

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet

Yttrande över Boverkets rapport (2021:27) Översikts- och regionplan i en digital miljö

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Boverket föreslår en ändring i 2 kap. 5 § plan- och byggförordningen (2011:338), PBF, innebärande att översikts- och regionplaner ska utformas så att uppgifterna i dem kan tillgängliggöras och behandlas digitalt. Ändringen innebär att motsvarande regler som gäller för detaljplan och planbeskrivning även kommer att omfatta översiktsplaner och regionplaner som påbörjas efter 31 december 2026. Utöver detta anges att grundkraven för digital överföring av översikts- och regionplaner, samt standardisering av informationsmängderna i översiktsplaner, behöver förtydligas i föreskrifter och allmänna råd. Rapporten innehåller överväganden kring vägval som behöver göras i det fortsatta arbetet.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Det anges att Boverket, som ett led i att uppfylla den svenska digitaliseringsstrategins mål om en effektiv samhällsplaneringsprocess som bidrar till en god, säker och hållbar livsmiljö, fått regeringsuppdrag sedan år 2017 för att verka för en enhetlig digital tillämpning av plan- och bygglagen (2010:900), PBL. Verket har hittills tagit fram föreskrifter om detaljplan, allmänna råd om redovisning av reglering i detaljplan och föreskrifter och allmänna råd om planbeskrivning för att dessa informationsmängder ska kunna tillgängliggöras och behandlas digitalt. Inom ramen för det senaste uppdraget ska Boverket föreslå hur översiktsplaner och regionplaner bör utformas i en digital miljö.

Det anges att alla kommuner enligt 3 kap. PBL ska ha en aktuell kommunomfattande översiktsplan. Översiktsplanen ska ange den långsiktiga utvecklingen för den fysiska miljön. Den ska också ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Kommuner har stor frihet att utforma sin översiktsplan efter de behov kommunen har, vilket bidragit till stora skillnader mellan hur olika översiktsplaner är utformade. Det anges att flertalet kommuner och regioner tar fram sin översikts- eller regionplan i en digital miljö, men att förutsättningarna för att utbyta, återanvända och bearbeta informationen i planen försvåras av att kommunerna, regionerna och andra aktörer saknar en gemensam begrepps- och informationsstruktur. Varje

enskild kommun spenderar dessutom stora resurser på framtagande av egna strukturer och databaser innan planarbetet kan påbörjas.

Det anges att enhetligt strukturerad information är en förutsättning för att översikts- och regionplaner ska kunna tillgängliggöras och behandlas digitalt på nationell nivå. Det kan skapa mervärden och avsevärt underlätta efterföljande processer såväl för kommun och region som för exploitörer, företag och statliga myndigheter. Om staten skapar förutsättningar för enhetlig informationshantering möjliggörs en utveckling av digitala processer som ger stor samhällsnytta. De främsta nyttorna med enhetligt standardiserade och strukturerade digitala översikts- och regionplaner är att information kan återanvändas i efterföljande skeden, att det finns goda förutsättningar för att underlätta tolkningen av planerna och att det är möjligt att göra jämförande analyser, vilket effektiviserar kommunernas, regionernas och länsstyrelsens arbete i planprocesser och efterföljande beslut. Med enhetligt strukturerade digitala planer kan information enkelt ärvas och återanvändas mellan de olika planformerna. Vissa delar av regionplanen kan exempelvis föras vidare till översiktsplanen och vissa delar av översiktsplanen förs vidare till detaljplanen, förhandsbesked eller bygglov.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Boverket anger att enbart vägledning inte är tillräckligt för att nå önskvärd samhällsnytta. Det anges att verket väglett om tillämpning av PBL för översiktsplaner sedan planformen infördes i den upphävda plan- och bygglagen (1987:10). Bland annat har verket tagit fram den s.k. ÖP-modellen, som beskrivs som en begrepps- och lagringsstruktur som ger vägledning till kommunerna i hur översiktsplanens information kan struktureras på ett enhetligt sätt. Det anges att trots vägledning och samverkan samt att många kommuner upplever stöd av ÖP-modellen har utvecklingen mot digitala översiktsplaner lett till att flera kommuner utvecklat egna informationsstrukturer och digitala lösningar, i olika format och struktur, som medför att det saknas möjligheter att utbyta, analysera, jämföra och använda information på ett effektivt och enhetligt sätt. Det anges att om standardiseringen dröjer finns snart flera hundra lösningar med data som inte är harmoniserad och därmed inte kan nyttjas som en strategisk resurs för andra än den som upprättat den.

