

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.

Boverket

## Yttrande över förslag till Boverkets föreskrifter om detaljplan

### Regelrådets ställningstagande

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

Remissen innehåller även förslag till allmänna råd, vilka inte omfattas av Regelrådets granskning.

### Innehållet i förslaget

I remissen ingår förslag till Boverkets föreskrifter om detaljplan.

Det anges att föreskrifterna reglerar formerna för överföring av detaljplaneinformation för att möjliggöra återanvändning och i framtiden skapa förutsättningar för nationell åtkomst. Kommuner tvingas att efter en given tidpunkt producera detaljplaner med stöd av programvara som kan uppfylla kraven i föreskrifterna. Förslaget reglerar inte detaljplanens presentation utan utgår från dess funktionalitet.

### Skälen för Regelrådets ställningstagande

#### Bakgrund och syfte med förslaget

I konsekvensutredningen anges att riksdag och regering har uttalat en tydlig ambition att Sverige ska bli bäst i världen på att använda digital teknik och att ett av fokusområdena för detta arbete är samhällsbyggnadsprocessen. Vidare anges att möjligheten att utbyta information mellan olika aktörer idag försvåras av att kommuner, konsulter och andra aktörer arbetar med olika tekniska lösningar och att den digitala informationen i detaljplaner struktureras och lagras på olika sätt. Det anges att informationen i detaljplaner måste kunna återanvändas för att förverkliga en digital samhällsbyggnadsprocess (bland annat i samband med genomförandet av planen). Därutöver anges det finnas ett stort behov av att kunna överföra information i detaljplaner mellan olika aktörer. Till exempel måste ytorna med bestämmelser kunna överföras digitalt. Om informationen inte går att överföra på ett enhetligt sätt säkerställs inte heller att den går att återanvända för andra som är intresserade av den.

Det anges också i konsekvensutredningen att Boverket under sommaren 2019 hade ett förslag till föreskrifter om detaljplan på remiss. Det anges att flera remissinstanser hade synpunkter på det förslaget och att verket därför har reviderat det förslag som nu remitteras. Den största förändringen anges vara att nuvarande förslag inte reglerar en detaljplans presentation utan att regleringen i stället utgår från detaljplanens funktionalitet. Det anges även annan information om hur justeringar har gjorts

jämfört med det tidigare remitterade förslaget. Regelrådet yttrade sig över denna tidigare remiss den 5 juni 2019<sup>1</sup>.

Utöver denna information finns ett avsnitt som mer detaljerat beskriver problemet och motiv till de nya föreskrifterna.

Regelrådet gör följande bedömning. Bakgrund och syfte har beskrivits tydligt.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

### **Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd**

Det anges i konsekvensutredningen att alla utredningar som förslagsställaren känner till som behandlat förutsättningarna för att införa en digital samhällsbyggnadsprocess och alla de aktiviteter som förslagsställaren har deltagit i under de senaste åren entydigt pekar på att grundläggande principer för informationsutbyte måste regleras med tvingande bestämmelser. Boverket anser således att det saknas alternativa frivilliga lösningar för att skapa ett enhetligt system för detaljplaner och överföring av digital planinformation.

Vidare anges att även om i stort sett alla kommuner idag tar fram detaljplaner med hjälp av särskilda datorprogram och även om många kommuner visar aktuella detaljplaneärenden och gällande planer på webben så är planerna inte alltid vektoriserade eller georefererade. Om planinformationen finns digitalt är den inte alltid tillgänglig i ett enhetligt format och därmed inte heller maskinellt läsbar.

Det anges att den lagstiftning, de allmänna råd och den praxis som finns idag har vuxit fram under längre tid och verket kan konstatera att den typ av reglering som finns idag inte räcker. Detta bedömer verket trots den tillsyn, domstolspraxis och vägledning som staten har bedrivit och genomfört.

Därutöver anges viss information om Lantmäteriets finansieringsmodell (geodatasamverkan) som har använts under många år. Denna modell anges bygga på ett avtal mellan kommuner och Lantmäteriet om utbyte av geodata. Många kommuner anges inte medverka, vilket innebär att det kommer att saknas information. Geodata från kommuner som inte deltar kan inte överföras med automatik i brist på ett obligatoriskt regelverk. Mot den bakgrunden ser verket inte denna modell som ett möjligt alternativ till det föreskriftsförslag som lämnas.

