

Regeringskansliet
Susanna Wiener

Remiss av SOU 2025:80 Koordinatbestämda fastighetsgränser

Sammanfattning

Region Gotland har beretts möjlighet att besvara regeringskansliets remiss av SOU 2025:80 Koordinatbestämda fastighetsgränser.

Betänkandet innehåller förslag som syftar till att möjliggöra särskild koordinatbestämning av fastighetsgränser.

Förslaget innebär bland annat ändringar i jordabalken (1970:994) om bevishierarkin i gränsmärkens rättsverkan, samt i bland annat fastighetsbildningslagen (1970:988) gällande införande av den nya förrättningsåtgärden särskild koordinatbestämning. Genom förslagens ändringar i jordabalken ändras hierarkin mellan fysiska markeringar för fastighetsgränser och koordinaten för markeringen till att koordinaten gäller i första hand, förutsatt att koordinaten har givits rättsverkan genom en lantmäteriförrättning. Ändringar görs även i plan- och bygglagen (2010:900) avseende krav på koordinatbestämning av gränser som är av vikt inom området som en detaljplan avser. Förslaget medför också justeringar i lagar och förordningar (befintliga och tillkommande) som härrör till fastighetsgränser i något avseende, däribland anläggningslagen (1973:1149), ledningsrättslagen (1973:1144), miljöbalken (1998:808), minerallagen (1991:45) och expropriationslagen (1972:719).

Förslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2029.

Följande delar av Region Gotland har deltagit i att ta fram yttrandet: enhet detaljplan, enhet geografisk information och Mark- och exploateringsavdelningen, samtliga vid Teknik- och samhällsbyggnadsförvaltningen.

Yttrande

Bedömning: Förslaget i nuvarande form bör tillstyrkas med reservation

Avsikten med reformen är god, men vissa av förändringarna som SOU 2025:80 föreslår bör justeras innan antagande.

- Beredskap och rättssäkerhet

I SOU 2025:80 föreslås det att Lantmäteriet även fortsättningsvis ska kunna markera ut fastighetsgränser varaktigt på marken, och att utmärkning ska kunna ske vid bildande av ny fastighetsgräns, fastighetsbestämning av befintlig gräns samt vid särskild koordinatbestämning av befintlig gräns, men att utmärkning av gräns bara ska ske om en fastighetsägare begär det. Detta är en förändring mot nuvarande system som innebär att utmärkning med fysiska markeringar på marken alltid ska ske i behövlig omfattning.

Region Gotland ser en risk med en sådan övergång, framför allt ur beredskapsperspektiv men också ur en privatpersons perspektiv. Gällande beredskapsperspektivet är idag den huvudsakliga metoden för att mäta koordinater i Sverige mätning med Global Navigation Satellite Systems (GNSS), varav en variant är GPS. Mätning med GNSS förutsätter tillgång till dels satelliter och dels referensstationer och basstationer för att uppnå tillräckligt liten osäkerhet i mätningen. Det finns flera faktorer som kan påverka möjligheterna till att använda GNSS, såsom tekniska förutsättningar (till exempel solstormar, terräng- och lokala förhållanden), men också yttre påverkan relaterat till nuvarande världsläge (till exempel störningssignal från en antagonist). I det fall att GNSS inte är tillgängligt beror mätningen på att andra kända referenspunkter finns i omgivningen, till exempel andra gränspunkter som har mätts in tidigare, eller polygonpunkter i ett stornät. Det finns dock områden både i Sverige och på Gotland där ingetdera finns i närheten. Mätning kan dels avse inmätning av en ny punkt, eller utsättning av en befintlig gränspunkt för en fastighet. Utredarna har adresserat detta och menar att det behöver finnas en sekundär möjlighet att bestämma gränser med andra bevis än koordinater, men det framgår inte av SOU 2025:80 hur det ska gå till. Region Gotland anser att det behöver finnas en lösning på den problematiken innan förändringarna genomförs. En lösning är att behålla systemet att utmärkning alltid ska ske i behövlig omfattning, men att sakägare i större utsträckning än idag kan yrka på att gränser inte ska märkas ut alls.

Förslaget i SOU 2025:80 att utmärkning av gränser inte ska ske om fastighetsägare inte yrkar på det, medför också en risk att nybildade gränser för fastigheter långt från tätbebyggda områden inte kan återskapas i det fall att GNSS inte är tillgängligt, eftersom det är ekonomiskt oförsvarligt att använda koordinater från kända referenspunkter, som då ligger långt bort. Lagstiftaren behöver ha i åtanke att Sverige är stort och består till stora delar av glesbygd utan stornät. Det gäller även Gotland, och även glesbygd kan ha höga markvärden.

