. Lantmäteriets rutiner innebär att en kallelse med dagordning och instruktioner ska skickas till den kommunala lantmäterimyndigheten cirka två månader före den planerade tillsynen. Enligt uppgifter från de kommunala lantmäterimyndigheterna har rutinen inte alltid följts.

Vid den planerade tillsynen redogör den kommunala lantmäterimyndigheten, vanligtvis genom myndighetens chef, för de uppgifter om verksamheten som Lantmäteriet efterfrågar. Skriftliga handlingar eller annat material som redogörelsen hänvisar till lämnas över

till Lantmäteriet i samband med tillsynen. Lantmäteriet lämnar i normalfallet muntlig återkoppling i fråga om eventuella brister redan vid tillsynstillfället och ger ofta råd och stöd när det gäller möjliga förbättringsåtgärder.

Lantmäteriets tillsynsskrivelser

Enligt Lantmäteriet koncentreras tillsynen till tillståndsvillkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet och om det kan förekomma sådana väsentliga brister i myndighetsfunktionen som kan föranleda en anmälan enligt 8 § samma lag. Om det skulle förekomma väsentliga brister i myndighetsfunktionen analyseras dessa utifrån gällande rätt och utifrån ett brett perspektiv där både den kommunala lantmäterimyndighetens organisering och den förrättningsverkssamhet som genomförs ingår.

För varje tillsyn sammanställer Lantmäteriet en tillsynsskrivelse. Enligt uppgifter från de kommunala lantmäterimyndigheterna kan det ibland ta lång tid för Lantmäteriet att sammanställa tillsynsskrivelsen.

Tillsynsskrivelsen kan vara kort om Lantmäteriet bedömer att det inte finns något som föranleder en anmärkning. Tillsynsärendet avslutas i ett sådant fall direkt.

Om det vid tillsynen framkommer att den kommunala lantmäterimyndigheten inte helt uppfyller villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet, föranleder det en anmärkning i Lantmäteriets tillsynsskrivelse. Anmärkningen beskriver bristen utifrån gällande villkor i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet och skrivelsen innehåller också råd eller förslag om hur bristen kan avhjälpas. Anmärkningarna har olika grader, från påpekanden om att de villkor som anges i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet ska uppfyllas till skarpa anmärkningar som uttryckligen kan leda till en anmälan till regeringen och därmed en prövning om den kommunala lantmäterimyndighetens tillstånd ska återkallas om förbättringar inte sker.

Beträffande mer allvarliga anmärkningar anger Lantmäteriet när och hur den kommunala lantmäterimyndigheten ska lämna upplysningar om hur den aktuella avvikelsen från gällande villkor i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet antingen har åtgärdats

eller planeras att åtgärdas. Lantmäteriet följer upp att de anmärkningar som har tagits upp i tillsynsskrivelsen har åtgärdats innan tillsynsärendet avslutas. Uppföljningen kan ta olika lång tid beroende på vilken avvikelse från villkoren i lagen om kommunal lantmäterimyndighet som har tagits upp och omfattningen av avvikelsen från gällande bestämmelser.

Lantmäteriet kan också inleda tillsynsärenden som inte omfattas av den planerade tillsynen. Sådana ärenden kan inledas om Lantmäteriet konstaterar att en kommunal lantmäterimyndighet i något väsentligt hänseende brister i sin myndighetsfunktion eller om Lantmäteriet har fått kännedom om förhållanden som föranleder ett tillsynsärende genom till exempel uppgifter från sakägare eller utifrån förhållanden som har beskrivits i media.

Om en kommunal lantmäterimyndighet inte åtgärdar en allvarlig brist som Lantmäteriet har tagit upp och beskrivit i en anmärkning ska Lantmäteriet enligt 8 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet göra en anmälan till regeringen. Regeringen kan då återkalla tillståndet för den kommunala lantmäterimyndigheten. Hittills har Lantmäteriet inte gjort någon sådan anmälan till regeringen.

Tillsynsskrivelser 2021–2023

Utredningen har tagit del av Lantmäteriets tillsynsskrivelser i samtliga tillsynsärenden under 2021–2023. Tidsperioden avser den treårsplan för Lantmäteriets tillsyn som omfattade alla 40 kommunala lantmäterimyndigheter.

Tillsynsperioden 2021–2023 föregicks av att Lantmäteriet ändrade sina rutiner för tillsynen och förtydligade vissa bedömningsgrunder. Det kan vara en förklaring till att en viss typ av anmärkningar gäller ett större antal kommunala lantmäterimyndigheter. Resultatet av redovisningen bör därför bedömas utifrån det.

Av tillsynsskrivelserna framgår att den vanligaste anmärkningen (23 av 40 kommunala lantmäterimyndigheter) gällde avsaknad av rutiner när den kommunala lantmäterimyndighetens medarbetare utför arbetsuppgifter på uppdrag av kommunen i kommunens planverksamhet. I skrivelserna förklarades att rutiner behövdes för att säkerställa att en och samma förrättningslantmätare inte både deltar i kommunens arbete inom plan- och byggprocessen och därefter

ansvarar för den kommunala lantmäterimyndighetens yttranden under samråds- och granskningsskedet i plan- och byggprocessen eller handlägger förrättningar som omfattas av de olika delar i plan- och byggprocessen där förrättningslantmätaren har deltagit.

En annan vanlig anmärkning (20 av 40 kommunala lantmäterimyndigheter) gällde den organisatoriska placeringen av medarbetare som exempelvis utförde mätningstekniska arbetsuppgifter i förrättningsverksamheten. Anmärkningarna tog upp att vissa kategorier av medarbetare inte tillhörde den kommunala lantmäterimyndigheten organisatoriskt utan arbetade i kommunens organisation. För 14 kommunala lantmäterimyndigheter omfattade anmärkningen att medarbetare i kommunen som inte ingick i den kommunala lantmäterimyndighetens organisation hanterade den kommunala lantmäterimyndighetens post eller på annat sätt hade tillgång till den kommunala lantmäterimyndighetens handlingar.

När det gäller den kommunala lantmäterimyndighetens organisation inom kommunen fick 10 kommunala lantmäterimyndigheter anmärkningar. Anmärkningarna gällde den kommunala lantmäterimyndighetens placering inom den kommunala organisationen och att den kommunala lantmäterimyndigheten var placerad inom samma förvaltningsorganisation som kommunens mark- och exploateringsverksamhet. Av dessa 10 anmärkningar bedömde Lantmäteriet 9 anmärkningar som allvarliga. Lantmäteriet ställde i dessa fall krav på kommunen att inom cirka 3–7 månader skriftligen redovisa genomförda eller planerade förbättringsåtgärder till Lantmäteriet.

Lantmäteriet bedömde att det fanns skäl att göra en anmälan till regeringen i ett tillsynsärende. Någon sådan anmälan gjordes dock inte utan Lantmäteriet angav i stället i tillsynsprotokollet sin avsikt att genomföra årliga tillsynsbesök för att följa upp förbättringsåtgärderna.

13.4 Tidigare rapporter

13.4.1 Statskontorets rapport år 2017

Statskontoret fick år 2017 i uppdrag av regeringen att utvärdera hur organiseringen av fastighetsbildningen fungerar utifrån kraven på en effektiv, enhetlig och rättssäker fastighetsbildning.

I rapporten anges att Lantmäteriets tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheterna är otydlig eftersom den uppfattas mer som stödjande än granskande. I rapporten anges att tillsynen inte anses vara särskilt skarp eller ifrågasättande och att ”den inte handlar så mycket om att kontrollera hur den kommunala lantmäterimyndigheten sköter sitt uppdrag” (se Statskontorets rapport *Delat ansvar för fastighetsbildning* [2017:18] s. 35). Statskontoret beskriver i sin rapport att Lantmäteriet redovisar tillsynens resultat översiktligt till regeringen och att Lantmäteriets redovisning inte ger någon information om tillsynsresultatet för enskilda kommunala lantmäterimyndigheter (s. 35).

Statskontoret föreslår i rapporten att Lantmäteriets tillsyn av de kommunala lantmäterimyndigheterna ska breddas så att det blir möjligt att bedöma om den statliga och de kommunala lantmäterimyndigheterna fullgör sitt uppdrag på ett likvärdigt sätt (s. 125). Statskontoret föreslår också att statens möjlighet att följa upp fastighetsbildningen nationellt ska stärkas genom en mer detaljerad och regelbunden rapportering till regeringen (s. 125).

13.4.2 Riksrevisionens rapport år 2022

Riksrevisionen granskade effektiviteten i Lantmäteriets fastighetsbildningsverksamhet år 2022.

I Riksrevisionens granskningsrapport konstateras att Lantmäteriet har förbättrat tillsynsstrukturen, bland annat genom att införa en treårsplan för regelbunden tillsyn, men att bättre statistik som gäller effektiviteten hos de kommunala lantmäterimyndigheterna behövs. Enligt Riksrevisionen pågår det fortfarande diskussioner om vad innehållet i tillsynen ska eller bör vara. I rapporten anges att företrädare för Sveriges Kommuner och Regioner samt kommunala lantmäterimyndigheter har framhållit att tillsynen bör innefatta stöd och rådgivning, se Riksrevisionens rapport *Fastighetsbildningen i Sverige – handläggningstider, avgifter och reformbehov* (RiR 2022:3) s. 66.

Riksrevisionens bedömer i rapporten att det saknas indikationer på att en ökad stödjande roll i tillsynen skulle bidra till en effektivisering eller förbättrad rättssäkerhet hos de kommunala lantmäterimyndigheterna. Riksrevisionen framhåller i sin rapport att det behövs bättre

statistik och att det skulle kunna vara till nytta för Lantmäteriets tillsyn (s. 66).

13.5 Lantmäterimyndigheternas synpunkter på nuvarande bestämmelser om tillsyn

Både Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna framhåller att det finns behov av ökad tydlighet när det gäller Lantmäteriets tillsyn enligt lagen om kommunal lantmäterimyndighet. Synpunkterna gäller särskilt behov av en tydligare rättslig reglering av tillsynens omfattning och genomförande.

Lantmäteriet efterfrågar främst en tydligare rättslig reglering och fler möjligheter att ingripa genom tillsynen. Enligt Lantmäteriet saknas i dag effektiva sätt för att få tillgång till den information som myndigheten behöver för att kunna genomföra sin tillsyn. Enligt Lantmäteriet är det också oklart hur stort utrymme Lantmäteriet ska lämna den kommunala lantmäterimyndigheten att åtgärda uppmärksammade brister och vilket stöd som ska lämnas inom ramen för ett tillsynsärende.

Enligt 8 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet får kommunens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet återkallas av regeringen efter anmälan från den statliga lantmäterimyndigheten men det bör enligt Lantmäteriet ses som ett sista steg när andra möjligheter har uttömts.

De kommunala lantmäterimyndigheterna är över lag positiva till tillsyn men efterfrågar bland annat fler främjande åtgärder där tillsynsmyndigheten har en mer vägledande och stödjande roll. De kommunala lantmäterimyndigheterna upplever att Lantmäteriets tillsyn har förändrats över tid. Förändringen beskrivs som en ökad detaljgranskning till exempel genom att mer detaljerade uppgifter efterfrågas inom fler områden. Förändringen beskrivs också som att tillsynen numera har ett större fokus på att identifiera brister snarare än att ge ett framåtsyftande stöd.

De kommunala lantmäterimyndigheterna har också synpunkter på organiseringen av tillsynsverksamheten inom Lantmäteriet och anser att den bör vara tydligare eftersom Lantmäteriet har olika roller i fastighetsbildningsverksamheten, där rollen som tillsynsmyndighet är en av rollerna.

13.6 Utvärdering

Bedömning: Utredningen bedömer att det behöver klargöras att tillsynen över de kommunala lantmäterimyndigheterna avser att följa upp att villkoren i 2 § lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet efterlevs, att verksamheten utförs i enlighet med allmänna förvaltningsrättsliga bestämmelser som gäller alla myndigheter och om det finns anledning att göra en anmälan till regeringen enligt 8 § samma lag.

Det behöver också klargöras hur den praxis som utvecklas genom regeringens tillståndsprövning enligt 2 § lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet ska beaktas vid tillsynen.

Om Lantmäteriet fortsatt ska vara tillsynsmyndighet behöver det också analyseras hur organiseringen av tillsynsverksamheten inom Lantmäteriet ska bestämmas.

13.6.1 Utgångspunkter

Enligt utredningens direktiv ska utredningen utvärdera Lantmäteriets tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheterna och ta ställning till om tillsynen behöver förtydligas och utvecklas. Utredningen ska också enligt direktiven ta ställning till om Lantmäteriet bör vara tillsynsmyndighet för kommunala lantmäterimyndigheter och föreslå hur regeringen kan få del av den samlade fastighetsbildningsverksamhetens resultat.

Enligt regeringen bör begreppet tillsyn främst användas för ”verksamhet som avser självständig granskning” för att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och som vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse” (regeringens skrivelse *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, skr. 2009/10:79 s. 1).

En utgångspunkt för utredningens utvärdering är att bestämmelser om tillsyn är en grundläggande förutsättning för att säkerställa kraven på effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet i en verksamhet. Det är därför viktigt att bestämmelser om tillsyn tydligt anger vad tillsynen avser och vad den ska åstadkomma.

13.6.2 Syftet med tillsynen

Syftet med tillsynen över de kommunala lantmäterimyndigheterna är att följa upp att en kommunal lantmäterimyndighet kontinuerligt uppfyller de villkor som ställs i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet och att en kommunal lantmäterimyndighet följer allmänna förvaltningsrättsliga bestämmelser och inte i något väsentligt hänseende brister i sin myndighetsfunktion.

Detta anges i förarbetena till lagen om kommunal lantmäterimyndighet där det beskrivs att ett grundläggande syfte med tillsynen över kommunala lantmäterimyndigheter är att följa upp att villkoren för befintliga tillstånd enligt 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet fortlöpande är uppfyllda (prop. 1995/96:78 s. 57). Att villkoren för att en kommun ska få regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet fortlöpande uppfylls i en kommunal lantmäterimyndighets verksamhet är en grundläggande förutsättning för att fastighetsbildningsverksamheten ska kunna bedrivas effektivt, enhetligt och rättssäkert.

Utredningens redovisning i kapitel 10 visar att regeringen under de senaste tio åren i samband med sin prövning av nya ansökningar om att inrätta kommunala lantmäterimyndigheter successivt har preciserat hur villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet ska tolkas och tillämpas. Det har bland annat gällt villkoret i 2 § 3 som gäller den kommunala lantmäterimyndighetens organisation och verksamhetens omfattning.

Det är otydligt om regeringens precisering och tolkning av villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet vid prövningen av ansökningar från olika kommuner om tillstånd att få inrätta en kommunal lantmäterimyndighet ska beaktas vid den kontinuerliga tillsyn som Lantmäteriet genomför och som gäller alla kommunala lantmäterimyndigheter.

Tillsynen över de kommunala lantmäterimyndigheterna har i huvudsak fungerat väl. Det finns dock en osäkerhet vad tillsynen ska avse över tid utifrån bestämmelsen i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet. Det gäller om villkoren i bestämmelsen kontinuerligt ska uppfyllas utifrån tillämpningen när en kommun fick tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet eller om villkoren ska tolkas utifrån hur villkoren bör tillämpas över tid och därmed uppfyllas utifrån den utveckling som sker i samhället. Det

är också otydligt om den regelbundna tillsyn som Lantmäteriet genomför avseende alla kommunala lantmäterimyndigheter ska utgå från den tolkning och tillämpning av villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet som regeringen gör i sina ställningstaganden när det gäller ansökningar om att få inrätta en kommunal lantmäterimyndighet.

Statskontoret har i sin rapport *Delat ansvar för fastighetsbildning* (2017:18) uppmärksammat en diskrepans mellan hur regeringens tillämpning av villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet ser ut i dag och hur motsvarande villkor efterlevs av de befintliga 40 kommunala lantmäterimyndigheterna. Rapporten pekar på att vissa kommunala lantmäterimyndigheter sannolikt inte skulle uppnå dagens krav om de prövades utifrån nuvarande praxis för tillämpningen av 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet (s. 25). Även Riksrevisionen har konstaterat att regeringens tillämpning av villkoren i 2 § innebär att kraven på en kommunal lantmäterimyndighets verksamhet har ökat (Riksrevisionen, *Fastighetsbildningen i Sverige*, RiR 2022:3, s. 65).

Utredningens genomgång av Lantmäteriets tillsynsskrivelser visar att många kommunala lantmäterimyndigheter har fått anmärkningar i tillsynen. Samtidigt kan det konstateras att det är svårt att se hur Lantmäteriets anmärkningar anknyter till hur regeringen i olika tillståndsbeslut har beskrivit hur de villkor som anges i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet ska tillämpas. Det gäller exempelvis villkoret enligt 2 § 3 om verksamhetens organisation och omfattning och villkoret enligt 2 § 4 om antalet tjänstemän med den kompetens och erfarenhet som krävs för att handlägga förrättningar. Enligt utredningen kan detta innebära en osäkerhet i hur villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet ska tolkas och vara en utgångspunkt för tillsynen över tid.

Utredningen konstaterar att bestämmelserna i lagen om kommunal lantmäterimyndighet om tillsyn över kommunala lantmäterimyndigheter inte är tillräckligt tydliga. Otydligheten avser om verksamheten vid de kommunala lantmäterimyndigheterna ska analyseras utifrån den tillämpning av bestämmelserna i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet som låg till grund för regeringens beslut att ge kommunen tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet eller om villkoren fortlöpande efterlevs och också hur regeringens tillämpning av villkoren i olika tillståndsärenden ska beaktas. Det är

inte heller tydligt om tillsynen ska bedöma om en kommunal lantmäterimyndighets verksamhet uppfyller de förvaltningsrättsliga krav som ställs på alla myndigheter som svarar för eller genomför statlig verksamhet.

Utredningens bedömning är att tillsynens möjligheter att uppfylla sitt syfte enligt 6 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet beror på hur tydliga villkoren för att få inrätta en kommunal lantmäterimyndighet är enligt bestämmelsen i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet och också på hur dessa villkor har tillämpats av regeringen i beslut om tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. Om villkoren är otydliga och det är oklart hur regeringens praxis vid tillståndsprövningen ska beaktas inom tillsynen finns det en risk att tillsynen inte får det genomslag eller den tydlighet som krävs för att vara effektiv.

Utredningens utvärdering visar alltså att det behöver förtydligas om tillsynen över de kommunala lantmäterimyndigheterna ska avse om en kommunal lantmäterimyndighet fortlöpande uppfyller de villkor som anges i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet och om villkoren ska tolkas utifrån regeringens tillämpning av villkoren i olika tillståndsbeslut.

13.6.3 Samlad bedömning

Utredningens genomgång visar att Lantmäteriets tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheterna i flera avseenden har fungerat väl.

Samtidigt identifierar utredningen olika faktorer som påverkar tillsynens möjligheter att långsiktigt uppfylla sitt syfte. En viktig iakttagelse är att det är otydligt om tillsynen ska avse att en kommunal lantmäterimyndighet uppfyller villkoren som de tillämpades när regeringen beslutade om tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet eller om de villkor som över tid ska uppfyllas och också om regeringens prövning av nya ansökningar och tillämpning av villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet ska vara en utgångspunkt för och tillämpas vid tillsynen av befintliga kommunala lantmäterimyndigheter. Regeringens tillämpning av villkoren i olika tillståndsärenden har över tid klargjort hur regeringen tolkar olika villkor i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet. Det är osäkert om detta återspeglas vid genomförandet av tillsynen över

de kommunala lantmäterimyndigheterna. Det innebär att det finns en risk för inkonsekvens när det gäller vilka villkor som en kommunal lantmäterimyndighet fortlöpande måste uppfylla för att svara mot de krav som samhällsutvecklingen ställer på fastighetsbildningsverksamheten. Det är inte heller tydligt hur regeringens praxis i olika tillståndsbeslut ska beaktas och tillämpas vid tillsynen över en kommunal lantmäterimyndighet. Till det kommer att det är otydligt om tillsynen också ska gälla om en kommunal lantmäterimyndighet uppfyller sin myndighetsfunktion genom att ha en verksamhet som uppfyller de förvaltningsrättsliga krav som ställs på alla myndigheter och om en kommunal lantmäterimyndighet i något väsentligt hänseende brister i sin myndighetsfunktion på ett sätt som kan föranleda en anmälan till regeringen enligt 8 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

Att Lantmäteriet ansvarar för tillsyn över kommunala lantmäterimyndigheter och samtidigt har ett övergripande ansvar för all fastighetsbildningsverksamhet i hela landet ställer också särskilda krav på en tydlig rättslig reglering och en avgränsad organisering av tillsynsverksamheten.

Utredningens utvärdering blir därför att det, som direktiven också anger, behöver analyseras vilken myndighet som ska utföra tillsynen över kommunala lantmäterimyndigheter. Det finns också behov av att tydliggöra hur villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet och förvaltningsrättsliga bestämmelser ska tillämpas över tid vid genomförandet av tillsyn över kommunala lantmäterimyndigheter. Om Lantmäteriet fortsatt ska vara tillsynsmyndighet behöver det också analyseras hur tillsynsverksamheten inom Lantmäteriet ska bestämmas.

Det behöver också övervägas vad tillsynen över de kommunala lantmäterimyndigheterna ska avse utifrån de villkor i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet som utredningen föreslår i kapitel 11.

Utredningen ska också enligt direktiven föreslå hur regeringen kan få del av den samlade fastighetsbildningsverksamhetens resultat.

14 Tydligare bestämmelser om tillsynen över de kommunala lantmäterimyndigheterna

14.1 Inledning

Staten har det övergripande ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten i hela landet. Möjligheten för en kommun att få regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet som svarar för förrättningsverksamhet och andra ärenden enligt 5 § lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet och andra författningar innebär inte att statens ansvar för fastighetsbildningsverksamheten har delegerats till en kommun utan att en kommunal lantmäterimyndighet svarar för statlig verksamhet.

Det är frivilligt för en kommun att ansöka om att få regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. För att få regeringens tillstånd måste kommunen visa att den kommunala lantmäterimyndigheten uppfyller de villkor som anges i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet. Kommunen kan när som helst anmäla till den statliga lantmäterimyndigheten (Lantmäteriet) att kommunen inte längre vill svara för verksamheten vid en kommunal lantmäterimyndighet. Verksamheten upphör då enligt 7 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet vid det årsskifte som infaller närmast efter det att ett år förflutit sedan anmälan kom in till Lantmäteriet.

Enligt 6 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet och 5 § 11 förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet ansvarar Lantmäteriet för tillsynen över verksamheten vid de kommunala lantmäterimyndigheterna. Enligt 8 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet kan regeringen, efter en anmälan från Lantmäteriet, återkalla kommunens tillstånd om verksamheten vid den

kommunala lantmäterimyndigheten inte uppfyller de villkor som anges i 2 § eller om myndigheten i något väsentligt hänseende brister i sin myndighetsfunktion.

Det saknas bestämmelser i lagen om kommunal lantmäterimyndighet eller i annan författning som närmare anger vad tillsynen ska innehålla och hur den ska utföras. Riksrevisionen och Statskontoret tog i sina rapporter upp att innehållet i tillsynen är oklart. Statskontoret beskrev att tillsynen inte uppfattades som särskilt skarp och att den uppfattades som mer stödjande än granskande. Riksrevisionen konstaterade att det efter Statskontorets rapport skett ett internt arbete inom Lantmäteriet med att strukturera tillsynen och att det inte gick att avgöra om ytterligare förändringar skulle bidra till en ökad effektivisering (se kapitel 13 avsnitt 13.4).

Både Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna har generellt en positiv inställning till tillsyn i den meningen att den ses som ett led i att säkerställa att en kommunal lantmäterimyndighet uppfyller villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet. Samtidigt har Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna till viss del olika uppfattning om vad tillsynen ska eller bör innehålla. Lantmäteriet har efterfrågat ytterligare verktyg för att åstadkomma rättelser, till exempel möjligheter att utfärda varningar och förelägganden. De kommunala lantmäterimyndigheterna har framfört att det bör lämnas mer råd och stöd inom tillsynsverksamheten.

Utredningen kan konstatera att Lantmäteriet, sedan lagen om kommunal lantmäterimyndighet infördes, inte inom ramen för tillsynsverksamheten har gjort någon anmälan till regeringen enligt 8 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet och att regeringen inte har fattat något beslut om återkallelse av en kommuns tillstånd om att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet.

Utredningen ska enligt direktiven utvärdera Lantmäteriets tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheterna och ta ställning till om Lantmäteriet bör vara tillsynsmyndighet, om tillsynen behöver förtydligas och utvecklas och föreslå hur regeringen ska få ta del av den samlade fastighetsbildningsverksamhetens resultat.

Utredningens utvärdering i kapitel 13 visar att det finns anledning att förtydliga vad som ingår i tillsynen över de kommunala lantmäterimyndigheterna och också hur regeringens tillämpning av villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet i ärenden om tillstånd

att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet bör beaktas i tillsynsverksamheten. Tillsynens uppgift att följa upp att en kommunal lantmäterimyndighet uppfyller villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet och också efterlever de förvaltningsrättsliga bestämmelser som gäller all myndighetsverksamhet behöver förtydligas och det behöver analyseras om tillsynen behöver ha tillgång till fler tillsynsåtgärder.

När det gäller Lantmäteriets möjligheter att följa upp all förrättningsverksamhet och redovisa resultaten till regeringen förutsätter det ett gemensamt ärendehanteringssystem som ska användas i all förrättningsverksamhet och därmed också av de kommunala lantmäterimyndigheterna. Utredningen har i kapitel 7 lämnat förslag som innebär att samma ärendehanteringssystem ska vara tillgängligt och användas för all förrättningsverksamhet och att resultaten för all förrättningsverksamhet ska redovisas som en del av statens övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten (avsnitt 7.3.2 och 7.3.3).

Utredningen ska enligt direktiven vid sina överväganden beakta regeringens bedömningar i skrivelsen *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* (skr. 2009/10:79).

Utredningen ska enligt direktiven vid behov lämna nödvändiga författningsförslag och också lämna förslag som innebär att regeringen kan få del av den samlade fastighetsbildningsverksamhetens resultat.

I den löpande texten använder utredningen, särskilt i detta kapitel, benämningen Lantmäteriet. I författningsförslagen används benämningen den statliga lantmäterimyndigheten i syfte att bibehålla enhetligheten i författningstexter. Se vidare kapitel 2 avsnitt 2.3.

14.2 Utgångspunkter

Tillsynen över de kommunala lantmäterimyndigheternas verksamhet syftar till att följa upp att de kommunala lantmäterimyndigheterna uppfyller villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet och att myndighetens verksamhet utförs enligt de förvaltningsrättsliga bestämmelser som gäller alla myndigheter. Tillsynen genomförs av Lantmäteriet enligt bestämmelserna i 6 § lagen om kommunal

lantmäterimyndighet och 5 § 11 förordningen med instruktion för Lantmäteriet.

Av förarbetena till lagen om kommunal lantmäterimyndighet framgår att syftet med bestämmelsen i 6 § är att Lantmäteriverket (numera Lantmäteriet) genom sin tillsyn ska kontrollera att de villkor som anges i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet för att en kommun ska få tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet fortlöpande uppfylls. Det framgår också att tillsynen ska kontrollera att verksamheten vid den kommunala lantmäterimyndigheten bedrivs på ett kompetent och rättssäkert sätt och att tillsynsmyndigheten ska ingripa om så inte är fallet. I förarbetena beskrivs också att lagstiftaren avsett att tillsynsmyndigheten genom råd och anvisningar ska kunna föreslå åtgärder som leder till att verksamheten vid den kommunala lantmäterimyndigheten bedrivs på ett kompetent och rättssäkert sätt. (Prop. 1995/96:78 s. 57 f. och 75.)

Vid allvarliga missförhållanden kan regeringen efter anmälan från Lantmäteriet enligt 8 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet återkalla en kommuns tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet.

Utredningen redovisar i avsnitten 14.2.1–14.2.3 vilka utgångspunkter som ligger till grund för utredningens överväganden och förslag.

14.2.1 Tillsyn ska ge förutsättningar för fastighetsbildningsverksamheten i hela landet att vara effektiv, enhetlig och rättssäker

En övergripande utgångspunkt för utredningens uppdrag är att fastighetsbildningsverksamheten i hela landet ska vara effektiv, enhetlig och rättssäker. Staten har det övergripande ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten i hela landet. Det gäller också den förrättningsverksamhet som genomförs av kommunala lantmäterimyndigheter och av Lantmäteriet.

Lantmäteriet har ansvaret för tillsynen av de kommunala lantmäterimyndigheternas verksamhet enligt 6 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet och 5 § 11 förordningen med instruktion för Lantmäteriet. Vad som ingår i tillsynen anges inte uttryckligen i dessa bestämmelser. Lantmäteriet genomför, som utredningen har beskrivit i kapitel 13, regelbunden tillsyn och bedömer om de kommunala lantmäterimyndigheterna uppfyller villkoren i 2 § lagen om kommu-

nal lantmäterimyndighet och därmed har förutsättningar att bedriva den förrättningsverksamhet som en kommunal lantmäterimyndighet svarar för på ett kompetent och rättssäkert sätt.

Att kommunala lantmäterimyndigheter svarar för förrättningsverksamhet inom kommunen innebär att en kommunal lantmäterimyndighet genomför statlig verksamhet som innebär myndighetsutövning.

Det är ett statligt ansvar att genom tillsyn följa upp att de villkor som anges i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet fortlöpande är uppfyllda och att en kommunal lantmäterimyndighet inte i något väsentligt hänseende brister i sin myndighetsfunktion.

I Riksrevisionens och Statskontorets rapporter har det lyfts fram att Lantmäteriets tillsynsansvar är otydligt samtidigt som Riksrevisionen också har framhållit att tillsynen på många sätt fungerar väl. Lantmäteriet har framfört att det behövs fler möjligheter att ingripa inom tillsynsverksamheten för att åstadkomma rättelse av brister som upptäcks i samband med tillsynen, till exempel en möjlighet att utfärda förelägganden eller varningar. Vissa av de kommunala lantmäterimyndigheterna har ifrågasatt om det är lämpligt att Lantmäteriet, som ansvarar för förrättningsverksamheten i de kommuner som inte har en kommunal lantmäterimyndighet, också är den myndighet som utövar tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheternas verksamhet.

Utredningen har i utvärderingen i kapitel 13 bedömt att det är otydligt om regeringens tillämpning av de villkor som ställs i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet vid prövning av en ansökan om att inrätta en ny kommunal lantmäterimyndighet också ska beaktas vid tillsynen av befintliga kommunala lantmäterimyndigheter. Regeringens tillämpning av villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet i olika ansökningsärenden tar hänsyn till hur samhället utvecklas över tid.

Utredningen har i kapitel 13 beskrivit att det mot denna bakgrund finns skäl att förtydliga vad tillsynen över de kommunala lantmäterimyndigheterna ska avse och på vilket sätt tillsynen ska beakta regeringens beslut i olika ansökningsärenden.

En väl fungerande och tydligt reglerad tillsyn är viktig utifrån flera perspektiv. Tillsynsmyndigheten behöver ha goda och tydliga förutsättningar för att genomföra tillsynen. De kommunala lantmäterimyndigheterna behöver förutsägbarhet i tillsynen för att öka

förutsättningarna för att efterleva villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet. Det är också viktigt att sakägare i hela landet har förtroende för att tillsynen följer upp att en kommunal lantmäterimyndighet i enlighet med villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet har goda förutsättningar för en förrättningsverksamhet som är effektiv, enhetlig och rättssäker.

Bestämmelser om tillsyn inom andra områden

Det finns bestämmelser om tillsyn i ett stort antal författningar och inom många olika områden där offentlig verksamhet genomförs. Vilket organ som ansvarar för tillsynen kan variera, liksom syftet med tillsynen och vad som är tillsynsobjektet. I allmänhet är den tillsynsansvariga myndigheten ofta en statlig eller kommunal myndighet, men det kan även förekomma att privata subjekt utövar tillsyn. Tillsynsobjektet, det vill säga den verksamhet eller produkt som det utövas tillsyn över, kan vara allt ifrån en omfattande verksamhet till en enskild produkt på en marknad.

Bestämmelser som reglerar tillsyn finns i lagstiftning eller i andra författningar som gäller olika delar av offentlig verksamhet. Det innebär att bestämmelserna om tillsyn är anpassade efter de förutsättningar som gäller inom olika verksamheter.

I till exempel 26 kap. miljöbalken finns förhållandevis omfattande bestämmelser om tillsyn, till exempel vad tillsynen avser och vilka ingripanden som tillsynsmyndigheten förfogar över. Ingripandemöjligheterna är bland annat förelägganden med eller utan vite, förbud, åtalsanmälningsskyldighet, verkställighet genom Kronofogdemyndigheten och rättelse på den felandes bekostnad.

Ett annat exempel på tillsynslagstiftning är 26 kap. skollagen (2010:800) som bland annat innehåller bestämmelser om Statens skolinspektions, kommuners och Inspektionen för vård och omsorgs tillsyn inom skolverksamheter. Bestämmelser i 26 kap. skollagen reglerar bland annat tillsynsmyndighetens rätt till tillträde och upplysningar samt ingripandemöjligheter såsom förelägganden, anmärkningar, återkallelse av bland annat godkännanden samt förbud att driva verksamheten vidare.

Ett exempel på en tillsynslagstiftning som, till skillnad från miljöbalken och skollagen, tar sikte på en mycket specifik verksamhet är

lagen (2005:1248) om skyldighet att tillhandahålla förnybara drivmedel. I 5 § anges att Tranportstyrelsen utövar den centrala tillsynen och att en kommunal nämnd utövar den lokala tillsynen över efterlevnaden av lagen. Som ingripandemöjligheter anges i 6 § samma lag att tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden som behövs för att lagen ska efterlevas och att ett sådant föreläggande får förenas med vite.

Utöver dessa exempel finns det ett stort antal andra författningar som reglerar tillsyn i olika verksamheter och i olika avseenden. Det kan konstateras att det som är gemensamt för tillsynsverksamhet är att det är tydligt vilken myndighet eller annan organisation som ansvarar för tillsynen, att det framgår vad tillsynen avser och att det framgår vilka ingripanden som kan göras inom ramen för tillsynen.

14.2.2 Regeringens skrivelse om *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* (skr. 2009/10:79)

Under 2000-talet lämnades flera betänkanden som kom att ligga till grund för regeringens skrivelse *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* (skr. 2009/10:79). Två betänkanden från Tillsynsutredningen, *Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag* (SOU 2002:14) och *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn* (SOU 2004:100) och Ansvarskommitténs betänkande *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft* (SOU 2007:10) var viktiga utgångspunkter för regeringens skrivelse. I dessa betänkanden redovisades bedömningar och förslag som syftade till att förbättra och förtydliga olika bestämmelser om tillsyn. Regeringen redovisade utifrån detta sina bedömningar i skrivelsen *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* (skr. 2009/10:79).

Utifrån de författningar med bestämmelser om tillsyn som gällde år 2009 konstaterade regeringen i skrivelsen att fler än 230 lagar reglerade tillsyn inom olika sektorer av samhället och att fler än 90 statliga myndigheter hade tillsynsuppgifter. Tillsynsarbetet utfördes i praktiken på mycket olika sätt inom olika områden, vilket delvis berodde på att begreppet tillsyn var oklart. Inom vissa områden fanns dessutom ett otydligt eller svagt samband mellan tillsynen och tillsynsorganens tillgång till sanktioner. Exempelvis kunde de tillgängliga sanktionerna vara dåligt anpassade till eventuella brister i tillsynsobjektens verksamhet. (Skr. 2009/10:79 s. 5–6.)

I skrivelsen beskrev regeringen utifrån detta olika utgångspunkter för hur tillsyn bör regleras. En grundläggande utgångspunkt var att tillsyn bör vara tydlig och enhetlig för att bli mer effektiv och rättssäker.

I det följande beskriver utredningen huvudpunkterna i regeringens skrivelse. I fråga om enhetlighet riktades fokus mot olika begrepp. Begreppet tillsyn bör, enligt regeringen, främst användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige (skr. 2009/10:79 s. 16).

Liksom Tillsynsutredningen fokuserar regeringen alltså på granskning och, vid behov, ingripande för att uppnå tillräcklig förbättring i den granskade verksamheten. I det följande redogörs för några aspekter av dessa två delar av tillsynen.

För att garantera trovärdigheten i tillsynen bör tillsyn utföras av ett organ som är självständigt i förhållande till den verksamhet som tillsynen riktas mot. Om det bedöms finnas skäl för att exempelvis en statlig myndighet ska ansvara för både drift och tillsyn av en verksamhet bör självständigheten garanteras genom en tydlig åtskillnad av dessa ansvar inom organisationen. (Skr. 2009/10:79 s. 16.)

I skrivelsen beskrivs att tillsynen innehåller två delar, granskning och ingripande.

Tillsynens granskningsdel utgår främst från bindande föreskrifter, det vill säga lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter. Exempelvis allmänna råd innebär generella rekommendationer som gäller tillämpningen av en författning och allmänna råd är därmed inte bindande föreskrifter. Regeringen betonade vikten av att i tillsynssammanhang upprätthålla en tydlig skiljelinje mellan bindande föreskrifter och allmänna råd. (Skr. 2009/10:79 s. 17.)

Tillsynens möjligheter till ingripande gäller olika slag av åtgärder från tillsynsorganets sida om det vid granskningen har uppdagats brister. Regeringen poängterade att ingripanden vid tillsyn inte enbart har ett bestraffande syfte. De ska även ha en framåtsyftande funktion för att se till att regler följs i framtiden. Samtidigt är det viktigt att tillsynsorganen kan agera mot regelöverträdelser där överträdelsen inte går att göra ogjord. (Skr. 2009/10:79 s. 42.)

En grundläggande aspekt är, enligt regeringen, att det finns författningsreglerade möjligheter till ingripanden från tillsynsorganets sida, annars kan tillsynens effektivitet minska. Vidare bör sanktioner vid tillsyn vara proportionerliga i förhållande till de konstaterade bristerna. När en konstaterad brist är allvarlig bör tillståndspliktig verksamhet ytterst kunna få sitt tillstånd återkallat. Det bör dock finnas möjligheter till ingripanden även vid mindre allvarliga brister, eller när bristen visserligen är allvarlig men omständigheterna i det enskilda fallet gör att det finns skäl att underlåta återkallelse. (Skr. 2009/10:79 s. 42–43.)

I regeringens skrivelse ges exempel på lindriga ingripanden och mer allvarliga ingripanden. Ett lindrigt ingripande kan vara en anmärkning. Bland mer skarpa ingripanden anger regeringen föreläggande (eventuellt förenat med vite) och varning (som kan leda till ett återkallat tillstånd). Angående det mest långtgående ingripandet, återkallelse av tillstånd, anges att om tillsynsmyndigheten inte är tillståndsmyndighet inom området bör inte tillsynsmyndigheten kunna återkalla tillståndet. I skrivelsen framhåller regeringen vikten av att kontakterna mellan tillsynsorganen och de ansvariga för den verksamhet som är föremål för tillsynen sker med förtroende och respekt, vilket främjas av ett stort inslag av dialog. Regeringen framhåller också att den som en anmärkning eller ett ingripande gäller bör ha möjlighet att få detta överprövat. (Skr. 2009/10:79 s. 43–45.)

Tillsyn i förhållande till främjande verksamhet

Enligt regeringens skrivelse innebär den precisering av tillsynsbegreppet som har beskrivits i föregående avsnitt att det blir enklare att skilja granskande verksamhet från främjande verksamhet. Främjande verksamhet kan handla om att ett tillsynsorgan vid sidan av tillsynen gör uppföljning och utvärdering eller utför liknande verksamhet på grundval av icke-bindande krav. Regeringen anger i skrivelsen som exempel att tillsynsorganet arbetar främjande och förebyggande för att effektivt uppnå lagstiftningens mål, bland annat inom ramen för den allmänna serviceskyldigheten som alla myndigheter har enligt förvaltningslagen (2017:900). Regeringen anger också att när det anses nödvändigt att gå längre än den allmänna serviceskyldigheten kan en tillsynsmyndighets uppgifter vid behov specificeras

i författning, vilket kan ge tillsynsuppgiften en starkare ställning inom de organisationer som ska utföra dem och ge uttryck för vikten av främjande verksamhet som styrmedel. (Skr. 2009/10:79 s. 18.)

14.2.3 Sammanfattning av utredningens utgångspunkter

För att få regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet ska kommunen visa att villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet är uppfyllda. Tillsynen över de kommunala lantmäterimyndigheterna ska inriktas på att villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet fortlöpande uppfylls, att myndigheten inte i något väsentligt hänseende brister i sin myndighetsfunktion och att myndigheternas verksamhet utförs i enlighet med de förvaltningsrättsliga bestämmelser som gäller alla statliga myndigheter.

Utredningen ska överväga om Lantmäteriet eller någon annan myndighet ska utöva tillsynen över de kommunala lantmäterimyndigheternas verksamhet.

En viktig utgångspunkt för utredningen är att genomförandet av tillsynen ska ha förutsättningar att vara effektiv och rättssäker. Det innebär bland annat att tillsynsmyndighetens granskning ska vara självständig. Det innebär också att det ska vara tydligt för den myndighet som genomför tillsynen, de kommunala lantmäterimyndigheterna och för sakägare, vad som ska granskas inom ramen för tillsynen och vilka konsekvenser som eventuella brister kan leda till. Det ska också vara tydligt hur tillsynsmyndigheten organiserar tillsynsverksamheten.

Med dessa utgångspunkter redovisas utredningens överväganden i följande avsnitt.

I avsnitt 14.3 redovisar utredningen sitt ställningstagande till om Lantmäteriet eller någon annan myndighet ska vara tillsynsmyndighet över de kommunala lantmäterimyndigheterna. I avsnitt 14.4 lämnar utredningen förslag som gäller förtydliganden av bestämmelserna om vad tillsynen ska innehålla och när brister ska anmälas till regeringen. I avsnittet redovisas också utredningens bedömning av hur organiseringen av tillsynsverksamheten ska bestämmas. I avsnitt 14.5 redovisas utredningens överväganden om tillsynsmyndigheten har behov av ytterligare ingripandemöjligheter. I avsnitt 14.6 redovisas hur utredningen bedömer att regeringen ska få ta del av fastighets-

bildningens samlade resultat och uppföljningen av all fastighetsbildningsverksamhet.

14.3 Ansvaret för tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheterna

Enligt 6 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet och 5 § 11 förordningen med instruktion för Lantmäteriet har Lantmäteriet ansvar för tillsynen över de kommunala lantmäterimyndigheterna. Lantmäteriet har därutöver det övergripande ansvaret för all fastighetsbildningsverksamhet och ansvarar för handläggning av förrättningar och ärenden i fastighetsbildningsverksamheten i de 250 kommuner som inte har en kommunal lantmäterimyndighet.

Regeringen har i sin skrivelse *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* (skr. 2009/10:79) uttalat att för att garantera trovärdigheten i tillsynen bör tillsynen utföras av ett organ som är självständigt från den verksamhet som tillsynen riktas mot. Om det finns skäl för att exempelvis en statlig myndighet ska ansvara för både drift och tillsyn av en verksamhet bör självständigheten garanteras genom en tydlig åtskillnad av dessa ansvar inom organisationen (s. 16).

Av utredningens direktiv framgår att utredningen ska ta ställning till om Lantmäteriet bör vara tillsynsmyndighet för kommunala lantmäterimyndigheter. Utredningen redovisar sitt ställningstagande i följande avsnitt.

14.3.1 Lantmäteriet bör ansvara för tillsynen över de kommunala lantmäterimyndigheterna

Bedömning: Lantmäteriet är den statliga myndighet som har bäst förutsättningar att utöva tillsynen över de kommunala lantmäterimyndigheterna och bör därför ansvara för tillsynen över de kommunala lantmäterimyndigheterna.

Skälen för utredningens bedömning

Den principiella utgångspunkten för vilken myndighet som bör utöva tillsyn över en annan myndighet är som regeringen har beskrivit i skrivelsen *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* att tillsynen bör utföras av en myndighet eller en annan organisation som är självständig i förhållande till den verksamhet som tillsynen riktas mot. Det handlar om att tillsynen ska vara trovärdig och fri från konkurrerande intressen. Även med denna utgångspunkt kan det i vissa fall finnas anledning att låta exempelvis en statlig myndighet både ansvara för viss verksamhet och samtidigt utöva tillsyn över andra myndigheter som bedriver samma eller liknande verksamhet. I dessa fall är det viktigt att den myndighet som har ansvaret för tillsynen har en organisation som tydligt definierar vilken del av verksamheten som ansvarar för tillsyn och att det därmed blir tydligt när och hur myndigheten utför sitt ansvar som tillsynsmyndighet.

Ett skäl för att det kan anses lämpligt att en myndighet ansvarar för både myndighetsverksamhet och tillsyn av verksamheten kan vara att det är det effektivaste sättet att ordna en väl fungerande tillsyn. Det kan till exempel röra sig om att verksamheten skiljer sig från andra offentliga verksamheter och att det krävs att det finns expertkunskap hos tillsynsmyndigheten.

Lantmäteriet är sedan lagen om kommunal lantmäterimyndighet infördes tillsynsmyndighet för de kommunala lantmäterimyndigheterna och bedriver samtidigt fastighetsbildningsverksamhet i de 250 kommuner som inte har en kommunal lantmäterimyndighet. Tillsynsverksamheten gäller inte de beslut som fattas av en kommunal lantmäterimyndighet inom ramen för myndighetsutövning i förrättningsverksamheten utan tillsynen är inriktad på att de kommunala lantmäterimyndigheterna kontinuerligt uppfyller de villkor i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet som gäller för att få regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet och att verksamheten genomförs utifrån de förvaltningsrättsliga bestämmelser som gäller för alla myndigheter (prop. 1995/96:78 s. 57).

Tillsynen avser alltså främst att följa upp att de kommunala lantmäterimyndigheterna fortlöpande uppfyller villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet. Ett villkor är att den kommunala lantmäterimyndigheten kommer att få hela kommunen som sitt verksamhetsområde, ett andra villkor är att myndighetens arbetsuppgifter

väsentligen kommer att begränsas till förrättningsverksamhet och myndighetsservice i anslutning till förrättningsverksamheten. Ett tredje villkor är att myndigheten har en för ändamålet lämplig organisation och en verksamhet som beräknas få tillräcklig omfattning för att nödvändig kompetens ska kunna upprätthållas. Ett fjärde villkor är att minst två tjänstemän inom myndigheten ska ha den kompetens och erfarenhet som krävs för att handlägga förrättningar och ett femte villkor är att myndighetens informationssystem ska hålla en teknisk standard som möjliggör ett säkert informationsutbyte mellan stat och kommun inom lantmäteriområdet. Utredningen har i kapitel 11 föreslagit tydligare villkor i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

För att uppnå tillräcklig effektivitet ska tillsynen genomföras regelbundet och samtidigt ha förutsättningar att vara händelsestyrd. Syftet med tillsynen är att följa upp att en kommunal lantmäterimyndighet kontinuerligt uppfyller alla de villkor som anges i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet och utför verksamheten utifrån allmänna förvaltningsrättsliga bestämmelser och därmed uppfyller de krav som bör ställas för att fastighetsbildningsverksamheten i hela landet ska vara effektiv, enhetlig och rättssäker.