Regelrådet gör följande bedömning. Redovisningen av vilka alternativ som bedöms finnas är tydlig liksom vilka överväganden som leder till att föreskriftsförslaget bedöms vara den bästa (eller den enda genomförbara) lösningen.

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

### **Förslagets överensstämmelse med EU-rätten**

I konsekvensutredningen anges att författningsförslaget överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Genom ny bestämmelse i 2 kap. 5 a § Plan- och byggförordningen anges det indirekt inträda en skyldighet för kommunerna att tillgängliggöra detaljplaneinformation digitalt. Regeringen måste genom kravet på digitalisering komplettera bilagan till förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation med krav på tillgängliggörande av

<sup>1</sup> Se Regelrådets yttrande med Regelrådets diarienummer RR 2019-98 och RR 2019-108, Boverkets diarienummer 6532/2018.

detaljplaneinformation. Detta anges bero på att fysiska planer är en informationsmängd som omfattas av det s.k. INSPIRE-direktivet<sup>2</sup>.

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

### **Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser**

Det anges i konsekvensutredningen att föreskrifterna föreslås träda i kraft den 1 juli 2020 och bli obligatoriska att tillämpa den 1 januari 2022. Datumet anges ha valts med hänsyn till den utbildning och tid för omställning som kommuner behöver ha. Även programvaruleverantörer anges behöva utbildning och tid för att bygga om sina programvaror. Det anges att det vid remitteringen av det tidigare förslaget inkom synpunkter om att tiden till ikraftträdandet är för kort. Förslagsställaren anger sig ha förståelse för svårigheterna för landets kommuner att ändra sitt arbetssätt när det gäller detaljplaner. Det anges emellertid följa av 2 kap. 5 a§ Plan- och byggförordningen att detaljplaner och planbeskrivningar ska utformas så att uppgifterna i dem kan tillgängliggöras och behandlas digitalt om de påbörjas efter den 31 december 2021. Det anges att föreskrifterna syftar till att skapa förutsättningar för en enhetlig och fungerande tillämpning av denna bestämmelse. Detta anges innebära att det är lämpligt att föreskriften blir obligatorisk att följa från samma datum. Annars skulle kommunerna bli hänvisade till att på egen hand lösa genomförandet av förordningsbestämmelsen fram tills föreskriften trätt i kraft, vilket hade komplicerat situationen betydligt. När det gäller informationsinsatser anges att förslaget till föreskrifter, tillsammans med eventuella regler om nationellt tillgängliggörande av information av nationellt intresse från samhällsbyggnadsprocessen kommer att innebära en omställning för alla som arbetar med detaljplaner. Därför kommer det att finnas ett stort behov av att Boverket och Lantmäteriet genomför utbildningsinsatser under tiden fram till ikraftträdandet. Dessa utbildningsinsatser behöver rikta sig både mot offentliga och privata aktörer.

Regelrådet gör följande bedömning. Beskrivningen av övervägandena som ligger bakom valet av tidpunkt för ikraftträdande är tydlig. Behovet av speciella informationsinsatser har beskrivits tillräckligt.

Regelrådet finner redovisningen av särskild tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

### **Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch**

I konsekvensutredningen anges att förslaget berör Sveriges 290 kommuner och 21 länsstyrelser, kommunala och statliga lantmäterimyndigheter, mark- och miljödomstolar, andra myndigheter, programvaruleverantörer, konsultföretag verksamma inom planering och arkitektur, byggherrar, byggfirmor och allmänheten.

Det finns också en mer specifik beskrivning av berörda företag. Det anges att bygg- och anläggningssektorn är en av de största sektorerna i svensk ekonomi och att det därför finns en relativt stor mängd företag som potentiellt påverkas av föreskrifterna. I ett första skede anges det handla om de företag som levererar programvaror för framtagande av detaljplaner men också företag verksamma inom planering. Som användare av planinformation kommer även byggherrar och olika typer av byggfirmor att påverkas av de föreslagna föreskrifterna. Enligt SCB:s statistikdatabas finns det drygt 140000 företag verksamma inom de branscher som enligt Boverkets bedömning berörs direkt eller

---

<sup>2</sup> Europeiska parlamentets och rådets direktiv 2007/2/EG. INSPIRE är en förkortning för Infrastructure for Spatial Information in Europe.

indirekt. I bilaga 1 till remissen redovisas statistik avseende dessa företag utifrån SNI-kod, antal företag och antal anställda.

