



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

RAPPORT
2016-05-17 Dnr: NV-07447-15

Konsekvensanalys Förändring av samverkansavtal mellan Lantmäteriet och Naturvårdsverket

BESÖK: STOCKHOLM – VALHALLAVÄGEN 195
ÖSTERSUND – FORSKARENS VÄG 5, HUS UB
POST: 106 48 STOCKHOLM
TEL: 010-698 10 00
FAX: 010-698 10 99
E-POST: REGISTRATOR@NATURVARDSVERKET.SE
INTERNET: WWW.NATURVARDSVERKET.SE

Innehåll

1. INLEDNING	5
2. BAKGRUND	5
2.1. Varför NV anlitat LM för gränsarbeten vid naturreservatsbildning	6
2.2. Nuläge arbetet med områdesskydd	7
3. BESKRIVNING AV FÖRÄNDRINGEN	8
3.1. Vilket är problemet som projektet ska lösa?	9
3.2. Varför är det ett problem?	9
3.3. Vad orsakar problemet?	9
3.4. Vem drabbas av problemet?	10
3.5. Uppskattning av omfattningen av problemet.	10
4. KONSEKVENSER OCH RISKER	11
5. ANALYS AV KONSEKVENSER OCH RISKER	11
5.1. Analys av konsekvenser och risker avseende kvalitet	11
5.1.1. Koppling mellan naturreservatsgräns och fastighetsgräns	11
5.1.2. Kvalitet vid inmätning	14
5.1.3. Samordning mellan fastighetsutredning och inmätning	15
5.1.4. Samordning mellan inmätning och fastighetsbildning	16
5.1.5. Tillgång till kompetens och information	17
5.1.6. Kvaliteten på data i FR/DRK	18
5.1.7. Konsekvenser för naturvärden	19
5.1.8. Trovärdighet	19
5.2. Analys av konsekvenser och risker avseende organisationen	20
5.2.1. Samordning upphör från Lantmäteriet	20
5.2.2. Samordning av ytterligare en aktör i processen	21
5.2.3. Samordning mellan myndigheter	21
5.3. Analys av konsekvenser och risker avseende arbetsprocessen	21
5.3.1. Överföring av verksamhet till ny aktör	21
5.3.2. Konsekvenser för berörda aktörer i reservatsbildningsprocessen	22
5.3.3. Informationsspridning	24
5.3.4. Inmätning i samband med fastighetsbildning	24
5.3.5. Markering av naturreservatsgräns	25
5.3.6. Vägledning	25
5.4. Analys av konsekvenser och risker avseende handläggningssystem	25
6. SLUTSATSER AV KONSEKVENSANALYSEN	27
7. REFERENSER	27
8. DEFINITIONER OCH FÖRKORTNINGAR	28
9. BILAGOR	30

**10. PROCESSEN ATT BILDA ETT NATURRESERVAT OCH EXEMPEL PÅ HUR
ARBETET GÅR TILL**

31

Sammanfattning

Lantmäteriet, Naturvårdsverket och länsstyrelserna har samarbetat kring frågor rörande det långsiktiga skyddet av skyddsvärda naturområden. Naturvårdsverket har uppdragit åt Lantmäteriet att genomföra fastighetsbildningsanknuten uppdragsverksamhet omfattande bland annat fastighetsutredningar och utstakning och inmätning av naturreservatsgränser.

Lantmäteriet tog hösten år 2015 beslut att upphöra med delar av uppdragsverksamheten, bland annat inmätning av naturreservatsgränser. Avvecklingen av verksamheten ska enligt Lantmäteriets beslut vara klar 30 juni 2016.

I denna rapport finns en analys av vilka konsekvenser Lantmäteriets beslut får för arbetet rörande det långsiktiga skyddet av skyddsvärda naturområden.

Konsekvenserna av Lantmäteriets beslut innebär:

- att Naturvårdsverket och länsstyrelserna behöver hitta nya aktörer för inmätningssuppdragen med rätt kompetens till rimlig kostnad
- att det är kort tid för överförande av verksamhet till ny aktör vilket kan medföra glapp i verksamheten
- förlorad samordningsvinst med att Lantmäteriet har kunnat använda resultatet av inmätningen vid fastighetsbildning
- förlorad samordningsvinst med att Lantmäteriet vid inmätningen har kunnat göra kvalitetshöjande åtgärder i fastighetsregistret/digitala registerkartan
- risk för förlorad koppling mellan fastighetsgräns och naturreservatsgräns
- risk för förlorad tillgång till kompetens vad gäller Lantmäteriets erfarenhet och kompetens vad gäller fastighetsrätt och mätteknik
- att det kommer att krävas förändringar i handläggningssystemet VIC Natur
- att samordningen av inmätningssuppdragen och kvalitetssäkringen behöver gå till på ett annat sätt.

1. Inledning

”Länsstyrelserna och kommunerna har till uppgift att arbeta med skyddet av värdefulla naturmiljöer och kulturpräglade landskap enligt Miljöbalken (1998:808). Ett led i detta arbete är att staka ut och markera gränser¹ för skyddade områden. Arbetet gäller i första hand nationalparker och naturreservat, men även annat områdesskydd kan förekomma.

Det är viktigt att gränserna för skyddade områden stakas ut och markeras på ett rättssäkert sätt. Det får inte råda något tvivel om var dessa gränser går med tanke på markanvändning inom och utanför det skyddade området. Det är också viktigt att arbetet bedrivs på ett rationellt, enhetligt och kostnadseffektivt sätt.”(10)

Lantmäteriet beslutade, i september 2015, att avveckla delar av den samverkansöverenskommelse som funnits mellan Naturvårdsverket och Lantmäteriet, bland annat avseende inmätning och utstakning av skyddade områden. Denna verksamhet har inom Lantmäteriet gått under benämningen ”Naturvårdsuppdraget”.

Denna konsekvensanalys redovisar de för- och nackdelar som Lantmäteriets beslut om att förändra delar av ”Naturvårdsuppdraget” för med sig för det långsiktiga skyddet av skyddsvärda naturområden.

För att kunna ta fram konsekvenser behöver vi jämföra Lantmäteriets beslut med ett annat scenario. I denna konsekvensanalys jämför vi Lantmäteriets beslut med hur arbetet skett fram till nu. Beskrivningen av hur arbetet skett fram till nu är inte heltäckande i denna rapport. Den baseras på de vägledningar och överenskommelser som finns för arbetet samt på genomförda intervjuer med representanter från länsstyrelserna, Lantmäteriet, Naturvårdsverket, förhandlare, värderare, markägareombud och förvaltare av VIC Natur (Gemensamt geografiskt handläggningssystemet för länsstyrelserna, Naturvårdsverket och Lantmäteriet).

2. Bakgrund

Lantmäteriet, Naturvårdsverket och länsstyrelserna har sedan 1990-talet samarbetat kring frågor rörande det långsiktiga skyddet av skyddsvärda naturområden. Genom denna myndighetssamverkan har Naturvårdsverket uppdragit åt Lantmäteriet att genomföra fastighetsbildningsanknuten uppdragsverksamhet omfattande bland annat fastighetsutredningar och utstakning och inmätning av naturreservatsgränser(1). Detta samarbete har reglerats i en samverkansöverenskommelse där den senaste versionen slutade att gälla sista december 2014 (2).

Naturvårdsuppdraget har omfattat inmätning, utstakning och markering av gränser för såväl planerat som gällande områdesskydd. Inmätningen har skett på samma sätt oavsett om områdesskyddsgränsen sammanfallit med fastighetsgräns

¹ Definitioner se avsnitt 8.

eller ej. Den inmätta gränsen har sedan kunnat användas av Lantmäteriet vid en eventuell fastighetsbildning (nybildande av fastighetsgräns).

I Naturvårdsuppdraget har även ingått att Lantmäteriet gjort fastighetsutredningar och markägarförteckningar. Dessutom har Lantmäteriet gjort slutlig utmärkning av reservatsgräns² i två län.

Lantmäteriet, division Fastighetsbildning, tog 4 september 2015 beslut att upphöra med delar av samverkansöverenskommelsen, bland annat inmätning av naturreservatsgränser. Avvecklingen av verksamheten ska enligt Lantmäteriets beslut vara klar 30 juni 2016.(7)

Denna analys ska synliggöra vilka konsekvenser ovanstående beslut får för arbetet rörande det långsiktiga skyddet av skyddsvärda naturområden.

Enligt Lantmäteriets beslut(7) avser Lantmäteriet att fortsätta erbjuda:

- fastighetsutredningar
- fastighetsförteckningar
- gränsutvisningar.

Lantmäteriet kommer att sluta med:

- projektledning
- inmätning, utstakning och markering av områdesskyddsgränser.

Lantmäteriet har i en skrivelse informerat om att ”inmätning och markering av gränser kommer endast att ske i samband med fastighetsbildningsåtgärder och då gränserna kommer att utgöra fastighetsgräns. I samband med fastighetsbildningsåtgärder kan ibland även andra befintliga fastighetsgränser bli föremål för inmätning om det bedöms lämpligt eller nödvändigt.

Lantmäteriet kan inte använda mätdata eller markeringar utförd av annan aktör som grund för fastighetsbildning. Lantmäteriet prövar också frågan om gränsers sträckning enligt lämplighetsvillkoren i Fastighetsbildningslagen.” (13)

2.1. Varför NV anlitar LM för gränsarbeten vid naturreservatsbildning

Naturreservatsgränser har koppling till ersättningsbestämmelser och restriktioner mot allmänheten och därför krävs en noggrann, tydlig och rättssäker gräns. Det är viktigt att gränserna stakas ut och markeras på ett rättssäkert sätt. Det får inte råda något tvivel om var dessa gränser går med tanke på markanvändning inom och utanför det skyddade området. Naturreservatsgränsen är en gräns som ska gälla för all framtid och Naturvårdsverket har hittills ansett att gränsens kvalitet bör vara densamma oavsett om den berörs av fastighetsbildning eller inte. I början av reservatsbildningsprocessen vet man inte om, eller i vilken utsträckning, det kommer att krävas fastighetsbildning inom reservatet. Det är dock viktigt att naturreservatsgränsen ändå mäts in i ett så tidigt skede som möjligt. Detta för att få en tydlig och kvalitetssäkrad gräns i fält inför det fortsatta arbetet med det blivande naturreservatet. Den inmätta

² Slutlig utmärkning av reservatsgräns innebär bland annat att måla på träd och hugga ut gräns. För mer information se publikation ”Att skylta skyddad natur”.

naturreservatsgränsen utgör ett bra underlag vid värderingen av det berörda området och skapar tydlighet gentemot fastighetsägaren om vilken gräns det är som kommer att gälla vid reservatsbeslutet. Den inmätta, och i fält markerade, gränsen blir inte rättskraftig förrän naturreservatsbeslutet vunnit laga kraft och är således preliminär i avvaktan på naturreservatsbeslutet.

Naturvårdsverket och länsstyrelserna har sett en fördel med ett nära samarbete med Lantmäteriet eftersom Lantmäteriet sköter fastighetsbildning, har mätkompetens och ansvarar för innehållet och kvalitén i fastighetsregistret/digitala registerkartan. Lantmäteriet har även verksamhet över hela landet. Genom att anlita Lantmäteriet för inmätning och utstakning av naturreservatsgränser har Naturvårdsverket och länsstyrelserna fått en rättssäker, enhetlig, kostnadseffektiv och rikstäckande hantering av inmätningen.

2.2. Nuläge arbetet med områdesskydd

För att få en bild av hur arbetet går till idag har projektarbetsgruppen tagit fram en förenklad bild av hur processen för bildande av naturreservat kan se ut, se avsnitt 10.

Vid intervjuer med representanter för länsstyrelserna och medarbetare på Lantmäteriet har vi också frågat hur processen går till idag. Det framkommer då att arbetssätten skiljer sig åt mellan olika länsstyrelser. Detta är dock ingen konsekvens av Lantmäteriets beslut. Skillnaderna kommer därför inte att tas upp i denna rapport. Däremot kommer det att påverka framtida val av arbetsprocess.

3. Beskrivning av förändringen

I Tabell 1 finns en beskrivning av de arbetsuppgifter som Lantmäteriet genomfört enligt överenskommelsen år 2012(2) och vilka förändringar som Lantmäteriets beslut innebär för dessa arbetsuppgifter.

