

2019-01-31

Dnr 519-2018/2889

NATIONELLT TILLGÄNGLIGGÖRANDE AV DIGITALA DETALJPLANER

Delrapport i uppdraget att verka för en smartare samhällsbyggnadsprocess

1 Sammanfattning

Lantmäteriet har på uppdrag av regeringen utrett förutsättningarna för ett nationellt tillgängliggörande av digitala detaljplaner. I uppdraget har bland annat ingått att ta fram funktionella krav och nödvändiga författningsändringar för att möjliggöra ett sådant tillgängliggörande.

Lantmäteriet föreslår att det ska finnas en infrastruktur för nationellt tillgängliggörande av digitala detaljplaner och att denna ska utgöra en del av den nationella infrastrukturen för geodata. Denna rapport redogör för en första skalbar modell för ett nationellt tillgängkarliggörande innan förutsättningarna för en nationell infrastruktur är färdigutredd och på plats. På sikt krävs att både nya och befintliga planer ingår.

Problemet

Sökning av information kräver idag ett omfattande manuellt arbete. Exempelvis, en planhandläggare som behöver handlägga en fråga som rör flera kommuners områden måste göra en manuell sökning och genomgång av flera kommuners planer. I en digital lösning skulle handläggaren istället kunna lägga in en specifik fråga som ett sökbegrepp i systemet och få allt visualiserat omedelbart.

Idag finns det heller inte någon skyldighet för kommuner att digitalisera vare sig nya eller befintliga detaljplaner. Boverket har bemyndigande att besluta tillämpningsföreskrifter om detaljplaner och planbeskrivningar för att möjliggöra digitalisering. Det saknas för närvarande bemyndigande för att besluta föreskrifter om digitala detaljplaner och under vilka förutsättningar de ska kunna tillgängliggöras nationellt.

Problemet är att dagens allra flesta detaljplaner antingen är analoga eller inte är digitala på så sätt att det går att göra sökningar på enskilda datamängder. I de fall planer är digitala och där den befintliga SIS-standarderna för digitalisering av detaljplaner har tillämpats, har resultatet blivit olika. Det går alltså inte att bygga nationella tjänster fullt ut, enligt användarbehoven, utifrån hur informationen ser ut idag.

Lantmäteriets förslag

Följande aktörer och roller ska gälla för nationellt tillgängliggörande av detaljplaner.

- Kommuner ska ha en skyldighet att delta i den nationella infrastrukturen och vara informationsansvariga för detaljplaner enligt lagen och förordningen om geografisk miljöinformation. Detta innebär att kommunen ansvarar för att ta fram nödvändiga informationshanteringstjänster så att informationen kan göras nationellt tillgänglig. I ansvaret ligger också att se till att informationen i digitala detaljplaner följer standard (Boverkets regler om digitala detaljplaner eller annan motsvarande reglering). Skyldigheten innebär inte

att befintliga eller nya planer måste digitaliseras. Detta behöver styras av föreskriftsrätt för Boverket alternativt annan motsvarande lagstiftning. Skyldigheten ska gälla enbart planer som redan är digitala (georefererad och vektoriserad information). Lantmäteriet uppskattar att ca 90 kommuner kommer att omfattas av skyldigheten i ett första steg.

- Lantmäteriet ska kunna erbjuda att utföra ovan nämnda skyldighet åt kommunerna för deras räkning. Denna myndighetsuppgift ska vara anslagsfinansierad och inte behöva upphandlas av kommuner. (Datavärdskap)
- Lantmäteriet ska agera som samordnare i fråga om avtal m.m. enligt gällande regler, förordning med instruktion för Lantmäteriet och lagen och förordningen om geografisk miljöinformation.
- Lantmäteriet ska inom ramen för lagen och förordningen om geografisk miljöinformation säkerställa att det finns en gemensam ingång till informationen, till exempel i form av ett visningsfönster (nationell digital planmosaik).

För att möjliggöra förslaget krävs författningsändringar. Lantmäteriet har valt att i detta skede föreslå minimala författningsändringar som är skalbara utifrån fortsatt arbete med den totala infrastrukturen för geodata. Förslaget innebär att förordningen om geografisk miljöinformation ändras, så att kommuner omfattas avseende detaljplaner, och att förordningen med instruktion för Lantmäteriet kompletteras i fråga om datavärdskap. Nästa steg som kommer att behandlas i slutrapporten är att föreslå fortsatt rättsutveckling för ett samlat ramverk kring den nationella infrastrukturen för geodata. Denna ska också fungera som en del i den nationella infrastrukturen för grunddata.

Lantmäteriets ambition är att geodata ska utgöra en pilot för framtagande av ett förvaltningsgemensamt juridiskt ramverk för en nationell infrastruktur för informationsförsörjning. Lantmäteriet avser därför att i sin slutrapport återkomma med ett förslag till ett juridiskt ramverk för en nationell infrastruktur för geodata, och att detta ramverk ska ses som en provverksamhet med en ny författningsreglering, som utvecklas i olika steg för att successivt komma att omfatta samtliga grunddata.

Förslaget innebär att det byggs upp ett nationellt tillgängliggörande, med andra ord en nationell digital åtkomstpunkt. Det uppstår inte något nytt nationellt register som en statlig myndighet ansvarar för. Lösningen ligger inte i hur informationen lagras, utan i att det finns nationella informationstjänster som gör informationen tillgänglig. Statens roll, genom Lantmäteriet, är i detta fall att se till att de informationsansvariga (kommunerna) får hjälp med det som behövs för att åstadkomma målet med nationellt tillgängliggörande. Detta behov kan variera beroende på den digitala mognadsgraden och tekniska utvecklingen hos berörda aktörer.

Syftet med författningsändringarna och modellen ovan är alltså att säkerställa att information som beslutas hos berörd myndighet enligt viss lagstiftning (i detta fall plan- och bygglagen) görs digitalt återanvändbar.

Det kan vara lämpligt i samband med ändringen av förordningen om geografisk miljöinformation att även översiktplaner och regionplaner ingår i regleringen för att inte behöva ändra förordningen igen när förutsättningarna för sådan digitalisering är på plats. Dessa bör dock följa en annan tidplan än för detaljplaner, vilket föreslås regleras i en övergångsbestämmelse.

Övergripande konsekvenser

Lantmäteriet har analyserat olika rättsliga styrmodeller för ett nationellt tillgängliggörande av detaljplaner. Modellen som valts innebär en skyldighet för utpekade aktörer att medverka i en infrastruktur för geodata. Ett huvudsakligt skäl som talar för vald modell är att den bygger på och möjliggör tillämpning av grundläggande arkitekturprinciper som rekommenderas av EU-kommissionen. Exempel på sådana principer är att informationen ska lagras hos den dataproducerande myndigheten och återanvändas därifrån. Ett annat avgörande skäl är att lösningen ska vara skalbar, det vill säga att lösningen ska vara återanvändbar för andra informationsmängder. Kravet på skalbarhet pekar på att styrningen snarare behöver läggas på infrastrukturnivå (den mjuka infrastrukturen) istället för att det skapas en sektorsspecifik lösning för ett visst behov. Annars behövs det en särskild styrning för varje specifik lösning vilket ökar problemet med dagens fragmenterade lösningar.

Lantmäteriets förslag är avgränsat till detaljplaner som är digitala idag. Avgränsningen beror på att det idag inte finns några författningsreglerade krav på att informationen i detaljplaner ska vara digitalt återanvändbar. En lösning som tar sikte på samtliga detaljplaner kräver en skyldighet som regleras i lag. Denna fråga kommer att behandlas i Lantmäteriets slutrapport den 26 april 2019.

Förslaget bedöms innebära kostnader för kommuner, särskilt mot bakgrund av skyldigheter enligt EU direktivet Inspire. För Lantmäteriet innebär förslaget om datavärdskap att en ny uppgift åläggs Lantmäteriet. Lantmäteriet kommer i ett första skede att behöva bygga upp den tekniska miljön för datavärdskap (mottagning, lagring samt tjänster). Detta beräknas avse en kostnad om 18 miljoner kronor under 2020 enbart för detaljplaner.

Lantmäteriet kommer att återkomma med en samlad kostnadsanalys, inklusive totala investeringskostnader och förvaltningskostnader samt ett förslag till en finansieringsmodell, i sin slutrapport den 26 april 2019. Preliminära kostnader avseende 2020 kommer också att redovisas i Lantmäteriets budgetunderlag för 2020-2022.

Som ett komplement till denna delrapport kommer Lantmäteriet även att återkomma till Regeringskansliet med en rapport innehållande en kvantifiering av de nyttor som förslaget om en infrastruktur innebär senast den 8 mars 2019.

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	3
2	Författningsförslag	7
2.1	FÖRSLAG TILL FÖRORDNING OM ÄNDRING I FÖRORDNINGEN (2010:1770) OM GEOGRAFISK MILJÖINFORMATION	7
2.2	FÖRSLAG TILL FÖRORDNING OM ÄNDRING I FÖRORDNINGEN (2009:946) MED INSTRUKTION FÖR LANTMÄTERIET	8
3	Inledning och bakgrund.....	9
3.1	UPPDRAGET	9
3.2	MÅLBILD OCH TIDPLAN	9
3.3	METOD, RAPPORTENS STRUKTUR OCH DEFINITIONER	10
4	Förutsättningar för ett nationellt tillgängliggörande av detaljplaner	12
4.1	GENERELLA UTGÅNGSPUNKTER	12
4.2	MÅLARKITEKTUR	13
4.3	ARKITEKTURELLA FÖRMÅGOR OCH FUNKTIONER	15
5	Rättsliga förutsättningar	18
5.1	ROLLER OCH ANSVAR	19
5.2	KRAV PÅ INFORMATION OCH TJÄNSTER.....	26
6	Behov av utökad redovisning av byggnadsinformation i samhällsbyggnadsprocessen	31
7	Förslag till författningsändringar	33
8	Konsekvensbeskrivning.....	37
8.1	ÖVERGRIPANDE KONSEKVENSER.....	37
8.2	VILKA ALTERNATIVA LÖSNINGAR FINNS OCH VAD BLIR EFFEKTERNA OM NÅGON REGLERING INTE KOMMER TILL STÅND?	38
8.3	VILKA BERÖRDS AV FÖRSLAGET?	40
8.4	ÖVERGRIPANDE BEDÖMNING AV EKONOMISKA EFFEKTER	41
8.4.1	Effekter för Lantmäteriet	41
8.4.2	Effekter för kommuner.....	41
8.5	KONSEKVENSER FÖR DET KOMMUNALA SJÄLVSTYRET.....	41
8.6	PÅVERKAN PÅ KONKURRENSFÖRHÅLLANDEN FÖR FÖRETAGEN.....	42
8.7	ÖVERENSSTÄMMELSE MED EU-LAGSTIFTNING	42
8.8	IKRAFTTRÄDANDE.....	42

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation

Härigenom föreskrivs att en ny punkt ska införas i 3 kap. 17 § förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

Mark- och vattenanvändning

17 § För mark- och vattenanvändning indelad efter nuvarande och framtida planerad funktion eller socioekonomisk användning ska informationsansvar fullgöras av

1. Statens jordbruksverk i fråga om jordbruksmark som ger rätt till stöd som finansieras helt eller delvis av Europeiska unionen, och
2. Sametinget i fråga om mark- och vattenområden som används för renskötsel.

Mark- och vattenanvändning

17 § För mark- och vattenanvändning indelad efter nuvarande och framtida planerad funktion eller socioekonomisk användning ska informationsansvar fullgöras av

1. Statens jordbruksverk i fråga om jordbruksmark som ger rätt till stöd som finansieras helt eller delvis av Europeiska unionen, och
2. Sametinget i fråga om mark- och vattenområden som används för renskötsel.
3. *Kommuner i fråga om mark- och vattenområdets användning, bebyggelse och byggnadsverk (detaljplan med planbeskrivning, regionplan och översiktsplan).*

Övergångsbestämmelser

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.
2. Informationsansvar för regionplaner och översiktsplaner enligt 3 kap. 17 § 3 p. behöver fullgöras senast från den 1 januari 2024.

2.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet

Härigenom föreskrivs att 4 § i förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet ska införas ett nytt andra stycke av följande lydelse.

4 § Lantmäteriet har ett nationellt samordningsansvar för produktion, samverkan, tillhandahållande och utveckling inom området för geografisk information och fastighetsinformation (geodataområdet).

4 § Lantmäteriet har ett nationellt samordningsansvar för produktion, samverkan, tillhandahållande och utveckling inom området för geografisk information och fastighetsinformation (geodataområdet).

Lantmäteriet har även till uppgift att efter överenskommelse med statliga och kommunala myndigheter lagra och tillgängliggöra geodata för deras räkning (datavärdskap).

Denna förordning träder ikraft den 1 januari 2021.