Vidare gällande beredskapsperspektivet ser Region Gotland en klar risk i att det får mycket större effekt att förvanska information i form av redovisningen av koordinaten i fastighetsregistret eller förrättningsakten, om det inte finns några fysiska gränsmarkeringar att jämföra koordinaten med.

Gällande en privatpersons perspektiv anser Region Gotland att lagstiftaren behöver ha den genomsnittlige medborgarens vana av lantmåteriförrättningar i åtanke, inklusive vilket ansvar medborgaren får för att bevaka sina rättigheter genom SOU 2025:80. De allra flesta medborgare i Sverige deltar maximalt vid någon enstaka lantmåteriförrättning under sin livstid och har liten eller ingen kunskap om hur en förrättning går till eller vilka regler som gäller. Gränsutmärkning bör inte vara beroende av att fastighetsägaren yrkar på det utan utgångspunkten bör fortsätta att vara att prövning av Lantmäteriet ska ske huruvida utmärkning är behövlig. Förslagen i SOU 2025:80 siktar in sig på skogsnäringen och exploatering inom detaljplan, men man bör ha i åtanke att även privatpersoner och ägare av småhustomter är sakägare hos Lantmäteriet och har behov av ett starkare rättsskydd. Region Gotland bedömer att fysisk utmärkning av ny gräns bör vara huvudregeln

men med möjlighet till undantag om myndigheten anser det obehövt eller om sökanden begär det, som till exempel att gränsen är placerad i skogsmark eller att marken kommer att exploateras inom en nära framtid. Det räcker att ändra bevishierarkin för att komma ifrån eventuell skillnad mellan koordinat och gränsmärkets fysiska läge och därigenom uppnå ett av syftena med reformen.

- Kvalitet på mätning – vad krävs, vem utför och vem granskar?

SOU 2025:80 medför att vid den nya förrättningsåtgärden särskild koordinatbestämning ska vikt tillskrivas överenskommelser som ingår mellan fastighetsägare gällande hur en befintlig fastighetsgräns ska koordinatbestämmas.

Överenskommelsen ska prövas av Lantmäteriet och godkännas om den uppfyller vissa kriterier, såsom till exempel att gränsen inte avviker väsentligt från den rätta sträckningen. Koordinaten blir då rättsligt gällande som om den hade bestämts vid en lantmåteriförrättning. Vid handläggningen av prövningen ska Lantmäteriet dock inte göra någon djupare utredning av gränsens rätta sträckning.

Av SOU 2025:80 framgår det inte vilken kvalitet underlaget till överenskommelsen ska ha. Därmed framgår det inte heller om det kommer att finnas begränsningar för vem som kan ta fram det. Det finns olika sätt att ta fram en koordinat på en punkt, vilka ger olika osäkerhet. Den metod som de flesta har tillgång till är en mobiltelefon med GPS-koppling som ger en förhållandevis hög osäkerhet (som kan röra sig om flera meter), jämfört med en GNSS-mottagare som dessutom kopplar upp sig mot referensstationer. Den senare metoden används av till exempel mätningföretag och osäkerheten kan då i stället handla om några centimeter. Om lagstiftaren inte ställer krav på vilken mätmetod som används till underlaget för överenskommelsen ser Region Gotland således att det finns en risk att koordinaterna i överenskommelsen inte stämmer med den fysiska punkt som fastighetsägarna avsett, eftersom Lantmäteriet vid prövningen av överenskommelsen inte ska göra någon djupare utredning av gränsens rätta sträckning. Risker består då i att koordinaten mäts in med en metod som ger en stor osäkerhet och att den insamlade koordinaten vid en återutsättning på marken inte stämmer med vad fastighetsägaren tror.

SOU 2025:80 syftar till att registerkartan i större utsträckning än idag ska redovisa fastighetsgränser med god kvalitet, men ovan beskriven risk medför att syftet motverkas genom att registerkartan med stor sannolikhet kommer att innehålla felaktiga koordinater som presenteras som gränser med god kvalitet. Med felaktiga koordinater menas koordinater som inte överensstämmer med fastighetsägarnas avsikt.

Det krävs en del kunskap om mätning för att ha insikt i betydelsen av mätosäkerhet och vilka mätmetoder som medför mer lägesosäkerhet. Den kunskapen finns hos en mindre del av Sveriges befolkning och då huvudsakligen hos de personer som använder den i sitt yrke.