Utredningen bedömer att de områden som tillsynen avser ställer krav på att tillsynsmyndigheten har tillräckliga kunskaper om verksamhet inom fastighetsbildningsområdet. En viktig förutsättning och utgångspunkt för tillsynen är att tillsynen ska säkerställa att en kommunal lantmäterimyndighet, genom att uppfylla alla villkor i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet har en verksamhet som är effektiv och rättssäker och samtidigt har integritet och oberoende i förhållande till kommunen. (Jämför utredningens förslag om förtydligande av 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet i kapitel 11 avsnitt 11.3.3.)

En viktig förutsättning är också att tillsynsmyndigheten har tillgång till information om den löpande verksamheten som gör att en eventuell händelsestyrd tillsyn har förutsättningar att vara effektiv.

Analys av möjliga tillsynsmyndigheter

Utredningen ska utifrån direktiven ta ställning till om Lantmäteriet bör vara tillsynsmyndighet eller om någon annan statlig myndighet ska ha ansvaret för tillsynen över de kommunala lantmäterimyndigheterna.

All tillsynsverksamhet utgår från att tillsynsmyndigheten har en god kännedom om den verksamhet som utförs av den myndighet som tillsynen gäller. Det gäller även om tillsynsuppdraget är avgränsat till att följa upp att myndigheten fortlöpande uppfyller de villkor som ställs för att få svara för verksamheten inom myndigheten. Tillsyn som gäller om en kommunal lantmäterimyndighet fortlöpande uppfyller villkoren i 2 § lagen om kommunala lantmäterimyndigheter måste också som utgångspunkt genomföras utifrån kunskap om samhällsutvecklingen, plan- och byggverksamheten i en kommun och andra förutsättningar i den enskilda kommunen.

Utredningen har först övervägt möjligheten att inrätta en särskild tillsynsmyndighet. Utredningen bedömer att det skulle bli kostsamt och att det är oklart hur en sådan myndighet skulle finansieras. Detta, tillsammans med att antalet kommunala lantmäterimyndigheter är relativt få och att tillsynsområdet därmed får bedömas som begränsat, innebär att utredningen gör bedömningen att det inte är motiverat att utifrån de krav på kontinuitet och effektivitet som bör ställas på tillsynsverksamhet inrätta en ny särskild tillsynsmyndighet. Tillsynsområdet kan dessutom förändras om fler kommunala lantmäterimyndigheter efter regeringens tillstånd inrättas, eller om en kommunal lantmäterimyndighets tillstånd upphör efter ansökan av kommunen eller återkallelse enligt ett regeringsbeslut.

Ett annat alternativ som utredningen har övervägt är om en länsstyrelse skulle kunna ha tillsynsansvaret för de kommunala lantmäterimyndigheter som finns inom det län där länsstyrelsen finns. Det skulle i så fall innebära att endast vissa länsstyrelser skulle ha ett tillsynsuppdrag och att en länsstyrelses tillsynsuppdrag inte alltid skulle omfatta hela länet även om det finns en eller flera kommunala lantmäterimyndigheter i länet.

Tillsynsuppdraget för en länsstyrelse skulle innebära att utifrån villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet följa upp att en kommunal lantmäterimyndighet fortlöpande uppfyller de villkor som anges i bestämmelsen. Tillsynsuppdraget skulle upphöra

om en kommunal lantmäterimyndighet ansöker om att få upphöra med verksamheten enligt 7 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet. Tillsynsuppdraget skulle också kunna upphöra om länsstyrelsen konstaterar brister och gör en anmälan till regeringen enligt 8 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet och regeringen efter anmälan återkallar kommunens tillstånd. Dessa omständigheter innebär att det skulle bli mer komplicerat för en länsstyrelse att ha ansvaret för tillsynen över kommunala lantmäterimyndigheter jämfört med att ha ansvaret för tillsyn över en myndighet som kontinuerligt utför verksamhet inom hela länet.

Utredningen har också övervägt om andra statliga myndigheter skulle kunna utöva tillsynen över de kommunala lantmäterimyndigheterna och bedömt att det i så fall behöver vara en statlig myndighet som har ett ansvarsområde som gäller hela landet och därför kan vara tillsynsmyndighet om regeringen beviljar fler kommuner tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet och som dessutom har god kännedom om fastighetsbildningsverksamhet. Det har inte under utredningens arbete visat sig att någon statlig myndighet förutom Lantmäteriet har den kompetensen.

En ytterligare fråga som uppkommer om tillsynen ska utföras av en annan statlig myndighet än Lantmäteriet är hur tillsynen ska finansieras. Den tillsyn som nu genomförs av Lantmäteriet finansieras genom anslag och en sådan lösning skulle därför påverka statsbudgeten och hur anslagen till Lantmäteriet och en eventuell annan myndighet skulle fördelas. Utredningen bedömer att det inte är tillräckligt med en omfördelning av anslagen utan en ny tillsynsmyndighet skulle sannolikt behöva utökade budgetmedel både i inledningsskedet och över tid för att uppnå och upprätthålla den kompetens som krävs för att bedriva ett effektivt tillsynsarbete.

Utredningens bedömning blir därför att flera omständigheter talar för att Lantmäteriet även fortsättningsvis ska vara den myndighet som utövar tillsynen över de kommunala lantmäterimyndigheterna. En viktig omständighet är att tillsynen ställer krav på god kunskap om fastighetsbildningsverksamhet för att kunna genomföras effektivt och rättssäkert. En annan viktig omständighet är att antalet kommunala lantmäterimyndigheter som tillsynsuppdraget omfattar kan variera. Det är frivilligt för en kommun att ansöka om tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. Kommunen kan också anmäla till Lantmäteriet att den inte längre önskar svara för förrätt-

ningsverksamhet och kommunens tillstånd upphör då att gälla efter en viss tid. Ett inrättande av en särskild tillsynsmyndighet skulle innebära osäkerhet avseende tillsynsuppdragets omfattning och också ökade kostnader som skulle vara svåra att förutse.

Utifrån dessa förutsättningar är utredningens slutsats att Lantmäteriet är den myndighet som har bäst förutsättningar att utöva tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheterna på ett sätt som uppfyller de krav på effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet som bör vara utgångspunkten för tillsynsverksamheten. Utredningens bedömning blir därför att Lantmäteriet också fortsättningsvis är den myndighet som bör ansvara för tillsynen över de kommunala lantmäterimyndigheterna.

Sammanfattning och slutsats

Riksrevisionen har i sin rapport beskrivit att Lantmäteriet de senaste åren arbetat med att strukturera tillsynen och att tillsynen över lag fungerar väl. De kommunala lantmäterimyndigheterna är generellt positiva till tillsyn men har bland annat efterfrågat tydligare struktur och ramar för tillsynen.

Utredningens utvärdering har också visat att tillsynen fungerar väl i många avseenden.

Utredningen bedömer att Lantmäteriet har goda förutsättningar och rätt kompetens för att på ett adekvat sätt utöva tillsyn som gäller att en kommunal lantmäterimyndighet fortlöpande uppfyller villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet. Utredningen bedömer också att de alternativa tillsynsmyndigheter som utredningen har övervägt skulle behöva komplettera sin kompetens för att kunna ge de råd och det stöd som kan behöva ges i ett tillsynsärende. Dessutom skulle ett tillsynsansvar som skulle genomföras av en annan statlig myndighet än Lantmäteriet innebära en osäkerhet kring tillsynsuppdragets omfattning och kontinuitet. Utredningen bedömer inte heller att det finns förutsättningar att inrätta en särskild tillsynsmyndighet som skulle utöva tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheterna. Utredningens ställningstagande blir därför att Lantmäteriet även fortsättningsvis ska vara tillsynsmyndighet.

14.4 En tydligare rättslig reglering av tillsynen

Som utredningen har redovisat i kapitel 13 innehåller varken 6 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet eller 5 § 11 förordningen med instruktion för Lantmäteriet några bestämmelser om vad tillsynen över de kommunala lantmäterimyndigheternas verksamhet ska avse. Bestämmelserna har i stället tolkats utifrån vad som anges i förarbetena till lagen om kommunal lantmäterimyndighet. Av förarbetena framgår att det i tillsynsfunktionen ligger bland annat att se till att de villkor som gäller för att få regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet fortlöpande uppfylls och att verksamheten bedrivs på ett kompetent och rättssäkert sätt. Det framgår också att om en kommun inte uppfyller villkoren bör Lantmäteriet genom i första hand rådgivning och samråd verka för att kommunen vidtar åtgärder som säkerställer att villkoren uppfylls. (Prop. 1995/96:78 s. 57 och 75.)

Utredningen kan konstatera att Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna till viss del har olika uppfattningar om hur långt tillsynsansvaret sträcker sig och i vilken omfattning råd och stöd bör ingå i tillsynen. Utredningen kan också konstatera att det i viss mån är oklart varför Lantmäteriet sedan lagen om kommunal lantmäterimyndighet trädde i kraft inte har gjort någon anmälan till regeringen enligt 8 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

Både Riksrevisionen och Statskontoret har i sina rapporter pekat på att det finns oklarheter när det gäller vad som omfattas av Lantmäteriets tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheterna. Statskontoret har i sin rapport föreslagit att tillsynen ska breddas för att möjliggöra en bedömning av om den statliga och de kommunala lantmäterimyndigheterna fullgör sina uppdrag på ett likvärdigt sätt (Statskontorets rapport 2017:18 s. 125). Riksrevisionen beskriver att Lantmäteriet utvecklat sitt tillsynsarbete efter Statskontorets rapport och att Lantmäteriet har en utarbetad och strukturerad plan för sitt tillsynsarbete (Riksrevisionens rapport 2022:3 s. 65 f.).

Lantmäteriet har efterfrågat en tydligare rättslig reglering av tillsynen och fler möjligheter att vidta åtgärder för att avhjälpa brister, till exempel förelägganden och varningar.

De kommunala lantmäterimyndigheterna har uttryckt att tillsynen bör innefatta mer stöd och rådgivning och att det bör vara tyd-

ligt hur tillsynsverksamheten är organiserad eftersom Lantmäteriet har flera olika roller.

Utredningen lämnar i följande tre avsnitt förslag som förtydligar vad som ingår i tillsynen över de kommunala lantmäterimyndigheternas verksamhet. I avsnitt 14.4.1 redovisas allmänna överväganden. Utredningen redovisar därefter sina överväganden och författningsförslag som gäller vad tillsynen ska omfatta i avsnitt 14.4.2 och sina överväganden och förslag om när anmälan till regeringen bör ske i avsnitt 14.4.3. Avslutningsvis redovisas utredningens bedömning och förslag som gäller förordningen med instruktion för Lantmäteriet i avsnitt 14.4.4.

14.4.1 En tydligare rättslig reglering av tillsynsverksamheten

Bedömning: Det behövs en tydlig rättslig reglering av vad som ingår i Lantmäteriets tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheterna.

Skälen för utredningens bedömning

Som framgår av Statskontorets och Riksrevisionens rapporter och information som har lämnats till utredningen från Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna har det funnits olika uppfattningar om vad som ingår i Lantmäteriets tillsynsansvar. Det framgår också att Lantmäteriet under de senaste åren har arbetat med att strukturera tillsynsarbetet och tydliggöra vad som ingår i tillsynen. Trots det utvecklingsarbete som har genomförts när det gäller tillsynsverksamheten råder det fortfarande delvis olika uppfattningar och vad tillsynen ska eller bör innehålla, särskilt i fråga om i vilken omfattning råd och stöd ska lämnas inom ramen för tillsynen.

Utredningen kan konstatera att gränsdragningen mellan granskande och främjande funktioner i tillsynen över kommunala lantmäterimyndigheter inte alltid har varit tydlig.

Under senare år har Lantmäteriets tillsynsverksamhet utvecklats mot en tydligare funktionell uppdelning mellan främjande och granskande verksamhet. Av Lantmäteriets rapport *Lantmäteriets tillsynsverksamhet över de kommunala lantmäterimyndigheterna* (S2013/06745)

framgår att Lantmäteriets tillsynsverksamhet från mitten av 1990-talet i princip utgått från två huvuddelar varav den ena kan beskrivas som formell kontroll och den andra stödjande rådgivning (s. 10 i rapporten). Riksrevisionen beskriver i sin rapport att Lantmäteriet efter Statskontorets rapport år 2017 har arbetat med att förtydliga att tillsynen omfattar att kontrollera att de kommunala lantmäterimyndigheterna uppfyller villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet och att Lantmäteriet, i de fall myndigheterna inte uppfyller villkoren, kan erbjuda stöd och råd till en kommunal lantmäterimyndighet som gäller förutsättningar för att villkoren ska uppfyllas (RiR 2022:3 s. 66).

En sådan utveckling av tillsynsverksamheten ligger i linje med regeringens skrivelse *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* (skr. 2009/10:79). Enligt skrivelsen är det av stor vikt att skilja granskande verksamhet från främjande verksamhet bland annat eftersom det enbart är i den granskande verksamheten som tillsyn ska kunna resultera i beslut om tvingande åtgärder (s. 18).

Den nuvarande bestämmelsen i 6 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet anger inte vilka uppgifter som ingår i tillsynsverksamheten. Detsamma gäller bestämmelsen i 5 § 11 förordningen med instruktion för Lantmäteriet. Det finns inte heller någon särskild bestämmelse om hur Lantmäteriet bör organisera tillsynsverksamheten så att den är självständig i förhållande till annan verksamhet inom myndigheten.

Organiseringen av tillsynsverksamheten

När en myndighet samtidigt ansvarar för både tillsyn och andra övergripande uppgifter inom myndigheten finns det behov att säkerställa att tillsynen kan bedrivas självständigt i förhållande till andra övergripande uppgifter som myndigheten har. Organiseringen av tillsynsverksamheten inom Lantmäteriet behöver vara tydlig och visa att tillsynsverksamheten är självständig i förhållande till annat ansvar som Lantmäteriet har för fastighetsbildningsverksamheten i hela landet.

Genomförande av tillsynsverksamheten

Utredningens bedömning är att det behövs en tydlig rättslig reglering av vad Lantmäteriets tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheterna avser. Det behöver vara tydligt att tillsynen avser att en kommunal lantmäterimyndighet fortlöpande uppfyller villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet, när en bedömning ska göras om en anmälan till regeringen enligt 8 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet ska ske och om en kommunal lantmäterimyndighet har en verksamhet som är förenlig med allmänna förvaltningsrättsliga bestämmelser. Lantmäteriets råd och stöd om hur en kommunal lantmäterimyndighet ska uppfylla villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäteriverksamhet ska genomföras inom ramen för tillsynsärendet.

Den senaste utvecklingen av tillsynsverksamheten i kombination med Lantmäteriets olika roller som ansvarig myndighet för fastighetsbildningsverksamhet i hela landet pekar på behovet av tydliga bestämmelser om vad som ska ingå i tillsynen och också att tillsynsverksamheten är tydligt avgränsad från annan verksamhet i Lantmäteriet. Detta ger förutsättningar för en tillsynsverksamhet som är effektiv och rättssäker.

14.4.2 Vad tillsynen ska avse

Förslag: Enligt 6 § lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet ska den statliga lantmäterimyndigheten ansvara för tillsynen och följa upp att en kommunal lantmäterimyndighet fortlöpande uppfyller villkoren i 2 § samma lag.

Skälen för utredningens förslag

Utgångspunkter

Utredningen bedömer att bestämmelsen i 6 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet tydligt ska ange vad tillsynen över de kommunala lantmäterimyndigheterna avser. Bestämmelsen bör utformas så att det klart framgår att tillsynen som huvudregel inte gäller den förrättningsverksamhet och därmed myndighetsutövning som en kom-

munal lantmäterimyndighet svarar för utan att tillsynen följer upp om en kommunal lantmäterimyndighet fortlöpande uppfyller de villkor som anges i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet som är en förutsättning för att en kommun ska få regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. Rent allmänt kan det uttryckas som att tillsynen avser den organisatoriska ramen för de kommunala lantmäterimyndigheternas verksamhet. Vad som ska ingå i tillsynen över de kommunala lantmäterimyndigheterna måste vara tillräckligt tydligt för att det ska vara möjligt för både tillsynsmyndigheten och de kommunala lantmäterimyndigheterna att inom ramen för tillsynen bedöma hur villkoren enligt 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet ska uppfyllas för att undvika ingripanden i tillsynsverksamheten. Att en kommunal lantmäterimyndighet ska uppfylla allmänna förvaltningsrättsliga bestämmelser som gäller för alla myndigheter behöver inte anges särskilt i bestämmelsen utan följs upp i samband med att tillsynen utförs.

En tillsyn som leder till att brister konstateras och att åtgärder måste vidtas och genomföras måste följas upp av tillsynsmyndigheten inom en rimlig tidsram. Det är en förutsättning för att tillsynen ska leda till att villkoren enligt 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet fortlöpande uppfylls. Utredningen föreslår i kapitel 11 att villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet för att få regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet fortlöpande ska uppfyllas.

En tydlig rättslig reglering av vad tillsynen över de kommunala lantmäterimyndigheternas verksamhet ska avse leder till bättre möjligheter för de kommunala lantmäterimyndigheterna att se till att verksamheten fortlöpande uppfyller villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet och därmed också en ökad rättssäkerhet. Det tillsammans med enskildas intresse av en transparent tillsynsverksamhet innebär att tillsynen bidrar till att verksamheten i de kommunala lantmäterimyndigheterna har förutsättningar att uppfylla kraven på effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet som gäller för all fastighetsbildningsverksamhet.

Det behöver därför förtydligas vad tillsynen över en kommunal lantmäterimyndighet omfattar, hur tillsynsärenden följs upp och utifrån vilka förutsättningar Lantmäteriet bör anmäla till regeringen att ett tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet bör återkallas.

Lantmäteriets tillsyn ska följa upp att den kommunala lantmäterimyndigheten fortlöpande uppfyller villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet

Som utredningen tidigare har beskrivit har vad som ingår i Lantmäteriets tillsyn enligt 6 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet tolkats på olika sätt utifrån förarbetena till lagen om kommunal lantmäterimyndighet. Uttalandena i förarbetena gjordes i mitten på 1990-talet och det har därefter skett en rättslig utveckling av tillsyn som begrepp och förtydliganden av grundläggande funktioner inom tillsynsverksamhet (se bland annat avsnitt 14.2.2 och regeringens skrivelse *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* [skr. 2009/10:79]).

Att det är tydligt vad som ingår i Lantmäteriets tillsyn är viktigt för att de krav på rättssäkerhet som ska ställas på tillsynsverksamheten ska uppfyllas. Det handlar också om att tillsynsmyndighetens resurser ska kunna användas på bästa sätt och att det finns ett tydligt författningsstöd för tillsynsmyndighetens eventuella ingripanden. För den som bedriver den verksamhet som tillsynen avser handlar det om att det ska vara förutsägbart vad tillsynen omfattar och hur kraven kan efterlevas utan att ingripanden behöver ske.

Lantmäteriet har under de senaste åren arbetat med att förtydliga att tillsynen omfattar att villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet är uppfyllda. Mot bakgrund av hur bestämmelsen i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet är utformad och av uttalandena i förarbetena (prop. 1995/96:78 s. 57) bedömer utredningen att lagstiftningen ska tolkas på det sätt som Lantmäteriet numera gör och som tillsynsverksamheten nu genomförs genom att följa upp att de kommunala lantmäterimyndigheterna uppfyller villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

Enligt utredningens bedömning bör det i lagen om kommunala lantmäterimyndigheter förtydligas att Lantmäteriets ansvar för tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheternas verksamhet innebär att följa upp att den kommunala lantmäterimyndigheten fortlöpande uppfyller villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet. På det sättet klargörs vad Lantmäteriets tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheterna omfattar. Det innebär också att det blir tydligt att genomförandet av förrättningsverksamhet som innebär myndighetsutövning som regel inte ingår i Lantmäteriets tillsynsverksamhet.

Det ingår också i Lantmäteriets tillsynsuppdrag att anmäla väsentliga brister i myndighetsfunktionen enligt 8 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

Lantmäteriets tillsyn kan därmed i vissa enstaka fall där det är fråga om brister i myndighetsfunktionen som är så allvarliga att regeringen bör återkalla kommunens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet, också gälla genomförandet av förrättningsverksamheten.

Tillsynen behöver därmed också genomföras utifrån denna bestämmelse.

Tillsynen ska beakta samhällsutvecklingen och regeringens praxis i ansökningsärenden

Utredningen ska enligt direktiven analysera om Lantmäteriets tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheterna behöver tydliggöras och utvecklas och utifrån det lämna författningsförslag.

Som utredningens utvärdering i kapitel 13 visar har det uppstått en skillnad mellan hur Lantmäteriet inom ramen för tillsynen bedömer att villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet är uppfyllda jämfört med regeringens bedömning av hur villkoren i bestämmelsen ska uppfyllas när regeringen tar ställning till en ansökan från en kommun om att få inrätta en kommunal lantmäterimyndighet.

Av regeringens beslut i olika ansökningsärenden framgår att regeringen har beaktat den samhällsutveckling som skett sedan lagen om kommunal lantmäterimyndighet infördes och tillämpat villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet utifrån denna. Regeringen har i flera beslut konstaterat bland annat att de tekniska och organisatoriska förutsättningarna förändrats sedan år 1995 och att den ökade komplexiteten i fastighetsbildningsverksamheten ställer högre krav på verksamhetens omfattning än vad som var aktuellt i samband med att lagen infördes (se kapitel 10 avsnitt 10.2.6).

Syftet med bestämmelserna i lagen om kommunal lantmäterimyndighet är att ta tillvara de fördelar som finns med en lokal förankring och därmed effektivisera kommunernas plan- och byggprocess. Samtidigt måste den fastighetsbildningsverksamhet som en kommunal lantmäterimyndighet svarar för, uppfylla de krav på effektivitet, enhetlighet och kvalitet som ställs på all fastighetsbildningsverksamhet i hela landet (se kapitel 10 och 11). I detta ingår att den

kommunala lantmäterimyndigheten har en robust och stabil verksamhet som kontinuerligt uppfyller villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

Av uttalanden i förarbetena som gäller utformningen av villkoren i bestämmelsen i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet framgår tydligt att avsikten har varit att bestämmelsen skulle vara dynamisk på så sätt att bedömningen av om tillstånd skulle ges skulle ske med beaktande av samhällsutvecklingen (se prop. 1996/97:78 s. 52 och kapitel 10). Av uttalanden i samband med utformningen av bestämmelsen i 6 § om tillsyn framgår att tillsynen över de kommunala lantmäterimyndigheternas efterlevnad av villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet skulle ske fortlöpande (prop. 1995/96:78 s. 57), men det angavs inte om eller hur tillämpningen av villkoren i 2 § kommunal lantmäterimyndighet i tillståndsärenden skulle beaktas i tillsynsverksamheten.

Utredningens analys är att begreppet fortlöpande ska förstås så att tillsynen både ska ske regelbundet och med beaktande av samhällsutvecklingen och också regeringens praxis i tillståndsärenden. Oklarheter i det avseendet har lett till att Lantmäteriets tillsyn i fråga om villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet sannolikt har utgått ifrån hur 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet tillämpades vid den tidpunkt som en kommun fick regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet.

Att tillsynen över de kommunala lantmäterimyndigheterna ska göras utifrån förutsättningen att en kommunal lantmäterimyndighet fortlöpande ska uppfylla villkoren bör enligt utredningen tolkas så att tillsynen över de kommunala lantmäterimyndigheterna ska beakta den praxis som regeringen utvecklar genom sina beslut som gäller ansökningar om tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet och samhällsutvecklingen. Det innebär att tillsynen inte bara ska bedöma om en kommunal lantmäterimyndighet uppfyller de villkor som ställdes när en kommunal lantmäterimyndighet fick regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet utan också bedöma om den kommunala lantmäterimyndigheten fortlöpande uppfyller de villkor som över tid bör ställas för att få inrätta en kommunal lantmäterimyndighet.

Det är alltså viktigt att Lantmäteriet utför tillsynsverksamheten utifrån en analys av den praxis som har utvecklats genom regeringens beslut i ärenden om tillstånd till inrättande av kommunala lantmäteri-

myndigheter och samhällsutvecklingen. Alla kommuner i hela landet är olika när det gäller geografiska förutsättningar, samhällsbyggnadsprocessen och antalet förrättningsärenden. Det är utifrån förutsättningarna i en enskild kommun som regeringen fattar beslut om kommunen ska få tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. Regeringens beslut i tillståndsärenden beskriver hur de villkor som anges i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet ska tolkas när regeringen beslutar om att avslå eller bifalla en ansökan om att få inrätta en kommunal lantmäterimyndighet.

Regeringens beslut i ansökningsärenden utgör därför tillsammans med samhällsutvecklingen en viktig utgångspunkt för hur villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet ska tolkas och tillämpas vid tillsynen. Det ger förutsättningar för att tillsynen bidrar till att en kommunal lantmäterimyndighet som en del av fastighetsbildningsverksamheten i hela landet kontinuerligt och över tid upprätthåller kraven på en effektiv, enhetlig och rättssäker verksamhet.

Det behöver alltså klargöras att Lantmäteriets tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheterna ska gälla att den kommunala lantmäterimyndigheten fortlöpande uppfyller de villkor som ställs för att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet och beakta samhällsutvecklingen och förändrade förutsättningar på samma sätt som regeringen gjort i olika beslut och med utgångspunkt i regeringens tidigare och framtida beslut i ansökningsärenden.

Det ska därför förtydligas att Lantmäteriets tillsyn, utifrån utredningens förslag om villkor för att få inrätta en kommunal lantmäterimyndighet, ska avse att bedöma att den kommunala lantmäterimyndigheten fortlöpande uppfyller villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet. Det innebär att det blir tydligt att Lantmäteriet i tillsynen måste tolka villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet utifrån bestämmelsens syfte som är att fastighetsbildningsverksamheten i hela landet ska vara effektiv och rättssäker. Det blir också tydligt att Lantmäteriet behöver tolka villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet utifrån den praxis som utvecklats genom regeringens beslut i olika ansökningsärenden och samhällsutvecklingen.

Utredningen beskriver i kapitel 11 att regeringens beslut i tillståndsärenden i framtiden kan innebära att regeringen vid bedömningen av en ansökan från en kommun om att få inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i vissa fall också ställer lägre krav som

gäller villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet. Det bör då också vara en utgångspunkt för lantmäteriets tillsynsverksamhet.

Hur tillsynen ska genomföras

Regelbunden tillsyn

Som utredningen redogjort för i kapitel 13 fungerar Lantmäteriets tillsyn väl i flera avseenden. Av Riksrevisionens rapport framgår att Lantmäteriet, efter den kritik som framfördes i Statskontorets rapport, ändrat sitt tillsynsarbete. Lantmäteriet har bland annat infört en treårig cykel för att utöva tillsyn över alla kommunala lantmäterimyndigheter inom tre år och arbetat med att förtydliga vad tillsynen omfattar (se kapitel 13 avsnitt 13.4.2).

Utredningen bedömer att det är positivt att Lantmäteriet har en inarbetad plan och struktur för regelbunden tillsyn. Det bidrar till en effektiv tillsyn och ökar förutsättningarna att fånga upp mindre allvarliga brister i god tid. På det sättet ökar även möjligheterna för en kommunal lantmäterimyndighet att rätta till eventuella brister innan bristerna blivit så allvarliga att det finns ett behov av att anmäla bristen till regeringen. Såvitt framkommit är den treåriga planen för genomförande av tillsyn i nuläget en rimlig avvägning mellan behov och resurser. Utredningen vill dock framhålla att det är viktigt att även fortsättningsvis beakta den kommande utvecklingen och att anpassa den regelbundna tillsynen utifrån eventuella samhällsförändringar eller kommande rättsliga regleringar som påverkar behovet av regelbunden och relevant tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheterna.

Tillsyn i särskilda fall

Utredningen bedömer att det behöver finnas utrymme att genomföra tillsyn utifrån behov av tillsyn i ett enskilt fall. Regelbunden och strukturerad tillsyn är grundläggande för en effektiv tillsynsverksamhet. Det behöver också finnas rutiner och en beredskap för att inom ramen för tillsynen kunna inleda ett tillsynsärende utifrån information som kommer till tillsynsmyndighetens kännedom. Det kan till

exempel handla om uppgifter från enskilda eller media som indikerar att det kan finnas brister i en verksamhet.

Det kan också i andra fall finnas skäl till att ett särskilt tillsynsärende inleds. Enligt utredningens förslag i kapitel 7 kommer förutsättningarna för uppföljning av de kommunala lantmäterimyndigheternas verksamhet förbättras. Dessa förslag innebär bland annat att de enskilda kommunala lantmäterimyndigheternas resultat kommer att kunna redovisas både fortlöpande och i Lantmäteriets årsredovisning. Uppgifter som ligger till grund för redovisningen av de kommunala lantmäterimyndigheternas resultat i sin förrättningsverksamhet kan därmed utgöra ett viktigt underlag för Lantmäteriets tillsynsarbete både som regelbunden och händelsestyrd tillsyn. Om det av redovisningen framgår att det finns tveksamheter i fråga om att en viss kommunal lantmäterimyndighet uppfyller de villkor som ställs enligt 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet bör det exempelvis kunna leda till att Lantmäteriet under en period genomför tillsyn med kortare intervaller än tre år eller inleder ett särskilt tillsynsärende med en viss inriktning. Det kan handla om att det av redovisningen framgår till exempel att en kommunal lantmäterimyndighets intäkter genom avgifter och intäkter för uppdragsverksamhet och andra intäkter över tid inte täcker kostnaderna eller att handläggningstiderna och ärendebalanserna ökat i stor omfattning, vilket kan vara en indikation på att verksamheten i den kommunala lantmäterimyndigheten saknar förutsättningar för att bedriva en effektiv förrättningsverksamhet som uppfyller villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

Utredningens förslag innebär att Lantmäteriet ska utöva tillsyn över att de kommunala lantmäterimyndigheterna fortlöpande uppfyller villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet och beakta den praxis som följer av regeringens beslut i olika tillståndsärenden och samhällsutvecklingen. Det innebär alltså att Lantmäteriet ska utöva både regelbunden tillsyn och tillsyn i enskilda fall där särskilda omständigheter föranleder att ett tillsynsärende behöver inledas för att följa upp om en kommunal lantmäterimyndighet efterlever villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

Organiseringen av tillsynen och eventuellt behov av författningsreglering

Enligt utredningens bedömning motsvarar organiseringen av tillsynsverksamheten i Lantmäteriet över lag de krav som ska ställas på integritet, kompetens och resurser för en väl organiserad tillsyn. Det har under de senaste åren gjorts tydligare att tillsynsverksamheten är självständig från Lantmäteriets övriga verksamhet, vilket är i linje med regeringens uttalanden i skrivelsen (skr. 2009/10:79 s. 16) om att när en statlig myndighet ansvarar för både drift och tillsyn bör självständigheten garanteras genom en tydlig åtskillnad av dessa ansvar inom organisationen för att garantera trovärdigheten i tillsynen.

Utredningen bedömer också att det är viktigt att Lantmäteriet fortsätter det interna utvecklingsarbetet inom tillsynsverksamheten för att ytterligare utveckla rutinerna och öka effektiviteten i tillsynen och tydliggöra skillnaderna mellan Lantmäteriets främjande verksamhet (ansvaret för att lämna övergripande stöd) och kontrollerande verksamhet (tillsynsverksamheten). Det är också viktigt att organiseringen av tillsynsverksamheten innebär att tillsynsverksamheten är självständig i förhållande till annan verksamhet i Lantmäteriet.

Utredningen bedömer att det inte är lämpligt att i Lantmäteriets instruktion särskilt reglera hur tillsynsverksamheten ska vara organiserad inom Lantmäteriet. En sådan fråga hör normalt till en myndighets egen behörighet att organisera verksamhet genom arbetsordningen och andra interna styrdokument. Det är alltså Lantmäteriet som ansvarar för att i arbetsordningen bestämma att tillsynsverksamheten organiseras på ett sådant sätt att den är självständig i förhållande till Lantmäteriets övriga verksamhet och i förhållande till den verksamhet som tillsynen riktas mot. Det bör framgå av den information som lämnas i Lantmäteriets årsredovisning.

Sammanfattning

Lantmäteriets tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheterna genomförs i dag utifrån uttalanden i förarbetena till lagen om kommunal lantmäterimyndighet. Av förarbetena framgår att i tillsynen ingår att se till att de villkor som satts upp för tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet fortlöpande uppfylls (prop. 1995/96:78 s. 57). Det framgår också att Lantmäteriet inom ramen för

tillsynen ska kontrollera att verksamheten vid den kommunala lantmäterimyndigheten bedrivs på ett kompetent och rättssäkert sätt (prop. 1995/96:78 s. 75). Utredningen bedömer att det finns skäl att förtydliga att Lantmäteriets tillsyn avser att bedöma att en kommunal lantmäterimyndighet fortlöpande uppfyller villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

Utredningen föreslår därför att bestämmelsen i 6 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet förtydligas så att det framgår att tillsynen över en kommunal lantmäterimyndighets verksamhet ska avse att den kommunala lantmäterimyndigheten fortlöpande uppfyller villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

Det ökar möjligheterna för ett effektivt tillsynsarbete och ökar rättssäkerheten för de kommunala lantmäterimyndigheterna. Genom att i lagtexten ange att tillsynen ska bedöma om villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet fortlöpande är uppfyllda förtydligas att tillsynen ska ske regelbundet och också om särskilda omständigheter föranleder en särskild tillsyn och att bedömningen av om villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet är uppfyllda ska anpassas utifrån hur villkoren ska tolkas och tillämpas och därmed uppfyllas av en kommunal lantmäterimyndighet utifrån samhällsutvecklingen och regeringens tillämpning av villkoren i olika ansökningsärenden. Utredningen bedömer att detta leder till en ökad förutsägbarhet, likabehandling och rättssäkerhet inom hela fastighetsbildningsområdet och för alla aktörer inom fastighetsbildningsverksamheten.

14.4.3 Det ska förtydligas när Lantmäteriet ska ta ställning till om en anmälan ska göras till regeringen

Förslag: Enligt 6 § lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet ska den statliga lantmäterimyndigheten innan ett tillsynsärende avslutas ta ställning till om en anmälan enligt 8 § samma lag ska göras.

Skälen för utredningens förslag

För att tillsyn ska kunna vara effektiv och uppnå sitt syfte behöver det finnas tydliga bestämmelser om konsekvenser som blir följden av att brister som framkommer vid tillsynen inte åtgärdas inom rimlig tid. Utredningen kan konstatera att det saknas bestämmelser om vilka åtgärder som Lantmäteriet kan vidta inom ramen för tillsynen (se avsnitt 14.5.1), med undantag för att allvarligare brister ska anmälas till regeringen enligt 8 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

För att tillsynen ska ha förutsättningar att vara effektiv och rättssäker bedömer utredningen att det bör framgå av bestämmelsen i 6 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet att Lantmäteriet har en skyldighet att i vissa fall anmäla brister till regeringen. Det ska också förtydligas när under tillsynsärendets handläggning Lantmäteriet ska ta ställning till om en anmälan ska göras.

En tydligare rättslig reglering medför bättre förutsättningar för Lantmäteriet att avgöra om och när en anmälan till regeringen ska ske. Det gör det också mer tydligt för de kommunala lantmäterimyndigheterna när och i vilka fall en anmälan kan komma att ske. Att återkalla ett tillstånd att bedriva en kommunal lantmäterimyndighet är en ingripande åtgärd och det är därför viktigt ur ett rättssäkerhetsperspektiv att bestämmelserna om återkallande av tillstånd tydligt anger förutsättningarna för det.

I allmänhet kan konstateras att det finns en stor vilja hos de kommunala lantmäterimyndigheterna att uppfylla de villkor som ställs på den kommunala lantmäterimyndigheten enligt 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet. Samtidigt framgår det av Lantmäteriets tillsynsprotokoll att det har funnits anmärkningar mot kommunala lantmäterimyndigheter som Lantmäteriet bedömt måste åtgärdas. Utredningen konstaterar att sådana anmärkningar hittills inte har föranlett någon anmälan från Lantmäteriet till regeringen enligt 8 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

Enligt utredningen är det i viss mån oklart om detta beror på att kommunala lantmäterimyndigheter åtgärdar de brister som Lantmäteriets tillsynsprotokoll uppmärksammar och därmed får en verksamhet som motsvarar villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet eller om ingen anmälan till regeringen om återkallande av tillstånd har gjorts eftersom Lantmäteriets tillsyn inte har varit

tillräckligt skarp. Oavsett vad som är orsaken till att någon anmälan till regeringen inte skett är det utredningens bedömning att en tydligare rättslig reglering som gäller Lantmäteriets bedömning av om ett tillsynsärende ska innebära att en anmälan ska göras till regeringen bidrar till att effektivisera tillsynen.

Utgångspunkten bör vara att en kommunal lantmäterimyndighet ska få rimlig tid på sig att rätta till eventuella avvikelser från villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet. En återkallelse av ett tillstånd är en ingripande åtgärd och det innebär att inte varje brist bör kunna föranleda en anmälan till regeringen. En grundläggande förutsättning för en skyldighet för Lantmäteriet att anmäla till regeringen bör därför vara att bristen är allvarlig. Det innebär att brister som är av mindre betydelse eller kan åtgärdas inom rimlig tid inte bör anses tillräckligt allvarliga för att Lantmäteriet ska anmäla bristen till regeringen.

Utredningen föreslår att det i 6 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet ska förtydligas att Lantmäteriet innan ett tillsynsärende avslutas ska ta ställning till om en anmälan till regeringen ska göras enligt bestämmelsen i 8 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet. Genom att förtydliga att Lantmäteriet innan avslutandet av ett tillsynsärende ska ta ställning till om en anmälan till regeringen ska göras, blir det tydligt att utgångspunkten är att den kommunala lantmäterimyndigheten under tiden som ett tillsynsärende pågår ska ges rimliga möjligheter att åtgärda avvikelser från villkoren i 2 § lagen som enligt Lantmäteriets bedömning föreligger. Det innebär också att vikten av att villkoren för att få tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet kontinuerligt efterlevs förstärks genom att Lantmäteriet innan tillsynsärendet avslutas ska göra en noggrann bedömning av om den kommunala lantmäterimyndigheten utifrån villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet, regeringens tillämpning av bestämmelsen i olika tillståndsärenden och samhällsutvecklingen fortlöpande uppfyller villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet eller om Lantmäteriet ska anmäla till regeringen att kommunens tillstånd bör upphöra.

Bestämmelsen om tillsyn i 6 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet bör därför ange att Lantmäteriet innan ett tillsynsärende avslutas ska ta ställning till om en anmälan ska lämnas till regeringen.

14.4.4 Förordningen med instruktion för Lantmäteriet bör förtydligas

Förslag: Som en följd av föreslagna ändringar i 6 § lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet ska 5 § 11 förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet ange att Lantmäteriet utövar tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheterna enligt 6 § lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet.

Skälen för utredningens förslag

Lantmäteriets skyldigheter inom ramen för tillsynsansvaret bör framgå tydligt av förordningen med instruktion för Lantmäteriet. För att tydliggöra Lantmäteriets författningsstöd för att utöva tillsynen och inom vilka områden tillsynen ska utövas bör förordningen hänvisa till 6 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

14.5 Det finns inte behov av ytterligare tillsynsåtgärder

En viktig del i en effektiv tillsyn är att tillsynsmyndigheten har lämpliga verktyg för att åstadkomma rättelse av den vars verksamhet står under tillsyn vid eventuella brister. Av regeringens skrivelse (skr. 2009/10:79) framgår att ingripanden vid tillsyn inte enbart har ett bestraffande syfte. De ska även ha en framåtsyftande funktion för att se till att regler följs i framtiden. Regeringen framhåller även att tillsynens effektivitet kan minska om det saknas författningsreglerade möjligheter till ingripanden, samtidigt som ingripanden ska vara proportionerliga i förhållande till överträdelsen (s. 42 f. i skrivelsen).

Lantmäteriet har efterfrågat fler möjligheter till att vidta åtgärder inom ramen för deras tillsynsansvar. Utredningen redovisar i det följande de bedömningar och ställningstaganden som utredningen gör.

14.5.1 Det saknas behov av fler tillsynsåtgärder

Bedömning: Lantmäteriets tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheterna ska följa upp att en kommunal lantmäterimyndighet fortlöpande uppfyller villkoren i 2 § lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet och inte i något väsentligt hänseende brister i sin myndighetsfunktion på det sätt som anges i 8 § samma lag.

Det är frivilligt för kommunerna att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. Det finns också en god vilja inom de kommunala lantmäterimyndigheterna att följa, anpassa och utveckla verksamheten utifrån de anmärkningar som Lantmäteriet lämnat inom ramen för tillsynen.

Utredningen bedömer att det inte finns behov av att införa fler tillsynsåtgärder.

Skälen för utredningens bedömning

Ett av de huvudsakliga syftena med tillsyn är att det som utgångspunkt ska vara möjligt för den som ansvarar för en verksamhet som står under tillsyn att åtgärda eventuella avvikelser. Proportionalitetsprincipen gäller även vid tillsyn och åtgärderna som vidtas av tillsynsmyndigheten för att åstadkomma rättelse ska inte vara mer ingripande än vad som behövs i det enskilda fallet.

Som utredningen beskrivit i avsnitt 14.2 finns det ett stort antal lagar och andra författningar som reglerar tillsynsverksamhet. Vissa generellt gemensamma drag för vilka åtgärder som en tillsynsmyndighet kan vidta kan utläsas. Den minst ingripande åtgärden beskrivs ofta som en ”anmärkning” och består vanligtvis av att en mindre allvarlig brist antecknas i ett protokoll för att den ansvarige på eget initiativ ska kunna åtgärda bristen, eventuellt med uppföljning. Därefter, och mer ingripande, är det förhållandevis vanligt förekommande att tillsynsmyndigheten kan utfärda ett föreläggande att åstadkomma rättelse, ofta också förenat med äventyr om vite eller annan påföljd. En mer ingripande åtgärd än så brukar benämnas som en ”varning” och är avsett att utgöra en stark indikation på att rättelse måste åstadkommas innan ett ytterligare ingripande sker. Ytterst är

konsekvensen av allvarligare brister som inte åtgärdas ett förbud eller återkallelse av tillstånd.

Hur tillsynen ska regleras rättsligt måste huvudsakligen bestämmas mot bakgrund av den verksamhet som tillsynen ska gälla. Det finns inte ett sätt att reglera tillsyn och vilka åtgärder som ska få vidtas inom tillsynen som är allmänt tillämpligt inom alla områden där tillsynsverksamhet bedrivs.

Utredningen har i kapitel 7 lämnat förslag som ska tydliggöra Lantmäteriets övergripande ansvar för att lämna stöd till all fastighetsbildningsverksamhet. Utredningen har i detta kapitel, avsnitt 14.4, också föreslagit förtydliganden av vad tillsynen ska omfatta och när en anmälan till regeringen ska göras.

Syftet med tillsynen är huvudsakligen att den ska se till att villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet fortlöpande uppfylls och därmed ger förutsättningar för effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet i de kommunala lantmäterimyndigheternas förrättningsverksamhet. Tillsynen ska också bedöma om en kommunal lantmäterimyndighet i något väsentligt hänseende brister i sin myndighetsfunktion på ett sätt som kan föranleda en anmälan till regeringen enligt 8 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet. Det är viktigt att Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna samverkar och bidrar till att dessa syften kan uppnås.

Den närmare utformningen av vad som ska ingå i tillsynen bör ske utifrån en avvägning mellan att skapa goda förutsättningar för främjande tillsyn samtidigt som tillsynen har förutsättningar att vara tillräckligt skarp. Enligt utredningens bedömning innebär detta att det är viktigt att inte överreglera tillsynen.

Den yttersta konsekvensen av att en kommunal lantmäterimyndighet inte fortlöpande uppfyller villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet eller i övrigt allvarligt brister i sin myndighetsfunktion är att regeringen kan återkalla kommunens tillstånd. Det är den mest ingripande åtgärd, möjligen med undantag för åtalsanmälningsskyldighet, som går att vidta inom ramen för tillsyn.

Utredningen bedömer att Lantmäteriets nuvarande planering och genomförande av tillsynen och att eventuella anmärkningar framgår av Lantmäteriets tillsynsprotokoll är en väl fungerande ordning. Lantmäteriet graderar anmärkningarna och påtalar om någon avvikelse från villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet är tillräckligt allvarlig för att en anmälan till regeringen enligt 8 § lagen

om kommunal lantmäterimyndighet ska övervägas. Den kommunala lantmäterimyndigheten ges därefter möjlighet att åtgärda påtalade brister, vilket kan följas upp av Lantmäteriet.

Att införa ett nytt system med bestämmelser om fler åtgärder såsom förelägganden eller varningar som till exempel i miljöbalken eller plan- och bygglagen framstår därmed enligt utredningens bedömning inte som motiverat. Det bör beaktas att Lantmäteriets tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheterna i huvudsak gäller om en kommunal lantmäterimyndighet fortlöpande uppfyller de villkor i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet som är en förutsättning för att få regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. Det bör också beaktas att inrättandet av en kommunal lantmäterimyndighet är ett frivilligt åtagande för kommuner.

Ett införande av fler möjligheter till åtgärder riskerar att minska effektiviteten i tillsynen. Ett viktigt syfte med tillsynen är att de kommunala lantmäterimyndigheterna i första hand ska kunna avhjälpa eventuella avvikelser som upptäcks. Att en kommuns tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet återkallas enligt 8 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet är den yttersta konsekvensen av att bristen inte åtgärdas eller är så allvarlig att en återkallelse är nödvändig. Fler tillsynsåtgärder riskerar att förlänga och komplicera processen, vilket inte vore önskvärt framför allt om det vid tillsynen skulle upptäckas mycket allvarliga brister som bör föranleda ett omedelbart återkallande av tillståndet.

Utredningens bedömning är därför att det inte finns skäl att införa fler möjligheter till åtgärder som Lantmäteriet skulle kunna tillämpa inom tillsynsverksamheten. Utredningen bedömer att vad som ska ingå i tillsynen förtydligas i tillräcklig utsträckning genom att det tydliggörs i bestämmelserna om Lantmäteriets ansvar för tillsynen och i vilket skede av tillsynsprocessen en anmälan ska göras till regeringen (se avsnitt 14.4.2 och 14.4.3). Det är också viktigt att utgångspunkten även fortsättningsvis är att den kommunala lantmäterimyndigheten ska få rimliga möjligheter att åtgärda brister innan en anmälan till regeringen sker. Utredningen lämnar av dessa skäl inget förslag om ytterligare tillsynsåtgärder.

14.6 Hur regeringen ska få del av fastighetsbildningsverksamhetens samlade resultat

Av utredningens direktiv framgår att regeringen behöver få bättre möjligheter att följa upp den samlade fastighetsbildningsverksamheten, bland annat i fråga om effektivitet och rättssäkerhet. Lantmäteriets årsredovisning innehåller i dagsläget endast en översiktlig redovisning av tillsynen över de kommunala lantmäterimyndigheterna, men det saknas skyldighet för de kommunala lantmäterimyndigheterna att inkomma med underlag om exempelvis handläggningstider, överklagade ärenden, intäkter och kostnader. Utredningen ska mot den bakgrunden lämna förslag på hur regeringen ska få del av den samlade fastighetsbildningsverksamhetens resultat.

