



UPPSALA
UNIVERSITET



UPPSALA
UNIVERSITET

YTTRANDE

2026-03-03

Dnr UFV 2025/1907

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Box 256
751 05 Uppsala

Besöksadress

Dag Hammarskjölds väg 7

Handläggare

Magnus Ödman

Telefon

070-167 91 42

www.uu.se

magnus.odman@uu.se

Remiss av Betänkandet En bättre organisering av fastighetsbildningsverksamheten (SOU 2025:98)

Uppsala universitet har anmodats lämna yttrande över rubricerad remiss. Följande expertyttrande har utarbetats av universitetslektor Marc Landeman, Juridiska institutionen.

Kort sammanfattning

Uppsala universitet avstyrker i huvudsak utredningens förslag. Universitetet bedömer att utredningen genomförts utifrån bristfälliga och felaktiga utgångspunkter samt en avsaknad av relevanta perspektiv för flera kritiska frågor. Utredningens slutsatser och förslag är därför undermåliga och otillräckligt underbyggda så till den grad att förslagen inte bedöms kunna ligga till grund för en reformering av fastighetsbildningsverksamheten. Universitetet ansluter sig i huvudsak till de beskrivningar och den kritik mot utredningen och dess förslag som framförs i de fyra särskilda yttranden som avgetts av fyra av utredningens experter.

Övergripande generella synpunkter

Utredningens förslag uppfyller inte utredningens syften och målsättningar

Utredningens övergripande syfte är att ge förslag på åtgärder som förbättrar förutsättningarna för en effektiv, enhetlig och rättssäker fastighetsbildning. Universitetet bedömer att utredningen på ett övergripande plan inte besvarar eller uppfyller syftet med utredningen då utredningen utgår från en rad inadekvata utgångspunkter och bristfälliga förutsättningar. Följden blir att utredningens slutsatser i flera avseenden är inadekvata och inte kan ligga till grund för föreslagna förändringar inom fastighetsbildningsverksamhetens område. Universitetet bedömer att förslagen, om de genomförs, skulle leda till en betydligt *sämre* organisering av fastighetsbildningsverksamheten som sammantaget leder till ett mer ineffektivt samhällsbyggande.

Att utredningen missar sitt syfte och sina mål kan i huvudsak förklaras av att centrala perspektiv för området saknas samt av en bristande förståelse för fastighetsbildningsverksamhetens betydelse för en effektiv och väl fungerande samhällsbyggnadsprocess. Utredningen förefaller inte heller ha beaktat eller förstått de kommunala lantmäterimyndigheternas (KLM) avgörande roll i denna process. Universitetet uppfattar härav att utredningens utgångspunkt och huvudsakliga perspektiv är att



fastighetsbildningsverksamheten behandlas som en isolerad företeelse, utan tillräcklig koppling till övriga delar av samhällsbyggnadsprocessen och till de aktörer vars intressen berörs av fastighetsbildningsåtgärder. Denna brist innebär att utredningen i sina förslag inte har beaktat — och möjligen inte heller fullt ut förstått — KLM:s funktion inom fastighetsbildningsverksamheten samt deras roll i den bredare samhällsbyggnadsprocessen. Enligt Universitetets bedömning krävs att detta sammanhangsperspektiv ges en central betydelse för att kunna analysera och lämna förslag till hur fastighetsbildningsverksamheten bör organiseras för att uppnå ökad effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet. Avsaknaden av dessa perspektiv återspeglas tydligt i de framlagda förslagen, vilka därigenom framstår som otillräckligt underbyggda.

Universitetet delar inte utredningens ställningstagande — som också utgör en central utgångspunkt för dess slutsatser och förslag — att all förrättningsverksamhet, inklusive den kommunala lantmäteriverksamheten, är att allena betrakta som statlig verksamhet och därmed endast faller inom statens förvaltningsorganisatoriska ansvarsområde. Universitetet noterar att utredningens tolkning i denna fråga avviker från vad som tidigare uppfattats som gällande ordning. Enligt den tidigare rådande uppfattningen, som Universitetet bedömer vara korrekt, är ansvaret delat mellan staten och de kommuner som bedriver förrättningsverksamhet, även om det finns ett statligt ansvar för vissa delområden.¹ Genom att utredningen har utgått från ett helstatligt ansvar vilar flera av förslagen på felaktiga utgångspunkter och antaganden, vilka därigenom framstår som felaktigt underbyggda. Universitetet framhåller samtidigt att den nuvarande ansvarsfördelningen mellan stat och kommun på flera områden är otydlig och att det finns behov av en kartläggning samt förslag till åtgärder för att tydliggöra ansvarsfördelningen.

