

**RÄTTSUTREDNINGAR OCH RÄTTSLIGA STÄLLNINGSTAGANDEN**

# Nationell Geodataplattform

## I. Sammanfattning

Detta dokument utgör en bilaga till Lantmäteriets slutrapport i regeringsuppdraget – *att etablera en digital infrastruktur för tillgängliggörande av standardiserade dataset i samhällsbyggnadsprocessen*. Syftet med dokumentet är att sammanfatta de rättsutredningar och rättsliga ställningstaganden som Lantmäteriet gjort i detta uppdrag och föregående uppdrag, och som ligger till grund för den första versionen av den nationell geodataplattform (NGP).

Det rättsliga stödet för den första versionen av NGP (januari 2022) består av

- Lantmäteriets samordningsroll enligt 4 § första stycket förordningen med instruktion för Lantmäteriet och 2 kap. 1 § förordningen om geografisk miljöinformation (samordnaren),
- Lantmäteriets roll som datavärd för producenters räkning enligt 4 § andra stycket förordningen med instruktion för Lantmäteriet (datavärden),

Det rättsliga stödet för att tillgängliggöra datamängder i den första versionen av NGP är

- kommuners informationsansvar enligt 3 kap. 17 § 3 p förordningen om geografisk miljöinformation samt samverkan enligt 8 § förvaltningslagen (producenten).

Information som tillgängliggörs via NGP ska följa specifikationer som följer av ett anslutningsavtal (producentavtal) mellan producenten och samordnaren. Ett krav är att informationen som tillgängliggörs i NGP ska vara offentlig. Det innebär i praktiken att informationen ska vara granskad utifrån ett sekretess- och säkerhetsskyddsperspektiv av producenten.

När en ny datamängd ska kunna tillgängliggöras i NGP ska Lantmäteriet alltid göra en analys som inbegriper Informationsklassificering och riskanalys enligt gällande lagstiftning. Vid behov ska samråd ske med Försvarmakten, Säkerhetspolisen (SÄPO) och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), enligt överenskomna processer och metoder. Digital åtkomst till informationen ska utformas så att kraven enligt analyserna ovan följs.

NGP består av tjänster som låter producenten tillgängliggöra sin information till användare (konsumenter). Producenten är personuppgiftsansvarig för de personuppgifter som den tillgängliggör genom egna

informationshanteringstjänster eller med stöd av datavärdskapet. Datavärden är personuppgiftsbiträde för personuppgifter som den lagrar och tillgängliggör för producenters räkning. Ett krav som ställs på NGP är att det ska finnas inbyggt integritetsskydd. Personuppgifter ska inte vara sökbara för externa användare och onödiga kopior av personuppgifter ska inte skapas i plattformen. Funktionalitet för radering av personuppgifter ska finnas i plattformen.

Lantmäteriet är personuppgiftsansvarig för den personuppgiftsbehandling som den utför inom ramen för sin roll som samordnare, exempelvis vid avtalsingående och supportverksamhet.

Lantmäteriet bedömer att det rättsliga stödet som beskrivits översiktligt ovan, är tillräckligt för att kunna etablera infrastrukturen för några få datamängder. För att kunna skala upp infrastrukturen till 150 datamängder krävs dock en ny sammanhållen lagstiftning för informationsförsörjning med geodata genom NGP och anpassningar i befintliga registerförfattningar, särskilt kring fastighetsregistret.

## Innehållsförteckning

<b>1. SAMMANFATTNING</b>	<b>1</b>
<b>2. SYFTE OCH BAKGRUND</b>	<b>5</b>
<b>3. TILLVÄGAGÅNGSSÄTT OCH METOD FÖR DET RÄTTSLIGA ARBETET</b>	<b>5</b>
<b>4. RÄTTSLIGA BEDÖMNINGAR OCH STÄLLNINGSTAGANDEN</b>	<b>6</b>
4.1. SAMORDNINGSANSVAR OCH ANSVAR SOM DATAVÄRD	6
4.2. PRODUCENTENS ANSVAR	7
4.3. RÄTTSLIG GRUND FÖR TILLGÄNGLIGGÖRANDE AV INFORMATION	7
4.4. OFFENTLIGHET OCH SEKRETESS	8
4.5. INTEGRITETSSKYDD	9
4.6. INFORMATIONSSÄKERHET	10
4.7. AVTALSHANTERING	11
4.7.1. <i>Klickavtal</i>	11
4.8. ÖVRIGA RÄTTSLIGA ÖVERVÄGANDEN	11
4.8.1. <i>Tillämpning av statsstödsreglerna</i>	11
4.8.2. <i>Anmälningsplikt för tekniska specifikationer</i>	12
4.8.3. <i>Direktåtkomst</i>	12
4.8.4. <i>Arkivfrågor</i>	13
4.8.5. <i>Översiktsbild av detaljplaner (planmosaik)</i>	13
4.8.6. <i>Påverkan på registerförfatningar</i>	13
4.8.7. <i>Producenters licensavgifter</i>	14
4.8.8. <i>Upphandlingsfrågor</i>	14
4.9. INTERNA STYRANDE DOKUMENT FÖR LANTMÄTERIET	14
<b>5. FORTSATTI BEHOV AV UTREDNING OCH FÖRFATTNINGSPUTVECKLING</b>	<b>15</b>