Lantmäteriets arbetsuppgifter enligt överenskommelse samverkan(2)	Förändring utifrån Lantmäteriets beslut(7) september 2015
1. Medverka vid länsstyrelsens upprättande av förslag till områdesskydd genom redovisning av berörda fastigheter, kartunderlag och rådgivning kring eventuella fastighetsbildningsfrågor.	Naturvårdsverket tolkar det som att Lantmäteriet avslutar denna insats. Dock finns inget uttalat beslut från Lantmäteriet.
2. Göra fastighetsutredningar och upprätta fastighetsförteckning/markäggarförteckning enligt gällande vägledning.	Oförändrat. Förutom en del i vägledningen för fastighetsutredning som säger att ”... Lantmäteriet bör uppmärksamma länsstyrelsen på om behov av uppdatering uppstår efter utfört inmätningssuppdrag”(4)s. 10)
3. Medverka vid utstakning och utmärkning av gränser för ett föreslaget områdesskydd enligt gällande vägledning.	Lantmäteriet avslutar denna insats.
4. Medverka vid utstakning och utmärkning av gränser för laga kraftvunnet områdesskydd enligt gällande vägledning.	Lantmäteriet avslutar denna insats.
5. Medverka vid inmätning av Miljöriskområden enligt 10:10 i Miljöbalken	Lantmäteriet avslutar denna insats. (Inmätning av miljöriskområden har hittills inte utförts inom ramen för samverkansöverenskommelsen)
6. Stöd och medverkan åt länsstyrelserna och Naturvårdsverket av annat slag efter behov.	Naturvårdsverket tolkar det som att Lantmäteriet avslutar denna insats. Dock finns inget uttalat beslut från Lantmäteriet.

Tabell 1

Under senare år har två större markbytesprojekt genomförts där Naturvårdsverket bytt till sig mark inom blivande naturreservat. Ett exempel är det så kallade ESAB-projektet³. Dessa projekt har inom Lantmäteriet hanterats samlat som riksförrättningsprojekt. Inmätning av reservatsgränser inom dessa

³ ESAB är en förkortning för Ersättningsmark i Sverige AB. ”I mars år 2010 föreslog Regeringen i prop. 2009/10:169 att 100 000 hektar produktiv skogsmark skulle föras över från Sveaskog för att användas som bytesmark vid bildandet av naturreservat”.(11)

projekt har skett inom ramen för uppdragsverksamheten (Naturvårdsuppdraget). Resultatet av inmätningen har sedan kunnat användas vid fastighetsbildningsförrättningen. Vid eventuella framtida projekt av likande typ kommer inmätningen istället att hanteras inom ramen för fastighetsbildningsförrättningen och kan därmed inte ske förrän efter en fastighetsbildningsansökan lämnats in.

Utöver vad som framgår i tabell 1 har Lantmäteriet inom ramen för Naturvårdsuppdraget även haft en samordnande roll i form av en projektledare. Vad samordnarens roll har innefattat framgår av bilaga 3. Lantmäteriets beslut innebär att de även kommer att avsluta denna insats.

3.1. Vilket är problemet som projektet ska lösa?

Analysen ska synliggöra vilka konsekvenser Lantmäteriets beslut(7) får på arbetet rörande det långsiktiga skyddet av skyddsvärda naturområden.

3.2. Varför är det ett problem?

Att Lantmäteriet med förhållandevis kort varsel avslutar sin roll vad gäller inmätning, utstakning och markering av naturreservat innebär en stor påverkan på områdesskyddsarbetet. Beslutet innebär inte bara en försening av reservatsbildningsprocessen på grund av överföring av mätningsverksamheten till en annan utförare utan också risker med att kvalitet och rättsäkerhet kan försämrats. Det innebär också ökade kostnader för ombyggnad av handläggningssystemet.

Lantmäteriet kommer fortsatt att erbjuda fastighetsutredningar och fastighetsförteckningar men samordningsvinst att allt sker i samma organisation försvinner. Utöver det är det ett problem att vi förlorar den övergripande samordningsrollen som Lantmäteriet har haft, vilken har innefattat bland annat att följa upp att inmätningarna håller samma kvalitet, att det finns gällande vägledning samt att alla involverade får relevant information och kompetensutveckling.

Lantmäteriets beslut sammanfaller med att Regeringen aviserat en höjning av anslagen för skydd och skötsel av värdefull natur.(15) Samtidigt som kraven är höga på att öka takten för bildande av nya naturreservat måste nu mycket tid och resurser istället läggas på att ta fram nya arbetsprocesser, se över vägledning, hitta nya aktörer som kan ta över mätningsuppdrag och samordning.

I avsnitt 5 finns en beskrivning av olika konsekvenser. Det gäller bland annat konsekvenser som att inmätningen kan komma att ta längre tid, en osäkerhet vad avser vilken kvalitet som kan erhållas och att det kan komma att krävas dubbelarbete. I konsekvensanalysen finns inga uppskattningar vad gäller kostnader för dubbelarbete eller förändringar i arbetsprocessen.

3.3. Vad orsakar problemet?

Naturvårdsverket och Lantmäteriets samverkansavtal gick ut 31 december 2014 och har inte förlängts. Lantmäteriet har under en längre tid haft problem med att hitta resurser för förrättningsverksamheten, vilken är deras kärnverksamhet, och anser att uppdragsverksamheten konkurrerar med deras resurser för förrättningsverksamheten. Efter en intern utredning(3) under våren 2015

beslutade Lantmäteriet att avveckla delar av Naturvårdsuppdraget för att frigöra resurser för förrättningsverksamheten.

3.4. Vem drabbas av problemet?

Verksamheter/organisationer som drabbas är:

- områdesskyddsverksamheten
- länsstyrelserna
- Naturvårdsverket.

Befattningar och roller som påverkas är:

- reservatsbildare på länsstyrelserna
- reservatsförvaltare på länsstyrelserna
- fastighetsägare/markägare/sakägare
- handläggare Naturvårdsverket.

System som kommer att påverkas är:

- VIC Natur.⁴

3.5. Uppskattning av omfattningen av problemet.

Geografiskt omfattar förändringen hela Sverige. Inmätningar görs i hela landet men en grov uppskattning är att 1/3 av volymen ligger i de 5 norrlandslänen.

För närvarande finns det drygt 500 pågående inmättningsärenden. Lantmäteriet bedömer kunna avsluta cirka 350 av dessa ärenden till halvårsskiftet 2016.

Antalet slutförda fastighetsutredningar och inmätningar år 2015 redovisas i Tabell 2⁵:

Nyckeltal	Enhet	År 2015 exkl. ESAB, SFV ⁶	År 2015 totalt
Antal upprättade fastighetsutredningar	Antal	157	
Antal berörda fastigheter	Antal	1906	
Kostnad fastighetsutredning	kronor	ca 4 miljoner	
Kostnad fastighetsutredning/fastighet	kronor/ fastighet	2000	
Antal kilometer, km inmätt gräns	Km	1128	1860
Antal inmätta reservat	Antal	168	248
Inmätt gräns kostnader 2015, totalt	Kronor	ca 26 miljoner	ca 41 miljoner
Kostnader, totalt per inmätt meter	kr/m	ca 23	22

Tabell 2 Data för antalet slutförda fastighetsutredningar och inmätningar år 2015. I redovisad volym i första kolumnen ingår inte reservatsbildning och markbyten inom riksförrättningsprojekten ESAB och SFV.

⁴ Se avsnitt 8 för beskrivning av VIC Natur.

⁵ Uppgifter från projektsamordnare Lantmäteriet.

⁶ I redovisad volym i första kolumnen ingår inte reservatsbildning och markbyten inom riksförrättningsprojekten ESAB och SFV.

4. Konsekvenser och risker

För att få en bild av vad Lantmäteriets beslut innebär för olika aktörer inom områdesskyddet har Naturvårdsverket genomfört intervjuer med representanter från länsstyrelserna, Lantmäteriet, Naturvårdsverket, förhandlare, värderare, markägareombud och förvaltningsorganisationen för VIC Natur.

Under intervjuerna har vi försökt ta reda på vilka konsekvenser⁷ Lantmäteriets beslut får, vilka risker beslutet kan innebära men också om förändringen kan innebära fördelar.

I bilaga 1 redovisar vi konsekvenserna av Lantmäteriets beslut och i bilaga 2 redovisar vi de risker som lyfts fram av projektarbetsgruppen och intervjuade.

De områden som Lantmäteriets beslut framförallt kan få konsekvenser för är:

- kvaliteten
- organisationen
- arbetsprocessen
- handläggningssystemet.

En analys av olika konsekvenser finns beskrivet i avsnitt 5.

Det har också framkommit fördelar och förhoppningar med Lantmäteriets beslut. Dessa är att:

- processen skulle kunna snabbas på eftersom det kan komma att finnas fler aktörer att välja mellan
- det kan bli samma eller bättre kvalitet
- utbudet kan öka vilket kan medföra att det blir billigare tack vare större konkurrens
- det är en risk att det bara finns en aktör idag.

Flera intervjuade ser dock inga fördelar.

5. Analys av konsekvenser och risker

I detta avsnitt finns analyser av de mest centrala konsekvenserna och riskerna.

5.1. Analys av konsekvenser och risker avseende kvalitet

5.1.1. Koppling mellan naturreservatsgräns och fastighetsgräns

Det är mycket vanligt att någon del av en naturreservatsgräns sammanfaller med fastighetsgräns. Anledningen är att det är vanligt att naturvärden uppkommer till följd av hur marken har brukats historiskt. Därmed sammanfaller

⁷ I denna rapport beskriver vi direkta konsekvenser av Lantmäteriets beslut som konsekvenser medan de händelser som eventuellt skulle kunna inträffa klassas som risker. Skillnaden är att direkta konsekvenser kommer att inträffa medan en händelse som klassas som en risk skulle kunna inträffa.

naturvärdesgränser ofta med brukningsgränser som i sin tur ofta sammanfaller med fastighetsgränser. Det finns också administrativa och rationella fördelar med att lägga en reservatsgräns i en fastighetsgräns till exempel att man undviker:

- den otydlighet som kan uppkomma om man lägger två olika gränser nära, men inte i anslutning till varandra
- risken att i onödan inkludera ytterligare sakägare i naturreservatet genom att lägga gränsen enstaka meter från fastighetsgränsen
- olägenheten för en fastighetsägare att få ett orationellt område att bruka på grund av att någon enstaka meter lämnats utanför reservatet.

I de vägledningarna som finns idag är därför rekommendationen att lägga naturreservatsgräns i fastighetsgräns.

Det finns ingen statistik för hur ofta naturreservatsgränser sammanfaller med fastighetsgränser. Genomförda intervjuer visar att variationen är stor mellan olika län. Den generella uppfattningen är att en övervägande majoritet av naturreservaten har åtminstone en delgräns som sammanfaller med fastighetsgräns.

Flera av de intervjuade ser en risk att det framöver inte kommer att kunna säkerställas att en reservatsgräns läggs i en korrekt fastighetsgräns. Risken är att kopplingen mellan naturreservatsgräns och fastighetsgräns försvinner när Lantmäteriet slutar med inmätningssuppdragen. Även FILL-gruppen⁸ gör denna bedömning. De skriver: ”Den kvalitet som Lantmäteriets personal tillför i arbetet med att, vid inmätningen, få bestämmelsegränsen att följa fastighetsgränsen där så skall, kommer att gå förlorad. Detta kommer förmodligen att innebära att bestämmelsegränserna inte längre följer fastighetsgräns där avsikten är det.”(8)

Går det inte att säkerställa var en fastighetsgräns går kan det få till följd att Naturvårdsverket måste frångå sina tidigare rekommendationer om att, då det är möjligt, lägga naturreservatsgränsen i fastighetsgräns. Följderna av ett sådant beslut riskerar att medföra konsekvenser vad gäller rättsosäkerhet, sämre kvalitet i register och olägenheter för sakägare.

Att lokalisera fastighetsgränser

För att fortsatt kunna upprätthålla en koppling mellan fastighetsgräns och reservatsgräns uppstår behov av att kunna lokalisera var den korrekta fastighetsgränsen går, vilket ibland kan vara svårt. Ibland kan det vara svårt att hitta en fastighetsgräns i fält. Ibland har gränsmarkeringar försvunnit i fält och i vissa fall är kvalitén i registerkartan dålig. Det innebär att en fastighetsgräns kan vara oklar trots att det i registerkartan kan verka vara tydligt var gränsen går. På samma sätt behöver en gränsmarkering i fält inte betyda att det är där gränsen faktiskt går. Detta ställer höga krav på kompetens hos den personal som ska staka ut och mäta in naturreservatsgräns. De behöver kunna:

- tolka kartor och handlingar för att avgöra om en kvalitetshöjning av registerkartan är nödvändig

⁸ FILL-gruppen = Förvaltningsgrupp Informationsamverkan Länsstyrelserna Lantmäteriet

- hitta korrekta gränsmarkeringar i fält.