14.6.1 Redovisning av resultaten för den samlade förrättningsverksamheten

Bedömning: Utredningen har i kapitel 7 lämnat förslag som innebär att samma ärendehanteringssystem ska användas för all förrättningsverksamhet och att resultaten för all förrättningsverksamhet ska redovisas som en del av statens övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten. Utredningen bedömer därför att det saknas behov av att införa en bestämmelse om redovisning av resultat och uppföljning inom ramen för tillsynen.

Skälen för utredningens bedömning

En kommunal lantmäterimyndighet svarar för handläggning av förrättningar och andra ärenden inom kommunen. Det är viktigt att regeringen får ta del av resultat och uppföljning som gäller alla lantmäterimyndigheter, det vill säga både den statliga lantmäterimyndigheten och de 40 kommunala lantmäterimyndigheterna. Redovisningen måste vara på en sådan nivå att det går att utläsa resultat i fråga om handläggningstider, överklagade ärenden, intäkter och kostnader för var och en av de myndigheter som handlägger förrättningar och andra ärenden inom fastighetsbildningsverksamheten.

Som regeringen har uttalat i skrivelsen *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* (skr. 2009/10:79) bör begreppet tillsyn främst användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar eller andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse (s. 16).

Regeringen anför också i skrivelsen att ett närliggande begrepp för en statlig myndighets stöd, uppföljning, samordning med mera kan vara ”tillsynsvägledning” (s. 19).

Enligt utredningens bedömning är det inte helt klart att uppföljning och redovisning av de kommunala lantmäteriernas förrättningsverksamhet följer av bestämmelser om tillsyn.

Utredningen har i kapitel 7 föreslagit att ett gemensamt ärendehanteringssystem ska användas i all förrättningsverksamhet och att Lantmäteriet ska ansvara för att följa upp och redovisa det samlade resultatet för all förrättningsverksamhet i sin årsredovisning (se särskilt kapitel 7 avsnitt 7.3.4 och 7.3.5).

Utredningen bedömer att de förslag som lämnats i kapitel 7 innebär att regeringen kommer att få del av den samlade fastighetsbildningsverksamhetens resultat och att det därför saknas skäl att föreslå särskilda bestämmelser om resultat och uppföljning inom ramen för Lantmäteriets tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheterna.

15 Nuvarande bestämmelser om avgifter för lantmäteriförrättningar

15.1 Inledning

Bestämmelser om avgifter för lantmäteriförrättningar och om hur avgifternas storlek ska beräknas finns i förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar. Som huvudregel ska bestämmelserna i förordningen tillämpas för förrättningsverksamheten i Lantmäteriet och i de kommunala lantmäterimyndigheterna men en kommunal lantmäterimyndighet får enligt 14 § besluta om att ta ut lägre avgifter.

Avgifter för lantmäteriförrättningar beräknas utifrån hur lång tid som behövs för handläggningen av förrättningen och för införande av uppgifter i fastighetsregistret. I vissa fall finns det möjlighet att ta ut avgiften som en fast avgift för en hel eller delar av en förrättning. Möjlighet finns också för sakägare att begära fast avgift i ett enskilt ärende.

År 2022 granskades den nuvarande avgiftsmodellen för förrättningsverksamhet av Riksrevisionen. I rapporten konstaterade Riksrevisionen att avgifterna som tas ut för förrättningsverksamheten är höga och att avgifterna under lång tid har stigit i en betydligt högre takt än vad som kan betraktas som rimligt. Riksrevisionen bedömde att det är modellen för avgifter som är huvudorsaken till att kostnaderna för lantmäteriförrättningar har ökat så mycket eftersom avgiftsmodellen skapar små incitament till kostnadseffektiviseringar, se Riksrevisionens rapport *Fastighetsbildningen i Sverige – handläggningstider, avgifter och reformbehov* (RIR 2022:3, s. 53 och 69).

Utredningen ska enligt direktiven utvärdera det nuvarande regelverket för avgiftsuttag och vid behov föreslå en reglering av uttag av avgifterna som, med hänsyn till ansvarsfördelningen mellan Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna, bland annat

innebär en mer kostnadseffektiv verksamhet och en mer förutsägbar avgiftssättning för sakägare.

15.2 Allmänt om avgiftsuttag

En myndighet måste ha stöd i författning för att kunna ta ut en avgift för sin verksamhet. Rätten att ta ut avgift kan bestämmas utifrån generella eller särskilda bemyndiganden från riksdag eller regering beroende på vilken typ av avgift det är fråga om. Avgiftsbelagd verksamhet brukar delas in i belastande avgift i offentligrättslig verksamhet och frivillig avgift i uppdragsverksamhet.

Enligt 8 kap. 2 § regeringsformen beslutar riksdagen om föreskrifter som gäller belastande avgifter i all offentligrättslig verksamhet. Belastande avgifter är avgifter som innebär ingrepp i den enskildes personliga och ekonomiska förhållanden och det är motivet till att föreskrifter om sådana avgifter faller under riksdagens kompetensområde (se prop. 1973:90, bet. KU 1973:26, rskr. 1973:265).

Föreskrifter om frivilliga avgifter, det vill säga andra avgifter än belastande avgifter som tas ut i statens verksamhet, beslutas av regeringen enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen.

Föreskrifter om belastande avgifter, till exempel föreskrifter om avgiftens storlek, kan också efter riksdagens bemyndigande enligt 8 kap. 3 § regeringsformen beslutas av regeringen. Riksdagen kan också enligt 8 kap. 10 § regeringsformen bemyndiga regeringen att delegera rätten att besluta om avgifter till en myndighet.

När det gäller rätten att disponera intäkter från belastande avgifter i statlig verksamhet är huvudregeln att intäkterna inte får disponeras av den myndighet som tagit ut avgiften, om inte riksdagen har beslutat att regeringen får använda avgiftsinkomsterna för ett bestämt ändamål (specialdestination) enligt 3 kap. 4 och 6 §§ budgetlagen (2011:203).

Specialdestination av avgiftsintäkter för statlig verksamhet innebär att dessa intäkter får disponeras av den myndighet som tar ut avgifterna. Detta innebär att myndigheten får behålla avgifterna och använda dem för att finansiera den egna verksamheten. Riktlinjer för hur specialdestination av inkomster från offentligrättsliga avgifter kan komma i fråga redovisas i prop. 2010/11:40 *En reformerad budgetlag*, s. 38.

15.3 Bakgrunden till avgiftsuttagen i förrättningsverksamhet

Lantmäterimyndigheternas avgiftsuttag i förrättningsverksamheten grundas på ett antal finansieringsprinciper som har beslutats av riksdagen i samband med organisationsförändringar inom lantmäteriområdet år 1994 (se prop. 1994/95:166, bet. 1994/95:BoU17, rskr. 1994/95:313) och i samband med tidigare organisationsförändringar (se till exempel prop. 1971:170, bet. 1971:CU32, rskr. 1971:322).

De gällande principerna är att kostnaderna för förrättningsverksamheten ska betalas av berörda sakägare (verksamheten ska vara avgiftsbelagd), att avgifterna ska beräknas så att intäkterna täcker de kostnader som är direkt eller indirekt kopplade till förrättningsverksamheten (full kostnadstäckning) och att lantmäterimyndigheterna får disponera intäkterna från avgifterna för att finansiera förrättningsverksamheten.

De finansieringsprinciper som har beslutats av riksdagen ligger till grund för bestämmelserna om lantmäterimyndigheternas avgiftsuttag enligt förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar. Bestämmelserna om avgifter för lantmäteriförrättningar gäller avgifter och beslut om debitering av förrättningskostnader i all förrättningsverksamhet och alltså både förrättningar inom Lantmäteriet och i kommunala lantmäterimyndigheter. En kommunal lantmäterimyndighet får enligt 14 § i förordningen besluta om lägre avgifter än de som Lantmäteriet beslutat om.

Medan de huvudsakliga finansieringsprinciperna har varit stabila för förrättningsverksamheten i över 50 år, har bestämmelser om avgiftssättningen ändrats flera gånger under dessa år. I början av 1970-talet subventionerade staten vissa typer av förrättningar utanför detaljplanelagda områden med upp till 50 procent av kostnaderna för dessa förrättningar (se prop. 1970:188 s. 23). I takt med att subventionerna minskades och ersattes med en mer renodlad avgiftsfinansiering justerades avgiftskonstruktionen för att minska skillnaderna i avgifterna i olika delar av landet och i vissa fall för att hantera de alltför höga avgifterna som avgiftskonstruktionen kunde leda till.

I propositionen 1971:170 om grunderna för taxeersättningen i lantmäteriverksamheten behandlades frågan om hur de vid den tiden vanliga fasta avgifterna (sakersättning) skulle kunna göras mer ändamålsenliga i förhållande till den nytta som förrättningen medför för

berörda fastigheter (se prop. 1971:170 s. 7–15, bet. 1971:CU32, rskr. 1971:322). Avgiftskonstruktionen ändrades då så att förrättningsobjekt med höga markvärden skulle belastas av högre avgift än objekt med låga markvärden. Resultatet av ändringarna finns i bilagan till den numera upphävda förordningen om lantmäteritaxan (1971:1101) där tilläggsbelopp reglerades kopplat till ägovidden, det vill säga arean på fastigheterna. I samband med dessa ändringar infördes också ett centralt uppbördssystem för förrättningsavgifterna för att jämna ut sådana skillnader som kunde uppstå mellan kostnaderna för en åtgärds utförande och motsvarande avgiftsintäkt på grund av avgiftskonstruktionen.

Avgiftskonstruktionen ändrades igen och uppbördssystemet togs bort i samband med översynen av finansieringen av lantmäteri- och fastighetsdataverksamhet år 1995, när en ny lantmäteritaxa infördes. Den nuvarande lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet hade då ännu inte trätt i kraft. Ändringen i avgiftskonstruktionen som gjordes 1995 innebar att timtaxan skulle utgöra en huvudprincip med möjlighet för sakägare att begära fast avgift (prop. 1994/95:166 s. 22–23, bet. 1994/95:BoU17, rskr. 1994/95:313). Det tydliggjordes i propositionen att dåvarande kommunala fastighetbildningsmyndigheter skulle ha möjlighet att tillämpa en lägre avgiftsnivå än den som gällde för en statlig lantmäterimyndighet.

År 2017 beslutade regeringen om en ändring i 4 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar som innebar att det utöver timtaxa och sakägares möjlighet att få ett fast pris för en förrättning infördes en möjlighet för lantmäterimyndigheten att ta ut avgifter som fasta belopp, exempelvis i form av grundbelopp (SFS 2017:1296). Ändringen genomfördes mot bakgrund av Lantmäteriets skrivelse *Sakersättning och fasta avgifter vid lantmäteriförrättningar*, Regeringskansliets diarienummer N2017/RS, N2017/02497/SUBT och N2017/03620, och regeringens beslut vid regeringssammanträde den 7 december 2017, protokoll II10.

Bestämmelserna i förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar ändrades senast år 2022. Ändringen innebar ett tillägg i 2 § om vilka andra ärenden som jämställs med förrättning enligt förordningen. Tillägget avsåg ärenden enligt 43 a § anläggningslagen (SFS 2022:364).

15.4 Nuvarande bestämmelser om avgifter i förrättningsverksamhet

15.4.1 Rätten att ta ut avgifter för lantmäteriförrättningar

I 2 kap. 6 § fastighetsbildningslagen (1970:988) finns bestämmelser om att kostnaderna för genomförande av fastighetsbildning betalas enligt de bestämmelser som gäller för den fastighetsbildningsåtgärd som genomförs. Av denna bestämmelse framgår att kostnaderna för genomförande av fastighetsbildning betalas av sökanden om en ansökan avvisas eller en förrättning ställs in och av sakägarna om en förrättning genomförs. Till förrättningskostnader hänförs enligt sista stycket i denna bestämmelse taxeavgift, ersättning till sakkunnig och syssloman, utgift för hantlangning som ej ingår i taxeavgiften samt ersättning för skada enligt 4 kap. 38 § tredje stycket fastighetsbildningslagen.

Bestämmelser om rätten att ta ut avgifter för förrättningar och ärenden som handläggs av lantmäterimyndigheter finns också i 29 § anläggningslagen (1973:1149), 27 § ledningsrättslagen (1973:1144) och 26 § lagen (1971:1037) om äganderättsutredning och legalisering.

Regeringens kompetens när det gäller föreskrifter om avgifter för lantmäteriförrättningar som genomförs enligt fastighetsbildningslagen, anläggningslagen, ledningsrättslagen eller lagen om äganderättsutredning och legalisering framgår av två riksdagsbeslut (prop. 1971:170, bet. 1971:CU32, rskr. 1971:322 samt prop. 1994/95:166, bet. 1994/95:BoU17, rskr. 1994/95:313). Regeringen har också fått riksdagens bemyndigande att besluta om föreskrifter som gäller avgifter, däribland lantmäteritaxan (avgifter i lantmäteriförrättningar), i samband med att regeringsformen trädde i kraft 1974 (prop. 1975:8, KU 1975:10, rskr. 1975:62).

Regeringens föreskrifter om taxeavgifter enligt fastighetsbildningslagen, anläggningslagen, ledningsrättslagen och lagen om äganderättsutredning och legalisering finns i förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar.

Regeringen har enligt 3 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar delegerat rätten att besluta om föreskrifter för avgifterna till Lantmäteriet. Enligt 14 § i förordningen får kommunala lantmäterimyndigheter besluta om lägre avgifter än de som Lantmäteriet enligt 3 § förordningen har meddelat föreskrifter om.

I följande avsnitt beskrivs vilka föreskrifter regeringen och Lantmäteriet har meddelat om avgifter i lantmäteriförrättningar och vilka avgiftsnivåer som tillämpas av kommunala lantmäterimyndigheter.

15.4.2 Förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar

Förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar innehåller bestämmelser om avgifter för förrättningar som handläggs av en lantmäterimyndighet och om beslut om debitering av förrättningskostnader (1 §). Förordningen gäller avgifter och debitering av kostnaderna för förrättningar som handläggs av lantmäterimyndigheterna, till exempel fastighetsbildningsförrättning, anläggningsförrättning och ledningsförrättning.

Enligt 2 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar avses med förrättning som omfattas av bestämmelserna om avgifter också godkännande av överenskommelse och av ändringar enligt 43 och 43 a §§ anläggningslagen, registrering av andelstal enligt 23 a § anläggningslagen och frigörande av fastighetstillbehör enligt 12 a § ledningsrättslagen.

Avgiftens storlek

Bestämmelser om avgiftens storlek finns i 4–7 §§ förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar. Enligt 4 § ska avgiften antingen beräknas utifrån den tid som behövs för handläggning och införande i fastighetsregistret eller i vissa fall tas ut som fast belopp för specifika förrättningar eller delar av förrättningar. Enligt 5 § ska lantmäterimyndigheten, om en sakägare begär det och om det är möjligt, för en viss förrättning eller del av förrättningen, lämna ett skriftligt anbud. I 6 § finns bestämmelser om förskotterat belopp.

I 7 § anges att avgiften får sättas ned utifrån fyra olika förutsättningar i mån av lantmäterimyndighetens tillgång till medel och för åtgärder som är särskilt angelägna från allmän synpunkt. Avgiften får sättas ned om fastighetsreglering eller sammanläggning medför att en fastighet eller en samfällighet av mindre betydelse inte behöver redovisas i fastighetsregistret (7 § 1). Avgiften får vidare sättas ned om fastighetsreglering medför att redovisning i fastighetsregistrets allmänna del blir obehövlig för ett skifte eller ett servitut av

mindre betydelse (7 § 2). Avgiften får också sättas ned om fastighetsreglering medför att ett servitut av mindre betydelse kan avföras ur fastighetsregistrets inskrivningsdel (7 § 3). Slutligen får avgiften sättas ned om förrättningen avser en äganderättsutredning som länsstyrelsen beslutat om eller om skogsbrand, skred, ras eller naturolyckor i övrigt medför ett behov av en förrättning (7 § 4–5).

Lantmäteriet får anslag för att finansiera nedsättningar av avgiften som görs enligt 7 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar. År 2024 fick Lantmäteriet ett anslag som uppgick till 6 miljoner kronor för att användas för nedsättning av avgifter enligt denna bestämmelse (se Lantmäteriets regleringsbrev för budgetåret 2024). Enligt Lantmäteriets årsredovisning 2024 användes inte detta anslag.

Räkning

I 8–9 §§ förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar finns bestämmelser om räkning. Enligt 8 § ska lantmäterimyndigheten i en räkning ange det belopp som en sakägare ska betala för en avslutad eller inställd förrättning eller för en avvisad ansökan. Av räkningen ska framgå om och med vilket belopp avgiften har satts ned enligt 7 §. I 8 § anges att ränta ska betalas enligt 6 § räntelagen (1975:635) på belopp som har förfallit till betalning.

Enligt 9 § får lantmäterimyndigheten i en förrättning besluta att räkning för utfört arbete ska upprättas innan förrättningen har avslutats eller registrerats (delräkning). Av bestämmelsen framgår att en delräkning inte får avse förskott.

Överklagande och bemyndiganden

I 10–12 §§ förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar finns bestämmelser om överklagande och ändring av räkning.

I 13 § i förordningen finns en bestämmelse om att Lantmäteriet får meddela ytterligare föreskrifter för verkställigheten av förordningen.

I 14 § i förordningen finns en bestämmelse om att en kommunal lantmäterimyndighet får besluta om lägre avgifter än de som Lantmäteriet har meddelat föreskrifter om enligt 3 §.

15.4.3 Lantmäteriets föreskrifter om avgifter för lantmäteriförrättningar

Lantmäteriet får enligt förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar meddela föreskrifter om avgifter för förrättningar (3 §), föreskrifter om räntans storlek på förskotterat belopp (6 §) och ytterligare föreskrifter om verkställighet (13 §). Med stöd av dessa bestämmelser har Lantmäteriet meddelat föreskrifter om avgifter i LMFS 2022:5. Dessa föreskrifter ändrades senast genom LMFS 2025:2 som trädde i kraft den 1 juni 2025. Ändringarna i LMFS 2025:2 som berör utredningens uppdrag gäller främst bestämmelserna i 6, 10 och 12 §§ som anger uttag av avgifter genom timtaxa eller fasta belopp. I det följande redogörs för nu gällande föreskrifter, vilket avser grundföreskriften i LMFS 2022:5 i den mån den inte ändrats genom LMFS 2025:2 och annars LMFS 2025:2. Eftersom utredningen i avsnitt 15.6 och 15.7 redovisar lantmäterimyndigheternas intäkter år 2024 för vissa ärendetyper, beskriver utredningen också de belopp som år 2024 enligt LMFS 2022:5 togs ut för handläggningen av ett förrättningsärende. Det anges då särskilt i texten att beloppen avser då gällande föreskrift år 2024.

Inledande bestämmelser

Inledande bestämmelser i Lantmäteriets föreskrifter finns i 1–5 §§. Enligt 1 § ska avgift betalas för en förrättning som handläggs av en lantmäterimyndighet, av en arbetstagare vid sådan myndighet eller av en särskild, av myndigheten förordnad, förrättningsman. I 2 § anges att restid och tid som i vissa fall tas ut som fast belopp inte ska debiteras med timtaxa. I 3 § anges att avgift inte ska betalas för merarbete på grund av oriktigt förfarande, felmätning eller felräkning som har uppstått i förrättningen och förorsakats av lantmäterimyndigheten. I 4 § regleras Lantmäteriets möjlighet att besluta om förskott. I 5 § anges att tid i ärenden ska redovisas per påbörjad kvart och att uppgift om tiden och övriga uppgifter, vilka behövs som underlag för att ställa ut räkning, ska föras på varje ärende.

Bestämmelser om avgiftens storlek

Lantmäteriet har meddelat närmare föreskrifter som gäller de tre alternativ för avgiftsuttag som regeringen har beslutat om i 4 och 5 §§ förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar. Det första alternativet beskriver att avgift tas ut enligt en timtaxa och att avgiften beräknas utifrån hur lång tid som behövs för handläggning av förrättningen och införande i fastighetsregistret. Det andra alternativet beskriver att avgiften, om det är särskilt föreskrivet, tas ut med ett fast belopp för en hel eller delar av en förrättning och i vissa fall införande av fastighetsregistret. Det tredje alternativet är att Lantmäteriet lämnar ett skriftligt anbud på begäran av sakägaren.

Lantmäteriets föreskrifter som gäller enligt LMFS 2022:5 och LMFS 2025:2 redovisas i följande avsnitt.

Avgiftens storlek utifrån tid som behövs (timtaxa)

Bestämmelser om beräkning av avgiftens storlek utifrån hur lång tid som behövs för handläggning av förrättningen och införande i fastighetsregistret finns i 6–9 §§ i Lantmäteriets föreskrifter.

Enligt 6 § första stycket ska avgift bestämmas med ett belopp efter den tid som förrättningslantmätare, kart- och mätningsingenjör samt biträdande handläggare behöver för handläggningen av förrättningen.

År 2024 var timtaxan för förrättningslantmätare 1 900 kronor per timme, för kart- och mätningsingenjör 1 700 kronor per timme och för biträdande handläggare 1 200 kronor per timme (6 § andra stycket). Från den 1 juni 2025 är timtaxan, i enlighet med den nya föreskriften LMFS 2025:2, i stället 1 800 kronor per timme för förrättningslantmätare respektive kart- och mätningsingenjörer och 1 200 kronor för biträdande handläggare. Lantmäterimyndigheten kan besluta att chef eller annan med särskild kompetens ska ha en timtaxa. År 2024 var den timtaxan 1 700 kronor per timme (6 § tredje stycket). Från den 1 juni 2025, enligt LMFS 2025:2, är denna timtaxa i stället 1 800 kronor.

Om förrättningsarbete, i samförstånd med sakägare, utförs under kväll eller helg är timtaxan ordinarie med tillägg av 300 kronor per timme under måndag till torsdag efter klockan 18.00 respektive ordinarie timtaxa med tillägg av 600 kronor per timme från fredag efter

klockan 18.00 till och med söndag (6 § sista stycket). Dessa avgifter var desamma även före den 1 juni 2025.

Avgiften bestäms efter den timtaxa som gällde när arbetet utfördes (7 §). En särskild, av lantmäterimyndigheten förordnad, förrättningsman betalas med den timtaxa som lantmäterimyndigheten beslutar (8 §). Om lantmäterimyndigheten har anlitat en sakkunnig eller en underleverantör ska myndigheten debitera avgift för den faktiska kostnad som har betalats av myndigheten (9 §).

Avgiftens storlek som fast belopp för delar av eller en hel förrättning

Bestämmelser om att avgift tas ut som fast belopp för delar av en förrättning och i vissa fall införande i fastighetsregistret finns i 10–11 §§ i Lantmäteriets föreskrifter.

Bestämmelserna i 10 § innebär att fast belopp ska tas ut för vissa kostnader i en förrättning. Enligt 10 § kan avgift i form av fasta belopp (grundbelopp och tilläggsbelopp) tas ut för att täcka den genomsnittliga kostnaden för arbete med myndighetens ärendemottagning, hantering av inkomna handlingar, arbete med upprättande av räkningar, arbete med uppdatering av fastighetsregister och beslut om inställande av förrättning när ansökan återkallats i sin helhet samt underrättelse om sådant beslut. Grundbeloppet för dessa åtgärder är 6 500 kronor och debiteras första gången räkning upprättas. Tilläggsbeloppet är 12 000 kronor för förrättningar som berör sex eller fler fastigheter och debiteras i samband med sluträkningen. Det innebär att den fasta avgiften då blir sammanlagt 18 500 kronor.

För de kommunala lantmäterimyndigheterna finns det enligt 11 § en möjlighet att besluta att inte tillämpa de fasta grundbeloppen och tilläggsbeloppen enligt 10 §, utan i stället debitera dessa delmoment utifrån nedlagd tid.

Bestämmelser om att avgift tas ut som fast belopp för en hel förrättning och i vissa fall införande av fastighetsregistret finns i 12 § i Lantmäteriets föreskrifter. Detta gäller när ansökan avvisas på grund av ofullständighet och i fråga om tre olika förrättningar som genomförs enligt anläggningslagen och som gäller ändrat andelstal, beslut om anslutning och överenskommelse.

Ändringen i 10 och 12 §§ LMFS 2022:5 genom LMFS 2025:2 har inte påverkat storleken på de fasta belopp som gällde år 2024 enligt dessa bestämmelser.

Lantmäterimyndighetens anbud om fast avgift på begäran av sakägare

Lantmäterimyndigheten har möjlighet att erbjuda sakägaren ett skriftligt anbud om fast avgift för en förrättning eller en del av förrättning. Det finns inga särskilda bestämmelser om avgiftens storlek i Lantmäteriets föreskrifter när fast avgift utformas som anbud på begäran av sakägare.

Övriga bestämmelser i Lantmäteriets föreskrifter om avgifter

I 14 § och 16–17 §§ i Lantmäteriets föreskrifter finns bestämmelser om förskotterade kostnader, rutiner vid nedsättning och om räkningar. Bestämmelserna i 13, 15 och 18 §§ LMFS 2022:5 har upphävts genom LMFS 2025:2.

Enligt 14 § ska annan förrättningskostnad enligt 2 kap. 6 § fastighetsbildningslagen som förskotterats av statsmedel enligt 6 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar, tas upp i räkningen och debiteras sakägare.

I 16 § anges att för Lantmäteriet gäller särskilda bestämmelser om räkningar. Till exempel anges i 16 § 1 att räkning ska upprättas enligt de administrativa regler som Lantmäteriet fastställer.

I 17 § anges att beslut om att räkning för utfört arbete ska upprättas innan förrättningen har avslutats eller registrerats (delräkning) ska antecknas på dagboksbladet.

15.4.4 De kommunala lantmäterimyndigheternas avgifter

Enligt 14 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar får en kommunal lantmäterimyndighet besluta om lägre avgifter än de som Lantmäteriet meddelar föreskrifter om. Utredningen har samlat in uppgifter om i vilken omfattning de kommunala lantmäterimyndigheterna tillämpar de avgifter som Lantmäteriets föreskrifter anger genom en enkät till de kommunala lantmäterimyndigheterna. Uti-

från svaren har utredningen identifierat två kommunala lantmäterimyndigheter som följer Lantmäteriets föreskrifter i alla delar. Bland de övriga 38 kommunala lantmäterimyndigheterna finns många olika kombinationer av avgiftsnivåer. I följande avsnitt beskrivs vilka avgiftsnivåer som har beslutats och under år 2024 tillämpades av de 40 kommunala lantmäterimyndigheterna. Utredningen har inte haft möjlighet att inhämta uppgifter om de kommunala lantmäterimyndigheternas tillämpning av föreskrifterna i LMFS 2025:2.

Tillämpning av föreskriven timtaxa år 2024

Två kommunala lantmäterimyndigheter tillämpar Lantmäteriets föreskrifter om timtaxa för yrkeskategorin förrättningslantmätare (1 900 kronor per timme) i sin helhet. Övriga 38 kommunala lantmäterimyndigheter har beslutat om lägre timtaxa antingen för hela kategorin förrättningslantmätare eller för en eller flera delkategorier av förrättningslantmätare. Hos 14 av de kommunala lantmäterimyndigheterna är yrkeskategorin förrättningslantmätare uppdelad i flera tjänstenivåer, där varje sådan tjänstenivå har en specifik timtaxa. Det förekommer exempelvis specifika timtaxor för förrättningslantmätare som har tjänst som specialist eller senior. De lägre taxenivåer som har beslutats för förrättningslantmätare varierar mellan 1 500 och 1 800 kronor per timme. Det vanligaste beloppet är 1 700 kronor per timme.

När det gäller timtaxan för yrkeskategorin kart- och mätningsingenjör tillämpar 16 kommunala lantmäterimyndigheter timtaxa (1 700 kronor per timme) enligt Lantmäteriets föreskrifter. Av de övriga kommunala lantmäterimyndigheterna har 23 kommunala lantmäterimyndigheter beslutat om en lägre timtaxa som varierar mellan 1 200 och 1 600 kronor per timme. Det vanligaste beloppet är 1 500 kronor per timme. Vid den resterande kommunala lantmäterimyndigheten finns ingen personal inom yrkeskategorin kart- och mätningsingenjör.

När det gäller yrkeskategorin biträdande handläggare tillämpar 21 kommunala lantmäterimyndigheter timtaxan enligt Lantmäteriets föreskrifter (1 200 kronor per timme). Av de övriga kommunala lantmäterimyndigheterna har 14 beslutat om en lägre timtaxa. De beslutade nivåerna varierar mellan 800 och 1 100 kronor per timme, där 900 kronor per timme är det vanligaste beloppet. Vid

fem kommunala lantmäterimyndigheter finns ingen personal inom yrkeskategorin biträdande handläggare.

Tillämpning av föreskrivna fasta belopp som en del av en avgift i en förrättning (grundbelopp och tilläggsbelopp) år 2024

Av samtliga kommunala lantmäterimyndigheter tillämpar 23 kommunala lantmäterimyndigheter fasta grundbelopp (6 500 kronor) och tilläggsbelopp (12 000 kronor) i enlighet med Lantmäteriets föreskrifter. Beslut om lägre belopp har fattats av två kommunala lantmäterimyndigheter. I den ena kommunala lantmäterimyndigheten tillämpas grundbeloppet 3 600 kronor för upp till fem berörda fastigheter och tilläggsbeloppet 10 000 kronor för sex eller fler berörda fastigheter. I den andra kommunala lantmäterimyndigheten tillämpas grundbeloppet 3 600 kronor för upp till två berörda fastigheter och tilläggsbeloppet antingen 2 600 kronor för tre till fem berörda fastigheter eller 5 400 kronor för sex eller fler berörda fastigheter. Övriga 15 kommunala lantmäterimyndigheter tar inte ut grundbelopp och tilläggsbelopp utan tillämpar i stället timtaxa för att täcka motsvarande kostnader.

Tillämpning av föreskrivna avgifter som fast belopp för vissa åtgärder år 2024

Lantmäteriets föreskrifter enligt 12 § LMFS 2022:5 om fasta belopp för fyra specifika åtgärder tillämpas i sin helhet av 34 kommunala lantmäterimyndigheter. Ytterligare fem kommunala lantmäterimyndigheter följer i huvudsak dessa bestämmelser, men tar ut en lägre avgift (exempelvis 3 600 kronor i stället för det föreskrivna beloppet om 6 500 kronor) eller ingen avgift alls för avvisande på grund av ofullständig ansökan. En av de kommunala lantmäterimyndigheterna har inte uppgett hur Lantmäteriets föreskrifter i denna del tillämpas.

Kommunala lantmäterimyndigheters möjlighet att ge anbud om fast avgift på begäran av sakägare

Som utredningen har beskrivit i föregående avsnitt har lantmäterimyndigheten möjlighet att, om sakägaren begär det och det är möjligt, erbjuda sakägaren ett skriftligt anbud om fast avgift för en förrättning eller en del av förrättning. Detta framgår av 5 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar som gäller Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna. Kommunala lantmäterimyndigheters tillämpning av denna bestämmelse beskrivs i avsnitt 15.8.

15.5 Information till sakägare och allmänhet om avgifter

15.5.1 Lantmäterimyndigheternas information till sakägare om avgifter

Det finns ingen enhetlig eller samlad information till sakägare från Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna om avgiftsuttagen vid lantmäteriförrättningar. Utredningen beskriver därför den information som fanns tillgänglig på olika webbsidor under hösten 2024. Enligt uppgifter till utredningen har Lantmäteriets webbsida och webbsidorna i de kommuner som har inrättat en kommunal lantmäterimyndighet uppdaterats och beskriver de nya föreskrifterna i LMFS 2025:2. Utredningen har inte kunnat bedöma om enhetligheten i lantmäterimyndigheternas information har ökat jämfört med den redovisning som görs i följande avsnitt och som gäller information till sakägare år 2024.

Lantmäteriet

Information om Lantmäteriets avgifter finns på myndighetens webbplats. Informationen är uppdelad på flera underliggande webbsidor.

Övergripande information finns på en webbsida med rubriken *Vad kommer det att kosta?*, där det framgår att kostnaden för förrättningar beror på hur mycket tid myndigheten behöver arbeta med ärendet. Som exempel anges att ett vanligt förrättningsärende kan kosta mellan 50 000 och 100 000 kronor, men ibland betydligt mer, och att sökanden kan få närmare besked först när en handläggare har blivit

tilldelad ärendet och påbörjat handläggningen. Därutöver finns information om aktuella timkostnader samt eventuella fasta avgifter som tillämpas i form av grundbelopp och tilläggsbelopp för förrättningar.

Det finns ingen information om att en sakägare kan begära ett anbud om fast avgift som alternativ till att betala en avgift som baseras på timkostnad.

För den som vill veta mer om hur Lantmäteriet tar ut avgifter finns en länk till Lantmäteriets föreskrifter om avgifter LMFS 2022:5.

Längst ner på den beskrivna webbsidan finns länkar till två underliggande webbsidor. Den ena webbsidan innehåller kostnadsexempel för förrättningar som gäller ändring av fastighetsindelning till exempel genom avstyckning, fastighetsreglering och klyvning. Den andra webbsidan innehåller kostnadsexempel för ärenden om gemensamhetsanläggningar och innehåller information om kostnaden till exempel för nybildning av gemensamhetsanläggning, omprövning av befintlig gemensamhetsanläggning och ändring av andelstal.

De kommunala lantmäterimyndigheterna

Information om en kommunal lantmäterimyndighets förrättningsavgifter finns på kommunens webbplats. Informationen presenteras antingen på en generell webbsida om den kommunala lantmäterimyndighetens verksamhet eller på en specifik webbsida som gäller avgifterna.

Informationens innehåll och omfattning varierar mellan de 40 kommunala lantmäterimyndigheterna. Utredningens iakttagelser som sammanfattas i detta avsnitt baseras på tillgänglig webbinformation den 26 november 2024.

På de allra flesta kommuners webbplatser finns övergripande information om att kommunala lantmäterimyndigheters förrättningar betalas genom avgift och att avgiftens storlek främst beror på den tid som handläggningen tar. På 22 kommuners webbplatser finns mer detaljerad information om vilka särskilda omständigheter som kan påverka tidsåtgången, exempelvis oklar fastighetsindelning eller sakägare som inte är överens.

Knappt hälften av de kommunala lantmäterimyndigheterna ger exempel på avgiftens storlek för olika lantmäteriförrättningar på kommunens webbplats. Tolv kommuners webbplatser innehåller exem-

pel på avgifter medan fem kommuners webbplatser hänvisar till exempel på avgifter genom en länk till Lantmäteriets webbsida med information om förrättningsavgifter. Övriga 23 kommuners webbplatser har ingen information som innehåller exempel på avgifter.

På webbplatserna hos 36 kommuner finns direkta upplysningar om aktuella timkostnader. På 18 kommuners webbplatser finns också information om vilka fasta avgifter som tillämpas i form av grundbelopp och tilläggsbelopp. På 1 kommuns webbplats framgår att den kommunala lantmäterimyndigheten tillämpar Lantmäteriets avgifter. Där finns också en länk till Lantmäteriets webbsida med information om förrättningsavgifter, där bland annat timkostnader, grundbelopp och tilläggsbelopp framgår. På övriga 3 kommuners webbplatser saknas information om timkostnader, grundbelopp och tilläggsbelopp.

Information om avgifter i form av fasta belopp för specifika åtgärder enligt Lantmäteriets föreskrifter om avgifter LMFS 2022:5 (12 §) finns på 21 kommuners webbplatser. Antal åtgärder som nämns varierar, men fast avgift för avvisande av ansökan anges i de flesta fall.

På 10 kommuners webbplatser ges information om att sakägare kan begära anbud om fast avgift för en förrättning. Ytterligare 20 kommuners webbplatser anger möjligheten till fast avgift, men i flera fall framgår det inte om en kommunal lantmäterimyndighets eventuella erbjudande följer av en sakägares begäran eller myndighetens eget initiativ.

15.6 Statistik om lantmäterimyndigheternas intäkter och kostnader i förrättningsverksamhet år 2024

Enligt Lantmäteriets årsredovisning för år 2024 (s. 77) uppgick Lantmäteriets intäkter genom avgifter för förrättningsverksamhet till 1 022,4 miljoner kronor. De totala kostnaderna i förrättningsverksamhet uppgick till 1 018,1 miljoner kronor.

Uppgifter om de kommunala lantmäterimyndigheternas intäkter och kostnader i förrättningsverksamhet för år 2024 har utredningen inhämtat från de 40 kommunala lantmäterimyndigheterna.

Totalt uppgick intäkterna för alla kommunala lantmäterimyndigheters förrättningsverksamhet till 282,6 miljoner kronor. Kostnaderna

i förrättningsverksamheten uppgick totalt till 293,6 miljoner kronor (baserat på 39 av 40 svar).

Spannet mellan intäkterna i förrättningsverksamheten per kommunal lantmäterimyndighet varierar mellan som mest 24,9 miljoner kronor (Göteborg) och som minst 1,8 miljoner kronor (Sandviken). Kostnaderna i förrättningsverksamheten varierar mellan som mest 25,0 miljoner kronor (Göteborg) och som minst 2,1 miljoner kronor (Mölndal).

15.7 Statistik över uttagna avgifter för olika typer av förrättningar

Samlad statistik för avgifter som har fakturerats år 2024 av Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna finns i rapporten *Nyckeltal för Sveriges lantmäterimyndigheter* 2024 (Lantmäteriets diarienummer LM2025/020960). Statistiken finns för tre ärendekategorier, nämligen privat bostadsbyggande, privat mark- och fastighetsutveckling samt kommersiell och offentlig mark- och fastighetsutveckling.

Det finns variationer i hur statistiken har beräknats för de olika lantmäterimyndigheterna och därmed också i hur statistiken presenteras i rapporten. Enligt rapporten har en särskild metod använts för att beräkna medelvärdet för nyckeltal som avser de kommunala lantmäterimyndigheternas uttag av avgifter i förrättningar (i rapporten benämnd kundkostnad). Metoden innebär att varje kommunal lantmäterimyndighets kundkostnad har multiplicerats med antalet ärenden i den kommunala lantmäterimyndigheten i respektive ärendekategori. Den totala summan av denna beräkning har sedan dividerats med det sammanlagda antalet ärenden per ärendekategori.

Statistiken visar att avgifterna per förrättning varierar inte bara mellan ärendekategorierna utan även inom ärendekategorierna och i viss mån även beroende på om förrättningen handläggs av Lantmäteriet eller de kommunala lantmäterimyndigheterna.

15.7.1 Ärendekategorin privat bostadsbyggande

Inom ärendekategorin privat bostadsbyggande år 2024 var medelvärdet för Lantmäteriets avgifter för förrättningar cirka 78 000 kronor per förrättning (median cirka 70 000 kronor).

Medelvärdet för samtliga kommunala lantmäterimyndigheters avgifter för denna typ av förrättningar uppgick till cirka 67 000 kronor per förrättning (median cirka 59 500 kronor).

Inom respektive kommunal lantmäterimyndighet varierade medelvärdet för avgifterna från cirka 25 000 kronor baserat på 8 ärenden (lägst median cirka 6 500 kronor) till cirka 120 000 kronor baserat på 8 ärenden (högst median cirka 110 000 kronor).

15.7.2 Ärendekategorin privat mark- och fastighetsutveckling

Inom ärendekategorin privat mark- och fastighetsutveckling år 2024 var medelvärdet för Lantmäteriets avgifter för förrättningar cirka 63 000 kronor per förrättning (median cirka 57 000 kronor).

Medelvärdet för samtliga kommunala lantmäterimyndigheters avgifter för denna typ av förrättningar uppgick till cirka 52 000 kronor per förrättning (median cirka 44 000 kronor).

Inom respektive kommunal lantmäterimyndighet varierade medelvärdet för avgifterna från cirka 23 000 kronor per förrättning baserat på 9 ärenden (lägst median cirka 17 000 kronor) till cirka 100 000 kronor per förrättning baserat på 17 ärenden (högst median cirka 67 000 kronor).

15.7.3 Ärendekategorin kommersiell och offentlig mark- och fastighetsutveckling

Inom ärendekategorin kommersiell och offentlig mark- och fastighetsutveckling år 2024 var medelvärdet för Lantmäteriets avgifter för förrättningar cirka 85 000 kronor per förrättning (median cirka 64 000 kronor).

Medelvärdet för samtliga kommunala lantmäterimyndigheters avgifter för denna typ av förrättningar uppgick till cirka 80 500 kronor per förrättning (median cirka 53 000 kronor).

Inom respektive kommunal lantmäterimyndighet varierade medelvärdet för avgifterna från cirka 44 000 kronor baserat på 9 ärenden (lägst median cirka 31 000 kronor) till cirka 165 000 kronor baserat på 8 ärenden (högst median cirka 210 000 kronor).

15.8 Statistik om fasta avgifter på begäran av sakägare

Det finns möjlighet för en sakägare att begära skriftligt anbud från lantmäterimyndigheten om fast avgift för en förrättning eller en del av förrättningen, enligt 5 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar. Lantmäterimyndigheten avgör när en begäran om fast avgift görs om det är möjligt att lämna ett skriftligt anbud om en sådan överenskommelse. Denna typ av fast avgift benämns ofta fast pris.

När det gäller Lantmäteriets förrättningar är överenskommelser om fast avgift generellt sett ovanliga. Andelen ärenden som debiterats med fast avgift har under många år varit låg. Under de senaste fem åren har andelen ärenden med fast avgift legat i intervallet 2–7 procent inom ärendekategorier som privat bostadsbyggande, privat mark- och fastighetsutveckling, kommersiell och offentlig mark- och fastighetsutveckling, jord- och skogsbruk samt samhällsservice. För ärendekategorin infrastruktur har andelen fasta avgifter uppgått till cirka 0–1 procent. Beskrivningen gäller inte de fyra kategorier av ärenden som enligt 12 § Lantmäteriets föreskrifter om avgifter LMFS 2022:5 ska debiteras med ett specifikt fast belopp för varje ärendekategori och därför inte kräver någon begäran om fast avgift. Dessa fyra kategorier avser ärenden som avvisas på grund av ofullständig ansökan, ärenden om ändrat andelstal i gemensamhetsanläggning, ärenden om anslutning till gemensamhetsanläggning och ärenden angående överenskommelse om andelstal eller delaktighet i gemensamhetsanläggning.

När det gäller de kommunala lantmäterimyndigheterna finns en större variation när det gäller överenskommelser om skriftligt anbud om fast avgift för förrättning. För år 2024 uppger 14 kommunala lantmäterimyndigheter att det inte träffades några överenskommelser om fast avgift på begäran av sakägare. Hos 6 kommunala lantmäterimyndigheter träffades sådana överenskommelser i mellan 1–10 procent av förrättningsärendena. Hos 5 kommunala lantmäteri-

myndigheter träffades sådana överenskommelser i en andel om cirka 14–32 procent av förrättningsärendena. Hos 3 kommunala lantmäterimyndigheter träffades sådana överenskommelser i 56, 60 respektive 80 procent av deras förrättningsärenden. Övriga 12 kommunala lantmäterimyndigheter har inte lämnat några uppgifter om antal överenskommelser om fast avgift.

15.9 Orsak till avgiftshöjningar

Avgifterna som anges i Lantmäteriets föreskrifter LMFS 2022:5 har höjts successivt under flera års tid. Enligt Lantmäteriet beror det på kostnadsökningar i verksamheten. De mest omfattande kostnadsökningarna kan hänföras till personalkostnader och it-kostnader.

Enligt Lantmäteriets årsredovisning för 2024 uppgick förrättningsverksamhetens totala kostnader till drygt en miljard kronor. I Lantmäteriets årsredovisning är dessa kostnader redovisade utifrån olika kostnadsslag. Den största kostnadsposten var personalkostnader som uppgick till cirka 791,9 miljoner kronor. Det motsvarar närmare 78 procent av förrättningsverksamhetens totala kostnader. De återstående kostnaderna gällde lokalkostnader (72,3 miljoner kronor), övriga driftskostnader (119,0 miljoner kronor), finansiella kostnader (4,4 miljoner kronor) och avskrivningar (30,5 miljoner kronor). Enligt årsredovisningen har de totala kostnaderna ökat med 13,0 miljoner kronor jämfört med år 2023. Denna ökning förklaras främst av ökade personalkostnader och utveckling och införande av ett nytt ärendehanteringssystem och andra tekniska handläggningsstöd.

Lantmäteriet uppger att kostnaderna har ökat eftersom myndigheten har haft en hög personalomsättning under många år och behövt göra flera lönesatsningar för att vara en attraktiv arbetsgivare och både behålla och rekrytera medarbetare. Nya medarbetare har dessutom oftast mindre erfarenhet, vilket medför behov av upplärning och många gånger även mer tid för att handlägga ärenden.

När det gäller hur de totala kostnaderna är uppdelade i direkta och indirekta kostnader uppger Lantmäteriet att 30 procent av kostnaderna i förrättningsverksamheten år 2024 bestod av direkta kostnader, främst personalkostnader. De återstående 70 procenten utgjordes av indirekta kostnader. Av dessa avsåg 27 procent indirekta kostnader inom resultatområdet förrättningsverksamhet (exempel-

vis restid), 25 procent inom verksamhetsområdet Fastighetsbildning (exempelvis stödverksamhet och lokaler) och 18 procent utgjorde indirekta gemensamma kostnader för hela Lantmäteriet (exempelvis ledning och styrning och gemensam administration).

De kommunala lantmäterimyndigheterna anger samma skäl för att avgifterna har höjts som Lantmäteriet och alltså att avgifterna har höjts på grund av behovet att över tid uppnå full kostnadstäckning. Ökade kostnader, exempelvis för personal och lokaler, innebär att justeringar kan bli nödvändiga i de fall avgiftstaxan tidigare har varit lägre än Lantmäteriets. Utredningen har inte kunnat få fram några beslut om avgiftshöjningar i kommunala lantmäterimyndigheter under senare år, vilka avgiftshöjningar det har varit eller skälen till avgiftshöjningar.

15.10 Tidigare rapporter

15.10.1 Statskontorets rapport år 2017

Statskontoret analyserade skillnaderna i lantmäterimyndigheternas förutsättningar att finansiera förrättningsverksamhet i rapporten *Delat ansvar för fastighetsbildning* (2017:18). I rapporten beskrivs att tanken med offentligrättsliga avgifter är att samma tjänst ska kosta lika mycket i hela landet men att denna princip är satt ur spel genom att regeringen tillåter kommunala lantmäterimyndigheter att ta ut lägre avgifter i förrättningsverksamhet än de avgifter som Lantmäteriet har beslutat om (s. 123).

I rapporten konstateras att sakägare inte behandlas lika när det gäller avgifter för lantmäteriförrättningar och att de olika finansiella förutsättningarna för Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna motverkar principen om att sakägare ska behandlas lika (s. 123).

I rapporten föreslås att det bör skapas förutsättningar för en mer enhetlig avgiftssättning i förrättningsverksamheten och större transparens i de kommunala lantmäterimyndigheternas ekonomiska redovisning (s. 125).

15.10.2 Riksrevisionens rapport år 2022

Riksrevisionen granskade avgiftsmodellen som tillämpades i förrättningsverksamheten år 2022. Resultatet av granskningen redovisades i rapporten *Fastighetsbildningen i Sverige – handläggningstider, avgifter och reformbehov* RiR 2022:3 (se särskilt s. 69–70).

