

Kommittédirektiv

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 jävslänkande förhållanden.

I lagen om kommunal lantmäterimyndighet regleras vilka ärenden en kommunal lantmäterimyndighet ska handlägga, men uppräknningen 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 tidspillan.

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 verk-

samheten. Av rapporten framgår att arbetet främst avsåg utbildning, stöd och ärendeöverlämning. I rapporten redovisas även tidsåtgång och kostnad för Lantmäteriet. Ärendehantering 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 möjligheter 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 förslagets 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)