För att fastställa var en otydligt utmärkt fastighetsgräns går uppstår ofta behovet av en gränsutvisning eller fastighetsbestämning. Privata aktörer kan göra gränsutvisningar medan fastighetsbestämningar utförs av Lantmäteriet eller de kommunala lantmäterimyndigheterna som en del av deras myndighetsutövning. I dag uppmärksammas behovet av fastighetsbestämningar av Lantmäteriet i samband med inmätningssuppdraget. Länsstyrelserna har då möjlighet att ansöka om fastighetsbestämning i anslutning till inmätningen och handläggningen av fastighetsbestämningen har kunnat ske samordnat med inmätningssuppdraget. Gränsutvisningar har gjorts som en del av inmätningssuppdraget utan att länsstyrelsen behöver göra ytterligare beställningar till Lantmäteriet.

För att kunna upprätthålla ambitionen att naturreservatsgränser i möjligaste mån ska sammanfalla med underliggande fastighetsgränser krävs att den nya aktören har möjlighet att lokalisera befintliga fastighetsgränser och avgöra när en fastighetsbestämning är nödvändig. Att ställa höga krav på fastighetsrättslig kompetens vid en eventuell upphandling kan dock innebära en risk att antalet anbud minskar eller att kostnaden för inmätning och utstakning blir orimligt hög.

Att istället förlita sig på Lantmäteriets kompetens för att säkerställa var oklara gränser går genom att beställa gränsutvisning eller fastighetsbestämning riskerar istället att leda till onödigt dubbelarbete, förlängda ledtider och en fördyrad inmätningssprocess. Det är därför viktigt att hitta en lämplig avvägning mellan kravet på kvalitet och risken för försening och fördyring av processen.

Kvalitetshöjning av register

Lantmäteriet har den kompetens som krävs för att avgöra när en fastighetsbestämning eller kvalitetshöjning av registerkartan är nödvändig. Därmed har både informationen i fastighetsregister och registerkarta kunnat kvalitetshöjas innan eller i anslutning till att naturreservatet mäts in. Det är bara Lantmäteriet eller de kommunala lantmäterimyndigheterna som kan genomföra kvalitetshöjande åtgärder i registerkartan. Kvalitetshöjningarna är till stor samhällsnytta då det minimerar risken för att fel sakägare blir berörda av ett reservat och att fel ersättning utbetalas i samband med reservatsbeslutet.

Risken när en ny aktör tar över inmätningens verksamhet är att behovet av fastighetsbestämning och kvalitetshöjning av registerkartan inte framkommer förrän vid en eventuell fastighetsbildning, eller vid ett ännu senare skede. Det medför att justeringar av fastighetsgränsen kan komma att ske i ett sent skede då avtal redan tecknats, ersättningar utbetalats och efter det att ett beslut om naturreservatet redan fattats. I värsta fall kan det få till följd att fel sakägarkrets har delgetts reservatsbeslutet och att felaktiga ersättningar har utbetalats, se även avsnitt 5.1.6.

Förslag till åtgärd:

För att minska risken att behovet av fastighetsbestämning eller kvalitetshöjande åtgärder inte uppdagas i tid är det viktigt att säkerställa att en ny aktör har tillräcklig kompetens för att avgöra när dessa åtgärder krävs. En ny aktör

behöver meddela länsstyrelserna att en beställning av gränsutvisning, alternativt att en ansökan om fastighetsbestämning, är nödvändig.

Inför att en ny aktör tar över verksamheten bör vi se över möjligheten att i samverkan med Lantmäteriet anordna grundläggande kurser för att säkerställa rätt kompetens hos den nya aktören.

För att minimera dubbelarbete och säkerställa underliggande fastighetsgränsers kvalitet skulle ett möjligt arbetssätt kunna vara att låta gränsutvisningen bli en del av fastighetsutredningen⁹. Lantmäteriet har dock meddelat att de i nuvarande produktionsläge inte kan utlova att de kan genomföra gränsutvisningar i alla de fall där detta skulle kunna bli aktuellt. De kan bidra med att inom ramen för de fastighetsutredningar de utför, tydligt signalera när en fastighets gränser inte är i laga ordning bestämda (t ex avsöndring, legalisering) och kan behöva fastighetsbestämmas.

Om en utökning av uppdraget om fastighetsutredningar enligt ovan i framtiden skulle bli möjlig skulle det underlätta hanteringen om det fortsatt fanns en viss samordning av uppdraget på Lantmäteriet. Detta för att få en likartad hantering mellan länen vad gäller både fastighetsutredningar och gränsutvisningar. Det skulle också vara önskvärt att även fortsättningsvis ha tillgång till en eller flera kontaktpersoner inom Lantmäteriet med både fastighetsrättslig och mätteknisk kompetens. Det skulle åtminstone vara värdefullt i en övergångsperiod för att vägleda de nya aktörerna och länsstyrelserna.

5.1.2. Kvalitet vid inmätning

Ambitionen vad gäller mätnoggrannheten vid inmätning av naturreservatsgräns är hög. Orsaken till detta är:

- de fördelar man sett med att naturreservatsgränserna i så stor utsträckning som möjligt sammanfaller med underliggande fastighetsgränser
- den effektivitetsvinst man sett med att kunna använda inmätningens data i samband med fastighetsbildning.

Lantmäteriet kommer inte att kunna använda en ny aktörs data i samband med fastighetsbildning (13). Inmätning av ny fastighetsgräns som sammanfaller med reservatsgräns kommer därför att behöva göras två gånger.

En risk när Lantmäteriet avvecklar sin inmätningens verksamhet är också att det uppkommer kvalitetskillnader i inmätningen både nationellt, regionalt och lokalt. Verksamheten kan också bli spretigare med fler aktörer inblandade då de kan ha olika tekniska förutsättningar och kompetens att utföra uppdraget.

FILL-gruppen menar att det är "... en stor risk att möjligheten att samordna mätningarna på ett nationellt plan med de fördelar som detta innebär i fråga om likriktning av mätmetoder med hög kvalitet som resultat går förlorade. Detta innebär att kvalitén på gränsinmätningarna kommer att variera över landet."(8)

⁹ I dag beställer inte alla länsstyrelser en fastighetsutredning av Lantmäteriet. Beställningen sker ibland senare i processen eller så tar länsstyrelserna ut en markägarelista från VIC Natur.

Detta kommer påverka den kvalitet och säkerhet på data som vi kan leverera till fastighetsregistret och den digitala registerkartan och följaktligen också den information som sprids till andra myndigheter, organisationer och allmänheten.

När fördelarna med att upprätthålla en hög mätnoggrannhet för reservatsgränsen minskar uppstår frågan om det fortfarande är relevant att ställa samma krav på mätnoggrannhet vid inmätning av reservatsgräns som Lantmäteriet har för fastighetsgräns. Det finns inga lagkrav på vilken mätkvalitet en reservatsgräns måste ha. De kvalitetskrav som hittills gällt har ställts i Naturvårdsverkets vägledning om inmätning av reservatsgräns (10).

Förslag till åtgärd:

Kraven på mätkvalitet behöver bli definierade inför en eventuell upphandling. Mätnoggrannheten bör vara fortsatt hög men anpassas efter vad situationen kräver, samtidigt som den inte bör utgöra ett hinder för att hitta nya aktörer som är villiga att överta verksamheten. Kraven på mätnoggrannhet bör också relateras till vilka krav man anser vara nödvändiga för att säkerställa skyddet för naturreservaten. Naturvårdsverket behöver beskriva hur ny aktör ska redovisa mätdata. En ny samordnare kan också behöva följa upp inmätningens kvaliteten och säkerställa att nya aktörer håller samma kvalitet. För att få en så jämn kvalitet på mätdata som möjligt är det viktigt att det finns en nationell styrning av verksamheten även fortsättningsvis.

Lantmäteriet har startat ett arbete med att se över möjligheterna att använda koordinatsatta gränser vid fastighetsbildning. Om detta blir möjligt framöver bör kvaliteten i inmätningen av reservatsgränserna åtminstone uppnå de minimikrav på mätnoggrannhet som Lantmäteriet kommer ställa för sina koordinatsatta gränser.

I vägledningen för gränsarbete vid områdesskydd(10) behöver kraven på mätnoggrannhet uppdateras. Där bör också framgå krav på referenssystem, metodik och hur leverans av data ska ske.

5.1.3. Samordning mellan fastighetsutredning och inmätning

I Naturvårdsuppdraget har ingått både fastighetsutredningar och inmätningensarbete. Den del av uppdraget som Lantmäteriet nu avvecklar avser enbart inmätningensdelen. Det innebär dock inte att den del som avser fastighetsutredning inte påverkas av beslutet. Arbetet vad gäller fastighetsutredningar och inmätning har skett olika mellan de olika Lantmäterikontoren. Vissa har samordnat utredningar med inmätningar medan andra har hanterat det helt separat.

Den generella uppfattning som framkommit vid intervjuerna är att det inte spelar någon stor roll om det skulle vara olika aktörer som gör fastighetsutredningen och inmätningen. Det viktiga är att den som gör fastighetsutredningen har full tillgång till det arkivmaterial som krävs och att de som genomför inmätningen har full tillgång till materialet från fastighetsutredningen.

Frågan om hur Lantmäteriet skulle organisera arbetet med fastighetsutredningarna om denna verksamhet skulle ligga kvar hos dem inom ramen för ett nytt samverkansavtal är inte klarlagt. Vissa länsstyrelser har uttryckt en oro

för att Lantmäteriets nya organisation gällande produktionsutjämning kommer att medföra längre handläggningstider.

Lantmäteriets beslut innebär att vi förlorar de eventuella fördelar med att fastighetsutredningar och inmätning har hanteras samordnat inom den myndighet som också förfogar över de arkiv och de data som krävs för att genomföra en fastighetsutredning.

Inom ramen för Naturvårdsuppdraget har det funnits tillgång till en kontaktperson med fastighetsrättslig kompetens, bland annat för att hjälpa till vid framtagande av vägledningar och rutiner för fastighetsutredningar men också för att löpande vägleda Lantmäteriets egen personal i dessa frågor. Lantmäteriet kommer i nuvarande produktionsläge inte ha möjlighet att tillhandahålla denna typ av kompetens i någon större omfattning.

Förslag till åtgärd:

En kärnfråga för att kunna anlita en ny aktör för att genomföra fastighetsutredningar är att säkerställa att kvalitet och tillgången till arkivmaterial och kartor inte försämras i och med ett byte av leverantör. Även frågan om kostnader för att få tillgång till materialet bör belysas. Den mätaktör som genomför inmätningen ska också ha tillgång till utförd fastighetsutredning. Det kräver att arbetsprocessen ses över avseende i vilken ordning de olika momenten genomförs. Tillgången till en person med fastighetsjuridisk kompetens för att stötta verksamheten behöver också säkerställas.

5.1.4. Samordning mellan inmätning och fastighetsbildning

Även om de nya aktörerna som tar över verksamheten har den kompetens som krävs för att avgöra om det behövs en fastighetsbestämning eller kvalitetshöjning av registerkartan kommer det medföra dubbelarbete. Detta då Lantmäteriet meddelat att de inte kommer ha möjlighet att nyttja mätdata som andra aktörer tillhandahåller för fastighetsbildning. De gränser som blir föremål för fastighetsbildning kommer att behöva mätas in två gånger och i de fall en kvalitetshöjning av registerkartan blir aktuell kommer detta behöva kontrolleras av Lantmäteriet. Att hantera gränsutvisningar och fastighetsbestämningar skilt från inmätningen kommer troligen att leda till längre ledtider och ökade kostnader.

Vid fastighetsbildning prövar Lantmäteriet frågan om gränsers sträckning enligt lämplighetsvillkoren i Fastighetsbildningslagen (13). Ett område av en fastighet som köpts in för naturreservatsändamål och vars gräns var tänkt att följa naturreservatsgränsen kan i och med fastighetsbildningen få en annan gräns än reservatsgränsen om Lantmäteriet bedömer att reservatsgränsen inte utgör en lämplig fastighetsgräns. När Lantmäteriet gjorde inmätningen av reservatsgränser undveks detta eftersom Lantmäteriets personal har kompetens att avgöra om lämplighetsvillkoren är uppfyllda eller ej.

Idag förekommer det att länsstyrelserna och Lantmäteriet har dialog om lämplig sträckning vad gäller frågan om hur en naturreservatsgräns ska gå för att också

vara lämplig ur ett fastighetsbildningsperspektiv (lämplighetsvillkoret). Detta bör även fortsättningsvis vara möjligt för länsstyrelserna att få hjälp med.

Förslag till åtgärd: Länsstyrelserna behöver fortsatt få tillgång till lantmäterikompetens företrädesvis via en kontaktperson på Lantmäteriet. Alternativt skulle en samordnare, som kan behöva tillsättas för att ersätta Lantmäteriets samordnare, kunna stödja länsstyrelserna i denna fråga.

