

En bättre organisering av fastighetsbildningsverksamheten (SOU 2025:98)

Sammanfattning

- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) vill uppmärksamma regeringen på att samtliga lantmäterimyndigheter behöver ha en aktiv roll i samhällsbyggandet och att denna roll behöver förstärkas.
- SKR konstaterar att utredningens förslag saknar helhetsperspektiv och innebär försämringar inom både fastighetsbildningen och resten av samhällsbyggnadsprocessen.
- SKR delar inte utredningens uppfattning att kommunal lantmäteriverksamhet utgör statlig verksamhet.
- SKR tillstyrker i huvudsak förslaget om förtydligande av statens övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten gentemot de kommunala lantmäterimyndigheterna, men anser att det finns ett behov att förstärka och tydliggöra ansvaret gentemot kommuner utan kommunal lantmäterimyndighet.
- SKR avstyrker den föreslagna bestämmelsen om en kommunal lantmäterimyndighets möjlighet att utföra uppdragsverksamhet, då bestämmelsen kraftigt begränsar myndighetens medverkan i samhällsbyggnadsprocessen.
- SKR avstyrker förslaget gällande vilka villkor som ska vara uppfyllda för inrättande av en kommunal lantmäterimyndighet. SKR anser vidare att villkoren behöver tydliggöras.
- SKR anser att regeringen bör genomföra förändringar som möjliggör samverkan såväl mellan kommuner som kommunala lantmäterimyndigheter.
- SKR anser inte att utredningens förslag gällande tillsyn är tillräckligt tydliga och förutsägbara, varken för den myndighet som granskar eller den som blir granskad.
- SKR anser att tillsynsansvaret bör övergå till en annan myndighet än Lantmäteriet för att begränsa den pågående rollkonflikten.

Allmänna synpunkter

Fastighetsbildning är ett viktigt strategiskt verktyg för såväl samhällsutveckling som för den enskildes äganderätt. En välfungerande fastighetsbildning minskar ledtider i planprocesser och skapar både juridiska och fysiska förutsättningar för ett effektivt samhällsbyggande. Idag finns en statlig och 40 kommunala lantmäterimyndigheter. Kommuner med kommunal lantmäterimyndighet upplever att den kommunala lantmäterimyndigheten är bättre på att leva upp till sina åtaganden och samarbete än vad kommuner med statlig lantmäterimyndighet upplever.

Samhällsbyggnadsprocessen står inför flera utmaningar och för närvarande pågår flera utredningar och nationella initiativ i syfte att korta och effektivisera processerna. SKR anser att det mot bakgrund av detta är anmärkningsvärt att en utredning lägger förslag som går stick i stäv med lagstiftarens intentioner om att skapa förutsättningar för effektivare planprocesser och i stället lägger förslag som riskerar att öka ledtiderna och försämra kvaliteten på arbetet i samtliga 290 kommuner. Samtliga lantmäterimyndigheter behöver ha en aktiv roll i samhällsbyggandet och denna roll behöver förstärkas.

Fastighetsbildningens roll för en effektiv samhällsbyggnadsprocess

SKR konstaterar att utredningen saknar ett helhetsperspektiv på fastighetsbildningens roll och dess betydelse för en effektiv samhällsbyggnadsprocess. Fastighetsbildningen har i stället behandlats som en isolerad företeelse, utan koppling till övriga delar av samhällsbyggandet. En analys saknas av vilka delar av den befintliga processen som bör värnas om genom att de skapar nytta, effektivitet, rättssäkerhet och enhetlighet – både för fastighetsbildningen och för samhällsbyggandet i stort.

De föreslagna förändringarna är inte efterfrågade, varken av kommuner, sakägare eller andra aktörer inom branschen. Utredningen har inte heller beaktat sammanhang, historik, omvärld eller kundnytta. Resultatet blir därför varken önskvärt eller genomförbart.

Dessutom har utredningen inte kunnat visa att det finns något reellt behov av de föreslagna förändringarna. Förslagen leder till att de kommunala lantmäterimyndigheterna reduceras, såväl till antal som i sitt utövande. Denna konsekvens framgår inte tydligt i konsekvensbeskrivningen. SKR ser att detta kommer att påverka såväl samhällsbyggandet i stort som de kommuner som idag har en kommunal lantmäterimyndighet. SKR anser att utredningen borde ha utgått från faktiska behov och lämnat förslag som innefattar:

- En stärkt roll för både Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna
- Tydligare villkor för inrättande av kommunala lantmäterimyndigheter
- Hantering av pågående rollkonflikter
- Möjlighet till samverkan

SKR konstaterar vidare att fastighetsbildningsområdet har förändrats genom praxis, utan att lagstiftningen har anpassats. Regeringen har förändrat förutsättningarna för kommunernas medverkan inom lantmäteriområdet. Förutsättningarna för kommunal medverkan har också förändrats genom att Lantmäteriet har sagt upp alla avtal med kommuner som tidigare kunnat samverka genom förrättningsförberedelser, det vill säga medverkan vid de kart- och mätningstekniska delarna i fastighetsbildningen med stöd av fastighetsbildningslagen 4:34 a §.