I konsekvensutredningen anges vidare avseende programvaruleverantörer att det idag uppskattningsvis finns mellan fem och tio som erbjuder aktuell typ av programvara. Två av dessa anges ha produkter anpassade till gällande standard, Boverkets allmänna råd och Planbestämmelsekatalogen medan ytterligare några företag har utvecklat produkter som delvis är anpassade och andra företags produkter inte är anpassade. När det gäller övriga berörda företag anges att dessa kan delas in i två grupper: de som direkt använder föreskrifterna, som konsultföretag inom planering, dels de som använder detaljplaner i sin dagliga verksamhet.

Utöver den mer detaljerade information som finns i ovan nämnda bilaga 1, anges att så gott som alla företag som påverkas av förslaget är små, det stora flertalet, ca 95 procent anges vara att definiera som mikroföretag med upp till nio anställda.

Regelrådet gör följande bedömning. Gruppen direkt och indirekt berörda företag har beskrivits tydligt. Det kan noteras att beskrivningen har förtydligats väsentligt jämfört med det tidigare remitterade förslaget<sup>3</sup> och Regelrådet välkomnar detta.

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

### **Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet**

I konsekvensutredningen görs ingen uppdelning när det gäller hur kostnadspåverkan fördelar sig mellan administrativa och andra kostnader. När det gäller programvaruleverantörer anges det finnas två övergripande konsekvenser: företagen måste anpassa sina produkter efter kraven i föreskrifterna och företagets alla potentiella kunder kommer att ställa samma grundläggande krav på produkterna.

Den förstnämnda konsekvensen anges påverka företagen på olika sätt beroende på om de redan har påbörjat ett utvecklingsarbete och gjort anpassningar till gällande standard, Boverkets allmänna råd och Planbestämmelsekatalogen eller inte. Det anges att två av de mellan fem och tio företagen som erbjuder den aktuella typen av programvara har produkter anpassade efter gällande standard (m.m.), ytterligare några företag har utvecklat produkter som delvis är anpassade medan andra företags produkter inte är anpassade. Det anges att föreskrifterna påverkar dessa företag på olika sätt. De som redan utvecklat och anpassat sina programvaror till den standard och övriga bestämmelser och riktlinjer som gäller idag kommer delvis att behöva göra en modifiering. De som enbart delvis eller inte alls har anpassat sina program kommer att behöva göra större utvecklingsinsatser om man vill fortsätta att konkurrera på marknaden. Någon eller några leverantörer kommer kanske ha svårare att uppfylla de ställda kraven och får möjligen lämna marknaden. Ingen kvantifierad information redovisas om kostnaderna för anpassning.

När det gäller den andra konsekvensen anges den i många avseenden vara positiv för programvaruleverantörerna. När företagets alla potentiella kunder ställer samma grundläggande krav betyder det att den som uppfyller dessa krav har samma potentiella kunder som alla andra som gör det, oavsett företagets storlek. Det anges att kundernas gemensamma krav innebär en förutsägbarhet som gör att man kan motivera att man lägger ner tid och pengar på att utveckla en produkt.

---

<sup>3</sup> I sitt yttrande den 5 juni 2019 fann Regelrådet att endast de berörda företagens branschtillhörighet hade beskrivits på ett godtagbart sätt.

Vidare anges att Lantmäteriet har bjudit in programleverantörer för diskussioner angående det fortsatta arbetet om ett nationellt tillgängliggörande av geodata i samhällsbyggnadsprocessen.

När det gäller övriga företag anges att detta avser byggherrar, olika typer av byggtreprenörer, konsultbyråer inom samhällsbyggnadsområdet och företag som bygger tjänster på detaljplaneinformationen, t.ex. bygglovsprogram eller andra ärendehanteringssystem. Som angetts ovan kan företagen delas in i de som direkt använder föreskrifterna och de som använder detaljplaner i sin verksamhet. Det anges att enhetliga detaljplaner och hantering av planbestämmelser och information ökar förutsägbarheten för alla parter i samhällsbyggnadssektorn. Alla företag som är beroende av tydlighet i tolkning av detaljplaner och av tillgång till planinformation kommer att få nytta i form av minskad tidsåtgång för att få tag i önskad information, mer tillförlitlig information, effektivare utbyte mellan organisationer och därmed bättre förutsägbarhet och beslutsunderlag m.m. Föreskrifterna anges också innebära att de företag som utvecklar e-tjänster successivt kan komma att få tillgång till informationsmängderna för hela landet. Den tid som idag läggs på att anpassa inhämtad kunskap till nya lokala förhållanden kan i stället läggas på produktivt arbete.