3 Inledning och bakgrund

3.1 Uppdraget

Regeringen beslutade 2016 om en satsning på digitalisering inom ett antal prioriterade utvecklingsområden i offentlig sektor.¹ Inom ramen för satsningen gav regeringen Lantmäteriet i uppdrag att vara utvecklingsmyndighet för den digitala samhällsbyggnadsprocessen.² Lantmäteriet konstaterade i sin slutrapport över regeringsuppdraget att det finns behov av en nationell samordning av tillgång till grundläggande information i samhällsbyggnadsprocessen. Ett av förslagen i slutrapporten var att regeringen skulle uppdraga åt Lantmäteriet att ta fram en lösning för ett nationellt tillgängliggörande av detaljplaner. I samband med detta skulle även behovet av en utökad redovisning av byggnadsinformation utredas.³

Mot denna bakgrund har Lantmäteriet nu fått i uppdrag att redovisa förutsättningar för utvecklingen av ett nationellt tillgängliggörande av all geodata inom samhällsbyggnadsprocessen. Ett specifikt förslag på hur ett nationellt tillgängliggörande kan utformas för detaljplaner ska lämnas. Även behovet av en utökad redovisning av byggnadsinformation ska utredas.⁴

Denna rapport redovisar uppdraget i den del som rör detaljplaner och byggnadsinformation.

Uppdraget har genomförts i samarbete med Boverket, länsstyrelserna, kommuner som deltar i arbetet med Geodatarådets handlingsplan, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) samt med samverkansparter som ingår i Geodatarådet. Arbetet har koordinerats mot bakgrund av Geodatarådets handlingsplan 2018-2020, bestående av ett antal fokusområden och arbetsgrupper, där berörda aktörer enligt ovan har erbjudits att delta.

3.2 Målbild och tidplan

Utgångspunkten för denna rapport är det strategiska målet - Digitalt obruten process, som stöd för ett ökat bostadsbyggande – som beskrivits i Lantmäteriets tidigare redovisningar avseende samhällsbyggnadsprocessen.⁵

Vägen till målet består av fyra steg där det första steget innebär att informationen ska vara enhetlig, nationellt tillgänglig och i digital form.

Lantmäteriet har i nämnda tidigare rapporter bedömt att den del i samhällsbyggnadsprocessen som rör informationsmängder i form av detaljplaner bör prioriteras i det första steget, eftersom det skulle få stor betydelse

¹ Budgetproposition prop. 2016/17:1, utgiftsområde 22, avsnitt 4.4.2.

² Budgetproposition prop. 2016/17:1, utgiftsområde 18, avsnitt 3.5.7, samt regeringsuppdrag att verka för digitalt först - för en smartare samhällsbyggnadsprocess, N2016/01419/EF.

³ Lantmåterirapport 2018:1, Slutrapport, Digitalt först - för en smartare samhällsbyggnadsprocess.

⁴ Uppdrag till Lantmäteriet att verka för en smartare samhällsbyggnadsprocess, Fi2018/00396/EF.

⁵ Lantmåterirapport 2018:1, Slutrapport, Digitalt först - för en smartare samhällsbyggnadsprocess, s. 32, samt Lantmäteriets rapport "Tidplan för kompetenssatsning om digitaliseringens möjligheter i plan- och byggprocessen", Lantmäteriets dnr 119-2018/5989.

för arbetet med att utveckla och etablera de digitala processerna på en bred nationell front.⁶ Informationen används som beslutsunderlag i senare delar av samhällsbyggnadsprocessen och dessa processer kan inte digitaliseras fullt ut mot bakgrund av den nuvarande digitala mognadsgraden i detaljplaneprocessen.

Målet att detaljplaneinformationen ska vara enhetlig, nationellt tillgänglig och i digital form är tänkt att ske enligt följande tidplan.⁷

Proof of Concept (PoC)	2019
Nationell planmosaik på plats	2020
Datavärd redo för anslutning från kommuner	2021
Obligatoriskt att följa nationell standard för detaljplaner enligt Boverkets föreskrift	2022

3.3 Metod, rapportens struktur och definitioner

Lantmäteriet har i detta uppdrag valt att arbeta med tester i liten skala och anamma ett agilt arbetssätt för att uppnå ett fullgott resultat. Mot denna bakgrund har en så kallad Proof of Concept (PoC) utförts som en del i uppdraget som redovisas i denna rapport, för att testa hur en nationell lösning för detaljplaner skulle kunna se ut. Parallellt med detta har även ett arbete bedrivits inom Lantmäteriet för att analysera konsekvenser av ett nationellt tillgängliggörande av digitala detaljplaner på dagens fastighetsregister.

Förutsättningar för ett nationellt tillgängliggörande av detaljplaner redovisas i kapitel 4 och 5. I kapitel 6 redovisas behovet av en utökad redovisning av byggnadsinformation. Nödvändiga författningsändringar för den nationella lösningen föreslås i kapitel 7. Konsekvenser av förslagen redovisas i kapitel 8.

Med "*detaljplaner*" avses i denna rapport den information som regleras enligt 4 kap. 30-31 §§ PBL.

Med "*digital detaljplan*" menas i denna rapport en teknisk utformning (en digital mognadsnivå) som bland annat innebär att hela plankartan och planbestämmelserna är georefererade och ytbildade i vektorformat i två dimensioner. Informationen är då objektorienterad med nödvändiga attribut angivna exempelvis för planbestämmelser, datakvalitet och läge i livscykeln. I ett nästa steg ska redovisning av planinformationen också kunna ske i tre dimensioner.

Begreppet "*informationsansvar*" och "*informationshanteringstjänster*" som används i rapporten, har samma definition som i lagen och förordningen om

⁶ Lantmäterirapport 2018:1, Slutrapport, Digitalt först – för en smartare samhällsbyggnadsprocess, s. 30.

⁷ Lantmäteriets rapport "Tidplan för kompetenssatsning om digitaliseringens möjligheter i plan- och byggprocessen", Lantmäteriets dnr 119-2018/5989.

geografisk miljöinformation. Med informationsansvar menas också det offentlighetsrättsliga ansvaret som en myndighet har för information som förvaras hos den. Andra termer som används i rapporten och avser tjänster ska läsas som synonymer eller exempel på informationshanteringstjänster.

4 Förutsättningar för ett nationellt tillgängliggörande av detaljplaner

Sammanfattning

Förslaget till utformning av lösningen redovisas i en målarkitektur. Denna visar att det ska finnas en infrastruktur som syftar till att säkerställa ett nationellt tillgängliggörande av detaljplaner. Ansvariga aktörer i infrastrukturen är

- Producent (beslutsfattande myndighet avseende detaljplanen),
- Datavärd (ett slags geodata servicecenter),
- Samordnare av infrastruktur
- Samordnare av samhällsprocess
- Användare (aktörer som använder infrastrukturen).

Vissa förmågor och funktioner i målarkitekturen har testats i en så kallad Proof of Concept (PoC). Resultatet av denna visar att en förutsättning för de funktionella kraven är att befintlig SIS-standard inklusive Boverkets regelverk och planbestämmelsekatalog justeras för att säkerställa en enhetlig tillämpning.

Ytterligare tester är planerade för att utreda enklare sätt att digitalisera befintliga detaljplaner (vektorisera och georeferera) med användning av AI (artificiell intelligens). Digitaliseringen är en förutsättning för att bygga tjänster. Det behöver dock uppmärksammas att de ursprungliga planbesluten även fortsättningsvis kommer att utgöra originalen.

4.1 Generella utgångspunkter

Enligt uppdraget ska Lantmäteriet redovisa förutsättningar för ett nationellt tillgängliggörande av detaljplaner. Dessa förutsättningar har identifierats i myndighetssamverkan och ett samarbete mellan arkitekter, informationsutvecklare, jurister, verksamhetsutvecklare, systemutvecklare, experter inom detaljplaneprocessen samt andra experter bl.a. inom säkerhet. Utgångspunkten för arbetet har varit att lösningen ska vara *behovsdriven* och *skalbar*.

Behovet har undersökts genom analys av användningsfall, lösningar i andra länder samt genom så kallad Proof of Concept där systemleverantörer har erbjudits testa vissa användningsfall. En PoC visar att ett användningsfall kan realiseras utifrån vissa idéer.

Skalbarheten handlar om att lösningen (inklusive den juridiska lösningen) ska kunna återanvändas även för andra geodata samt fungera med lösningar för andra typer av grunddata. Detta kräver att lösningen ska bygga på förvaltningsgemensamma komponenter i en nationell infrastruktur för informationsförsörjning. Arbetet med att definiera dessa komponenter på-

går parallellt i två andra regeringsuppdrag där Lantmäteriet deltar.⁸ Lantmäteriet har stämt av lösningen mot det pågående arbetet så långt det är möjligt. Skalbarheten kan säkerställas successivt genom ett iterativt arbetsätt. Nedan beskrivna förutsättningar och lösning ska därför ses som en iteration utifrån gällande förutsättningar. Vilka steg som behöver tas för att säkerställa nödvändig skalbarhet beskrivs i nästa kapitel.⁹

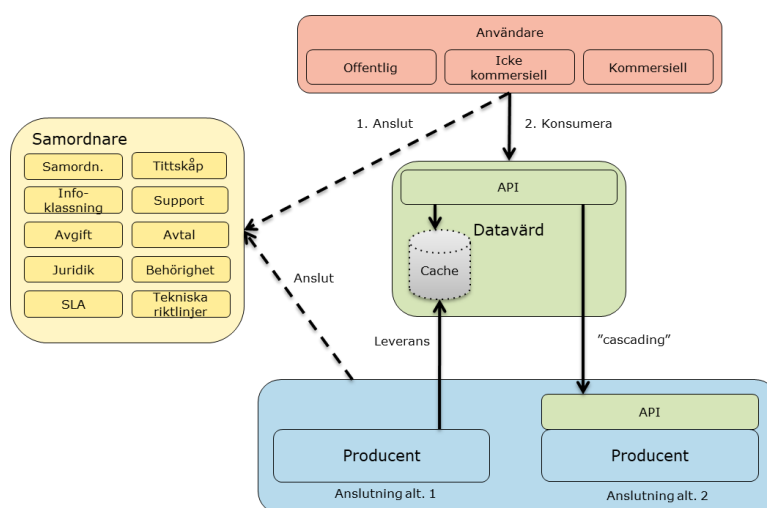
Förutsättningarna för ett nationellt tillgängliggörande av detaljplaner redovisas alltså här nedan och består av följande delar:

- 4.2 Målarkitektur för den nationella lösningen för detaljplaner
- 4.3 Förmågor och funktioner
- 5 Ramverk

4.2 Målarkitektur

Ett första steg för att uppnå målet, ett nationellt tillgängliggörande av detaljplaner, är att beskriva en implementerbar modell för lösningen. Denna modell beskrivs här genom en så kallad målarkitektur. Syftet med målarkitekturen är att säkerställa återanvändbar tillgång till information i detaljplaner, från dataproducenten, i elektronisk form.

För detaljplaner startar informationsflödet hos en kommun när den planerar/omarbetar/beslutar om en detaljplan och avslutas hos en användare som tar del av detaljplanen via en nationell åtkomstpunkt. Den nationella åtkomstpunkten säkerställs genom en gemensam tjänsteinfrastruktur baserad på bestämda standarder för informationen och tjänsterna. Den gemensamma tjänsteinfrastrukturen förutsätter att det finns en organisatorisk samordnande funktion. En sådan saknas idag.



⁸ Regeringsuppdrag om säker och effektiv tillgång till grunddata, Fi2018/02149/DF, samt regeringsuppdrag om ett säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga sektorn, Fi2018/02150/DF.

⁹ Ingående dokumentation över Lantmäteriets analys och slutsatser finns i separata rapporter som ligger till grund för förevarande rapport. Dessa är tillgängliga eller kommer att göras tillgängliga från sista april 2019 hos Lantmäteriet under diarienummer Dnr 519-2018/2889.

Bild 1. Målarkitektur för ett nationellt tillgängliggörande av detaljplaner. Producent behöver först ansluta till infrastrukturen genom avtal med Infrastruktursamordnaren. Producenten kan välja att ta fram relevanta informationshanterings-tjänster på egen hand eller med hjälp av en Datavärd. Teknisk samordning av producenters informationshanterings-tjänster sker genom så kallad "cascading" – en teknisk vidareförmedling av tjänster. Användare av infrastrukturen behöver också ansluta för att därefter nyttja information genom relevanta gränssnitt; API eller liknande. Bilden visar exempel på vad som kan omfattas i rollen som Samordnare av infrastruktur. Samordnaren av samhällsprocessen syns inte i bilden, men förutsätts krävaställa på informationsmängder och innehåll i infrastrukturen.