Det anges vidare att det inför arbetet med att ta fram föreskrifter om digitala översikts- och regionplaner behöver göras ett antal vägval. Boverket anser att planinformationen i en översikts- eller regionplan ska hanteras i sin helhet. Grundkraven som behöver säkerställas i föreskrifter är därmed att informationsinnehållet i förvaltningsbeslutet måste kunna presenteras och återges i sin helhet. Informationen ska också kunna hanteras som smart geodata och sökbara texter i de delar där det bedöms som lämpligt. Det handlar inte om att all information ska vara fullständigt digitaliserad till minsta beståndsdel utan i stället till vilken grad den ska struktureras för att möjliggöra maskinell hantering, olika analyser och utsökningar utifrån användarbehoven. Det anges att graden av standardisering behöver ses över i föreskriftsarbetet. En hög grad av standardisering möjliggör fler utsökningar och fler analyser, men det ställer också högre krav på arbetsinsatsen då informationen behöver struktureras och delas upp mer än den görs idag.

Det anges vidare att föreskrifterna bör följas av allmänna råd och vägledning så att de bindande reglerna enbart omfattar grundkraven. Allmänna råd och vägledning kan sedan stödja kommuner och regioner med högre ambitionsnivå så dessa kan standardisera sin

information ytterligare för att skapa nytta för kommunerna och användarna av deras översiktsplaner. Samma avvägning behöver göras för regionplanerna så att dessa krav anpassas efter regionernas behov och förmåga.

Regelrådet gör följande bedömning. Det förekommer tydliga beskrivningar av effekterna av om ingen reglering kommer till stånd. Det förklaras även utförligt varför det inte bedöms tillräckligt med enbart vägledning och andra frivilliga åtgärder. Beskrivningen av andra alternativa lösningar omfattar framför allt överväganden kring de vägval som behöver göras i det fortsatta lagstiftningsarbetet, företrädesvis i kommande myndighetsföreskrifter och berör således inte direkt den nu föreslagna ändringen i PBF. Då det saknas detaljerade föreskriftsförslag är det naturligt att det även saknas mer detaljerade beskrivningar av alternativa lösningar i detta avseende. Regelrådet anser att det är positivt att redan nu peka på behov av kommande överväganden och förutsätter att dessa redovisas tillbörligt utförligt i kommande författningsförslag. Det hade även varit önskvärt med en redovisning av överväganden kring krav på digitalisering av befintliga översikts- och regionplaner.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Det redogörs översiktligt av flera EU-rättsakter och strategier kopplat till digitalisering, generellt och sektorsspecifikt. Det anges exempelvis att nya regler för öppna data ger nya förutsättningar för tjänsteutveckling, vilket medför ett nytt synsätt på datas värde, och som förutsätter nya nationella krav på affärsmodeller och regelutveckling. Andra EU-initiativ som omnämns är direktiven om hantering av personinformation (GDPR), miljöinformation (Inspire) och förenklad myndighetshantering (En väg in) samt eIDAS-förordningen som rör elektronisk identifiering, autentisering och betrodda tjänster. Det anges att Sverige idag inte fullt ut följer internationella och nationella standarder och regler för beskrivning av data och utbyte av data. Det anges bland annat att det i EU:s datastrategi tydligt poängteras att data är digitaliseringens kärna och att tillgången till data har en allmän påverkan på vårt sätt att producera, konsumera och leva och att förmågan att använda data är en förutsättning för innovation och tillväxt.

Regelrådet gör följande bedömning. Redovisningen av olika EU-initiativ är värdefull och sätter förslagen i rapporten i ett bredare sammanhang, vilket är positivt. Det saknas en uttrycklig redovisning och bedömning av de specifika författningsförslagets överensstämmelse med EU-rätten. Det hade varit relevant att hänvisa till eventuella EU-regler på plan- och byggområdet. Det hade också varit intressant att få en mer detaljerad beskrivning av i vilka avseenden Sverige idag inte fullt ut följer internationella och nationella standarder och regler för beskrivning av data och utbyte av data. Mot bakgrund av författningsförslagets karaktär finner Regelrådet emellertid beskrivningen tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det anges att ett lämpligt ikraftträdande är den 1 januari 2027, så att de materiella kraven i 2 kap. PBF kommer att omfatta de översikts- och regionplaner som påbörjas efter valet 2026.

Det anges att ikraftträdandedatumet bör ge kommuner och regioner goda förutsättningar att tillämpa föreskrifterna redan innan de träder i kraft den 1 januari 2027.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns viss redovisning av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande, men inget om eventuellt behov av speciella informationsinsatser. Mot bakgrund av att det specifika författningsförslaget i rapporten är så generellt hållet och att det inte föreslås träda i kraft förrän 2027 anser Regelrådet att beskrivningen av särskilda hänsyn till ikraftträdande är tillräcklig. Det borde dock ha funnits en översiktlig redovisning av eventuellt behov av speciella informationsinsatser.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar, men redovisningen av behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det anges att bygg- och anläggningssektorn är en av de största sektorerna i svensk ekonomi och att en relativt stor mängd företag därför potentiellt påverkas av krav på digitala region- och översiktsplaner. Det anges även att de företag som idag utvecklar programvara och databaser avsedda för att producera och hantera översikts- och regionplaner berörs.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en översiktlig och kortfattad, men tillräcklig, beskrivning av berörda företag utifrån bransch. Däremot saknas helt beskrivning av berörda företag utifrån antal och storlek. Detta är särskilt viktigt för de företag som utvecklar programvara och för vilka förslaget medför kostnader, men även för övriga företag för vilka förslaget enbart förväntas medföra positiva effekter.

