

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 föreskrifter om översiktsplan

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Boverket har tagit fram förslag till föreskrifter för översiktsplaner som preciserar kraven i 2 kap. 5 c § plan- och byggförordningen (2011:338), PBF. Denna föreskriver att översiktsplaner ska utformas så att uppgifterna i dem kan tillgängliggöras och behandlas digitalt. Förslaget till föreskrifter består till största delen av tabeller med kategorier och beskrivningar av dessa. Det rör bl.a. identifikation av

- utvecklingsinriktning (av bebyggelse, kommunikationer och grön- och blåstruktur)
- mark- och vattenanvändning (ett 60-tal kategorier, t.ex. bostäder, transporter, jordbruk, fiske och totalförsvaret)
- riksintressen enligt miljöbalken (ett 20-tal kategorier, t.ex. energiproduktion, vattenförsörjning, friluftsliv och kulturvärden)
- hur miljö kvalitetsnormer enligt miljöbalken ska följas (t.ex. för havsmiljö, omgivningsbuller, luft- och vattenkvalitet) och
- bostadsförsörjning

Bestämmelserna riktar sig till kommunerna och föreslås träda i kraft den 1 maj 2024.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Boverket anger att samhällsbyggnadsprocessen omfattar ett stort antal delprocesser som idag inte kan dra nytta av och återanvända den information som skapas i de olika delprocesserna. Boverkets ansvarsområde omfattar delar av samhällsbyggnadsprocessen och har ett särskilt ansvar för de frågor som regleras i plan- och bygglagen, d.v.s. regionplanering, översiktsplanering, detaljplanering, lov- och byggprocess samt förvaltning och tillsyn. En del av denna information, planinformationen, har särskilt utpekats som vital för övriga delprocesser. Det anges att många kommuner redan idag arbetar med att ta fram digitala planer, men för att nå den fulla potential som digitaliseringen möjliggör krävs ett regelverk som anger hur informationen i en översiktsplan ska definieras och identifieras för att den ska kunna tillgängliggöras och behandlas digitalt. Det anges att den digitala informationen behöver vara enhetlig för att ge mest samhällsnytta och möjliggöra bland annat effektivare informationsflöden mellan olika aktörer i samhällsbyggnadssektorn och utveckling

av mer användarvänliga verktyg för hantering av digitala planer. Utan enhetlig information skapas en situation där de förväntade samhällsnyttorna med digital översiktsplan blir mycket begränsade. Förslaget till föreskrifter ska stödja kommunerna att uppfylla kraven på digitala översiktsplaner.

Regelrådet bedömer att redovisningen av bakgrund och syfte är mycket tydlig och utförlig och därmed godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

De alternativ som har övervägts och redovisats är ett nollalternativ med vägledning, allmänna råd, föreskrifter för delar av översiktsplanens information samt en styrmodell baserat på Lantmäteriets finansieringsmodell kring geodatasamverkan.

Beträffande nollalternativet, att Boverket enbart genom vägledning ger stöd till kommunerna för hur 2 kap. 5 c § plan- och byggförordningen (2011:338) ska uppfyllas, anges att med en sådan lösning kommer kommunerna fortsätta ha egna identifikationer och beskrivningar på översiktsplanens information. Den digitala planinformationen kommer därför inte att finnas tillgänglig i ett enhetligt format och blir därmed inte heller maskinellt läsbar. Nollalternativet innebär att det inte finns förutsättningar för översiktsplaneinformationen att överföras på ett enhetligt sätt och kan då inte ingå i en digital samhällsbyggnadsprocess.

Beträffande alternativet med allmänna råd anger Boverket att de utredningar myndigheten tagit del av som behandlat förutsättningarna för att införa en digital samhällsbyggnadsprocess och de aktiviteter Boverket deltagit i under de senaste åren entydigt har pekat på att grundläggande principer för informationsutbyte måste regleras med tvingande bestämmelser för att nå målet om helt digital samhällsbyggnadsprocess. Frivilliga standarder i form av allmänna råd som kommuner rekommenderas att följa är inte tillräckligt. Det anges att digital överföring kräver en fullständig enhetlighet. Om en annan variant tas fram i någon del av ledet så kommer informationen inte kunna hittas digitalt, kedjor bryts och nyttor går förlorade.

Beträffande alternativet med föreskrifter för delar av översiktsplanens information anges att det övervägts om föreskrifterna enbart bör omfatta redovisning av mark- och vattenanvändning. Boverket anser emellertid att föreskrifter som endast omfattar delar av översiktsplanen inte möjliggör en effektiv obruten digital samhällsbyggnadsprocess. Om enbart mark- och vattenanvändningskartan, med dess tillhörande textinformationer, tillgängliggörs digitalt riskerar vägledande information för efterföljande planering och prövning att förbises. Boverket anser att dessa konsekvenser inte är förenliga med målbilden och att risken för oklarheter och bristfällig tillämpning är större än arbetsinsatsen för kommunerna att strukturera information i översiktsplanen enligt föreskrifterna.

Beträffande alternativa styrmedel anges att ett alternativ till föreskrifter skulle kunna vara Lantmäteriets finansieringsmodell (geodatasamverkan) som har använts under många år. Modellen bygger på ett avtal mellan kommunen och Lantmäteriet om utbyte av geodata. Många kommuner medverkar dock i dagsläget inte i denna geodatasamverkan vilket innebär att det skulle saknas information. Det här alternativet innebär även en osäkerhetsfaktor eftersom avtal kan sägas upp. Boverket anser därför inte detta vara ett möjligt alternativ till författningsförslaget.