Bilden ovan visar att informationen kommer att hanteras av olika aktörer. Varje aktör har utifrån detta en roll i infrastrukturen. Lantmäteriet har i sin slutrapport över uppdraget "Digitalt först", Lantmäterirapport 2018:1, skissat på vilka roller som torde behöva ingå i en övergripande infrastruktur för geodata. Dessa roller återges nedan och utgör en utgångspunkt (en skiss) för uppbyggnaden av ett nationellt tillgängliggörande av detaljplaner. En mer preciserad beskrivning av rollerna kopplat till behovet kring detaljplaner finns i kapitel 5. Nödvändiga författningsförslag kring rollerna, utifrån behovet av ett nationellt tillgängliggörande av detaljplaner, finns i kapitel 7.

	Roll	Ansvar
Användare (Konsument av infrastrukturen)	Offentlig-, privat aktör eller enskilda som har behov av en samlad elektronisk åtkomst till information i en samhällsprocess.	Kan frivilligt eller genom en skyldighet behöva nyttja infrastrukturen för att få elektronisk åtkomst till önskad information.
Samordnare av samhällsprocess	Statlig förvaltningsmyndighet som ansvarar för relevant verksamhetsområde, inbegripet samhällsprocess. Begreppsägare	Ska förse Samordnaren av infrastruktur med underlag om användarnas behov så att en behovsanpassad nationell åtkomst kan skapas. Kan ha föreskriftsrätt gentemot Producent.
Samordnare av infrastruktur	Statlig förvaltningsmyndighet som ansvarar för en samordnad informationsförsörjning till en eller flera samhällsprocesser.	Ska skapa och tillhandahålla nationell åtkomst till information utifrån underlagen från Samordnare av samhällsprocess. Kan ha föreskriftsrätt gentemot Producent.
Producent	Offentliga och privata aktörer som samlar in eller beslutar om information	Kan frivilligt eller genom en skyldighet behöva anpassa sin information och/eller ta fram

	som Användaren har behov av.	informationshanteringstjänster enligt de krav som uppställs av Samordnare.
Datavärd	Myndighet som vid behov servar Producenten med dataförvaltning och vidareförmedling av information till Användaren. Ägare av informationsutbytesmodeller.	Agerar på uppdrag av Producenten för Producentens räkning i syfte att skapa förutsättningar för att informationen ska kunna nyttjas i infrastrukturen.

4.3 Arkitekturella förmågor och funktioner

En arkitekturell förmåga är något som beskriver vad en viss verksamhet behöver kunna göra. En förmåga kan ses som en komponent bestående av resurser, processer, it-system med funktioner, information och verksamhetsregler som alla används för det speciella syftet.

Lantmäteriet arrangerade en workshop på detta tema den 25 april 2018 avseende nationellt tillgängliggörande av digitala detaljplaner. Den 13 juni bjöds systemleverantörer in till dialog om en Proof of Concept (PoC) i syfte att testa förmågor och funktioner som initialt bedömts viktiga för uppbyggnaden av den nationella lösningen. De förmågor och funktioner som hade valts ut var validering av den befintliga standarden för detaljplaner, hämtning och samkörning av olika kommuners detaljplaner, funktioner utifrån utvalda användningsfall och för detaljplan i 3D. Systemleverantörer upphandlades för olika delar av PoC:en under hösten 2018. Systemleverantörerna redovisade resultatet av testerna under december 2018.¹⁰

Som underlag för PoC:en togs ett antal användningsfall fram i samverkan med bland annat kommuner och Boverket.

Det första användningsfallet handlade om information om bestämmelser, bakgrundskarta och fastighetsindelning. Som handläggare, fastighetsägare, mäklare eller annan aktör ska det vara möjligt att se vad som gäller för en specifik fastighet oavsett kommun. Det ska kunna gå att ta reda på vilka byggmöjligheter och fastighetsbildningsmöjligheter som finns. Det ska kunna gå att se vad som gäller för fastighetsägaren eller fastighetsförvaltare inom en viss yta även över kommungränserna.

Det andra användningsfallet handlade om information om byggrätter. Som handläggare på kommun eller planerare på byggbolag ska det vara möjligt att se icke bebyggda planlagda fastigheter för exempelvis bostadsändamål, i syfte att göra en analys av byggrätter.

Det tredje fallet handlade om planinformation som ska kunna kombineras med annan geodata. Som planerare på kommun eller företag, eller annan

¹⁰ Redovisningarna är arkiverade under dnr Dnr 519-2018/2889.

aktör ska det vara möjligt att kombinera plandata med annan geodata, exempelvis information om obebyggd industrimark nära viss typ av väg där önskad byggnadsvolym är tillåten.

Användningfallen och de olika delarna som testades kan visualiseras med följande bild.

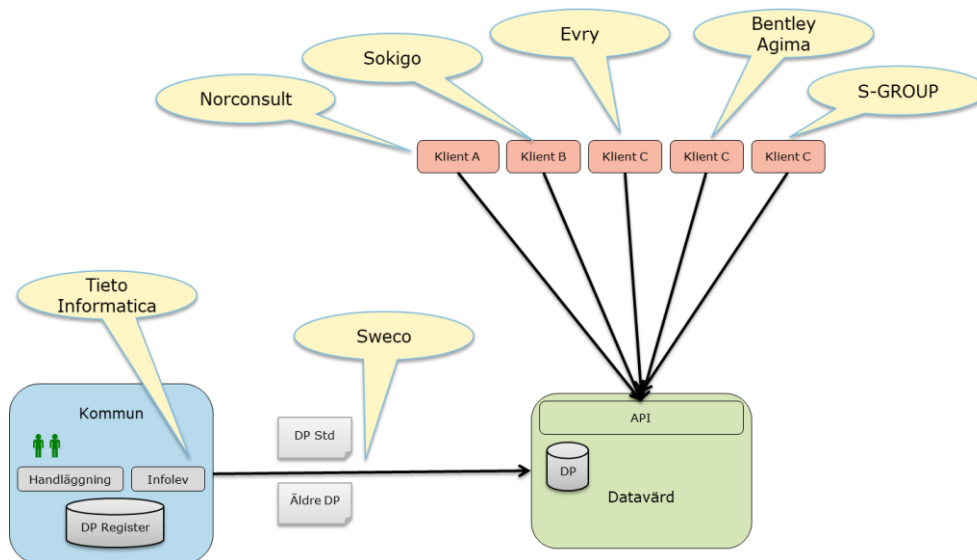


Bild 2. Bilden visar ett koncept som har testats och vilka delar som har testats av vilken aktör. Vissa aktörer har också tittat på fler än en del.

Nedan redovisas Lantmäteriets iakttagelser avseende förmågor och funktioner som behöver beaktas inför uppbyggnaden av den nationella lösningen för tillgängliggörandet av digitala detaljplaner.

Befintlig standard för detaljplaner

Standarden omfattar överföring av plangränser och bestämmelser, men inte planbeskrivning och tolkning. Boverket arbetar för närvarande med ett förslag om föreskrifter för digitala detaljplaner och planbeskrivningar. Dessa är tänkta att komplettera och delvis ersätta detaljplanestandarden.

Standarden behöver omarbetas för att kunna användas för analys. Leverantörerna påpekar följande exempel på brister:

- En stor mängd attribut anges som fritext istället för typade, vilket exempelvis försvårar validering med standardramverk samt koppling till annan information.¹¹
- Geometrin är i form av linjer och punkter men behöver vara i form av ytor.

¹¹ I sammanhanget är dock av vikt att poängtera att behovet av fritextfält motiveras med att detaljplanen utgör ett fundament för kommunal myndighetsutövning i frågor som rör användningen av mark och vatten. Ett nationellt digitalt tillgängliggörande får ej ske på bekostnad av kommunernas möjligheter att ta fram ändamålsenliga detaljplaner.

- Standarden används inte på ett enhetligt sätt av kommunerna, vilket gör att leverantörerna har haft svårt att använda detaljplaner från vissa kommuner.
- Namn på attribut är ibland missvisande, ex. "Kommun" som ska innehålla kommunkod.
- Standarden anger höjd över mark utan att tydliggöra vilken asolut-höjd man utgått från, vilket är svårt att använda i kuperad terräng för att generera modeller i 3D.
- Det saknas ett eget attribut som beskriver noggrannhet/kvalitet.

Befintliga detaljplaner

Ett stort antal befintliga detaljplaner går delvis att automatiskt digitalisera med hjälp av AI, vilket sparar tid för kommunen i detta arbete, medan många äldre handritade är inskannade dokument, vilka inte kan hanteras med denna metod. En förutsättning för att kunna digitalisera är metadata och georeferering av planen.

Datakvalitet

Det saknas idag en gemensam kvalitetsbeskrivning av informationen i befintliga planer, exempelvis informationsmängder som byggnad, fastighet och detaljplan. Detta gör det svårt att bedöma kvaliteten på gjorda informationsanalyser.

Datavärdskap

I nuläget behövs en lösning som möjliggör att kommuner kan lagra information med hjälp av en nationell aktör för att kunna harmonisera informationen för ett nationellt tillgängliggörande. Det behövs även ett nationellt statligt åtagande, en samordningsroll, för informationen med avseende på support, prestanda, avtal etc.

3D

Det finns möjlighet att visa detaljplaner i 3D med viss justering av standarden (se även under Standarden). Det är svårt att visualisera max-höjd på byggnader, på grund av bristande information om byggnadshöjd.

Mot bakgrund av resultatet i PoC:en kan följande övergripande funktionella krav nämnas. Användaren ska kunna

- Söka ut information i detaljplaner (enligt användningsfallen)
- Lägga olika informationlager på varandra
- Se vilken kvalitet som gäller för informationen
- Se om det finns pågående handläggning för sökt information
- Ladda ner informationen

Fortsatt arbete med de funktionella kraven är nödvändigt.

5 Rättsliga förutsättningar

Sammanfattning

Utformningen av ett nationellt tillgängliggörande kräver författningsändringar som säkerställer att ansvariga aktörer har rättsligt stöd för sin roll i infrastrukturen. En grundförutsättning är att det finns regler om att detaljplaner också ska finnas i digital form med stöd av plan- och bygglagen eller annan lagstiftning.

Den rättsliga styrmodellen ska baseras på tvingande regler för deltagande aktörer i form av en infrastrukturförfattning. Informationsansvaret ska vara decentraliserat, det vill säga ligga kvar hos dataproducenten.

Det krävs ett samordnat arbete med systemkraven utifrån offentlighet, sekretess, personlig integritet och säkerhet. Rättsliga hinder för informationsutbyte uppstår inte men detta förutsätter att systemen bland annat har inbyggda spärrar, kontroller, begränsningar och behörighetshantering.

Den ovan beskrivna målarkitekturen och förmågorna visualiserar hur olika myndigheter interagerar med varandra kring informationsflödet i den nationella lösningen för digitala detaljplaner. Med utgångspunkt i att varje myndighet behöver ha stöd i lag eller annan föreskrift för de åtgärder som en myndighet vidtar, behöver myndigheten ha klart för sig vilka åtgärder som ryms inom myndighetens kompetens. Av det följer att de förmågor och funktioner som är nödvändiga för lösningen också behöver rymmas inom den utförande myndighetens kompetens.

Den nationella lösningen för detaljplaner aktualiserar en mängd rättsliga frågor. De regelverk som framför allt drar till sig uppmärksamhet i sammanhanget är tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingar, offentlighets- och sekretesslagen som reglerar tystnadsplikt och hantering av allmänna handlingar, arkivlagen som innehåller bestämmelser om myndigheternas bevarande och gallring av allmänna handlingar, samt dataskyddsförordningen och de särskilda registerförfattningarna som reglerar myndigheters behandling av personuppgifter. Andra relevanta regelverk som utgör ramen för myndigheters kompetensområde är myndigheternas instruktioner, myndighetsförordningen, förvaltningslagen, kommunallagen samt sektorslagstiftning (här främst plan- och bygglagen). Vissa särskilda regelverk gör sig också aktuella som till exempel lagen om geografisk miljöinformation som reglerar digital åtkomst till informationen, lagen om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen som reglerar användning av handlingar från myndigheter och regelverk som rör immaterialrättsliga frågor kopplat till befintliga finansieringsmodeller.