Övergripande konsekvenser

Utredningens förslag innebär i praktiken att de kommunala lantmäterimyndigheternas förutsättningar att bedriva verksamhet kraftigt försämras och i många fall helt går förlorade. Möjligheten att inrätta kommunal lantmäterimyndighet har hittills gjort det möjligt att handlägga en stor del av Sveriges ärenden och detaljplaner lokalt – något som fungerar mycket väl i de kommuner där detta är möjligt. Det är även relevant att notera att en betydande andel av Sveriges ärenden och befolkning påverkas av förslaget. Faktum är att hälften av Sveriges befolkning bor i en kommun som har kommunalt lantmäteri.

Samverkan är en nyckelfaktor för att höja kvalitet och effektivisera verksamheter. Det finns i dag tydliga skillnader mellan hur kommunerna upplever sin respektive lantmäterimyndighet - statlig eller kommunal. Kommuner med en kommunal lantmäterimyndighet är mycket nöjda medan övriga ofta uttrycker frustration över bristande stöd. En nyligen utgiven rapport från civilutskottet, *Uppföljning av tre bostadspolitiska beslut* (2025/2026:RFR2), visar att få kommuner med statligt lantmäteri är mycket nöjda avseende åtagande och samarbete (endast nio procent respektive tretton procent). Motsvarande siffror för kommuner med kommunal lantmäterimyndighet var hela 71 procent.

Kommunala lantmäterimyndigheter kortar ledtider genom att integrera fastighetsbildning direkt i kommunens planprocess, vilket gör att detaljplaner och förrättningar kan hanteras parallellt i stället för i separata steg. De har nära kontakt med kommunens planhandläggare och bygglovsenhet, vilket minskar väntetider och ger snabbare beslut. Flexibiliteten ökar genom lokal närvaro och god kännedom om markförhållanden, ägarstrukturer och kommunala prioriteringar. Detta gör

det möjligt att snabbt anpassa lösningar vid ändrade förutsättningar eller behov.

SKR vill uppmärksamma regeringen på vikten av att samtliga lantmäterimyndigheter har en aktiv roll i samhällsbyggandet. Kvalitet stärks genom tät dialog med sakägare, byggherrar och kommunala aktörer, vilket minskar risken för fel och överklaganden. Lokal kompetens säkerställer att förrättningar harmoniserar med detaljplaner och kommunens långsiktiga utvecklingsmål. Denna roll behöver Sverige värna om.

Statens övergripande ansvar gentemot kommuner behöver tydliggöras

SKR tillstyrker utredningens förslag om att statens övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten behöver förtydligas. Ett tydligt ansvar är avgörande för en effektiv samhällsbyggnadsprocess och för en enhetlig rättstillämpning i hela landet. SKR konstaterar dock att utredningen inte har beaktat samtliga kommuners behov av fastighetsrättslig kompetens genom hela samhällsbyggnadsprocessen. Fokus har i stället legat på Lantmäteriets ansvar gentemot de kommunala lantmäterimyndigheterna, vilket ger en alltför snäv bild av behovet.

Lantmäteriets roll som central förvaltningsmyndighet är viktig, och ansvaret måste omfatta stöd och rådgivning även till kommuner som saknar kommunal lantmäterimyndighet. Under senare år har Lantmäteriet gradvis minskat sin stödjande och rådgivande verksamhet, vilket har försvårat arbetet för kommunerna.

Ett tydliggörande av Lantmäteriets ansvar gynnar även en enhetlig rättstillämpning. Detta ansvar behöver omfatta hela kommunsektorn – inte enbart de kommunala lantmäterimyndigheterna.

Ärendehanteringssystem och uppföljning

Utredningen föreslår att Lantmäteriet ska tillhandahålla ärendehanteringssystem till de kommunala lantmäterimyndigheterna.