De internationella jämförelserna i SOU 2025:80 pekar på att den tekniska inmätningen av gränser behöver regleras och utföras antingen av myndigheten som ansvarar för fastighetsgränserna eller av privata utförare som har kunskap om inmätning och lägesosäkerhet. Av förslagen i SOU 2025:80 framstår det dock tvärtom som att fältarbete ska kunna undvikas genom att låta fastighetsägarna själva komma överens om koordinaterna för sin gemensamma gräns. Ett sätt att kvalitetssäkra överenskommelserna skulle kunna vara att aktörer som har kompetens i mätningsteknik kan ansöka om att bli certifierade för att ta fram underlag till särskild koordinatbestämning. Man kan till exempel tänka sig att den typen av aktörer bland annat omfattar kommuner som framställer grundkartor till detaljplaner. Av den anledningen är möjlighet till överenskommelse om särskild koordinatbestämning egentligen positiv för Region Gotland eftersom regionen själv kan göra utredningen

gällande gränsläget och upprätta förslag till överenskommelse med fastighetsägare inom detaljplaneområdet. Det är ett underlag som ändå tas fram i samband med framställning av grundkartan och förslaget skulle medföra att de koordinaterna kan få rättsverkan. Det innebär att det inte skulle vara en särskilt stor fördyring av planprocessen att lämna in koordinaterna till Lantmäteriet genom en överenskommelse. Kostnaden för en särskild koordinatbestämning av de gränser som grundkartan omfattar är en engångskostnad eftersom samma koordinater kan återanvändas i framtida åtgärder.

Region Gotland vill också påtala att lagstiftaren måste ha i åtanke att det finns ett flertal personer i befolkningen som av olika anledningar inte är insatta i dagens tekniska möjligheter. Alla har dock rätt att äga en fastighet. Det är rimligt att man behöver ha lättare kunskap om teknik för att på lika villkor som sin granne kunna underteckna en överenskommelse om särskild koordinatbestämning av sin gemensamma gräns. Eftersom lagstiftaren skyddar enskilda i fastighetsaffärer på andra sätt bör enskilda skyddas även här.

- Fördyring av planprocess – risk för färre planansökningar och minskat byggande

I SOU 2025:80 föreslås att gränser för fastigheter och samfälligheter i grundkartan för en detaljplan ska redovisas med hjälp av rättsverkande koordinater senast när planförslaget granskas. Det innebär att ett ärende om särskild koordinatbestämning ska initieras i samband med att ett arbete med en detaljplan initieras.

Av SOU 2025:80 framgår vidare att kostnaderna för särskild koordinatbestämning ska betalas av sökanden. När ansökan om särskild koordinatbestämning har gjorts av en fastighetsägare eller av kommunen, ska det dock vara möjligt att fördela kostnaderna mellan sökanden och de berörda fastighetsägarna efter vad som är skäligt. Vidare framgår att kommunen kan finansiera kostnaden genom planavgiften. Att genom lagändringar öka kostnader för att ta fram detaljplaner är å ena sidan olyckligt och bör genomföras restriktivt. Åtgärden medför en ökning av de kostnader som exploatörer behöver ta för en planprocess.

Å andra sidan medför förfarandet att oklarheter utreds i förväg innan en detaljplan ska genomföras, och att det är rimligt att den som exploaterar och som får vinsten från exploateringen ska stå för risken som detaljplaneprocessen innebär. Det finns många detaljplaner framtagna som inte är genomförda, helt eller delvis, men även sådana som är genomförda där man upptäcker konsekvenserna i efterhand. Kostnaderna för konsekvenserna har då inte alltid hamnat på den som tar hand om vinsten av exploateringen utan på till exempel kommunen, eller på tillträdande fastighetsägare.

Risken med att detaljplanera med oklara gränser är att detaljplanen vinner laga kraft och genomförandet måste vänta tills fastighetsgränserna har justerats. Men det finns också en risk att detaljplanen inte kan genomföras i den delen, beroende på utformning av detaljplanen. Det bör dock poängteras att det finns en skillnad i att detaljplanera med oklara gränser och att detaljplanera med koordinatbestämda gränser. Den förstnämnda innebär en klart större risk än den sistnämnda, och det är ett krav på den sistnämnda som SOU 2025:80 föreslår. På Gotland tas inga nya detaljplaner fram med oklara gränser.