Den rättsliga analysen har gjorts i olika steg enligt bilden nedan för att systematiskt gå igenom grundläggande rättsliga frågor samt identifiera eventuella rättsliga hinder och behov av författningsändringar. Redovisningen nedan utgör Lantmäteriets sammanfattande bedömning av rättsläget mot bakgrund av mer omfattande rättsutredningar som tagits fram under hösten 2018 i samarbete mellan jurister från Lantmäteriet, Boverket, SKL, Länsstyrelsen och Karlstads kommun.¹²

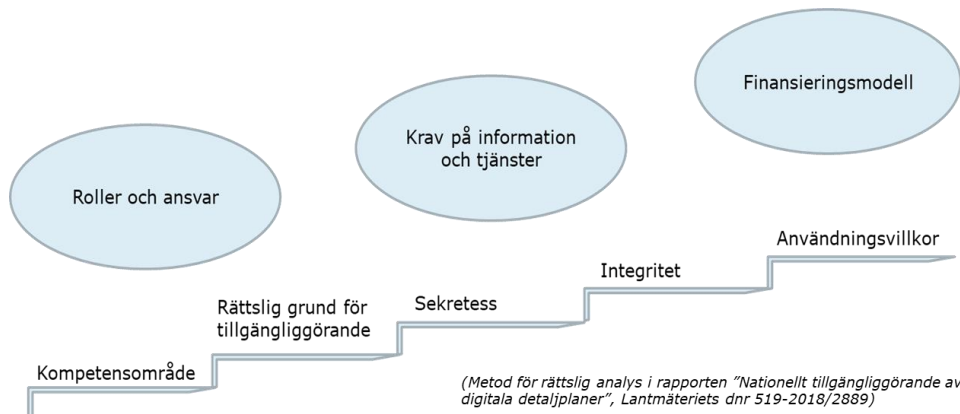


Bild 2. Bilden visar vilka rättsliga områden som är grundläggande i ramverket för den nationella lösningen kring digitala detaljplaner och vilka delar i den nationella lösningen som de ställer krav på. Trappan innehåller också övergripande rättsliga frågor, t.ex. informationssäkerhet. Stegen baseras på eSAM:s juridiska checklista¹³ som belyser vilka juridiska frågeställningar som bör beaktas vid samverkan i utvecklingsinsatser.

5.1 Roller och ansvar

Under detta avsnitt redovisas Lantmäteriets bedömning av följande frågor:

1. Har berörda aktörer stöd i gällande rätt för de tänkta rollerna?
2. Vilken rättslig styrmodell är lämplig för den nationella lösningen kring detaljplaner?
3. Vilken eller vilka myndigheter har arkivansvar och ansvar för offentlighetsprincipen för den digitala detaljplanen i den nationella lösningen?
4. Vilken eller vilka myndigheter har personuppgiftsansvar för eventuella personuppgifter i detaljplanen i den nationella lösningen?

1. Har berörda aktörer stöd i gällande rätt för de tänkta rollerna?

¹² Rättsutredningarna är arkiverade under dnr LM2019/00170.

Allmänna handlingar i den nationella plattformen för geodataaccess

Juridiska förutsättningar för Lantmäteriet som datavärd för kopior av kommunala detaljplaner

Lantmäteriet som datavärd för kommunernas detaljplaner - ur ett upphandlingsperspektiv

Personuppgiftsansvaret i Plattformen

Rättslig grund för deltagande i Plattformen

Sekretess, integritet och säkerhetsskydd för detaljplaner

¹³ <http://www.esamverka.se/stod-och-vagledning/aktuella-vagledning-a---o/checklista-for-jurister.html>

Det korta svaret på frågan är nej. Det krävs författningsändringar. Dessa ges i kapitel 6.

Ett nationellt tillgängliggörande av digitala detaljplaner förutsätter att följande roller och åtaganden för berörda myndigheter tas fram. Den bedömda rättsliga grunden som bedöms bli aktuell för dessa framgår av tabellen nedan.

Roll	Aktör	Åtaganden
Producent	Kommun	- Validerar, klassificerar och taggar informationen i detaljplanen enligt standard för digital detaljplan - Förvarar informationen och är informationsansvariga - Tillgängliggör informationen enligt standard - Ansvarar för att ta fram nödvändiga informationshanteringsstjänster för att möjliggöra nationell åtkomst till informationen - Åtar sig att delta i den nationella plattformen för tillgängliggörande av geodata

Gällande rätt

Det finns inga författningsreglerade skyldigheter för kommuner som omfattar nämnda åtaganden. Det torde dock inte heller finns några rättsliga hinder för kommuner att åta sig dessa uppgifter.

Kommuner är skyldiga enligt 4 kap. 2 § PBL att upprätta detaljplaner, men det finns ingen skyldighet att se till att den upprättade planen är digitalt återanvändbar.

Om detaljplaner görs digitala triggas dock sådan skyldighet enligt 4 art. EU:s direktiv 2007/2/EG (Inspire). För att svensk rätt ska vara förenlig med direktivet, måste informationsansvarig för detaljplaner pekats ut enligt 3 kap. förordningen om geografisk miljöinformation. Ett informationsansvar enligt nämnda förordning omfattar de beskrivna åtagandena för producenter genom en författningsreglerad skyldighet att delta i infrastrukturen.

Kommuner är idag skyldiga enligt 5 kap. 32 § PBL att skicka detaljplanen, planbeskrivningen och fastighetsförteckningen till lantmäterimyndigheten. Information om detaljplanen registreras enligt 27-28 § förordningen om fastighetsregister i fastighetsregistret. Handlingarna arkiveras hos Lantmäteriet enligt förordningen om behandling av personuppgifter i Lantmäteriets databas för arkiverade handlingar. Dessa regler omfattar dock inte några skyldigheter för ovan nämnda åtaganden.

Roll	Aktör	Åtaganden
Datavärd (Servicecenter)	Lantmäteriet (Geodata servicecenter)	- Utför de åtaganden som åligger producenten på begäran av producenten, för producentens räkning.
Gällande rätt Rättsligt stöd saknas i dagsläget. Den i 4 § förordningen med instruktion för Lantmäteriet angivna samordningsrollen bedöms inte innefatta någon befogenhet att agera datavärd för annans räkning.		

Samordningsrollen för Lantmäteriet enligt 2 kap. förordningen om geografisk miljöinformation bedöms inte heller ge stöd för rollen datavärd.

Kommuner bedöms ha befogenhet att anlita en datavärd för att bland annat ta fram nödvändiga informationshanteringstjänster för digitala detaljplaner, men det kan kräva upphandling enligt lagen om offentligupphandling, beroende på hur finansieringsmodellen för rollen datavärd utformas. Eftersom rollen datavärd bedöms som nödvändig om kommuner pekats ut som informationsansvariga enligt förordningen om geografisk miljöinformation, måste undantag från upphandling vara en förutsättning.

Roll	Aktör	Åtaganden
Samordnare (Infrastruktur)	Lantmäteriet (Infrastruktur för geo-data)	- Sköter (första linjens) support för producenter och användare i plattformen - Administrerar behörigheter och autentiseringskontroller för deltagare i plattformen (till dess det finns förvaltningsgemensamma lösningar på nationell nivå) - Agerar standardiseringsorgan i fråga om standarder för information och tjänster i infrastrukturen - Ansvarar för att det finns en gemensam digital åtkomstpunkt till informationen - Utfärdar standardiserade villkor (efter samråd med MSB, DI, Riksarkivet och DIGG) för deltagande i plattformen avseende bland annat säkerhet, åtkomst, tillgängliggörande, autentiseringsmetod, aktualitet och kvalitet, SLA och DisasterRecovery-säkring
Gällande rätt Rättsligt stöd kan troligen motiveras enligt 4 § förordningen med instruktion för Lantmäteriet samt 2 kap. förordningen om geografisk miljöinformation. Detta kan dock på sikt behöva understödjas med föreskriftsrätt för Lantmäteriet för att underlätta den administrativa hanteringen och säkerställa tydlighet och transparens i vad som gäller vid deltagande i plattformen.		

Roll	Aktör	Åtaganden
Samordnare (Process)	Boverket (PBL)	- Är sektorsansvarig för samhällsplanerings processer och information. Utfärdar regler för digitala detaljplaners utformning och innehåll - Tar fram relevanta kataloger och kodlistor
Gällande rätt Rättsligt stöd finns i 29 § plan- och byggförordningen.		

Roll	Aktör	Åtaganden
------	-------	-----------

Användare (för offentlig användning) (för icke-kommersiell användning)	Kommun Annan myndighet Privat aktör	- Åtar sig att följa villkoren för åtkomst till informationen via plattformen
Gällande rätt Regler saknas. Det finns ingen författningsreglerad rätt att få åtkomst till digitala detaljplaner. Det finns inte heller någon skyldighet att ansluta sig till någon nationell lösning för detaljplaner. Det krävs dock ingen författningsreglerad skyldighet eller rättighet för rollen "användare" för att kunna ta del av informationen.		

Roll	Aktör	Åtaganden
Användare (för kommersiell användning)	Privat aktör (t.ex. vida-reförädlare)	- Åtar sig att tillhandahålla behovsanpassade applikationer för detaljplaner - Åtar sig att följa villkoren för tillgängliggörande av informationen
Gällande rätt Det finns ingen författningsreglerad rätt att få åtkomst till digitala detaljplaner.		

2. Vilken rättslig styrmodell är lämplig för den nationella lösningen kring detaljplaner?

Lantmäteriets bedömning är att styrmodellen ska baseras på tvingande regler för medverkande aktörer (infrastruktursamordnare och producent) med ett decentraliserat informationsansvar. Med det menas att det rättsliga ansvaret för informationen ska ligga kvar hos den som producerat den. Eftersom det inte finns någon motsvarande styrmodell för ett nationellt tillgängliggörande av digitala detaljplaner idag, kräver förslaget författningsändringar.

Lantmäteriet har identifierat tre alternativa rättsliga styrmodeller för den nationella lösningen för detaljplaner. Lantmäteriets bedömning är att det andra alternativet är att föredra.

1. **Alternativ 1.** Frivillig samverkan enligt de ramar som följer av 8 § förvaltningslagen.
2. **Alternativ 2.** Tvingande krav på samarbete genom en skyldighet för kommuner att medverka i en infrastruktur för geodata genom att hålla informationen tillgänglig digitalt. (infrastrukturförfattning)
3. **Alternativ 3.** Tvingande krav på samarbete genom en aviserings- eller uppgiftsskyldighet till en registerhållande statlig myndighet. (registerförfattning)

Målarkitekturen som beskrivits ovan utgår från att det rättsliga ansvaret¹⁴ för informationen (i detta fall detaljplanen) finns kvar hos informationskällan som producerade den, det vill säga hos kommunen. Detta motsvarar den svenska administrativa modellen med självständiga myndigheter samt de grundläggande arkitekturprinciper som rekommenderas nationellt och på EU-nivå.¹⁵ Lantmäteriet bedömer att det är den modellen som bäst motsvarar kraven på behovsdriven och skalbar utveckling. Utgångspunkten för målarkitekturen för detaljplaner är alltså ett decentraliserat informationsansvar. Detta framhäver alternativ ett och två av nämnda styrmodeller eftersom dessa innebär att ansvaret för informationen får ligga kvar hos producenten.

Av de två första alternativen bedömer Lantmäteriet att det andra alternativet är ett måste och ett minimum mot bakgrund av EU direktivet Inspire. Detta då informationen i detaljplaner omfattas av EU-direktivet så snart den uppfyllt kraven på elektronisk form enligt art. 4 i direktivet. För att svensk rätt ska vara förenlig med EU-direktivet krävs därför att informationsansvarig pekas ut i svensk lagstiftning, dvs i förordningen om geografisk miljöinformation. En sådan ändring innebär att deltagande blir tvingande och att det regleras genom nämnda förordning samt bakomliggande lag om geografisk miljöinformation. Med "minimum" menas att styrmodellen som väljs behöver vara skalbar. Skalbarhet är, som nämnts inledningsvis i detta kapitel, en förutsättning för att informationshanteringen vid nationell informationsförsörjning ska vara enhetlig istället för fragmenterad. Närmare om hur alternativ två bör utformas framgår av förslagen i kapitel 7.

3. Vilken eller vilka myndigheter har arkivansvar och ansvar för offentlighetsprincipen för den digitala detaljplanen i den nationella lösningen?

Sammanfattningsvis torde rollen Samordnare (infrastruktur) inte omfatta arkivansvar eller ansvar för offentlighetsprincipen då detaljplaner inte hanteras inom ramen för denna roll. Lantmäteriet bedömer dock att digitala detaljplaner som hanteras av Datavärden, kommer sannolikt att utgöra allmänna handlingar hos den myndigheten. Bakgrunden till bedömningen är följande.

Svaret på frågan förutsätter att det är utrett om digitala detaljplaner som hanteras av de olika aktörerna, utgör en allmän handling enligt tryckfrihetsförordningen. Lantmäteriet har i denna del särskilt analyserat rollen Datavärd och Samordning Infrastruktur, eftersom det är enbart i dessa fall som det kan vara oklart om det uppstår allmänna handlingar hos aktören

¹⁴ Med "rättsligt ansvar" menas här bland annat arkivansvar, ansvar enligt offentlighetsprincipen, personuppgiftsansvar, informationsansvar i fråga om digital återanvändbarhet.