## Förkortningar

ABT	Adress, Byggnad, Topografi (namn på avtal)
AST	Avtal, support och tillgängliggörande (namn i projekt)
EUF	Fördraget om EU:s funktionssätt
FGM	Förordningen (2021:1770) om geografisk miljöinformation.
FIL	Förordning (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet
FL	Förvaltningslagen (2017:900)
FM	Försvarsmakten
FRF	Förordning (2000:308) om fastighetsregister
FRL	Lag (2000:224) om fastighetsregister
KL	Kommunallagen (2017:725)
LGM	Lag (2010:1770) om geografisk miljöinformation
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
NGP	Nationella geodataplattformen
OSL	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
PBL	Plan- och bygglagen (2010:900)
PUB	Personuppgiftsbiträdesavtal
RSA	Risk- och sårbarhetsanalys
SKR	Sveriges Kommuner och Regioner
SSL	Säkerhetsskyddslag (2018:585)
SÄPO	Säkerhetspolisen
URL	Lag (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk

## 2. Syfte och bakgrund

Detta dokument utgör en bilaga till Lantmäteriets slutrapport i regeringsuppdraget – *att etablera en digital infrastruktur för tillgängliggörande av standardiserade dataset i samhällsbyggnadsprocessen*. Syftet är att ge en översiktlig bild och sammanställning över de viktigare juridiska ställningstagandena och utredningarna som gjorts för att kunna etablera NGP. I viss mån tas även resultaten från juridiska utredningar från tidigare uppdrag upp när det är relevant för förståelsen av de frågor som hanteras i det nuvarande uppdraget. Juridiska frågor som återstår att utreda och som har identifierats inom det här uppdraget tas också upp. När NGP utvecklas i framtiden kan de nuvarande ställningstagande komma att behöva revideras i takt med att förutsättningarna ändras.

Lantmäteriet har sedan 2016 arbetat på uppdrag av regeringen med att skapa förutsättningar för digitalisering inom samhällsbyggnadsprocessen. Arbetet har fokuserat på behovet av en nationell, standardiserad och digital åtkomst till geodata i samhällsbyggnadsprocessen. I detta arbete har Lantmäteriet systematiskt och stegvis analyserat de rättsliga förutsättningarna för ett sådant samordnat och digitalt tillgängliggörande av geodata.

Den första versionen av NGP är igång från den 1 januari 2021 och tillämpas initialt enbart på två datamängder: detaljplaner och information om byggnader.<sup>1</sup>

Begreppet *nationell geodataplattform* används i detta dokument som synonym till *infrastruktur för geodata*. Med nationell geodataplattform menas här geodata och geodatatjänster, specifikationer, ramverk, metadata, avtal om tillgängliggörande och utnyttjande, samt mekanismer, processer och förfaranden för samordning och övervakning.

För att använda samma begrepp som har använts i andra handlingar i uppdraget benämns hädanefter dataset som datamängd och den digitala infrastrukturen för tillgängliggörande främst som NGP.

NGP är förenklat uttryckt en digital miljö där dataproducenten gör sin geodata tillgänglig. Datakonsumenten inom samhällsbyggnadsprocessen ges som utgångspunkt tillgång till all den information den behöver – oavsett vem som har producerat den.

## 3. Tillvägagångssätt och metod för det rättsliga arbetet

Det rättsliga arbetet har pågått under flera år i olika faser. Under 2018-2019 utredde Lantmäteriet de övergripande rättsliga förutsättningarna för NGP. Initialt inriktades arbetet på att säkerställa att den tänkta verksamheten kring NGP har stöd i rättsordningen. Det ledde till att Lantmäteriet så småningom föreslog författningsändringar som stärkte det rättsliga stödet dels för Lantmäteriet, dels för kommunerna avseende detaljplaner.

---

<sup>1</sup> NGP beskrivs i Lantmäteriets regeringsrapport *Uppdrag att etablera en digital infrastruktur för tillgängliggörande av standardiserade dataset i samhällsbyggnadsprocessen*, 2021-01-26, dnr LM2020002393.

Sedan ovan nämnda regeringsuppdrag meddelats till Lantmäteriet har juridikarbetet bedrivits inom ramen för ett projekt på övergripande nivå samt inom två delprojekt Datavärdsskap och Avtal, Support och Tillgängliggörande (AST). Arbetet har bedrivits genom att jurister på uppdrag av verksamheten har tagit fram nödvändiga rättsutredningar, gjort avtalsgranskningar m.m. Projektet har bedrivits med en agil projektmodell där juridiska leveranser har skett inom sprintar och demonstrerats vid uppdragsmöten.

Fortsättningsvis kommer juridikarbetet bedrivas löpande inom verksamheten för att säkerställa en rättssäker hantering med de förändringar som behöver ske. Exempelvis kommer avtalsmodeller att behöva vidareutvecklas, informationssäkerhetsarbete följas upp och tekniska funktioner vidareutvecklas på ett sätt som säkerställer att myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och rättssäkert.

## 4. Rättsliga bedömningar och ställningstaganden

### 4.1. Samordningsansvar och ansvar som datavärd

Lantmäteriet har enligt 4 § första stycket förordning (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet (FIL) ett nationellt samordningsansvar för produktion, samverkan, tillhandahållande och utveckling inom geodataområdet. Samordningsrollen i NGP ryms inom bestämmelsens tillämpningsområde.

