

Lantmäteriets yttrande över Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning om restaurering av natur (COM [2022] 304)

Miljödepartementets dnr M2022/01470

Lantmäteriet (LM) är den statliga lantmäterimyndigheten. Enligt 2 § förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet är LM förvaltningsmyndighet för frågor om fastighetsindelning, om grundläggande geografisk information och fastighetsinformation, om inskrivning enligt jordabalken och om geodetiska referenssystem. LM har granskat förslaget med utgångspunkt från myndighetens verksamhetsområden och har följande synpunkter.

Sammanfattning

LM bedömer att förslaget sannolikt kommer att medföra behov av nationella lagstiftningsåtgärder på fastighetsområdet. – I det arbetet bör i vart fall frågor om samverkan med lantmäterimyndigheterna vid framtagande av den nationella restaureringsplanen besvaras, liksom frågor om planens rättsliga status och förhållande till andra plantyper på plan- och bygg- samt miljöområdet. Vidare bör i det arbetet ledning ges till stöd för tillämpningen av lagstiftning som används vid förrättningar inom LM:s verksamhetsområde Fastighetsbildning.

LM bedömer vidare att tillkomsten av ytterligare ett regelkomplex som lantmäterimyndigheterna behöver ta ställning till i sin förrättningsverksamhet, med all sannolikhet kommer att leda till svårare bedömningar, mer utredningstid och mer administration. Detta får förmodas leda till längre handläggningstider och ökade förrättningskostnader.

LM ser positivt på att *Inspire*-direktivet föreslås användas som del i övervakning och rapportering enligt artiklarna 17 och 18. LM anser att det dessutom, som alternativ, bör övervägas om nationella datamängder kan användas som ett enklare sätt att bidra till övervakning och rapportering.

Lantmäteriets synpunkter

BAKGRUND TILL FÖRSLAGET – MOTIV OCH SYFTE

LM konstaterar att frågor som rör anpassning till ett förändrat klimat allt oftare lyfts i anslutning till myndighetens verksamhet. Det saknas anledning att invända mot behovet av att vidta åtgärder för att uppnå de mål som anges i artikel 1, första stycket, förslaget till förordning: återhämtning av biologisk mångfald och motståndskraftig natur, samt begränsning av och anpassning till klimatförändringar.

RÄTTSAKTENS FORM

Kommissionen har motiverat valet av styrmedel med behovet av att garantera direkt tillämplighet i alla medlemsstater för att få snabbare genomslag och större samstämmighet och enhetlighet. Detta hindrar inte att medlemsstaterna antar tillämpningsföreskrifter för ett effektivt genomförande av bestämmelserna i förordningen om det behövs för en effektiv tillämpning.¹

Artiklarna om restaureringsåtgärder och nationella restaureringsplaner är centrala för genomförandet av denna förordning.

Lantmäteriet har inga synpunkter på restaureringsåtgärderna som sådana.

De olika exempel på restaureringsåtgärder som förtecknas i bilaga VII till förordningen innebär dock att restaureringsplanerna kommer att beröra avvägningsfrågor mellan olika intressen som regleras i delar av fastighetsrätten som regelmässigt tillämpas i förrättningar. Dessa intressen är både enskilda och allmänna: intressen av lämplig fastighetsindelning, ett rationellt utnyttjande av mark- och vattenområden, samt lämplig samverkan mellan fastigheter. Det kan röra sig om olika rättigheter som anknyter till fast egendom, däribland äganderätten – inklusive frågor som rör egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen – och olika bruksrätter (nyttjanderätter, servitut och servitutsliknande rättigheter, ledningsrätter osv.).

Enbart utifrån reglerna i förordningen går det inte att bedöma hur prövningen av villkoren för fastighetsbildning, villkoren för inrättande av gemensamhetsanläggningar och för upplåtelse av vissa rättigheter, eller avvägningarna mellan olika intressen kommer att påverkas av restaureringsplanen. Omvänt är det också först när innehållet i planen är känt som det går att bedöma vilka möjligheter svensk lagstiftning erbjuder och vilka begränsningar den eventuellt medför för att målen och syftet med förordningen ska uppnås.

¹ Se t.ex. dom av den 21 december 2011 i mål C-316/10 *Danske Svineproducenter mot Justitieministeriet*, punkterna 39–41 (celexnummer: 62010CJ0316).