Enligt rapporten innebär den nuvarande finansieringsmodellen, där Lantmäteriet både beslutar om avgifterna och disponerar avgiftsinkomsten, låga incitament för effektivisering. Det har enligt rapporten bidragit till att avgifterna har ökat i snabbare takt än inflationen.

Riksrevisionen konstaterar i rapporten att avgifterna inom förrättningsverksamheten är höga och har stigit i en betydligt högre takt än vad som kan betraktas som rimligt. Riksrevisionen bedömer att huvudorsaken till denna avgiftsutveckling är att avgiftsmodellen som tillämpas skapar små incitament för kostnadseffektiviseringar. Riksrevisionen bedömer vidare att de höga avgifterna riskerar att leda till att fastighetsbildning som är av betydelse för samhällsbyggnadsprocessen, exempelvis avstyckningar, inte kommer till stånd och att detta i sin tur leder till att färre bostäder byggs.

Riksrevisionen konstaterar också att avgiftssättningen inte är tillräckligt förutsägbar och transparent för sakägarna, vilket enligt Riksrevisionens bedömning beror på att avgifterna i stor utsträckning sätts genom timtaxa och att det är svårt att i förväg bedöma hur många timmar en förrättning tar att handlägga.

Sammantaget bedömer Riksrevisionen att avgiftsmodellen behöver ses över i syfte att uppnå ett produktivitetstryck i förrättningsverksamheten, att andelen fasta avgifter bör ökas för att förbättra förutsägbarheten och att dokumentationen i varje ärende behöver förbättras för att kunna förbättra transparensen och möjligheten att bedöma om avgiften har varit rimlig.

15.10.3 Statskontorets studie år 2024

Statskontoret presenterade år 2024 en studie om hur regeringen styr och följer upp avgiftsbelagd verksamhet, med särskilt fokus på offentligrättslig verksamhet där myndigheterna disponerar avgiftsinkomsterna. Studien presenteras i rapporten *Vem är det som kör? – Avgiftsbelagd verksamhet i staten*.

Rapporten beskriver att avgiftsfinansiering i offentligrättslig verksamhet där myndigheterna disponerar avgiftsinkomsterna kan leda till lägre effektivitet, särskilt när myndigheten dessutom får besluta om avgiftens storlek. Enligt rapporten kan rätten att disponera avgiftsinkomsten vara motiverad av behovet att hantera variationer i efterfrågan över tid.

I rapporten lämnas förslag till regeringen bland annat om att stärka styrningen av de offentligrättsliga verksamheterna där myndigheterna disponerar inkomsterna.

15.10.4 Riksrevisionens rapport år 2025

Riksrevisionen granskade i rapporten *Avgiftsbelagda tjänster* (RiR 2025:9) om styrningen av myndigheters avgiftsbelagda tjänster riktade till företag är effektiv när myndigheterna bestämmer avgiftens storlek och disponerar intäkterna. Granskningen omfattade offentligrättsliga avgiftsintäkter i Lantmäteriet och nio andra myndigheter.

I rapporten beskrivs att möjligheten för en myndighet att bestämma avgiftens storlek och disponera avgiftsintäkterna är ett undantag från budgetprinciper som ska gälla i offentligrättslig avgiftsbelagd verksamhet och att det är förhållandevis vanligt att regeringen gör undantag från dessa budgetprinciper (s. 27 i rapporten). I rapporten anges att regeringen i enskilda fall har infört bestämmelser som begränsar hur myndigheter får sätta avgiftsnivån. Begränsningarna handlade exempelvis om att införa fasta avgifter eller införa avgiftstak (s. 27 i rapporten).

I fråga om Lantmäteriets avgifter konstaterar Riksrevisionen i rapporten att förordningen med instruktion för Lantmäteriet inte innehåller några bestämmelser om hur myndigheten ska arbeta med avgifter på ett sätt som direkt ställer krav på produktivitet och effektivitet (s. 44 i rapporten). Däremot innehåller instruktionen krav på att Lantmäteriet ska se till att de regelverk och rutiner som myndigheten disponerar över är kostnadseffektiva och enkla för medborgare och företag (9 § Lantmäteriets instruktion). Riksrevisionen konstaterar att antalet nedlagda timmar per ärende hos Lantmäteriet har ökat under den senaste femårsperioden, vilket har bidragit till att kundens kostnad har ökat. Lantmäteriet har enligt rapporten anfört att bidragande orsaker till detta bland annat är hög personalomsättning, med

större andel oerfaren personal, samt teamarbete där fler personalkategorier medför mer intern dialog i ärenden. Riksrevisionen anför mot den bakgrunden att det inte alltid är lätt att öka effektiviteten i verksamheten även om det finns uttalad kritik mot avgifternas storlek.

Riksrevisionens sammanfattande bedömning är att styrningen av myndigheters offentligrättsliga avgiftsbelagda tjänster riktade till företag inte är tillräckligt effektivt genomförd och att det finns en risk för att offentligrättsliga avgiftsbelagda tjänster, där myndigheter både bestämmer storleken på avgifter och disponerar avgiftsintäkterna, inte utvecklas och erbjuds med den effektivitet eller produktivitet som är möjlig (s. 49 i rapporten).

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att vidta åtgärder för att stärka styrningen av de offentligrättsliga verksamheter där myndigheter både bestämmer storleken på avgifterna och disponerar intäkterna för att säkerställa att tjänsterna är ändamålsenliga och kostnadseffektiva. De rekommenderade åtgärderna är bland annat att regeringen löpande följer upp om riksdagens riktlinjer efterlevs och återkommande bedömer om det är lämpligt att en myndighet både fastställer avgifternas storlek och disponerar avgiftsintäkterna. Riksrevisionen rekommenderar också att regeringen fastställer syftet med det befintliga uppdraget till Ekonomistyrningsverket om att lämna en årlig redovisning av den statliga avgiftsbelagda verksamheten och också utreda om redovisningen behöver föras på avgiftsnivå med uppgifter om antalet avgifter, kostnader och intäkter per avgift (s. 53 i rapporten).

15.11 Iakttagelser och erfarenheter från olika intressenter

I det följande redogörs för de iakttagelser och erfarenheter som har lyfts fram av Mark- och miljööverdomstolen och olika intressenter vid utredningens arbete med utvärderingen av bestämmelserna som gäller avgiftsuttag vid lantmäteriförrättningar.

Mark- och miljööverdomstolen har beskrivit att det oftast är privatpersoner som överklagar fakturor vid lantmäteriförrättningar och att överklagandena vanligtvis beror på att sakägaren upplever att avgiften är för hög jämfört med vad sakägaren har förväntat sig eller att det beror på att det inte går att utifrån fakturaunderlaget

bedöma om all tid som har lagts på handläggningen rent objektivt verkligen behövts. Det avgörande i den nuvarande avgiftskonstruktionen med timtaxa är bedömningen av hur lång tid som behövts för handläggningen (se 4 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar). I fakturaunderlaget kan det exempelvis stå att flera timmar har lagts på beredning av ärendet utan närmare förklaring till vad som ingick i beredningen. Därmed blir kostnadsunderlaget inte tillräckligt transparent. Vidare har det beskrivits att det är svårt att göra några övergripande jämförelser när det gäller överklagade fakturor från Lantmäteriet respektive från en kommunal lantmäterimyndighet eftersom Lantmäteriet hanterar mycket större volymer av ärenden.

Riksförbundet enskilda vägar har lyft fram att Lantmäteriet vanligtvis inte gör någon skälighetsbedömning av all nedlagd tid före faktureringen och att det är svårt att få nedsättning av förrättningskostnaden före faktureringen. Enligt uppgift från Riksförbundet enskilda vägar upplever samfällighetsföreningar att avgifterna i förrättningar är alltför oförutsägbara mot bakgrund av att storleken på avgiften är knuten till förrättningslantmätarens erfarenhet samtidigt som det inte går att påverka vilken förrättningslantmätare som tilldelas ärendet. Riksförbundet enskilda vägar uppger därutöver att samfällighetsföreningarna upplever att de får betala för upplärning av medarbetare som handlägger förrättningsärenden.

Utredningen har mottagit synpunkter från enskilda sakägare, däribland privatpersoner, om att avgiftssättningen i förrättningsverksamheten i hög grad påverkas av den enskilde förrättningslantmätarens erfarenhet och kompetens. Sakägare upplever att längre handläggningstid uppstår i ärenden som tilldelats handläggare med mindre erfarenhet, vilket i förlängningen lett till högre kostnader i förrättningen. Det har också efterfrågats fler fasta avgifter för konkreta fastighetsbildningsåtgärder exempelvis gällande avstyckning med servitut.

15.12 Utvärdering av bestämmelserna om avgifter i förrättningsverksamhet

Bedömning: Nuvarande bestämmelser om avgifter vid lantmäteriförrättningar innebär inte tillräcklig transparens och förutsägbarhet för sakägare när det gäller vilken förrättningskostnad som kan komma att tas ut vid ett förrättningsärende. Bestämmelserna ger inte heller möjlighet att bedöma om sakägare i liknande förrättningsärenden behandlas lika. Timtaxa är huvudregeln för avgiftsuttag i all förrättningsverksamhet. Avgiftssättning genom fasta avgifter tillämpas i begränsad omfattning.

Utredningens bedömning är att bestämmelserna om avgiftsuttag vid lantmäteriförrättningar behöver övervägas utifrån behovet av en mer enhetlig avgiftssättning för förrättningsverksamhet i hela landet och tydligare förutsättningar för tillämpning av fasta avgifter i förrättningsverksamheten.

15.12.1 Utgångspunkter

Utgångspunkten för utredningens utvärdering av bestämmelserna om avgiftsuttag vid lantmäteriförrättningar är att de bestämmelser som reglerar avgiftsuttag ska ge goda förutsättningar för förutsägbarhet för sakägare och ökad kostnadseffektivitet i förrättningsverksamheten och därmed bidra till bättre förutsättningar för effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet i all förrättningsverksamhet.

Kostnadseffektivitet kan förenklat beskrivas som effektivitet i verksamheten till lägsta möjliga kostnad. Effektiviteten i verksamheten handlar om hur snabbt en förrättning kan genomföras med kvalitet samtidigt som rättssäkerheten tillgodoses.

Förutsägbarhet i avgiftssättningen för sakägare är en viktig rättssäkerhetsfråga. Sakägare ska kunna bedöma både kostnaden för en förrättning innan den påbörjas och om kostnadsredovisningen för en avslutad förrättning är rimlig. En annan viktig utgångspunkt är att sakägare ska behandlas lika oavsett vilken lantmäterimyndighet som handlägger deras ärende.

15.12.2 Timtaxa tillämpas som huvudregel men den timtaxa som används varierar mellan lantmäterimyndigheterna

Timtaxa är formulerad i 4 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar som ”tid som behövs för handläggningen av förrättningen och införande i fastighetsregistret”. Kostnader för restid får inte debiteras som timtaxa (2 § LMFS 2022:5). Kostnader som orsakats av merarbete på grund av oriktigt förfarande, felmätning eller felräkning i myndighetens handläggning får inte heller debiteras som timtaxa (3 § samma föreskrift).

Det finns i övrigt inga bestämmelser i förordningen som ger underlag för och underlättar bedömningen av vad som utgör skälig tidsåtgång.

Timtaxa är det vanligaste sättet att debitera sakägarna för lantmäterimyndigheternas kostnader för förrättningsärenden. De timtaxor som tillämpas av Lantmäteriet och av de kommunala lantmäterimyndigheterna är olika.

Olika avgiftsnivåer i timtaxan är alltså beroende av vilken lantmäterimyndighet som handlägger ärendet. Avgiftsnivåerna i timtaxan är också differentierade utifrån att förrättningen utförs av olika kategorier av förrättningslantmätare, kart- och mätningsingenjör eller biträdande handläggare. Det är vanligt att gällande timtaxa för respektive personalkategori skiljer sig mellan de olika lantmäterimyndigheterna i hela landet på det sätt som utredningen har beskrivit i avsnitt 15.4.

Utredningen kan därför konstatera att timtaxa tillämpas som huvudregel för att täcka kostnaderna i förrättningsverksamheten i hela landet men att det inte finns en likvärdig och förutsägbar timtaxa som används i förrättningsverksamheten i hela landet, vilket innebär att sakägare debiteras på olika sätt i olika delar av landet.

Lantmäteriet har nyligen genom LMFS 2025:2 ändrat myndighetens föreskrifter om timtaxor enligt 6 § LMFS 2022:5. Ändringen innebär att samma timtaxa numera gäller för förrättningslantmätare, kart- och mätningsingenjörer och andra handläggare med särskild kompetens. Eftersom de kommunala lantmäterimyndigheterna enligt gällande rätt får besluta om lägre avgifter enligt 14 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar är det oklart i vilken utsträckning Lantmäteriets ändring beträffande timtaxorna tillämpas eller

kommer att tillämpas av samtliga kommunala lantmäterimyndigheter och därmed gälla i hela landet.

Utredningens utvärdering visar att det genom nuvarande avgiftssättning, som är olika beroende på vilken lantmäterimyndighet som handlägger ärendet, inte finns tillräckliga förutsättningar för likabehandling av sakägare eller en kostnadseffektiv avgiftssättning i hela landet. Det finns därför ett behov av att överväga nuvarande bestämmelser om uttag av avgifter utifrån behovet av en mer enhetlig avgiftssättning.

15.12.3 Timtaxa ger inte tillräcklig förutsägbarhet och transparens i avgiftssättning

En viktig förutsättning för att säkerställa effektiviteten vid tillämpning av timtaxa är krav på förutsägbarhet och transparens i avgiftssättningen och i det kostnadsunderlag som ligger till grund för avgiftssättningen. Timtaxan har flera fördelar utifrån att den är enkel att beräkna och som utgångspunkt motsvarar de faktiska kostnaderna i ärendet som består av timkostnaden för den förrättningslantmätare eller annan anställd som har handlagt ärendet, den tid som har lagts ned för att handlägga ärendet och tid för registrering i fastighetsregistret. Däremot innebär timtaxan som regel svaga incitament för effektivitet eftersom all handläggning i varje enskilt ärende genererar högre intäkt. Detta har påtalats av Riksrevisionen som en av grundorsakerna till de höga avgifterna i förrättningsverksamheten (se Riksrevisionens rapport *Fastighetsbildningen i Sverige – handläggningstider, avgifter och reformbehov* RiR 2022:3, s. 69). Riksrevisionens bedömning är enligt rapporten att avgiftssättningen vid lantmäteriförrättningar inte är tillräckligt förutsägbar och transparent för sakägarna (se rapporten s. 70).

En viktig omständighet som försämrar förutsättningarna för förutsägbarhet och transparens i avgiftssättningen är enligt utredningens bedömning att avgiftssättningen inte är lika i hela landet utan beror på vilken lantmäterimyndighet som handlägger ärendet. Det innebär att sakägare i olika delar av landet får betala olika avgifter för samma slag av förrättning. Som utredningen har beskrivit i avsnitt 15.4 tillämpar lantmäterimyndigheterna olika avgiftssättning med olika avgiftsnivåer och ibland med eller utan fasta belopp för att täcka vissa kostnader (grundbelopp och tilläggsbelopp).

Bestämmelsen i 4 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar om att avgift genom timtaxa ska beräknas utifrån hur lång tid som behövs för handläggning förrättningen och införande i fastighetsregistret kan vara svår att tillämpa. Vad som behövs för handläggning av ett förrättningsärende är inte närmare definierat och kan vara svårt att avgöra exempelvis i komplicerade ärenden eller utifrån förrättningslantmätarens erfarenhet. Mark- och miljööverdomstolen har uppgett att det är svårt att i ett enskilt ärende bedöma vad som behövts. Bedömningen förutsätter tydliga och enhetliga fakturaunderlag som gör det möjligt att bedöma om korrelationen mellan den tid som har lagts ner för att handlägga ärendet och den tid som har behövts är rimlig.

Om fakturaunderlaget inte är tillräckligt transparent i fråga om vilka arbetsuppgifter som utförts och vilken tid det har tagit, och dessutom inte jämförbart med liknande ärenden eftersom kostnaderna redovisas på olika sätt beroende på vilken lantmäterimyndighet som handlägger ärendet, blir det svårt för sakägaren att få tillräckligt underlag för att bedöma om de kostnader myndigheten har redovisat som grund för avgiften är rimliga. Risken är då stor att det utifrån både ett sakägarperspektiv och utifrån de krav som ska ställas på effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet kan ifrågasättas om avgiftssättningen är kostnadseffektiv.

Utredningens utvärdering visar att det finns behov av att förtydliga vilka kostnader som sakägare ska betala inom ramen för timtaxan och hur dessa kostnader ska beräknas. Det finns också behov av att överväga möjligheterna att ta ut kostnader för förrättningsverksamhet genom en fast avgift.

15.12.4 Lantmäteriets föreskrifter om avgiftsuttag med fasta belopp

Enligt 4 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar får avgifter om det är särskilt föreskrivet, tas ut med ett fast belopp för vissa förrättningar, delar av förrättningar och i vissa fall införande i fastighetsregistret.

Vad som är fasta belopp och för vilken del av förrättningen avgift tas ut med ett fast belopp framgår av 10 och 12 §§ Lantmäteriets föreskrifter LMFS 2022:5. Ändringen genom LMFS 2025:2 innebär inte någon förändring av de belopp som anges i dessa bestämmelser.

Bestämmelserna i 10 § första stycket Lantmäteriets föreskrifter anger att fasta belopp (grundbelopp och tilläggsbelopp) tas ut för att täcka den genomsnittliga kostnaden för arbete vid myndighetens ärendemottagning, hantering av inkomna handlingar, arbete med upprättande av räkningar, arbete med uppdatering av fastighetsregistret och beslut om inställande av förrättning när ansökan återkallats i sin helhet samt underrättelse om sådant beslut. Dessa fasta belopp utgör endast en del av den totala avgiften i ett ärende och gäller inte genomförande av själva förrättningen utan endast vissa administrativa moment i handläggningen. I ärenden där 10 § i Lantmäteriets föreskrift tillämpas består avgiften därför också av en rörlig del baserad på timtaxa för de kostnader som inte täcks av grundbelopp och tilläggsbelopp.

I 12 § i Lantmäteriets föreskrifter anges vilka förrättningsärenden där avgift tas ut enbart genom ett fast belopp. Enligt denna bestämmelse debiteras avgift enbart i form av fasta belopp för avvisande av ansökan som är ofullständig och vissa ärendetyper enligt anläggningslagen.

Utifrån bestämmelserna i 10 och 12 §§ i Lantmäteriets föreskrifter konstaterar utredningen att fasta avgifter används för att täcka en mindre andel av de totala kostnaderna i ett förrättningsärende.

De nuvarande bestämmelserna om fasta avgifter i Lantmäteriets föreskrifter är i huvudsak utformade så att fasta avgifter ska avse administrativt arbete i lantmäterimyndigheten (10 §) och vissa ärenden enligt anläggningslagen och ärenden där ansökan har avvisats (12 §).

Bestämmelserna i 10 och 12 §§ i Lantmäteriets föreskrifter tillämpas olika i förrättningsverksamheten i Lantmäteriet och i de kommunala lantmäterimyndigheterna.

Utredningens bedömning utifrån den information som har inhämtats om lantmäterimyndigheternas användning av fasta avgifter enligt 4 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar är att endast en liten del av de avgifter som debiteras sakägare är fasta avgifter och att de fasta avgifterna inte tas ut för genomförandet av själva förrättningen utan gäller vissa standardiserade moment i handläggningen. Utredningens utvärdering visar också att de nuvarande bestämmelserna om avgifter som har beslutats på olika sätt och av många olika lantmäterimyndigheter innebär att det saknas likvärdiga förutsättningar i hela landet för hur avgifter ska bestämmas och betalas av sakägare. Mot denna bakgrund blir utredningens slutsats i

utvärderingen att nuvarande bestämmelser om avgiftssättning inte ger tillräcklig förutsebarhet för sakägare eller tillräckliga incitament för ökad kostnadseffektivitet och att det bör övervägas bestämmelser som ökar möjligheten till fasta avgifter för sakägare i hela landet.

15.12.5 Möjligheten till anbud om fast avgift som gäller all handläggning i ett ärende på begäran av sakägare tillämpas i liten utsträckning

En sakägare kan enligt 5 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar begära att lantmäterimyndigheten lämnar anbud om fast avgift i ärendet. Enligt uppgifter från Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna tillämpas denna möjlighet i begränsad omfattning. Enligt utredningens utvärdering kan det finnas flera orsaker till detta. En förklaring är att sakägare inte känner till att möjligheten finns, vilket kan bero på att informationen är svår att hitta, till exempel på lantmäterimyndighetens webbplats. En annan förklaring är att det kan vara svårt för sakägaren att bedöma om fast avgift är ett mer fördelaktigt alternativ jämfört med timtaxa. Detta gör att fast avgift kan upplevas som mer osäkert.

Ytterligare en förklaring kan vara att det i vissa fall inte är möjligt för lantmäterimyndigheten att lämna ett anbud enligt begäran exempelvis för att det saknas tillräckligt underlag för att beräkna ett fast belopp. Det kan exempelvis avse förrättningar som berör många fastigheter eller förrättningar som avser fastighetsbestämning där det är svårt att överblicka vilket utredningsarbete som förrättningen kommer att kräva.

Utredningens utvärdering visar att möjligheten för sakägare att begära och få ett skriftligt anbud om fast avgift som gäller hela handläggningen av ett förrättningsärende behöver bli tydligare.

15.12.6 En kommunal lantmäterimyndighet får sätta lägre avgifter än de som Lantmäteriet har föreskrivit

Utredningen har i sin utvärdering konstaterat att förutsägbarhet och transparens är två nyckelfaktorer för att säkerställa tillräckliga incitament för effektivisering av förrättningsverksamheten. Utredningens utvärdering visar också att avgiftssättningen i förrättningsverksam-

heten i praktiken inte är likvärdig för sakägare i hela landet och att en orsak till det kan vara att avgiftssättningen och avgiftsnivåerna är olika i lantmäterimyndigheterna.

Enligt 14 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar får en kommunal lantmäterimyndighet sätta lägre avgifter än de som Lantmäteriet har beslutat om genom föreskrifter. Denna möjlighet används av flera kommunala lantmäterimyndigheter. Utredningen kan i sin utvärdering konstatera att det gör att förutsättningarna för enhetlighet, förutsägbarhet och transparens i avgiftssättningen i hela landet blir olika och att avgifter som tas ut av sakägare inte är enhetliga utan i stället varierar i stor utsträckning.

15.12.7 Krav på rättssäkerhet och enhetlighet innebär att sakägare ska behandlas lika

Avgifter i förrättningsverksamhet är offentligrättsliga avgifter, vilket innebär att föreskrifter om sådana avgifter anses utgöra ingrepp i den enskildes personliga och ekonomiska förhållanden (se 8 kap. 2 § regeringsformen). Det ställs därför särskilt höga krav på att bestämmelser om sådana avgifter ska vara transparenta, förutsägbara och rättvisa, vilket sammantaget innebär att det ställs särskilt höga krav på rättssäkerhet.

Variationerna i lantmäterimyndigheternas avgiftssättning medför att sakägare kan få betala olika avgifter för samma typ av förrättning beroende på vilken lantmäterimyndighet som handlägger ärendet. Sakägare i ett enskilt ärende har också, utifrån lantmäterimyndigheternas information om avgifter, svårt att bedöma vilken avgift som kan komma att tas ut i ett förrättningsärende.

Ett syfte med att avgiftsnivåerna ska bestämmas genom föreskrifter är att säkerställa en enhetlighet i avgiftssättningen som krävs för att upprätthålla kraven på rättssäkerhet.

Det utredningen i sin utvärdering har beskrivit i avsnitt 15.4 om avgiftsnivåerna hos Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna visar att i princip alla lantmäterimyndigheter har beslutat om och tillämpar avgiftsnivåer som gäller inom den egna myndigheten. Det finns i övrigt inga ramar i de bestämmelser som gäller avgiftssättningen som kan säkerställa viss nivå av enhetlighet i avgiftssättningen i hela landet.

Mot bakgrund av hur olika bestämmelserna om avgiftsuttag vid lantmäteriförrättningar utformats och tillämpas i hela landet visar utvärderingen att det inte finns tillräckliga förutsättningar för likabehandling av sakägare. Olikheterna leder också till minskad transparens och förutsägbarhet för sakägare. Olika sätt att beräkna avgifter innebär också att det är svårt att jämföra och följa upp kostnaderna nationellt. Sammantaget säkerställer de nuvarande bestämmelserna om avgifter inte tillräcklig enhetlighet i avgiftssättningen, vilket leder till betydande risker ur rättssäkerhetssynpunkt. Utredningens utvärdering visar därmed att nuvarande bestämmelser behöver övervägas och ge bättre förutsättningar för avgiftssättning som blir mer lika för sakägare i hela landet.

15.12.8 Samlad bedömning

Utredningens utvärdering visar att bestämmelserna om avgiftssättning vid lantmäteriförrättningar i olika avseenden behöver ge bättre förutsättningar för en mer enhetlig avgiftssättning.

Bestämmelserna i förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar ger olika förutsättningar för avgiftssättning i förrättningsverksamhet. I praktiken tillämpas som regel timtaxa vid avgiftssättningen i förrättningsverksamheten, även om avgifterna också delvis kan bestå av ett fast belopp för vissa administrativa kostnader. Avgiftssättning genom timtaxa i kombination med att den myndighet som får bestämma avgiftens storlek också får disponera avgiftsintäkterna har av Statskontoret och Riksrevisionen påtalats som hinder för ökad kostnadseffektivitet i verksamheten. Avgiftssättningen vid lantmäteriförrättningar är inte heller tillräckligt förutsägbar och transparent för sakägarna.

Det finns stora variationer i hur storleken på avgifter bestäms eftersom kommunala lantmäterimyndigheter enligt nuvarande bestämmelser får ta ut lägre avgifter än Lantmäteriet och eftersom både Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna bestämmer nivån på avgifterna på olika sätt.

Sammantaget innebär utredningens utvärdering att de nuvarande bestämmelserna om avgiftsuttag behöver övervägas och ge utrymme för bestämmelser som innebär att avgiftssättningen blir mer transparent och lika för sakägare i hela landet.

16 Avgifter som ger kostnadseffektivitet och förutsägbarhet

16.1 Inledning

Lantmäterimyndigheternas rätt att ta ut avgifter för handläggningen av förrättningar, och vissa angivna ärenden, regleras i bestämmelser i förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar.

Av förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar framgår att avgiften ska beräknas utifrån hur lång tid som behövs för handläggningen av förrättningen och införande i fastighetsregistret eller, om det är särskilt föreskrivet, tas ut med fast belopp för vissa förrättningar, delar av förrättningar och i vissa fall införande i fastighetsregistret (4 §). Det framgår också att Lantmäteriet får meddela föreskrifter om avgifter för förrättningar (3 §), om förskottering och ränta (6 §) och ytterligare föreskrifter om verkställighet av förordningen (13 §). En kommunal lantmäterimyndighet får besluta om lägre avgifter än de som Lantmäteriet har meddelat föreskrifter om (14 §).

Lantmäteriet har meddelat föreskrifter om avgifter vid lantmäteriförrättningar i LMFS 2022:5 som ändrades senast genom nya bestämmelser i LMFS 2025:2. Av föreskrifterna framgår bland annat att avgift ska bestämmas med belopp per timme (timtaxa) och timtaxornas storlek (6 §) samt att fast avgift tas ut för vissa angivna åtgärder (10 §).

Avgiftssättningen inom förrättningsverksamheten utgår från principen om full kostnadstäckning. Det innebär att lantmäterimyndigheten får behålla avgiftsintäkterna från verksamheten för att finansiera kostnaderna för samma verksamhet och att intäkterna, över några års tid, ska täcka kostnaderna.

Utredningen ska enligt direktiven utvärdera regelverket för avgiftsuttag och vid behov föreslå en reglering av uttag av avgifter som,

med hänsyn till ansvarsfördelningen mellan Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna, bland annat innebär en mer kostnadseffektiv verksamhet och en mer förutsägbar avgiftssättning för sakägare. Utredningen ska också lämna nödvändiga författningsförslag.

16.2 Utgångspunkter

16.2.1 Regeringsformen, riksdagsbeslut och förordning

Av förarbetena till regeringsformen framgår att statens viktigaste offentligrättsliga inkomster utgörs av skatter och avgifter. Skatter har karaktären av ett tvingande bidrag till staten utan direkt motprestation. Avgifter är vanligen en penningprestation som betalas för en specifik prestation från det allmännas sida. Gränsen mellan skatter och avgifter är inte alltid tydlig. (Prop. 1973:90 s. 212 f.)

Enligt 9 kap. 1 § regeringsformen beslutar riksdagen om skatter och avgifter till staten och om statens budget. Av 8 kap. 3 § 2 regeringsformen följer att riksdagen kan bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om offentligrättsliga avgifter. Om riksdagen bemyndigat regeringen att meddela föreskrifter i ett visst ämne, kan riksdagen också, enligt 8 kap. 10 § regeringsformen, medge att regeringen bemyndigar en förvaltningsmyndighet eller en kommun att meddela föreskrifter i ämnet.

Förrättningsverksamheten innebär myndighetsutövning och de avgifter som tas ut i verksamheten är offentligrättsliga avgifter som kräver stöd i författning. Riksdagen har i två beslut (se avsnitt 15.4.1) bemyndigat regeringen att meddela föreskrifter om uttag av avgifter i förrättningsverksamheten.

Regeringen har med stöd av riksdagens bemyndigande beslutat om förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar. Förordningen innehåller bestämmelser om avgifter vid förrättningar som handläggs av en lantmäterimyndighet och bestämmelser om beslut av debitering av förrättningskostnader. Enligt 3, 6 och 13 §§ i förordningen får Lantmäteriet meddela ytterligare föreskrifter om bland annat avgifter för förrättningar och för verkställighet av förordningen. Enligt 14 § förordningen får en kommunal lantmäterimyndighet besluta om lägre avgifter än de som Lantmäteriet har meddelat föreskrifter om.

16.2.2 Principer för avgiftsmodellen

Förrättningsverksamheten är statlig verksamhet som finansieras genom avgifter som tas ut för utförda förrättningar. Lantmäterimyndigheterna beslutar om avgifternas storlek och disponerar de intäkter som avgifterna ger. Denna avgiftsmodell är ett undantag från huvudregeln om att statliga myndigheter redovisar avgiftsintäkterna till regeringen och får anslag för kommande år genom regeringens regleringsbrev.

Principerna för att en myndighet ska få besluta om avgifter och disponera avgiftsintäkterna framgår av förarbetena till budgetlagen (2011:203). Där anges bland annat att undantag kan komma i fråga för avgifter i en verksamhet vars omfattning styrs av efterfrågan, även om denna föranleds av ett rättsligt tvång, och motiveras av att den främjar möjligheterna till hög effektivitet och service i verksamheten (prop. 2010/11:40 s. 38). För Lantmäteriets del har avgifter för förrättningsverksamheten under lång tid baserats på principer om att avgifter, åtminstone till någon del, ska finansiera den statliga verksamheten. Ett skäl för att ha en sådan ordning är att efterfrågan på myndighetens tjänster kan variera i relativt stor utsträckning från år till år. Förrättningsverksamheten är en sådan verksamhet som är efterfrågestyrd (SOU 2003:111 s. 496). Utredningens utvärdering visar också att antalet förrättningsärenden kan öka eller minska över tid.

Utredningens direktiv innebär att utredningen vid behov ska föreslå en reglering av uttag av avgifter som med hänsyn till ansvarsfördelningen mellan Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna innebär en mer kostnadseffektiv verksamhet och en mer förutsägbar avgiftssättning för sakägare. Det ingår inte i utredningens direktiv att föreslå några förändringar i den nuvarande avgiftsmodellen, vilket innebär att förrättningsverksamheten även i fortsättningen ska finansieras genom avgifter och enligt principen om full kostnadstäckning. Utredningens uppdrag är att utifrån den gällande avgiftsmodellen överväga och föreslå ändringar i bestämmelserna i förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar som medför en ökad kostnadseffektivitet och förutsägbarhet för sakägare.

16.2.3 Effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet

En grundläggande utgångspunkt för utredningen är att avgifter för lantmäteriförrättningar ska vara utformade så att de främjar en effektiv, enhetlig och rättssäker förrättningsverksamhet i hela landet. För att bestämmelserna om avgifter ska främja rättssäkerhet måste de tillgodose krav på förutsägbarhet så att sakägare i förväg kan förstå hur avgiften bestäms och vad som påverkar dess storlek. Det är också nödvändigt att avgifterna är lika över hela landet så att likvärdiga förrättningsärenden inte medför olika avgifter beroende på geografisk plats eller vilken lantmäterimyndighet som svarar för förrättningen.

16.2.4 De nuvarande bestämmelserna i förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar ger inte tillräckliga förutsättningar för effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet

Som utredningens utvärdering i kapitel 15 visar har det framförts synpunkter på lantmäterimyndigheternas uttag av avgifter i förrättningsverksamheten. De synpunkter som har framförts gäller i stor utsträckning att avgiftssättningen inom de olika lantmäterimyndigheterna saknar enhetlighet och att det finns stora variationer i fråga om sakägarens slutliga kostnader för liknande förrättningar beroende på var i landet och inom vilken lantmäterimyndighet förrättningsärendet handläggs. Det framförs också av många intressenter att handläggningstiderna är långa och att det i sig leder till att sakägarna generellt får betala mycket höga avgifter, det vill säga att handläggningen av förrättningsärenden inte är kostnadseffektiv. Det har också framförts att det för sakägare är svårt att förutse den slutliga kostnaden.

Utredningens utvärdering i kapitel 15 beskriver utförligt att de nuvarande bestämmelserna om avgifter för lantmäteriförrättningar behöver övervägas och i vissa delar ändras för att ge goda förutsättningar för en ökad effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet i avgiftssättningen.

En viktig utgångspunkt för utredningens överväganden och förslag är att det inom ramen för den nuvarande avgiftsmodellen är möjligt att föreslå bestämmelser i förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar som ger en mer kostnadseffektiv verksamhet och en mer förutsägbar avgiftssättning för sakägare och därmed också ger

förutsättningar för en effektiv, enhetlig och rättssäker avgiftssättning inom förrättningsverksamheten i hela landet.

Utredningens överväganden och förslag som syftar till tydligare förutsättningar för tillämpningen av förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar och Lantmäteriets föreskrifter redovisas i avsnitt 16.3. Utredningens bedömningar och förslag om att införa en skälighetsbedömning vid tidsdebiterade förrättningar redovisas i avsnitt 16.4. Utredningens bedömning av förutsättningarna att tillämpa fast avgift och förslag om en ny huvudregel i vissa fall beskrivs i avsnitt 16.5. Slutligen redovisas utredningens överväganden och förslag om vilka bestämmelser som ska gälla för uttag av avgifter för förrättningar som handläggs av kommunala lantmäterimyndigheter i avsnitt 16.6.

16.3 Bestämmelserna om uttag av avgifter ska främja en kostnadseffektiv verksamhet och en förutsägbar avgiftssättning för sakägare

Lantmäterimyndigheternas förrättningsverksamhet ska finansieras genom avgifter. Lantmäterimyndigheterna får besluta om avgifternas storlek och disponera över avgifterna enligt principen om full kostnadstäckning. De kommunala lantmäterimyndigheterna får besluta om lägre avgifter än de Lantmäteriet har beslutat om.

Riksrevisionen har i flera rapporter, däribland rapporten *Fastighetsbildningen i Sverige – handläggningstider, avgifter och reformbehov* (RiR 2022:3) och rapporten *Avgiftsbelagda tjänster* (RiR 2025:9) analyserat den avgiftsmodell som innebär att myndigheterna både bestämmer avgifternas storlek och disponerar avgiftsintäkterna. Riksrevisionen har i dessa rapporter lyft att avgiftsmodellen skapar svaga incitament för kostnadseffektivisering. I rapporten år 2022 lyfter Riksrevisionen fram att det är en av grundorsakerna till de höga avgifterna i Lantmäteriets förrättningsverksamhet.

Dessa rapporter är viktiga utgångspunkter för utredningens överväganden och förslag.

Andra viktiga utgångspunkter för utredningens överväganden och förslag om nya bestämmelser om avgifter är att effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet ska gälla för all myndighetsutövning i fastighets-

bildningsverksamheten och de synpunkter på avgiftssättningen som har framförts av olika intressenter.

Sammantaget ger detta utredningen ett relevant underlag för de förslag om ändringar i förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar som utredningen redovisar i följande avsnitt och som syftar till en mer kostnadseffektiv och förutsägbar avgiftssättning.

16.3.1 En tydligare bestämmelse i 1 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar

Förslag: En tydligare bestämmelse i 1 § förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar ska ange att avgifter som bestäms enligt förordningen ska främja en kostnadseffektiv verksamhet och en avgiftssättning som är förutsägbar för sakägare.

Skälen för utredningens förslag

Ett sätt att förtydliga krav på kostnadseffektivitet i förrättningsverksamheten och förutsägbarheten för sakägare är att i den nuvarande 1 § i förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar också ange att avgifterna som bestäms enligt förordningen ska främja en kostnadseffektiv förrättningsverksamhet och en avgiftssättning som är förutsägbar för sakägare.

Enligt utredningens bedömning innebär ett sådant förtydligande bättre förutsättningar för både kostnadseffektivitet och förutsägbarhet vid lantmäterimyndigheternas tillämpning av nuvarande bestämmelser om avgifter och räkningar och blir också en viktig utgångspunkt för utformningen av de nya bestämmelserna i förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar som utredningen föreslår i följande avsnitt. Lantmäteriets bemyndigande att bestämma avgifters storlek och principen att en lantmäterimyndighet får behålla avgiftsinkomsterna ändras inte, utan syftet med ändringen i 1 § är att de krav på en kostnadseffektiv verksamhet och förutsägbarhet för sakägare som ska gälla för fastighetsbildningsverksamheten i hela landet också ska vara en utgångspunkt för bestämmelserna i förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar.

Utredningens utvärdering i kapitel 15 visar att avgiftssättningen inom förrättningsverksamheten i landet skiljer sig åt beroende på vilken lantmäterimyndighet som handlägger förrättningen. Regeringen har enligt 3 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar bemyndigat Lantmäteriet att meddela närmare föreskrifter om avgifter vid förrättningar, vilket Lantmäteriet gjort i föreskriften LMFS 2022:5 och i föreskriften LMFS 2025:2. Regeringen har också enligt 14 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar bemyndigat kommunala lantmäterimyndigheter att besluta om lägre avgifter än de som Lantmäteriet har meddelat föreskrifter om. Det innebär att sakägare kan få betala olika avgifter beroende på var i landet den berörda fastigheten ligger.

En viktig utgångspunkt för utredningens överväganden är att avgiftssättningen för förrättningsverksamhet, som är en statlig verksamhet, ska vara lika i hela landet. Förrättningsverksamheten genomförs antingen av Lantmäteriet eller av en kommunal lantmäterimyndighet som fått regeringens tillstånd att svara för förrättningsverksamheten inom kommunen. Oavsett vilken myndighet som genomför förrättningsverksamheten innebär verksamheten myndighetsutövning inom ett statligt ansvarsområde. Det förhållandet att en kommun enligt tillstånd från regeringen inrättar en kommunal lantmäterimyndighet enligt lagen om kommunal lantmäterimyndighet innebär inte att fastighetsbildningsverksamheten blir en kommunal uppgift inom kommunen, utan att den kommunala lantmäterimyndigheten har regeringens tillstånd att svara för förrättningsverksamhet inom kommunen som är en statlig verksamhet.

Utredningen bedömer att eftersom både Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna svarar för förrättningsverksamhet som är statlig verksamhet saknas det sakliga skäl att ha en differentierad avgiftssättning inom förrättningsverksamheten som skiljer sig åt mellan Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna och också mellan de kommunala lantmäterimyndigheterna.

Enhetlighet i avgiftssättningen är som utredningen har beskrivit en viktig utgångspunkt och innebär att föreskrifter om timtaxor måste uppfylla kraven på enhetlighet. Det innebär inte att timkostnadsnormen för olika kategorier av medarbetare, till exempel utifrån yrkestitel, inte kan differentieras. Det kan finnas sakliga skäl både utifrån kompetens och verksamhetens kostnader att differentiera timkostnaden mellan till exempel en förrättningslantmätare och en kart- och

mätningsingenjör eller en biträdande handläggare. Utredningen bedömer däremot att det saknas sakliga skäl att differentiera kostnaden mellan olika anställda inom en och samma yrkeskategori. En sakägare kan inte påverka vilken förrättningslantmätare som tilldelas ärendet och kan vare sig ifrågasätta eller tillgodogöra sig vilka skäl som ligger bakom en viss differentiering av timkostnad inom samma yrkeskategori eller hur det påverkar de slutliga kostnaderna i förrättningen.

Lantmäteriets föreskrifter om timtaxor har stor betydelse för hur avgifterna bestäms och därefter ska betalas av sakägare. Av Lantmäteriets föreskrift LMFS 2022:5 framgår att timtaxan när föreskriften infördes differentierade mellan förrättningslantmätare, kart- och mätningsingenjörer och biträdande handläggare. Timtaxan för förrättningslantmätare var 1 900 kronor, för kart- och mätningsingenjörer 1 700 kronor och för biträdande handläggare 1 200 kronor. Av ändringsföreskriften LMFS 2025:2 framgår att från och med den 1 juni 2025 finns en ökad enhetlighet i timtaxorna genom att både förrättningslantmätare och kart- och mätningsingenjörer har en timtaxa om 1 800 kronor. Biträdande handläggare har fortfarande en timtaxa om 1 200 kronor.

De nuvarande timtaxorna och en fortsatt ökad enhetlighet vid avgiftssättningen utifrån timtaxor ökar både enhetligheten i avgiftssättningen inom förrättningsverksamheten och förutsägbarheten i avgiftssättningen för sakägare i hela landet.

Avgiftssättningen ska främja en kostnadseffektiv verksamhet

Allmänna krav på kostnadseffektivitet och rättssäkerhet vid handläggningen av ärenden som innebär myndighetsutövning framgår av 9 § förvaltningslagen (2017:900). Lantmäteriet ska se till att de regelverk och rutiner som myndigheten förfogar över är kostnadseffektiva och enkla för medborgare och företag vilket framgår av 9 § förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet.

Utredningen bedömer att det ändå finns skäl att förtydliga att kostnadseffektivitet ska vara en uttrycklig och tydlig utgångspunkt vid tillämpningen av förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar och när Lantmäteriet utformar föreskrifter om avgifter med stöd av sina bemyndiganden i 3, 6 och 13 §§ förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar.

Utredningen bedömer att förslaget om en tydligare bestämmelse i 1 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar innebär en uttrycklig och konkret utgångspunkt för Lantmäteriets och de kommunala lantmäterimyndigheternas tillämpning av bestämmelserna i förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar. En tydligare bestämmelse i 1 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar ger också incitament att tillämpa förordningens olika bestämmelser utifrån kraven på kostnadseffektivitet i förrättningsverksamheten.

Avgiftssättningen ska i möjligaste mån vara förutsägbar

Av utvärderingen i kapitel 15 framgår att avgifterna i de allra flesta förrättningsärenden bestäms utifrån den tid som lagts ned och att fast avgift används i liten utsträckning. Det har från flera håll framförts synpunkter som innebär att avgifterna är oförutsägbara för sakägarna i förrättningsverksamheten. Det handlar bland annat om att det är svårt att på förhand avgöra hur många timmar som behövs för att handlägga förrättningen.

Ett sätt att öka förutsägbarheten i avgiftssättningen är att i fler fall erbjuda fast avgift för en lantmäteriförrättning. Att tillämpa fast avgift i förrättningar ökar förutsägbarheten men kan också medföra vissa nackdelar. En på förhand bestämd fast avgift för vissa lantmäteriärenden måste, med hänsyn till principen om full kostnadstäckning, baseras på myndighetens genomsnittliga kostnader för den typ av ärende som det är fråga om. Det innebär att vissa sakägare betalar mindre än vad som hade varit fallet vid en timdebitering, men också att vissa sakägare betalar mer än vad som hade varit fallet vid en timdebitering.

Utredningen bedömer ändå att fasta avgifter för viss förrättningsverksamhet ger förutsättningar för en bättre förutsägbarhet för sakägare, samtidigt som det ställer krav på Lantmäteriet att meddela föreskrifter som innebär en rimlig kostnad för dessa förrättningsärenden och en avvägning utifrån kraven på full kostnadstäckning.

Utredningens förslag

Utredningen har i kapitel 15 avsnitt 15.10.4 redogjort för Riksrevisionens rapport RiR 2025:9 *Avgiftsbelagda tjänster* om granskning av avgiftssättningen i tio myndigheter som inom offentligrättslig verksamhet har avgifter som de bestämmer storlek på och disponerar intäkter från.

Riksrevisionen bedömer bland annat att det finns möjligheter för regeringen att på ett tydligare sätt utöva styrning över myndigheternas avgiftsbelagda tjänster genom ett ökat fokus på produktivitet och effektivitet (s. 26 f). De styrmedel som regeringen förfogar över är till exempel förordningar, myndighetsdialoger och regleringsbrev eller särskilda regeringsuppdrag.

Utredningen föreslår mot bakgrund av de olika synpunkter som har framförts av myndigheter och sakägare och utredningens utvärdering av de nuvarande bestämmelserna för avgiftssättning i kapitel 15 att en tydligare bestämmelse i 1 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar ska ange att avgifter som bestäms enligt förordningen ska främja en kostnadseffektiv verksamhet och en avgiftssättning som är förutsägbar för sakägare.

Utredningen bedömer att en ny lydelse i 1 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar tillsammans med förslag som utredningen lägger fram i kapitel 7 om att Lantmäteriet ansvarar för uppföljning och redovisning av förrättningsverksamheten i hela landet, ger större möjligheter för regeringen att följa upp förrättningsverksamheten i hela landet.

16.4 En tydligare bestämmelse om uttag av avgifter i 4 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar

Avgiftssättningen inom förrättningsverksamheten bestäms utifrån bestämmelsen i 4 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar, de ytterligare föreskrifter som Lantmäteriet utfärdar i enlighet med 3 och 13 §§ i förordningen och de beslut om lägre avgifter som en kommunal lantmäterimyndighet kan tillämpa enligt 14 § i förordningen. Av 4 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar framgår att avgiften ska beräknas utifrån hur lång tid som

behövs för handläggning av förrättningen och införande i fastighetsregistret eller, i vissa fall, tas ut med fast belopp. Majoriteten av ärenden inom förrättningsverksamheten debiteras per timme, det vill säga utifrån hur lång tid som behövts för handläggningen. De avgifter en sakägare betalar ska täcka kostnaderna som lantmäterimyndigheten har för att handlägga ärendet enligt principen om full kostnadstäckning. Kostnaderna gäller personalkostnader för nedlagd tid och också overhead-kostnader för verksamheten, till exempel lokalkostnader.

En sakägare kan få betala mer för en tidsdebiterad förrättning som utförs av en oerfaren förrättningslantmätare eftersom det ofta krävs fler arbetade timmar för en oerfaren förrättningslantmätare jämfört med en erfaren sådan. Det innebär att sakägarens slutliga kostnader i stor utsträckning kan bero på omständigheter som sakägaren inte kan förutse eller påverka.