Därutöver har Lantmäteriet ett samordningsansvar enligt 2 kap. 1 § förordningen (2021:1770) om geografisk miljöinformation (FGM). Det samordningsansvaret omfattar dock ett snävare område än samordningsansvaret enligt 4 § FIL.

Lantmäteriet har enligt 4 § andra stycket FIL även till uppdrag att åt andra statliga myndigheter och åt kommuner lagra och tillgängliggöra sådan information som de berörda parterna kommer överens om.

Nämnda 4 § andra stycket har tillkommit efter en författningsändring 1 januari 2021<sup>2</sup> i enlighet med författningsförslag som lämnades i delrapporten<sup>3</sup> för regeringsuppdraget *att verka för en smartare samhällsbyggnadsprocess*. De skäl som föranledde författningsändringen var att Lantmäteriet inte ansågs ha rättsligt stöd för att agera datavärld åt andra. Utöver det hade även rollen datavärdskap kunnat betraktas som en upphandlingspliktig tjänst om någon författningsreglering inte kommit till.<sup>4</sup>

Inom ramen för nämnda 4 § beslutar Lantmäteriet om nationella specifikationer för att tillgängliggöra informationsdelmängderna detaljplan och byggnad i infrastrukturen. Dessa regler är inte rättsligt bindande utan kravet på att följa specifikationerna grundar sig på ett frivilligt åtagande i samband

<sup>2</sup> Förordning (2020:906) om ändring i förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet.

<sup>3</sup> Lantmäteriets regeringsrapport, *Nationellt tillgängliggörande av digitala detaljplaner*, 2019-01-31, Lantmäteriets dnr. 519-2018/2889.

<sup>4</sup> Lantmäteriet, rättsutredningar, *Lantmäteriet som datavärd för kommunernas detaljplaner – ur ett upphandlingsperspektiv*, 2019-01-22, dnr. LM2019/001170; och *Rättslig grund för deltagande i plattformen*, 2019-02-28, Dnr. LM2019/001170.

med att en dataproducent ansluter sig till NGP. Då de nationella specifikationerna inte är att betrakta som föreskrifter finns inte något rättsligt krav på om och hur specifikationerna ska remitteras.<sup>5</sup> En föreskriftsrätt för de nationella specifikationerna kräver lagstöd. Frågan om behovet av sådan reglering behandlas närmare i regeringsuppdraget *Uppdrag att etablera nationellt ramverk för grunddata inom den offentliga förvaltningen*.<sup>6</sup>

## 4.2. Producentens ansvar

Det rättsliga stödet för kommuner att besluta om detaljplaner och byggnader finns i plan- och bygglagen (2010:900) (PBL). Begreppet producent används här i fråga om information som den beslutande myndigheten skapar (producerar) genom ett beslut enligt PBL.

Kommuner är informationsansvariga för detaljplaner och Lantmäteriet för byggnadsinformation enligt 5 § lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation (LGM) jämte 3 kap. 15 och 17 §§ förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation (FGM). Den byggnadsinformation som Lantmäteriet ansvarar för regleras i lagen (2000:224) om fastighetsregister (FRL) och förordningen (2000:308) om fastighetsregister (FRF).

Informationsansvaret innebär enligt 5 § LGM att den ansvariga myndigheten är skyldig att medverka i det så kallade sammanhängande systemet för geografisk miljöinformation genom att hålla information och informationshanteringstjänster tillgängliga för andra som medverkar i eller använder systemet.

Nämnda regler innebär inte någon skyldighet att ansluta till NGP, utan en informationsansvarig enligt 5 § LGM kan välja att tillgängliggöra information och tjänsterna självständigt, så länge de följer vissa standarder enligt den lagstiftningen. En anslutning underlättar dock i praktiken att ansvaret uppfylls och underlättar samtidigt för användarna att få en samordnad och standardiserad åtkomst till informationen.

Anslutningen till NGP är alltså för närvarande inte särskilt författningsreglerad utan baseras på samverkan enligt 8 § förvaltningslagen (2017:900) (FL).

Lantmäteriet kommer enligt producentavtalet att ta fram informationshanteringstjänster som hjälper kommunerna att uppfylla sitt informationsansvar enligt LGM och FGM.<sup>7</sup> Det gäller de datamängder som är tillgängliggjorda via NGP.

## 4.3. Rättslig grund för tillgängliggörande av information

Lantmäteriet har gjort en allmän bedömning av att den rättsliga grunden för kommuners tillgängliggörande av detaljplaner genom NGP. Den rättsliga grunden är främst informationsansvaret enligt LGM och FGM. Varje

<sup>5</sup> Lantmäteriet, rättsutredning, *Nationella specifikator för detaljplan och byggnad*, 2020-02-18, dnr LM2020002393.

<sup>6</sup> Regeringsuppdrag *Uppdrag att etablera ett nationellt ramverk för grunddata inom den offentliga förvaltningen*, Infrastrukturdpartementet dnr 2019/0337/DF, I2019/01361/DF, I2019/01412/DF, I2019/01447/DF, 2021-01-29.

<sup>7</sup> Mall för producentavtal, version: 1.2, [Producentavtal för Nationella geodataplattformen ver 1.2 \(lantmateriet.se\)](#), läst 2022-01-24.

producent ska dock självständigt bedöma om det finns stöd för att tillgängliggöra aktuell datamängd i NGP.

