

Yttrande över Boverkets rapport 2021:25 – Elektroniska original och långtidsbevarande av digitala detaljplaner

Lantmäteriet har tagit del av rapporten och lämnar följande synpunkter. Enligt Lantmäteriet är de rättsliga frågorna och praktiska konsekvenserna inte tillräckligt utredda för att kunna läggas till grund för de föreslagna författningsändringarna.

Hinder i dagens regelverk

Enligt av vad som framgår i rapporten finns det hinder i dagens regelverk för att digitala detaljplaner ska kunna ha originalstatus och kunna långtidsbevaras med bibehållen funktionalitet (se avsnitt 1.2.1). Lantmäteriet uppfattar att de hinder som redovisas är praxis kring tillämpningen av plan- och bygglagens krav på redovisning på en plankarta, samt en identifierad avsaknad av förmåga hos kommunerna att lagra, långtidsbevारा och tillhandahålla förvaltningsbeslutet i digital form. Enligt Lantmäteriet är de beskrivna hindren inte rättsliga hinder. Lantmäteriet uppfattar att det snarare handlar om praktiska svårigheter och bedömer att de möjligtvis löses bättre genom en samordning av kommunernas digitala arkiveringsarbete. Utredningen av om det finns rättsliga hinder bör därför fördjupas och förtydligas.

Förslag till nationell plandatabas

Lantmäteriet uppfattar att rapportens förslag handlar om att säkerställa en juridisk styrning av en statlig samordning av kommunernas digitala arkiveringsarbete, för att undanröja de identifierade hindren (se avsnitt 1.3). Den föreslagna lösningen innebär att det ska skapas en nationell plandatabas. De praktiska svårigheterna löses genom att ansvaret för kommunernas digitala arkivhantering lämnas över till staten genom inrättandet av plandatabasen. Skälen för lösningen är

- att det finns en sådan beprövad lösning enligt förordningen (2007:231) om elektroniskt kungörande av vissa trafikföreskrifter,
- att lösningen även samordnar digitalt tillhandahållande, exempelvis för kommersiella ändamål,
- att det av samhällsekonomiska skäl rekommenderas att digital arkivhantering inte ska ske av enskilda kommuner och

- att lösningen är enklast att införa på kort sikt jämfört med andra alternativ.

Enligt Lantmäteriet är dessa skäl inte tillräckliga för att motivera den föreslagna lösningen.

Lantmäteriet efterfrågar ett förtydligande vad som avses med bibehållen digital funktionalitet och om det behöver regleras (s. 21). Beskrivning av vilka rättsliga och tekniska förutsättningar som måste finnas på plats för att det ska vara möjligt att långtidsbevara och tillhandahålla ett digitalt original. Därefter aktualiseras frågan om arkivansvaret ska flyttas och hur en överföring av information bör ske. Lantmäteriet efterfrågar därutöver en utredning av förslagets ekonomiska effekter.

Lantmäteriet uppfattar att ett nationellt tillgängliggörande för kommersiella ändamål inte omfattades av Boverkets uppdragsbeskrivning. Lantmäteriets uppfattning är att sådana behov omhändertas i uppbyggnaden av infrastrukturen för tillhandahållande av geodata inom samhällsbyggnadsprocessen som Lantmäteriet ansvarar för. (s. 9)

Lösning för långtidsbevarande och lösning för ett proaktivt digitalt tillgängliggörande kan och bör i många fall vara olika till innehåll och format utifrån såväl säkerhetsbedömningar som konsumentbehov, även om informationsinnehållet till grund bygger på samma nationella specifikation. Detta bör särskilt beaktas.

Frågor som behöver utredas vidare

Lantmäteriet saknar en analys av de rättsliga hinder som Inera identifierat med det s.k. R7 e-arkivet. Lantmäteriet saknar också en analys av om de hindren kommer att kunna undvikas i den nu föreslagna lösningen. (s. 47)

Lantmäteriet delar Boverkets uppfattning att de praktiska utmaningarna som finns kring elektroniska stämplor och underskrifter, som beskrivs på s. 49 i rapporten, inte är unika för digitala planer. Detta talar dock enligt Lantmäteriet för att det inte bör byggas en speciallösning specifikt för digitala planer. Lösningar för utmaningar kring arkivlagen och arkivering av digitala original bör tas fram på ett principiellt plan, med utgångspunkt i huvudregeln i arkivlagen om hur arkivansvar uppstår. Lantmäteriet uppfattar att Boverkets förslag skulle kunna innebära ett undantag från huvudregeln om vem som har arkivansvar. Skulle denna lösning komma att utgöra en regel så riskerar kommunens arkivmaterial finnas fördelat som ansvar på många myndigheter, vilket kan göra det svårt att överblicka och eftersöka.

I första hand bör det undersökas om det går att undanröja de rättsliga hindren för en lösning som R7 e-arkivet, eller om det behövs en motsvarande samordnad IT-drift som föreslås av IT-driftsutredningen, men i detta fall för kommuner (se SOU 2021:97).