Som framgår av utredningens utvärdering i kapitel 15 har Riksrevisionen påtalat att avgiftsmodellen med tidsdebitering innebär få incitament till kostnadseffektivisering. Utredningen har i det kapitlet beskrivit att det från sakägare har framförts att principen om full kostnadstäckning innebär att myndigheten får betalt per timme oavsett hur effektiv handläggningen är. Det har också föreslagits att möjligheterna att tillämpa fast avgift för vissa förrättningar bör utökas.

Utredningen bedömer mot den bakgrunden att det finns ett behov av att förtydliga vilka kostnader som bör debiteras inom ramen för timtaxan och hur dessa kostnader ska beräknas. Det finns också ett behov av att överväga möjligheterna att debitera förrättningsverksamhet med fast avgift.

16.4.1 Avgifter som tas ut med timtaxa ska beräknas utifrån den tid som skäligen behövs för handläggningen

Förslag: Avgiften som enligt 4 § första stycket förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar debiteras med timtaxa ska beräknas utifrån den tid som skäligen behövts för handläggning av förrättningen och införande i fastighetsregistret.

Skälen för utredningens förslag

Avgiftssättningen inom förrättningsverksamheten utgår från principen om full kostnadstäckning. Utgångspunkten ska även i fortsättningen vara att kostnaderna för att bedriva förrättningsverksamhet täcks av de avgifter som tas ut av sakägarna.

Utredningen har i kapitel 15 beskrivit olika synpunkter på den nuvarande avgiftsmodellen. Riksrevisionen har i rapporten *Fastighetsbildningen i Sverige – handläggningstider, avgifter och reformbehov* (RIR 2022:3) bedömt att avgifterna i förrättningsverksamheten har stigit i en betydligt högre takt än vad som kan betraktas som rimligt (s. 41). Olika sakägare har framfört att avgiftssättningen upplevs i stor utsträckning påverkas av faktorer som ligger utanför sakägarens kontroll, som till exempel vilken enskild förrättningslantmätare som tilldelas ärendet.

Lantmäteriets föreskrifter LMFS 2025:2, som trädde i kraft den 1 juni 2025, anger att timtaxan för förrättningslantmätare är 1 800 kronor, för kart- och mätningsingenjör 1 800 kronor och för biträdande handläggare 1 200 kronor (6 § i LMFS 2025:2). Den nya timtaxan innebär en ökad enhetlighet jämfört med den tidigare timtaxan som differentierade kostnaden mellan förrättningslantmätare och kart- och mätningsingenjörer.

Timtaxan ska inte bara täcka personalkostnader utan även lokalkostnader och också kostnader för det som ingår i det övergripande ansvaret för all förrättningsverksamhet som till exempel it-system.

Avgifter som bygger på en timtaxa och en princip om full kostnadstäckning gör det svårt för lantmäterimyndigheten och sakägare att inledningsvis och under handläggningen göra en fullständig bedömning av vilka kostnader som förrättningen kommer att medföra. Faktorer inom förrättningsverksamheten som påverkar den slutliga kostnaden för sakägare är bland annat förrättningens komplexitet och eventuell förekomst eller frånvaro av överenskommelser mellan sakägare. Även myndighetsinterna förhållanden kan få stor betydelse för den slutliga kostnaden som ska tas ut av sakägaren. Det kan gälla den enskilde förrättningslantmätarens eller annan medarbetares erfarenhet och kompetens, eventuella oförutsedda händelser såsom behov av byte av handläggare och förekomsten eller frånvaron av etablerade rutiner, vägledningar och praxis inom det specifika området. Detta kan i relativt stor utsträckning vara en arbetsledningsfråga inom lant-

mäterimyndigheten och bör därför kunna lösas av lantmäterimyndigheten på ett sätt som innebär att kraven på effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet i genomförandet av förrättningsverksamhet tillgodoses.

Utredningen bedömer att det är viktigt att myndighetsinterna förhållanden får mindre genomslag i den slutliga kostnaden för sakägaren. En enskild sakägare kan inte påverka eller förutse vilken förrättningslantmätare som tilldelas ärendet eller om det uppstår ett behov av byte av handläggare.

Det måste givetvis finnas utrymme för att även icke erfarna förrättningslantmätare handlägger ärenden inom förrättningsverksamheten och därigenom skaffar sig den erfarenhet som krävs för att handlägga förrättningar så kostnadseffektivt som möjligt. Trots att det i viss utsträckning redan sker nedskrivningar av fakturabeloppet på grund av ”lärande i arbetet”, framstår det enligt utredningen fortfarande som ett konkret problem att en enskild sakägare i ett visst fall kan behöva betala avsevärt högre kostnader än en annan sakägare i ett likartat förrättningsärende.

Utredningen föreslår därför att det av 4 § i förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar ska framgå att när timtaxa tillämpas ska lantmäterimyndigheterna debitera sakägarna för den tid som skäligen behövts för handläggningen. Det innebär att den slutliga debiteringen alltid måste föregås av en skälighetsbedömning i det enskilda fallet.

En sådan skälighetsbedömning ska göras utifrån samtliga omständigheter i det enskilda fallet och innebär ett större bedömningsutrymme jämfört med endast bedömningen av vilka kostnader som behövts för handläggningen. Utifrån skälighetsbedömningen kan den slutliga kostnaden som ska debiteras sakägare sättas ned till exempel om den förrättningslantmätare som handlagt ärendet varit oerfaren och lagt ned ett större antal timmar än vad en genomsnittlig förrättningslantmätare hade gjort, om det uppstått behov av byte av handläggare i ärendet eller om myndigheten utan fog lagt ned arbete som inte skäligen behövts.

Skälighetsbedömningen innebär att det i ett enskilt fall kan vara så att lantmäterimyndigheten inte får full kostnadstäckning för all handläggning som utförts i ett enskilt ärende. Detta får i stället finansieras utifrån den samlade intäkten av all förrättningsverksamhet.

Tillsammans med utredningens övriga förslag om statens övergripande stöd, som innebär förutsättningar för en mer effektiv förrättningsverksamhet, bedömer utredningen att förslaget om att införa en bestämmelse om att det ska göras en skälighetsbedömning innan sakägare debiteras kostnaderna i ett förrättningsärende inte medför en ökad kostnad för sakägarna utan är till fördel för sakägarna.

Bestämmelsens tillämpning kan prövas av domstol om ett beslut om avgifter enligt timtaxa överklagas.

Tillämpningen av en bestämmelse som innebär att lantmäterimyndigheten endast kan debitera de kostnader som skäligen behövts för handläggningen bedöms kunna få stor betydelse för att öka rättssäkerheten och enhetligheten i lantmäterimyndigheternas uttag av avgifter. Ett syfte med utredningens förslag är också att öka förutsättningarna för att inom ramen för statens övergripande ansvar ta upp frågor om enhetlighet i avgiftssättningen och genom Lantmäteriets föreskriftsrätt utveckla en mer enhetlig avgiftssättning i hela landet.

Utredningen föreslår att det införs en bestämmelse i 4 § förordningen om att avgifter som debiteras med timtaxa ska beräknas utifrån den tid som skäligen behövts för handläggning av förrättningen och införande i fastighetsregistret.

16.4.2 Det finns förutsättningar för Lantmäteriet att meddela ytterligare föreskrifter om fast avgift för vissa förrättningar

Bedömning: Det finns förutsättningar för Lantmäteriet att meddela ytterligare föreskrifter om fast avgift för vissa förrättningar.

Skälen för utredningens bedömning

Av regeringens bemyndigande i 3, 6 och 13 §§ förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar framgår att Lantmäteriet får meddela föreskrifter om avgifterna och om verkställighet av förordningen. Lantmäteriet har meddelat föreskrifter i LMFS 2022:5 (senast ändrad genom LMFS 2025:2).

I 10 § LMFS 2025:2 anges bland annat att avgift tas ut i form av fasta belopp (grundbelopp och tilläggsbelopp) för att täcka den genomsnittliga kostnaden för arbete vid myndighetens ärendemottagning, hantering av inkomna handlingar, arbete med upprättande av räkningar, arbete med uppdatering av fastighetsregistret och beslut om inställande av förrättning när ansökan återkallats i sin helhet. Grundbeloppet är 6 500 kronor och tilläggsbeloppet är 12 000 kronor om förrättningen berört sex eller fler fastigheter. I 12 § LMFS 2025:2 anges också att enbart fast belopp debiteras för bland annat avvisande av en ansökan som är så ofullständig att den inte kan ligga till grund för en förrättning (6 500 kronor) och för vissa ärenden enligt anläggningslagen (1973:1149).

Av 4 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar framgår att avgiften antingen ska beräknas utifrån hur lång tid som behövs för handläggning av förrättningen och införande i fastighetsregistret eller, om det är särskilt föreskrivet, tas ut med fast belopp för vissa förrättningar, delar av förrättningar och i vissa fall införande i fastighetsregistret.

Utredningen bedömer att dessa bestämmelser ger förutsättningar för Lantmäteriet att meddela ytterligare föreskrifter om fasta avgifter.

De fasta avgifter som Lantmäteriet hittills har meddelat föreskrifter om avser inte kostnader för genomförande av själva förrättningen utan vissa mer administrativa kostnader vid handläggningen av ett förrättningsärende.

I Finland tillämpas samma princip om full kostnadstäckning för förrättningsverksamheten som i Sverige (3 § lag 558/1995 om fastighetsförrättningsavgift). Av jord- och skogsbruksministeriets förordning 968/2024 om fastighetsförrättningsavgift år 2025 framgår att avgifterna kan tas ut som fast avgift eller tidsdebiteras. I förordningen finns en bilaga med avgiftstabeller för vissa typer av förrättningar som anger fast avgift. Där anges till exempel att fast avgift för styckning, ägobyte, fogande av ett område till ett samfällt område med mera tas ut med en viss avgift baserat på den berörda arealen.

Utredningen bedömer att de nuvarande bestämmelserna i förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar ger förutsättningar för Lantmäteriet att på liknande sätt som i Finland meddela ytterligare föreskrifter om fast avgift för vissa förrättningar.

Fördelen med fasta avgifter, oavsett om de täcker kostnader i delar av eller en hel förrättning, är främst att avgiften blir mer för-

utsägbar för sakägare. Det blir också enklare för lantmäterimyndigheterna att utforma standardiserade beskrivningar i kostnadsunderlaget till räkningarna, vilket medför en enklare hantering och ökad transparens.

Fasta avgifter kan också ge ökade incitament för effektivitet. Riksrevisionens bedömning i rapporten *Fastighetsbildningen i Sverige – handläggningstider, avgifter och reformbehov* (RIR 2022:3) är att en ökad andel fasta avgifter kan öka förutsättningarna för förutsägbarheten och därmed incitamenten för effektivitet i förrättningsverksamheten (se s. 70 i rapporten).

Fasta avgifter kan också innebära vissa nackdelar genom att de kan innebära en risk för att full kostnadstäckning inte uppnås eller en risk för att vissa sakägare kan behöva betala mer än den faktiska tidsåtgången.

Utredningen bedömer att förutsägbarheten och incitamenten till ökad kostnadseffektivitet som bestämmelser om fast avgift innebär, skapar goda förutsättningar för Lantmäteriet att införa föreskrifter om fast avgift för vissa typer av förrättningar. Sådana föreskrifter behöver anpassas utifrån den genomsnittliga kostnaden för den aktuella typen av förrättning för att leva upp till kraven om full kostnadstäckning i förrättningsverksamheten. Sådana föreskrifter kan också ange förutsättningar för att inte tillämpa bestämmelsen om fast avgift och i stället tillämpa bestämmelserna om tidsdebitering.

Utredningen har i avsnitt 16.3.1 föreslagit en ny lydelse av 1 § i förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar som anger att bestämmelserna i förordningen ska främja en kostnadseffektiv förrättningsverksamhet och en mer förutsägbar avgiftssättning för sakägare. Utredningen bedömer att den föreslagna utformningen av bestämmelsen medför ökade incitament för Lantmäteriet att utifrån det bemyndigande som myndigheten redan har, meddela ytterligare föreskrifter om fasta avgifter som gäller förrättningsverksamheten. Det skulle öka förutsättningarna för förutsägbarhet och enhetlighet i avgiftssättningen.

16.4.3 En bestämmelse om fast avgift för mindre tidskrävande förrättningar

Förslag: Enligt 4 § andra stycket förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar ska avgift med fast belopp tas ut om handläggningen av en förrättning behövt högst 20 timmars arbete om det inte i ett enskilt fall finns särskilda skäl att beräkna avgiften enligt 4 § första stycket i förordningen.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen har i avsnitt 16.4.2 konstaterat att det finns förutsättningar för Lantmäteriet att meddela föreskrifter om fast avgift för vissa typer av förrättningar. De fasta avgifter som det nu finns föreskrifter om gäller administrativa åtgärder som behöver vidtas i en förrättning och inte den materiella handläggningen av förrättningen. Lantmäteriet har enligt gällande bestämmelser möjlighet att meddela föreskrifter om fasta avgifter som gäller hela ärendets handläggning.

Utredningen bedömer att det finns skäl att införa en bestämmelse i förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar som anger att mindre tidskrävande förrättningar som huvudregel ska debiteras med fast avgift. Syftet med en sådan bestämmelse är att ytterligare öka förutsättningarna för kostnadseffektivitet och förutsägbarhet för sakägare i avgiftssättningen.

Enligt utredningen bör bestämmelsen utformas så att om det vid förrättningens avslutande framgår att arbetet krävt mindre än ett visst antal timmar ska en fast avgift tillämpas. Att bedömningen ska göras när förrättningen avslutas kan förväntas leda till en högre tillämpningsgrad jämfört med om lantmäterimyndigheten skulle bedöma tidsåtgången i förväg, eftersom det ofta är svårt att i ett inledande skede närmare uppskatta vilken tidsåtgång som krävs.

En bestämmelse som innebär att lantmäterimyndigheten i vissa fall som huvudregel ska debitera en fast avgift bör medföra större incitament till kostnadseffektivitet i lantmäterimyndigheternas verksamhet. Det kan också skapa goda förutsättningar för en framtida utvärdering och uppföljning av vilka effekter en debitering med fast avgift får, i fråga om kundnöjdhet, effektivitet och i förhållande till principen om full kostnadstäckning. Enligt utredningens bedömning

får förslaget också en positiv effekt för förutsägbarheten i avgiftssättningen eftersom en sakägare kan förutse vilken avgift som kommer att tas ut för en förrättning om handläggningstiden understiger ett visst antal timmar.

Av uppgifter från Lantmäteriet framgår att cirka 14 procent av Lantmäteriets totala antal förrättningsärenden som ledde fram till ett avslutningsbeslut och slutfakturerades under år 2024 genomfördes med en total handläggningstid understigande 20 timmar. Av de förrättningsärenden som avbröts och avslutades med ett inställelsebeslut och slutfakturerades under år 2024 krävde cirka 77 procent en total handläggningstid understigande 20 timmar. Sammantaget krävde cirka 21 procent av Lantmäteriets totala antal förrättningsärenden, oavsett hur förrättningen avslutades, under 20 timmar att handlägga. Cirka 11 procent av förrättningsärendena, med en övervikt av inställelsebeslut, tog under 10 timmar att handlägga.

Uppdelat på ärendekategori framgår att majoriteten (cirka 93 procent) av ärenden om registrering av andelstal och överenskommelser i gemensamhetsanläggningar tog under 20 timmar att handlägga (inklusive inställelsebeslut), medan endast en liten andel (cirka 10 procent) av ärenden inom till exempel infrastruktur (inklusive inställelsebeslut) tog under 20 timmar att handlägga. Inom ärendekategorin privat bostadsbyggande tog cirka 16 procent av ärendena (inklusive inställelsebeslut) under 20 timmar att handlägga och inom ärendekategorin privat mark- och fastighetsutveckling tog cirka 21 procent av ärendena (inklusive inställelsebeslut) under 20 timmar att handlägga.

Utredningen bedömer att förrättningar som har en begränsad omfattning och medför högst 20 timmars arbete bör vara lämpliga att debitera med fast avgift. Detta gäller oavsett om förrättningen genomförs och avslutas med ett beslut om förrättning eller avslutas genom ett inställelsebeslut. Utredningen bedömer att en sådan bestämmelse ökar förutsägbarheten i avgiftssättningen för de sakägare som berörs.

Även om en fast avgift som huvudregel bör tillämpas för förrättningar som medför färre än 20 timmars arbete finns det enligt utredningen skäl att införa möjlighet till undantag från huvudregeln om fast avgift i syfte att undvika uppenbart oskäliga kostnader för sakägare. Undantagsmöjligheten ska tillämpas om det föreligger särskilda skäl att i stället debitera sakägaren en avgift enligt timtaxa på grund av att den faktiska handläggningstiden väsentligen understiger 20 tim-

mars arbete och det därmed framstår som oskäligt att debitera sakägaren en fast avgift. Utredningen bedömer därför att det av den nya bestämmelsen om fast avgift för förrättningsärenden som innebär högst 20 timmars arbete ska framgå att avgift enligt timtaxa ska debiteras om det i ett enskilt fall finnas särskilda skäl. Eftersom sakägaren i sådana fall ska debiteras per timme gäller bestämmelsen i 4 § första stycket förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar om att sakägaren ska debiteras de kostnader som skäligen behövts för handläggningen (se avsnitt 16.4.1).

Utredningen föreslår en ny bestämmelse i ett andra stycke i 4 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar som anger att lantmäterimyndigheten ska ta ut fast belopp i förrättningar som behöver högst 20 timmars arbete, om det inte i ett enskilt fall finns särskilda skäl att i stället beräkna avgiften enligt första stycket i bestämmelsen.

16.5 En tydligare bestämmelse i 5 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar

Enligt 5 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar ska lantmäterimyndigheten, om en sakägare begär det och om det är möjligt, lämna skriftligt anbud för en viss förrättning eller för en del av förrättningen. Innebörden av bestämmelsen är att lantmäterimyndigheten kan beräkna och lämna ett förslag på en fast avgift för en enskild förrättning eller del av denna, som sakägaren sedan kan acceptera eller avböja. Det rör sig alltså om ett anbud om fast avgift och inte fast avgift enligt föreskrifter som Lantmäteriet meddelat föreskrifter om genom LMFS 2025:2 eller fast avgift för mindre tidskrävande förrättningar enligt 4 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar som utredningen föreslår i avsnitt 16.4.3.

Bestämmelsen i 5 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar tillämpas i liten utsträckning och utredningen bedömer att det finns skäl att överväga möjligheterna att skapa bättre förutsättningar för sakägarnas möjlighet att begära skriftliga anbud utifrån bestämmelsen.

16.5.1 En skyldighet för lantmäterimyndigheten att tydligt informera om möjligheten att begära skriftligt anbud

Förslag: En ny bestämmelse i 5 § förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar ska ange att lantmäterimyndigheten ska informera sakägare om möjligheten att begära ett skriftligt anbud.

Skälen för utredningens förslag

Av utredningens utvärdering i kapitel 15 avsnitt 15.12.5 framgår att bestämmelsen i 5 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar om att lantmäterimyndigheten, om det är möjligt, ska lämna skriftligt anbud för en viss förrättning eller del av förrättning om en sakägare begär det, tillämpas i mycket liten utsträckning.

Det har också framgått av utvärderingen att Lantmäteriet och flera kommunala lantmäterimyndigheter inte tydligt informerar sakägare om möjligheten att begära ett skriftligt anbud på sin hemsida eller i samband med att en ansökan lämnas in (se kapitel 15 avsnitt 15.5.1).

Utredningen bedömer att en ökad tillämpning av bestämmelsen i 5 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar leder till en ökad förutsägbarhet, och därmed också rättssäkerhet, för sakägarna i förrättningsärenden.

En förklaring till att bestämmelsen om skriftligt anbud tillämpas i liten utsträckning kan vara att den kräver att sakägaren begär ett skriftligt anbud från lantmäterimyndigheten. Ett sätt att öka tillämpningen av bestämmelsen skulle alltså kunna vara att ta bort kravet på att sakägaren ska begära ett anbud. Att lämna ett anbud kräver dock en inte obetydlig arbetsinsats för lantmäterimyndigheten för att bedöma och beräkna kostnader för förrättningsärendet. Utredningen bedömer av den anledningen att det vore alltför betungande för lantmäterimyndigheterna att införa ett krav på att lämna skriftligt anbud i alla förrättningar.

Däremot är det enligt utredningen rimligt att det införs en bestämmelse i 5 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar om att sakägare ska informeras om möjligheten att begära ett skriftligt anbud (jfr även avsnitt 16.3.1). En ökad medvetenhet om bestämmelsens innehåll kan medföra en ökad användning av möjligheten

att begära ett skriftligt anbud, vilket i sin tur ökar förutsägbarheten i avgiftssättningen.

Enligt utredningens bedömning bör det vara enkelt och inte kräva någon större arbetsinsats för lantmäterimyndigheterna att på ett tydligt sätt informera sakägare om möjligheten att begära skriftligt anbud enligt 5 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar på sina hemsidor eller genom standardutskick i samband med att myndigheten lämnar bekräftelse på att ett ärende tagits emot. Enligt uppgifter från lantmäterimyndigheterna sker redan i stor utsträckning ett standardutskick med sådan information till den som är den första sökanden i ett förrättningsärende. Utredningen föreslår därför att det i bestämmelsen i 5 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar uttryckligen anges att lantmäterimyndigheten ska informera om möjligheten att begära skriftligt anbud.

16.6 De kommunala lantmäterimyndigheternas avgifter i förrättningsverksamhet

Regeringen har i 14 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar bemyndigat de kommunala lantmäterimyndigheterna att besluta om lägre avgifter än de som Lantmäteriet meddelat föreskrifter om. Det innebär att sakägare kan ha olika avgiftssättning beroende på var i landet den berörda fastigheten är belägen. Utredningen har i avsnitt 16.3.1 redogjort för att det är en viktig utgångspunkt för utredningens bedömningar och förslag att avgifterna i förrättningsverksamheten ska vara lika i hela landet.

16.6.1 De kommunala lantmäterimyndigheterna ska tillämpa de avgifter som framgår av Lantmäteriets föreskrifter

Förslag: En kommunal lantmäterimyndighet ska enligt 14 § förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar tillämpa de bestämmelser om avgifter som Lantmäteriet meddelar föreskrifter om.

Skälen för utredningens förslag

Utredningens utvärdering i kapitel 15 visar att avgiftssättningen inom förrättningsverksamheten i landet skiljer sig åt beroende på vilken lantmäterimyndighet som handlägger förrättningen. Regeringen har enligt 3, 6 och 13 §§ förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar bemyndigat Lantmäteriet att meddela närmare föreskrifter om avgifter för förrättningar, vilket Lantmäteriet gjort i föreskriften LMFS 2022:5 (senast ändrad genom ändringsföreskrift 2025:2). Regeringen har enligt 14 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar bemyndigat de kommunala lantmäterimyndigheterna att besluta om lägre avgifter än de som Lantmäteriet har meddelat föreskrifter om. Det innebär att sakägare betalar olika mycket för förrättningar beroende på var i landet den berörda fastigheten ligger.

Att avgiftssättningen inom avgiftsbelagd offentligrättslig verksamhet är lika i hela landet är av grundläggande betydelse för enhetlighet och rättssäkerhet för de enskilda som berörs av den offentligrättsliga verksamheten.

När det gäller förrättningsverksamheten har staten behållit det övergripande ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten i hela landet. Uppgiften är inte delegerad till en kommun även om kommunen fått regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. Den verksamhet som en kommunal lantmäterimyndighet svarar för är ett statligt ansvar.

Utifrån dessa förutsättningar är det enligt utredningen väsentligt utifrån både lantmäterimyndigheternas och sakägarnas perspektiv att de avgifter som tas ut för förrättningsverksamhet är lika för all förrättningsverksamhet i alla kommuner.

Den enskilde sakägaren som berörs av den myndighetsutövning som förrättningsverksamheten innebär ska inte påverkas av att staten organiserat ansvaret för att utföra förrättningsverksamheten i en geografisk uppdelning mellan Lantmäteriet och kommunala lantmäterimyndigheter. Grundläggande krav på myndighetsutövning och principiella skäl talar därför tydligt för att avgiftssättningen måste vara lika i hela landet, oavsett vilken lantmäterimyndighet som genomför förrättningsverksamheten. Enligt utredningen bör detta innebära att alla bestämmelser i förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar också ska gälla på samma sätt för alla lantmäterimyndigheter som ska tillämpa förordningen. Det innebär att bestämmelserna ska

ge förutsättningar för att tillämpas lika av alla lantmäterimyndigheter gentemot varje sakägare.

Utredningen föreslår därför att bestämmelsen i 14 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar om att kommunala lantmäterimyndigheter får bestämma lägre avgifter än Lantmäteriet ska ändras så att bestämmelsen anger att en kommunal lantmäterimyndighet ska tillämpa de bestämmelser om avgifter som fastställs i Lantmäteriets föreskrifter och alltså samma bestämmelser om avgifter som tas ut i förrättningsverksamheten i Lantmäteriet.

Att bestämmelsen i 14 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar ändras kan komma att påverka de kommunala lantmäterimyndigheternas förutsättningar att hantera budgeten för sin verksamhet. En bestämmelse som innebär att de kommunala lantmäterimyndigheterna inte längre kan bestämma lägre avgifter utan ska tillämpa samma avgifter som gäller för förrättningsverksamheten inom Lantmäteriet medför att de kommunala lantmäterimyndigheterna ska ta ut högre avgifter i de fall där de har tillämpat lägre avgifter än Lantmäteriet. Samtidigt ska avgifterna täcka både kostnaderna för Lantmäteriets övergripande ansvar för förrättningsverksamheten och förrättningsverksamheten inom den kommunala lantmäterimyndigheten. Eftersom avgiftssättningen inom de kommunala lantmäterimyndigheterna skiljer sig åt är det svårt att mer exakt förutse vad förslaget innebär för varje kommunal lantmäterimyndighet.

En ändring av bestämmelsen i 14 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar kan också innebära en potentiell risk för att de kommunala lantmäterimyndigheterna kommer att behöva anpassa sin budget till de avgifter som bestäms av Lantmäteriet. Samtidigt visar utredningens beskrivning i avsnitt 16.4.1 att avgiftssättningen i de kommunala lantmäterimyndigheterna i viss mån skiljer sig från avgiftssättningen i Lantmäteriet genom att lägre avgifter tas ut men att avgifterna också skiljer sig åt mellan de kommunala lantmäterimyndigheterna. Utredningens utvärdering av avgiftssättningen visar att skillnaderna sammantaget kan antas inte vara allt för stora.

Det är särskilt viktigt att Lantmäteriet i arbetet med föreskrifter om avgiftsnivåer har en nära och kontinuerlig dialog med de kommunala lantmäterimyndigheterna och att föreskrifterna om avgifter, som ska tillämpas av alla lantmäterimyndigheter, också tar hänsyn till förutsättningarna för alla lantmäterimyndigheter att uppnå full kostnadstäckning i förrättningsverksamheten i hela landet. Exempel-

vis skulle en gemensam beräkningsmodell för timtaxor kunna utvecklas för alla lantmäterimyndigheter som tar hänsyn till olika kostnadsnivåer i hela landet.

Den verksamhet som utförs genom att handlägga förrättningar innebär statlig myndighetsutövning oavsett vilken lantmäterimyndighet som utför den. Att sakägare i avgiftshänseende behandlas olika beroende på var i landet den berörda fastigheten ligger är inte förenligt med grundläggande krav på objektivitet och likabehandling i myndighetsutövning. Den nuvarande bestämmelsen i 14 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar svarar inte mot dessa krav.

Utredningen bedömer därför att det utifrån de krav på effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet som ska vara utgångpunkten för utredningens förslag är väl motiverat att införa en bestämmelse i 14 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet som innebär att avgiftssättningen blir lika i hela landet.

Utredningen föreslår därför att 14 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar ska ändras och ange att de kommunala lantmäterimyndigheterna ska tillämpa samma avgifter som fastställs i Lantmäteriets föreskrifter.

17 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

17.1 Ikraftträdande

Förslag: Lagändringarna i fastighetsbildningslagen (1970:988) och lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet ska träda i kraft den 1 januari 2027.

Bedömning: Författningsändringarna i förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar och förordning (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet kan träda i kraft en kort tid efter regeringens beslut om ändring i förordningarna.

Skälen för utredningens förslag

De nya eller ändrade bestämmelser i fastighetsbildningslagen och i lagen om kommunal lantmäterimyndighet som utredningen föreslår bör träda i kraft så snart som möjligt. Tidpunkten för ikraftträdande bör bestämmas med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarandet, fortsatt beredning inom Regeringskansliet, remissbehandling och riksdagsbehandling och också utifrån den tid som kan behövas för Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna att anpassa sina verksamheter utifrån förslagen i 2 och 6 §§ i lagen om kommunal lantmäterimyndighet. Utredningen föreslår därför att de föreslagna lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2027.

De ändringar utredningen föreslår i förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar och i förordningen med instruktion för

Lantmäteriet beslutas av regeringen som också beslutar om ikraftträdande av förordningsändringarna.

Utredningens bedömning är att förslagen om ändringar i förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar och i förordningen med instruktion för Lantmäteriet kan införas vid den tidpunkt som regeringen bedömer är lämpligt och att bestämmelserna kan träda i kraft en kort tid efter regeringens beslut om ändring i förordningarna.

17.2 Övergångsbestämmelser

17.2.1 Inledning och rättsliga utgångspunkter

När ny lagstiftning ska träda i kraft kan det finnas behov av särskilda övergångsbestämmelser som anger vad som ska gälla i de olika situationer som kan uppstå, till exempel i fråga om tillämpligheten av ny lag på tidigare inträffade händelser.

Om det saknas övergångsbestämmelser till ny lagstiftning finns vissa grundläggande principer som får betydelse för hur den nya lagen ska tillämpas. Inom straffrättens område finns ett förbud mot att tillämpa en straff- eller skattelag retroaktivt i 2 kap. 10 § regeringsformen. En allmän grundsats är annars att det görs en uppdelning mellan processuella och materiella bestämmelser, där processuella bestämmelser som utgångspunkt tillämpas omedelbart även i pågående mål och ärenden, medan materiella bestämmelser tillämpas först i fråga om förhållanden som inträtt efter ikraftträdandet (NJA 2020 s. 285 och prop. 1985/86:1 huvuddelen s. 860 och bilagedelen s. 335).

Inom förvaltningsrättens område är den beskrivna principen modifierad. Utgångspunkten är att både processuella och materiella bestämmelser är omedelbart tillämpliga vid ikraftträdandet om inte övergångsbestämmelser anger annorlunda. Materiella bestämmelser till en enskilds nackdel bör dock inte tillämpas retroaktivt, om det inte är föreskrivet i särskilda övergångsbestämmelser eller om det av regelsystemet i övrigt tydligt kan utläsas att en sådan tillämpning är avsedd (se bland annat RÅ 1988 ref. 132 och RÅ 1996 ref. 57). Även materiella bestämmelser som gynnar en enskild bör i vissa fall inte tillämpas retroaktivt (se RÅ 2003 ref. 88 och RÅ 2004 ref. 82).

Med dessa utgångspunkter redovisar utredningen i det följande sina ställningstaganden till behovet av övergångsbestämmelser gällande utredningens förslag.

17.2.2 Övergångsbestämmelser till ändringarna i fastighetsbildningslagen (1970:988)

Bedömning: Det saknas behov av övergångsbestämmelser till den föreslagna nya lydelsen av 4 kap. 7 § fastighetsbildningslagen (1970:988).

Förslag: Det bör införas en övergångsbestämmelse till den föreslagna nya lydelsen av 4 kap. 7 a § fastighetsbildningslagen.

Skälen för utredningens förslag

Den föreslagna nya lydelsen av 4 kap. 7 § fastighetsbildningslagen innebär att den statliga lantmäterimyndigheten ska handlägga förrättningar där en statlig myndighet eller ett statligt helägt bolag är sökande. Huvudregeln när bestämmelser beslutas som innebär att en annan myndighet ska handlägga ärenden är att samtliga pågående ärenden ska lämnas över till den nya myndigheten i samband med att lagen träder i kraft. Utredningen bedömer att pågående ärenden hos kommunala lantmäterimyndigheter som har inletts genom att en statlig myndighet eller ett statligt helägt bolag är sökande i samband med ikraftträdandet ska överlämnas till Lantmäteriet. Det saknas därför behov av en särskild övergångsbestämmelse.

Den föreslagna ändringen i 4 kap. 7 a § fastighetsbildningslagen innebär att lantmäterimyndigheten får fatta beslut som innebär att en sakägare ska betala ökade förrättningskostnader som uppstår vid en överlämning av en förrättning till Lantmäteriet om begäran om överlämning har skett i uppenbart otillbörligt syfte. Bestämmelsen gäller enskilda sakägare och kan medföra ett betungande beslut. Utredningen bedömer därför att det bör införas en övergångsbestämmelse som anger att den äldre lydelsen av 4 kap. 7 a § fastighetsbildningslagen tillämpas på kostnader för förrättningar som inletts före ikraftträdandet.

17.2.3 Övergångsbestämmelser till lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet

Bedömning: Det saknas behov av övergångsbestämmelser till ändringarna i lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet.

2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet

Utredningen bedömer att det är angeläget att den nya bestämmelsen i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet, om villkoren för regeringens tillstånd för att en kommun ska kunna inrätta en kommunal lantmäterimyndighet, införs så snart som möjligt och att den, i enlighet med huvudregeln inom det förvaltningsrättsliga området, ska tillämpas även på pågående ansökningar om tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. Utredningen bedömer därför att det saknas behov av en särskild övergångsbestämmelse.

6 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet

Utredningens förslag innebär att 6 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet förtydligas så att det tydligt anges att tillsynen över verksamheten vid de kommunala lantmäterimyndigheterna avser att en kommunal lantmäterimyndighet fortlöpande uppfyller villkoren enligt 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet. Bestämmelsen tydliggör det som framhölls i förarbetena till den nuvarande bestämmelsen i 6 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

Det datum för ikraftträdande av de nya bestämmelserna i lagen om kommunal lantmäterimyndighet som utredningen föreslår ger dels de kommunala lantmäterimyndigheterna tid att anpassa organisationerna utifrån de villkor som utredningen föreslår ska gälla enligt 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet, dels Lantmäteriet tid att utforma tillsynen utifrån den nya bestämmelsen. Redan nu gällande bestämmelser om Lantmäteriets tillsyn ställer krav på att en kommunal lantmäterimyndighet inom ramen för tillsynsärendets handläggning ska få rimlig tid att åtgärda eventuella brister innan det kan bli aktuellt för Lantmäteriet att göra en anmälan som kan leda till att regeringen beslutar att återkalla ett tillstånd att inrätta en

kommunal lantmäterimyndighet. Utredningen bedömer därför att det saknas behov av en övergångsbestämmelse.

Andra förslag om ändringar i lagen om kommunal lantmäterimyndighet

Utredningen har föreslagit förtydliganden och ändringar i 4, 5 och 5 a §§ lagen om kommunal lantmäterimyndighet. Ändringarna avser bland annat de kommunala lantmäterimyndigheternas ansvar för förrättningar och ärenden, övergången från Lantmäteriet till en kommunal lantmäterimyndighet och de kommunala lantmäterimyndigheternas förutsättningar för att genomföra uppdragsverksamhet. Enligt utredningen behöver det inte införas några övergångsbestämmelser utan ändringarna i dessa bestämmelser kan tillämpas när de nya bestämmelserna i lagen om kommunal lantmäterimyndighet träder i kraft.

17.2.4 Övergångsbestämmelser som gäller ändringar i förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar

Bedömning: Det är regeringen som beslutar om de ändringar som föreslås i förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar, när ändringarna ska träda i kraft och om det behövs en övergångsbestämmelse. Utredningen bedömer att de föreslagna ändringarna i 4 och 5 §§ förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar kan träda i kraft så snart som möjligt. Utredningens bedömning är att det finns behov av en övergångsbestämmelse som innebär att de föreslagna ändringarna inte ska tillämpas när det gäller avgifter för förrättningar som har påbörjats före det att förordningen om ändringar i förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar träder i kraft. Utredningens bedömning är att det inte finns behov av övergångsbestämmelser när det gäller de andra ändringarna i förordningen som utredningen föreslår.

Det är regeringen som beslutar om ändringar i förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar och också om övergångsbestämmelser. I det följande redovisas utredningens bedömningar.

Utredningen bedömer att de föreslagna ändringarna i 4 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar bör anses som gynnande för enskilda. Det är angeläget att de föreslagna ändringarna träder i kraft så snart som möjligt. Mot bakgrund av uttalanden i rättsfallen RÅ 2003 ref. 88 och RÅ 2004 ref. 82 bedömer utredningen att det finns behov av en övergångsbestämmelse som innebär att den tidigare bestämmelsen i 4 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar ska tillämpas när en förrättning har inletts före det datum som ändringarna träder i kraft.

Utredningen bedömer att den föreslagna ändringen i 5 § förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar är en processuell bestämmelse. Eftersom den förutsätts tillämpas innan eller i samband med att ett ärende inleds, bör det införas en övergångsbestämmelse som anger att för förrättningar som inletts före ikraftträdandet tillämpas 5 § i sin äldre lydelse.

Utredningen har också föreslagit ändringar i 1, 2 och 14 §§ förordningen om avgifter vid lantmäteriförrättningar som ska främja en kostnadseffektiv verksamhet och en avgiftssättning som är förutsägbar för sakägarna, vilka kostnader som avgifterna ska omfatta och en ny bestämmelse om de kommunala lantmäterimyndigheternas avgiftsuttag. Utredningen bedömer att det saknas behov av övergångsbestämmelser när det gäller dessa ändringar i förordningen.

17.2.5 Övergångsbestämmelser som gäller ändringar i förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet

Bedömning: Utredningens bedömning är att det saknas behov av övergångsbestämmelser som gäller ändringarna i förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet.

Det är regeringen som bestämmer när ändringarna i förordningen med instruktion för Lantmäteriet ska träda i kraft och om det behövs en övergångsbestämmelse. Utredningens bedömning är att det sak-

nas skäl att införa övergångsbestämmelser till förslagen om ändringar i 5, 5 a och 12 §§ förordningen med instruktion för Lantmäteriet.

18 Konsekvenser av utredningens förslag

I kommittéförordningen (1998:1474) och i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning finns bestämmelser som innebär att utredningen ska redovisa konsekvenser som förslagen i betänkandet kan medföra. En ny förordning (2024:183) om konsekvensutredningar och vissa nya bestämmelser i kommittéförordningen trädde i kraft den 6 maj 2024. Dessa bestämmelser gäller inte utredningar som har tillsatts före ikraftträdandet. Utredningens beskrivningar och analyser utgår därför från bestämmelserna i 2007 års förordning om konsekvensutredning vid regelgivning och tidigare bestämmelser i kommittéförordningen.

Utredningens direktiv preciserar den konsekvensutredning som blir relevant utifrån det uppdrag som utredningen ska redovisa. I direktiven anges att utredningen ska redovisa konsekvenserna av de förslag som lämnas, vilket innefattar bland annat konsekvenser för fastighetsägare och samhällsplanering. Utredningen ska också redogöra för förslagens samhällsekonomiska effekter. Om förslagen kan förväntas leda till offentligfinansiella kostnader ska utredningen föreslå hur dessa ska finansieras och om något av förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen ska utredningen redovisa de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen.

Utgångspunkten för utredningens uppdrag är att staten har det övergripande ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten och att kommuner även i fortsättningen ska kunna ges tillstånd av regeringen att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet som svarar för förrättningar inom kommunen. Utredningen ska lämna förslag som förtydligar statens övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten, förslag om tydligare bestämmelser i lagen om kommunal lantmäterimyndighet om förutsättningarna för en kommun att få

tillstånd att bilda en kommunal lantmäterimyndighet, förslag om en kommunal lantmäterimyndighets ansvarsområde och förslag om tillsynen över de kommunala lantmäterimyndigheterna. Förslagen ska bygga på en analys utifrån samhällsutvecklingen, en effektivare samhällsbyggnadsprocess, enskildas rättssäkerhet och de krav som ställs för handläggning av säkerhetskänslig verksamhet.

Utredningen har utifrån sina direktiv föreslagit bestämmelser som förtydligar statens övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten (kapitel 7), nya och tydligare bestämmelser i fastighetsbildningslagen och lagen om kommunal lantmäterimyndighet om vilken förrättningsverksamhet som en kommunal lantmäterimyndighet ska svara för och vilka förrättningar som ska ges in till och handläggas av Lantmäteriet, vilka förrättningar som ska överlämnas till Lantmäteriet och en ny bestämmelse om en kommunal lantmäterimyndighets uppdragsverksamhet (kapitel 9), nya bestämmelser i lagen om kommunal 9 om vilka villkor som ska gälla för att en kommun ska få regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet (kapitel 11) och en tydligare bestämmelse i samma lag om tillsynen över de kommunala lantmäterimyndigheterna (kapitel 14).

Utredningen har också föreslagit ändringar i förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar. Dessa förslag omfattas inte av bestämmelserna om konsekvensutredning (2 § 2 p förordningen [2007:1244] om konsekvensutredning vid regelgivning).

Utredningen har kontinuerligt under arbetets gång övervägt och beaktat konsekvenser för lantmäterimyndigheterna, kommuners plan- och byggverksamhet, samhällsbyggnadsprocessen och enskilda sakägare och utifrån dessa överväganden utformat förslagen.

Enligt direktiven är en stor del av utredningens uppdrag att lämna förslag som förtydligar redan gällande bestämmelser och därmed inte att föreslå alternativa bestämmelser.

I de delar utredningen i enlighet med direktiven föreslår nya eller ändrade bestämmelser är syftet med förslagen att öka förutsättningarna för effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet inom fastighetsbildningsverksamheten i landet.

Konsultbolaget Governo AB har haft utredningens uppdrag att göra en analys av samhällsekonomiska effekter av utredningens förslag. Analysen har varit en utgångspunkt för utredningens konsekvensbeskrivningar.

18.1 Statens övergripande ansvar

Utredningen har i kapitel 7 föreslagit att statens övergripande ansvar ska förtydligas genom bestämmelser i förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet om att Lantmäteriet ansvarar för att tillhandahålla utbildningar, handböcker, handledningar, rutiner, riktlinjer och motsvarande övergripande stöd, ärendehanteringssystem och andra tekniska handläggningsstöd som ska vara tillgängliga för och användas i all förrättningsverksamhet i hela landet. Utredningen föreslår därför också att de kommunala lantmäterimyndigheterna enligt en ny bestämmelse i 2 § lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet ska vara skyldiga att använda det ärendehanteringssystem och andra tekniska handläggningsstöd som Lantmäteriet tillhandahåller. Utredningen har också föreslagit en bestämmelse i 5 a § förordningen med instruktion för Lantmäteriet om att Lantmäteriet ska ansvara för att följa upp redovisa resultatet av alla lantmäterimyndigheters verksamhet i sin årsredovisning.

18.1.1 Samhällsekonomiska effekter av förslagen om Lantmäteriets övergripande ansvar

Utredningens förslag i kapitel 7 om förtydligande av statens övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten grundar sig på en beskriven analys av både för- och nackdelar ur ett samhällsperspektiv, ur lantmäterimyndigheternas perspektiv och ur sakägares perspektiv.

Förslaget om ett förtydligande av statens övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten förväntas ge positiva effekter för förrättningsverksamheten i hela landet. Genom att Lantmäteriet får ett tydligare ansvar för att till all förrättningsverksamhet i hela landet tillhandahålla ett gemensamt ärendehanteringssystem, olika tekniska och andra övergripande stöd och kompetensutveckling, skapas goda förutsättningar att genomföra all förrättningsverksamhet effektivt, enhetligt och rättssäkert. Det innebär att det utifrån en sakägares perspektiv skapas förutsättningar för ökad enhetlighet, förutsägbarhet och rättssäkerhet oavsett vilken lantmäterimyndighet som handlägger ärendet.

Förslaget innebär också att Lantmäteriet ska följa upp och redovisa resultatet av alla lantmäterimyndigheters förrättningsverksam-

het. Det ger bättre förutsättningar för Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna att fortlöpande och årligen följa och analysera både kvaliteten och effektiviteten i förrättningsverksamheten. Det ger i sin tur regeringen förutsättningar att både fortlöpande och varje år genom Lantmäteriets årsredovisning följa förrättningsverksamheten i hela landet och också vilka effekter olika regeringsuppdrag ger.

I förlängningen bedöms utredningens förslag innebära positiva effekter för andra verksamheter som har samband med förrättningsverksamhet, exempelvis samhällsbyggnadsprocessen, infrastrukturutveckling eller andra viktiga nationella intressen.

Utredningen bedömer att de positiva effekterna av förslagen om en tydligare rättslig reglering av statens övergripande ansvar och förutsättningar för en kontinuerlig och fortlöpande uppföljning av all fastighetsbildningsverksamhet i hela landet ger ökad likvärdighet för sakägare i hela landet och skapar förutsättningar för en mer effektiv ärendehantering i all förrättningsverksamhet. Även om vissa tillfälliga ekonomiska konsekvenser kan uppstå för Lantmäteriet och kommunala lantmäterimyndigheter, har förslagen en tydlig positiv effekt för en enhetlig, effektiv och rättssäker förrättningsverksamhet i hela landet som överväger eventuella nackdelar som kan uppstå under en övergångsperiod för genomförande av förslagen.

18.1.2 Vilka påverkas av förslagen

Lantmäteriet påverkas positivt av utredningens förslag men det ställs också nya krav på att Lantmäteriet tillhandahåller allt övergripande stöd på lika villkor till all förrättningsverksamhet i Lantmäteriet och i de kommunala lantmäterimyndigheterna. I och med att Lantmäteriets ansvar tydliggörs i en särskild bestämmelse i förordningen med instruktion för Lantmäteriet, får myndigheten tydliga förutsättningar att genomföra alla delar av det övergripande ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten så att det ger lika förutsättningar både för förrättningsverksamhet i Lantmäteriet och i kommunala lantmäterimyndigheter.

De kommunala lantmäterimyndigheterna påverkas positivt av förslagen genom att de får tillgång till utbildningar, handböcker, handledningar, rutiner, riktlinjer och motsvarande övergripande

stöd, ärendehanteringssystem och andra tekniska handläggningsstöd utifrån samma förutsättningar som förrättningsverksamheten inom Lantmäteriet. En kommunal lantmäterimyndighet som har utvecklat egna arbetssätt som är anpassade till kommunens genomförande av plan- och byggprocessen och också använder kommunens system för uppföljning kan kortsiktigt ställas inför utmaningar. Myndigheten behöver då lägga större vikt vid att medarbetarna får delta i de utbildningar och använda det övergripande stöd som Lantmäteriet tillhandahåller i förrättningsverksamheten och också använda samma system för ärendehantering och uppföljning som Lantmäteriet ska tillhandahålla till alla lantmäterimyndigheter.

Både Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna påverkas positivt av förslaget om en kontinuerlig uppföljning av fastighetsbildningsverksamheten i hela landet eftersom det skapar bättre förutsättningar för enhetlighet och effektivitet. Det ökar också möjligheterna för regeringen att följa upp fastighetsbildningsverksamheten i hela landet.

Förslagen får en positiv effekt för sakägare i förrättningsverksamhet genom att förslagen förbättrar förutsättningarna för en effektiv, enhetlig och rättssäker förrättningsverksamhet i hela landet. Sakägare i förrättningar kan vara enskilda, statliga myndigheter, kommuner, företag eller andra organisationer.