Den rättsliga grunden Lantmäteriets tillhandahållande av tjänsten att tillgängliggöra information i egenskap av datavärd framgår av 4 § andra stycket FIL

Motsvarande informationsansvar för information om byggnader är för närvarande författningsreglerat för Lantmäteriet. Detta kan behöva ses över i samband med en översyn av lagstiftningen kring fastighetsregistret.

Bakgrunden till att informationsansvaret för byggnadsinformation ligger på Lantmäteriet är främst att information om byggnader ingår som en informationsdelmängd i fastighetsregistret, se 1 § förordningen (2000:308) om fastighetsregister (FRF). Enligt 60 § FRF får Lantmäteriet besluta att uppgifter om byggnad i en kommun ska föras i byggnadsdelen efter att en kommun har begärt det. I praktiken sker detta genom att en kommun tecknar ett s.k. ABT-avtal med Lantmäteriet.<sup>8</sup> Det är alltså inte obligatoriskt att registrera byggnadsinformation i fastighetsregistret, utan registrering förutsätter att respektive kommun och Lantmäteriet har kommit överens om det. Kommuners tillgängliggörande av byggnadsinformation via NGP kommer därför initialt att baseras på samverkansavtal.

Öppna data-utredningen (SOU 2020:55) har föreslagit en ny generell bestämmelse för tillgängliggörande av information på eget initiativ, se 2 kap. 1 § i förslaget till lag om öppna data och vidareutnyttjande av information från myndigheter och offentliga företag. Lagen förväntas träda i kraft under 2022. När de nya reglerna är på plats, behöver det analyseras vidare i vilken utsträckning en dessa regler kan komma att utgöra en grund för tillgängliggörande via NGP.

#### 4.4. Offentlighet och sekretess

Lantmäteriet har bedömt att information som hanteras inom rollen datavärd har bedömts utgöra allmän handling (hos Lantmäteriet) enligt tryckfrihetsförordningen (TF). Några undantag från reglerna om allmän handling (t.ex. 2 kap. 13 § TF) har inte bedömts aktuella. Bakgrunden till bedömningen är främst att syftet med hanteringen hos datavärden är att informationen ska spridas vidare till samhället på ett samordnat sätt. Detta innebär att datavärden måste kunna ha viss insyn i den information som hanteras, för att uppnå nämnda syfte.<sup>9</sup>

Den långsiktiga målbilden för NGP är att den behöver kunna hantera information som kan tillgängliggöras med stöd av sekretessbrytande bestämmelser.<sup>10</sup> Exempelvis finns det sekretessbrytande bestämmelser för geografisk miljöinformation enligt 10 kap. 5 a § och 5 b § offentlighets- och sekretesslagen (OSL). Målbilden kräver dock att det rättsliga stödet för

<sup>8</sup> ABT står för Adress, byggnad och topografi.

<sup>9</sup> Lantmäteriets regeringsrapport, *Nationellt tillgängliggörande av digitala detaljplaner*, 2020-01-31, Lantmäteriets dnr 519-2018/2889, s. 24.

<sup>10</sup> Lantmäteriets regeringsrapport, *Nationellt tillgängliggörande av geodata i samhällsbyggnadsprocessen*, 2020-04-26, Lantmäteriets dnr 519-2018/2889, s. 42.

infrastrukturen stärks och tydliggörs genom en övergripande reglering såsom en ny geodatalag eller liknande. Behovet av regelutveckling har Lantmäteriet beskrivit i tidigare regeringsuppdrag<sup>11</sup> och utvecklas vidare i kapitel 5 i det här dokumentet. Den första versionen av infrastrukturen har därför avgränsats till tillgängliggörande av enbart som inte omfattas av sekretess.

Arbetet med att säkerställa att enbart offentlig information tillgängliggörs har bedrivits i processen för informationssäkerhet och vid utformningen av specifikationer för datamängder. Slutsatserna från det arbetet har påverkat villkoren i producentavtalet. Se vidare nedan i kapitel 4.6 om informationssäkerhet.

#### 4.5. Integritetsskydd

Utredningar har genomförts löpande i projektet utifrån framtaget metodstöd för att säkerställa att dataskyddslagstiftningens krav efterlevs. I ett första skede har ansvarsfördelningen utretts där det har fastställts vilket ansvar olika aktörer i NGP har. Lantmäteriet har i egenskap av samordnare bedömts vara personuppgiftsansvarig för den personuppgiftsbehandling som den utför inom ramen för sitt uppdrag i samband med exempelvis avtalsingående och supportverksamhet.

Producenterna är personuppgiftsansvariga för de uppgifter som de levererar in i NGP genom egna informationshanteringstjänster eller med stöd av datavärden. Datavärden har bedömts vara personuppgiftsbiträde för de uppgifter som den lagrar och tillgängliggör för producenters räkning.<sup>12</sup>

Lantmäteriet har tagit fram ett personuppgiftsbiträdesavtal för NGP<sup>13</sup>. Avtalet har utformats med den danska tillsynsmyndighetens standardavtalsklausuler<sup>14</sup> som förlaga och Lantmäteriet har även beaktat SKR:s avtalsmall<sup>15</sup>.