Utredningen saknar förståelse för KLM:s roll inom samhällsbyggnadsprocessen

I många utredningar och rapporter senaste åren har det framhållits att en av flera kritiska nycklar till en effektiv samhällsbyggnadsprocess är ett gott samarbete mellan stat och kommun.² Kommunala lantmäterimyndigheter kan ses i ljuset av en sådan ansvarsfördelning. Möjligheten för kommuner att inrätta KLM-verksamhet enligt dagens standard infördes mot slutet av 1990-talet, vilket innebar att vissa befogenheter att bedriva förrättnings- och fastighetsbildningsverksamhet kunde decentraliseras från

¹ Se exempelvis Statskontoret Rapport 2017:18, *Delat ansvar för fastighetsbildning* t.ex. s. 19–27. Liknande uppfattning i Riksrevisionen RIR 2022:3, *Fastighetsbildningen i Sverige – handläggningstider, avgifter och reformbehov*.

² Se t.ex. SOU 2015:109 *Bättre samarbete mellan stat och kommun - vid planering för byggande*.



YTTRANDE

2026-03-03

Dnr UFV 2025/1907

den statliga lantmäterimyndigheten (SLM) till lokal kommunal nivå.³ Ett övergripande motiv med reformen var att det bl.a. fanns ett starkt behov av att samordna fastighetsbildningsverksamheten med kommunernas aktiviteter, främst plan- och bygglovsprocesser samt utbyggnad av annan kritisk infrastruktur.⁴ För att dessa processer ska kunna fortlöpa effektivt och beslut fattas på så korrekta grunder som möjligt fordras normalt god lokal kännedom om en rad olika förhållanden samt en god förståelse för den berörda kommunens organisering och lokala förutsättningar inom en rad olika områden, inte minst fastighetsbildningsverksamhetens samordning och samverkan med den kommunala plan- och bygglovsenheten. Det finns även många andra positiva effekter med en sådan lokal nivå och lokal närvaro, som inte föreligger vid en centraliserad verksamhet; ett exempel är att den lokala samhällsbyggnadskompetensen förstärks i den berörda kommunen, men även att handläggaren har god kännedom om lokala förhållanden, t.ex. mark- och ägandeförhållanden samt kommunens intentioner och uppfattningar i olika frågor som inverkar positivt på de beslut som ska fattas inom såväl fastighetsbildningsverksamheten som inom den mer övergripande samhällsbyggnadsprocessen.⁵

Under mitten av 1990-talet bedömes en mer centraliserad organisation i form av SLM inte besitta dessa ovan beskrivna förmågor, vilket resulterade i en rad uppkomna flaskhalsar inom olika delar av samhällsbyggnad. Ett införande av KLM sågs som en adekvat lösning för att undanröja dessa typer av flaskhalsar.

De tidigare angivna motiven för att decentralisera delar av förrättningsverksamheten till KLM är enligt Universitetet fortsatt relevanta och framstår i dag som än mer framträdande, bl.a. mot bakgrund av att hela samhällsbyggnadssektorn inklusive kommunens fysiska planering samt genomförandet av detaljplaner har blivit mer komplex, inte minst från ett rättsligt perspektiv, där lagstiftningen svällt ut på ett sätt som gör KLM:s roll och funktion än mer kritisk än vad som var fallet under 1990-talet, inte minst KLM:s funktion som expertstöd för övriga delar av det samhällsbyggande som sker i den aktuella kommunen. Av flera tidigare rapporter och utredningar framgår att KLM:s verksamhet i huvudsak fungerar väl, har medarbetare med hög kompetensnivå och har en betydande roll i samhällsbyggnad, även om förbättringsbehov har påtalats i vissa avseenden,

³ Noterbart är att en viss decentralisering funnits sedan 1970-talet. Denna var dock misslyckad, bl.a. pga. att den inte inkluderade kommunens fysiska planering i tillräckligt hög utsträckning.

⁴ Se t.ex. SOU 1995:54 s. 42 ff.