Det anges även viss information om hur små företag kan komma att påverkas, inklusive en kvalitativ beskrivning av vissa kostnadseffekter. Kvantitativ information saknas. Det anges inte vara möjligt att bedöma eventuella kostnader för de små företagen eftersom dessa i hög grad beror på vilken teknik dessa använder idag.

Det anges att när det gäller programvaror för att producera detaljplaner kan det för en medelstor kommun uppskattningsvis handla om 100000 kr i programinköp och 40-50000 kr i årligt underhåll. Till det kommer kostnader för installationer, utbildning och eventuell datakonvertering.

Därutöver anges att de årliga potentiella fördelarna med en digitaliserad samhällsbyggnadsprocess har beräknats till mellan 22,5 och 42,6 miljarder kr samt att en beräknad nytta avseende detaljplaner 415 miljoner kr. Det anges att dessa siffror emellertid förutsätter att all information i samtliga gällande detaljplaner finns digitalt tillgänglig nationellt medan det förslag som nu remitteras endast handlar om de ca 1000 – 1500 tillkommande detaljplanerna per år efter 2022.

Regelrådet gör följande bedömning. Den beskrivning som finns av påverkan på berörda företags kostnader och verksamhet i denna remiss har likheter med den som fanns i remissen som Regelrådet yttrade sig över i juni föregående år<sup>4</sup>. Regelrådet anser fortsatt att det finns ett värde i den kvalitativa information som förslagsställaren ger om vilka slags kostnader och nytta som kan bli aktuella till följd av förslaget. Liksom tidigare har förslagsställaren redovisat kommuners kostnader för programköp och underhåll och detta borde, såvitt Regelrådet kan förstå, i förekommande fall motsvara intäkter för de företag som säljer program respektive erbjuder underhållstjänster, förutsatt att detta inte helt och hållet sköts i kommunens egen regi. Även de utbildningar som nämns borde, såvitt Regelrådet kan förstå, i en del fall kunna ge intäkter för företag som anordnar sådana. Det finns också ett värde i de kvantifierade uppgifter som lämnas om vilken nytta av digitalt tillgänglig information har beräknats kunna ge, liksom att det görs klart att det nu aktuella förslaget avser en mindre mängd detaljplaner än det som ligger till grund för dessa beräknade nytta. Även denna information redovisades i den förra remissen. Regelrådet framförde synpunkter i sitt tidigare yttrande om att även om det fanns värdefull information var det inte möjligt att utifrån befintlig information avföra vad påverkan på företagets kostnader och intäkter kan väntas bli till följd av förslaget, vare sig per företag eller totalt. Regelrådet kan inte heller i denna remiss finna att det är möjligt. De aggregerade uppgifter som finns om väntad samhällsnytta borde, såvitt

<sup>4</sup> Se Regelrådets yttrande den 5 juni 2019, Regelrådets diarienummer RR 2019-98 och RR 2019-108, Boverkets diarienummer 6532/2018.

Regelrådet kan förstå, inbegripa kostnader och intäkter för berörda företag. Det går emellertid inte att utläsa utifrån den information som finns i remissen hur stor den andelen är eller om den av något specifikt skäl är omöjlig att ange. Regelrådet har förståelse för att konsekvenserna kan variera mellan företag, beroende på vilken teknik dessa företag använder idag. Däremot står det inte klart att det är omöjligt att få någon uppfattning om vilka merkostnader som företagen kan ha idag, till följd av att informationen inte är standardiserad. Det anges att Lantmäteriet har bjudit in programvaruleverantörer till en dialog. Det kan inte på förhand uteslutas att en sådan dialog skulle kunna ge information om vad kostnadspåverkan i alla fall för dessa företag skulle kunna bli. Om det finns särskilda skäl till att information inte kan hämtas in den vägen, hade detta kunnat anges. Regelrådet konstaterar vidare att om förslagsställaren har underlag för att kostnadspåverkan varierar till följd av vilka teknik som används idag, så borde den som lämnat denna uppgift såvitt Regelrådet kan förstå kunna ha en uppfattning om hur den variationen ser ut. Om det inte har varit möjligt att få mer utvecklad information av något särskilt skäl hade detta kunnat anges. Sammantaget finner Regelrådet, även i detta ärende, att även om det är förståeligt att förslaget konsekvenser är svåra att beskriva fullt ut, borde redovisningen i vart fall ha kunnat vara något tydligare när det gäller vilka kostnadsförändringar som kan bli aktuella för de berörda företagen. Det hade också varit bra för redovisningens tydlighet om åtskillnad hade gjorts mellan påverkan på administrativa och andra kostnader, men avsaknaden av detta är ett mindre problem.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagens kostnader, tidsåtgång och verksamhet bristfällig.