Utredningen som genomförts gällande övriga dataskyddsaspekter innehåller bland annat en redovisning av personuppgifter, kategorier av registrerade som behandlas och en bedömning att det inte finns behov av att göra en konsekvensbedömning för de behandlingar av personuppgifter som sker inom Lantmäteriets roll som samordnare. Även samordnarens efterlevnad av de grundläggande principerna samt utredning kring behandlingens rättsliga grund finns dokumenterade.<sup>16</sup>

I samma utredning har datavärdens skyldigheter enligt dataskyddslagstiftningen i egenskap av personuppgiftsbiträde bedömts. I utredningen tydliggörs för vilka frågor som den personuppgiftsansvariga producenten har ett

<sup>11</sup> Lantmäteriets regeringsrapport, *Nationellt tillgängliggörande av geodata i Samhällsbyggnadsprocessen*, 2020-04-26, dnr 519-2018/2889; särskilt bilaga 1.

<sup>12</sup> Lantmäteriet, rättsutredning, *Fördelning av personuppgiftsansvar och personuppgiftsbiträderskap*, 2020-06-09, Dnr LM2020002393.

<sup>13</sup> Mall för personuppgiftsbiträdesavtal <https://www.lantmateriet.se/globalassets/smartare-samhallsbyggnadsprocess/dokument-ssb/pubavtal-geodaplattformen.pdf>, läst 2022-01-24.

<sup>14</sup> <https://www.imy.se/nyheter/danska-bitradesavtal-kan-anvandas-i-sverige/>, läst 2022-01-31.

<sup>15</sup> [https://skr.se/download/18.544e1c0b1784a9073923b5e9/1617210543198/pub-avtal%20revision%202020-01-02\\_slutlig.docx](https://skr.se/download/18.544e1c0b1784a9073923b5e9/1617210543198/pub-avtal%20revision%202020-01-02_slutlig.docx), läst 2022-01-31.

<sup>16</sup> Lantmäteriet, rättsutredning, *Dataskyddsförfrågor i infrastrukturen*, 2020-06-15, Dnr LM2020002393.

utpekade ansvar för enligt dataskyddslagstiftningen, men några ställningstaganden har inte gjorts för personuppgiftsansvariga producenters räkning.

Utredningen omfattar inbyggt dataskydd. I den utreds och redogörs för behov av olika åtgärder, såsom att personuppgifter inte är sökbara för externa användare, att onödiga kopior inte skapas och att funktionalitet för radering finns i NGP.

Hur utövande av de registrerades rättigheter ska hanteras framgår av personuppgiftsbiträdesavtalet. I personuppgiftsbiträdesavtalet anges bland annat att personuppgiftsbiträdet ska hänvisa registrerade till rätt personuppgiftsansvarig samt bistå personuppgiftsansvariga på begäran vid hantering av olika rättigheter.

Därutöver har informationsklassning genomförts för de datamängder som hanteras i NGP för detaljplaner och byggnad samt personuppgiftsbehandling som samordnaren utför.

#### 4.6. Informationssäkerhet

Lantmäteriet har även det utrett vilka författningar kopplade till informationssäkerhet som blir aktuella. De slutsatser som dragits är att Lantmäteriet utifrån gällande författningar behöver informationsklassa de informationsmängder som myndigheter hanterar inom ramen för NGP. Lantmäteriet behöver även inom ramen för sin riskanalys för informationssäkerhet genomlys de risker och hot som kan finnas vid viss hantering. Resultatet från informationsklassningen och riskanalysen omvandlas till olika konkreta säkerhetsåtgärder som gör att NGP når en accepterad skyddsnivå. Under 2020 och 2021 har därför flera informationsklassningar samt riskanalyser genomförts.

Lantmäteriet har även identifierat ett behov att analysera och hantera informationsmängder utifrån säkerhetsskyddslagstiftningens (SSL) bestämmelser. Ansvaret gäller både Lantmäteriet och deltagande producenter. Det har i samband med analyser konstaterats att uppgifter utifrån säkerhetssynpunkt kan bli känsliga i samband med sammanställningar. Med anledning av detta har Lantmäteriet tagit fram en metod som utifrån de krav som ställs i säkerhetsskyddslagstiftningen ska säkerställa att NGP och tillgängliggörandet av informationsmängder utformas och sker i enlighet med gällande lagkrav. Bland annat genomförs riskanalys avseende vilka sammanställningar det går att skapa utifrån tjänsterna i NGP. I metoden ingår att samverka med Försvarmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt Säkerhetspolisen.

Standardisering sker genom en kravställning att producenterna förbinder sig att följa specifikationer. Kravställning genom specifikationer bidrar i första hand till kontroll över tillgängliggörandet av referensdata. Specifikationerna ska inte tillämpas på information som tillgängliggörs i ostrukturerad form såsom PDF-filer som innehåller detaljplaninformation.

I syfte att säkerställa att endast datamängder som utifrån ett informationssäkerhetsperspektiv är lämpade för nationellt tillgängliggörande inkluderas i NGP, finns det krav i producentavtalet på producenten enbart får tillgängliggöra information som inte omfattas av sekretess.