5.1.5. Tillgång till kompetens och information

Det är viktigt att den aktör som tar över verksamheten har rätt kompetens och vana att utföra inmätningssuppdrag i skogsmark samt i områden som ligger utanför tätorter. Det är också viktigt att hitta aktörer som kan läsa och tolka fastighetsutredningar och gamla kartor och akter. Även kompetens att tolka terrängen och hitta gamla gränsmarkeringar är avgörande för att inmätningssuppdraget ska kunna genomföras på ett effektivt och rättssäkert sätt.

Flera av de personer vi intervjuat menar att det inte borde vara så svårt att få tag i personal med rätt mätkompetens, men att hitta personer som också har fastighetskunnande är svårare. Att bygga upp det kunnande inom både fastighetsrätt och mätkompetens som Lantmäteriets personal har tar tid och är inte något som är en självklarhet att de mätfirmor som finns på marknaden har.

Då en av de stora riskerna som identifierats avser den nya aktörens kompetens behöver frågan om hur detta kan säkerställas utredas vidare. Lantmäteriets samordnare har haft till uppgift att stämma av behov och genomföra utbildningar för personal på Lantmäteriet som jobbar med Naturvårdssuppdraget samt för personal på länsstyrelserna och Naturvårdsverket. Enligt uppgift håller Lantmäteriet också externa utbildningar som skulle kunna vara relevanta för nya aktörer.

Ett förslag som framkommit vid intervjuerna är att nya aktörer behöver någon typ av certifiering för att få genomföra inmätning, utstakning och markering.

Förslag till åtgärd:

Det finns behov av ytterligare klagöranden av hur utbildningsbehovet kan tillgodoses. Eventuellt kan vissa krav ställas i upphandlingen alternativt kan Naturvårdsverket i samverkan med Lantmäteriet anordna specialiserade utbildningar. Det behöver också utredas vilka kurser som redan finns att tillgå, både på marknaden och hos Lantmäteriet.

En ny aktör behöver ha tillgång till fastighetsregistret och Lantmäteriets förrättningsarkiv men även andra dokument såsom inskrivningshandlingar kommer att behövas. Lantmäteriet har inget öppet, kostnadsfritt, digitalt arkiv för allmänheten för att göra arkivutredningar. En ny aktör kan dock teckna avtal med Lantmäteriet om tillgång till fastighetsdata (fastighetsregistret, Arken, Lantmäteriets förrättningsarkiv och den digitala registerkartan) och får därmed tillgång till samma data som Lantmäteriet har vad gäller kartmaterial, akter och register. Det innebär dock en extra kostnad för en ny aktör.

5.1.6. Kvaliteten på data i FR/DRK

När naturvårdsbestämmelser (t.ex. naturreservat) vunnit laga kraft sker en beslutsavisering via VIC Natur till Lantmäteriet¹⁰. Lantmäteriet ser till att berörd lantmäterimyndighet manuellt registrerar naturvårdsbestämmelsen i fastighetsregistret (FR) och digitala registerkartan (DRK).

Det finns dock inga kvalitetskrav eller noteringar om mätnoggrannhet för de data som följer med vid beslutsaviseringen. Detta arbetssätt påverkas inte av Lantmäteriets beslut att avsluta inmätningssuppdragen. Men när det gäller de områdesskyddsgränser som mätts in av Lantmäteriet inom Naturvårdsuppdraget så har man kunnat vara säker på att förhållandet mellan områdesskyddsgränsen och underliggande fastighetsindelning stämmer. Därmed har förhållandet mellan bestämmelsegränsen och fastighetsgränsen blivit rätt även vid Lantmäteriets registrering av naturvårdsbestämmelsen i FR och DRK. När Lantmäteriet slutar utföra inmätningssuppdragen är risken stor att kopplingen mellan områdesskyddsgräns och fastighetsgräns går förlorad, se avsnitt 5.1.1.

Det finns olika uppfattning om risken att differenser mellan NVR och FR/DRK kommer att öka med anledning av Lantmäteriets beslut. Det är ett problem redan idag att informationen mellan de olika registren divergerar. FILL-gruppen har tagit upp att... ”I dagsläget registreras flertalet naturvårdsbestämmelser både i Naturvårdsregistret (NVR) och i Fastighetsregistret (FR). Det är en kostsam process med stora inslag av manuell hantering som ofta leder till olika typer av problem.” (8).

Det finns dock en risk att antalet differenser ökar när det gäller just naturreservat och nationalparker som hittills har mätts in av Lantmäteriet inom naturvårdsuppdraget. För denna typ av naturvårdsbestämmelser så har kvalitén varit högre än för andra typer av naturvårdsbestämmelser när det gäller geometrin och kopplingen till underliggande fastighetsindelning. När Lantmäteriet har gjort kvalitetshöjande åtgärder i DRK så har de som arbetar med det vetat om att när det gäller naturreservats- och nationalparksgränser i DRK som ser ut att sammanfalla med fastighetsgräns så ska de också göra det fortsättningsvis. Det vill säga om fastighetsgränsen korrigeras så ska även reservatsgränsen följa med den korrigerade fastighetsgränsen.

Med en ny aktör som gör inmätningen finns en risk att den nya aktören tror att naturreservatsgränsen sammanfaller med fastighetsgräns. Därmed kommer det att registreras så i VIC Natur och Naturvårdsregistret. Om Lantmäteriet sedan till exempel gör en kvalitetshöjande åtgärd i FR/DRK av berörd fastighetsgräns kan de antingen låta naturreservatsgränsen följa med i korrigeringen vilket kanske inte är önskvärt ur naturvårdssynpunkt eller så låter de inte naturreservatsgränsen flytta med vilket i ett annat fall kan vara meningen.

Ovanstående innebär i sin tur att alla som använder fastighetsregistret kommer att bli påverkade genom att förhållandet mellan naturreservatsgräns och fastighetsgräns i FR/DRK blir mer osäker framöver. De som använder registren riskerar att få fel information. Det kan till exempel vara kommuner när de gör översikts- eller detaljplanering eller banker som använder fastighetsregistret som

¹⁰ Sker i Naturvårdsregistret (NVR) i VIC Natur.

underlag när de beviljar lån. Vad gäller markägare kan det uppstå oklarheter huruvida en fastighet är berörd av ett naturreservat eller inte. En fastighetsägare skulle kunna förvärva en fastighet i tron att den inte belastas av ett reservat och sedan göra åtgärder i strid mot reservatsbestämmelserna. Även för allmänheten utgör oklara reservatsgränser ett problem. Om det skett en överträdelse i naturreservatet är det omöjligt att lagfara en förövare om det råder osäkerhet var gränsen går.

Förslag till åtgärd: Låt FILL-gruppen utreda risken för att det blir sämre kvalitet på de uppgifter som förs in i Fastighetsregistret (FR)/digitala registerkartan (DRK). Följ det fortsatta arbetet utifrån förslagen i rapport "Registrering och lagring av naturvårdsbestämmelser. En studie i tänkbara vägval"(8). Utred om det är möjligt och rimligt att i VIC Natur (NVR) utveckla en funktion för att kunna markera (tagga) de delar av områdesskyddsgränsen som ska sammanfalla med underliggande fastighetsgräns, och att den informationen sedan ska följa med vid aviseringen till FR/DRK. Detta kräver att länsstyrelserna har ett bra underlagsmaterial vad gäller fastighetsgränsernas kvalitet. Se förslag till åtgärd i avsnitt 5.1.1.

Naturvårdsverket och Lantmäteriet bör också komma fram till ett lämpligt förfarande för de tillfällen då Lantmäteriet gör kvalitetshöjande åtgärder eller fastighetsbildningsåtgärder som berör fastighetsgränser som ligger i eller nära naturreservatsgräns. Hur det ska gå till bör tydligt framgå i vägledningarna.

5.1.7. Konsekvenser för naturvärden

De krav på mätnoggrannhet som ställts vid inmätning av naturreservat har ingen koppling till skyddet av områdets naturvärden. De härrör helt från de krav som Lantmäteriet ställt för att kunna nyttja mätdata från reservatsinmätningen vid fastighetsbildning. Den slutliga utmärkningen, det vill säga att naturreservatsgränsen markeras i fält med målning, skyltning och upphuggning är av yttersta vikt för att upprätthålla skyddet av naturvärdena. I Skogsstyrelsens granskning av länsstyrelsernas naturvårdsavtal ser man en betydande ökning av risken för uppkomna skador på naturvärdena om gränserna är otydligt inmätta och utmärkta.(14)

Om samma höga mätnoggrannhet inte är motiverat att upprätthålla framöver medför detta ingen direkt risk vad gäller säkerställandet av naturvärdena i reservatet, så länge kvalitén på den slutliga utmärkningen av reservatsgränsen är god.

5.1.8. Trovärdighet

De flesta intervjuade tror inte att trovärdigheten vad gäller utförd inmätning, markering och utstakning ska behöva påverkas förutsatt att ny aktör gör inmätningen lika bra eller bättre än Lantmäteriet. Några bedömer att det kan bli lite mindre legitimitet när Lantmäteriet inte utför inmätningen längre då Lantmäteriet ses som opartisk aktör. Några ser en risk att det kommer att orsaka mer diskussioner med markägare vilket kommer att innebära merarbete för länsstyrelsen.

Förslag till åtgärd:

Det är viktigt att säkerställa att en ny aktör har rätt kompetens.

Markägarrepresentanter har påtalat vikten av att en markägare behöver ha kontakt med så få personer som möjligt och att den som de möter har befogenhet att till exempel påverka reservatsgränsens sträckning. Arbetsprocessen bör därför ses över för att säkerställa att det är personal från länsstyrelserna som har kontakten med markägare och sakägare och för att tydliggöra för ny aktör vad de har för mandat och hur de ska agera vid frågor från markägare och sakägare.

Åtgärd enligt avsnitt 5.1.1 med bedömning av gränsernas kvalitet i samband med fastighetsutredningar kan också bidra till att trovärdigheten inte påverkas.

5.2. Analys av konsekvenser och risker avseende organisationen**5.2.1. Samordning upphör från Lantmäteriet**

Lantmäteriet slutar med den samordnande rollen. Samordnaren på Lantmäteriet har hanterat många uppgifter i processen för inmätning och utstakning, se bilaga 3. De arbetsuppgifter som länsstyrelserna och Naturvårdsverket behöver hitta en annan lösning för är:

- Planering och uppföljning.
Innebär att samordna planering och uppföljning av inmätningssuppdrag på en övergripande nivå.
- Administration och Ekonomi
Innebär att:
 - stödja Naturvårdsverket vid arbete med fördelningsbesluten
 - följa upp arbetet och ta fram relevanta nyckeltal
 - hålla vägledningar aktuella
- Metodutveckling
Innebär att:
 - Följa teknikutvecklingen
 - Bevaka och vara kravställare för nya ”LM-klienten” i VIC Natur
 - Vara uppmärksam på goda exempel från länsstyrelsernas arbete och sprida dessa till alla inblandade aktörer
- Kommunikation och kompetensutveckling
Innebär att:
 - ta fram information och kommunicera den till aktörer involverade i arbetet
 - bevaka behov av kompetensutveckling hos länsstyrelserna, Naturvårdsverket och nya aktörer för inmätning
 - säkerställa att det finns utbildningsinsatser som tillgodoser behoven av kompetensutveckling
 - ge rådgivning till länsstyrelserna och Naturvårdsverket.

Lantmäteriet har även haft länsprojektsamordare för Naturvårdsuppdraget, en roll som nu upphör. Länsprojektsamordnarna har samordnat inmätningssuppdragen och rapporterat till Lantmäteriets samordnare. En mer ingående beskrivning av deras arbetsuppgifter finns i bilaga 4.

I Lantmäteriets roll som samordnare har det även ingått tillgång till en person med fastighetsrättslig kompetens. Det finns fortsatt behov av denna kompetens

dels i det löpande arbetet med områdesskydd och dels för att hålla vägledningarna aktuella vad gäller fastighetsrättsliga frågor.

Samordning kan tas över av någon annan, internt på Naturvårdsverket eller externt. Det innebär att:

- en anställd på Naturvårdsverket blir samordnare eller så finns ett behov av att upphandla en person med rätt kompetens
- om en samordnare är anställd på Naturvårdsverket måste medel från Naturvårdsverkets förvaltningsanslag användas för finansiering av en tjänst. Detsamma gäller för länsstyrelserna om de ska anställa en samordnare
- tidsaspekten vad gäller att bygga upp en ny organisation är kort
- samordningen blir mer komplicerad om flera olika organisationer ska genomföra inmätningssuppdragen.

Förslag till åtgärd: Naturvårdsverket och länsstyrelserna behöver se över vilket behov det finns av en övergripande samordningsroll och vad den ska innefatta. Varje Länsstyrelse bör också utse en samordnare eller kontaktperson som rapporterar till en övergripande samordnare.