Region Gotland efterfrågar en sammantagen bedömning av vilka konsekvenser som förändringarna som gjorts inom ramen för digitalisering av samhällsbyggnadsprocessen, får för den enskilde, för kommunerna samt för övriga myndigheter och domstolar. Att bedöma konsekvenserna för varje enskilt förslag till förändring riskerar att ge en missvisande bild av de sammanlagda konsekvenserna vilket riskerar

att leda till att byggande och utveckling hämmas. Planläggning är idag en både kostsam och tidsödande process, vilken även tenderar att bli allt mer komplex. Den konstanta ökningen av kostnader och tid för att ta fram en detaljplan riskerar att leda till att färre detaljplaner tas fram, färre bostäder byggs och att utvecklingen hämmas inom kommunerna. En sammantagen konsekvensanalys bör tas fram för att säkerställa att digitaliseringen av samhällsbyggnadsprocessen inte riskerar att på ett oproportionerligt sätt öka kommunernas kostnader och ärendemängder och därigenom handläggningstider, domstolarnas ärendemängd och prövningstider eller den enskildas kostnader.

- Osäkerhet i tidsåtgång och påverkan på planprocess med anledning av krav på förrättning

Ärenden om särskild koordinatbestämning av fastighetsgränser i samband med planläggning ska enligt SOU 2025:80 hanteras skyndsamt, vilket enligt SOU 2025:80 innebär att en sådan förrättning ska hanteras med förtur och utan onödigt dröjsmål. För att få en förutsebar process där handläggningstiden hos lantmäteriet inte varierar över tid, saknas en mer definierad tidsram inom vilken ett sådant ärende ska hanteras, där det även säkerställs att en eventuell domstolsprövning kan hanteras utan att den nu föreslagna lagändringen medför en utökning av den tid det tar att ta fram en detaljplan. "Skyndsamt" bör därför preciseras i ett antal veckor, inräknat överklagandetid. I sammanhanget är det även av vikt att ikraftträdandet av lagförslagen anpassas så att Lantmäteriet har system klara för att hantera ärenden om särskild koordinatbestämning samt ha förutsättningarna att hantera ärendena skyndsamt.

Positiva delar av förslaget

- Geodesi – övervägande positivt

Registerkartan används av många aktörer i samhället, privatpersoner och professionella, och en förbättring av kvaliteten i kartan gynnar därmed hela samhället. Den används som underlag för planering av infrastruktur, byggnation, ansökningar, redovisningsmaterial med mera. Det är positivt om förbättring av kvaliteten påskyndas, under förutsättning att kartans tillförlitlighet kan bibehållas. Förslaget innebär att bevishierarkin för fastighetsgränser ändras till att rättsverkande koordinater gäller över fysiska markeringar, vilket medför att projektering av byggnader och infrastruktur et cetera förenklas, påskyndas och kostar mindre. Korrektheten ökar om samtliga samhällsaktörer har möjlighet att utgå från samma planeringsunderlag som är tillförlitligt.

- Förrättningskostnader hos Lantmäteriet minskar (på sikt)

Om förslaget blir verklighet kommer nya fastighetsgränser att bli koordinatsatta och vid framtida förrättningar i samma område kommer förrättningen att gå snabbare och därmed kosta mindre. I de fall då sakägare inte yrkar på utmärkning av fastighetsgränser kommer något fältarbete inte ens att behövas vilken utgör en stor del av förrättningstiden och förrättningskostnaden. I genomförandet av detaljplaner kommer man att kunna se en minskning av kostnader för justeringar som krävs p.g.a. oavsiktliga skillnader mellan fysiska gränsmarkeringar befintliga före detaljplanen och gränser enligt detaljplanen. Exempelvis kommer fastighetsreglering inte att behövas för att justera en före detaljplanen befintlig gräns till ett läge som överensstämmer med den nya detaljplanen.

- Obegränsad initiativrätt (till särskild koordinatbestämning) är positiv

I förslaget ingår att kommunen ska få en obegränsad initiativrätt till att ansöka om särskild koordinatbestämning av fastighetsgränser inom kommunen, oavsett om fastighetsgränsen berörs av pågående detaljplanering eller inte. I praktiken kommer det sannolikt enbart att användas under planprocessen, men det innebär också en möjlighet att påbörja processen innan planbesked ens har lämnats. Det innebär också ett verktyg för kommunen att använda när det behövs i andra lägen som inte berör detaljplanering.

Tekniska nämnden

Mariette Nicander
Ordförande Tekniska nämnden

Lise Langseth
Teknik- och samhällsbyggnadsdirektör