Lantmäteriets slutsatser

Mot denna bakgrund bör det övervägas om inte direktivformen skulle ge bättre förutsättningar att ta hänsyn till den svenska fastighetsrättsliga lagstiftningens egenart, funktion och effektiva tillämpning i relevanta delar.

Förslaget kommer sannolikt att medföra behov av ny och ändrad svensk lagstiftning på fastighetsområdet, vilken i många delar rör komplexa frågor om åtkomst av mark, utrymmen, rättigheter och ersättning, ibland med inslag av tvång. Därför kommer det att krävas noggranna utredningar i samband med det lagstiftningsarbete som måste till, om målsättningarna i förordningen ska uppnås med så få negativa konsekvenser som möjligt för samhällsviktig markanvändning i ett bredare perspektiv.

NATIONELL RESTAURERINGSPLAN

I detta avsnitt berörs mer specifikt vissa aspekter avseende framtagande av en nationell restaureringsplan.

Det är oklart vilken roll som lantmäterimyndigheterna bör eller kommer att ha när restaureringsplanen tas fram, samt hur restaureringsplanen kommer att förhålla sig till vissa kommunala planer och bestämmelser (t.ex. detaljplaner, områdesbestämmelser, översiktsplaner och regionplaner). Förhållandet till nämnda planer torde ha betydelse för det s.k. kommunala planmonopolet.

Som en jämförelse kan nämnas att kommunerna vid framtagande av bland annat förslag till detaljplan ska samråda med lantmäterimyndigheten. Myndigheten ska verka för att förslaget är förenligt med vissa bestämmelser i PBL och ge råd om tillämpningen av vissa andra bestämmelser avseende exploateringsavtal, samt yttra sig över planförslaget i vissa fall under granskningstiden. Detta framgår av 5 kap. 11, 15 och 22 a §§ plan- och bygglagen (2010:900), PBL.

Av artikel 11 (särskilt 11.11) i förevarande förslag till förordning framgår inte hur eventuell medverkan av berörda myndigheter ska gå till när nationella restaureringsplaner tas fram. Medlemsstaterna ska säkerställa att utarbetandet av restaureringsplanen är öppen, inkluderande och ändamålsenlig och att *allmänheten* i ett tidigt skede får effektiva möjligheter att delta i utarbetandet. Inte heller i artikel 12 berörs myndighetssamverkan.

Under avsnittet 1.4.2 i Finansieringsöversikten, som bifogats förslaget till förordning, anføres dock följande.

Förslaget till förordning påverkar också offentliga myndigheter på nationell, regional och lokal nivå, eftersom de skulle vara delaktiga i kartläggning och bedömning av ekosystem och deras tjänster och i planering, finansiering, genomförande och övervakning av restaureringsprogram.

Det är uppenbart att restaureringsplanerna kommer att bli omfattande och komplexa till sitt innehåll, med potentiellt stor påverkan på markförhållandena och markanvändningen. Det kommer sannolikt att krävas stora insatser att ta fram planerna, under medverkan av många olika aktörer.

Därför finns det skäl att involvera de tillsyns- och expertmyndigheter vars verksamhet berörs av planerna. Detta synes, av det citerade avsnittet i Finansieringsöversikten att döma, också vara förutsatt i viss utsträckning.

Lantmäterimyndigheterna har som nämnts en viktig uppgift i genomförandet av detaljplaner; det har ansetts vara angeläget att lantmäterimyndigheten kommer in i ett tidigt skede av planprocessen och att myndigheten har en aktiv roll inom ramen för denna. Avsikten med regleringen i PBL beträffande detta är att plangenomförandet ska kunna ske på ett rationellt och effektivt sätt.²

Lantmäteriets slutsatser

LM kan inte ta ställning till vilken roll som lantmäterimyndigheterna kommer att få i arbetet med att ta fram den nationella restaureringsplanen utifrån det remitterade materialet. En viktig fråga för genomförandet är hur den nationella restaureringsplanen kommer att förhålla sig till andra relevanta plan typer, inte minst detaljplaner, och vice versa.

Det kan inte uteslutas att lantmäterimyndigheterna ges en aktiv roll även i fråga om framtagande av nationell restaureringsplan. Oaktat om så blir fallet eller inte, anser LM att frågetecknen kring myndigheternas (däribland lantmäterimyndigheternas) medverkan behöver rätas ut. Rimligen sker detta i anslutning till att nödvändiga tillämpningsföreskrifter tas fram på nationell nivå.

GENOMFÖRANDEFRÅGOR

Problembeskrivning

Den nationella restaureringsplanens rättsliga status är, som nämnts ovan, oklar när det gäller hur dess innehåll ska beaktas i förrättningar som handläggs av lantmäterimyndigheterna.