## 4.7. Avtalshantering

Lantmäteriet har tagit fram avtal för anslutning av producenter till NGP. Avtalet reglerar parternas åtaganden i egenskap av producenter, samordnare och datavärd. Producentavtalet är ett generellt avtal för anslutning till NGP och reglerar inte hanteringen av enskilda datamängd. Avtalsdokument för producenter utgörs av ett anslutningsavtal, samt vid behov ett tillhörande personuppgiftbiträdeavtal som reglerar Lantmäteriets ansvar som personuppgiftsbiträde i rollen som datavärd.<sup>17</sup>

För konsumenters anslutning har Lantmäteriet bedömt att något licensavtal eller liknande inte behöver tecknas. En konsument ansluter sig genom att skapa ett användarkonto på Lantmäteriets hemsida. Konsumenten behöver acceptera de användarvillkor som gäller vid användning av tjänsten.<sup>18</sup>

### 4.7.1. KLICKAVTAL

Lantmäteriet har utrett om det finns rättsliga förutsättningar för avtalsslut genom klickavtal, vilket är avtal som ingås digitalt genom att avtalsparten accepterar villkoren genom att klicka i en ruta. Lantmäteriet har kommit fram till att det inte finns några hinder för att teckna anslutningsavtal eller personuppgiftsbiträdesavtal för producent genom klickavtal.<sup>19</sup> Tecknandet av personuppgiftsbiträdesavtal förutsätter dock att det kan undertecknas. Klickavtal har inte implementerats.

## 4.8. Övriga rättsliga överväganden

### 4.8.1. TILLÄMPNING AV STATSSTÖDSREGLERNA

För anslutning till NGP erbjuder Lantmäteriet en engångsersättning till kommuner. Ersättningen syftar till att kommunerna ska ha medel för att anpassa sina tekniska system för att det ska fungera med Lantmäteriets tekniska lösning för NGP.

Frågan huruvida en sådan engångsersättning kan utgöra otillåtet statsstöd enligt artikel 107.1 EUF-fördraget har utretts. Lantmäteriets slutsats är att en sådan engångsersättning inte uppfyller kriterierna för statsstöd (framför allt kriterierna ekonomisk verksamhet och påverkan på konkurrens och

<sup>17</sup> 4. Du som producent | Lantmäteriet ([lantmateriet.se](https://www.lantmateriet.se)), läst 2022-01-24.

<sup>18</sup> För information om hur konsument ansluter sig samt tillhörande användarvillkor, se : <https://www.lantmateriet.se/sv/webb/smar-tare-samhallsbyggnadsprocess/nationell-geodataplattform/du-som-konsument/>, läst 2022-01-24.

<sup>19</sup> Lantmäteriet, rättsutredning, *Rättsliga krav för avtalsslut och möjligheterna att använda klickavtal*, 2020-11-02, Dnr LM2020002393.

samhandel), och utgör därmed inte ett sådant statsstöd som är otillåtet enligt EUF-fördraget.<sup>20</sup>

Lantmäteriet har beslutat att under en tillfällig period erbjuda kommunerna ersättningeni förskott. Lantmäteriets bedömer att det inte ändrar slutsatsen att ersättningen inte är statsstöd.

#### 4.8.2. ANMÄLNINGSPLIKT FÖR TEKNISKA SPECIFIKATIONER

Lantmäteriet har undersökt huruvida de nationella specifikationerna för detaljplan och byggnad utgör tekniska regler som är anmälningspliktiga enligt förordning (1994:2029) om tekniska regler.

Slutsatsen är att specifikationerna för byggnad och detaljplan inte är att betrakta som tekniska regler enligt 2 § första stycket p. 2 i förordning (1994:2029) om tekniska regler, eftersom:

- statens regleringar av egna e-tjänster inte omfattas av anmälningsplikten, samt att
- specifikationerna avser *strukturering av datamängder* och inte uttryckligen e-tjänster.<sup>21</sup>

Lantmäteriet har haft kontakt med Kommerskollegium i frågan och har därefter valt att inte anmäla de nationella specifikationerna.

Lantmäteriet har anmält en rekommendation om teknisk implementation av överföringsformat eftersom den riktar sig till andra myndigheter och inte enbart som ett led i att tillgängliga datamängder i NGP. Frysningsperioden efter anmälan har löpt ut.<sup>22</sup>

#### 4.8.3. DIREKTÅTKOMST

Frågan om formen av åtkomst till information i NGP har utretts särskilt. Utifrån befintliga rättskällor samt kartläggning som gjorts i avstämningar med den del av Lantmäteriets verksamhet som arbetar med att utveckla NGP har Lantmäteriet kommit fram till att information i NGP ges genom direktåtkomst. Bedömningen har gjorts utifrån det rättsliga ramverket i lagen och förordningen om geografisk miljöinformation, gällande dataskyddslagstiftning och offentlighets- och sekretesslagstiftning. Utifrån gällande förhållanden bedöms det inte föreligga skäl att förändra åtkomstformen till informationsmängderna. Bedömningen baseras på de nu aktuella informationsmängdernas art samt de förebyggande åtgärder såsom informationsklassning, standardisering och kravställning i avtal som omgärdar tillgängliggörandet.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Lantmäteriet, rättsutredning, *Är engångsersättning vid anslutning till den nationella geodataplattformen att betrakta som statsstöd?*, version 2020-12-1, Dnr LM2020002393.

<sup>21</sup> Lantmäteriet, rättsutredning, *Underlag för samråd med Kommerskollegium*, 2020-11-26, Dnr LM2020002393.

<sup>22</sup> EU-kommissionens anmälningsnummer 2021/335/S.

<sup>23</sup> Lantmäteriet, rättsutredning, *Direktåtkomst eller utlämnande på medium?*, version 2020-12-03, Dnr LM2020002393.