¹⁵ Rekommendation finns dels nationellt i form av vägledning som tagits fram av eSam, dels på EU-nivå genom beslut om ramverk för interoperabilitet. En grundprincip är att information ska hämtas så nära källa som möjligt, det vill säga hos den som producerar informationen. Bakgrunden till principen är att det är producenten av informationen som har bäst förutsättningar för att säkerställa att informationen är tillförlitlig, aktuell och klassad mot bakgrund av relevant skyddslagstiftning. Se <http://www.esamverka.se/> och den Europeiska interoperabilitetsramen https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2c2f2554-0faf-11e7-8a35-01aa75ed71a1.0013.02/DOC_3&format=PDF

mot bakgrund av önskvärda åtaganden. Det står i övrigt klart att detaljplaner som hanteras hos producerande och konsumerande myndigheter utgör allmän handling hos dessa i enlighet med reglerna i 2 kap. TF.

Samordnaren (infrastruktur): De åtaganden som har beskrivits för samordnaren av infrastrukturen innebär att information i detaljplaner inte kommer att passera samordnaren utan sker direkt från producenten till användaren. I detta fall bedömer Lantmäteriet därför att informationen inte blir allmän handling hos samordnaren. Samordnaren kommer dock att hantera andra typer av handlingar och information av administrativ karaktär, exempelvis avtal. Dessa handlingar kommer att utgöra allmänna handlingar hos samordnaren.

Datavärden: De åtaganden som har beskrivits för datavärden innebär att det ska ske en teknisk bearbetning och lagring för någon annans räkning. Detta aktualiserar en bedömning av undantaget från när handlingar anses som allmänna enligt 2 kap. 13 § TF. Enligt gällande rättspraxis¹⁶ måste den egna personalens tillgång till informationen ha begränsats såväl tekniskt som administrativt (så att informationen inte är tillgänglig i läsbart skick), för att undantaget ska vara tillämpligt. Myndigheten ska dock kunna ta del av drifts- och säkerhetsrelaterad information.

Lantmäteriet har konstaterat att personalen på Lantmäteriet i rollen som datavärd, kommer att behöva kunna ta del av detaljplanerna i läsbart skick för att möjliggöra felsökning, exempelvis om en användare kontakter datavärden på grund av att fel information har levererats. Datavärden måste i det läget kunna säkerställa att den metadata som används vid urvalet överensstämmer med detaljplanens innehåll. Detta torde tala mot tillämpningen av undantagsregeln i 2 kap. 13 § TF.

Lantmäteriet har inhämtat erfarenheter kring befintliga datavärdskap hos beställare av datavärddar nämligen Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten samt myndigheter som idag agerar datavärddar i olika fall nämligen Sveriges geologiska undersökning (SGU), Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) och Institutet för miljömedicin. I samtliga fall har konstaterats att handlingarna hos datavärden utgör allmänna handlingar.

Följden av att detaljplanerna blir allmänna handlingar hos datavärden är att datavärden måste beakta regler om god offentlighetsstruktur enligt OSL och reglerna i arkivlagen.

4. Vilken eller vilka myndigheter har personuppgiftsansvar för eventuella personuppgifter i detaljplanen?

Lantmäteriet konstaterar att producenter av detaljplaner (kommuner) har personuppgiftsansvar för personuppgifter i dessa. Datavärddar agerar som personuppgiftsbiträden för producentens räkning. Samordnare agerar som

¹⁶ HFD 2018 ref. 48.

personuppgiftsbiträde för personuppgifter som kan förekomma till exempel i metadata till informationen. Bakgrunden till bedömningen är följande.

Behandling av personuppgifter regleras i EU:s dataskyddsförordning (GDPR) samt kompletterande nationella regler i form av en generell dataskyddslag och särskilda registerförfattningar. För personuppgifter i detaljplaner finns det inga särskilda regler vilket innebär att bedömningen av personuppgiftsansvaret måste ske utifrån dataskyddsförordningen.

Lantmäteriet bedömer att detaljplaner kan innehålla indirekta personuppgifter i form av adresser och fastighetsbeteckningar, i enlighet med art. 4.1 GDPR. Efter samråd med Boverket har det konstaterats att plankartan¹⁷ kan innehålla uppgifter om namn på ansvarig chef och på den som upprättat planen. Att dessa finns med är dock inte ett krav utan snarare en tradition. I planbeskrivningen kan det förekomma personuppgifter om bland annat de som har lämnat synpunkter.

Relevanta bestämmelser för att bedöma personuppgiftsansvaret finns i art. 4.7 (definition av personuppgiftsansvar), art. 4.8 (definition av personuppgiftsbiträden) och art. 26 (gemensamt personuppgiftsansvar) GDPR. Vid bedömning av personuppgiftsansvaret för de olika aktörerna (Producent, Användare resp. Samordnare) har artikel 29-gruppens yttrande 1/2010 om begreppen registeransvarig och registerförare ansetts vara till vägledning för bedömning av personuppgiftsansvarets fördelning. Utifrån Artikel 29-gruppens yttrande 1/2010 har en enkel schematisk modell tillämpats i syfte att underlätta bedömningen av fördelningen av personuppgiftsansvar. Modellen har publicerats i skriften *Gemensamt personuppgiftsansvar – vanligare under GDPR?* av Johan Kahn och Fredrik Gustafsson.¹⁸ Modellen går ut på bedömningar i följande fyra steg:

1. Identifiera faktiska behandlingar (av personuppgifter) per aktör
2. Vilka aktörer som har bestämmanderätt över ändamål och medel
3. Behandlingstyp (egen, samordnad eller biträde)
4. Personuppgiftsansvar (eget eller gemensamt)

Utifrån denna modell kan Lantmäteriets bedömning sammanfattas i följande tabell. Med "samordnare" i tabellen menas "infrastruktursamordnare"

Faktisk Behandling	Utförare /aktör	Bestämmanderätt över ändamål och medel	Behandlingstyp	Personuppgiftsansvar
Framtagande av detaljplan	Producent ev. med stöd av Datavärd	Ensam - producent	Egen behandling	Ensam - Producent

¹⁷ Plankartan regleras i 4 kap. 30 § PBL. Plankartan är själva kartan, som tillsammans med de bestämmelser som gäller för området utgör detaljplanen.

¹⁸ Särtryck ur JURIDISK PUBLIKATION 2/2017.

Framställning av digital detaljplan för tillgängliggörande	Producent, ev. med stöd av Datavärd	Ensam - producent	Egen behandling	Ensam - Producent
Tillgängliggörande för användare (inkl. metdata)	Producent	Ensam - producent	Egen behandling	Ensam - Producent
Användaren initierar hämtning via API och överföring	Användare	Ensam - användare	Egen behandling	Ensam för Användare när det gäller själva hämtningen eftersom det är Användaren som initierar hämtningen via API.
Behandling av personuppgifter inom ramen för samordnarens huvudsakliga roll, t.ex. - kundhantering - support - avtal - tilldelning av behörigheter	Samordnare	Ensam - samordnare <i>(Bestämmer både ändamål och medel för behandlingen.)</i>	Egen behandling	Ensam för Samordnare
Teknisk bearbetning och lagring av kopior av kommunala detaljplaner	Datavärd (åt kommun)	Utan bestämmanderätt över ändamål och medel	Biträdesrelation	Kommun
<i>Alternativt:</i>	Datavärd, Lantmäteriet (åt kommun)	Datavärd, Lantmäteriet, delegeras bestämmanderätt över medlen för behandlingen	Biträdesrelation	Gemensamt för Kommun och Datavärd

5.2 Krav på information och tjänster

Under detta avsnitt redovisas Lantmäteriets bedömning av följande frågor:

1. Finns det hinder för utlämnande av informationen i detaljplaner på grund av sekretess eller personlig integritet?
2. Vilka säkerhetsmässiga utgångspunkter ska gälla för lösningen?

1. Finns det hinder för digitalt utlämnande av informationen i detaljplaner på grund av sekretess eller personlig integritet?

Sekretess: Det kan finnas hinder, men dessa kan undvikas om systemet som hanterar informationen utformas på rätt sätt, med inbyggda kontroller och säkerhetslösningar. Det är också viktigt att kravställning på system utifrån säkerhet sker samordnat mellan rollerna Producent och Samordnare (infrastruktur) i form av riktlinjer eller liknande regelverk.

En detaljplan har till syfte att reglera användningen av mark- och vattenområden, enligt 4 kap. 2 § plan- och bygglagen (PBL). Kommunen ska med detaljplanen pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse

och byggnadsverk m.m. Av 4 kap. PBL följer vad en kommun ska reglera med detaljplaner.

Detaljplaner är inte sekretessreglerade. Lantmäteriet har dock inte kunnat utesluta att detaljplaner kan omfattas av sekretess.

När information samlas nationellt och ordnas i databaser så att den är sökbar och går att kombinera utifrån olika urval, uppstår dock nya risker och behov av skydd av informationen. De bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (OSL) som torde vara relevanta att beakta vid elektroniskt tillgängliggörande av informationen i detaljplanen är:

- 15 kap. 2 § OSL (försvarssekretess)
- 18 kap. 8 § OSL (skydd mot brott), samt
- 21 kap. 7 OSL vid risk om för massuttag av personuppgifter i strid med GDPR.

Det kan finnas behov av att samordnaren av infrastrukturen har rättslig möjlighet att kontrollera och hindra sammanställningar som kan aktualisera dessa bestämmelser, jfr 11 § lagen om geografisk miljöinformation.

Varje myndighet som överväger utlämnande av uppgift eller data är skyldig att göra en prövning enligt nämnda lag innan utlämnande sker. En myndighet får varken lämna ut allmän handling eller tillhandahålla produkter eller tjänster som innehåller sekretessbelagda uppgifter. Myndighetens ansvar vid utlämnande är dock begränsat till att bedöma data som myndigheten förvarar.

Utgångspunkten för den nationella lösningen för detaljplaner är att det ska råda god offentlighets- och sekretesstruktur i de system som hanterar informationen, så att sammanställningar av information som kan innebära risker och leda till sekretess, sker under kontrollerade former i enlighet med gällande rätt. Detta förutsätter att systemen utformas så att det finns tekniska och administrativa kontroller, urvalsbegränsningar, behörighetssystem och andra skyddsmekanismer som säkerställer att den information som ska vara öppen, exempelvis i en applikation, enbart innehåller offentlig information.

Personlig integritet: Lantmäteriet bedömer att den rättsliga grunden för att behandla personuppgifter behöver framgå tydligt av författning för berörda aktörer. I annat fall kan det finnas hinder eller oklarheter för personuppgiftsbehandling inom ramen för dessa roller. Lantmäteriet bedömer vidare att det vore en fördel för skyddet för den personliga integriteten om hela den nationella infrastrukturen för geodata, som detaljplaner är tänkta att ingå i, hade ett eget dataskyddsombud. Det bör också finnas en gemensam kontaktpunkt för ärenden som rör rättigheter enligt GDPR. Det är också viktigt att kravställning på system utifrån GDPR sker likriktat från rollen Producent, vilket Lantmäteriet anser bör stödjas av Samordnaren (infrastruktur) i form av riktlinjer eller liknande regelverk.

All behandling av personuppgifter måste ske i enlighet med GDPR och annan tillämplig personuppgiftslagstiftning, t.ex. registerförfattning. Med behandling avses alla åtgärder som vidtas i fråga om personuppgifter.

Enligt GDPR, som ställer upp de grundläggande reglerna för personuppgiftsbehandling, finns ett stort antal regler som den som är personuppgiftsansvarig måste beakta. Kortfattat ska följande säkerställas och dokumenteras för den nationell lösningen. Listan är inte uttömmande när det gäller vilka krav som ställs på personuppgiftsansvarig, men ingår i en första analys av området.

1. Varför data behandlas (ändamålet)
2. Rättslig grund för behandlingen
3. Vilken typ av data som ska/får omfattas
4. Hur de grundläggande principerna för behandling av personuppgifter uppfylls
5. Hur de registrerade kan utöva sina rättigheter
6. Hur de registrerade ska få tillräcklig information om behandlingen, och
7. Om någon av de ansvariga ska utgöra en gemensam kontaktpunkt för de registrerade

Punkt 1-3. Lantmäteriet anser att de tre första punkterna ska mot bakgrund av legalitetsprincipen, framgå av författning eller förarbeten för berörda myndigheter. Som konstaterats tidigare i denna rapport, finns det idag inga regler som syftar till att skapa ett nationellt digitalt tillgängliggörande av detaljplaner. Den styrmodell som närmast reglerar ett sådant syfte är lagen och förordningen om geografisk miljöinformation. Lantmäteriets bedömning är att denna lag och förordning aktualiseras för digitala detaljplaner, i och med krav från EU-direktivet Inspire. De roller och ansvar som inte omfattas av denna lagstiftning behöver regleras särskilt. Detta gäller främst rollen Datavärd och vissa delar avseende rollen Samordnare(infrastruktur).