Förordningens bestämmelser är visserligen bindande, men det är vid den framtida tillämpningen av annan lagstiftning som oklarheterna i det remitterade materialet kan skapa problem. De riskerar att hämma genomförandet av förordningen, leda till fler rättsprocesser och ökade administrativa kostnader.

Några exempel på frågeställningar som inte går att besvara utifrån det remitterade materialet listas här.

- Hur är genomförandet av förordningen om restaurering av natur tänkt att ske när en rättighetsinnehavare motsätter sig att hans eller hennes egendom tas i anspråk för restaurering?
- Hur spelar egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen in vid prövningen av tillåtligheten av tvångsvis markåtkomst m.m.?
- Hur kommer ersättningsfrågorna att hanteras och enligt vilka värderingsregler?
- Hur kommer villkoren för inrättande av gemensamhetsanläggning m.m. enligt anläggningslagen (1973:1149) (AL) och villkoren för

² Se prop. 2013/14:126 s. 145 f.

upplåtelse av ledningsrätt m.m. enligt ledningsrättslagen (1973:1144) (LL) att påverkas?

- I vilken utsträckning kommer innehållet i den nationella restaureringsplanen att utgöra rättslig grund för omprövning av befintliga anläggningar och ledningsrätter enligt 35 § AL och 33 § LL?
- Vilken instans ansvarar för genomförandet av restaureringsplanen och har den rätt att ansöka om omprövning enligt föregående strecksats?
- Vilka konsekvenser – ekonomiska och andra – kan det få om den nationella restaureringsplanen, samt de åtgärder som förordningen ålägger medlemsstaterna att genomföra, visar sig innebära begränsningar av annan ändamålsenlig användning av fastigheter och till dessa anslutande rättigheter i Sverige?

Som den föreslagna rättsakten är utformad kan den som framgått förväntas få betydande konsekvenser på grundläggande rättsförhållanden såsom rättigheter avseende egendom, till exempel äganderätten och olika bruksrätter (nyttjanderätter, servitut och servitutsliknande rättigheter, ledningsrätt osv.).

Förrättningar enligt bland annat FBL, AL och LL handläggs av lantmäterimyndighet. Det åligger lantmäterimyndigheten att utreda förutsättningarna för sökt fastighetsbildning, inrättande av gemensamhetsanläggning och upplåtelse av ledningsrätt m.m. i förekommande fall. Vid prövningen i förrättningsärendet måste beslutsfattaren ofta ta ställning till komplicerade ägarförhållanden och förekomst av rättigheter och belastningar som är knutna till viss fastighet eller vissa fastigheter. Prövningen förutsätter vidare att myndigheten bedömer åtgärdernas förhållande till och överensstämmelse med planer och bestämmelser som följer av exempelvis plan- och bygglagen (2010:900) och miljöbalken.

Exempel på viktiga anknytningspunkter är följande villkorsbestämmelser.

Enligt 6 a § AL ska vissa villkor (om väsentlighet och s.k. båtnad – nytta) inte tillämpas om det i en detaljplan har meddelats bestämmelser om en gemensamhetsanläggning, och anläggningsbeslut meddelas under planens genomförandetid. En liknande bestämmelse finns i 6 a § LL.

Enligt 3 kap. 2 § fastighetsbildningslagen (1970:988) (FBL) får fastighetsbildning – inom ett område med detaljplan eller områdesbestämmelser – i regel inte ske i strid mot planen eller bestämmelserna. Gäller naturvårdsföreskrifter eller andra särskilda bestämmelser för bebyggande eller användning av mark än detaljplaner och områdesbestämmelser, ska fastighetsbildning ske så att syftet med bestämmelserna inte motverkas.

Enligt 3 kap. 3 § FBL får inom område som inte omfattas av detaljplan fastighetsbildning inte ske, om åtgärden skulle försvåra områdets ändamålsenliga användning, föranleda olämplig bebyggelse eller motverka lämplig planläggning av området.

Motsvarande bestämmelser som i 3 kap. 2 och 3 §§ FBL finns beträffande gemensamhetsanläggningar och ledningsrätter i 9 och 10 §§ AL samt i 8 och 9 §§ LL.