⁵ Exempel på beslut inom samhällsbyggnadsprocessen är arbetet med detaljplaner, bygglov och liknande.



bl.a. kring samarbetet och ansvarsfördelningen mellan stat och kommun inom vissa områden.⁶

Mot denna bakgrund ser Universitet med stor oro på förslagen som utredningen lägger fram och är således, som redan framgått inledningsvis, kritiska till majoritet av förslagen som läggs fram. Förslagen bedöms sammantaget försvåra KLM:s idag väl fungerande verksamhet samt över tid väsentligt minska omfattningen av den nuvarande KLM-verksamheten, med sannolik följd att KLM i huvudsak sannolikt kommer avvecklas över tid och således upphöra existera som aktör inom samhällsbyggnadsprocessen. Om detta tillåts ske genom en implementering av utredningens förslag är det på många sätt anmärkningsvärt; dels eftersom KLM:s verksamhet i huvudsak är väl fungerade och relativt effektiv jämfört med SLM:s verksamhet inom dessa delar av samhällsbyggnadsprocessen, dels med anledning av att det i flertalet andra utredningar och lagstiftningsprocesser arbetas för en effektivisera samhällsbyggnadsprocessen. Utredningens förslag skulle innebära flera steg bakåt i detta avseende och leda till sämre kvalitet, mer utdragna processer och längre ledtider, vilket sammantaget leder till ett mer ineffektivt och dyrare samhällsbyggande.

Universitet vill även i likhet med ovan framhålla att god samverkan mellan stat och kommun är en nyckelfaktor för effektivt samhällsbyggande. I utredningens förslag saknas detta perspektiv, vilket även i detta avseende gör att förslagen därigenom framstår som otillräckligt underbyggda. Är målet att ge förslag på åtgärder som effektiviserar fastighetsbildningsverksamheten fordras därför mer tyngd och fokus på vilka delar och vilka typer av situationer i denna verksamhet som har för- och nackdelar om ansvaret ligger vid KLM eller SLM. Universitet bedömer att utredningen även i denna kontext saknar ett helhetsperspektiv för den övergripande samhällsbyggnadsprocessen samt att det saknas adekvat konsekvensanalys över hur effektivitet och kostnader påverkas om stora delar av KLM:s ansvarsområde skiftas över till SLM. Det är nödvändigt att beakta vilka negativa konsekvenser förslagen kan få för olika intressen och verksamheter. Någon sådan analys har dock inte genomförts, vilket enligt Universitetets bedömning allvarligt försvagar förslagens underbyggnad och legitimitet.⁷ Universitet vill även framhålla att utredningen, sett till sina övergripande

⁶ Se t.ex. Riksrevisionen RIR 2022:3, *Fastighetsbildningen i Sverige – handläggningstider, avgifter och reformbehov* och Statskontoret Rapport 2017:18, *Delat ansvar för fastighetsbildning*.

⁷ Ett exempel på intresse som sannolikt skulle komma att drabbas mycket negativt och som inte analyserats närmare av utredningen, är fastighetsägarintresset och i synnerhet när ägaren vill utveckla sin fastighet med ny bebyggelse. Dessa fastighetsägare kommer drabbas av en avsevärd försämring i avseendet av högre risk för felaktigheter och beslut som fattas felaktiga grunder, sämre service och myndighetsdialog, längre tidsutdräkt för fastighetsbildning och i förlängningen förlängd exploateringsprocess, högre kostnader och sammantaget lägre effektivitet om ärenden som idag handläggs av KLM i framtiden kommer handläggas av SLM.



syften, borde ha anlagt fokus på åtgärder som förbättrar KLM:s verksamhet där det idag finns brister istället för att lägga fram förslag som försvårar och på sikt utarmar den fastighetsbildningsverksamhet som idag fungerar till synes relativt väl.

Villkor för KLM-verksamhet

Utredningen föreslår att villkoren för en kommun som vill inrätta KLM skärps. Förslaget innefattar även att redan etablerade KLM behöver uppfylla flera av villkoren för att fortsatt kunna bedriva sin verksamhet. Universitetet avstyrker förslaget då det dels bedöms leda till att ett antal väl fungerande KLM kommer behöva lägga ner sin verksamhet, dels att Universitetet bedömer att kraven för att inrätta KLM snarare behöver reformeras på ett sätt som gör att fler expansiva kommuner ges möjlighet att inrätta KLM. Om kraven för KLM behöver förändras menar Universitetet att frågan behöver angripas från ett betydligt bredare perspektiv än vad utredningen gjort då frågan inte kan ses isolerat från ett begränsat perspektiv, vilket dock gjort av utredningen. En sådan utredning skulle exempelvis kunna ta avstamp i relevanta delar av Riksrevisionens granskning och kritik av fastighetsbildningsverksamheten.⁸ Sammantaget bedöms förslaget i sin nuvarande form som otillräckligt underbyggda samt motarbeta den mer övergripande målsättningen om en effektiv och sammanhållen samhällsbyggnadsprocess.