Punkt 4. Principerna för behandling av personuppgifter framgår av art. 5 GDPR. Förutom ovan nämnda ändamålsbestämning, handlar principerna bland annat om uppgiftsminimering och lagringsminimering. Lantmäteriet förordar att dessa principer byggs in i de system som ska hantera digitala detaljplaner. Detta innebär att en gemensam kravspecifikation avseende GDPR behöver tas fram. Framtagande av denna bör kunna stödjas av rollen Samordnare (infrastruktur).

Punkt 5-7. De registrerades rättigheter och möjlighet att utöva dessa är en grundbult i skyddet för den personliga integriteten. Lantmäteriets bedömning är att en nationell lösning förutsätter att även dessa frågor samordnas nationellt. Det innebär att det bör finnas ett särskilt dataskyddsombud för detta samt att kontakter avseende rättigheter bör gå via en gemensam kontaktpunkt.

2. Vilka säkerhetsmässiga utgångpunkter ska gälla för lösningen?

Lantmäteriet har genomfört initiala analyser avseende risk- och sårbarhet samt informationsklassning för att skapa förutsättningar för säkerhetsarbetet kring informationen i den nationella lösningen. Analysen har omfattat

information i plankatalogen, planbeskrivningen, plankartan och även själva planbestämmelserna. Särskilt fokus har lagts på rollen datavärd eftersom rollen är helt ny jämfört med andra roller som finns redan idag i någon omfattning.

Det finns goda förutsättningar för att informationen i detaljplaner ska kunna tillgängliggöras enligt målarkitekturen. Detta förutsätter dock att det finns en samlad kravställning avseende insynsskydd, riktighet, tillgänglighet och spårbarhet samt att identifierade risker kan åtgärdas.

Som redan nämnts ovan i detta avsnitt, under fråga ett (om sekretess), kan det finnas behov av att samordnaren av infrastrukturen har rättslig möjlighet att ta ansvar för den samlade kravställningen. Samordnaren kan behöva validera tekniska krav som syftar till att hindra sammanställningar av information som kan aktualisera sekretessbestämmelser. Detsamma rör behovet av att kunna samordna olika åtgärder för att förebygga identifierade risker. Detta bör kunna åstadkommas genom krav på utformning av relevanta system samt genom krav på hur informationen ska vara utformad när den förbereds för att kunna göras nationellt tillgänglig.

Med detta som utgångspunkt, och i vart fall som ett första steg i utvecklingen, torde den nationella åtkomstpunkten till informationen enbart hantera icke sekretessreglerad och offentlig information.

Hur mycket information som ska kunna visas för användaren bör vara förknippat med krav på olika behörighetsnivåer beroende på ändamålet med användningen.

Ändamål som innebär att informationen är allmänt tillgänglig bör utformas i enlighet med de krav som ställs för så kallade sök- och visningstjänster enligt lagen och förordningen om geografisk miljöinformation.

Nedan följer en kort sammanfattning av gällande rätt inom området.

Informationssäkerhet (Statliga myndigheter). I förordning om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap regleras att statliga myndigheter ansvarar för att deras informationshanteringssystem uppfyller sådana grundläggande och särskilda säkerhetskrav att myndighetens verksamhet kan utföras på ett tillfredsställande sätt. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har i sin författningssamling (MSBFS 2016:1) utvecklat vad detta ansvar innebär och ställer bland annat krav på att myndigheterna klassar sina data i olika säkerhetsnivåer, samt genomför risk- och sårbarhetsanalyser utifrån verksamhetens data, system och tjänster. Informationsklassning är en metod där man uppskattar vad som kan hända om informationssäkerhetskrav inte uppfylls. Resultatet av informationsklassificeringen behöver därefter omvandlas till konkreta säkerhetsåtgärder. En risk- och sårbarhetsanalys görs för att kartlägga vilka hot som kan finnas vid en viss hantering av data, t.ex. utlämnande av data. Det görs genom att först uppskatta sannolikheten för och den eventuella skadan om dessa hot inträffar, för att sedan ta fram åtgärder som kan minimera de kartlagda riskerna.

Informationssäkerhet (Kommuner och landsting). Motsvarande föreskrifter och krav finns inte avseende kommuner och landstings informationssäkerhetsarbete. I december 2016 publicerade MSB analysrapporten "Informationssäkerheten i Sveriges kommuner" (MSB1045) baserad på resultaten av en enkät som på uppdrag av regeringen skickats till kommunerna under 2015. I rapporten konstateras att en majoritet av kommunerna (vid tidpunkten för frågan) inte arbetade systematiskt med informationssäkerhet, samt att kommunerna inte hade implementerat ett arbete med informationsklassning och riskhantering i någon större utsträckning. Det konstateras vidare att en bidragande orsak till dessa brister troligen är att kommunerna inte har det stöd som de statliga myndigheterna har genom föreskrifterna i MSBFS 2016:1. I början av 2017 publicerade MSB ett antal korta rekommendationer till kommunernas arbete med informationssäkerhet.

Säkerhetsskydd. I säkerhetsskyddslagen ges information som är sekretessbelagd och som rör rikets säkerhet ett särskilt skydd. Myndigheters säkerhetsskyddsarbete ska bland annat förebygga att sådana sekretessbelagda uppgifter obehörigen röjs, ändras eller förstörs, samt hindra obehöriga att få tillträde till platser där de kan få tillgång till den typen av uppgifter. Ytterligare bestämmelser för myndigheter att ta hänsyn till i sitt säkerhetsskyddsarbete finns t.ex. i skyddslagen där det regleras att byggnader, anläggningar eller områden kan klassas som skyddsobjekt. Ett beslut om skyddsobjekt kan förenas med förbud att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom skyddsobjektet. I lag och förordning om skydd för geografisk information skyddas ytterligare uppgifter av betydelse för totalförsvaret. Bland annat begränsas rätten till spridning av viss geografisk information som sammanställts genom sjömätning eller flygfotografering på sådant sätt att tillstånd för spridning krävs. Myndigheter är ansvariga för sitt eget säkerhetsskyddsarbete och ansvarar för att kraven ständigt efterlevs.

Under 2018 genomfördes det så kallade NIS-direktivet i Sverige (genom lag om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster) vilket innebär uttryckliga krav på säkerhet i nätverk och informationssystem för leverantörer av samhällsviktiga tjänster och vissa digitala tjänster. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) kom i november med föreskrifter som stöd för att identifiera vad som är att se som samhällsviktiga tjänster och både privat och offentlig verksamhet kan omfattas.¹⁹

Den svenska NIS-regleringen innebär i korthet krav på informationssäkerhet och incidentrapportering för leverantörer av samhällsviktiga och vissa digitala tjänster. Dessutom har ett antal myndigheter tillsynsansvar kopplat till den nya regleringen. MSB har en bred roll kopplat till regleringen som bland annat innefattar föreskriftsrätt, samordning och mottagare av incidentrapporter.

¹⁹ MSBFS 2018:7 föreskrifter om anmälan och identifiering av leverantörer av samhällsviktiga tjänster

6 Behov av utökad redovisning av byggnadsinformation i samhällsbyggnadsprocessen

Sammanfattning: Lantmäteriets bedömning är att det finns behov av en utökad redovisning av information om byggnader. I det fortsatta arbetet kommer behovet att beaktas vid utvecklingen av specifikationerna inom ramen för arbetet med föreskrifter för grundkarta.

Lantmäteriet ska enligt regeringsuppdraget utreda behovet av en utökad redovisning av byggnadsinformation.

Behovet

Samverkansprojektet Svensk geoprocess genomfördes under åren 2011-2016. Syftet var att i samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Sveriges kommuner utarbeta nationella specifikationer för offentlig användning av geodata samt att påskynda övergången till enhetliga referenssystem för att på så sätt underlätta utbyte av geodata mellan aktörer i samhällsbyggnadsprocessen. Samverkansprojektet tog fram specifikationer för nio olika datateman varav byggnadsinformationen var ett tema.²⁰

Lantmäteriets erfarenhet från Svensk geoprocess angående byggnadsinformation är att aktörer i samhällsbyggnadsprocessen skapar, hanterar och använder byggnadsinformation på olika sätt. Lantmäteriet samlar in information från kommunerna för registrering i fastighetsregistrets byggnadsdel samt för produktion av nationella kartor. Kommunerna samlar in mer detaljerad byggnadsinformation som behövs för storskalig kartproduktion och för myndighetsbeslut som till exempel bygglov. Byggaktörerna skapar i sin tur ännu mer detaljerad byggnadsinformation, ofta i 3D, som används för projektering och byggnation. Eftersom informationsmängderna är av så olika karaktär är det svårt att återanvända informationsmängder från andra aktörer. Största svårigheten uppstår då informationen är tredimensionell. Det utvecklingsinitiativ/mål som föreslogs i slutrapporten från Svensk geoprocess, tema byggnad, var att "Den nationella byggnadsinformationen ska vara den naturliga källan för alla aktörer – även för Skatteverket, Boverket och MSB".²¹

Liknande erfarenhet har också hämtats bland annat från Boverkets projekt Får-jag-lov där Boverket leder ett Vinnova-projekt för automatiserad bygglovshantering, från Lantmäteriets medverkan i Smart Built Environment, ett strategiskt innovationsprogram för samhällsbyggnadssektorn 2016-2018, och från projektet Smart planering för byggande (Informationsförsörjning i planering, fastighetsbildning och bygglov). Resultatet av arbetet visar att användning av standardiserad byggnadsinformation i 3D modeller i pro-

²⁰ Efter projektets avslut förvaltades resultatet av en gemensam samverkansorganisation som under 2018 övergick till förvaltning genom Geodatarådets handlingsplan 2018-2020.

²¹ För mer information se <https://www.lantmateriet.se/sv/Om-Lantmateriet/Samverkan-med-andra/Svensk-geoprocess/>

cessens olika skeden leder till minskade handläggningstider, bättre underlag och mer rättssäkra beslut. Informationsgapen täpps till vilket bidrar till ett obrutet informationsflöde. Resultaten visar också på att dubbelarbete minskar genom ett effektivare samarbete mellan kommun, fastighetsägare, byggherrar, medborgare, näringsliv och myndigheter. Projektet Smart planering för byggande har tagit fram en bruttolista med exempel på information som är intressant att samla och tillgängliggöra via en gemensam plattform oavsett var informationen finns lagrad.²²

Exempel på informationsmängder

De informationsmängder som behöver kunna redovisas nationellt är bland annat den geometriska informationen (byggnadsdelar, höjder, punkter, linjer, ytor, insamlingsläge etc.). Informationen behövs för att kunna visualisera byggnadsinformation i 3D exempelvis vid nybyggnation och byggplanering samt för att tillhandahålla basdata om byggnad till flera användare och aktörer (myndigheter, kommuner, organisationer, byggproducenter, förvaltare).

Utifrån samhällsbyggnadsprocessen i stort behövs även fler typer av informationsmängder om byggnadernas användning och ändamål (till exempel om byggnaden är en bostad, industri eller verksamhet) samt utökad detaljeringsgrad om exempelvis bostadsbyggnaden är ett småhus, verksamhetsbyggnaden är för handelsändamål, komplementbyggnaden är ett garage.

Vilken information ska anses utgöra grunddata?

Samhällsbyggnadssektorn måste enligt Lantmäteriet enas om vilken byggnadsinformation som ska utgöra grunddata och vilka definitioner som ska gälla. För att få ett enhetligt flöde och en enhetlig process, behöver det fastställas när och av vem grunddata för byggnad skapas. Detta för att informationen sedan ska kunna återanvändas i samhällsbyggnadsprocessen. Varje aktör ska inte behöva göra en ny insamling av den byggnadsinformation den behöver.

Lantmäteriets bedömning

Lantmäteriets bedömning är att det finns behov av mer byggnadsinformation i samhällsbyggnadsprocessen än vad som samlas in och hanteras idag i fastighetsregistret enligt lagen och förordningen om fastighetsregister. Behovet har framkommit bland annat i samband med regeringsuppdraget Digitalt Först, samt i samverkansprojektet Svensk geoprocess där byggnadsinformationen studerats och där behovet framkom för bland annat 3D-hantering.

I det fortsatta arbetet kommer behovet att beaktas vid utvecklingen av specifikationerna inom ramen för arbetet med föreskrifter för grundkarta.

²² Listan finns under denna länk. <https://www.smartbuilt.se/projekt/standardisering/informationsfoer-soerjning/smart-planering/>

7 Förslag till författningsändringar

Förslag: Lantmäteriet föreslår att ett nationellt tillgängliggörande av digitala detaljplaner utformas genom att

- kommuner utpekas som informationsansvariga för detaljplaner enligt förordningen om geografisk miljöinformation,
- Lantmäteriets nya åtaganden som datavärd regleras i förordningen med instruktion för Lantmäteriet.

Skälen till Lantmäteriets förslag:

Enligt regeringsuppdraget ska Lantmäteriet lämna nödvändiga författningsförslag för ett nationellt tillgängliggörande av detaljplaner.