SKR ser positivt på förslag om gemensamt ärendehanteringssystem. SKR anser dock inte att delarna om ärendehandläggningssystem, är tillräckligt genomarbetade för att ligga till grund för lagstiftning. De ekonomiska och praktiska förutsättningarna för ett sådant utförande är inte analyserade.

Förslaget ifrågasätts även utifrån upphandlingslagstiftningen. SKR delar inte utredningens bedömning att själva organiserandet av lantmäteriet i Sverige gör att kommunala lantmäterimyndigheter inte behöver konkurrensutsätta sin tillgång till ärendehanteringssystem. SKR delar däremot utredningens bedömning att den föreslagna regleringen utgör en

ensamrätt enligt 3 kap. 10 § lagen om offentlig upphandling (LOU). En ensamrätt måste emellertid vara proportionerlig för att vara tillåten (jämför 6 kap. 14 § LOU) och det är en osäkerhetsfaktor i sammanhanget. Förslaget leder till upphandlingsrättsliga risker för de kommunala lantmäterimyndigheterna. Det upphandlingsrättsligt säkraste sättet att tillhandahålla ärendehanteringssystem till de kommunala lantmäterimyndigheterna är att detta sker utan ersättning. Ett avtal som inte innehåller någon ersättningskomponent utgör inte ett kontrakt i LOU:s mening och omfattas därför inte av denna lagstiftning.

Om det ska införas krav på användande av Lantmäteriets ärendehanteringssystem behöver kostnaderna för systemen och ansvarsfördelningen vara tydlig och reglerad. Det är viktigt att förslaget inte leder till att de kommunala lantmäterimyndigheterna inte längre har möjlighet att uppfylla villkoren. Utredningens förslag brister i detta hänseende och det saknas flexibla lösningar för att hantera en övergång till ett tvångsbaserat system.

Utredningen föreslår att resultaten för all förrättningsverksamhet ska redovisas som en del av statens övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten. SKR vill betona att möjligheten till uppföljning inte är beroende av ett gemensamt ärendehanteringssystem för hela förrättningsverksamheten.

De kommunala lantmäterimyndigheternas arbetsuppgifter

Utredningen presenterar i denna del förslag som innebär stora inskränkningar i de kommunala lantmäterimyndigheternas verksamhet.

Begränsning av möjligheten att utföra uppdrag

SKR avstyrker föreslagen till bestämmelse om en kommunal lantmäterimyndighets möjlighet att utföra uppdragsverksamhet. Genom sin konstruktion skulle bestämmelsen kraftigt begränsa myndighetens medverkan i samhällsbyggnadsprocessen.

Utredningen föreslår att dagens begrepp ”myndighetsservice” i lag om kommunala lantmäterimyndigheter ersätts med ”uppdragsverksamhet” för de kommunala lantmäterimyndigheterna. Förslaget innebär en snävare och mer begränsad verksamhet än tidigare. Enligt förslaget får uppdragsverksamhet också bara bedrivas om det inte påverkar myndighetens oberoende eller medför en negativ inverkan på handläggningstider för förrättningsverksamheten.

Det är anmärkningsvärt att utredningen inte presenterar något tydligt behov eller någon konkret motivering till varför dessa begränsningar av

myndigheternas arbetsuppgifter är nödvändiga. Sammantaget inskränker förslaget myndigheternas möjligheter att utföra sina befintliga uppdrag.

Att stärka myndigheternas närvaro och engagemang är avgörande för att möta dagens och framtidens utmaningar inom samhällsbyggandet. SKR vill framhålla att det behöver finnas en viss flexibilitet i lagstiftningen för att lantmäterimyndigheterna ska kunna möta nya behov och utmaningar inom verksamhetsområdet.

Förrättningsärenden

SKR ifrågasätter utredningens avvägningar och förslag om vilka ärenden som ska lämnas över från den kommunala till den statliga lantmäterimyndigheten. Genom lag om kommunala lantmäterimyndigheter kan nackdelar med ett delat huvudmannaskap undvikas genom att tillståndet alltid omfattar kommunens hela yta, se prop. 1995/96:78 s. 47. Vissa typer av ärenden kan dock, efter beslut av den kommunala lantmäterimyndigheten, lämnas över till staten.

SKR vill påtala att kommunerna redan hanterar ärenden där statliga myndigheter är inblandade och frågor som rör säkerhetsskydd inom andra verksamheter. Inom samhällsbyggnadsprocessen behöver ofta dessa frågor hanteras redan i detaljplaneskedet. Förslaget riskerar därför att skapa en uppluckring av en annars sammanhållen process, dessutom med inblandning av fler organisationer. Ett mer ändamålsenligt tillvägagångssätt vore att staten, vid behov, bistår med rådgivning och stöd inom dessa områden.