Frågan om tillsynsansvar och tillsynsmyndighet

Universitetet välkomnar att utredningen behandlar frågan om tillsynsansvaret för fastighetsbildningsverksamheten, eftersom nuvarande ordning präglas av otydligheter. Universitetet ser även positivt på att ansvarsfördelningen mellan SLM och KLM analyseras och klargörs. Samtidigt är Universitetet kritiskt till vissa av utredningens slutsatser och förslag i denna del. Enligt Universitetets bedömning behöver ansvarsfördelningen, i likhet med vad som anförts ovan, utredas mer ingående då den alltför framstår som oklar på flera områden. Konsekvensanalyserna bör dessutom tydligare beakta fastighetsbildningsverksamhetens betydelse för samhällsbyggnadsprocessen.

Universitetet avstyrker vidare förslaget att SLM ska utses till tillsynsmyndighet för fastighetsbildningsverksamheten i Sverige. Ett sådant arrangemang skulle bl.a. innebära att SLM utövar tillsyn över sin egen verksamhet, vilket väcker betydande betänkligheter ur objektivitets- och rättssäkerhetssynpunkt. Därtill bedriver SLM och KLM i viss utsträckning verksamhet som kan uppfattas som konkurrerande, vilket medför risk för intresse-

⁸ Se Riksrevisionen RIR 2022:3, *Fastighetsbildningen i Sverige – handläggningstider, avgifter och reformbehov*



UPPSALA
UNIVERSITET

YTTRANDE

2026-03-03

Dnr UFV 2025/1907

och rollkonflikter. Det finns därmed en risk att SLM:s tillsyn uppfattas som partisk eller att tillsynsrollen påverkar förutsättningarna för konkurrerande verksamhet på ett otillbörligt sätt. Redan risken för sådana förhållanden talar enligt Universitetets mening starkt mot att SLM bör ges tillsynsansvar.

Universitetet förordar i stället att en ny och oberoende tillsynsmyndighet för fastighetsbildningsverksamheten inrättas eller att tillsynsansvaret anförtros en befintlig, oberoende myndighet.⁹ Frågan om hur detta bör utformas bör enligt Universitetets mening utredas i en särskild och fristående utredning med egna direktiv. Universitetet vill understryka att tillsynsfrågan är av stor betydelse, inte minst mot bakgrund av att nuvarande ordning är otydlig och redan i dag innehåller potentiella rollkonflikter. En fristående och opartisk tillsynsmyndighet bedöms även ha bättre förutsättningar att säkerställa en enhetlig rättstillämpning.

⁹ Länsstyrelsen skulle kunna vara en sådan myndighet.



UPPSALA
UNIVERSITET

BESLUT

2026-03-03

Dnr UFV 2025/1907

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Box 256

751 05 Uppsala

Besöksadress

Dag Hammarskjölds väg 7

Handläggare

Magnus Ödman

Telefon

070-167 91 42

www.uu.se

magnus.odman@uu.se

Remiss av Betänkandet En bättre organisering av fastighetsbildningsverksamheten (SOU 2025:98)

Beslut

Härmed beslutas

- att Uppsala universitet överlämnar bifogat expertyttrande som sitt svar på rubricerad remiss.

Bakgrund

Uppsala universitet har anmodats lämna yttrande över rubricerad remiss. Bifogat expertyttrande har utarbetats av universitetslektor Marc Landeman, Juridiska institutionen.

Beslut i detta ärende har fattats av undertecknad rektor i närvaro av universitetsdirektör Caroline Sjöberg, efter föredragning av utbildningsledare Magnus Ödman. Närvarande därutöver var akademiombudsman Per Abrahamsson och Uppsala teknolog- och naturvetarkårs ordförande Benjamin Eneslätt.

Anders Hagfeldt

Magnus Ödman