#### 4.8.4. ARKIVFRÅGOR

NGP är uppbyggd utifrån syftet att tillgodose behovet av ett nationellt tillgängliggörande av datamängder. Varken NGP i stort eller datavårdskapet har som syfte att vara ett e-arkiv för beslutshandlingar. I NGP tillgängliggörs enbart digitala kopior av relevanta datamängder som skapas hos producenten.

Lantmäteriet har undersökt hur arkivansvaret ser ut för information som behandlas i NGP.

Allmänna handlingar uppstår hos Lantmäteriet när myndigheten agerar datavård, i samordningsrollen m.m. De allmänna handlingarna behöver hanteras och arkiveras enligt gällande reglering.

Respektive producent har alltså fortsatt ett självständigt arkivansvar för de informationsmängder som skapas hos producent och sedermera tillhandahålls genom NGP.

Lantmäteriet har undersökt möjligheterna att fördela arkivansvar mellan datavård och producenter. Slutsatsen från utredningen var att det är mycket svårt att göra så mellan statliga myndigheter och kommuner och att det därför inte är lämpligt.<sup>24</sup> Utgångspunkten är därför att självständigt arkivansvar gäller för respektive aktör.

#### 4.8.5. ÖVERSIKTSBILD AV DETALJPLANER (PLANMOSAIK)

Lantmäteriet har undersökt rättsliga förutsättningar för att tillgängliggöra detaljplanehandlingar från Lantmäteriets databas som förs med stöd av förordningen (2011:58) om behandling av personuppgifter i Lantmäteriets databas för arkiverade handlingar. Frågan var om information i handlingar i databasen går att georeferera med uppgifter från fastighetsregistret, för att skapa en nationell översiktsbild, en så kallad planmosaik, som kan tillgängliggöras via NGP. Lantmäteriet har utrett om detta är rättsligt möjligt utifrån sekretess-, säkerhet- och dataskyddslagstiftning. I utredningen har Lantmäteriet också tagit hänsyn till myndighetens möjlighet att tillgängliggöra detaljplanehandlingar utifrån sitt offentliga åtagande.<sup>25</sup> Slutsatsen är att det finns rättsliga förutsättningar för att skapa en nationell planmosaik, men det krävs ytterligare arbete för att säkerställa att en sådan tjänst uppfyller de rättsliga kraven.

#### 4.8.6. PÅVERKAN PÅ REGISTERFÖRFATTNINGAR

Det finns redan registerförfattningar som styr NGP. I dagsläget, för byggnadsinformation, är främst lagen om fastighetsregister och förordningen om fastighetsregister tillämpliga. Byggnadsinformation ingår i fastighetsregistret enligt 60 § nämnda förordning. Fastighetsregistret kommer i fortsättningen att innehålla viss information om byggnader. Omfattningen av den information som registreras i registret får enligt nämnda bestämmelse bestämmas av Lantmäteriet, vilket kan komma att ändras mot bakgrund av att

<sup>24</sup> Lantmäteriet, rättsutredning, *Fördelning av arkivansvar i den nationella plattformen för geodataaccess*, 2019-11-08, Dnr LM2020002393.

<sup>25</sup> Lantmäteriet, rättsutredning, *Rättsliga förutsättningar för Nationell planmosaik*, 2020-04-20, Dnr LM2020002393.

byggnadsinformation i första hand ska tillgängliggöras direkt från källan genom NGP.

Andra informationsmängder som skapas av andra myndigheter än Lantmäteriet, och *ska* registreras i fastighetsregistret, behöver ses över innan de kan tillgängliggöras direkt från källan via NGP. Lagstiftningen kring fastighetsregistret behöver moderniseras i denna del, både utifrån innehållet i registret och ansvaret för nationell informationsförsörjning. Se vidare nedan kapitel 5 om behovet av fortsatt rättsutveckling.

#### 4.8.7. PRODUCENTERS LICENSAVGIFTER

Lantmäteriet har analyserat förutsättningar för att ta ut avgifter för producenters räkning i NGP.

Lantmäteriet ska enligt 30 § FIL ta ut avgifter för tillhandahållande av grundläggande geografisk information och fastighetsinformation samt upplåtelse av rätt att använda informationen. Upplåtelse av rätt att använda informationen baseras på databasskyddet enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (URL). Dessa regler gäller för Lantmäteriets tillhandahållande av byggnadsinformation ur fastighetsregistret.

Kommunerna hävdar också skydd enligt URL till sin data som finansieras delvis av skatt och delvis av avgifter med stöd av kommunallagen (2017:725) (KL). Kommunernas licenser och avgiftssättning kan skilja sig åt mellan kommunerna.