SKR vill framhålla att det finns anledning att se över den nuvarande uppdelningen av ärenden för att möta dagens behov. Antalet förrättningsärenden påverkar direkt en kommunal lantmäterimyndighets möjlighet att uppfylla kraven för inrättande och bedrivande av verksamheten.

Behov av förändrade villkor för inrättande av en kommunal lantmäterimyndighet

SKR avstyrker förslagen gällande vilka villkor som ska vara uppfyllda för inrättande av en kommunal lantmäterimyndighet. De nya föreslagna villkoren ska enligt utredningen också fortlöpande uppfyllas. Detta kommer få negativa konsekvenser genom att flertalet kommunala lantmäterimyndigheter kommer tvingas läggas ner.

Utredningen föreslår ändringar i fyra av fem villkor som idag ligger till grund för bedömningen. Motivet för ändrade villkor är att de bör förtydligas och anpassas till rådande samhällsutveckling och regeringens praxis i tillståndsärenden.

SKR anser att prövningen bör återgå till tidigare tillämpad praxis. Riksrevisionen (RIR 2022:3) har också påpekat att den praxis som

regeringen utvecklat under senare tid lägger alltför stor vikt vid verksamhetens omfattning, samt att samhällsutvecklingen behöver tas i beaktande. Dessutom har Riksrevisionen betonat behovet av lagändringar för att möjliggöra en sådan förändring. Utredningen har inte analyserat frågan utan endast tagit fasta på de senaste årens beslut som regeringen har fattat i tillståndsärenden.

Eftersom komplexiteten ökar inom området ökar också behovet av samverkan. Fastighetsbildningen är en del i en större helhet och därför behövs det även fler och starkare kommunala lantmäterimyndigheter. Samhällsbyggande handlar idag många gånger om förtätning i befintliga stadsmiljöer vilket medför att fastighetsbildningsfrågorna, och därmed även förrättningarna, blir mer komplexa. De kommunala lantmäterimyndigheterna arbetar nära bygglovshandläggare, planerare och andra kommunala förvaltningar. Detta samarbete är en avgörande förutsättning för effektiva processer och kortare ledtider.

SKR anser att det är bra att det ställs krav vid inrättandet av en kommunal lantmäterimyndighet men att kraven behöver vara noga avvägda och tydliga. Enligt SKR:s bedömning är de föreslagna villkoren oförutsägbara och otydliga.

Otydliga villkor leder också till en oförutsägbar tillsyn. Förslaget innebär att det kommer ligga på Lantmäteriet att kontinuerligt bedöma om villkoren är uppfyllda, vilket ytterligare skapar rättsosäkerhet.

Behovet av samverkan kvarstår

Utredningen föreslår inte någon möjlighet till samverkan mellan kommunala lantmäterimyndigheter, trots att behovet är stort, efterfrågat och skulle ge flera fördelar. Enligt SKR saknar det betydelse för samverkansfrågan om verksamheten är statlig eller inte. SKR delar heller inte utredningens uppfattning att kommunal lantmäteriverksamhet utgör en rent statlig verksamhet. När en kommun fått tillstånd och inrättat en kommunal lantmäterimyndighet bedrivs verksamheten i kommunal regi.

Det är inget som hindrar att samverkan inom kommunal myndighetsutövning möjliggörs och möjligheter till samverkan kommuner emellan finns numera inom flertalet områden, och är rent av tvingande i viss lagstiftning. Förutom de lagstadgade möjligheterna till kommunal samverkan genom kommunalförbund eller gemensam nämnd, bör nämnas bestämmelsen i 9 kap. 37 § kommunallagen som generellt möjliggör avtalssamverkan mellan kommuner, men som trots detta inte ansetts tillämplig på kommunala lantmäterimyndigheter. Ett annat exempel, som rör en som utgångspunkt statlig verksamhet är kommunal parkeringsövervakning. Parkeringsövervakning åligger staten men en kommun kan fatta beslut om

att själva svara för parkeringsövervakningen. En kommun kan i sådant fall som parkeringsvakter bland annat förordna anställd i annan kommun.