18.1.3 Kostnader för att genomföra förslagen

Förslagen om tydligare bestämmelser om Lantmäteriets övergripande stöd bedöms inte medföra några direkta ekonomiska konsekvenser för staten, eftersom kostnaderna för det övergripande stödet finansieras genom avgifter som betalas i all förrättningsverksamhet. Lantmäteriet har yrkat medel för införande av ett nytt ärendehanteringssystem i sitt budgetunderlag för perioden 2026–2028. Behovet av ett nytt ärendehanteringssystem är inte en följd av utredningens förslag utan skälet är att Lantmäteriet bedömt att det tidigare systemet inte uppfyller de krav som i dag ställs på sådana system och därför behöver ersättas av ett nytt system.

Samtidigt som förslagen bedöms leda till positiva effekter för bland annat effektivitet och enhetlighet inom förrättningsverksamheten, kan förslagen på kort sikt innebära vissa kostnader för lant-

mäterimyndigheterna i samband med genomförandet. Det gäller särskilt införandet av ett nytt ärendehanteringssystem i all förrättningsverksamhet och förslaget om att de kommunala lantmäterimyndigheterna ska använda detta ärendehanteringssystem. Också förslagen som gäller utbildningar och annat övergripande stöd kan innebära tillfälligt ökade kostnader genom att både Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna behöver få tillgång till allt övergripande stöd och också använda stödet i förrättningsverksamheten. Det har inte varit möjligt för utredningen att mer exakt redovisa vilka kostnader som uppkommer vid införandet av de föreslagna bestämmelserna om statens övergripande ansvar men kostnaderna bedöms vara begränsade och kunna hanteras eftersom den tid för ikraftträdande som utredningen föreslår gör det möjligt att anpassa verksamheten inom rimlig tid.

Förslagen innebär också att det blir tydligt att det övergripande stödet ska finansieras av de avgifter som betalas av sakägare i förrättningsverksamheten. De gällande bestämmelserna om avgifter för förrättningsverksamhet innebär huvudsakligen att en timkostnad debiteras och att avgiften därmed bestäms utifrån det antal timmar som har lagts ned på ett förrättningsärende. Ett enhetligt övergripande stöd till all förrättningsverksamhet gör det möjligt att utföra förrättningsverksamhet i hela landet på ett effektivt, enhetligt och rättssäkert sätt. Det innebär att förrättningsverksamheten på sikt får förutsättningar att utföras genom färre antal timmar och samtidigt motsvara krav på hög kvalitet och rättssäkerhet. Utredningens förslag som gäller det övergripande stödet till all förrättningsverksamhet i hela landet bör därmed kunna innebära att timkostnadsnormen inte behöver höjas och att ett ärende kan handläggas med ett färre antal nedlagda timmar. Det innebär att sakägarnas totala kostnader i ett förrättningsärende minskar.

18.2 Ansvar för förrättningsverksamhet

Utredningen har i kapitel 9 föreslagit nya och tydligare bestämmelser om vilka förrättningar de kommunala lantmäterimyndigheterna ska svara för. Utredningen föreslår en ny bestämmelse i 4 kap. 7 § fastighetsbildningslagen (1970:988) som innebär att förrättningar där en statlig myndighet eller ett statligt helägt bolag är sökande ska

ges in till och handläggas av Lantmäteriet och en ny bestämmelse i 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet om att den kommunala lantmäterimyndigheten ska överlämna förrättningar och ärenden där det kan antas att säkerhetsskyddslagen är tillämplig. Utredningen har i samma kapitel lämnat förslag som innebär att om en sakägare har begärt överlämning av en förrättning till Lantmäteriet i uppenbart otillbörligt syfte får beslut fattas om att sakägaren ska betala de ökade förrättningskostnaderna oavsett hur förrättningskostnaderna i övrigt ska fördelas. Utredningen har också föreslagit en ny bestämmelse i 5 a § lagen om kommunal lantmäterimyndighet som innebär att de kommunala lantmäterimyndigheterna får utföra uppdragsverksamhet under förutsättning att verksamheten inte påverkar myndighetens oberoende i förhållande till kommunen och verksamhetens omfattning inte medför en negativ inverkan på handläggningstiderna i myndighetens förrättningsverksamhet. Bestämmelsen beskriver i olika punkter den uppdragsverksamhet som en kommunal lantmäterimyndighet kan utföra och i en särskild bestämmelse att en kommunal lantmäterimyndighet ska ta ut avgifter för uppdragsverksamheten.

18.2.1 Samhällsekonomiska effekter av förslagen om ansvaret för förrättningsverksamheten

Utredningens förslag i kapitel 9 om de kommunala lantmäterimyndigheternas ansvarsområde grundar sig på utförliga analyser av både för- och nackdelar ur ett samhällsperspektiv, lantmäterimyndigheternas perspektiv, sakägares rättssäkerhet och olika perspektiv som behöver bedömas när det gäller säkerhetskänslig verksamhet.

Förslagen om tydligare och mer förutsägbara bestämmelser om vilka ärenden som ska handläggas av kommunala lantmäterimyndigheter bedöms leda till en ökad rättssäkerhet och effektivitet ur ett nationellt perspektiv. Att ärenden som är viktiga för Sveriges infrastruktur eller på annat sätt är av nationellt intresse handläggs samlat av Lantmäteriet leder till ökade förutsättningar för en samordnad process i fastighetsbildningsverksamheten och en hög kompetens vid handläggningen. Samma fördelar uppnås genom förslaget om att förrättningsärenden som kan antas omfattas av säkerhetsskyddslagens tillämpningsområde ska överlämnas till Lantmäteriet innan handläggningen påbörjas och innebär också bättre förutsätt-

ningar att motsvara högt ställda krav på säkerhetsskydd. Förslagen får därför en positiv effekt för viktiga samhällsintressen avseende till exempel infrastrukturutbyggnad och nationella säkerhetsintressen.

18.2.2 Vilka påverkas av förslagen

Förslagen påverkar främst Lantmäteriet som kommer att handlägga fler förrättningar där statliga myndigheter och statligt helägda bolag är sökande och också ärenden som kan antas beröra säkerhetskänslig verksamhet och därför ska överlämnas av en kommunal lantmäterimyndighet.

De kommunala lantmäterimyndigheterna påverkas genom att de kommer att handlägga färre förrättningsärenden.

Utredningen bedömer att förslaget om att Lantmäteriet ska handlägga förrättningar där en statlig myndighet eller ett statligt helägt bolag är sökande gäller ett begränsat antal ärenden. Under år 2024 fanns det 20 statliga myndigheter som förvaltar fastigheter. Vid årsskiftet 2023/2024 fanns det 37 statligt helägda bolag (skr. 2023/24:140 s. 26). Utredningen har ingen uppgift om hur många av dessa bolag som äger fastigheter.

Utredningens förslag gäller endast de statliga myndigheter som förvaltar statligt ägda fastigheter, statligt helägda bolag som är fastighetsägare och övriga ansökningar där en statlig myndighet eller statligt helägt bolag är sökande, till exempel ansökningar från Trafikverket om vägrätt enligt väglagen (1971:948).

Förslaget om att förrättningar där statliga myndigheter eller statligt helägda bolag är sökande ska handläggas av Lantmäteriet påverkar de statliga myndigheter och statligt helägda bolag som är sökande i förrättningar. Förslagen kan förväntas leda till förbättrade möjligheter för sakägarna att samordna och standardisera förfarandet både i ansökningsskedet och under förrättningens fortsatta handläggning. Förslaget som innebär krav på överlämning av ärenden till Lantmäteriet om det kan antas att säkerhetsskyddslagen är tillämplig, påverkar sakägarna i dessa ärenden. Eftersom överlämnandet ska ske innan handläggningen av ärendet påbörjas bör handläggningen av ärendet och därmed den avgift som sakägare ska betala inte påverkas mer än marginellt.

Vissa sakägare i förrättningar kan också påverkas av utredningens förslag om att en sakägare som i uppenbart otillbörligt syfte begär att en förrättning ska överlämnas till Lantmäteriet ska betala de ökade förrättningskostnaderna som överlämningen till Lantmäteriet innebär, oavsett hur förrättningskostnaderna i övrigt ska fördelas mellan sakägarna. Förslaget kan leda till positiva effekter i form av minskad risk för överlämningar i ett sent skede av processen. För en enskild sakägare som bedöms ha begärt att ett ärende överlämnas till Lantmäteriet i uppenbart otillbörligt syfte får förslaget en betungande effekt. Utredningen bedömer att den effekten bör vara begränsad.

18.2.3 Kostnader för att genomföra förslagen

Förslaget innebär inte några ökade kostnader för staten på sikt. Oavsett om förrättningsärenden handläggs av Lantmäteriet eller av en kommunal lantmäterimyndighet ska avgifter finansiera förrättningarna enligt principen om full kostnadstäckning, vilket innebär att de samhällsekonomiska effekterna i huvudsak uppstår inom den avgiftsfinansierade verksamheten och därmed inte påverkar statsbudgeten.

I samband med att förslaget om att alla förrättningar där staten eller ett statligt helägt bolag är sökande träder i kraft kommer pågående förrättningsärenden överlämnas från kommunala lantmäterimyndigheter till Lantmäteriet, vilket innebär att vissa administrativa kostnader uppstår. Enligt utredningens förslag ska sakägare inte betala de förrättningskostnader som uppstår med anledning av överlämningen. Utredningen bedömer att det är svårt att beräkna omfattningen av kostnaderna eftersom dessa beror på det antal ärenden som berörs i samband med ikraftträdandet. En mer konkret analys av kostnaderna kan göras först när lagstiftningen trätt i kraft och det då framgår hur många pågående ärenden som behöver överföras till Lantmäteriet. Utifrån den analysen kan ett eventuellt behov av att Lantmäteriet tillförs medel i form av ett engångsanslag bedömas.

Förslaget om att förrättningsärenden där en statlig myndighet eller ett statligt helägt bolag är sökande ska ges in direkt till Lantmäteriet, kan leda till minskade intäkter för vissa av de kommunala

lantmäterimyndigheterna. Som ett exempel och med ett antagande om att antalet ärenden som berörs utgör två procent av de kommunala lantmäterimyndigheternas totala antal ärenden, skulle en genomsnittlig kommunal lantmäterimyndighet förlora cirka 140 000 kronor i intäkter. Samtidigt leder förslaget till minskade kostnader för samma kommunala lantmäterimyndigheter och bör därför på sikt vara kostnadsneutralt även för de kommunala lantmäterimyndigheterna. Redan gällande bestämmelser innebär att en stor del av de ärenden som enligt utredningens förslag ska ges in direkt till Lantmäteriet enligt gällande bestämmelser ska överlämnas av en kommunal lantmäterimyndighet till Lantmäteriet. De flesta fastigheter som ägs av statliga myndigheter eller statligt helägda bolag ligger dessutom i kommuner där förrättningar handläggs av Lantmäteriet (se beskrivningen av statistiken i kapitel 9 avsnitt 9.3.2). De ekonomiska konsekvenserna bedöms därför vara begränsade och hanterbara för berörda kommunala lantmäterimyndigheter.

Utredningens förslag om att en kommunal lantmäterimyndighet utan dröjsmål ska överlämna förrättningar och andra ärenden där det kan antas att säkerhetsskyddslagen är tillämplig bedöms leda till minskade kostnader för de kommunala lantmäterimyndigheterna. De kommunala lantmäterimyndigheterna har då inte längre kostnader för handläggning av dessa ärenden eller kostnader för att den kommunala lantmäterimyndighetens organisation av arbetet och lokaler uppfyller kraven i säkerhetsskyddslagen.

Förslaget bedöms inledningsvis vara kostnadsneutralt för sakägarna. En ökad effektivitet genom samordning och specialkompetens i de förrättningar och ärenden som enligt utredningens förslag alltid ska handläggas av Lantmäteriet ger förutsättningar för ökad effektivitet vilket på sikt kan innebära minskade kostnader för de berörda sakägarna.

Sammantaget gör utredningen bedömningen att förslaget innebär begränsade kostnader i samband med genomförandet för såväl staten som de kommunala lantmäterimyndigheterna och att förslaget på sikt är kostnadsneutralt. De positiva effekter som förslaget får på förutsättningarna för effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet i handläggningen av de ärenden som berörs av förslaget bedöms överväga den begränsade påverkan på de kommunala lantmäterimyndigheternas verksamhet.

18.3 De kommunala lantmäterimyndigheternas organisation

Utredningen har i kapitel 11 föreslagit att villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet för att en kommun ska få tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet ska förtydligas och anpassas till de villkor som behöver uppfyllas utifrån samhällsutvecklingen och regeringens praxis i tillståndsärenden. Förslagen innebär att kommunen vid ansökan och fortlöpande ska kunna visa att en kommunal lantmäterimyndighet kommer ha hela kommunen som sitt verksamhetsområde, att myndighetens arbetsuppgifter väsentligen kommer att begränsas till förrättningsverksamhet, att myndighetens verksamhet beräknas få en sådan omfattning att nödvändig kompetens kan upprätthållas och att myndigheten får en för ändamålet lämplig organisation som innebär att myndighetens lokaler och medarbetare är oberoende i förhållande till kommunen, att myndigheten får ett tillräckligt antal medarbetare som har den kompetens och erfarenhet som krävs för att handlägga förrättningar och att myndigheten kommer att använda ärendehanteringssystem och andra tekniska handläggningsstöd som Lantmäteriet tillhandahåller.

18.3.1 Samhällsekonomiska effekter av förslagen om villkoren för att få tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet

Utredningens förslag i kapitel 11 om vilka villkor som fortlöpande ska vara uppfyllda för att få regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet har utformats utifrån analyser av för- och nackdelar utifrån olika perspektiv. Utredningens utgångspunkt har varit att de kommunala lantmäterimyndigheterna ska ha tydliga förutsättningar att svara för förrättningsverksamheten i kommunen samtidigt som utredningen har beaktat hur samhällsutvecklingen påverkar fastighetsbildningsverksamheten och också de krav som måste ställas på effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet inom fastighetsbildningsverksamheten i hela landet.

Tydligare och mer relevanta bestämmelser om vilka villkor som ska uppfyllas för att en kommun ska få regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet bedöms medföra en ökad rättssäkerhet i flera avseenden, bland annat avseende förutsägbar-

heten för de kommuner som vill ansöka om tillstånd som därmed får bättre förutsättningar för att bedöma om villkoren kan uppfyllas.

Förslagen bedöms också öka förutsättningarna för en effektiv och enhetlig fastighetsbildningsverksamhet i hela landet, eftersom de kommunala lantmäterimyndigheter som får inrättas kan förväntas få stabila förutsättningar att svara för verksamheten över tid. Att kommunala lantmäterimyndigheter har förutsättningar att svara för förrättningsverksamheten på ett kontinuerligt sätt skapar också goda förutsättningar för möjligheten att tillgodose behoven i plan- och byggprocessen i kommunen.

Att regeringens praxis har beaktats och att villkoren för att få tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet svarar mot kraven på effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet inom fastighetsbildningsverksamheten i hela landet ger enligt utredningens mening en tydlig positiv effekt och medför en samhällsekonomisk fördel samtidigt som det ger bättre förutsättningar för kommunala lantmäterimyndigheter att över tid svara för förrättningsverksamhet i kommunen. Enligt utredningen överväger dessa skäl även om de föreslagna bestämmelserna kan innebära att relativt få mindre kommunala lantmäterimyndigheter kan behöva upphöra med sin verksamhet.

18.3.2 Vilka påverkas av förslagen

Lantmäteriet och kommuner som vill ansöka om att få inrätta eller har inrättat en kommunal lantmäterimyndighet berörs av utredningens förslag vid en övergång till eller från en kommunal lantmäterimyndighet. I och med de ökade möjligheter till gemensamma ärendehanteringssystem som utredningen föreslår bör dessa överlämningar kunna genomföras på ett effektivt sätt.

Utredningens förslag påverkar också sakägare i fastighetsbildningsverksamheten genom att förslagen kan leda till att en befintlig kommunal lantmäterimyndighet måste upphöra med sin verksamhet eller att en kommun som vill ansöka om tillstånd till en kommunal lantmäterimyndighet får avslag på sin ansökan. Det innebär att handläggningen av ärendena genomförs av den statliga lantmäterimyndigheten i stället för av en kommunal lantmäterimyndighet. Det kan innebära en viss risk för en minskad lokalkännedom och

närhet till kommunernas plan- och byggprocess i de kommuner som berörs, men stöd och service till plan- och byggprocessen bör också kunna tillgodoses genom utökade möjligheter till digital handläggning och kommunikation.

Förrättningsärenden handläggs enligt samma bestämmelser oavsett vilken myndighet som handlägger ärendet och kravet på att tillhandahålla service enligt 6 § förvaltningslagen (2017:900) gäller både den statliga lantmäterimyndigheten och de kommunala lantmäterimyndigheterna. Utvecklingen av digitaliserade arbetsformer och digitala sätt att kommunicera som pågår kontinuerligt i hela samhället gör att det också inom fastighetsbildningsverksamheten är möjligt att tillgodose sakägares behov av tillgänglighet oavsett om lantmäterimyndigheten har lokaler inom kommunen. Utredningen bedömer mot den bakgrunden att förslagen inte behöver medföra en negativ effekt för enskilda sakägare.

18.3.3 Kostnader för att genomföra förslagen

Alla lantmäterimyndigheters verksamhet ska vara avgiftsfinansierad enligt principen om full kostnadstäckning. Förslagen om ändringar i villkoren för att få tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet bedöms inte medföra några direkta konsekvenser för den statliga lantmäterimyndighetens anslagsfinansierade verksamhet eller några direkta ekonomiska konsekvenser för staten i övrigt.

Utredningen bedömer att de ekonomiska konsekvenserna för kommuner och övriga aktörer är begränsade. En tydligare bestämmelse om villkoren för att få inrätta en kommunal lantmäterimyndighet bör medföra att kommuner som vill ansöka om tillstånd får en ökad möjlighet att bedöma förutsättningarna att få regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet och därmed motverka att ekonomiska resurser läggs ned i onödan.

Utredningen bedömer att förslagen inte bör få några direkta ekonomiska konsekvenser för sakägare (myndigheter, företag och enskilda). Enligt nuvarande bestämmelser betalar sakägare avgifter inom förrättningsverksamheten huvudsakligen enligt en timkostnadsnorm och utifrån den tid som behövts för handläggningen. Förbättrade förutsättningar för robusta och stabila lantmäterimyndigheter som också kan hantera variationer i ärendevolym bör sammantaget ge

bättre förutsättningar för effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet i fastighetsbildningsverksamheten. På längre sikt kan en ökad effektivitet leda till kortare handläggningstider och därmed också minskade kostnader för sakägare.

18.4 Tillsyn

Utredningen har i kapitel 14 föreslagit att det ska förtydligas i bestämmelsen i 6 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet att den statliga lantmäterimyndighetens, det vill säga Lantmäteriets, tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheterna ska avse om den kommunala lantmäterimyndigheten fortlöpande uppfyller villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet. Utredningen föreslår också en bestämmelse i 5 § 11 förordningen med instruktion för Lantmäteriet som hänvisar till bestämmelsen i 6 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

Utredningen har också föreslagit att bestämmelsen i 6 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet ska förtydligas och ange att den statliga lantmäterimyndigheten, innan ett tillsynsärende avslutas, ska ta ställning till om en anmälan enligt 8 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet ska göras till regeringen.

18.4.1 Samhällsekonomiska effekter av förslagen om tydligare bestämmelser om tillsyn

Utredningens förslag i kapitel 14 om en tydligare bestämmelse om den statliga lantmäterimyndighetens ansvar för tillsynen över de kommunala lantmäterimyndigheterna har utförligt redovisat utredningens analyser utifrån ett samhällsperspektiv, lantmäterimyndigheternas perspektiv och de syften som tillsynen ska tillgodose.

Förslaget innebär att tillsynsansvaret över de kommunala lantmäterimyndigheterna blir tydligare eftersom utredningens förslag innebär att tillsynen ska avse att bedöma om en kommunal lantmäterimyndighet fortlöpande uppfyller de villkor som ställs för att regeringen ska ge en kommun tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. Förslaget kan förväntas leda till en effektivisering av tillsynsverksamheten vilket ökar förutsättningarna för effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet i fastighetsbildningsverk-

samheten. När tillsynen uppfyller sitt syfte får den också en förebyggande effekt som innebär att de kommuner som har en kommunal lantmäterimyndighet fortlöpande ser till att verksamheten uppfyller villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

Utredningens förslag överensstämmer med den inriktning av tillsynen som Lantmäteriet tillämpat under de senaste åren. Förslaget ger förutsättningar för att genomföra tillsynen utifrån konkreta bedömningsgrunder i form av villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet. Villkoren syftar till att upprätthålla effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet i fastighetsbildningsverksamheten och förslaget innebär därför ökade förutsättningar för att fastighetsbildningsverksamheten kontinuerligt och över tid ska uppfylla villkoren och upprätthålla effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet i hela landet.

Ett förtydligande av vad som ingår i tillsynen över de kommunala lantmäterimyndigheterna innebär samhällsekonomiska fördelar eftersom de ger förutsättningar för en kommunal lantmäterimyndighet att åtgärda eventuella brister samtidigt som det i situationer där en kommunal lantmäterimyndighet inte har förutsättningar att uppfylla villkoren för att få svara för fastighetsbildning inom kommunen blir tydligt när regeringens tillstånd bör återkallas.

18.4.2 Vilka påverkas av förslagen

Förslaget påverkar främst kommuner som har fått tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet, de kommunala lantmäterimyndigheterna i dessa kommuner och kommuner som överväger att ansöka om att få regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. Förslaget innebär att tillsynen kommer att utgå från den bestämmelse i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet som utredningen föreslår och den praxis som regeringen över tid har tillämpat i ansökningsärenden. Det innebär en risk för att några kommunala lantmäterimyndigheter inte kommer att uppfylla de villkor som ställs och därmed kommer att behöva upphöra med sin verksamhet.

Utredningen bedömer att det inte är möjligt att på förhand bedöma hur många befintliga kommunala lantmäterimyndigheter som riskerar att behöva upphöra med sin verksamhet. Ansvaret för att

en kommunal lantmäterimyndighet uppfyller villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet ligger på kommunen. Det innebär att kommuner som ser ett stort värde i att ha en kommunal lantmäterimyndighet måste säkerställa att verksamheten har förutsättningar att uppfylla de villkor som enligt utredningens förslag ska ställas. Det handlar både om den kommunala lantmäterimyndighetens organisation och att omfattningen av förrättningsverksamheten innebär att nödvändig kompetens kan upprätthållas och att verksamheten huvudsakligen kan finansieras genom avgifter. Eftersom utredningen föreslår att förslagen ska träda i kraft först den 1 januari 2027 bedömer utredningen att det finns goda förutsättningar för kommuner att anpassa verksamheten för att säkerställa uppfyllnad av villkoren. Mot bakgrund av detta bedömer utredningen att endast ett fåtal kommunala lantmäterimyndigheter kan komma att påverkas i sådan hög grad att verksamheten måste upphöra.

Om en kommunal lantmäterimyndighet upphör kan det innebära en påverkan på kommunen och andra aktörer, främst inom plan- och byggprocessen, som upplever en högre grad av service och stöd från de kommunala lantmäterimyndigheterna jämfört med Lantmäteriet. I det avseendet bedömer utredningen att förslaget på kort sikt kan innebära ett behov av att Lantmäteriet anpassar sin verksamhet när det gäller tillgänglighet vilket kan tillgodoses genom service i kommunen men också genom ökad användning av digitala arbetssätt och ökade digitala kontaktvägar.

Det är svårt för utredningen att bedöma om förslaget påverkar ledtiderna i samhällsbyggnadsprocessen. De förrättningsärenden som handläggs i olika kommuner varierar i fråga om antalet och utifrån vilka slags mark- och vattenområden som finns inom kommunen. Enligt utredningens bedömning saknas tillräckligt statistiskt underlag för att beräkna om ledtiderna i samhällsbyggnadsprocessen påverkas beroende av om det är Lantmäteriet eller en kommunal lantmäterimyndighet som svarar för förrättningsverksamheten.

Utredningen bedömer att om förslaget leder till att kommunala lantmäterimyndigheter måste upphöra med sin verksamhet rör det sig i vart fall om ett fåtal kommunala lantmäterimyndigheter som inte längre kommer att kunna fortsätta sin verksamhet. De eventuella riskerna för att kommuner och sakägare upplever en viss grad av försämrad service och en eventuell påverkan på ledtiderna i sam-

hällsbyggnadsprocessen bedöms alltså vara av begränsad omfattning och endast uppstå lokalt i ett fåtal kommuner.

Utredningen bedömer att förslaget innebär tydligare förutsättningar för en stabil och kontinuerlig verksamhet i kommunala lantmäterimyndigheter och därmed också förbättrade förutsättningar för effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet i fastighetsbildningsverksamheten i hela landet och att detta väger tyngre än de eventuella nackdelar som kan uppstå.

18.4.3 Kostnader för att genomföra förslagen

Utredningen bedömer att förslaget i 6 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet kan innebära att den statliga lantmäterimyndigheten, det vill säga Lantmäteriet, i viss mån kan behöva anpassa sitt arbetssätt inom ramen för tillsynen men också får förutsättningar för att genomföra tillsynsverksamheten mer effektivt. Tillsynsverksamheten inom Lantmäteriet finansieras genom anslag. Effekterna av utredningens förslag för Lantmäteriets tillsynsverksamhet bedöms vara begränsade och ge möjlighet till en mer effektiv och enhetlig tillsynsverksamhet. Utredningens förslag bedöms därför kunna finansieras inom ramen för befintligt anslag.

Utredningens förslag om att tillsynen ska gälla om en kommunal lantmäterimyndighet fortlöpande uppfyller villkoren för att få inrätta en kommunal lantmäterimyndighet kan på sikt medföra att några av de redan inrättade kommunala lantmäterimyndigheterna behöver upphöra antingen genom en frivillig anmälan eller genom att regeringen efter anmälan av Lantmäteriet beslutar att återkalla tillståndet. Det kan innebära att det uppstår avvecklingskostnader för övergången från en kommunal lantmäterimyndighet till Lantmäteriet.

De kostnader som uppstår när en kommunal lantmäterimyndighet ska upphöra är framför allt kostnader i samband med att pågående ärenden överlämnas till Lantmäteriet. Med hänsyn till de förslag som utredningen lägger fram om ett gemensamt ärendehanteringssystem och andra tekniska handläggningsstöd för all förrättningsverksamhet bör kostnaderna för överlämning när en kommunal lantmäterimyndighet upphör med sin verksamhet enligt utredningens bedömning inte bli allt för omfattande. Det kan dock finnas ett behov av

att Lantmäteriet, i de fall en kommunal lantmäterimyndighet ska upphöra, tillförs ett särskilt budgetmedel för att hantera administrativa kostnader och för att täcka sådana kostnader för inläsningstid med mera som inte ska tas ut genom avgifter i ärendena. Utredningen bedömer att utökade digitala möjligheter och ökad effektivisering medför att det särskilda budgetmedlet kan förväntas understiga två miljoner kronor (jämför kostnaderna för inrättandet av den kommunala lantmäterimyndigheten i Eskilstuna).

Utredningen bedömer också att vissa begränsade kostnader för administrativ hantering kan uppstå i en kommun som har en kommunal lantmäterimyndighet som upphör med sin verksamhet. Det kan dock förutsättas att lönekostnader under uppsägningstid hanteras inom ramen för den kommunala lantmäterimyndighetens budget eftersom övergången till den statliga lantmäterimyndigheten sker vid det årsskifte som inträffar närmast efter det att ett år förflutit sedan anmälan kom in. Även vid regeringsbeslut om återkallat tillstånd torde regeringen besluta om tillräcklig övergångsperiod för att kommunens kostnader ska vara begränsade.

Utredningen bedömer att en övergång av ärenden till den statliga lantmäterimyndigheten när en kommun inte längre har tillstånd att ha en kommunal lantmäterimyndighet bör vara kostnadsneutralt för sakägare.

18.5 Andra samhällsekonomiska konsekvenser

Utredningen bedömer att de förslag som lämnas i betänkandet inte får några konsekvenser för jämställdheten mellan könen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet eller möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

Inte heller bedöms förslagen påverka några åtaganden som följer av Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen (se, för en utförlig bedömning avseende förslagens förenlighet med regler om konkurrens, upphandling och statsstöd, avsnitt 7.5).

Som utredningen utförligt redogjort för i betänkandet svarar de kommunala lantmäterimyndigheterna för statlig verksamhet genom förrättningsverksamhet inom fastighetsbildningen. Detta ingår inte i den kommunala kompetensen och staten har inte delegerat ansvaret

för fastighetsbildningsverksamheten till kommunerna. Förslagen påverkar därmed inte den kommunala självstyrelsen.

Som utredningen redovisat kommer utredningens förslag i vissa delar påverka Lantmäteriets och de kommunala lantmäterimyndigheternas verksamhet. Lantmäteriet har ansvaret för det övergripande stödet och därmed också ansvaret för att relevant information lämnas om ändringarnas innebörd. I samband med att ändringarna träder i kraft kan Lantmäteriet därför komma att behöva informera kommuner och kommunala lantmäterimyndigheter om ändringarna. Utredningen bedömer att förslagen är begränsade och att Lantmäteriets insats gentemot de berörda myndigheterna kommer att vara begränsad.

Konsekvenserna av utredningens överväganden angående ikraftträdande- och övergångsbestämmelser beskrivs i kapitel 17.

19 Författningskommentar

19.1 Förslaget till lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988)

4 kap.

7 §

En förrättning *ska, med undantag för en förrättning som anges i andra stycket,* handläggas av lantmäterimyndigheten i den ort där den eller de berörda fastigheterna är belägna. Ligger fastigheterna under flera lantmäterimyndigheter, *ska* förrättningen handläggas av endera myndigheten.

En förrättning där en statlig myndighet eller ett statligt helägt bolag är sökande ska ges in till och handläggas av den statliga lantmäterimyndigheten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om behörig myndighet för handläggning av förrättningar.

I *första stycket första meningen* införs en hänvisning till andra stycket i paragrafen som innehåller en ny bestämmelse om undantag från huvudregeln i första stycket om att en förrättning ska handläggas av lantmäterimyndigheten i den ort där den eller de berörda fastigheterna är belägna.

Enligt *andra stycket*, som är nytt, ska en förrättning där en statlig myndighet eller ett statligt helägt bolag är sökande ges in till och handläggas av den statliga lantmäterimyndigheten.

Bestämmelsen i 4 kap. 7 § första stycket ändras genom att det hänvisas till den nya bestämmelsen i andra stycket som innebär ett undantag från bestämmelsen om att en förrättning ska handläggas av lantmäterimyndigheten i den ort där den eller de berörda fastigheterna är belägna. Undantaget i andra stycket gäller inte om en statlig myndighet eller ett statligt helägt bolag ansöker om förrättning i ett redan pågående förrättningsärende som handläggs av en kommunal lantmäterimyndighet i enlighet med huvudregeln i första

stycket. I dessa fall kan det övervägas om förrättningen ska överlämnas till den statliga lantmäterimyndigheten enligt 5 § 4 lagen om kommunal lantmäterimyndighet. Detsamma gäller också om den kommunala lantmäterimyndigheten delar upp åtgärderna på skilda förrättningar enligt 2 kap. 2 § andra stycket fastighetsbildningslagen.

Den nya bestämmelsen i andra stycket gäller endast ansökningar om förrättningar där sökanden är en statlig myndighet eller ett statligt helägt bolag. Förrättningar där en statlig myndighet eller ett statligt helägt bolag är sökande ska alltid ges in till och handläggas av den statliga lantmäterimyndigheten. Handläggningen ska genomföras till dess att alla åtgärder som behövs i ärendet är genomförda och beslut har fattats och införts i fastighetsregistret. Det innebär att den statliga lantmäterimyndigheten ska genomföra hela förrättningen även om det skulle tillkomma nya sökanden eller om den statliga myndigheten eller det statligt helägda bolaget väljer att återkalla sin ansökan. Utredningens överväganden finns i kapitel 9 avsnitt 9.3.2 och 9.3.3.

4 kap.

7 a §

Om en kommun är sakägare vid en förrättning som handläggs av en kommunal lantmäterimyndighet, får kommunen eller en annan sakägare begära att förrättningen i stället ska handläggas av den statliga lantmäterimyndigheten.

En sådan begäran ska göras hos förrättningslantmätaren innan förrättningen har avslutats. Förrättningen ska då avbrytas och ärendet överlämnas till den statliga lantmäterimyndigheten.

Om en sakägare har begärt överlämning av en förrättning enligt första stycket i uppenbart otillbörligt syfte får beslut fattas om att sakägaren ska betala de ökade förrättningskostnaderna, oavsett hur förrättningskostnaderna i övrigt ska fördelas mellan sakägare i förrättningen. Innan ett sådant beslut meddelas ska sakägaren ges tillfälle att yttra sig.

Bestämmelserna i denna paragraf omfattar inte förrättningar som grundas på avtal om köp, byte eller gåva enligt 4 kap. jordabalken.

Bestämmelsen i 7 a § anger i första stycket att sakägare har rätt att begära att en förrättning som handläggs av en kommunal lantmäterimyndighet i stället ska handläggas av den statliga lantmäterimyndigheten under hela den tid som handläggningen av ärendet pågår.

Tredje stycket innehåller en ny bestämmelse om att sakägare i vissa fall kan få betala de ökade kostnaderna för överlämnandet av ett förrättningsärende. Bestämmelsen anger att om det vid förrättningens avslutande är tydligt att en sakägare i uppenbart otillbörligt syfte har begärt överlämning till den statliga lantmäterimyndigheten får lantmäterimyndigheten besluta att sakägaren ska betala de ökade förrättningskostnaderna, oavsett hur förrättningskostnaderna i övrigt ska fördelas mellan sakägarna i förrättningen. Innan den statliga lantmäterimyndigheten meddelar beslut ska sakägaren få tillfälle att yttra sig.

Med uttrycket uppenbart otillbörligt syfte i den nya bestämmelsen avses att en sakägare begär överlämnande till den statliga lantmäterimyndigheten i syfte att förhala handläggningen eller på annat sätt skaffa sig otillbörliga fördelar. Begreppet uppenbart innebär att bestämmelsen ska tillämpas restriktivt och att den ska tolkas så att bestämmelsen inte ska tillämpas om det finns något skäl att anta att sakägaren haft fog för att begära överlämnandet. Sådana skäl kan framkomma i samband med att den berörda sakägaren yttrar sig, och den statliga lantmäterimyndigheten ska då underlåta att fatta beslut.

De ökade förrättningskostnader som avses är endast sådana merkostnader som uppstår på grund av att förrättningen överlämnas. Det avser till exempel kostnader för inläsning och annat arbete som den statliga lantmäterimyndighetens medarbetare måste utföra för att kunna överta och fortsätta handläggningen av ärendet. Bestämmelsen gäller inte för förrättningsverksamhet som kvarstår i ärendet när överlämning sker om det är sådan förrättningsverksamhet som hade behövt genomföras av den kommunala lantmäterimyndigheten om handläggningen hade fortsatt där. Det kan till exempel röra sig om kvarstående utredning eller kommunicering med sakägare. Dessa kostnader ska i stället på vanligt sätt fördelas mellan sakägarna enligt den för förrättningen tillämpliga bestämmelsen.

Bestämmelserna i förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar ska tillämpas om det fattas ett beslut om att en sakägare enligt tredje stycket ska betala viss del av förrättningskostnaderna.

Lantmäterimyndighetens beslut enligt den nya bestämmelsen får, liksom övriga kostnadsfördelningsbeslut, överklagas enligt 15 kap. 6 § första stycket fastighetsbildningslagen. Utredningens överväganden finns i kapitel 9 avsnitt 9.4.2 och 9.4.3.

19.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet

2 §

För tillstånd krävs att kommunen visar att

1. myndigheten kommer att få hela kommunen som sitt verksamhetsområde,
2. myndighetens arbetsuppgifter väsentligen kommer att begränsas till förrättningsverksamhet,
3. *myndighetens verksamhet kommer att ha tillräcklig omfattning för att nödvändig kompetens ska kunna upprätthållas och att myndigheten får* en för ändamålet lämplig organisation *som innebär att lokaler och medarbetare är oberoende i förhållande till kommunen*,
4. *myndigheten kommer att ha ett tillräckligt antal medarbetare som har* den kompetens och erfarenhet som krävs för att handlägga förrättningar, *och*
5. *myndigheten kommer att använda ärendehanteringssystem och andra tekniska handläggningsstöd som tillhandahålls av den statliga lantmäterimyndigheten.*

Kommunen ska, efter att tillstånd meddelats, visa att den kommunala lantmäterimyndigheten fortlöpande uppfyller villkoren enligt punkterna 1–5.

Bestämmelsen anger vilka villkor som ska uppfyllas för att en kommun ska får regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet.

Enligt *andra punkten* ska den kommunala lantmäterimyndighetens arbetsuppgifter väsentligen begränsas till förrättningsverksamhet. Medarbetarna i en kommunal lantmäterimyndighet ska huvudsakligen arbeta med handläggning av förrättningsärenden och administrativ verksamhet inom den kommunala lantmäterimyndigheten. Om medarbetare också utför arbete åt kommunen ska det vara tydligt avgränsat och inte gälla verksamhet som kan medföra att den kommunala lantmäterimyndighetens objektivitet kan ifrågasättas. Det ska också tydligt redovisas vilka intäkter den kommunala lantmäterimyndigheten har från kommunen om arbete utförs åt kommunen utan att det omfattas av bestämmelsen i 5 a § om kommunala lantmäterimyndigheters uppdragsverksamhet. Utredningens överväganden finns i kapitel 11 avsnitt 11.3.2.

Enligt *tredje punkten* ska den kommunala lantmäterimyndighetens verksamhet ha tillräcklig omfattning för att nödvändig kompetens ska kunna upprätthållas och ha en för ändamålet lämplig

organisation som innebär att myndighetens lokaler och medarbetare är oberoende i förhållande till kommunen. Bestämmelsen anger alltså förutsättningarna för att verksamheten i en kommunal lantmäterimyndighet ska vara stabil över tid.

Antalet ansökningar om förrättningar och andra ärenden ska kontinuerligt vara tillräcklig för att skapa långsiktiga förutsättningar för en kommunal lantmäterimyndighet att ha nödvändig kompetens och en organisation som innebär att lokaler och medarbetare är oberoende i förhållande till kommunen.

Att en kommunal lantmäterimyndighet ska ha en verksamhet som är av sådan omfattning att det finns förutsättningar att upprätthålla nödvändig kompetens innebär att både arbete som utförs inom förrättningsverksamhet och administrativt arbete som gäller redovisning av inkomster, lönekostnader, lokalkostnader och andra kostnader ska ha förutsättningar att utföras på ett sätt som är tydligt avgränsat från plan- och byggverksamheten och administrativt arbete hos kommunen.

Verksamhetens omfattning bestäms av förrättningsverksamheten och avser alltså antal förrättningar och andra ärenden som handläggs av en kommunal lantmäterimyndighet. Verksamheten ska när tillstånd beslutas och fortlöpande ha en sådan omfattning att avgiftsintäkterna för förrättningsverksamheten gör det möjligt att finansiera kostnaderna för lokaler och kostnaderna för att upprätthålla nödvändig kompetens i den kommunala lantmäterimyndigheten.

Dessutom ska myndigheten ha en lämplig organisation som innebär att lokaler och medarbetare är oberoende i förhållande till kommunen. Att myndighetens lokaler och medarbetare ska vara oberoende i förhållande till kommunen innebär att, även om myndighetens lokaler finns i kommunens förvaltningsorganisation, ska den kommunala lantmäterimyndighetens lokaler vara tydligt avgränsade i förhållande till kommunal verksamhet som har nära anknytning till fastighetsbildningsverksamheten. Att den kommunala lantmäterimyndighetens medarbetare ska vara oberoende i förhållande till kommunen innebär att samma medarbetare inte bör delta i kommunens arbete med plan- och byggverksamhet och sedan fatta beslut i förrättningsärenden som gäller den verksamheten. Det bör också vara tydligt när och hur medarbetare i en kommunal lantmäterimyndighet utför i arbete kommunens verksamhet.

En kommunal lantmäterimyndighets ekonomiska förutsättningar bestäms huvudsakligen av antalet förrättningsärenden och andra ärenden som ger avgiftsintäkter och intäkter från eventuell uppdragsverksamhet enligt 5 a §.

Utredningens överväganden finns i kapitel 11 avsnitt 11.3.3.

Enligt *fjärde punkten* ska myndigheten ha ett tillräckligt antal medarbetare som har den kompetens och erfarenhet som krävs för att handlägga förrättningar.

Ändringen i bestämmelsen innebär att antalet tjänstemän som har den kompetens och erfarenhet som krävs för att handlägga förrättningar inte anges i bestämmelsen. Antalet tjänstemän som har den kompetens och erfarenhet som krävs för att handlägga förrättningar måste bestämmas utifrån de krav som ställs enligt arbetsrättslig lagstiftning och omfattningen av förrättningsverksamheten så att antalet tjänstemän med den kompetensen blir tillräckligt många för att också ge förutsättningar för att kontinuerligt svara för en förrättningsverksamhet som är effektiv, enhetlig och rättssäker. Bedömningen måste vid ansökan och fortlöpande göras utifrån det antal förrättningsärenden i kommunen som ska handläggas av den kommunala lantmäterimyndigheten och utifrån den särskilda kompetens som anges i bestämmelsen. Antalet tjänstemän med denna kompetens och erfarenhet ska bestämmas så att det blir möjligt att genomföra förrättningsverksamheten utifrån de förutsättningar som anges i tredje punkten. Utredningens överväganden finns i kapitel 11 avsnitt 11.3.4.

Av *femte punkten* framgår att en kommunal lantmäterimyndighet ska visa att den kommunala lantmäterimyndigheten kommer att använda ärendehanteringssystem och andra tekniska handläggningsstöd som Lantmäteriet tillhandahåller för all förrättningsverksamhet. Av bestämmelsen följer att ett villkor för att regeringen ska ge tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet är att den kommunala lantmäterimyndigheten använder ärendehanteringssystem och andra tekniska handläggningsstöd som Lantmäteriet tillhandahåller för all förrättningsverksamhet. Liksom tidigare ska det i ansökan anges hur kommunen kommer att följa villkoret och de tekniska förutsättningarna för detta.

Ett ärendehanteringssystem används vid handläggning av ärenden i förrättningsverksamhet. I ärendehanteringssystemet registreras ansökan om ett förrättningsärende, de olika åtgärder som vidtas, de

olika beslut som fattas och slutligen registrering i fastighetsregistret. Andra typer av tekniska handläggningsstöd som en kommunal lantmäterimyndighet ska använda gäller olika informationstjänster, beslutsstöd eller kunskapsstöd som tillhandahålls av den statliga lantmäterimyndigheten och ska användas i all förrättningsverksamhet. Utredningens överväganden finns i kapitel 7 avsnitt 7.3.6 och kapitel 11 avsnitt 11.3.5.

Av *andra stycket*, som är nytt, framgår att kommunen efter att regeringen har gett kommunen tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet ska visa att villkoren för inrättande av en kommunal lantmäterimyndighet fortlöpande uppfylls, det vill säga kontinuerligt och över tid. Det är alltså ett villkor som över tid ska uppfyllas av en kommunal lantmäterimyndighet utifrån samhällsutvecklingen. Bestämmelsen förtydligar vikten av att villkoren kontinuerligt är uppfyllda och också sambandet mellan villkoren i 2 § och den tillsyn som utövas över en kommunal lantmäterimyndighet enligt 6 §. Utredningens överväganden finns i kapitel 11 avsnitt 11.3.6.

4 §

En kommunal lantmäterimyndighet ska börja sin verksamhet vid det årsskifte som infaller närmast efter det att ett år förflutit sedan tillståndet meddelades.

Verksamheten får påbörjas tidigare än vad som framgår av första stycket, om den statliga lantmäterimyndigheten i det enskilda fallet beslutar om det.

När en kommunal lantmäterimyndighet börjar sin verksamhet enligt första eller andra stycket, ska den statliga lantmäterimyndigheten överlämna samtliga pågående ärenden i kommunen till den kommunala lantmäterimyndigheten med undantag för ärenden som en kommunal lantmäterimyndighet inte ska handlägga enligt 5 § 1–5 eller om det av annat skäl är uppenbart oskäligt att ett pågående ärende överlämnas.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när en ny kommunal lantmäterimyndighets ska börja sin verksamhet och vilka ärenden som ska överlämnas till den kommunala lantmäterimyndigheten.

Av det nya *tredje stycket* framgår att den statliga lantmäterimyndigheten med vissa undantag ska överlämna samtliga pågående ärenden i kommunen till en kommunal lantmäterimyndighet som börjar sin verksamhet enligt första eller andra stycket. Från kravet på överläm-

nande undantas ärenden som en kommunal lantmäterimyndighet enligt 5 § 1–5 inte ska handlägga och ärenden som det av annat skäl är uppenbart oskäligt att överlämna.

Bestämmelser som begränsar en kommunal lantmäterimyndighets behörighet finns i 5 § första stycket lagen om kommunal lantmäterimyndighet, i 4 kap. 7 § andra stycket fastighetsbildningslagen och 1 § tredje stycket lagen (1971:1037) om äganderättsutredning och legalisering.

Ett ärende som det är uppenbart olämpligt att överlämna kan till exempel vara när beslut som avslutar förrättningsärendet har fattats och snart vinner laga kraft, omfattande ärenden där det endast återstår mindre åtgärder innan ärendet kan avslutas eller förrättningsärenden där överlämning skulle få orimliga konsekvenser för de sakägare som berörs till exempel genom att handläggningen fördröjs i allt för stor utsträckning. Det kan också vara ett ärende som enligt annan författning ska handläggas av den statliga lantmäterimyndigheten.

Utredningens överväganden finns i kapitel 11 avsnitt 11.4.3.

5 §

Den kommunala lantmäterimyndigheten handlägger *i huvudsak* ärenden om fastighetsbildning, fastighetsbestämning, särskild gränsutmärkning, och fastighetsregistrering inom kommunen. Till den statliga lantmäterimyndigheten ska överlämnas *förrättningar och andra ärenden*

1. som avses i 4 kap. 7 a § fastighetsbildningslagen (1970:988),
2. som avser flera lantmäterimyndigheters verksamhetsområden,
3. *som avser* stora jord- och skogsbruksförrättningar som inte omfattar ny bebyggelse,
4. som av kompetens- eller resursskäl inte bör handläggas hos myndigheten, *och*
5. *om det när ansökan ges in kan antas att handläggningen av förrättningen eller ärendet omfattas av bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen (2018:585) ska förrättningen eller ärendet utan dröjsmål överlämnas.*

Beslut av den kommunala lantmäterimyndigheten att överlämna en förrättning får inte överklagas.

Paragrafen innehåller bestämmelser om en kommunal lantmäterimyndighets behörighet att handlägga förrättningar och andra ärenden, bestämmelser om skyldighet att överlämna vissa ärenden till den statliga lantmäterimyndigheten och bestämmelser om överklagande. Bestämmelserna om överlämning av förrättningar till den

statliga lantmäterimyndigheten prövas av den kommunala lantmäterimyndigheten.