I ovanstående kapitel 4 har Lantmäteriet redogjort för vilka aktörer, roller, ansvar och andra förutsättningar som behöver finnas för att skapa nämnda förmågor. En rättslig analys av konceptet har visat att det är nödvändigt med vissa författningsändringar inom följande områden.

1. Val och reglering av styrmodell (ändring i förordningen om geografisk miljöinformation)
2. Kompletterande regler för datavärdskap i förordningen med instruktion för Lantmäteriet (geodata servicecenter)

Förslag till ändring i förordningen om geografisk miljöinformation

Utgångspunkten för den nationella lösningen är, som konstaterats i kapitel 4 och 5 ovan, att styrmodellen ska baseras på tvingande regler genom skyldighet för kommuner att medverka i en infrastruktur för geodata. Skyldigheten innebär att informationen ska vara tillgänglig digitalt. Sådan lagstiftning finns idag för geografisk miljöinformation.

Enligt lagen om geografisk miljöinformation ska det i Sverige finnas en infrastruktur med ett sammanhängande system för tillgång till och utbyte av geografisk miljöinformation. Regeringen får enligt 9 § nämnda lag meddela föreskrifter om kommuners informationsansvar samt skyldigheter för kommuner att i fråga om information, tjänster och metadata samarbeta med dem som deltar i systemet.

Vilka informationsmängder som ska träffas av detta regelverk framgår av det bakomliggande EU direktivet 2007/2/EG Inspire. Enligt art. 4 i direktivet omfattar direktivet datamängder som räknas upp i teman i tre bilagor till direktivet. Informationen måste dock finnas i "elektroniskt format" för att omfattas. Enligt 5 § lagen om geografisk miljöinformation får föreskrifter om informationsansvar för kommuner endast avse uppgifter som kommuner är skyldiga att samla in eller informera om. Denna bestämmelse har sin grund i art. 4(6) i direktivet. Enligt artikeln omfattas information på den lägsta förvaltningsnivån i en medlemsstat endast om medlemsstaten har lagar eller bestämmelser som innebär krav på att informationen skall samlas

in eller spridas. Lantmäteriet tolkar detta som att nationell rätt inte måste ange formen för hur insamling och spridning ska ske. Några sådana krav finns inte för informationen i övrigt enligt direktivet. Kravet enligt nämnda artikel och motsvarande svensk bestämmelse torde vara uppfyllt genom att den rättsliga grunden för detaljplaner är reglerad i plan- och bygglagen.

Lantmäteriet bedömer att detaljplaner omfattas av direktivets bilaga 3 punkt 4, om markanvändning. För att inte behöva ändra förordningen flera gånger i denna del anses det lämpligt att även inkludera översiktplaner och regionplaner.

Avseende kravet på elektronisk form gör Lantmäteriet följande bedömning. För att kravet ska vara tillämpligt krävs att informationen är georefererad. Kravet omfattar inte arbetshandlingar. Detaljplaner i PDF-format (bilder) omfattas inte av kravet. Många kommuner har redan börjat digitalisera sina detaljplaner. I dessa fall, det vill säga där det idag finns digitala detaljplaner, bedöms kravet vara uppfyllt. Uppskattningsvis kommer ca 90 kommuner omfattas av kravet i ett första steg.²³ Detta omfattar minst 4000 detaljplaner. Av dessa står ca 10 kommuner för omkring 3500 planer och de övriga 80 kommunerna för 500 planer.

För att omfatta alla detaljplaner, oavsett form, behövs det författningsreglerade krav på att detaljplaner ska utformas så att de går att återanvända digitalt genom informationshanteringstjänster. Det finns inga sådana krav i gällande rätt. Lantmäteriet och Boverket bedömer att föreskriftsrätten enligt 10 kap. 29 § PBF inte ger möjlighet att föreskriva sådan skyldighet. Det krävs alltså ytterligare författningsstöd för att åstadkomma en heltäckande reglering. Ett alternativ är att nämnda föreskriftsrätt förtyligas. Ett annat alternativ är att hantera frågan i samband med den heltäckande lösningen för den nationella plattformen för geodata. Frågan bedöms vara större än enbart detaljplaner. Lantmäteriet kommer därför att återkomma till frågan i sin slutrapport.

Kommuner är skyldiga enligt 4 kap. 2 § PBL att upprätta detaljplaner. Det sistnämnda kravet, för att kunna reglera informationsansvar för kommuner, är därmed också uppfyllt.

Mot denna bakgrund behöver svensk lagstiftning anpassas till EU direktivet Inspire genom att kommuner utpekas som informationsansvariga för detaljplaner. Detta torde lämpligen göras genom en ändring av 3 kap. 17 § förordningen om geografisk miljöinformation.

Ändringen bedöms säkerställa att kommunen i rollen som dataproducent har en rättslig grund samt skyldighet bland annat att ta fram nödvändiga informationshanteringstjänster för att möjliggöra nationell åtkomst till informationen, samt delta i den nationella infrastrukturen så som den regleras enligt lagen om geografisk miljöinformation. En följd av denna skyldighet är att de standarder som gäller för utformningen av detaljplaner måste följas, annars uppfylls inte nämnda skyldighet avseende tjänsterna. Detta regelverk bedöms alltså därmed styra den nationella lösningen för

²³ Uppskattningen baseras på stickprov och statistik från S-GROUP Solutions och utgår ifrån dagens läge.

nationellt tillgängliggörande av detaljplaner. I det första steget, kommer dock regelverket enbart omfatta detaljplaner som redan är digitala.

Den föreslagna lösningen behöver vara rättsligt skalbar för att vara hållbar över tid, det vill säga kunna tillämpas även för andra geodata som också behöver kunna tillhandahållas nationellt. Denna fråga behandlas nedan i kapitlet om konsekvenser. Lantmäteriet kommer också att i slutrapporten på regeringsuppdraget återkomma till hur en rättsligt skalbar lösning för en nationell plattform för geodata bör utformas och hur den bör förhålla sig till den gällande lagstiftningen kring geografisk miljöinformation.

Förslag till ändring i förordningen med instruktion för Lantmäteriet

Informationsansvaret enligt förordningen om geografisk miljöinformation, som alltså inbegriper nödvändiga åtgärder för att göra detaljplaner nationellt åtkomliga, kan vara svårt att uppfylla av alla kommuner. Förutom ekonomiska resurser, krävs tillgång till kompetens inom området. Förutsättningarna är olika för olika kommuner.

Liknande utmaningar har inom andra områden lösts med så kallade datavärddar. Inom området miljöövervakning finns exempelvis en struktur med nationella datavärddar (statliga myndigheter). Lösningen har funnits i många år.²⁴ En nationell datavärd utses av Naturvårdsverket. En sådan datavärd ansvarar för att samla in information exempelvis från kommuner och många andra informationskällor, leveranskontrollerar, lagrar och presenterar informationen i elektronisk form.

Lantmäteriet bedömer att modellen med datavärddar kan stödja uppbyggnaden av såväl nationellt tillgängliggörande av detaljplaner, som andra typer av geodata med samma behov. Lantmäteriet har konstaterat att rollen datavärd, i fallet med detaljplaner, handlar generellt sett om statlig service-tjänst för kommuner avseende förutsättningar för digitalt vidareutnyttjande av detaljplaner. Det är inom ramen för denna som Lantmäteriet har bedömt att nödvändigt stöd för kommuner kan byggas upp. Det bör dock återigen poängteras att målarkitekturen baseras på ett distribuerat ansvar för information. Datavärdens stöd innebär inte att det skapas ett nytt nationellt register som en statlig myndighet ansvarar för. Statens roll är istället att serva de informationsansvariga med det som behövs för att åstadkomma målet med nationellt tillgängliggörande. Utifrån Lantmäteriets verksamhetsområde inom nationell informationsförsörjning av geodata, anser Lantmäteriet att sådan nationell service bör vara möjlig för Lantmäteriet att erbjuda för kommuner. Detta ryms inte inom nuvarande förordning med instruktion för Lantmäteriet. Därmed föreslås en ändring av förordningen.

Lantmäteriet anser att åtagandet bör utformas som en kärnuppgift för Lantmäteriet, vid sidan om den nationella samordningsrollen som regleras i 4 §

²⁴ En kommitté har för närvarande i uppdrag att se över strukturen för nationella datavärddar inom miljöövervakning, se dir. 2017:58.

nämnda förordning. Det bör framgå att uppgiften görs "för annans räkning" för att det på så sätt ska vara tydligt att ansvaret för informationen inte övergår till Lantmäteriet.

Lantmäteriet anser vidare att sådan nationell servicetjänst är ett nationellt intresse som motiverar undantag från reglerna om offentlig upphandling av tjänsten. Avseende undantag från reglerna om offentlig upphandling gör Lantmäteriet följande bedömning.

För att ett kontrakt ska omfattas av reglerna om offentlig upphandling ska det ingås mellan en upphandlande myndighet och en leverantör. I *Remondis*²⁵ fastslog EU-domstolen att endast ett kontrakt med ekonomiska villkor kan utgöra ett offentligt kontrakt som omfattas av (det dåvarande) LOU-direktivet. För att det ska vara fråga om ett avtal med ekonomiska villkor krävs att den upphandlande myndighet som ingått ett offentligt kontrakt, i enlighet med detta kontrakt, erhåller en prestation mot vederlag.

Om Lantmäteriet får anslag för att vara datavärd för kommunernas detaljplaner behöver inte kommunerna utge något vederlag för tjänsten. Det torde då inte vara fråga om ett köp som omfattas av LOU, och upphandling behöver således inte ske. I sammanhanget bör också skäl 4 i LOU-direktivet uppmärksammas:

"Unionens regler för offentlig upphandling är inte avsedda att täcka alla former av utbetalning av offentliga medel, utan enbart utbetalningar i syfte att anskaffa byggtreprenader, varor eller tjänster genom ett offentligt kontrakt.

[...]

Vidare brukar inte enbart finansieringen, särskilt genom bidrag, av en verksamhet, som ofta är knuten till skyldigheten att återbetala de mottagna beloppen om de inte används för de avsedda ändamålen, omfattas av reglerna för offentlig upphandling."

Detta skäl ger ytterligare stöd för att anslagsfinansiering inte omfattas av reglerna om offentlig upphandling.

Frågan om finansiering är beroende av ett helhetsgrepp för hela den nationella plattformen för geodata. Lantmäteriet återkommer därför till frågan i slutrapporten på regeringsuppdraget.

Mot bakgrund av bedömningarna ovan bör 4 § förordningen med instruktion för Lantmäteriet innehålla ett nytt stycke som lyder enligt följande.

"Lantmäteriet har även till uppgift att efter överenskommelse med statliga och kommunala myndigheter lagra och tillgängliggöra geodata för deras räkning (datavärdskap)."

Detta ska inte hindra att kommuner kan välja utföra skyldigheterna utan hjälp av datavärden. Detta ska inte heller hindra att privata systemleverantörer anlitas för att fullgöra skyldigheter som kommunala och statliga myndigheter har i infrastrukturen.

²⁵ EU-domstolen, C-51/15 punkt 43.

8 Konsekvensbeskrivning

Sammanfattning: Lantmäteriet har jämfört olika rättsliga styrmodeller för ett nationellt tillgängliggörande av detaljplaner. Ett huvudsakligt skäl som talar för vald modell är att den bygger på och möjliggör tillämpning av grundläggande arkitekturprinciper som rekommenderas av EU-kommissionen. Exempel på sådana principer är att informationen ska lagras hos dataproducenten och återanvändas därifrån. Ett annat avgörande skäl är att lösningen ska vara skalbar. Kravet på skalbarhet pekar på att styrningen snarare behöver läggas på infrastrukturnivå (den mjuka infrastrukturen) istället för att det skapas en sektorsspecifik lösning för ett visst behov.

Förslaget är avgränsat till detaljplaner som är digitala idag (georefererad information). Detta beror på att det idag inte finns några författningsreglerade krav på att informationen ska vara digitalt återanvändbar. En heltäckande lösning kräver en skyldighet som regleras i lag. Denna fråga kommer att behandlas i Lantmäteriets slutrapport.

Förslaget bedöms innebära implementeringskostnader för kommuner, särskilt mot bakgrund av skyldigheter enligt EU direktivet Inspire.

För Lantmäteriet innebär förslaget om datavärdskap att en ny uppgift åläggs Lantmäteriet.

En samlad kostnadsanalys och finansieringsmodell kommer att föreslås i Lantmäteriets slutrapport.

8.1 Övergripande konsekvenser

Vad är problemet och vad ska uppnås med förslaget?

Problemet är att informationen i dagens detaljplaner inte går att återanvända digitalt genom informationshanteringstjänster som gör det möjligt att söka, göra urval, och se informationen exempelvis för olika analyser avseende inom samhällsbyggnadsprocessen.