5.2.2. Samordning av ytterligare en aktör i processen

En direkt konsekvens av Lantmäteriets beslut är att det kommer att krävas en ny aktör för att göra inmätningen av naturreservatsgräns. Det innebär att ytterligare en aktör till blir involverad i processen eftersom Lantmäteriet fortsatt kommer att bli involverad vid fastighetsbildning och eventuellt även när det gäller fastighetsutredningar och gränsutvisning.

Konsekvenserna blir att länsstyrelserna får en aktör till att ta hänsyn till i processen.

5.2.3. Samordning mellan myndigheter

Idag har Naturvårdsverket och Lantmäteriet regelbundna möten för att planera och stämma av arbetet samt ta upp frågor av principiell karaktär. På samma sätt har länsstyrelserna och Lantmäteriet möten på regional nivå för att planera och organisera arbetet. Det förekommer också att personal på länsstyrelserna och Lantmäteriet har löpande kontakt, till exempel varannan vecka, för att stämma av och prioritera pågående arbeten. Denna samordning mellan myndigheter försvinner och behöver ersättas av andra samverkansformer mellan såväl länsstyrelsen och Naturvårdsverket som länsstyrelsen och den nya utföraren av inmätningssuppdragen.

5.3. Analys av konsekvenser och risker avseende arbetsprocessen

5.3.1. Överföring av verksamhet till ny aktör

En av de stora riskerna som flera representanter för länsstyrelserna lyft vid intervjuerna är att det under en övergångsperiod kan bli ett glapp i verksamheten innan en ny aktör kan utföra inmätningssuppdragen. Redan idag ser vi att Lantmäteriet inte kommer ha möjlighet att slutföra de beställningar som gjorts sedan tidigare. Under hösten år 2015 har länsstyrelsen avvaktat med att lägga in nya beställningar i VIC Natur för att underlätta prioriteringsarbetet med vilka uppdrag som är viktigast att få slutförda inom ramen för Lantmäteriets

uppdragsverksamhet. De beställningar som inte gjorts under hösten samt kommande beställningar fram till dess en ny aktör kan ta över verksamheten kommer att försenas.

Naturvårdsverket och länsstyrelserna har fått ett tydligt uppdrag från regeringen att öka takten i områdesskyddsarbetet i och med de anslagshöjningar som det beslutats om för år 2016. Länsstyrelserna har också fått ett tydligt uppdrag ”att slutföra ärenden och fatta beslut om naturreservat i syfte att minska länsstyrelsernas ärendebalanser vad avser skydd av värdefulla naturområden”(15). Att Lantmäteriets beslut att avveckla inmätningsverksamheten under en så kort tid samtidigt som områdesskyddsarbetet ska öka är mycket olyckligt för områdesskyddsverksamheten.

Det är därför av yttersta vikt att en ny organisation för inmätningsverksamheten finns på plats så snart som möjligt och att hitta ett effektivt arbetssätt för hur vi hanterar inmätningen fram till dess en ny aktör finns på plats. När en ny aktör väl är på plats kommer arbetet, under en övergångsperiod, förmodligen inte kunna ske lika effektivt på grund av en upplärningsfas.

Förslag till åtgärd:

Ett förslag till åtgärd kan tas fram först när en marknadsanalys är klar och när verksamheten har klart en behovsanalys av vad nya aktörer ska kunna utföra och vad det krävs för uppdateringar i VIC Natur.

Innebär valet av ny aktör att inmätningsverksamheten kommer fördröjas i väntan på att en ny organisation är redo att ta över arbetet så bör förslag på interimslösningar tas fram i samråd med länsstyrelserna.

5.3.2. Konsekvenser för berörda aktörer i reservatsbildningsprocessen

Några av de intervjuade ser inte att de som idag berörs av reservatsbildningsprocessen ska behöva påverkas negativt om det blir en bra lösning på förändringen. Det som är avgörande är vilken kvalitet det blir på inmätningen. Om det blir kvalitetsfel påverkar det hela den fortsatta processen.

Markägare och sakägare

Flera intervjuade tror inte det spelar någon roll för markägare om det är Lantmäteriet som gör inmätning eller en annan aktör. De viktiga är att arbetet utförs med samma kvalitet som tidigare, se stycke 5.1.8.

Vid intervjuerna har ombud för markägare lyft fram att det är viktigt att markägaren bara har en kontaktperson vid arbetet med områdesskyddet. Det är också viktigt att den personen de träffar har rådighet och mandat att kunna resonera om var en gräns ska gå. Lantmäteriet brukar erbjuda markägare att vara med när de är ute och mäter. Länsstyrelsen bör fundera på om de ska vara med ny aktör i de fall markägare är med vid inmätning.

Andra bedömer att markägarna kan påverkas. Ofta vet inte markägarna själva var fastighetsgränsen ligger och ser därför gärna att gränserna blir inmätta och utstakade. Några av de intervjuade tar upp att Lantmäteriet ses som en

oberoende part av markägaren och därför varit bra att ha med vid diskussioner om reservatsgränser.

Markägarna kan också komma att påverkas negativt framöver i fall riskerna kring bristande kvaliteten inträffar, se avsnitt 5.1.

Användare av fastighetsregistret

Användare av fastighetsregistret kan påverkas om kvaliteten i registret försämras. Utöver fastighetsägarna själva kan fastighetsmäklare, banker och andra aktörer som ska värdera fastigheter påverkas. Detta då det finns risk att fastigheter som inte berörs av naturreservatet ser ut att vara berörda av ett naturreservat och vice versa. Det samma gäller kommunala tjänstemän som använder fastighetsregistrets information i samband med planlägningsprocessen.

Länsstyrelserna

Flera intervjuade representanter från länsstyrelserna menar att konsekvenserna för länsstyrelserna beror på hur arbetet kommer att bedrivas framöver. Några bedömer att själva rollen som reservatsbildare eller reservatsförvaltare inte påverkas så mycket. Det finns dock en risk för mer administration och dubbelarbete för handläggarna.

En annan fråga är om länsstyrelserna fortsatt kan beställa inmätningssuppdrag i VIC Natur när de nya aktörerna tar över verksamheten och hur resultatet fortsättningsvis kan levereras i systemet.

Länsstyrelserna har utarbetade rutiner för inmätning och utstakning och de kommer att behöva förändras i och med att en ny aktör tar över verksamheten. Frågor kommer inte att kunna besvaras direkt av en ny aktör och man bedömer att man även fortsättningsvis kommer att behöva ha möjlighet att ställa frågor till Lantmäteriet i vissa frågor.

Flera länsstyrelser ser att tidsaspekten för avvecklingen av Lantmäteriets arbete är kritisk. De anser att det hade varit en fördel om det kunde avvecklas under en längre period.

Värderare och förhandlare

Det råder delade meningar om hur värderare och förhandlare kan komma att påverkas av förändringen. Kontaktad värderare och förhandlare bedömer att deras arbete inte kommer att påverkas medan länsstyrelsen menar att det i vissa fall kan komma att ske.

Den värderare som intervjuats kan inte se att deras roll påverkas av Lantmäteriets beslut. En representant från länsstyrelsen menar dock att risken för sämre kvalitet på gränserna i och med lägre mätnoggrannhet kan få konsekvenser om gränserna kommer att hålla mycket dålig kvalitet. Då skulle arealen som redovisas riskera att bli för små eller för stor vilket skulle påverka utfallet av ersättnings storlek.

Det råder delade meningar om när i processen en reservatsgräns borde mätas in och märkas ut. Vissa anser att det bör ske tidigt i processen, innan värderingen av fastigheten sker medan andra anser att det underlättar förhandlingen om reservatsgränsen inte markerats i fält innan diskussionerna med markägaren påbörjats. Man menar att en inriktad gräns på kartan är tillräcklig underlag för att kunna genomföra förhandlingen.

För att upprätthålla trovärdigheten i processen är det dock viktigt att värderare och förhandlare ska kunna garantera för markägare att naturreservatsgräns blir korrekt inmätt.

Konsekvenser för Naturvårdsverket

Förändringen kommer innebära att Naturvårdsverket kommer behöva ta ett större ansvar för samordning och eventuell upphandling av arbetet med inmätningen. Utöver detta kommer det innebära mycket arbete med att uppdatera och ta fram nya vägledningar och rutiner.

Framförallt kommer förändring och ombyggnad av handläggningssystemet VIC Natur att kräva stora resurser både vad gäller personal och kostnader för Naturvårdsverket, se avsnitt 5.4.

Förslag till åtgärd:

Beakta ovanstående synpunkter vid framtagande av ny arbetsprocess.

5.3.3. Informationsspridning

Information om ”Naturvårdsuppdraget” har framförallt spridits via Lantmäteriet som har haft en intranätssida där de samlat information för alla på Lantmäteriet som jobbar med uppdraget. I övrigt har information delgetts Lantmäteriet och länsstyrelsen via mailutskick och deltagande på olika kurser och konferenser.

Naturvårdsverket behöver se över hur informationsspridning och kommunikation med nya mätaktörer ska gå till. Den övergripande samordnaren kommer att behöva ansvara för att det finns gällande vägledningar, nyheter och information tillgänglig alla involverade parter.

Beroende på var samordnare är placerad (t.ex. på Naturvårdsverket eller hos en upphandlad aktör) så kan lösningen för kommunikation och informations-spridning bli olika.

5.3.4. Inmätning i samband med fastighetsbildning

Lantmäteriet har i sitt beslut sagt att man även fortsättningsvis har för avsikt att mäta in reservatsgräns i samband med fastighetsbildning. Det kommer dock att krävas att en ansökan om fastighetsbildning lämnas in till Lantmäteriet innan en inmätning kan påbörjas varför inmätningen i så fall skulle ske i ett sent skede i processen. Lantmäteriet har också sagt sig vara villiga att i samband med förrättningen även mäta in befintliga fastighetsgränser som i normala fall inte skulle kräva inmätning om dessa utgör yttergräns för reservatet.

Uppskattningsvis omfattar de reservat som helt och hållet ägs av Naturvårdsverket till 30-35%. Många av dessa områden har förvärvats inom ramen för större markbytespaket såsom ESAB-projektet och har på senare år

hanterats inom de så kallade riksförrättningsprojekten. Merparten av de naturreservat som bildas, 65-70% ägs helt av privata personer eller av både staten och privatpersoner blandat.

Att använda Lantmäteriet för inmätning i samband med större markbytespaket är troligen en rationell lösning. Detta då vi i ett tidigt skede vet att staten kommer att förvärva hela reservatsområden. Troligen skulle det inte vara några problem att för dessa områden avvakta med inmätningen till dess fastighetsbildningsansökan lämnas in. För resterande reservat, som inte helt ägs av Naturvårdsverket, skulle det dock vara ineffektivt och orationellt. Detta på grund av att vi ändå kommer behöva anlita en annan aktör för inmätning av de delgränser som inte blir fastighetsbildade. Att blanda flera olika mätaktörer inom ett och samma reservat är ingen bra lösning. Det skulle innebära skillnader i tidpunkt för inmätning, risk för olika kvalitété på mätdata för olika delsträckor och extra administrativ hantering för länsstyrelsen.

Förslag till åtgärd:

Att anlita Lantmäteriet för inmätning av reservatsgräns kan endast bli aktuellt för eventuella, framtida, större markbytespaket i de fall där hela reservat förvärvas av Naturvårdsverket.

5.3.5. Markering av naturreservatsgräns

Det finns en osäkerhet kring hur markering av naturreservat ska göras framöver. Idag använder Lantmäteriet järnrör eller träpålar i brytpunkterna precis som vid fastighetsbildning. Detta då reservatsgränserna ska kunna användas som fastighetsgräns vid en eventuell fastighetsbildning.

Förslag till åtgärd:

Då Lantmäteriet inte kommer kunna använda den inmätta reservatsgränsen vid fastighetsbildning finns ingen anledning att fortsätta använda järnrör för markering av reservatsgränsen då detta blir onödigt kostsamt till begränsad nytta. Naturvårdsverket behöver se över vägledningen för gränsarbeten vid områdesskydd(10) och tydliggöra hur markering ska ske framöver.

5.3.6. Vägledning

Vägledning för fastighetsutredningar och för gränsarbeten liksom skriften ”Att skylda skyddad natur” behöver uppdateras för att kunna användas av nya aktörer. Detta gäller även vägledningsdokument för LM-klienten, se avsnitt 5.4.

Framtagandet av vägledningarna för fastighetsutredningar och gränsarbeten har tidigare skett i samverkan mellan Naturvårdsverket och Lantmäteriets samordnare. Naturvårdsverket har ingen egen specialistkompetens vad gäller mättekniska frågor varför detta arbete kommer kräva externt stöd.