För att hantera den komplexa avgiftsmodellfrågan har Lantmäteriet avgränsat den första versionen av NGP till att gälla för enbart data som är öppen och därmed avgiftsfri. Av producentavtalet framgår att producenterna ska tillgängliggöra datamängderna under licens CC0 eller motsvarande. Det är med andra ord bara kommuners öppna data som kan ingå i den första versionen av NGP, där varken Lantmäteriet eller den enskilda kommunen har avgiftsanspråk med anledning av kommuners skydd enligt URL.<sup>26</sup>

#### 4.8.8. UPPHANDLINGSFRÅGOR

Frågor om upphandling aktualiserades i samband med etablering av rollen datavärd för Lantmäteriet. Rollen finansieras genom anslag, vilket innebär att kommuner som önskar nyttja datavärdens tjänster, inte behöver erlagga någon ersättning för dessa. Bland annat mot denna bakgrund har Lantmäteriet bedömt att lagen om offentlig upphandling inte tillämplig i detta fall.<sup>27</sup>

### 4.9. Interna styrande dokument för Lantmäteriet

Lantmäteriets arbetsordning har justerats med anledning av ändringen i 4 § andra stycket FIL. Bestämmelsen i instruktionen ger stöd för Lantmäteriet

<sup>26</sup> Lantmäteriet, rättsutredningar, *Avgiftsutredningen Kan Lantmäteriet ta betalt för kommunernas byggnadsinformation?*, 2020-06-16; och *Fortsättning avgiftsutredningen* 2020-08-28, Dnr LM2020002393.

<sup>27</sup> Lantmäteriets regeringsrapport, *Nationellt tillgängliggörande av digitala detaljplaner*, 2020-01-31, Lantmäteriets dnr 519–2018/2889, s. 36 samt remissvar från Upphandlingsmyndigheten på nämnda rapport, Upphandlingsmyndighetens dnr UHM-2020-0040.

att agera som datavärd. Enligt bestämmelsen ska Lantmäteriet inom geodataområdet åt andra statliga myndigheter och åt kommuner även lagra och tillgängliggöra sådan information som de berörda parterna kommer överens om. Begreppet datavärd är inte författningsreglerat, utan betraktas som ett arbetsnamn vid kommunikationen kring den nya rollen.

## 5. Fortsatta behov av utredning och författningsutveckling

Etableringen av plattformen för standardiserade datamängder innebär att rättsliga förutsättningar för infrastrukturen behöver säkerställas. Rättsliga förutsättningar har säkerställts för att kunna påbörja arbetet, men det krävs fortsatta rättsliga utvecklingsinitiativ för att säkra

- att det går att skala upp infrastrukturen till 150 eller fler datamängder,
- att den rättsliga styrningen inte sker i stuprör utan hänger ihop med den övergripande styrningen av samhällets grunddata och den förvaltningsgemensamma infrastrukturen, och att samarbeten mellan involverade aktörer når rätt grad av formalisering för att bli beständig, samt att
- att EU:s lagstiftning (bl.a. Öppna data direktivet, förslag till Data Governance Act mfl) kan inarbetas utifrån ett helhetsgrepp inom det rättsliga området som reglerar den svenska digitala infrastrukturen som helhet.

Lantmäteriet har haft som arbetshypotes att det behövs en ny nationell lagstiftning kring grunddata och den förvaltningsgemensamma infrastrukturen, där geodata är en del i ett sådant regelverk. Som ett första steg för att komma närmare en sådant helhetsgrepp, skulle geodata kunna fungera som en pilot, t.ex. genom en ny geodatalag. Anpassningen och moderniseringen av registerförfattningar behöver ske parallellt mot bakgrund av sådan ny lagstiftning, för att tydliggöra att de nationella statliga registrens roll i en nationell infrastruktur för informationsförsörjning.<sup>28</sup> Även i denna del kan en pilot-registerlagstiftning underlätta som ett första steg, och påbörja den översyn av registerförfattningar som föreslogs av Informationshanteringsutredningen (SOU 2015:39).

Principiella frågor som behöver utredas av en statlig utredning i sammanhanget beskrivs i delrapporterna *Uppdrag att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte - Bilaga författningspromemoria* och *Samordnad hantering av grunddata*.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Lantmäteriets regeringsrapport, *Nationellt tillgängliggörande av geodata i samhällsbyggnadsprocessen*, 2020-04-26, Lantmäteriets dnr 519-2018/2889, bilaga 1.

<sup>29</sup> Regeringsuppdrag *Uppdrag att etablera ett nationellt ramverk för grunddata inom den offentliga förvaltningen*, Infrastrukturdepartementet dnr I2019/0337/DF, I2019/01361/DF, I2019/01412/DF, I2019/01447/DF samt regeringsuppdrag *Uppdrag att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte*, Infrastrukturdepartementet dnr I2019/03306/DF, I2019/01036/DF, I2019/01361, I2019/02220/DF.

Under 2021 har Lantmäteriet fokuserat på behovet av en översyn av lagstiftningen kring fastighetsregistret, och utifrån det perspektivet fördjupat sig i nämnda principiella frågor som behöver utredas av en statlig utredning.

De huvudsakliga frågorna i en sådan utredning, som skulle kunna säkra det rättsliga stödet enligt ovan, handlar om att:

- Införa ansvarsreglering för inflödet av information till eller via Lantmäteriet, som bygger på principen om hämtning från källan. Detta innebär inte att den ansvarsreglering som gäller idag enligt fastighetsregisterlagstiftningen ska tas bort. Den regleringen ska fortsatt tillämpas där det är nödvändigt.
- Tydliggöra Lantmäteriets ansvar utifrån ett grunddataperspektiv i följande fall:
  - Lantmäteriets ansvar för myndighetens nationella digitala grunddatatjänster, mot bakgrund av myndighetens kärnuppdrag.
  - Lantmäteriets ansvar för den nationella plattformen för geodata genom vilken dataproducenter kan tillgängliggöra sina data.