Lantmäteriet har i denna rapport föreslagit minimala författningsändringar för att möjliggöra fortsatt arbete som syftar till att bygga upp ett nationellt digitalt tillgängliggörande av detaljplaner. Anledningen till att en heltäckande lösning inte föreslås redan nu är att den totala lösningen bygger på att det ska finnas förvaltningsgemensamma infrastrukturkomponenter som återanvänds när det finns behov av nationellt tillgängliggörande av en visst informationsslag. Detaljplaner utgör enbart ett exempel på geodata som behöver tillgängliggöras nationellt. Arbetet med att definiera förvaltningsgemensamma komponenter pågår parallellt i andra regeringsuppdrag om bland annat grunddata.

Lantmäteriets ambition är att geodata ska utgöra en pilot för framtagande av ett förvaltningsgemensamt juridiskt ramverk. Lantmäteriet avser därför

att i sin slutrapport återkomma med ett förslag till ett ramverk för en nationell infrastruktur för geodata, och att detta ramverk ska ses som en provverksamhet med en ny författningsreglering, som utvecklas i olika steg för att successivt komma att omfatta samtliga grunddata.

8.2 Vilka alternativa lösningar finns och vad blir effekterna om någon reglering inte kommer till stånd?

Vilka alternativa lösningar finns det?

Lantmäteriet har identifierat tre olika rättsliga alternativ för att styra uppbyggandet och förvaltningen av ett nationellt tillgängliggörande av detaljplaner. Dessa framgår av avsnitt 4.4.1 ovan och jämförs här nedan.

Alternativ	Enkelt att styra?	Skalbar lösning?	Motsvarar målarkitekturen?	Enkelt att införa?
1. Frivillig samverkan	Nej. Allt baseras på konsensus på nationell nivå	Ja. Mest flexibel lösning	Nej. Datavärds-kap kräver särskilt stöd i lagstiftning	Nej, pga. konsensuskrav
2. Tvingande deltagande i en infrastruktur	Ja, eftersom ansvar framgår av författning	Ja, eftersom ansvar för information förutsätts ligga hos dataproducenten	Ja, det centrala är den nationella åtkomsten, inte lagringen	Ja men avgränsat på kort sikt. Det finns för många beroenden till en nationell infrastruktur för grunddata som är under rättslig utredning
3. Tvingande överlämning av information till ett nationellt register	Ja, eftersom ansvar framgår av författning	Nej, eftersom all sorts geodata inte kan ingå i statens nationella register	Nej, eftersom denna lösning kräver dubbel-lagring av information	Ja på kort sikt, men på grund av bristande skalbarhet försvårar denna lösning digitaliseringsutvecklingen på sikt

Jämförelsen visar att alternativ två, som också är det som föreslås i denna rapport är att föredra. De avgörande skälen till att inte välja alternativ tre, som ur rättslig synvinkel kanske är den smidigaste lösningen, är bristande skalbarhet och förenlighet med den målarkitektur som ritats för konceptet

av verksamhets- och IT-arkitekter. Det som ytterligare bör framhållas kring alternativ tre är följande.²⁶

Som beskrivits under rollerna i avsnitt 4.4.1 finns det befintliga regler som faller under alternativ tre, som kan vara nära till hands för att utveckla för att uppnå målet om ett nationellt tillgängliggörande av detaljplaner. Fastighetsregistret har vissa metadata om detaljplaner och det finns en skyldighet att underrätta Lantmäterimyndigheten om dessa. Uppskattningsvis finns det 130 000 detaljplaner hos kommunerna. Ca 107 000 finns registrerade hos Lantmäteriet.

Dagens konstruktion är dock föråldrad ur ett digitalt perspektiv.

Vilken information som ska redovisas avseende planer m.m. styrs av förordningen (2000:308) om fastighetsregister. Förordningen bygger i sin tur på ett antal äldre regleringar kring de ingående delarna i registret; däribland tidigare reglering kring det s.k. planregistret. Planregistret togs i bruk år 1987 och utgjorde en delmängd i det tidigare fastighetsdatasystemet. Idag ingår planinformation i fastighetsregistrets allmänna del.

Redovisningen av planer i fastighetsregistret är i första hand ett signalsystem. På berörd fastighet finns en signal om att fastigheten är berörd av en plan. För information om vad planen innebär i detalj får man antingen söka i planens arkiverade handlingar eller vända sig till respektive kommun.

De arkiverade och inskannade handlingarna hos Lantmäteriet utgörs av PDF-filer; dvs de utgör inte någon dynamisk information för att exempelvis kunna analyseras.

En utveckling av ett nytt nationellt tillgängliggörande av digitala detaljplaner kommer över tid dock att förändra processen för insamling, lagring och tillgängliggörande av detaljplaneinformation såsom den ser ut idag samt även hanteringen av tillhörande handlingar i syfte att uppnå en smartare samhällsbyggnadsprocess. I sammanhanget är värt att notera att informationen ska kunna användas mer dynamiskt än i dag och enklare kunna användas för olika analyser. En förutsättning för detta är även en översyn av nuvarande fastighetsregisterlagstiftning.

Lantmäteriet har valt att inte föreslå några följdändringar i förordningen om fastighetsregister i denna del, mot bakgrund av förslagen i rapporten. Detta beror på att sådana följdändringar behöver ställas mot den rättsliga styrmodellen för den nationella plattformen för geodata. Detta ska ingå i slutrapporten av uppdraget. Det kan dock nämnas att en direkt följdändring, med hänsyn till förslagen i denna rapport, handlar om att lyfta ur viss information om detaljplaner i 28 § förordningen om fastighetsregister, för att undvika dubbelhantering av informationen. Lantmäteriet måste dock fortsatt kunna tillhandahålla informationen inom ramen för sitt uppdrag. Det innebär att det behövs generella regler som säkerställer Lantmäteriets rätt att sambearbeta information som dels finns i Lantmäteriets register,

²⁶ Närmare om konsekvenser för Lantmäteriets fastighetsregister finns dokumenterat i en särskild utredning under dnr 519-2018/2889.

dels kommer att finnas tillgängliga i den nationella plattformen för geodata. Sådana regler har inte någon naturlig hemvist i någon författning idag, utan det behövs troligen en ny konstruktion. Det är också viktigt att analysera frågorna utifrån andra pågående regeringsuppdrag som rör grunddata samt säkert och effektivt informationsutbyte.²⁷ I sammanhanget bör också uppmärksammas Digitaliseringsrättsutredningens förslag om organisation för beredning av författningsförslag, se SOU 2018:25 s 446 ff, för en mer iterativ och sammanhängande rättsutveckling. I ljuset av detta kan det vara aktuellt att tillämpa förslaget för den övergripande lösningen för geodata (inbegripet lösningen för detaljplaner), med en författningsreglerad provverksamhet. Detta kommer att behandlas närmare i slutrapporten.

Vad blir effekterna om någon reglering inte kommer till stånd?

Lantmäteriet bedömer att uppbyggnaden inte kan enbart baseras på frivillig samverkan eftersom rollen "datavärd" inte har stöd i författning idag.

Lantmäteriet bedömer också att fortsatt utveckling och digitalisering inom detaljplaneområdet innebär att svensk rätt måste anpassas till EU-direktivet Inspire.

8.3 Vilka berörs av förslaget?

Förslaget innebär nya skyldigheter för *kommuner* enligt lagen och förordningen om geografisk miljöinformation.

För att kunna skapa ett nationellt tillgängliggörande krävs en samordning så att det finns en gemensam ingång till det nationella systemet som hantear informationen. Denna roll finns redan hos *Lantmäteriet* avseende geodata.

Den totala lösningen förutsätter utveckling eller upphandling av olika system, vilket ger nya möjligheter för *systemleverantörer* att utforma behovsanpassade produkter.

Syftet med förslaget är att olika aktörer som berörs av samhällsbyggnadsprocessen ska enkelt få åtkomst till den information som behövs, i detta fall avseende detaljplaner. Det kan vara *sökande, sakägare, samrådsparter, byggföretag, myndigheter och andra*.

Eftersom lösningen förutsätts återanvända författningsgemensamma infrastrukturkomponenter, berörs även olika nationella kravställare på lösningen. *Boverket* är den nationella myndigheten med ansvar inom samhällsbyggnadsprocessen. Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) torde vara den nationella myndighet som ska ställa krav på den nationella infrastrukturen så att den kan återanvändas för alla typer av grunddata.

²⁷ Regeringsuppdrag om säker och effektiv tillgång till grunddata, Fi2018/02149/DF, samt regeringsuppdrag om ett säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga sektorn, Fi2018/02150/DF.

8.4 Övergripande bedömning av ekonomiska effekter

8.4.1 EFFEKTER FÖR LANTMÄTERIET

Förslaget innebär att Lantmäteriet åläggs en ny kärnuppgift (datavärds-
skap). Lantmäteriet uppskattar att ca 250 av landets kommuner kan vara
intresserade av att nyttja den nationella datavärden avseende detaljplaner.

Om Lantmäteriet får i uppdrag att genomföra dessa förslag är Lantmäteri-
ets bedömning att myndigheten i ett första skede kommer att bygga upp
den tekniska miljön för datavärds- och datatjänster (mottagning, lagring samt tjänster).
Detta beräknas avse en kostnad om 18 miljoner kronor under 2020 enbart
för detaljplaner. En fullständig kostnadsberäkning avseende införande av
en infrastruktur för geodata för åren därefter kommer att presenteras i slut-
rapporten den 26 april 2019. Utifrån de slutsatser som görs i denna delrap-
port bedömer Lantmäteriet redan nu att ett införande av ett nationellt till-
gängliggörande av detaljplaner förutsätter en satsning på hela infrastruk-
turen.

En preliminär kostnad för detta kommer att redovisas i myndigheten bud-
getunderlag för åren 2020-2022. Som ett komplement till denna delrapport
kommer Lantmäteriet även att återkomma till Regeringskansliet med en
rapport innehållande en kvantifiering av de nyttor som förslaget om en in-
frastruktur innebär senast den 8 mars 2019.

8.4.2 EFFEKTER FÖR KOMMUNER

Förslaget bedöms innebära kostnader för kommuner, bland annat mot bak-
grund av skyldigheter enligt EU direktivet Inspire. Genomförande av EU-
direktivet avseende detaljplaner ska enligt Lantmäteriet finansieras genom
anslag för berörda. Dessa kostnader tas upp som ersättningskostnader i
Lantmäteriets budgetunderlag.

8.5 Konsekvenser för det kommunala självstyret

Lantmäteriet bedömer att förslaget att ålägga kommuner ett informations-
ansvar enligt lagen och förordningen om geografisk miljöinformation inte
ändrar på det grundläggande förhållandena om kommuners beslutsrätt om
markanvändning och fysisk planering. Däremot påverkar förslaget inform-
ationshanteringen vid utövandet av denna beslutsrätt.

En effekt av förslaget bedöms vara att den enskildas möjlighet att utöva in-
flytande över samhällsbyggnadsprocessen ökar. Standardiserad informat-
ion som är enkel att komma åt och använda är grunden för att kunna utöva
ett inflytande.

Förslaget bedöms också ha en positiv effekt på processen som sådan ef-
tersom den kan automatiseras i högre utsträckning. Automatisering av de-
lar eller hela processen ökar transparensen och likabehandlingen i ärenden.

Nämnda effekter bedöms övervägande positiva utifrån de intressen som det kommunala självstyret är satt att värna vilket är till fördel till förslaget.

Ett bemyndigande att reglera informationsansvar för kommuner finns redan i 9 § lagen om geografisk miljöinformation.

8.6 Påverkan på konkurrensförhållanden för företagen

De lämnade förslagen påverkar företagen positivt genom att det kommer att uppstå nya möjligheter att skapa behovsanpassade nationella eller specifika produkter, baserat på de tjänster som ska vara tillgängliga i den nationella infrastrukturen för geodata. Utifrån företagens perspektiv är det viktigt att tidigt i processen få kännedom om vad det offentliga kommer att leverera i fråga om tjänster och informationsmängder. För berörda myndigheter innebär detta att det behövs tydliga ställningstaganden kring den nationella infrastrukturen i fråga om gränsen för det offentliga åtagandet.

8.7 Överensstämmelse med EU-lagstiftning

Förslagen innebär att svensk rätt anpassas till krav enligt EU-direktivet Inspire, vilket är nödvändigt om detaljplaner redan finns i digital form.

8.8 Ikraftträdande

Utifrån tidplanen²⁸ för uppbyggnad av den nationella lösningen för detaljplaner bör de föreslagna författningsändringarna träda ikraft 1 januari 2021.

För skyldigheter enligt lagen och förordningen om geografisk miljöinformation avseende regionplan och översiktsplan föreslås att dessa ska fullgöras senast från den 1 januari 2024.

²⁸ Lantmäteriets rapport "Tidplan för kompetenssatsning om digitaliseringens möjligheter i plan- och byggprocessen", Lantmäteriets dnr 119-2018/5989.