5.4. Analys av konsekvenser och risker avseende handläggningssystem

Det handläggningssystem som används i områdesskyddsverksamheten kallas VIC Natur. Åtkomst till VIC Natur är begränsat till de myndigheter som ingår i processen att skapa och förvalta skyddade områden. Systemet ägs och förvaltas av Naturvårdsverket. Berörda myndigheter (länsstyrelserna, Lantmäteriet, Havs-

och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket) har behörighet till systemet via LST Net och inloggning.

Det bedöms inte vara en framkomlig lösning att ge ytterligare organisationer tillgång till systemet via LST Net.

Den del av VIC Natur där Lantmäteriet får beställningar och rapporterar in data från inmätning kallas LM-klienten och det är denna del som behöver byggas om eller ersättas för att ge behörighet till nya aktörer. Det finns även ett behov av se över och förbättra det underlag som skapas i LM-klienten.

Även beställningar av fastighetsutredningar hanteras via LM-klienten. Om Lantmäteriet fortsätta leverera fastighetsutredningar och med tanke på att de fortsatt kan komma att arbeta med inmätning av reservatsgräns där det krävs fastighetsbildning kommer Lantmäteriet att ha behov av tillgång till LM-klienten (eller motsvarande) även i fortsättningen. Detta förutsätter dock att Lantmäteriet kan tänka sig att leverera inmätningsdata från fastighetsbildningsförrättningen direkt via LM-klienten.

En annan konsekvens av förändringen innebär att Naturvårdsverket kommer att behöva utbilda alla nya aktörer i det handläggarstöd som ska användas för hantering av inmätningar.

Avisering till Lantmäteriet (efter beslut/ändring i NVR) är kvar i VIC Natur och borde inte innebära några ändringar.

För att kunna titta på olika förslag till lösningar behöver det finnas uppgifter om:

- vad de nya aktörerna ska kunna göra i systemet
- hur många aktörer det handlar om
- var samordningsrollen finns organisatoriskt
- vad en samordnare ska ha för behörighet i systemet och om det finns särskilda krav för samordnaren som gör att det behövs en egen lösning för den rollen.

Exempel på olika förslag på lösning är:

- en ny webbportal som hanterar alla funktioner
- en ny klient istället för LM-klienten
- bygga ut värdeportalerna, som idag saknar ett kartfönster i sin webblösning.

Behövs det en kortsiktig lösning behöver den vara klar till juni 2016. Detta bedöms inte som rimligt att genomföra. De lösningar som är möjliga på kort sikt är därför att länsstyrelserna ansvarar för att lägga in mätaktörernas data i VIC Natur alternativt att respektive länsstyrelse ger ut en VPN applikation (samma lösning som när man t.ex. jobbar hemifrån).

Baserat på tidigare erfarenheter så kostar det ca 5 miljoner kronor att göra ett nytt handläggarstöd och ledtiden, från kravställning som utgår från att det finns ett lösningsförslag på arbetssätt för verksamheten, till system i drift är ca 1 år. Detta kan kanske pressas både när det gäller kostnad och tid, men en ny lösning bedöms inte kunna vara i drift innan januari 2017.

Förslag till åtgärd:

Innan utveckling av en ny applikation kan påbörjas måste vi invänta besked från verksamheten hur de kommer att jobba framöver. Visst förberedande arbete kan göras men Naturvårdsverket behöver klargöra vilka nya aktörer som kommer att finnas och vilka roller och behov dessa har innan utvecklingen startar.

Naturvårdsverket behöver också bestämma hur lösningen på kort sikt ska se ut och om detta kommer kräva någon IT-utveckling.

6. Slutsatser av konsekvensanalysen

Konsekvensanalysen visar att Lantmäteriets beslut kommer att få konsekvenser för kvaliteten, organisationen, arbetsprocessen och handläggningssystemet VIC Natur. De förslag till åtgärder som finns i rapporten kommer att beaktas vid genomförande av en marknadsanalys över vilka aktörer som kan ta över inmättningsverksamheten och vid förslag till hur arbetet ska gå till framöver. En dialog med länsstyrelserna är av stor vikt i det fortsatta arbetet.

Huruvida Naturvårdsverket kommer att genomföra de förslag som finns för vidare utredningar kommer att hanteras inom ordinarie beslutshanteringsprocess på myndigheten.

7. Referenser

- (1) Lantmäteriet och Naturvårdsverket (2015), *PM till miljövårdsdirektörerna på Sveriges länsstyrelser – Förändring av Naturvårdsuppdragets omfattning*, 2015-08-31
- (2) Naturvårdsverket och Lantmäteriet (2012), *Överenskommelse mellan Lantmäteriet och Naturvårdsverket om samverkan inom områdesskyddet mm*, Lantmäteriet dnr 507-2012/1254.
- (3) Lantmäteriet (2015), *Förstudie Naturvårdsuppdraget*, Förstudierapport 2015-06-11
- (4) Naturvårdsverket (2013), *Fastighetsutredning vid områdesskydd enligt miljöbalken. Vägledning för länsstyrelserna och Lantmäteriet*, DNR: NV-04544-13
- (5) Naturvårdsverket (2003), *Konsekvensanalys steg för steg handledning i samhällsekonomisk konsekvensanalys för Naturvårdsverket*
- (6) Naturvårdsverket (2015), *Föredragningspromemoria – Ärende: Avstämning angående samverkan med Lantmäteriet och avvecklingen av den del av överenskommelsen som avser inmätning och utstakning av naturreservatsgränser*. FöredragningsPM 2015-10-09 KM
- (7) Lantmäteriet (2015), *Naturvårdsuppdragets upphörande*, Beslut 2015/2002 Beslutsdatum 2015-09-04.
- (8) FILL-gruppen (2015), *Registrering och lagring av naturvårdsbestämmelser. En studie i tänkbara vägval. Ett samarbete mellan Länsstyrelsen, Naturvårdsverket och Lantmäteriet*, ver.0.15 2015-12-18
- (9) Lantmäteriet (2014), *Lantmäteriet 2014*,
<https://www.lantmateriet.se/globalassets/om-lantmateriet/om->

- [oss/dokument/2014/lantmateriets-arsredovisning-2014.pdf](#) (hämtad 2015-11-11)
- (10) Naturvårdsverket (2006), *Gränsarbeten vid områdesskydd enligt Miljöbalken. Vägledning för länsstyrelserna och Lantmäteriet*, rev. 2010-12-13
- (11) Sveriges Riksdag, *Regeringens proposition 2009/10:169 Förändrat uppdrag för Sveaskog AB* (publ), http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/Forandrat-uppdrag-for-Sveaskog_GX03169/ (hämtad 2016-01-17)
- (12) Naturvårdsverket, *VIC Natur*, <http://www.naturvardsverket.se/upload/stod-i-miljoarbetet/vagledning/skyddade-omraden/process-att-bilda-naturreservat/vic-natur-2013-08-30.pdf> (hämtad 2016-01-17)
- (13) Lantmäteriet (2015-12-16), *Angående de frågor Naturvårdsverket ställt med anledning av Lantmäteriets beslut att avveckla delar av Naturvårdsuppdraget*. Dnr 519-2015/4746
- (14) Skogsstyrelsen (2014), *Granskning av länsstyrelsernas naturvårdsavtal*, 2014-12-17
- (15) Regeringen (2015-12-18), *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Naturvårdsverket*, M2015/04233/S M2015/04303/S (delvis) M2015/00182/K1 m.fl. Se bilaga 1
- (16) Naturvårdsverket (2013), *Begrepp och förkortningar. Här förklarar vi ord som används i samband med bildande av naturreservat*. <http://www.naturvardsverket.se/upload/stod-i-miljoarbetet/vagledning/skyddade-omraden/process-att-bilda-naturreservat/begrepp-och-forkortningar-2013-08-30.pdf> (hämtad 2016-02-03)
- (17) Lantmäteriet (2016), *ordlista*, <http://www.lantmateriet.se/sv/Om-Lantmateriet/Om-oss/Ordlista/> (hämtad 2016-02-03)

8. Definitioner och förkortningar

Nedan finns definitioner och förklaringar till begrepp och förkortningar som används i texten. Förklaringarna är bl.a. hämtade från referens (16) och (17).

Bestämmelsegräns	Synonymt med naturreservatsgräns och områdesskyddsgräns i denna rapport.
DRK	Digitala registerkartan
ESAB	En förkortning för ”Ersättningsmark i Sverige AB”, vilket var ett bolag som Sveaskog bildade för den bytesmark som regeringen år 2010 beslutade skulle användas för bildande av naturreservat.
Fastighetsbildning	Fastighetsbildning är det gemensamma namnet på de åtgärder som nybildar eller ombildar fastigheter och på de åtgärder som förändrar samfälligheter och servitut.
Fastighetsbestämning	En fastighetsbestämning kan innebära utredning och beslut om:

	<ul style="list-style-type: none"> • hur gränserna går mellan olika fastigheter • ett servitut eller en ledningsrätt överhuvudtaget gäller och i vilken omfattning • på fastigheten belägna byggnader ingår i äganderätten till fastigheten • vilken omfattning en gemensamhetsanläggning har.
FR - Fastighetsregistret	Register med information om Sveriges fastigheter. Fastighetsregistret består av fem delar; allmän del, adressdel, byggnadsdel, fastighetstaxeringsdel och inskrivningsdel. Lantmäteriet är ansvarigt för fastighetsregistret.
Fastighetsutredning	Före bildande av ett naturreservat måste utredas vilka sakägare i form av fastighetsägare och innehavare av särskild rätt till marken som berörs. Utredningen resulterar i en fastighetsförteckning. ¹¹
Förrättning	Se Lantmäteriförrättning
Inmätning	Mättingsåtgärd i fält där koordinaterna för en markering bestäms.
Lantmäteriförrättning	En lantmäteriförrättning innefattar alla de arbeten som utförs när fastigheter eller rättigheter till fastigheter bildas, ändras eller ska samverka om gemensamma behov med mera. Förrättningen påbörjas genom en skriftlig ansökan hos Lantmäteriet.
Lst	Länsstyrelserna
LM	Lantmäteriet
Markering	Avser den fysiska markeringen av en punkt på marken (rör, träpåle o.dyl.)
Naturreservat	Ett mark eller vattenområde som skyddats enligt 7 kap. 4 § miljöbalken i syfte att bevara biologisk mångfald, vårda och bevara värdefulla naturmiljöer, tillgodose behov av områden för friluftslivet eller skydda, återställa eller nyskapa värdefulla naturmiljöer eller livsmiljöer för skyddsvärda arter.
Naturreservatsgräns	Synonymt med bestämmelsegräns och områdesskyddsgräns i denna rapport.
Naturvårdsavtal	Naturvårdsavtal är ett civilrättsligt avtal som tecknas mellan staten eller en kommun och en fastighetsägare om vad denne kan tillåta eller tåla angående naturvården inom ett område på sin fastighet (7 kap. 3 § jordabalken).
Naturvårdsuppdraget	Lantmäteriets benämning av den

¹¹ Förklaring från <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Skyddade-omraden/Process-att-bilda-naturreservat/> (Hämtad 2016-02-03)

	fastighetsbildningsanknutna uppdragsverksamhet som har bedrivits inom ramen för samverkan mellan Lantmäteriet och Naturvårdsverket.
NV	Naturvårdsverket
NVR - Naturvårdsregistret	Den nationella databas tillhandahållen av Naturvårdsverket där beslut om områdesskydd enligt miljöbalken ska registreras.
Områdesskydd	Skydd av områden med stöd av miljöbalken och förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Exempel på områdesskydd är nationalpark, naturreservat, biotopskyddsområde, kulturresevat och djur-och växtskyddsområde.
Områdesskyddsgräns	Synonymt med bestämmelsegräns och naturreservatsgräns i denna rapport
Riksförättningsprojekt	En projektmodell för större förättningar som Lantmäteriet har haft för att handläggningen av förättningarna ska samordnas och hanteras på ett enhetligt sätt. Denna projektform har använts vid t.ex. större markbytespaket som ESAB och SFV.
Sakägare	Ägare av fastighet och innehavare av särskild rätt till fastighet, t.ex. arrendator, sameby och jakträttsinnehavare.
SFV	Statens fastighetsverk
Slutlig utmärkning	Innebär den slutliga utmärkningen av naturreservatsgräns, bland annat att måla på träd och hugga ut gräns. För mer information se publikation ”Att skylta skyddad natur”.
Utstakning	Åtgärd genom någon form av mättningsförfarande som utvisar var en linje eller punkt avses placeras i terrängen. Begreppet kan också i förevarande sammanhang användas när parter utan mättningsförfarande bestämmer läge för punkt eller linje på plats i terrängen.
VIC Natur	Databasen VIC Natur är ett gemensamt digitalt handläggningsstöd för länsstyrelserna, Lantmäteriet, Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket. VIC Natur syftar till att stödja processerna med att bilda naturreservat. Det innehåller flera delsystem där Digitalt områdesskydd (DOS), Naturvårdsverkets fastighetsinformation (FIDOS) och Naturvårdsregistret (NVR) används i processen med att bilda naturreservat.(12)