### **Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag**

Det anges i konsekvensutredningen, som nämnts, att föreskrifterna kommer att påverka företagen på olika sätt beroende på om de redan har påbörjat ett utvecklingsarbete och gjort anpassningar med hänsyn till gällande standard m.m. eller om de inte gjort detta och har svårare att genomföra en sådan anpassning och utveckling. De företag som redan utvecklat och anpassat sina programvaror kommer att behöva göra en modifiering medan de som enbart delvis eller inte alls har anpassat sina program kommer att behöva göra större insatser om man vill fortsätta att konkurrera på marknaden. Någon eller några leverantörer kommer kanske att ha svårare att uppfylla de ställda kraven och får möjligen lämna denna del av marknaden. Att samma grundläggande krav ställs anges öka förutsägbarheten, vilket bör skapa bättre förutsättningar för mindre företag att konkurrera på marknaden.

Regelrådet gör följande bedömning. Den information som redovisas uppvisar likheter med den som fanns i föregående remiss. Regelrådet finner även nu att informationen om hur konkurrensförhållanden kan påverkas är relevant.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag godtagbar.

### **Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden**

Inget anges om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet gör följande bedömning. Beskrivningen av vilka företag som påverkas har förbättrats jämfört med föregående remiss. Eftersom beskrivningen av hur företagen påverkas fortfarande överlag brister i tydlighet kan det emellertid inte på förhand uteslutas att det finns en påverkan på företagen i andra avseenden. Därför är avsaknaden av information en brist.

Regelrådet finner redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden bristfällig.

## Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det anges i konsekvensutredningen att så gott som alla företag som potentiellt påverkas av förslaget till föreskrifter är små företag. Det stora flertalet – ca 95 procent – anges vara att definiera som mikroföretag med upp till nio anställda. För de allra flesta små företagen verksamma inom bygg- och anläggningssektorn bedöms föreskrifterna inte medföra några större effekter. Kostnader, bortsett från viss inlärning, kan förslagsställaren inte se. Ett enhetligt system som skapar informationsmängder enligt samma struktur anges emellertid underlätta informationsinhämtning och göra den mindre kostsam än idag. Detta anges gynna alla mindre aktörer. Små företag som arbetar direkt på uppdrag från kommunerna, (konsultföretag, exempelvis arkitektkontor), med att ta fram planerna bedöms påverkas. De som idag arbetar enligt standard och Planbestämmelsekatalogen bedöms inte få några problem men andra kan komma att behöva andra programvaror vilket anges generera kostnader. Samtidigt anges att enhetliga regler bör skapa förutsägbarhet, vilket bör gynna mindre företags förutsättningar på marknaden.

Regelrådet gör följande bedömning. Såvitt Regelrådet kan förstå har bestämmelserna inte utformats med särskilda hänsyn tagen till små företag. Det framgår emellertid vilka mer generella överväganden som förslagsställaren har gjort och det har beskrivits effekter som är av betydelse för de mindre företagen. Det är också en tydligare storleksmässig beskrivning av berörda företag i denna remiss än vad som var fallet i den föregående. Sammantaget finner Regelrådet beskrivningen tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning godtagbar.

## Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i vissa avseenden håller tillräcklig kvalitet. Det kan särskilt noteras att beskrivningen av berörda företag är tydlig. Även påverkan på konkurrensförhållanden och särskilda hänsyn till små företag har beskrivits tillräckligt väl. Det är emellertid alltför stora brister i redovisningen av påverkan på företagets kostnader och verksamhet för att konsekvensutredningen som helhet ska anses hålla tillräcklig kvalitet.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte 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 4 mars 2020.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Hanna Björknäs, Claes Norberg, Lennart Renbjer och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Elisabeth Thand Ringqvist  
Ordförande



Per Högström  
Föredragande