Regelrådet finner därför redovisningen av berörda företag utifrån bransch godtagbar, men redovisningen utifrån antal och storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Boverket anger att förslagets påverkan på företag framför allt är av positiv karaktär då information tillgängliggörs vilket möjliggör innovation och affärsmöjligheter. Många exploatörer verkar över kommungränser och i hela landet. Möjligheten att söka ut potentiella utvecklingsområden från en nationell åtkomstpunkt med standardiserad information underlättar arbetet betydligt. Med en gemensam terminologi och struktur blir det även betydligt lättare att förstå och få överblick över vilka eventuella motstridiga intressen som kan finnas och som måste lösas i eventuella projekt. Eftersom detaljplaner tas fram med samma standardiserade begreppsstruktur, blir det enklare att matcha dessa planer mot överordnade planer.

För de företag som idag utvecklar programvara och databaser avsedda för att producera och hantera översikts- och regionplaner redovisas flera konsekvenser. En är att dessa företag måste anpassa sina produkter efter kraven på digitala region- och översiktsplaner för att möta sina kunders behov. Det anges att Boverket sedan 2020 tillhandahållit en databaslösning för ÖP-modellen till kommunerna, vilket Boverket avser att göra även fortsättningsvis. Detta anges vara till fördel för kommunerna men kan medföra en minskad affärsmöjlighet för systemleverantörerna. Det anges att det dock fortfarande kommer att finnas behov från kommunens sida att ha ett system för att hantera geodata. Digitala översiktsplaner och regionplaner kommer att medföra behov av användarvänliga verktyg för att rita planens olika kartor, producera texter, bilder, 3D-vusaliseringar och annan typ av media. Det kommer

också att finnas behov av att presentera region- och översiktsplaner på ett sådant vis att de uppfyller tydlighetskravet i PBL, webbtillgänglighetsdirektivet samt är generellt användarvänligt för de som ska ta del av planen såväl under processen som efter att den fått laga kraft. Kopplat till detta anger Boverket att en konsekvens för företagen är att deras potentiella kunder kommer att ställa samma grundläggande krav på produkterna med hänvisning till gällande föreskrifter och ÖP-modellen, motsvarande den utveckling som skett för detaljplan.

Regelrådet gör följande bedömning. Det förekommer en översiktlig och kvalitativ beskrivning av förslagets effekter för berörda företag, men det saknas helt kvantifieringar. Det hade varit önskvärt med åtminstone några kvantitativa exempelberäkningar. Mot bakgrund av det föreliggande författningskravets generella karaktär, får beskrivningen dock anses tillräcklig i detta ärende. Regelrådet förutsätter dock att fler utförliga och kvantifierade redovisningar åtföljer kommande, mer detaljerade, föreskriftsförslag.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Det förekommer ingen redovisning av förslagets påverkan på konkurrensförhållanden. Mot bakgrund av förslagets karaktär finner dock Regelrådet denna avsaknad godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Det förekommer ingen redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden. Mot bakgrund av förslagets karaktär finner dock Regelrådet denna avsaknad godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det förekommer ingen redovisning av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Mot bakgrund av förslagets karaktär finner dock Regelrådet denna avsaknad godtagbar.

Sammantagen bedömning

Boverkets rapport innehåller mycket värdefull information och är väl strukturerad. Bakgrund och syfte med förslaget är utförligt beskrivet. Det är även kopplingen till och beroenden av andra initiativ och processer, både på den egna myndigheten och på andra myndigheter, och i ett nationellt och i ett EU-perspektiv. Det är vidare positivt att berörda samråd redovisats på ett tydligt sätt. Det förekommer vissa brister i beskrivningen av berörda företag, särskilt utifrån antal och storlek. Beskrivningen av förslagets effekter på berörda företag är översiktlig och saknar kvantifieringar, men är tillräcklig mot bakgrund av det konkreta författningsförslagets karaktär. Beskrivningen av effekter utgår emellertid i stor utsträckning från förväntade kommande myndighetsföreskrifter, som inte specificeras i denna rapport, vilket i viss utsträckning försvårar Regelrådets bedömning. Det är samtidigt positivt att sådana förväntningar redovisas. Regelrådet förutsätter vidare att kommande detaljföreskrifter åtföljs av en mer detaljerad och kvantifierad redovisning.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 28 september 2022.

I beslutet deltog Claes Norberg, ordförande, Hanna Björknäs, Anna-Lena Bohm och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Anna Stattin.



Claes Norberg
Ordförande



Anna Stattin
Föredragande