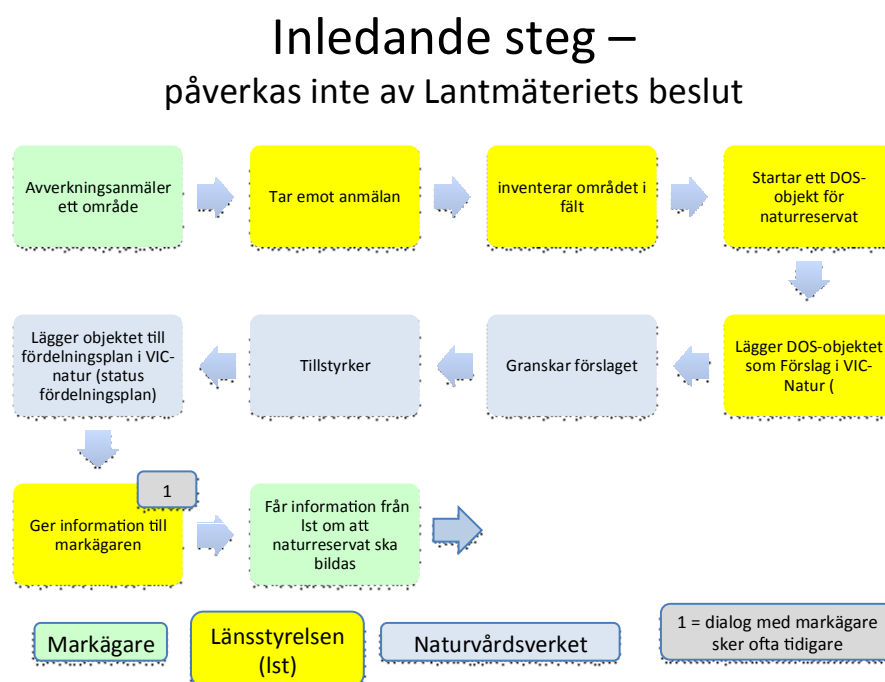
9. Bilagor

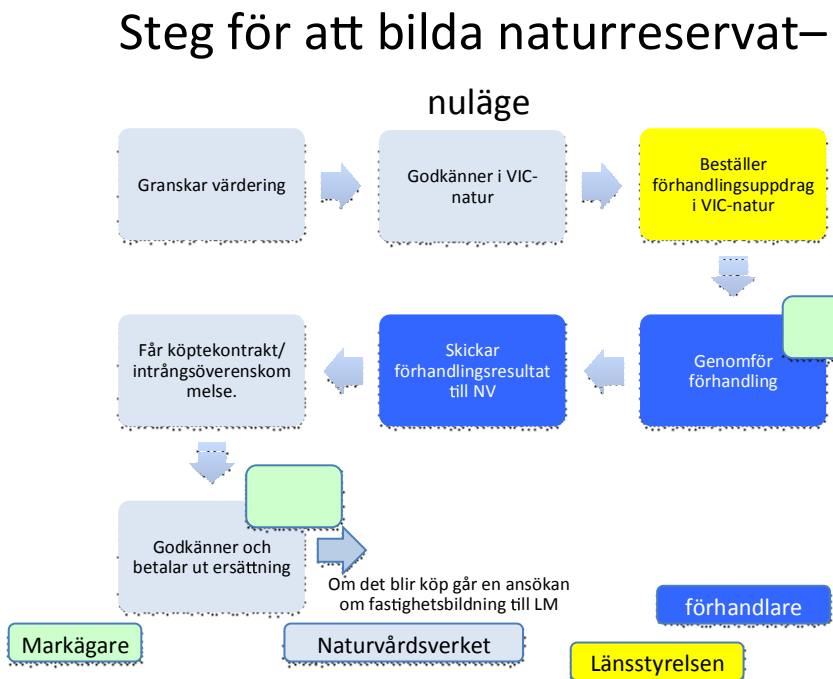
Bilaga 1	Konsekvenser
Bilaga 2	Risker

- Bilaga 3 UPPDRAGSBESKRIVNING -Samordningsrollen för de fastighetsrättsliga och fastighetstekniska uppdragen enligt gällande överenskommelse 2006-04-27 om samverkan mellan Naturvårdsverket och Lantmäteriet. Daterad 2008-06-26.
- Bilaga 4 Samordningsrollen för Naturvårdsuppdraget. Daterat 2014-09-15.

10. Processen att bilda ett naturreservat och exempel på hur arbetet går till

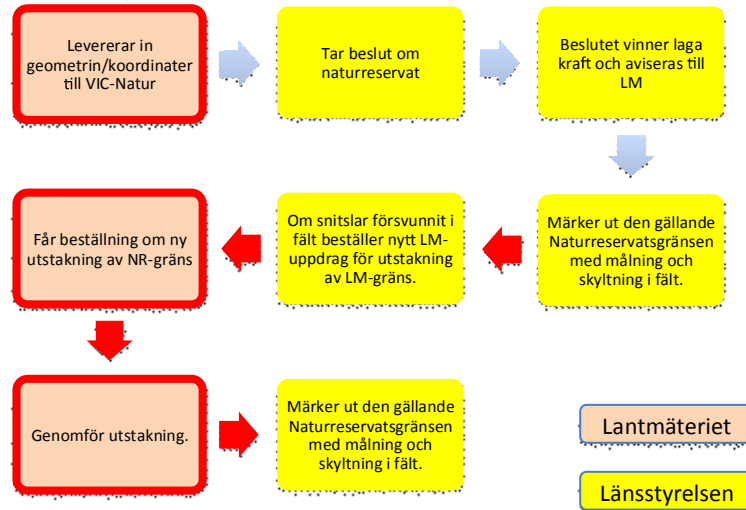
För att ge en schematisk överblick av hur arbetet går till med att bilda naturreservat har projektgruppen på Naturvårdsverket tagit fram nedanstående skiss. Flera moment sker parallellt och kan också ske i annan ordning varför detta bara kan ses som ett schematiskt exempel.





Steg för att bilda naturreservat–

påverkas av Lantmäteriets beslut



Bilaga 1 - Konsekvenser

1. Bruttolista konsekvenser

Område (Avsnitt i rapport med mer information)	Direkta konsekvenser	Indirekta konsekvenser	Kvalitativ konsekvens	Kvantitativ och/eller monetär konsekvens
Kvalitet	Vid beställning av förrättningsmätning, i samband med köp av mark, kommer LM inte att göra en inmätning av reservatsgräns utan gör en vanlig förrättningsmätning och resultat kommer inte att levereras i VIC natur.		Risk för längre ledtid	Kostnad vid dubbelarbete.
Kvalitet	För naturreservat där det blir köp av all mark ¹ (fastighetsgräns runt hela naturreservatet men inte markbytesprojekt) kommer LM inte att acceptera inmätt reservatsgräns av annan aktör utan gör en vanlig förrättningsmätning och resultat kommer inte att levereras i VIC natur. (Ovanligt scenario. Snarare undantagsfall)	Det kan bli differens mellan naturreservatsgräns och ny fastighetsgräns Vilket i sin tur kan innebära att fel ersättning betalas ut.	Risk för längre ledtid	Kostnad vid dubbelarbete.
Kvalitet	Koppling mellan naturreservatsgräns och fastighetsgräns försvinner.		Rättsosäkert	
Kvalitet	När Lantmäteriets projekt KUF gör kvalitetshöjningar i ett område med naturreservat kan det påverka naturreservatsgränsen så att det ser ut som att naturreservatsgränsen sammanfaller med fastighetsgränsen i digitala registerkartan även om naturreservatsgränsen inte ska göra det.		Rättsosäkert	

¹ Inte markbytesprojekt som ESAB, SFV.

Område (Avsnitt i rapport med mer information)	Direkta konsekvenser	Indirekta konsekvenser	Kvalitativ konsekvens	Kvantitativ och/eller monetär konsekvens
Kvalitet	Samordning med fastighetsutredningar och gränsarbete upphör.		X	
Kvalitet	Lantmäteriets medverkan med juridisk kompetens upphör.			
Kvalitet	Dialogen vid möten och träffar vad Lantmäteriets kompetens kring tex vägfrågor och vägförättningar försvinner.			
Kvalitet	När Naturreservatet vunnit laga kraft sker beslutsaviseringen via VIC Natur. Det finns dock inga kvalitetskrav på att den data följer med beslutet och som läggs in manuellt av Lantmäteriet fastighetsregistret (FR) och digitala registerkartan(DRK).	Det innebär i sin tur att alla som använder Fastighetsregistret kommer att bli påverkade. Det kan vara kommuner när de gör översikts- eller detaljplanering, eller t.ex. trafikverket när de gör utredningar. Vad gäller markägare kan det uppstå olika uppfattningar huruvida ett naturreservat ligger på fastigheten eller inte. Markägaren skulle då kunna göra ingrepp i fastigheten och handla i god tro.		
Kvalitet	Det blir många olika SHAPE-filer för ett naturreservatsområde. Innan har Lantmäteriet levererat en SHAPE-fil			
Kvalitet	Dialog mellan länsstyrelserna och Lantmäteriet upphör vad gäller frågan om hur en naturreservatsgräns ska gå för att också vara en lämplig fastighetsgräns. Problematiken uppstår när det vid förhandling blir köp och Lantmäteriet ska göra en fastighetsförrättning. Lantmäteriet kan då anse att naturreservatsgränsen inte är lämplig som fastighetsgräns i sin nuvarande sträckning.		Kvalitetsproblem. Rättsosäkert	

Område (Avsnitt i rapport med mer information)	Direkta konsekvenser	Indirekta konsekvenser	Kvalitativ konsekvens	Kvantitativ och/eller monetär konsekvens
Organisation	Ny aktör/nya aktörer behöver ta över utstakning, markering och inmätning av gränser.			
	Upphandling av ny aktör		Risk för glapp i verksamheten.	
	Behöver säkerställa kompetens hos ny aktör.		X	
	Blir en aktör till involverad i processen för att bilda naturreservat. Blir fler aktörer för länsstyrelserna att samordna.		X	
Organisation	För naturreservat som inte blir rena intrångsreservat, dvs 65 % av fallen, kommer två aktörer att behöva gör delar av inmätning. Först en aktör vid inmätning. Därefter krävs en beställning till LM för förrättningsmätning.		Risk för längre ledtid	Kostnad vid dubbelarbete.
Organisation	Det blir sämre information mellan myndigheter när planerings och avstämningsmöten upphör mellan Naturvårdsverket och Lantmäteriet och mellan länsstyrelserna och Lantmäteriet.		Kvalitet	
Organisation	Nya mättingsingenjörer har inte tillgång till Lantmäteriets interna utbildningsprogram.			
Organisation	Finns ingen roll för samordning av arbetet (då LMs projektsamordnarroll upphör)	-		
	- informationsspridning via möten med Naturvårdsverket upphör			
	- bevakning av reglerna om ändamålsprövning enligt lagen om fastighetsregistret upphör.			
	- framtagande av och uppföljning av administrativa rutiner upphör			

Område (Avsnitt i rapport med mer information)	Direkta konsekvenser	Indirekta konsekvenser	Kvalitativ konsekvens	Kvantitativ och/eller monetär konsekvens
	- hålla information kring frågor kring inmätning/utstakning levande (LM haft webbsida på intranätet) upphör			
	- Sammanställning av nyckeltal upphör			
	- Stöd vid framtagande och uppdatering av Naturvårdsverkets vägledningsdokument upphör			
	- bevaka och följa teknikutvecklingen inom området upphör			
	- resrepresentant i VIC Natur avslutas			
	- länk till Naturvårdsverket vad gäller områdesskydd upphör			
	- löpande rådgivning till Naturvårdsverket, länsstyrelserna och till den aktör som genomför inmätning/utstakning upphör.			
	- bevakning av behov av kompetensutveckling för aktörer som utför inmätning och utstakning (idag Lantmäteriets personal) samt för personal på länsstyrelserna upphör			
	- planering och genomförande av erforderliga kurser och seminarier för personal på Naturvårdsverket, länsstyrelserna och aktörer som utför inmätning och utstakning (idag Lantmäteriets personal) upphör.			
	- Rollen som LMs länskontaktpersoner upphör			
	- Allmänt stöd till Länsstyrelsen i Lantmäterifrågor upphör			
	Regelbundna, minst två gånger per år, länsvisa avstämningsmöten för planering och uppföljning mellan Lantmäteriet och Länsstyrelsen upphör.			