I *första stycket första meningen* förtydligas att den kommunala lantmäterimyndighetens huvudsakliga verksamhet är att handlägga ärenden om fastighetsbildning, fastighetsbestämning, särskild gränsutmärkning, andra ärenden och fastighetsregistrering inom kommunen. Av bestämmelsen framgår att den inte är uttömmande och det blir därmed tydligt att förrättningar och andra ärenden kan handläggas enligt bestämmelser i andra lagar.

När ordet lantmäterimyndighet används i materiella bestämmelser, avses både statlig och kommunal lantmäterimyndighet (prop. 2007/08:134 s. 34). Grundläggande materiella bestämmelser om förrättningsärenden och andra ärenden som ska handläggas av lantmäterimyndigheten finns i fastighetsbildningslagen (1970:988), lagen (1971:1037) om äganderättsutredning och legalisering, ledningsrättslagen (1973:1144), anläggningslagen (1973:1149) och lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter.

Bestämmelser som begränsar en kommunal lantmäterimyndighets behörighet finns i 5 § första stycket andra meningen och också i 4 kap. 7 § andra stycket fastighetsbildningslagen och 1 § tredje stycket lagen (1971:1037) om äganderättsutredning och legalisering.

Utredningens överväganden finns i kapitel 9 avsnitt 9.3.1.

Enligt *första stycket andra meningen* ska förrättningar och andra ärenden som handläggs av en lantmäterimyndighet överlämnas till den statliga lantmäterimyndigheten i vissa angivna fall. I fråga om förrättningar innebär bestämmelsen ingen ändring utan motsvarar nuvarande 5 § första stycket första till fjärde punkten. Bestämmelsen förtydligar att även sådana ärenden som hör till den kommunala lantmäterimyndighetens uppgifter, men som inte är förrättningar, ska överlämnas när förutsättningarna i övrigt är uppfyllda. De typer av ärenden som kan komma i fråga är till exempel ärenden om ändring av andelstal i en gemensamhetsanläggning eller förlängd utförandetid för ledningsrätt.

Utredningens överväganden finns i kapitel 9 avsnitt 9.4.1.

Enligt första stycket andra meningen *femte punkten*, som är ny, ska en förrättning eller annat ärende som det när en ansökan ges in kan antas att handläggningen av förrättningen eller ärendet omfattas av bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen (2018:585) ska förrätt-

ningen eller ärendet utan dröjsmål överlämnas till den statliga lantmäterimyndigheten.

Bedömningen ska alltså göras direkt när en ansökan om förrättning eller annat ärende ges in till en kommunal lantmäterimyndighet.

Bedömningen ska göras med utgångspunkt i uppgifterna i ansökan och överlämning ska göras så snart det är möjligt efter att ansökan kommit in till myndigheten.

Att bedömningen ska ske i samband med att ansökan inkommer innebär inte en begränsning av bestämmelsens tillämplighet om det under handläggningen av en förrättning eller ett ärende framkommer omständigheter som medför att det kan antas att säkerhetsskyddslagens bestämmelser är tillämpliga. Även i sådana fall ska den kommunala lantmäterimyndigheten, så snart det kan antas att säkerhetsskyddslagen blir tillämplig, omedelbart överlämna ärendet till den statliga lantmäterimyndigheten.

Om det senare, när Lantmäteriet handlägger ärendet, visar sig att handläggningen inte omfattas av bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen, ska Lantmäteriet fortsätta handläggningen tills förrättningen är avslutad och registrering gjord i fastighetsregistret.

Utredningens överväganden finns i kapitel 9 avsnitt 9.3.4.

5 a §

En kommunal lantmäterimyndighet får inom sitt verksamhetsområde utföra uppdragsverksamhet under förutsättning att verksamheten inte påverkar myndighetens oberoende i förhållande till kommunen och att verksamhetens omfattning inte medför en negativ inverkan på handläggningstiderna i myndighetens förrättningsverksamhet.

Uppdragsverksamheten får endast omfatta

1. upprättande av fastighetsförteckning samt fastighets- och arkivutredning,

2. rådgivning och utbildning i fastighetsrättsliga frågor,

3. upprättande av ansökan om lagfart, värdeintyg för lagfart och nybyggnadskarta, om uppdragsverksamheten utförs i samband med ett ärende i förrättningsverksamhet, och

4. gränsutvisning.

Den kommunala lantmäterimyndigheten ska ta ut avgifter för genomförd uppdragsverksamhet och redovisa resultatet till den statliga lantmäterimyndigheten.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om förutsättningarna för en kommunal lantmäterimyndighet att utföra uppdragsverksamhet.

I paragrafens *första stycke* anges att en kommunal lantmäterimyndighet får utföra uppdragsverksamhet inom sitt verksamhetsområde under förutsättning att uppdragsverksamheten inte påverkar den kommunala lantmäterimyndighetens oberoende i förhållande till kommunen och verksamhetens omfattning inte medför en negativ inverkan på handläggningstiderna i myndighetens förrättningsverksamhet.

Omständigheter som kan innebära att uppdragsverksamhet bedöms riskera den kommunala myndighetens oberoende är exempelvis om samma förrättningslantmätare utför uppdrag åt kommunen i ett särskilt detaljplaneärende och senare ansvarar för de förrättningar som kommunen ansöker om för genomförande av detaljplanen. Verksamhet som är en författningsreglerad myndighetsuppgift eller som utförs inom ramen för författningsreglerade samråd och yttranden till kommunen är inte frivillig uppdragsverksamhet.

I paragrafens *andra stycke* anges vilken uppdragsverksamhet som är tillåten. Uppräkningen är uttömmande och innebär att en kommunal lantmäterimyndighet inte får utföra annan uppdragsverksamhet.

I paragrafens *tredje stycke* anges att en kommunal lantmäterimyndighet ska ta ut avgifter i uppdragsverksamhet och redovisa resultatet till den statliga lantmäterimyndigheten. Av bestämmelsen följer att den kommunala lantmäterimyndighetens uppdragsverksamhet ska finansieras genom avgifter. Av bestämmelsen följer också en skyldighet för den kommunala lantmäterimyndigheten att redovisa resultatet av uppdragsverksamheten till den statliga lantmäterimyndigheten. Skälet till det är att den statliga lantmäterimyndigheten, enligt 5 a § förordningen (2009:946), är skyldig att följa upp och i årsredovisningen redovisa resultatet av alla lantmäterimyndigheters verksamhet.

Utredningens överväganden finns i kapitel 9 avsnitt 9.5.

6 §

Den statliga lantmäterimyndigheten utövar tillsyn över *att en kommunal lantmäterimyndighet fortlöpande uppfyller villkoren i 2 § 1–5.*

Den statliga lantmäterimyndigheten ska senast innan ett tillsynsärende avslutas ta ställning till om en anmälan enligt 8 § ska göras.

Bestämmelsen reglerar den statliga lantmäterimyndighetens, det vill säga Lantmäteriets, tillsynsansvar över en kommunal lantmäterimyndigheternas verksamhet.

I *första stycket* förtydligas att den statliga lantmäterimyndighetens tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheternas verksamhet gäller om en kommunal lantmäterimyndighet *fortlöpande* uppfyller villkoren för att få regeringens tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

Bestämmelsen innebär att tillsynsmyndigheten, det vill säga Lantmäteriet, ska följa upp att de villkor som måste uppfyllas för att få regeringens tillstånd att få inrätta en kommunal lantmäterimyndighet fortlöpande uppfylls.

Tillsynsmyndigheten ansvarar för att tillsynen genomförs regelbundet och vid behov samt att tillsynen sker med utgångspunkt i hur villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet uppfylls över tid. Det innebär att tillsynsmyndigheten behöver granska de kommunala lantmäterimyndigheternas efterlevnad av villkoren utifrån samhällsutvecklingen och utifrån hur bestämmelsen tillämpas i regeringens beslut i ansökningsärenden. På samma sätt som tillsynsverksamheten genomförs i dag ska den kommunala lantmäterimyndigheten få rimlig tid på sig att rätta till eventuella brister.

Bestämmelsen förtydligar också att det huvudsakliga uppdraget för tillsynsmyndigheten är att kontrollera efterlevnaden av villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet. Enligt 8 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet ska tillsynsmyndigheten anmäla till regeringen om en kommunal lantmäterimyndighet i något väsentligt hänseende brister i sin myndighetsfunktion. Det innebär att, även om tillsynsuppdraget huvudsakligen avser efterlevnaden av 2 §, tillsynsmyndigheten ska lämna en anmälan till regeringen om tillsynsmyndigheten får kännedom om sådana omständigheter som nu avses i 8 §.

Utredningens överväganden finns i kapitel 14 avsnitt 14.4.2.

Enligt *andra stycket*, som är nytt, ska den statliga lantmäterimyndigheten senast innan ett tillsynsärende avslutas ta ställning till om en anmälan ska lämnas till regeringen enligt 8 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet. Genom att i bestämmelsen ange vid vilken tidpunkt den statliga lantmäterimyndigheten ska ta ställning till om en brist är så allvarlig att den bör anmälas till regeringen ökar förutsättningarna för att tidsramen för tillsynsärendet blir tydlig både för

den statliga lantmäterimyndigheten och för den kommunala lantmäterimyndighet som tillsynsärendet gäller. Om den kommunala lantmäterimyndigheten inte har kunnat vidta förändringar som innebär att den statliga lantmäterimyndighetens anmärkningar rättats och kvarstående brister är allvarliga bör en anmälan till regeringen ske.

Utredningens överväganden finns i kapitel 14 avsnitt 14.4.3.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av experten Erika Andersson

Min bedömning är att utredningen ej tar tillräcklig hänsyn till fastighetsbildningens roll som en del av samhällsbyggnadsprocessen. Detta gör att jag vill reservera mig mot flera av utredningens slutsatser och förslag. Fastighetsbildningsverksamheten är en viktig och central del av samhällsbyggnadsprocessen och det är angeläget att denna fungerar tillfredsställande och på ett rättssäkert sätt.

De förslag som utredningen lägger fram riskerar innebära att flertalet befintliga kommunala lantmäterimyndigheter blir tvungna att avveckla sin verksamhet. Detta skulle leda till försämring både för samhällsplaneringen och fastighetsbildningen.

Verksamhetsanalys

Utredningen har i sin analys inte tittat på de framgångsfaktorer som finns hos de 41 lantmäterimyndigheterna. I stället har det statliga lantmäteriet ställts mot de kommunala lantmäterimyndigheterna, i grupp, som två motstridiga parter. I statistiken framstår de kommunala lantmäterimyndigheterna som spretiga och splittrade. Men de kommunala lantmäterimyndigheterna är ingen homogen grupp som kan analyseras som en helhet. Utan de är 40 enskilda myndigheter som behöver betraktas var för sig. Den statliga lantmäterimyndigheten framstår i förhållande till detta som en stabil enhet. Om analys hade gjorts utifrån respektive kontor hos Lantmäteriet hade kontorens olika lokala anpassningar och vanor spretat. I stället för att analysera två parter borde analysen göras utifrån de olika arbetssätten inom fastighetsbildningen. Att sedan plocka ”russinen” från alla skulle ge stora framgångsfaktorer och leda till bättre förslag

utifrån såväl effektivitets-, enhetlighets- som rättssäkerhetsperspektivet.

De kommunala lantmäterimyndigheternas omfattning

Utredningen föreslår att kraven för nya och befintliga lantmäterimyndigheter gällande verksamhetens omfattning ska följa den praxis som uppkommit i samband med att kommuner ansökt om att få inrätta kommunal lantmäterimyndighet. Riksrevisionen angav redan i sin rapport *Fastighetsbildningen i Sverige – handläggningstider, avgifter och reformbehov* (RIR 2022:3) att de ansåg att alltför stor vikt lades vid verksamhetens omfattning och att för lite hänsyn togs till samhällsbyggnadsutvecklingen. Vilken är viktig då en kommunal lantmäterimyndighet är tänkt att ge en effektiv samordning mellan fastighetsbildningen och plan- och byggprocessen. De förslag som utredningen nu lägger fram inriktar sig helt på verksamhetens omfattning och inte på förhållandena för samhällsbyggnadsutvecklingen.

Begränsning av ärenden

Utredningen föreslår att de kommunala lantmäterimyndigheterna inte ska handlägga ärenden som initierats av statliga myndigheter eller statliga bolag. De skäl som anges i utredningen motiverar dock inte att sådana förrättningar ska handläggas av Lantmäteriet. Många förrättningar där dessa aktörer är inblandade kan handläggas av den lantmäterimyndighet som verkar i området utan negativ inverkan på ärendet. Kommunen hanterar redan dessa ärenden i övriga delar av samhällsbyggnadsprocessen. Att blanda in ytterligare huvudmän i processen skapar en onödig uppdelning.

Förslaget, att utesluta vissa aktörer, medför att inte alla sakägare behandlas lika. Likabehandling är en viktig princip i den offentliga förvaltningen.

Medverkan i plan- och byggprocessen

Utredningen föreslår att de kommunala lantmäterimyndigheternas medverkan i plan- och byggprocessen ska minskas. Att den kommunala lantmäterimyndigheten inte får ge råd och stöd i till exempel planprocessen, förutom deltagande i det formella samrådsförfarandet enligt plan- och bygglagen, kommer medföra att framtagandet av nya detaljplaner blir svårare. Eller ännu värre att detaljplaner inte går att genomföra så som planerat. Förslaget motverkar syftet med den kommunala lantmäterimyndigheten då det begränsar tillgången till kompetens inom samhällsbyggnadsprocessen.

Ökade kostnader för sakägarna

Utredningen föreslår att hela den kommunala lantmäterimyndigheten ska vara självfinansierad. Förslaget innebär att sakägarna i lantmäteriförrättningar, genom förrättningskostnaden, behöver bekosta delar som inte härrör till ärendet. Till exempel förvaltningslagens serviceskyldighet, rättningar av fastighetsregistret och planregistrering. Vidare får inte den kommunala lantmäterimyndigheten sitta i samma lokaler, ha samma administrativa personal och administrativa program som övriga kommunen. Dessa förslag kommer medföra högre kostnader för sakägarna och försvåra organiseringen av den kommunala lantmäterimyndigheten.

Handläggningssystem

Utredningen föreslår krav på att samtliga lantmäterimyndigheter ska använda det handläggningssystem som Lantmäteriet tillhandahåller. Detta utan att lämna förslag kring finansieringen av handläggningssystemet. Förslaget innebär att en kommunal lantmäterimyndighet inte kan påverka sin kostnad för handläggningssystemet genom att till exempel välja en annan leverantör. En ökad kostnad för handläggningssystemet kommer medföra högre kostnad för sakägaren. En brist i utredningen är att den saknar analys av alternativa lösningar för handläggningssystem.

Förslaget innebär en tvingande reglering. Om ett författningstvång införs ska det vara nödvändigt för att uppnå syftet. Utredningen har inte visat på några sådana skäl.

Uppdrag

Utredningen föreslår en detaljerad lista på uppdrag som de kommunala lantmäterimyndigheterna får utföra under förutsättning att det inte medför negativ påverkan på fastighetsbildningsverksamheten. Jag ställer mig kritisk till en uttömmande lista då den kan försvåra arbetet och förhindra utveckling. Den uttömmande listan kommer även innebära att den kommunala lantmäterimyndigheten till exempel inte kan arbeta mer med kvalitetsförbättrande åtgärder i fastighetsregistret eller ge utökad rådgivning och stöd till invånare och företagare inom kommunen.

Tillsyn

Utredningen föreslår att Lantmäteriet även fortsättningsvis ska vara tillsynsmyndighet. Detta innebär en fortsatt risk för rollkonflikt för Lantmäteriet med anledning av deras flerdubbla roller. Vidare förhindrar det utveckling av tillsyn över alla lantmäterimyndigheter. Vilket skulle kunna ske om en fristående myndighet blev tillsynsmyndighet. En tillsyn över alla lantmäterimyndigheter skulle leda till ökad enhetlighet. Detta är ett förslag som Statskontoret redan lagt fram i sin rapport *Delat ansvar för fastighetsbildningen* (2017:18).

Kvalitet

Utredningen har inte utrett om det finns några skillnader i kvalitet för de olika lantmäterimyndigheterna. Vid en jämförelse av kvalitet borde inte enbart kvalitet i förrättningsbesluten undersökas. Jämförelsen av kvalitet borde ske för hela fastighetsbildningsmyndighetens verksamhet. En bra kvalitet leder till bra rättssäkerhet.

Precis som i Riksrevisionens rapport (RIR 2022:3) anser jag att effektivitetsvinster skulle kunna göras genom lagändring i annan

lagstiftning till exempel fastighetsbildningslagen. Men detta ligger utanför direktivet.

Lantmäterimyndigheternas roll

Det finns i dag en otydlighet kring lantmäterimyndigheternas roll och hur långt ansvaret sträcker sig. Lantmäteriet har som exempel minskat stödet till kommunerna. Medan de kommunala lantmäterimyndigheterna fortsatt ger råd och stöd i sina respektive kommuner i samma omfattning som tidigare. Lantmäterimyndigheternas roll utreds inte i utredningen och det lämnas inga förslag på stärkt roll för lantmäterimyndigheterna. Däremot begränsar förslagen de kommunala lantmäterimyndigheternas roll i samhällsbyggnadsprocessen. Det är dock inte tydligt om hur frågan ryms inom direktivet. Men den är väsentlig för att kunna lämna förslag som förbättrar fastighetsbildningsverksamheten och samhällsbyggnadsprocessen.

Summering

Avslutningsvis vill jag lyfta fram att Statskontoret bedömde i sin rapport (2017:18) att de kommunala lantmäterimyndigheterna över lag fungerar väl. Även Riksrevisionen ställde sig i sin rapport (RIR 2022:3) positiva till de kommunala lantmäterimyndigheterna.

Såsom när lag (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet tillkom har fastighetsbildningsverksamheten i dag ett nära samband med den kommunala plan- och byggprocessen. Det finns även fortsättningsvis ett behov av att samordna fastighetsbildningen med övriga aktiviteter och aktörer inom samhällsbyggnadsprocessen.

Jag är kritisk till de förslag som utredningen lägger fram. De kommunala lantmäterimyndigheterna har en viktig roll i samhällsbyggnadsprocessen men riskerar nu på grund av förslagen att avvecklas. Utredningen har inte belyst vikten av samhällsbyggnadsprocessen utan har sett på fastighetsbildning som ett separat fenomen. Med anledning av detta reserverar jag mig mot utredningens förslag.

Särskilt yttrande av experten Martin Andrée

Jag vill reservera mig mot utredningens förslag, då dessa enligt min mening inte tar tillräcklig hänsyn till fastighetsbildningens roll som en delprocess inom samhällsbyggandet.

Utredningen har i alltför hög grad betraktat fastighetsbildningen som en separat verksamhet, utan att analysera sambandet till planering, byggande och genomförande på kommunal nivå. Detta präglar förslagen i en riktning som kraftigt försämrar både effektivitet och rättssäkerhet i hela samhällsbyggnadsprocessen.

Fastighetsbildningen utgör en viktig del inom samhällsbyggnadsprocessen. I kommuner med kommunal lantmäterimyndighet (KLM) sker ett nära samarbete mellan förrättningsverksamheten och den kommunala plan- och bygglovshanteringen. Detta skapar kortare ledtider, högre kvalitet både i fastighetsbildningen och samhällsplaneringen samt ett bättre genomförande i exploateringsfasen. Att utredningen inte analyserar dessa samband är en allvarlig brist.

Utredningen föreslår förändringar som medför att ett stort antal befintliga KLM riskerar att avvecklas. Förslaget bygger på ett ensidigt fokus på verksamhetens omfattning snarare än på hur väl myndigheterna lyckats uppfylla kraven på rättssäkerhet och effektivitet i sin myndighetsutövning. Flera tidigare skrivelser, bland annat från Riksrevisionen (RIR 2022:3) och Statskontoret (Rapport 2017:18), har visat att KLM fungerar väl och har hög kompetens. Att då föreslå ett regelverk som innebär en i praktiken retroaktiv skärpning av kraven är både oproportionerligt och omotiverat.

Utredningen föreslår att Lantmäteriet fortsatt ska vara både tillsynsmyndighet och enda part som yttrar sig över ansökan vid inrättande av KLM. Denna dubbla roll medför en uppenbar risk för intressekonflikt, vilket tidigare påpekats av både Statskontoret och flera KLM. En fristående tillsynsmyndighet skulle vara ett mer lämpligt alternativ.

Utredningens förslag att införa en uttömmande lista över uppdrag som KLM får utföra riskerar att förhindra utveckling, innovation och anpassning till lokala behov. Dagens lagstiftning är mer flexibel och ger bättre förutsättningar för en effektiv och behovsstyrd verksamhet.

Förslagen om att inskränka KLM:s roll i plan- och byggprocessen, begränsa möjligheten till uppdragsverksamhet, och tvinga fram orga-

nisatorisk isolering från övrig kommunal verksamhet leder till ökade kostnader, försämrad samverkan och längre handläggningstider.

Utredningen har heller inte tillräckligt utrett möjligheten till samverkan mellan KLM eller möjligheten att inrätta gemensamma myndigheter mellan kommuner, trots att detta efterfrågats av flera aktörer och skulle bidra till att även mindre kommuner ges möjlighet att via samverkan kan uppfylla kraven som ställs för att bilda en kommunal lantmäterimyndighet. Att möjliggöra för fler kommuner att svara för fastighetsbildningen skulle bidra till både en ökad kvalitet i samhällsplaneringen och även en mer effektiv fastighetsbildning vid plangenomförandet.

Att samla en större andel av fastighetsbildningskompetensen inom statliga lantmäteriet begränsar tillgången till kompetens inom andra delar av samhällsbyggnadsprocessen. Vilket skapar en ökad inlåsning då fler verksamheter behöver anställa motsvarande kompetens utanför fastighetsbildningsmyndigheterna.

Utredningens förslag att alla KLM ska använda Lantmäteriets handläggningssystem riskerar att begränsa möjligheterna för innovation och digitalisering inom fastighetsbildningen samt även hindra möjligheten att arbeta integrerat med processer för t.ex. medborgarservice, fakturering och ärendemottagning som gemensamma resurser inom kommunen. Det försvårar även möjligheten att erbjuda sakägare en sammanhållen digital samhällsbyggnadsprocess. Lantmäteriet ansvarar för att KLM ges möjlighet att registrera förändringar i fastighetsregistret, Lantmäteriet har även ett nationellt ansvar för att kunna följa upp fastighetsbildningsverksamheten. Jag anser att ett tjänstebaserat informationsutbyte för fastighetsregisterinformation samt ärendestatistiken väl möter behoven av tillgång till information från KLM.

Mot denna bakgrund reserverar jag mig mot utredningens förslag i dess nuvarande form.

Särskilt yttrande av experten Magnus Edén

Som chef för den kommunala lantmäterimyndigheten i Stockholms kommun och expert i utredningen vill jag reservera mig mot stora delar av utredningens slutsatser och förslag av följande skäl.

Utredningens slutsatser och förslag tar inte hänsyn till en kommunal lantmäterimyndighets (KLM) viktiga roll i samhällsbyggnadsprocessen.

Utredningen menar vidare att de kommunala lantmäterimyndigheterna utövar statlig verksamhet, vilket är en felaktig uppfattning som strider mot rådande ställningstaganden.

Förslagen medför försämringar för KLM-kommuner och skulle innebära att minst 75 procent av de 40 befintliga KLM:erna försvinner, även Stockholms KLM ligger i riskzonen. Förslagen som denna slakt av välfungerande KLM:er medför är omotiverade och ogenomtänkta och leder inte till en bättre organisering av fastighetsbildningsverksamheten i Sverige. KLM:erna som blir kvar kommer med förslagen att få en betydligt mer begränsad förrättningsverksamhet.

Min uppfattning är att förslagen kommer att leda till en sämre sammanhållen och långsammare samhällsbyggnadsprocess.

Försämrad samhällsbyggnadsprocess

Utredningen beskriver att det finns många fördelar för samhällsbyggnadsprocessen med att ha en KLM i kommunen. Dessvärre har dessa fördelar inte beaktats vid framtagandet av förslagen som enbart fokuserat på fastighetsbildningen. Denna brist leder till att de slutsatser och förslag som presenteras ger en sämre sammanhållen samhällsbyggnadsprocess.

Redan för 30 år sedan beskrevs i utredningen SOU 1995:54, som låg till grund för den nu gällande Lag (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet, fördelarna med en KLM och det nära sambandet som finns inom hela samhällsbyggnadsprocessen, dvs. mellan plan- och byggprocessen och fastighetsbildningsverksamheten. Under de senaste 30 åren har behovet av ett nära samarbete dessutom ökat, inte minst i expansiva kommuner.

Att fastighetsbildningsverksamheten är en del av samhällsbyggnadsprocessen är tydligast i en KLM-kommun, där plan- och bygglovverksamheten tar stöd av KLM:s fastighetsrättsliga kunskap. Detta

bidrar till att detaljplanerna får fastighetsrättslig kvalitet och därmed oftare blir genomförbara utan omtag i senare skeden. Detta leder sålunda till en snabbare och mer effektiv samhällsbyggnadsprocess, vilket är möjligt tack vare gällande lagstiftning.

Dessvärre begränsas KLM:s möjligheter att stödja de andra verksamheterna inom samhällsbyggnadsprocessen med utredningens förslag. Frånvaro av förrättningslantmätarkompetens i planprocessen skulle medföra att nya detaljplaner blir svårare att genomföra och totaltiden för samhällsbyggnadsprocessen skulle förlängas. Det formella samrådsförfarandet enligt PBL är härvid inte tillräckligt i expansiva kommuner.

Jag anser också att det är en brist i utredningen att någon kontakt med kommuner som under de senaste åren har ansökt om att få inrätta KLM inte har skett. Det hade ökat utredningens förståelse för varför hela samhällsbyggnadsprocessen är viktig och varför fastighetsbildningen inte kan ses som en isolerad händelse.

Utredningen föreslår exakt vad en KLM ska få utföra för arbetsuppgifter utöver lantmäteriförrättningar. En sådan reglering riskerar att snabbt bli inaktuell, t.ex. då ny lagstiftning kan medföra utökade uppgifter för KLM, vilka skulle kunna gå utöver denna punktlista. Utredningens förslag saknar redan i dag t.ex. delarna i 12 § förordningen med instruktion för Lantmäteriet som berör mätning, beräkning och kartläggning till enklare detaljplaner, som kan handla om framtagande av grundkartor till nya detaljplaner. Nuvarande lagstiftning är flexibel utan detaljstyrning och därmed en bättre lösning än den som föreslås.

Enligt direktivet ska lantmätarna användas resurseffektivt. Sannolikt skulle plan- och bygglovverksamheten behöva anställa egna lantmätare om inte KLM fanns. Lantmätare till plan- och bygglovverksamheten skulle behöva plockas från lantmätarkollektivet, där det över tid har varit brist. En lantmäterianställd i en kommun skulle få syssla även med annat än vad den är skolad för. Ett effektivt resursnyttjande är att låta lantmätare anställda på Lantmäteriet eller KLM få bidra med sin kompetens för att förbättra samhällsbyggnadsprocessen i stort. På så vis kan de samlade resurserna användas så effektivt som möjligt.

KLM är en fristående myndighet

Utredningens inställning är att KLM utövar statlig verksamhet och därmed inte är en helt fristående myndighet i förhållande till Lantmäteriet.

Min uppfattning är den motsatta.

Redan i direktivet till utredningen framgår att KLM ansvarar för fastighetsbildningsverksamheten inom hela sin kommun. När Lantmäteriet vill utföra någon åtgärd i fastighetsregistret inom en KLM-kommun så behöver de tillstånd av KLM för att få göra det. Även uppbyggnaden av förrättningstaxan från 1990-talet visar att regering och riksdag ansåg att det var två olika verksamheter, då man gav KLM möjlighet att ta beslut om en lägre timtaxa än Lantmäteriet, eftersom det inte är samma verksamhet eller organisation.

Utredningens inställning att KLM utövar statlig verksamhet och inte är en fristående myndighet i förhållande till Lantmäteriet medför felaktiga ställningstaganden och slutsatser i hela utredningen.

KLM:s verksamhetsområde reduceras

Förutom att utredningens förslag inskränker vad en KLM kan utföra för arbete utöver lantmäteriförrättningar begränsas även vilka lantmäteriförrättningar som ska kunna handläggas av en KLM.

Förslaget innebär att alla ansökningar från statliga bolag och myndigheter ska handläggas av den statliga lantmäterimyndigheten. Några bärande argument som talar för förslaget presenteras inte.

Utredningen beskriver att två statliga myndigheter, Trafikverket och Fortifikationsverket, vill kunna vända sig till en enda lantmäterimyndighet. Det beskrivs vidare att flertalet av ärenden som berör statliga myndigheter och bolag redan i dag handläggs av Lantmäteriet och att det skulle vara en tillräcklig anledning till att alla statliga aktörers ärenden endast ska handläggas av Lantmäteriet.

Jag vill påpeka att det faktum att Lantmäteriet redan handlägger ärenden utanför KLM:s verksamhetsområden saknar betydelse i resonemanget.

Utredningen föreslår även att ansökningar som vid ansökningstillfället antas innehålla säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter endast ska handläggas av Lantmäteriet.

Min uppfattning är att en KLM är fullt kompetent att hantera säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och att KLM samt kommunen redan har en organisation för att hantera sådana uppgifter. Säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter hanteras inom en kommun både före och efter en lantmäteriförrättning, exempelvis vid framtagande av detaljplaner och bygglovsprövning.

Många stora och viktiga projekt handläggs i dag av KLM. Dessa innefattar både ansökningar från statliga aktörer och säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Det gör att samhällsbyggnadsprocessen, inklusive fastighetsbildningen, blir sammanhållen och mer effektiv. En ökad uppdelning av förrättningar i en kommun leder till att varken KLM eller Lantmäteriet har en överblick över samhällsbyggnadsprocessen.

Jag anser att KLM:s lokala kännedom och kunskap om pågående och genomförda förrättningar ger fördelar som ska behållas.

Uteblivna förslag

Överlämning av ärenden: Nuvarande lagstiftning leder till försämrad effektivitet p.g.a. dubbelarbete då två lantmäterimyndigheter handlägger ett ärende som sedan ändå kan bli föremål för prövning i domstol. Redan i prop. 1995/96:78 s. 46–47 konstaterades det att det inte har gått att påvisa några konkreta rättssäkerhetsproblem med kommunala fastighetsbildningsmyndigheter. Jag kan konstatera att det har gått 30 år sedan dess och jag uppfattar inte att det föreligger någon rättsosäkerhet för sakägarna. Utredningen borde ha utrett om överlämningsförfarandet för förrättningar helt belägna inom en KLM-kommun kunde tas bort.

Ökat verksamhetsområde: Jag anser att utredningen borde ha utrett om KLM:s verksamhet hade kunnat utökas till att avse förrättningar, och andra ärenden än förrättningar, som berör en kommungräns och därmed fastigheter inom både KLM-kommunen och en grannkommun. En sådan ändring skulle medföra både en förbättrad sammanhållen samhällsbyggnadsprocess och en effektivare fastighetsbildningsprocess.

Möjlighet till samverkan: Det är en stor brist att utredningen inte har lagt några förslag om samverkansmöjligheter mellan befintliga KLM:er. Min uppfattning är att det står tydligt i direktivet att detta

ska utredas och att utredningen ska lämna nödvändiga författningsförslag.

Finansiering av lantmäterimyndigheternas verksamhet

Jag anser att det i utredningen finns felaktiga beskrivningar av hur liknande verksamheter inom KLM och Lantmäteriet finansieras och om hur olika skattemedel används.

Utredningen anser att kommunala skattemedel inte ska få användas för KLM:s verksamhet. Med detta förslag skulle KLM, utan ökade kostnader för sakägarna, få det svårt att leva upp till exempelvis förvaltningslagens bestämmelser om tillgänglighet för allmänheten och utlämnande av allmänna handlingar. Förslaget kommer att leda till en minskning av KLM:s möjlighet att ge råd och stöd vid framtagandet av nya detaljplaner. Vidare skulle det för många KLM-kommuner leda till en minskning av det för samhällsbyggnadsprocessen viktiga arbetet med kvalitetsförbättring av fastighetsregistrets kart- och textdel.

Utredningen föreslår att KLM ska vara helt fristående från all kommunal verksamhet och inte bara kommunens mark- och exploateringsverksamhet. Förslaget skulle innebära dödsstöten för KLM, då det är nödvändigt att samordna vissa funktioner av ekonomiska och praktiska skäl. Det skulle inte vara möjligt för KLM att anställa egen personal för all administration och sitta i egna lokaler och jag ser heller ingen nytta med förslaget. I dag har vi full kostnadstäckning för förrättningsverksamheten i Stockholm genom att KLM står för KLM:s andel av Stadsbyggnadskontorets olika OH-kostnader.

Tillsyn

Min uppfattning är att tillsynen inte är fristående från Lantmäteriets övriga verksamhet och inte går att avskilja från resten av Lantmäteriet.

Utredningen borde ha lagt större vikt vid vilken myndighet som lämpligast ska utföra tillsyn över KLM och då särskilt övervägt om Länsstyrelsen är mer lämpad än Lantmäteriet. Med Lantmäteriet som tillsynsmyndighet finns skäl att ifrågasätta myndighetens opartiskhet, eftersom det är samma myndighet som skulle ta över KLM:s verk-

samhet efter ett indraget KLM-tillstånd. Frågan om partiskhet skulle inte uppstå om en fristående myndighet ansvarade för tillsynen.

Mot bakgrund av ovanstående anser jag att tillsynsverksamheten borde ligga på en annan myndighet och att utredningen borde ha utrett och lämnat förslag om en ändrad tillsynsmyndighet. Det hade ökat rättssäkerheten i tillsynsverksamheten.

Jag vill också bemöta utredningens återkommande texter om att KLM generellt är positiva till Lantmäteriets tillsyn. Detta är en missuppfattning. KLM är positiva till att det utövas tillsyn, men inte att det är Lantmäteriet som utövar den.

Förändrade krav för KLM

I direktivet framgår att både Riksrevisionen och Statskontoret har framfört kritik mot regeringens praxis i fråga om kraven på verksamhetens omfattning och kompetens. Utredningen har endast konstaterat att praxis ska följas och utredningen har inte själva utrett frågan. Utredningen har heller inte kommit med några förslag på förändringar som ser till hela samhällsbyggnadsprocessens behov.

Det finns inget som talar för att befintliga KLM:er inte kan sköta sina uppdrag. Tvärtom har det framgått av tidigare utredningar att KLM är välfungerande och har god kompetensförsörjning. Utredningen konstaterar att regeringens praxis ska gälla inte bara vid nyansökningar utan för alla befintliga KLM. Förslaget skulle leda till omotiverade nedläggningar av välfungerande KLM:er, vilket närmast liknar en ren slakt.

Lantmäteriets handläggningssystem

Utredningen föreslår att alla KLM ska använda Lantmäteriets handläggningssystem.

En stor brist i utredningen är att man inte har utrett kostnadsfrågan och hur det ska vara möjligt för KLM att betala för Lantmäteriets nya handläggningssystem. Det framgår av utredningen att KLM i dag betalar cirka 40 procent av Lantmäteriets totala kostnader för befintliga handläggningssystem, men att KLM:s förrättningsintäkter endast är cirka 20 procent av lantmäterimyndigheternas totala förrättningsintäkter. Förslaget medför att kostnadsfrågan fortsatt skulle

vara oreglerad och leder till ökade kostnader för sakägarna. Att detta inte har utretts medför en stor osäkerhetsfaktor och konsekvenserna av förslaget kan inte överblickas.

Jag anser också att utredningen inte har kunnat visa på fördelarna med att KLM ska använda handläggningssystem från Lantmäteriet jämfört med att använda handläggningssystem upphandlade från en annan leverantör. Utredningen nämner uppföljning som en fördel, men det anser jag kan lösas utan att KLM använder Lantmäteriets handläggningssystem.

Av utredningen framgår att Lantmäteriet anser att ett gemensamt tekniskt handläggningsstöd skulle ge en mer enhetlig digital samhällsbyggnadsprocess. Jag håller inte med då det finns fördelar med att använda handläggningssystem som är sammankopplade med kommunens plan- och bygglovverksamhet.

Lantmäteriets ansvar för fastighetsregistret medför att Lantmäteriet ska se till så att KLM kan registrera förändringar i fastighetsregistret. Jag anser att ett registreringsstöd skulle vara tillräckligt för en enhetlig och rättssäker fastighetsbildningsverksamhet och att det inte finns skäl till att KLM måste använda Lantmäteriets handläggningssystem.

Särskilt yttrande av experten Åsa Wedmalm

Som expert i utredningen vill jag reservera mig mot flera av utredningens slutsatser och förslag.

Utredningens primära uppdrag har varit att utvärdera ansvaret för fastighetsbildningen i syfte att skapa förutsättningar för en resurseffektiv och rättssäker verksamhet för både de kommunala lantmäterimyndigheterna och den statliga. Enligt min uppfattning borde det tydligt framgått i uppdraget att även utvärdera ansvaret med hänsyn till de behov och utmaningar som i dag finns i samhällsbyggnadsprocessen. Utredningen har dock fokuserat på ett fåtal frågor kopplade till fastighetsbildningsverksamheten utan att ta tillräcklig hänsyn till att den är en integrerad del av en större helhet. Någon faktisk analys av hur samhällsbyggnadsprocessen påverkas har inte presenterats.

Utredningen lämnar förslag om skärpta villkor för de kommunala lantmäterimyndigheterna vilket skulle leda till en nedläggning av flera väl fungerande myndigheter. Utredningen anser vidare att fastighetsbildningen är en statlig verksamhet även när den anförtrotts en kommunal lantmäterimyndighet och att det därför inte är möjligt med samverkan mellan kommuner för att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet eller mellan kommunala lantmäterimyndigheter. Lantmäteriet föreslås fortsättningsvis vara rådgivande myndighet, tillsynsmyndighet, handläggande myndighet och avge yttranden över kommunernas ansökningar vid bildande av nya kommunala lantmäterimyndigheter. Den rådande rollkonflikten inom Lantmäteriet kvarstår därmed.

Förslaget medför negativ påverkan inte endast för fastighetsbildningen i Sverige, utan hela samhällsbyggnadsprocessen kommer att påverkas negativt.

Det delade huvudmannaskapet och samverkan

En kommunal lantmäterimyndighet utgör en självständig myndighet i regeringsformens, tryckfrihetsförordningens och förvaltningslagens mening och är inordnad i den kommunala organisationen. Myndighetens verksamhet ingår inte i någon nämnd och ägnar sig åt myndighetsutövning som följer av lag. Frågan huruvida de kommunala lantmäterimyndigheterna ska anses ingå i den statliga för-

valtningsorganisationen eller inte är underordnad, eftersom ansvaret för fastighetsbildning de facto överlåtits till de kommunala lantmäterimyndigheterna.

Utredningen har kommit fram till att all förrättningsverksamhet ska betraktas som statlig myndighetsutövning som utförs i den statliga förvaltningsorganisationen. Den bedömningen avviker från tidigare ställningstaganden om ett delat huvudmannaskap för myndighetsutövningen[1].

Lantmäteriet har ett övergripande ansvar för fastighetsbildningen i landet, men enligt min mening har utredningen gjort en felbedömning av huvudmannaskapet. Som framgår av RF 12:4 kan förvaltningsuppgifter överlämnas till kommuner. Enligt samma bestämmelse kan även myndighetsutövning överlämnas till kommuner, om det sker med stöd av lag. Så sker också inom de många andra områden där specialreglerade uppgifter utförs på lokal och regional nivå. Ansvaret för myndighetsutövningen vilar då på kommunen. Mot den bakgrunden blir ansvaret delat inom fastighetsbildningsområdet mellan staten och de kommuner som tillåtits inrätta en kommunal lantmäterimyndighet.

Samverkan inom fastighetsbildningsområdet är starkt begränsad men det har nyligen lämnats förslag på förändringar i lagstiftningen för att i försöksverksamhet möjliggöra samverkan[2].

Utredningen föreslår dock inte att någon sådan möjlighet ska införas bland annat mot bakgrund av att fastighetsbildningsverksamheten anses statlig och att det inte finns tillräckliga skäl för en förändring. Jag delar inte de bedömningarna. Behovet av att införa en sådan möjlighet inom fastighetsbildningen är tydligt. Att utredningen inte lämnar några förslag på förändring av regelverket är därför beklagligt, då sådan samverkan skulle gynna både fastighetsbildningen och samhällsbyggnadsprocessen i övrigt.

[1] Detta framgår såväl av förarbeten som av Statskontoret, Delat ansvar för fastighetsbildning, Rapport 2017:18 och Riksrevisionen, Fastighetsbildningen i Sverige – handläggningstider, avgifter och reformbehov, RiR 2022:3, s. 6.
[2] Försöksverksamhetskommittén, Förändring genom försök, SOU 2023:94.

De kommunala lantmäterimyndigheternas samverkan är en framgångsfaktor

Aktörer inom byggsektorn, sakägare och kommuner vittnar om fördelar när fastighetsbildning hanteras i samband med plan- och byggprocessen samt att samhällsbyggnadsprocessen blir bättre och effektivare när handläggningen av ett fastighetsbildningsärende kan ske parallellt med detaljplaneprocessen. Det framhålls som en framgångsfaktor att samarbetet mellan fastighetsbildning och kommunens plan- och bygglovsprocess ger tillgång till fastighetsrättslig kompetens samt sker med hjälp av lokal kännedom och närvaro. Det skapar möjlighet att hantera frågor som rör genomförandet i ett tidigt skede, vilket bidrar till minskade ledtider och ökad kvalité i hela samhällsbyggnadsprocessen. De kommunala lantmäterimyndigheternas arbetssätt bör utifrån detta ses som ett föredöme för hur fastighetsbildningen kan integreras i samhällsbyggnadsprocessen.

Förslaget försvagar de kommunala lantmäterimyndigheternas roll i samhällsbyggnadsprocessen

En kommunal lantmäterimyndighet medverkar på flera sätt i samhällsbyggnadsprocessen bl.a. genom förrättningsverksamheten men också genom så kallad myndighetsservice. Det senare kan handla om att upprätta fastighetsförteckningar och nybyggnadskartor, ge fastighetsrättsligt stöd i t.ex. planprocessen samt utföra kvalitetsarbete. Myndigheten ska även yttra sig över planförslag enligt plan- och bygglagen och samt uppfylla serviceskyldigheten enligt förvaltningslagen.

Utredningen föreslår att myndighetsservice ersätts med uppdragsverksamhet. Att arbetsuppgifterna får en tydlig rättslig reglering är bra men utredningens förslag innebär samtidigt flera begränsningar. Dels är den föreslagna listan över uppdragsverksamhet snävare än nuvarande uttalanden och faktisk tillämpning. Dels föreslås att uppdragsverksamhet endast får bedrivas om den inte påverkar myndighetens oberoende eller förrättningsverksamhetens handläggningstider negativt, vilket utgör ytterligare en inskränkning i möjligheterna att bedriva sådan verksamhet.

Myndigheters oberoende är redan reglerat i grundlag och förvaltningslag. En överreglering av gällande rätt leder till en oproportionerlig begränsning i förhållande till det syfte som ska uppnås. En

alltför detaljrik reglering riskerar vidare att påverka verksamheterna negativt eftersom de inte kan styra och fördela arbetsuppgifterna självständigt. Tillfälliga variationer i handläggningstider är inte nödvändigtvis negativa, särskilt med tanke på lantmäterimyndigheternas breda uppdrag utanför enskilda ärenden.

Jag vill därför framhålla vikten av att stärka och göra lantmäterimyndigheternas roll mer flexibel. Det bidrar till en effektiv, rättssäker och enhetlig samhällsbyggnadsprocess där fastighetsbildningen ingår. Detta skulle kunna uppnås genom att införa en reglering som uttryckligen möjliggör medverkan i planerings- och genomförandeprocesser med hänsyn till lantmäterimyndigheternas breda uppdrag.

Förslaget innebär att färre kommuner uppfyller kraven för att inrätta och bibehålla en kommunal lantmäterimyndighet

År 2022 konstaterade Riksrevisionen att regeringen inte beaktar samhällsbyggnadsutvecklingen vid prövning av ansökan om kommunal lantmäterimyndighet, trots dess betydelse för samordning mellan fastighetsbildning och planprocess. Riksrevisionen ansåg att det i bedömningen lades för stor vikt på verksamhetens omfattning. Det fanns dessutom inte någon påvisad skillnad i effektivitet hos de kommunala lantmäterimyndigheterna som beror på dess storlek. Riksrevisionen rekommenderade därför regeringen att ta större hänsyn till samhällsbyggnadsutvecklingen och påpekade att det kunde krävas lagändringar för att få till stånd en sådan ordning[3].

Regeringen har vid sin prövning med tiden ställt högre krav på en kommunal lantmäterimyndighets omfattning. Utredningens förslag innebär att även befintliga kommunala lantmäterimyndigheter kontinuerligt måste uppfylla villkoren såsom vid inrättande av nya kommunala lantmäterimyndigheter. Förslaget innebär dessutom en begränsning av vilka ärenden som får handläggas av en kommunal lantmäterimyndighet, vilket ytterligare minskar omfattningen. Eftersom många av de befintliga myndigheterna blir för små enligt nuvarande praxis, skulle flertalet behöva läggas ned.

Sådana följder kan inte anses vara proportionerliga då det inte har framkommit att verksamheternas omfattning är ett problem. Tvärtom framgår det av Statskontorets rapport att de kommunala

[3] Riksrevisionen, Fastighetsbildningen i Sverige, s. 71.

lantmäterimyndigheterna fungerar bra och att de är väl försedda med lantmäterikompetens[4].

Min uppfattning är att det finns skäl att följa Riksrevisionens rekommendation om att ändra regelverket och därmed ta större hänsyn till samhällsbyggnadsutvecklingen vid prövningen. Utredningen föreslår dock inga regeländringar, utan ett förslag som bevarar en föråldrad praxis.

Jag anser att samhällsbyggnadsutvecklingen måste beaktas och att detta ska regleras i lag. Med en sådan reglering skulle nedläggning av väl fungerande lokala myndigheter inte behöva ske och möjliggöra för fler kommuner att bilda en kommunal lantmäterimyndighet.

Lantmäteriet i påtaglig rollkonflikt

Lantmäteriet har tillsynsansvar över kommunala lantmäterimyndigheter och ska yttra sig över kommunernas ansökan inför regeringens beslut om inrättande av nya kommunala lantmäterimyndigheter. Statskontoret har lyft fram exempel på rollkonflikter som Lantmäteriets organisation medför och påtalade redan 2017 att detta innebär en påtaglig sådan risk. Det framhölls att även om det är regeringen som fattar beslutet om bildande av en kommunal lantmäterimyndighet riskerar Lantmäteriet att i sin bedömning väga in konsekvenserna för den egna verksamheten[5].

Trots detta föreslår utredningen inga förändringar. Lantmäteriet ska fortsatt ha både tillsynsansvar och ensam avge yttranden över kommunernas ansökningar.

Jag anser att detta innebär en fortsatt risk för betydande rollkonflikter. Utredningen borde ha föreslagit att en annan myndighet tar över tillsynsansvaret.

[4] Statskontoret, Delat ansvar för fastighetsbildning, s. 7, 118, 122.
[5] Statskontoret, Delat ansvar för fastighetsbildning, s. 118 ff.