I bilaga VII till förordningen finns en förteckning över exempel på restaureringsåtgärder som avses i artikel 11.8. Bland annat nämns:

- (1) Restaurera våtmarker genom att återvåta dikade torvmarker, avlägsna dräneringssystem i torvmarker, åternaturalisera poldrar och upphöra med torvbrytning.
- (2) Förbättra hydrologiska förhållanden genom att öka kvantitet, kvalitet och dynamik hos ytvatten och förbättra grundvattennivåer för naturliga och delvis naturliga ekosystem.

Det får antas att dessa restaureringsåtgärder kommer att beröra både befintliga samfälligheter enligt lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet³, allmän vattenförsörjning och avlopp enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster, likväl som enskilda anläggningar för fastigheter i samverkan – såsom vägar och anläggningar för vatten och avlopp, för att ange några exempel. Även andra restaureringsåtgärder får antas komma att beröra sådan och annan infrastruktur på olika sätt.

Lantmäteriets bedömning

LM vill med problembeskrivningen ovan understryka vikten av att genomförandet av den föreslagna förordningen föregås av noggranna utredningar av de rättsliga regelverk som kommer att behöva tillämpas vid genomförandet de restaureringsåtgärder som så småningom kommer att tas in i den nationella restaureringsplanen. Sannolikt kommer viss anpassning av befintlig lagstiftning att behöva ske.

Tillkomsten av ytterligare ett regelkomplex, som lantmäterimyndigheten behöver ta ställning till i sin förrättningsverksamhet, kommer vidare med all sannolikhet att leda till svårare bedömningar, med mer utredningstid och administration som följd. Detta får förmodas leda till längre handläggningstider och ökade förrättningskostnader.

NÄRMARE OM ÖVERVAKNINGS- OCH RAPPORTERINGSKRAVEN

Förslaget

Artiklarna 17–18 i förslaget till förordning innehåller övervaknings- och rapporteringskrav.

Under rubriken ”Motiv och syfte med förslaget” anges (s. 4) att syftet med förslaget är att ge EU möjligheter att agera skyndsamt och att börja restaurera ekosystem med utgångspunkt i bindande mål och skyldigheter som redan går att mäta och övervaka.

Medlemsstaterna ska bland annat *offentliggöra* de uppgifter som genereras av den övervakning som genomförs enligt artikel 17 i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/2/EG av den 14 mars 2007 om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i Europeiska gemenskapen (*Inspire*-direktivet) och i enlighet med den övervakningsfrekvens som anges i artikel 17.5. Detta framgår av artikel 17.7 förslaget till förordning.

³ I Sverige finns det ca 900 000 km diken som är grävda eller anlagda på något sätt och uppskattningsvis finns det drygt 50 000 markavvattningsverksamheter. Se SOU 2014:35 s. 319.

Vidare ska Europeiska miljöbyrån (EEA) ge kommissionen en *årlig teknisk översikt* över framstegen mot att uppnå de mål och skyldigheter som fastställs i förslaget till förordning på grundval av de uppgifter som medlemsstaterna har gjort tillgängliga i enlighet med artikel 18.1 och artikel 17.7. Detta framgår av artikel 18.7 förslaget till förordning.

Medlemsstaterna ska också se till att den information som avses i artikel 18.1 och 18.2 är adekvat och aktuell och att den finns tillgänglig för allmänheten i enlighet med

- *Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG,*
- *Inspire*-direktivet, samt med
- *Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1024 av den 20 juni 2019 om öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn.*

att syftet med förslaget är att ge EU möjligheter att agera skyndsamt och att börja restaurera ekosystem med utgångspunkt i bindande mål och skyldigheter som redan går att mäta och övervaka.

Även förslaget till preambel (punkt 68) bör framhållas. I denna punkt föreslås att medlemsstaterna bör åläggas att skapa, uppdatera och göra relevanta uppgifter tillgängliga om resultatet av övervakning av framstegen med att genomföra de nationella restaureringsplanerna, de restaureringsåtgärder som har genomförts, de arealer som är föremål för restaureringsåtgärder och uppgifter om inventeringen av barriärer för vattendrags kontinuitet. Vidare föreslås att medlemsstaterna, för att säkerställa en lämplig infrastruktur för allmänhetens tillgång till, rapportering och utbyte av uppgifter mellan offentliga myndigheter, bör basera dataspecifikationerna på de som avses i de uppräknade direktiven ovan.