Område (Avsnitt i rapport med mer information)	Direkta konsekvenser	Indirekta konsekvenser	Kvalitativ konsekvens	Kvantitativ och/eller monetär konsekvens
Organisation	Finns ingen plats med samlad information för involverade mätningssingenjörer. (Lantmäteriet har haft en intranätsida där det samlat information för alla på Lantmäteriet som jobbar med Naturvårdsuppdraget.)			
Arbetsprocess	Vägledningar behöver uppdateras	-...		
Arbetsprocess	- Finns ingen upphandlad aktör redo att ta över LMs arbetsinsats			
Arbetsprocess (5.3.1)	- En upphandlad aktör har inte tillgång till samma material som medarbetare från Lantmäteriet.			
		- Finns en risk att en upphandlad aktör inte har tillräcklig kompetens att tolka var en fastighetsgräns verkligen går.		
Arbetsprocess	Det blir glapp i arbetet och processen stannar upp när Lantmäteriet avslutar inmätningarna efter halvårsskiftet 2016.	Regeringen har som förslag att prioritera av skydd av natur genom höjningen av anslag1:16. Naturvårdsverket har för avsikt att göra en särskild satsning på länsstyrelsernas arbete med att avsluta och fatta beslut om naturreservat. Länsstyrelserna kan få svårt att öka insatserna för områdesskyddet enligt dessa önskemål om det inte finns möjlighet att göra inmätning, markering och utstakning.		
Arbetsprocess	Det finns en osäkerhet kring hur markering av naturreservat ska göras framöver. Idag slår man ner järnrör i brytpunkterna för naturreservatsgränser. Kan ny aktör göra det?			

Område (Avsnitt i rapport med mer information)	Direkta konsekvenser	Indirekta konsekvenser	Kvalitativ konsekvens	Kvantitativ och/eller monetär konsekvens
System	Överföring av uppgifter mellan Naturvårdsregistret och Fastighetsregistret: Det finns en osäkerhet kring processen att föra över uppgifter om mätningen, kvalitet, mätmetod till registreringen i Fastighetsregistret om annan aktör gör mätningen.			
System	VIC Natur är endast tillgängligt för myndigheter. Finns ingen portal för andra mätaktörer idag.			
System	LM-klienten i VIC Natur behöver anpassas eller ersättas med en web-portal			Kostnad för ombyggnad system
System	En ny aktör har inte tillgång till VIC Natur och det tar tid innan ny aktör kan börja använda systemet.	Behöver bygga om VIC-natur. Det blir risk för glapp i verksamheten innan ny funktion finns på plats.		
System	Naturvårdsverket och länsstyrelserna tappar kompetensen som finns på Lantmäteriet för VIC Natur. Naturvårdsverket kommer att behöva utbilda alla nya aktörer i VIC Natur.			
System	Behöver utbilda nya aktörer i VIC Natur.			
System	Beställning och leverans av inmätningssupdrag kan inte ske via VIC-natur på samma sätt som idag.	Behöver bygga om VIC-natur. Det blir risk för glapp i verksamheten innan ny funktion finns på plats.		Grovt uppskattat 5 miljoner kronor.



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

1(4)

RISKANALYS
2016-01-12

Ärendnr:
NV-07447-15

Risکاناليس- Förändring av samverkansavtal mellan Lantmäteriet och Naturvårdsverket

Lantmäteriets beslut får konsekvenser för det fortsatta arbetet med områdesskyddet. Det finns också risker som kan inträffa på grund av beslutet. Dessa risker finns redovisade i nedanstående tabell.

Risk	Kommentar
Att det blir olika mätkvalité för olika naturreservat, eller för samma reservat, beroende på vilken aktör som mäter in gränsen.	Kan mätningar "sammankopplas" trots det? Kan och vill Naturvårdsverket ställa krav i upphandling på samma mätkvalitet som LM har?
Det kan vara svårt för ny aktör att hitta fastighetsgräns i fält och kunna bedöma om det krävs fastighetsbestämning eller gränsutvisning.	Ställer krav på kompetens på ny aktör. Ny aktör ska kunna se behov av fastighetsbestämning. Om det blir oklarheter var naturreservatsgränsen går och om den har koppling till fastighetsgräns eller inte kan det bli rättsosäkerhet.

BESÖK: STOCKHOLM – VALHALLAVÄGEN 195
ÖSTERSUND – FORSKARENS VÄG 5, HUS UB
POST: 106 48 STOCKHOLM
TEL: 010-698 10 00
FAX: 010-698 10 99
E-POST: REGISTRATOR@NATURVARDSVERKET.SE
INTERNET: WWW.NATURVARDSVERKET.SE

Risk	Kommentar
Konsulten har inte samma kompetens som personalen hos Lantmäteriet att kunna läsa och tolka terräng och akter.	Om ny aktör inte kan göra inmätningen med tillräckligt hög kvalitet kan man lika gärna låta bli att göra inmätningarna.
Om inmätning av naturreservatsgränser blir fel kan det leda till en högre skadefrekvens i reservatet.	
Om inmätning av naturreservatsgränser blir fel kan det vara svårt för länsstyrelserna att lagföra överträdelser i naturreservatet.	
När det ser ut som om naturreservatsgräns ligger i fastighetsgräns kan berörda fastigheter riskera att inte komma med i naturreservatsprocessen på grund av differenser mellan fastighetsgränser i Digitala registerkartan (DRK) och hur det ser ut i fält.	Kan bli rättsosäker process. Kan vara bra att ta reda på hur ofta LM gör kvalitetshöjande åtgärder i samband med inmätning idag. En lösning kan vara att LM gör bedömning av fastighetsgränsen kvalitet i samband med fastighetsutredning och göra gränsutvisning när det finns behov.
Inmätningen kan bli fel och då kan värderingsunderlaget bli felaktigt. Fastighetsägare kan därmed få för mycket eller för lite ersättning eller bli utan ersättning.	
Inmätningen kan bli fel och vid avisering om beslutat naturreservat kan Lantmäteriet registrera ett naturreservat på en fastighet som egentligen inte är berörd i fastighetsregistret	
Vid avisering av NR-gräns till Lantmäteriet kan det bli oklart om naturreservatsgränsen verkligen ska ligga i fastighetsgräns eller inte. Kopplingen mellan naturreservatsgräns och fastighetsgräns blir oklar i digitala registerkartan, DRK. Det kan också innebära fler differenser mellan naturvårdsregistret, NVR och Fastighetsregistret/digitala registerkartan FR/DRK.	Naturvårdsverket kanske släpper ambitionen att det ska finnas en koppling mellan naturreservatsgräns och fastighetsgräns.

Risk	Kommentar
Det blir fler differenser mellan Naturvårdsregistret, NVR och fastighetsregistret/digitala registerkartan, FR/DRK.	Följ det fortsatta arbetet utifrån förslagen i rapport "Registrering och lagring av naturvårdsbestämmelser. En studie i tänkbara vägval"(1).
Det kan vara svårt att få tag i mätningingenjörer som också har fastighetskunnsande. Att bygga upp denna kompetens tar tid.	
Användare av fastighetsregistret kan påverkas så som fastighetsmäklare, banker och aktörer som ska värdera fastigheter. Detta då det finns risk att fastigheter som inte berörs av naturreservatet (NR) ser ut att vara berörda av ett naturreservat.	
Företag har olika förutsättningar att uppdatera och börja använda ny teknik. Kan bli problem att erhålla en likvärdig standard i hela landet om företagens olika förutsättningar bromsar användningen av mer avancerad teknik.	Naturvårdsverket vill ha likvärdig standard för inmätning i hela landet.
Markägaren inte kan få de svar de behöver vid kontakt med aktörer som gör inmätningen då ny aktör inte har kompetens eller mandat att ge svar.	Säkerställ att det är personal från länsstyrelserna som har kontakten med fastighetsägare och sakägare. Tydliggör för ny aktör vad de har för mandat och hur de ska agera vid frågor från markägare och sakägare.
Svårt att hitta ny aktör med rätt kompetens för att kunna göra inmätning.	
Även om Lantmäteriet inte ska arbeta med dessa frågor längre finns det fortfarande en stark koppling till Lantmäteriet vad gäller förrättningsarbetet och registerfrågor. Det finns stor risk att kännedomen om arbetet med områdesskyddsverksamheten generellt kommer att minska på Lantmäteriet.	Hur Naturvårdsverket ska nå ut med information till Lantmäteriets handläggare på ett smidigt sett kanske bör regleras i ett framtida samverkansavtal.

Risk	Kommentar
Trovärdigheten påverkas. Kan bli mindre legitimitet när Lantmäteriet inte mäter längre. Lantmäteriet är opartiska. Länsstyrelsen kommer att få mer diskussioner med markägare vilket kan medföra merarbete för Länsstyrelsen. Kan också bli så att det kommer att krävas mer tid i fält för handläggare på Länsstyrelserna för markägare.	
Det inte går att handla upp en aktör som finns över hela landet.	Upphandlingen kan ske med uppdelning för olika regioner på samma sätt som vid upphandling av värderare.

Referenser

- (1) FILL-gruppen (2015), *Registrering och lagring av naturvårds-bestämmelser. En studie i tänkbara vägval. Ett samarbete mellan Länsstyrelsen, Naturvårdsverket och Lantmäteriet*, ver.0.15 2015-12-18

UPPDRAGSBESKRIVNING

Samordningsrollen för de fastighetsrättsliga och fastighetstekniska uppdragen enligt gällande överenskommelse 2006-04-27 om samverkan mellan Naturvårdsverket och Lantmäteriet.

Planering och uppföljning.

Förbereda möten med NV för planering och uppföljning 4-5 ggr per år.

- Tidpunkt, innehåll och dagordning.
- Skriva och sprida minnesanteckningar till NV och internt till kontaktpersonerna.

Administration.

- Revidera och sprida interna administrativa rutinen per årsskifte.
- Händelseorienterat ajourhålla naturvårdsuppdragets hemsida på Insikten.
- Bevaka reglerna om ändamålsprövning enligt lagen om fastighetsregister.

Ekonomi.

- VP, biträda NV vid verkets arbete med fördelningsbeslutet
- VP, sprida budgetramar länsvis och för FQU enligt NV:s fördelningsbeslut.
- Fakturering månadsvis enligt gällande rutin (Lennart Söderberg)
- Uppföljning månadsvis och helår.
- Bevaka arbetsbeskrivningarna på hemsidan.
- Ta fram och årsvis sprida sammanställningar av nyckeltal
- Biträda vid framställning av LMV årsredovisning

Metodutveckling.

- Bereda erforderliga uppdateringar av NV vägledningsdokument.
- Följa teknikutvecklingen.
- Bevaka VIC Natur (ingå i styrgrupp)
- Underhålla befintliga körschema för LM arbete med VIC Natur
- Ta del av interna rutiner från länen och sprida info till övriga län.

Kontakter med NV, Lst och LM.

- Vara länken mellan LM och NV.
- Svara för att listorna med kontaktpersonerna på LM ständigt är aktuella.
- Löpande rådgivning till NV, Lst och LM.
- Delta i den interna samordningsgruppen för div F, I och Metria.

Kompetensutveckling.

- Bevaka behov av kompetensutveckling på LM -Lst
- Planera för och genomföra erforderliga kurser och seminarier för NV, Lst och LM.

Christer Höijer/ Hans Andersson

Samordningsrollen för Naturvårdsuppdraget

Samordningsrollen för de fastighetsrättsliga och fastighetstekniska uppdragen enligt gällande överenskommelse 2012-03-13 om samverkan mellan Naturvårdsverket och Lantmäteriet.

Administration:

- Väl insatt och förtrogen med gällande administrativa rutiner medtillhörande dokument.
- Inom sitt geografiska ansvarsområde sprida interna administrativa rutiner med tillhörande dokument.
- Administrera beställningen av nya samt avslut av användare i Vic Natur.
- Fördela inkomna ansökningar från Vic Natur till utpekade handläggare inom sitt geografiska ansvarsområde.

Planering och uppföljning:

- Förbereda och genomföra möten med Lst för planering och uppföljning 1-2 ggr per år.
- Ta fram tidpunkt, innehåll och dagordning till dessa möten.
- Skriva och sprida minnesanteckningar till berörd personal inom sitt geografiska ansvarsområde.
- Informera enhets- och funktionschefer samt berörd personal inom enheten om uppdraget fortlöpande.
- Informera Rikskundansvarig om-det löpande arbeten inom uppdraget.

Ekonomi:

- Bevaka att månadsvis fakturering genomförs i enlighet med gällande rutiner, taxa och faktureringsdatum. Sprida gällande taxa för Naturvårdsuppdraget till berörda inom sitt geografiska ansvarsområde.
- Bevaka att budgeten för Naturvårdsuppdraget på Ro22 följs. Avvikelse får endast ske efter avstämning med berörd enhetschef.

Kompetensutveckling:

- Bevaka behovet av kompetensutveckling för berörd personal.
- Delta på kurser och seminarier för NV, Lst och LM.