Kommittédirektiv 2024:34

En bättre organisering av fastighetsbildningsverksamheten

Beslut vid regeringssammanträde den 27 mars 2024

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av lantmäterimyndigheternas organisering i syfte att förbättra förutsättningarna för både den statliga och de kommunala lantmäterimyndigheterna att bedriva en effektiv, enhetlig och rättssäker fastighetsbildning i hela landet.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå en tydlig och mer ändamålsenlig ansvarsfördelning mellan Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna,
- föreslå vilka krav som ska gälla för att bilda en kommunal lantmäterimyndighet,
- överväga om kommuner ska tillåtas inrätta kommunala lantmäterimyndigheter i samverkan, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2025.

Statens övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten ska förtydligas

Fastighetsbildningsverksamheten innefattar bland annat myndighetsutövning genom vilken nya fastigheter bildas, fastighetsgränser ändras och rättigheter som exempelvis servitut skapas. Fastighetsbildningsverksamheten är en central del av samhällsbyggnadsprocessen, exempelvis vid bostadsbyggande och utbyggnad av infrastruktur. En förutsättning för att fastighetsbildningsverksamheten ska kunna vara effektiv och rättssäker i hela landet är att det finns en organisation som främjar en sådan verksamhet.

Den statliga lantmäterimyndigheten, Lantmäteriet ska enligt förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet verka för en enhetlig och ändamålsenlig förrättningsverksamhet och en ändamålsenlig fastighetsindelning. Lantmäteriet ansvarar även för drift och förvaltning av fastighetsregistret enligt 2 § förordningen (2000:308) om fastighetsregister.

Sedan den 1 januari 1996 kan regeringen efter en ansökan från en kommun ge kommunen tillstånd att inrätta en egen lantmäterimyndighet enligt lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet. Lantmäteriet yttrar sig över en kommuns ansökan till regeringen om att få bilda en kommunal lantmäterimyndighet och bedriver tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheterna. I dag finns 40 kommunala lantmäterimyndigheter. De kommunala lantmäterimyndigheterna ansvarar för fastighetsbildningsverksamheten inom hela sin kommun.

I förarbetena till lagen om kommunal lantmäterimyndighet anges att statens övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten inte begränsas av ett kommunalt ansvar, utan även fortsatt innefattar ett ansvar för att samordna och utveckla fastighetsbildningsverksamheten, vilket främst innebär att skapa förutsättningar för samordning inom det tekniska området, till exempel överföring av information mellan myndigheterna (jfr propositionen Ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten, m.m., prop. 1995/96:78 s. 46 och 53). I övrigt har omfattningen av statens ansvar inte preciserats, och otydligheten i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun har de senaste åren framhållits som ett allt större problem.

Det finns olika uppfattningar om Lantmäteriets ansvar i förhållande till kommuner med egen kommunal lantmäterimyndighet

respektive övriga kommuner. I rapporten *Delat ansvar för fastighetsbildningen* (2017:18) framhåller Statskontoret att det är oklart hur långt Lantmäteriets ansvar för att stödja de kommunala lantmäterimyndigheterna sträcker sig, samt att organiseringen är unik i statsförvaltningen och medför risk för rollkonflikter. Statskontoret har rekommenderat regeringen att förtydliga det statliga ansvaret för fastighetsbildningen. Riksrevisionen konstaterar i rapporten *Fastighetsbildningen i Sverige – handläggningstider, avgifter och reformbehov* (2022:3) bl.a. att Lantmäteriet ger förhållandevis lite stöd och rådgivning till kommuner i plan- och byggprocessen och till de kommunala lantmäterimyndigheterna. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har i en hemställan till regeringen (LI2023/01365) framfört att Lantmäteriet är på väg att frånträda sin roll som centralmyndighet främst på grund av den kraftiga neddragningen av det fastighetsrättsliga stödet till de kommunala lantmäterimyndigheterna. Lantmäteriet konstaterar i rapporten *Innebörden av Lantmäteriets samordnings- och utvecklingsansvar* (106-2017/1823) att myndigheten har en skyldighet att stödja de kommunala lantmäterimyndigheterna, men att skyldigheten inte följer av det som lagstiftaren i förarbetena kallar Lantmäteriets samordnings- och utvecklingsansvar utan är en del av tillsynsansvaret alternativt något som ingår i Lantmäteriets uppgifter som statlig förvaltningsmyndighet. Vidare delar Lantmäteriet bilden av att det finns olika förväntningar på rådgivningen. I rapporten *Kontakter med den enskilde, företag och kommuner inom fastighetsbildningsverksamheten* (Fi2022/01725) uppger Lantmäteriet att myndighetens råd- och stödverksamhet har prioriterats ned, främst till förmån för fastighetsbildningsverksamheten, men även för att minska risken för jäv och förtroendeskada inom myndigheten. Lantmäteriet befarar att myndighetens förtroende kan skadas av möjligheten att förrättningslantmätare gör olika bedömningar när de lämnar råd och stöd respektive som beslutsfattare. En diskussion som har aktualiserats de senaste åren är i vilken utsträckning Lantmäteriet ska utveckla och tillhandahålla tekniska system såsom handläggningssystem och utbildningsverksamhet, och hur det ska finansieras.

Därutöver har bl.a. statliga myndigheter och privata företag framhållit kompetensförsörjning och bristen på förrättningslantmätare som ett problem och hinder för samhällsbyggandet i stort. Även om bristen främst beror på generationsväxling i kombination med ett lågt söktryck på utbildningsplatserna, har både Statskontoret och

Riksrevisionen i sina rapporter konstaterat att den nuvarande organiseringen av fastighetsbildningen har förvärrat situationen genom inlåsningseffekter av den samlade personalstyrkan och konkurrens om lantmätare.

Utredaren ska därför

- beskriva och utvärdera statens övergripande ansvar för fastighetsbildningen,
- beskriva och utvärdera ansvarsfördelningen, inklusive kostnadsfördelning, i förhållande till de kommunala lantmäterimyndigheterna,
- överväga och föreslå en tydlig och mer ändamålsenlig organisering av statens ansvar i förhållande till de kommunala lantmäterimyndigheterna (inriktningen bör vara att staten även i fortsättningen ska ha det övergripande ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten, att det finns goda förutsättningar för en rättssäker fastighetsbildning och att de samlade resurserna används så effektivt som möjligt),
- bedöma om eventuella förslag som rör handläggningsstöd är förenliga med relevanta regelverk för upphandling, konkurrens och statsstöd, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

De kommunala lantmäterimyndigheternas verksamhet ska utvärderas

Ett syfte med reformen att möjliggöra kommunala lantmäterimyndigheter var att effektivisera samhällsbyggnadsprocessen genom att bättre samordna fastighetsbildningen med plan- och byggprocessen. Enligt Statskontorets rapport anser kommuner med egen kommunal lantmäterimyndighet att samarbetet ger bättre detaljplaner och bidrar till en snabbare detaljplaneprocess. I Riksrevisionens rapport har Lantmäteriet framfört att ett nära samarbete i kommunen kan leda till risker för jävsliknande förhållanden.

I lagen om kommunal lantmäterimyndighet regleras vilka ärenden en kommunal lantmäterimyndighet ska handlägga, men uppräkningen är inte uttömmande eftersom en kommunal lantmäterimyndighet även ska handlägga ärenden enligt andra författningar, exempelvis

ärenden enligt lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter. I lagen om kommunal lantmäterimyndighet regleras även att vissa förrättningsärenden ska överlämnas till Lantmäteriet, bland annat förrättningar där kommunen är sakägare och kommunen eller en annan sakägare begär att ärendet överlämnas. Det regleras dock inte i vilket skede av förrättningen ett ärende ska överlämnas eller hur kostnader och intäkter ska fördelas mellan lantmäterimyndigheterna vid ett överlämnande. En begäran om att ett ärende ska överlämnas till Lantmäteriet kan framställas i ett sent skede, trots att de förhållanden som utgör grund för begäran har varit kända från början. Detta leder till dubbelarbete och därmed både högre kostnad och tidsspillan.

De kommunala lantmäterimyndigheternas ansvarsområde behöver utvärderas, med hänsyn till bland annat en effektivare samhällsbyggnadsprocess, enskildas rättssäkerhet och ekonomiska mellanhavanden mellan de kommunala lantmäterimyndigheterna och Lantmäteriet. Det bör övervägas vilka ärenden den kommunala lantmäterimyndigheten ska handlägga och hur det ska regleras. Det bör även övervägas vilka ärenden som ska överlämnas till Lantmäteriet, exempelvis ärenden som berör säkerhetskänslig verksamhet, samt om förutsättningarna för ett överlämnande ska regleras.

Utredaren ska därför

- utvärdera de kommunala lantmäterimyndigheternas ansvarsområde och förutsättningar för att bedriva verksamheten resurseffektivt och rättssäkert,
- vid behov föreslå förtydliganden och förändringar, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Kraven att få bilda en ny kommunal lantmäterimyndighet ska ses över

Kraven för att en kommun ska få tillstånd av regeringen att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet regleras i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet. På senare år har flertalet av de kommuner som ansökt om att få bilda kommunal lantmäterimyndighet fått avslag på sin ansökan. Både Riksrevisionen och Statskontoret har i

sina rapporter framfört kritik mot regeringens praxis i fråga om kraven på verksamhetens omfattning och kompetens.

Ett ytterligare skäl att se över vilka krav som ska ställas för att få tillstånd är det försämrade säkerhetspolitiska läget och den pågående tillväxten av totalförsvaret. Fastighetsbildningen behöver hanteras på ett sätt som säkerställer skydd av säkerhetskänslig verksamhet och säkerhetsskyddsklassificerad information, och förutsättningarna för det kan behöva beaktas redan i kraven för att få inrätta en kommunal lantmäterimyndighet.

Det är i dag inte reglerat hur övergången till eller från en kommunal lantmäterimyndighet ska gå till. Enligt förarbetena till lagen om kommunal lantmäterimyndighet ska de frågor som kan bli aktuella redas ut i samförstånd mellan myndigheterna (prop. 1995/96:78 s. 57). Lantmäteriet har i rapporten *Eskilstuna kommun startar ny lantmäterimyndighet* (Li2023/01569) redovisat ett uppdrag att bistå en kommun i uppstarten av den nya verksamheten. Av rapporten framgår att arbetet främst avsåg utbildning, stöd och ärendeöverlämning. I rapporten redovisas även tidsåtgång och kostnad för Lantmäteriet. Ärendehanteringen och Lantmäteriets ansvar vid en övergång från och till en kommunal lantmäterimyndighet behöver utvärderas och förtydligas mot bakgrund av både samhällsekonomisk effektivitet och eventuella problem för sakägare.

Utredaren ska därför

- utvärdera kraven för att få tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet och föreslå vilka krav som ska gälla,
- ta ställning till om förutsättningarna för övergången till eller från en kommunal lantmäterimyndighet behöver regleras, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Möjligheten till samverkan mellan kommuner inom fastighetsbildningen ska utredas

Det är i dag inte möjligt att inrätta kommunala lantmäterimyndigheter i samverkan. Regeringen motiverade ställningstagandet med att kommunal samverkan ofta är både naturlig och önskvärd när staten ålägger kommunerna ansvar för ett verksamhetsområde, men att fastighetsbildningsverksamheten är ett statligt ansvarsområde och

en frivillig verksamhet för kommunerna (prop. 1995/96:78). Detta har kritiserats av bland annat SKR som menar att samverkan är möjlig inom övriga delar av samhällsbyggnadsområdet och att det vore naturligt att kommunerna även tillåts samverka inom fastighetsbildningen. Möjligheten till samverkan mellan kommuner inom fastighetsbildningen bör övervägas på nytt, med utgångspunkten att de personella resurser som finns tillgängliga inom fastighetsbildningsverksamheten nyttjas på bästa sätt och därmed kan ge bättre förutsättningar för en effektiv, enhetlig och rättssäker fastighetsbildning i hela landet.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om kommuner ska tillåtas inrätta kommunala lantmäterimyndigheter i samverkan, och vilka förutsättningar som i så fall ska vara uppfyllda,
- ta ställning till om kommunala lantmäterimyndigheter ska tillåtas samverka inom fastighetsbildningsverksamheten och vilka förutsättningar som i så fall ska vara uppfyllda,
- särskilt överväga hur övergången till eller från samverkan i så fall ska regleras och genomföras, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Tillsynen över de kommunala lantmäterimyndigheterna ska utvärderas

Lantmäteriet ska enligt lagen om kommunal lantmäterimyndighet och förordningen med instruktion för Lantmäteriet utöva tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheterna och ytterst kan regeringen återkalla ett tillstånd för en kommunal lantmäterimyndighet. Det är inte närmare reglerat eller beskrivet vad som ska ingå i Lantmäteriets tillsyn eller hur den ska utföras. Riksrevisionen konstaterar i sin rapport att det råder diskussion om vad innehållet i Lantmäteriets tillsyn ska och bör vara, och enligt Statskontorets rapport uppfattas inte tillsynen som särskilt skarp vilket konstateras sannolikt bero på att det är otydligt vad som ingår i tillsynsuppdraget. Lantmäteriet har i rapporten *Lantmäteriets tillsynsverksamhet över de kommunala lantmäterimyndigheterna* (S2013/06745) framfört att ytterligare möjlig-

heter för Lantmäteriet att ingripa mot missförhållanden bör övervägas, exempelvis möjlighet att utfärda varningar och förelägganden.

Regeringen behöver dessutom få bättre möjligheter att följa upp den samlade fastighetsbildningsverksamheten, bland annat i fråga om effektivitet och rättssäkerhet. I dag får regeringen genom Lantmäteriets årsredovisning dels information om Lantmäteriets handläggningstider och överklagade ärenden inom fastighetsbildningsverksamheten, dels en översiktlig redovisning av tillsynen över de kommunala lantmäterimyndigheterna. Det finns dock ingen skyldighet för de kommunala lantmäterimyndigheterna att inkomma med underlag om exempelvis handläggningstider, överklagade ärenden, intäkter och kostnader.

Utredaren ska därför

- utvärdera Lantmäteriets tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheterna och ta ställning till om tillsynen behöver förtydligas och utvecklas,
- ta ställning till om Lantmäteriet bör vara tillsynsmyndighet för kommunala lantmäterimyndigheter,
- föreslå hur regeringen kan få del av den samlade fastighetsbildningsverksamhetens resultat,
- beakta regeringens bedömningar i skrivelsen En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79), och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Regelverket för lantmäterimyndigheternas uttag av avgifter ska utvärderas

I förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar finns bestämmelser om avgifter för förrättningar som handläggs av en lantmäterimyndighet. Avgifterna ska betalas till lantmäterimyndigheten, som också disponerar över intäkterna. Avgiften beräknas antingen utifrån hur lång tid som behövs för handläggning av förrättningen och införande i fastighetsregistret eller, om det är särskilt föreskrivet, tas ut med fast belopp för vissa moment i förrättningarna. Lantmäteriet får meddela föreskrifter om avgifter för förrättningar,

men en kommunal lantmäterimyndighet får besluta om lägre avgifter än de som Lantmäteriet har meddelat föreskrifter om.

Enligt Riksrevisionen bör avgiftsmodellen ses över i syfte att åstadkomma en mer kostnadseffektiv fastighetsbildningsverksamhet och en mer förutsägbar avgiftssättning för sakägare.

Utredaren ska därför

- utvärdera regelverket för avgiftsuttag,
- vid behov föreslå en reglering av uttag av avgifter som, med hänsyn till ansvarsfördelningen mellan Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna, bland annat innebär en mer kostnadseffektiv verksamhet och en mer förutsägbar avgiftssättning för sakägare, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa konsekvenserna av de förslag som lämnas. Det innefattar bland annat konsekvenser för fastighetsägare och samhällsplanering. Utredaren ska redogöra för förslagens samhällsekonomiska effekter. Om förslagen kan förväntas leda till offentligfinansiella kostnader, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Om något av förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen, ska utredaren redovisa de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med myndigheter och andra aktörer som kan antas bli berörda av förslagen och övervägandena. Bland dessa kan särskilt nämnas Lantmäteriet, Konkurrensverket, Upphandlingsmyndigheten, de kommunala lantmäterimyndigheterna och SKR.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2025.

(Landsbygds- och infrastrukturdepartementet)

Aktörer som har bidragit till utredningens arbete

- Akademiska Hus AB
- Atrium Ljungberg AB
- Einar Mattsson AB
- Ekonomistyrningsverket
- Fastighetsägarna
- Fortifikationsverket
- Försvarsmakten
- Jernhusen AB
- JM AB
- Kommunala lantmäterimyndigheten i Göteborgs kommun
- Kommunala lantmäterimyndigheten i Lunds kommun
- Kommunala lantmäterimyndigheten i Nacka kommun
- Kommunala lantmäterimyndigheten i Sandvikens kommun
- Kommunala lantmäterimyndigheten i Stockholms kommun
- Lantmäteriet
- Mark- och miljööverdomstolen i Svea hovrätt
- Nätverket för bostadsutvecklarnas bolagslantmätare
- Nätverket för kommuner med kommunala lantmäterimyndigheter
- Riksförbundet enskilda vägar

- Rikshem AB
- Statens fastighetsverk
- Styrgruppen för samverkan om ett framtida tekniskt handläggningsstöd till förrättningsverksamhet
- Sveriges Kommuner och Regioner
- Säkerhetspolisen
- Trafikverket
- Upphandlingsmyndigheten
- Vesterlins & Co AB

Statistik om förrättningsverksamhet

Inledning

I denna bilaga presenteras statistik om förrättningsverksamheten i Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna för år 2024. Statistiken avser antal ärenden, handläggningstider, antal fakturor, antal årsarbetskrafter och avgiftsintäkter i Lantmäteriets och de kommunala lantmäterimyndigheternas förrättningsverksamhet.

I bilagan presenteras också uppgifter om Lantmäteriets användning av anslagsmedel i Lantmäteriets verksamhetsområde Fastighetsbildning och uppgifter om ekonomiska medel som ges från kommuner till kommunala lantmäterimyndigheter.

I slutet av bilagan beskrivs fastighetsbildningsverksamheten utifrån ett samhälls- och medborgarperspektiv bland annat mot bakgrund av folkmängd per kommun, ägande av fastigheter och fastigheternas belägenhet i landet.

2024 års nyckeltal avseende förrättningsverksamhet i hela landet

Statistik utifrån nyckeltal som beskriver Lantmäteriets och de kommunala lantmäterimyndigheternas verksamhet för år 2024 finns i rapporten *Nyckeltal för Sveriges lantmäterimyndigheter 2024* (Lantmäteriets diarienummer LM2025/020960). Nyckeltalen i rapporten har tagits fram av Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna.

Ärendestatistiken i rapporten är fördelad utifrån sju ärendekategorier (i rapporten kallade kundbehov). Dessa är privat bostadsbyggande, privat mark- och fastighetsutveckling, kommersiell och offentlig mark- och fastighetsutveckling, jord- och skogsbruk, sam-

hällsservice, infrastruktur samt fastighetssamverkan och gemensamt nyttjande. Den sistnämnda kategorin finns i två underkategorier, där den ena avser ärenden som handläggs genom förrättning. Den andra underkategorin gäller främst ändring av andelstal i en gemensamhetsanläggning, vilket sker genom ett enklare förfarande. Lantmäterimyndigheten ska i vissa sådana fall endast registrera den andelstalsändring som en berörd samfällighetsförenings styrelse har beslutat om. I andra sådana fall ska lantmäterimyndigheten först godkänna en överenskommelse om andelstal och sedan registrera dessa.

Nyckeltalen i rapporten baseras på uppgifter som Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna har samlat in på olika sätt vilket kan ha påverkat redovisningen av nyckeltalen. Enligt nyckeltalsrapporten hämtades Lantmäteriets statistik från ett internt informationssystem medan de kommunala lantmäterimyndigheterna gjorde olika manuella redovisningar. Sammanställningen av samtliga lantmäterimyndigheters uppgifter i nyckeltasrapporten gjordes av Sveriges kommuner och regioner.

Utredningen har även tagit fram kompletterande uppgifter från de kommunala lantmäterimyndigheterna bland annat om överklaganden. Därutöver har utredningen inhämtat statistik från fastighetsregistret (senaste uppgifterna var från augusti 2024).

Lantmäteriets förrättningsverksamhet

Antal ärenden och handläggningstider i Lantmäteriets förrättningsverksamhet

År 2024 inkom det cirka 9 600 förrättningsärenden till Lantmäteriet. Cirka 13 300 ärenden avslutades. Medelvärdena för handläggningstiden varierade totalt sett mellan 16 och 104 veckor. Medianvärdena för handläggningstid varierade totalt sett mellan 10 och 65 veckor. Andelen överklagade ärenden var 4,3 procent och av dessa ärenden återförvisades 9,4 procent. Totalt sett återförvisades alltså knappt 0,4 procent av alla ärenden.

Förrättningsärenden som har lämnats över från kommunala lantmäterimyndigheter till Lantmäteriet

I augusti år 2024 fanns hos Lantmäteriet 265 pågående ärenden som berörde fastigheter i en kommun med kommunal lantmäterimyndighet. En del av dessa ärenden hade lämnats över från en kommunal lantmäterimyndighet för handläggning hos Lantmäteriet med stöd av 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet. Andra ärenden hade inkommit till Lantmäteriet direkt. Lantmäteriet kommunicerade i dessa fall med de berörda kommunala lantmäterimyndigheterna om var handläggningen skulle ske. Majoriteten (55 procent) av de 265 ärendena rörde ärendekategorin infrastruktur.

År 2024 avslutade Lantmäteriet totalt 149 ärenden som berörde fastigheter i en kommun med en kommunal lantmäterimyndighet.

De kommunala lantmäterimyndigheterna brukar i samband med Lantmäteriets tillsyn ange hur många ärenden som har lämnats över till Lantmäteriet. Utifrån Lantmäteriets tillsynsprotokoll för åren 2021–2023 har utredningen kunnat utläsa att de flesta kommunala lantmäterimyndigheter (28 av 40) lämnade över ärenden till Lantmäteriet. Av dessa 28 överlämnade 18 kommunala lantmäterimyndigheter upp till 2 ärenden per kommunal lantmäterimyndighet och år till Lantmäteriet, 9 kommunala lantmäterimyndigheter överlämnade mellan 3 och 5 ärenden var och 1 kommunal lantmäterimyndighet överlämnade 12 ärenden.

De uppgifter som de kommunala lantmäterimyndigheterna har lämnat vid tillsynen tyder på att främst två typer av ärenden har överlämnats till Lantmäteriet. Det handlade oftast om att någon sakägare hade begärt överlämningen med hänvisning till att kommunen var sakägare, eller att förrättningsåtgärden berörde flera lantmäterimyndigheters verksamhetsområden, det vill säga ärenden som överlämnats enligt 5 § första stycket 1 eller 2 punkten lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

Antal fakturor

De senaste fem åren har Lantmäteriet skickat ut i genomsnitt cirka 55 000 fakturor per år. Det gäller både delfakturor och slutfakturor. Ett ärende kan innehålla flera fakturor beroende på antal sakägare

och om det skickas både delfakturor och slutfakturor. Andelen överklagade fakturor år 2024 var 1,6 procent.

Antal förrättningslantmätare

I juni år 2024 hade Lantmäteriet 502 förrättningslantmätare. Anställning som förrättningslantmätare har fem tjänstebenämningar nämligen förrättningslantmätare, förrättningslantmätare beredande, förrättningslantmätare erfaren, förrättningslantmätare senior och förrättningslantmätare specialist. Ungefär hälften av de 502 förrättningslantmätarna hade tjänstebenämningen erfaren, specialist eller senior. Lantmäteriets övriga anställda inom förrättningsverksamheten var 433 personer (bland annat personal som utför till exempel mätningstekniska eller administrativa uppgifter).

Antal årsarbetskrafter i förrättningsverksamhet

År 2024 hade i genomsnitt Lantmäteriet 568 årsarbetskrafter i förrättningsverksamhet och i genomsnitt 841 årsarbetskrafter totalt inom verksamhetsområdet Fastighetsbildning.

Avgiftsintäkter i förrättningsverksamhet

Lantmäteriets intäkter i förrättningsverksamhet år 2024 var 1 022,4 miljoner kronor från avgifter. De totala kostnaderna i förrättningsverksamhet uppgick till 1 018,1 miljoner kronor (se Lantmäteriets årsredovisning 2024 s. 77).

Kommunala lantmäterimyndigheters förrättningsverksamhet

Antal ärenden och handläggningstider i de kommunala lantmäterimyndigheternas förrättningsverksamhet

År 2024 inkom det totalt 3 641 ärenden till de kommunala lantmäterimyndigheterna. Medelvärdena för handläggningstiden varierade totalt sett mellan 26 och 106 veckor. Medianvärdena för handläggningstiden varierade totalt sett mellan 14 och 91 veckor.

År 2024 avslutades totalt 4 107 ärenden hos de kommunala lantmäterimyndigheterna. Andelen överklagade ärenden var 2,7 procent. I fråga om återförvisade ärenden finns ingen uppgift om andelen av de överklagade ärendena. Den uppgift som finns är att totalt 24 ärenden återförvisades till de kommunala lantmäterimyndigheterna 2024. Ärenden som återförvisades år 2024 kan ha överklagats före 2024. En uppskattning baserad på att 2023 års avslutade ärenden är inkluderade innebär att den ungefärliga andelen återförvisade ärenden var knappt 0,6 procent av de avslutade ärendena.

Antal fakturor

Det totala antalet utställda fakturor från de kommunala lantmäterimyndigheterna år 2024 var 9 278. Antalet utställda fakturor per myndighet varierade från 24 till 648. Exempelvis ställde 13 kommunala lantmäterimyndigheter ut färre än 100 fakturor, medan 12 kommunala lantmäterimyndigheter ställde ut fler än 300 fakturor.

Utredningen har inte kunnat få fram uppgifter om antal överklagade fakturor för år 2024, men för år 2023 var andelen överklagade fakturor 0,5 procent sett till det totala antalet utställda fakturor som det året var 8 293.

Antal förrättningslantmätare

I september 2024 fanns för de kommunala lantmäterimyndigheternas förrättningsverksamhet totalt 443 tillsvidareanställda. Av dessa hade 76 procent befogenhet att besluta i förrättningsärenden. De

övriga personerna hade framför allt administrativa eller mätningstekniska arbetsuppgifter.

Antal årsarbetskrafter i förrättningsverksamhet

De kommunala lantmäterimyndigheterna hade totalt 335 årsarbetskrafter inom förrättningsverksamheten under år 2024. Antalet årsarbetskrafter gäller arbetstagare som var organisatoriskt placerade vid den kommunala lantmäterimyndigheten och som handlade ärenden i förrättningsverksamhet.

En kommunal lantmäterimyndighet (Göteborg) hade 25 årsarbetskrafter.

Nio kommunala lantmäterimyndigheter hade mellan 10 och 22 årsarbetskrafter (Nacka, Norrköping, Skellefteå, Stockholm, Sundsvall, Uppsala, Varberg, Västerås och Örnsköldsvik).

Nitton kommunala lantmäterimyndigheter hade mellan 5 och 9 årsarbetskrafter (Borås, Eskilstuna, Gävle, Halmstad, Haninge, Huddinge, Hässleholm, Jönköping, Kalmar, Kristianstad, Linköping, Motala, Skövde, Uddevalla, Umeå, Vänersborg, Växjö, Örebro, Östersund).

Elva kommunala lantmäterimyndigheterna hade mellan 2 och 4 årsarbetskrafter (Helsingborg, Karlskoga, Karlstad, Landskrona, Lund, Malmö, Mölndal, Sandviken, Södertälje, Trollhättan och Täby).

Utöver de årsarbetskrafter som har redovisats hade 24 av de 40 kommunala lantmäterimyndigheterna tillgång till anställda inom kommunen som arbetade helt eller delvis inom den kommunala lantmäterimyndigheten men var organisatoriskt placerade inom kommunen och utförde arbete där. Dessa medarbetare utförde visst arbete inom den kommunala lantmäterimyndigheten exempelvis genom att utföra mätningstekniska eller administrativa uppgifter. För 12 av de kommunala lantmäterimyndigheterna motsvarade dessa medarbetares arbete mellan 0,1 och 0,6 årsarbetskrafter. För de övriga 12 kommunala lantmäterimyndigheterna motsvarade dessa medarbetares arbete mellan 1,0 och 2,0 årsarbetskrafter.

Avgiftsintäkter i förrättningsverksamhet

Alla kommunala lantmäterimyndigheter utom en anger att de förrättningsavgifter som debiteras sakägarna täcker den kommunala lantmäterimyndighetens direkta och indirekta kostnader kopplade till förrättningsverksamheten (september 2024). Den återstående kommunala lantmäterimyndigheten anger att den bristande kostnadstäckning som finns beror på att myndigheten tidigare har erbjudit fast avgift för många förrättningar som sedan blivit dyrare än beräknat på grund av den allmänna kostnadsutvecklingen i kombination med långa kötider. Myndigheten anger att deras kalkyler för framtiden tyder på full kostnadstäckning.

Följande uppgifter om de kommunala lantmäterimyndigheternas avgiftsintäkter i förrättningsverksamhet har utredningen inhämtat genom en enkät till de 40 kommunala lantmäterimyndigheterna. Uppgifterna avser avgiftsintäkter för 2024.

De totala avgiftsintäkterna i förrättningsverksamhet för samtliga kommunala lantmäterimyndigheter var 282,6 miljoner kronor.

De kommunala lantmäterimyndigheterna som hade högst avgiftsintäkter i förrättningsverksamheten var de kommunala lantmäterimyndigheterna i Göteborgs kommun (24,9 miljoner kronor), Uppsala kommun (22,9 miljoner kronor), Stockholms kommun (15,1 miljoner kronor) och Nacka kommun (12,5 miljoner kronor).

De kommunala lantmäterimyndigheterna med lägre avgiftsintäkter i förrättningsverksamheten än 3 miljoner kronor var den kommunala lantmäterimyndigheten i Helsingborgs kommun, Karlskoga kommun, Landskrona kommun, Motala kommun, Mölndals kommun, Sandvikens kommun, Skövde kommun, Vänersborgs kommun och Örnsköldsviks kommun.

De totala kostnaderna i förrättningsverksamheten uppgick år 2024 totalt till cirka 293,6 miljoner kronor.

Lantmäteriets användning av anslagsmedel inom myndighetens verksamhetsområde Fastighetsbildning

År 2024 använde Lantmäteriet totalt 45 miljoner kronor av myndighetens anslagsmedel i Lantmäteriets verksamhetsområde Fastighetsbildning. Den anslagsfinansierade verksamheten gäller arkivhållning, informationsförvaltning, kvalitetsförbättring i fastighetsregistret,

allmän rådgivning och stöd, tillhandahållande av offentliga handlingar, yttranden, arbete med författningsutveckling, forskning och viss registrering av uppgifter i fastighetsregistret.

Av anslagsmedlen användes 6,8 miljoner kronor för arkivhållning som till exempel avser viss generell dokumenthantering som rättning av akter, kompletterande skanning av handlingar, framtagande av rutiner och handledningar för arkivhållning.

För informationsförvaltning som avser övergripande informationssäkerhetsarbete med informationsmängder som verksamhetsområdet Fastighetsbildning är informationsägare av enligt Lantmäteriets arbetsordning, användes 2,4 miljoner kronor.

För kvalitetsförbättring i fastighetsregistret användes 10,3 miljoner kronor. Verksamheten avser åtgärder för att höja kvaliteten i fastighetsregistret, framtagande av metodstöd och bemanning för att utföra vissa kvalitetshöjande insatser.

För stöd och rådgivning användes 1,8 miljoner kronor. Verksamheten avser stöd och rådgivning till allmänheten, organisationer, kommunala och statliga myndigheter i allmänhet, samverkan med kommuner om kommunala förrättningsförberedelser och bemanning av stöd till Lantmäteriets kundcenter i komplexa frågor som är av fastighetsbildningskaraktär.

För tillhandahållande av offentliga handlingar inom verksamhetsområdet Fastighetsbildning användes 3,9 miljoner kronor.

För yttranden till regeringen, domstolar och andra myndigheter användes 17,6 miljoner kronor. Kostnaderna avsåg också arbete med regleringsbrevs- och regeringsuppdrag som gällde verksamhetsområdet.

För Lantmäteriets arbete som innebär författningsutveckling som avser arbete med att bereda och ta fram förslag på författningsutveckling inom fastighetsbildningsområdet användes 1 miljon kronor.

För finansiering av forskning inom fastighetsbildningsområdet enligt 5 § 9 förordning med instruktion för Lantmäteriet användes 1,6 miljoner kronor.

För registrering av andra myndigheters beslut om planer och bestämmelser i fastighetsregistret användes 7 miljoner kronor. Denna registreringsverksamhet har enligt Lantmäteriet delvis finansierats med anslagsmedel under åren 2023 och 2024, men från år 2025 kommer verksamheten finansieras helt med avgiftsintäkter.

Ekonomiska medel från kommuner till kommunala lantmäterimyndigheter

Mer än hälften (25 av 40) av de kommunala lantmäterimyndigheterna uppger att myndigheten får ekonomiska medel från den egna kommunen för att täcka kostnader för service till allmänheten enligt förvaltningslagen, kostnader för planregistrering i fastighetsregistret, yttrandeskyldighet enligt plan- och bygglagen samt förvaltningsövergripande kostnader (till exempel lokalkostnader och it-kostnader) som hänförs till sådan verksamhet. Det handlar alltså om olika författningsreglerade skyldigheter som inte finansieras genom avgifter.

År 2024 fick de kommunala lantmäterimyndigheterna totalt cirka 28,8 miljoner kronor från kommunerna för genomförande av den beskrivna verksamheten. Elva av de kommunala lantmäterimyndigheternas intäkter från den egna kommunen var under 1 miljon kronor per kommunal lantmäterimyndighet. Tolv av de övriga kommunala lantmäterimyndigheternas intäkter var mellan 1 och 2 miljoner kronor per kommunal lantmäterimyndighet. De återstående två kommunala lantmäterimyndigheternas intäkter var mellan 3 och 4 miljoner kronor.

Därutöver har 17 kommunala lantmäterimyndigheter uppgett att de får ekonomiska medel, som inte är avgifter, från den egna kommunen för att täcka kostnader i den kommunala lantmäterimyndighetens uppdragsverksamhet. Exempelvis är det kostnader i kommunens planeringsverksamhet, digitalisering av äldre detaljplaner och arbete med grundkartor. Nio av dessa kommunala lantmäterimyndigheter har under 1 miljon kronor i sådana intäkter för respektive kommunal lantmäterimyndighet från den egna kommunen. De övriga kommunala lantmäterimyndigheterna har mellan 1 och 2,5 miljoner kronor per kommunal lantmäterimyndighet. Enligt uppgift från flera kommunala lantmäterimyndigheter har det varit svårt att ta fram exakta uppgifter om vilka kostnader som täcks av ekonomiska medel som betalas av kommunen vilket innebär att de angivna beloppen i vissa fall kan vara en uppskattning.

Fastighetsbildningsverksamhet utifrån ett samhälls- och medborgarperspektiv

Fastighetsbildningsverksamhet utifrån indelning i kommuner

Lantmäteriet svarar för handläggning av ärenden i fastighetsbildningsverksamheten i 250 av landets kommuner. Fastighetsbildningsverksamheten genomförs vid 49 lantmäterikontor. De kommunala lantmäterimyndigheterna svarar för handläggning av ärenden i fastighetsbildningsverksamheten i 40 kommuner med undantag för vissa kategorier av ärenden som enligt bestämmelser i lagen om kommunal lantmäterimyndighet ska överlämnas till Lantmäteriet.

Fastighetsbildningsverksamhet utifrån folkmängd per kommun

Sammanlagt bor cirka 50 procent av landets befolkning i de 250 kommuner där Lantmäteriet svarar för fastighetsbildningsverksamheten. Återstående cirka 50 procent av landets befolkning bor i de 40 kommuner där en kommunal lantmäterimyndighet svarar för fastighetsbildningsverksamheten.

Sveriges 20 största kommuner, med en folkmängd på över 100 000 invånare, är kommuner med kommunala lantmäterimyndigheter (Sveriges officiella statistik om folkmängd per kommun, december 2024).

Av Sveriges 31 mellanstora kommuner, med en folkmängd på 50 000 till 100 000, svarar Lantmäteriet för fastighetsbildningsverksamhet i 15 av dessa kommuner och de kommunala lantmäterimyndigheterna i 16 av dessa kommuner.

Av de 38 mellansmå kommunerna, med en folkmängd på 30 000 till 50 000 invånare, svarar Lantmäteriet för fastighetsbildningsverksamhet i 33 och de kommunala lantmäterimyndigheterna i fem kommuner.

Lantmäteriet svarar för fastighetsbildningsverksamheten i de återstående 202 kommunerna, som alla har färre än 30 000 invånare.

Fastighetsbildningsverksamhet utifrån antal fastigheter och landyta

Alla Sveriges cirka 3,3 miljoner fastigheter har en totalareal (främst landyta) på cirka 36 miljoner hektar. Omkring 2,3 miljoner fastigheter ligger i kommuner där Lantmäteriet svarar för fastighetsbildningsverksamheten vilket motsvarar cirka 86,7 procent av de samlade fastigheternas totalareal.

Omkring 1 miljon fastigheter ligger i kommuner där en kommunal lantmäterimyndighet svarar för fastighetsbildningsverksamheten i kommunen med undantag för vissa typer av lantmäteriförrättningar, vilket motsvarar cirka 13,3 procent av de samlade fastigheternas totalarea.

Fastighetsbildningsverksamhet utifrån fastighetsägande och tomträttsinnehav

Inskrivning av äganderätt till fast egendom, det vill säga lagfart, görs i fastighetsregistret. Det finns totalt cirka 5,1 miljoner lagfarna ägare. Omkring 3,5 miljoner lagfarna ägare äger fastigheter som omfattas av Lantmäteriets fastighetsbildningsverksamhet. De lagfarna ägarna är privatpersoner (85 procent), aktiebolag (6 procent), staten genom fastighetsförvaltande myndigheter (5 procent) och övriga organisationer (4 procent).

I kommuner med en kommunal lantmäterimyndighet finns 1,6 miljoner lagfarna ägare. De lagfarna ägarna är privatpersoner (83 procent), aktiebolag (7 procent), myndigheter (6 procent) och övriga organisationer (4 procent).

Det finns totalt cirka 48 000 fastigheter som är upplåtna med tomträtt. Omkring 14 000 fastigheter som är upplåtna med tomträtt ligger i kommuner där Lantmäteriet svarar för fastighetsbildningsverksamheten. Antalet tomträtter varierar mellan dessa kommuner, från enstaka till cirka 2 200 i Kiruna. I de kommuner där Lantmäteriet svarar för förrättningsverksamheten finns det totalt cirka 22 000 tomträttsinnehavare.

Omkring 34 000 fastigheter som är upplåtna med tomträtt ligger i kommuner där en kommunal lantmäterimyndighet svarar för fastighetsbildningsverksamheten. Antalet tomträtter i dessa kommuner varierar från enstaka till cirka 10 000 både i Stockholm och

i Göteborg. I en kommun med en kommunal lantmäterimyndighet finns inga tomträtter. I de kommuner där en kommunal lantmäterimyndighet svarar för förrättningsverksamhet finns det totalt cirka 50 000 tomträttsinnehavare.

Fastighetsbildningsverksamhet utifrån antal samfälligheter och gemensamhetsanläggningar

En samfällighet är mark som hör till flera fastigheter gemensamt enligt 1 kap. 3 § fastighetsbildningslagen (1970:988).

Inom det totala fastighetsbeståndet finns det cirka 71 300 samfälligheter med en totalareal på cirka 1 miljon hektar. Cirka 52 800 samfälligheter är registrerade inom kommuner där Lantmäteriet svarar för fastighetsbildningsverksamheten, vilket motsvarar cirka 93 procent av samtliga samfälligheters totalareal. De återstående cirka 18 500 samfälligheterna är registrerade inom kommuner med en kommunal lantmäterimyndighet vilket motsvarar cirka 7 procent av totalarealen för alla samfälligheter.

En gemensamhetsanläggning är en anläggning som är gemensam för flera fastigheter och som tillgodoser ändamål av stadigvarande betydelse för dem, se 1 § anläggningslagen (1973:1149).

Det finns totalt cirka 110 000 gemensamhetsanläggningar varav cirka 67 procent ligger i kommuner där Lantmäteriet svarar för fastighetsbildningsverksamheten och återstående cirka 33 procent inom kommuner där kommunala lantmäterimyndigheter svarar för fastighetsbildningsverksamheten.

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.
32. Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. LI.
33. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. Ju.
34. Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. Ju.
35. Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. A.

36. Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. UD.
37. Skärpta villkor för friskolesektorn. U.
38. Att omhänderta barn och unga. S.
39. Digital teknik på lika villkor. En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. S.
40. Säkrare tivoli. Ju.
41. Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. S.
42. Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. Ju.
43. Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. S.
44. Förbättrat stöd i skolan. U.
45. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. Ju.
46. Tryggare idrottsarrangemang. Ju.
47. Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? KN.
48. Stärkt pandemiberedskap. S.
49. Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Ju.
50. En ny nationell myndighet för viltförvaltning. LI.
51. Bättre förutsättningar för klimatanpassning. KN.
52. Ökad insyn i politiska processer. Ju.
53. Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. S.
54. Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. Ju.
55. En reformerad samhällsorientering för bättre integration. A.
56. Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. Ju.
57. Polisiär beredskap i fred, kris och krig. Ju.
58. En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. LI.
59. Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. Ju.
60. En starkare fondmarknad. Fi.
61. Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. S.
62. Ansvaret för hälso- och sjukvården. Volym 1 Bedömningar och förslag. Volym 2 Underlagsrapporter. S.
63. Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov. S.
64. En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. LI.
65. En mer flexibel hyresmarknad. Ju.
66. En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. Ju.
67. Arlanda – en viktig port för det svenska välståndet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. LI.
68. Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. KN.
69. Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. LI.
70. Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. A.
71. Fortsatt utveckling av en nationell läkemedelslista – en del i en ny nationell infrastruktur för datadelning. Del 1 och 2. S.
72. Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan. U.
73. En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. A.
74. Ny reglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. A.
75. Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. Fi.
76. Det handlar om oss – så bryter vi utanförskapet och bygger en starkare gemenskap. A.
77. En översyn av den statliga lönegarantin. A.
78. En reformerad underrättelseverksamhet. Fö.
79. Samlade förmågor för ökad cybersäkerhet. Fö.

80. Koordinatbestämda fastighetsgränser. Ju.
81. En ny organisation av ekobrottsbekämpningen. Ju.
82. Sysselsättning och boende på landsbygden – Juridiska personers förvärv av jordbruksmark och en effektiv tillämpning av glesbygdsbestämmelserna. LI.
83. Ett nationellt förbud mot tiggeri. Ju.
84. Hem för barn och unga. För en trygg, säker och meningsfull vård. S.
85. Ökad tydlighet, stärkt samverkan – förutsättningar för framtidens utvecklingspolitik. LI.
86. Redo! En utredning om personalförsörjningen av det militära försvaret. Fö.
87. Straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel. Ju.
88. Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten. KN.
89. En moderniserad fiskelagstiftning. Volym 1 och 2. LI.
90. Förmedling av post till personer med skydd i folkbokföringen. Fi.
91. Nya regler om arv och testamente – bland annat ett testamentsregister i offentlig regi och ett stärkt skydd för efterlevande sambor. Ju.
92. En kulturkanon för Sverige. Ku.
93. En robust skogspolitik för aktivt skogsbruk. Del 1 och 2. LI.
94. En säkrare utrikesförvaltning. UD.
95. Skärpta villkor för anhöriginvandring. Ju.
96. Fler möjligheter till ökat välstånd. Fi.
97. Krishantering och ändrade rörelseregler för försäkringsföretag. Volym I, II, III & IV. Fi.
98. En bättre organisering av fastighetsbildningsverksamheten. LI.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]

Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]

Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]

Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. [35]

En reformerad samhällsorientering för bättre integration. [55]

Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. [70]

En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. [73]

Ny reglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. [74]

Det handlar om oss – så bryter vi utanförskapet och bygger en starkare gemenskap. [76]

En översyn av den statliga lönegarantin. [77]

Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna. [3]

Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]

AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]

En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]

Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. [20]

Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. [30]

En starkare fondmarknad. [60]

Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. [75]

Förmedling av post till personer med skydd i folkbokföringen. [90]

Fler möjligheter till ökat välstånd. [96]

Krishantering och ändrade rörelseregler för försäkringsföretag. Volym I, II, III & IV. [97]

Försvarsdepartementet

Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. [6]

En reformerad underrättelseverksamhet. [78]

Samlade förmågor för ökad cybersäkerhet. [79]

Redo! En utredning om personalförsörjningen av det militära försvaret. [86]

Justitiedepartementet

Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]

Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]

Straffbarhetsåldern. [11]

Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]

Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]

Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. [31]

Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. [33]

Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. [34]

Säkrare tivoli. [40]

Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. [42]

Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. [45]

Tryggare idrottsarrangemang. [46]

Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. [49]

Ökad insyn i politiska processer. [52]

Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. [54]

Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. [56]

Polisiär beredskap i fred, kris och krig. [57]

Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. [59]

En mer flexibel hyresmarknad. [65]

En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. [66]

Koordinatbestämda fastighetsgränser. [80]

En ny organisation av ekobrottsbekämpningen. [81]

Ett nationellt förbud mot tiggeri. [83]

Straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel. [87]

Nya regler om arv och testamente – bland annat ett testamentsregister i offentlig regi och ett stärkt skydd för efterlevande sambor. [91]

Skärpta villkor för anhöriginvandring. [95]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]

En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]

Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). [21]

Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. [22]

Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? [47]

Bättre förutsättningar för klimatanpassning. [51]

Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. [68]

Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten. [88]

Kulturdepartementet

Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. [24]

En kulturkanon för Sverige. [92]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]

Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. [17]

Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. [32]

En ny nationell myndighet för viltförvaltning. [50]

En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. [58]

En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. [64]

Arlanda – en viktig port för det svenska välståndet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. [67]

Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. [69]

Sysselsättning och boende på landsbygden – Juridiska personers förvärv av jordbruksmark och en effektiv tillämpning av glesbygdsbestämmelserna. [82]

Ökad tydlighet, stärkt samverkan – förutsättningar för framtidens utvecklingspolitik. [85]

En moderniserad fiskelagstiftning. Volym 1 och 2. [89]

En robust skogspolitik för aktivt skogsbruk. Del 1 och 2. [93]

En bättre organisering av fastighetsbildningsverksamheten. [98]

Socialdepartementet

En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. [10]

Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

Att omhänderta barn och unga. [38]

Digital teknik på lika villkor. En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. [39]

Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. [41]

Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. [43]

Stärkt pandemiberedskap. [48]

Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. [53]

Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. [61]

Ansvaret för hälso- och sjukvården. Volym 1 Bedömningar och förslag. Volym 2 Underlagsrapporter. [62]

Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov. [63]

Fortsatt utveckling av en nationell läkemedelslista – en del i en ny nationell infrastruktur för datadelning. Del 1 och 2. [71]

Hem för barn och unga. För en trygg, säker och meningsfull vård. [84]

Utbildningsdepartementet

Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. [8]

På språklig grund. [9]

Ett likvärdigt betygssystem Volym 1 och 2. [18]

Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. [19]

Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. [26]

En socionomutbildning i tiden. [27]

Skärpta villkor för friskolesektorn. [37]

Förbättrat stöd i skolan. [44]

Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan. [72]

Utrikesdepartementet

Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. [36]

En säkrare utrikesförvaltning. [94]