SKR vill framhålla att de kommunala lantmäterimyndigheterna fungerar väl och ger stora bidrag till samhällsutvecklingen. Det finns både ett behov av och en efterfrågan på inrättande av fler kommunala lantmäterimyndigheter. Den samordning som sker inom samhällsbyggnadsprocessen i en kommun med en kommunal lantmäterimyndighet svarar upp mot behov som finns inom hela samhällsbyggnadsprocessen. Det finns dock kommuner som inte har möjlighet att uppfylla de villkor som uppställs i lag om kommunal lantmäterimyndighet. Att införa möjlighet till samverkan mellan kommuner om inrättande av kommunal lantmäterimyndighet skulle säkerställa att samhällets behov kan tillgodoses på ett effektivt sätt, utan att åsidosätta gällande krav och villkor. Genom att möjliggöra sådan samverkan skulle både fastighetsbildningen och samhällsbyggnadsprocessen kunna bli ännu mer ändamålsenlig och effektiv än idag.

Det ligger i sakens natur att även redan etablerade kommunala lantmäterimyndigheter bör få möjlighet att samverka. En sådan flexibilitet har efterfrågats under lång tid; ett regelverk som gör det möjligt att dra nytta av samlad kompetens och resurser, vilket stärker såväl verksamheten som samhällsnyttan.

SKR anser att regeringen bör möjliggöra samverkan. Försöksverksamhetskommittén har i sitt betänkande *Förändring genom försök* (SOU 2023:94) lyft behovet av kommunal samverkan inom lantmäteriområdet. Utredningen har redovisat att det finns förutsättningar att möjliggöra samverkan genom förändringar i lagstiftningen. I det nu remitterade betänkandet lämnas, i avsnitt 12.4.3, en kort beskrivning av vilka bestämmelser som skulle behöva införas för att det skulle vara möjligt att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan.

Tillsynen över de kommunala lantmäterimyndigheterna

SKR anser att förslagen gällande tillsyn inte är tillräckligt tydliga och förutsägbara. SKR anser att de föreslagna villkoren för inrättande av kommunal lantmäterimyndighet, i kombination med Lantmäteriets tillsynsverksamhet, öppnar upp för en otydlig och oförutsägbar prövning av redan inrättade kommunala lantmäterimyndigheter.

Ordningen innebär att det i praktiken blir Lantmäteriet som ska bedöma förutsättningarna för de kommunala lantmäterimyndigheternas existens. Ordningen är särskilt olycklig med tanke på att Lantmäteriet själv bedriver verksamhet inom samma område som de kommunala lantmäterimyndigheterna. SKR bedömer att den rådande rollkonflikten blir allt större.

Utredningen framhåller att regeringens beslut i ansökningsärenden tillsammans med samhällsutvecklingen utgör viktiga utgångspunkter för hur villkoren i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet ska tolkas och tillämpas vid tillsynen. Det är i och för sig korrekt att regeringen har ändrat sin praxis vid prövningen om inrättande av en kommunal lantmäterimyndighet. Som redan nämnts har SKR hemställt om behovet av att regeringen återgår till tidigare praxis. Lagstiftningen bör ändras för att möjliggöra en prövning som tar större hänsyn till de behov som idag finns inom samhällsbyggnadsprocessen och för samhällsutvecklingen i stort. Även Riksrevisionen har lämnat kritik mot tolkningen, och påpekat att regeringen fäster för stor vikt vid verksamhetens omfattning när den avgör om en kommun ska få bilda en kommunal lantmäterimyndighet.

Förändring av tillsynsmyndighet

SKR anser att tillsynsansvaret över de kommunala lantmäterimyndigheterna bör flyttas från Lantmäteriet till annan myndighet.

Nuvarande organisering av Lantmäteriets tillsynsfunktion ger upphov till oklarheter och rollkonflikter. Utredningen har endast översiktligt behandlat frågan om en annan myndighet kan ta över tillsynen över de kommunala lantmäterimyndigheterna men landat i att den statliga lantmäterimyndigheten har bäst förutsättningar att utöva tillsynen.

Tillsyn bör utföras av en myndighet eller en annan organisation som är självständig i förhållande till den verksamhet som tillsynen riktas mot. Som framkommit under utredningen är tillsynen idag inte trovärdig eller fri från konkurrens. Det skapar en situation där det kan ifrågasättas om tillsynen verkligen är oberoende och rättssäker, vilket även Statskontoret har belyst i rapporten *Delat ansvar för fastighetsbildning* (2017:18).

Av utredningen framgår att tillsynen i sig inte är särskilt kostsam, men att det skulle bli mer kostsamt att flytta tillsynsansvaret till en annan myndighet. SKR delar inte uppfattningen att dessa kostnader är så betydande att det vore olämpligt att överväga en annan lösning. Tvärtom anser SKR att tillsynen och dess kostnader kan hållas nere genom tydligare villkor och effektiva rutiner.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson
Ordförande