Lantmäteriets saknar också en beskrivning av de faktorer som lett till bedömningen att den föreslagna lösningen kan införas snabbare än andra alternativ. (s. 30)

Lantmäteriet bedömer att förslaget förenlighet med kraven på informationssäkerhet är principiellt avgörande för hur informationsflödet kan utformas. Informationssäkerhetsaspekterna behöver därför utredas och klargöras innan det går att ta ställning till förslaget. Det är inte enbart en verkställighetsfråga. Berörda aktörer måste även ha en samsyn om vad kraven om informationssäkerhet innebär. (s. 30)

Det bör även klargöras hur de föreslagna metadatastandarderna METS och PREMIS ska förhålla sig till Inspire och ISO 19165 – Bevarande av digitala geodata och metadata.

Det bör klargöras om det finns hinder i offentlighets- och sekretesslag (2009:400) mot att genomföra den föreslagna lösningen samt vilket rättsligt ansvar som avses med att kommunerna kommer ha kvar ett övergripande informationsansvar (s. 46).

Enligt förslaget uppstår originalet när planen överförs till den nya plandatabasen, men ett original kommer först att skapas hos kommunen vid antagandebeslutet. Det bör beaktas om det kan uppstå rättsliga risker med original på två ställen.

Lantmäteriet bedömer att i de fall föreslagen övergångsbestämmelse tillämpas på tidigare beslutade detaljplaner är det inte säkert att ett digitalt original skapas vid överföring till plandatabasen (avsnitt 3.3.3).

En annan rättslig fråga som behöver belysas är hur en avreglering av begreppet karta i plan- och bygglagstiftningen inverkar på kommuners möjlighet att hävda upphovsrätt för kartor enligt upphovsrättslagen. (s. 21 avsnitt 3.3.1)

Ytterligare en fråga som bör beaktas är att digitala koordinater för fastighetsgränser idag inte har rättsverkan och inte alltid är av god kvalitet. Skulle en plangräs som placeras med intention att följa en fastighetsgräns ges rättsverkan, så behöver konsekvenser och hantering av detta utredas.

Även konsekvenser för fastighetsregistret behöver utredas närmare för att kunna ta ställning till förslaget. Dagens registrering medför bland annat att detaljplanens yta sammankopplas med de av detaljplanen berörda fastigheterna, vilket inte tydligt säkerställs i föreslagen lösning. Lantmäteriet anser att relationen mellan den föreslagna databasen och en framtida strategi för fastighetsregistrets planinformation behöver utredas och beskrivas tydligt. En ny plandatabas skulle innebära två nationella sammanställningar av detaljplaner.

I den nya lydelsen av 5 kap. 32 § PBL föreslås att fastighetsförteckningen fortsatt ska skickas till lantmäterimyndigheten särskilt. Lantmäteriet bedömer att det bör utredas om fastighetsförteckningen alls ska skickas till Lantmäteriet alternativt om den enbart ska skickas efter begäran.

I nuvarande lydelse av 3 kap. 32 § PBL anges att kommunen ska skicka detaljplanen till lantmäterimyndigheten inom två veckor från att den vunnit laga kraft. I den föreslagna nya lydelsen saknas en sådan tidsangivelse. Lantmäteriet bedömer att det är viktigt att det säkerställs att kommunerna

överför detaljplanerna till plandatabasen skyndsamt. Därutöver bedömer Lantmäteriet att vi bör få ett meddelande om att planen överförs.

Övergripande konsekvenser av förslaget

Eftersom förslaget innebär att kommunerna måste använda sig av en den föreslagna lösningen bedömer Lantmäteriet att det kommunala självstyret påverkas. (s. 32)

Utredningen väcker flera principiella frågor om hur digitala handlingar ska hanteras i framtiden. Lantmäteriet uppfattar att ett snabbt genomförande har prioriterats vid framtagande av förslaget och förordnar att arbetat med att få fram en framtidssäkrad digital samhällsbyggnadsprocess prioriteras. En sammanhållen samhällsbyggnadsprocess ställer särskilda krav på tillgång till informationen i planprocessens olika steg för lantmäterimyndigheterna. Exempelvis har lantmäterimyndigheterna behov av att på ett lättåtkomligt sätt få information från planprocessen vid fler skeden av densamma och inte endast när informationen finns lagrad i den föreslagna nationella databasen. Ett scenario i en sammanhållen samhällsbyggnadsprocess är att processerna för att ta fram detaljplan och för fastighetsbildning löper parallellt och samtidigt.

Lantmäteriet vill avslutningsvis upplysa om att en e-arkivlösning för den omfattande information utöver detaljplaner som bevaras i Arken ändå behöver komma till stånd.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Susanne Ås Sivborg.

I den slutliga handläggningen har även deltagit ställföreträdande generaldirektören Anders Lundquist, juristerna Malgorzata Drewniak, Tove Korske, Johanna Forsberg och Berit Wennström, lantmätarna Thomas Holm och Lennart Gustafsson, verksamhetsstrateg Jimmi Mohlin, arkivkonsult Lars Johan Lundqvist, gruppchef Rebecka Schantz och enhetschef Malin Klintborg, den sistnämnde föredragande.

För Lantmäteriet



Susanne Ås Sivborg
Generaldirektör