Lantmäteriets bedömning

Lantmäteriet ser positivt på att *Inspire*-direktivet föreslås användas som del i övervakning och rapportering. Det svenska genomförandet av direktivet har skett genom lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation och förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation. Det kan nämnas att Lantmäteriet har ålagts att samordna den svenska infrastrukturen för tillgång till och utbyte av geografisk miljöinformation genom att se till att

- det i Sverige finns ett sammanhängande system för informationen,
- det på Internet fortlöpande finns en fungerande ingång till systemet,
- informationshanteringstjänster samordnas så att systemet kan fungera väl, och systemet är samordnat med det system för geografisk miljöinformation som finns inom Europeiska unionen.

Lantmäteriet ska alltså vara kontaktpunkt för Europeiska kommissionen i frågor som rör den svenska infrastrukturen för tillgång till och utbyte av geografisk miljöinformation.

LM anser att det dessutom som alternativ bör övervägas om nationella datamängder kan användas som ett enklare sätt att bidra till övervakning och rapportering.

Hänsyn bör i detta sammanhang även tas till EU-kommissionens utvärdering av *Inspire* som nyligen publicerats i en rapport⁴, och till kommissionens slutrapport⁵. I dessa framgår att det finns en del förbättringsområden för det framtida tillgängliggörandet inom *Inspire*. Exempelvis bör nya tekniska lösningar användas, regelverket runt det förenklas och licensering av data enas, vilket troligen kommer att ingå i det planerade arbetet med initiativet *GreenData4All* (förslag till direktiv) som syftar till att bidra till EU:s gröna och digitala omställning genom att uppdatera reglerna om geospatiala miljödata och allmänhetens tillgång till miljöinformation.

I utvärderingen av *Inspire* framkommer att arbetet med att följa regler för att åstadkomma interoperabilitet för data och tjänster, har medfört de största kostnaderna för medlemsländerna i arbetet med *Inspire*. Detta är anledningen till att nationella datamängder, istället för datamängder som harmoniserats/gjort interoperabla enligt *Inspires* regelverk, kan anses vara lämpliga i övervakningen och rapporteringen och utbytet av information inom arbetet med restaurering av natur enligt detta förslag till förordning. Exempel på datamängder som finns redovisade inom *Inspire* med läge/position och utbredning är uppgifter om art- och fågelhabitat, invasiva arters utbredning, olika typer av skyddade områden, våtmarker, marina livsmiljöer som musselvatten samt vattendrag och annan typ av hydrografi.

Dessutom arbetar EEA med att förändra dataflöden inom dess *Reportnet*-system i syfte att använda tjänster från *Inspire*. Detta är dataflöden som skulle kunna bidra till övervakningen och rapportering av restaureringen av natur.

Övrigt

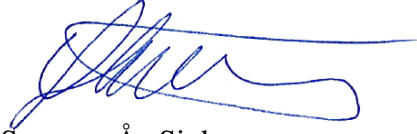
Ett stavfel har uppmärksammat i den remitterade versionen, se första meningen, punkten 3 i artikel 15 förordningen. ”Baserat på den information som avses i artikel 18.1 och 18.2 och den bedömning som vases i artikel 18.4 och 18.5, får kommissionen ... [LM:s understrykning]” bör rätteligen vara ”Baserat på den information som avses i artikel 18.1 och 18.2 och den bedömning som avses i artikel 18.4 och 18.5, får kommissionen, ...”.

Lantmäteriets beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Susanne Ås Sivborg. I handläggningen har även deltagit ställföreträdande generaldirektören Anders Lundquist, samordnaren Mikael R Johansson, enhetschefen Sofia Stjernlöf, funktionschefen Tomas Ederborg, hållbarhetsstrategen Patrik Blom, verksamhetsstrategen Elisabeth Olsson samt juristerna David Fridh, Alexander Frohm och Gustav Mark, den senare föredragande.

⁴ European Commission, Directorate-General for Environment, *Support to the evaluation of the implementation of the Directive 2007/2/EC on Infrastructure for Spatial Information in the European Community (INSPIRE) : final report*, Publications Office of the European Union, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2779/08415>

⁵ Commission Staff Working Paper: Evaluation of Directive 2007/2/EC, “Establishing an Infrastructure for Spatial Information in the European Community (INSPIRE)”, SWD(2022) 195 final

För Lantmäteriet



Susanne Ås Sivborg

OM PERSONUPPGIFTER

När Lantmäteriet samlar in personuppgifter ska myndigheten lämna information om den behandling av personuppgifter som görs. Informationen går att hitta på hemsidan <https://www.lantmateriet.se/personuppgifter> eller genom att kontakta Kundcenter på telefonnummer 0771-63 63 63.