Regelrådet bedömer att redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd är tydlig, tillräckligt utförlig och därmed godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Boverket gör bedömningen att föreskrifterna överensstämmer med och inte går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU. Boverket bedömer vidare att förslaget inte innehåller sådana tekniska regler eller bestämmelser som behöver anmälas enligt EU:s anmälnings- eller tjänstedirektiv. Bedömningarna grundas på att föreskrifterna riktar sig mot kommunerna på motsvarande sätt som föreskrifterna om planbeskrivning, som inte bedömdes behöva notifieras till EU. Boverket anger vidare att mark- och vattenanvändning är informationsmängder som omfattas av Inspire-direktivet och uppmanar därför regeringen att komplettera förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation med krav på att kommunerna även ska tillgängliggöra information i översiktsplaner. Kravet på kommuner att hålla översiktsplaneinformation i elektronisk form tillgänglig inträder först när förordningen om geografisk miljöinformation ändras.

Regelrådet bedömer att redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är tillräcklig och därmed godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Boverkets föreskrifter om översiktsplan föreslås träda i kraft kort efter det att författningen beslutats. Den aktuella författningen föreslås träda i kraft den 1 maj 2024. Föreskrifterna blir dock inte obligatoriska att tillämpa förrän på översiktsplaner som påbörjas efter 31 december 2026, då kravet i 2 kap. 5 c § PBF börjar gälla. Detta regleras med en övergångsbestämmelse i föreskrifterna. Boverket anger att anledningen till att föreskrifterna träder i kraft tidigare än de blir obligatoriska att tillämpa är för att ta hänsyn till de berörda aktörernas behov av tid för omställning. Kommunerna bör få en övergångsperiod att anpassa sig, men även programvaruleverantörer kan behöva tid för att kunna möta de krav som kommunerna kommer behöva ställa på programvaran. Boverket anger vidare att föreskrifterna kommer att innebära en omställning för alla som arbetar med översiktsplaner och att det därför kommer att finnas ett stort behov av vägledning och informations- och utbildningsinsatser. Detta anges ske genom Boverkets ordinarie kanaler, som PBL och kunskapsbanken.

Regelrådet bedömer att redovisningen av särskild hänsyn till ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är tillräcklig och därmed godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det anges att programvaruleverantörer är de företag som främst och direkt berörs av föreskrifterna, eftersom de reglerar hur de informationsmängder som ska finnas i en översiktsplan ska definieras, liksom vissa förutsättningar för överföring av information. Det är fråga om nya förutsättningar för utvecklandet av programvaror. Andra företag som berörs är konsultföretag inom samhällsbyggnadsområdet och fysisk planering, vilka bland annat producerar underlag till och tar fram delar av översiktsplaner. Även användare av planinformation såsom byggherrar och byggtreprenörer kommer att påverkas vid exempelvis planering av etableringar eller utredningar för tillståndsärenden. Det anges vidare att företag som bygger tjänster på översiktsplaneinformationen, till exempel webbtjänster för medborgardialog eller andra ärendehandläggningssystem, också kommer att påverkas.

Enligt SCB:s statistikdatabas finns det drygt 74 000 företag verksamma inom de branscher som enligt Boverkets bedömning kan beröras, direkt eller indirekt, av de föreslagna föreskrifterna. I bilagan till konsekvensutredningen finns en sammanställning av de företag, redovisade efter antal, storlek och bransch, som anges kunna påverkas av förslaget.

Regelrådet bedömer att redovisningen av berörda företag är tydlig, utförlig och tillräcklig och därmed godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Det anges att en enhetlig hantering av översiktsplaninformation ökar förutsägbarheten för alla parter inom samhällsbyggnadssektorn. Alla företag som är beroende av tillgång till planinformation kommer att få nytta i form av minskad tidsåtgång för att få tag i önskad information, mer tillförlitlig information och effektivare utbyte mellan organisationer. Det kan exempelvis handla om möjligheten att jämföra förutsättningar för etablering i olika kommuner.

För de företag som idag utvecklar programvara och databaser avsedda för att producera och hantera översiktsplaner redovisas ett antal konsekvenser. En konsekvens är att företagen måste anpassa sina produkter efter föreskrifterna för att möta sina kunders behov. Samtidigt anges att detta kan leda till innovation och utveckling av nya produkter och tjänster.

Det anges vidare att förslaget till föreskrifter endast fastställer vissa grundläggande principer som förutsätter att mer detaljerade specifikationer för överföring av information sedan utarbetas, vilket ska ske tillsammans med Lantmäteriet i samband med arbetet med den nationella plattformen för geodata. Boverket anger att man i dagsläget inte kan bedöma vad dessa nya informationsspecifikationer kan komma att innebära för utveckling av programvara. Det är vidare oklart i vilken omfattning uppdateringar och förändringar behöver göras jämfört med hur programvarorna fungerar idag och vad det innebär för kostnaderna, men det anges att eventuellt ökade kostnader för programvaruutveckling kommer att slå ut på många användare varför kostnaden för det enskilda företaget inte bör påverkas i någon större utsträckning.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren redovisar kvalitativt hur förslagen kan komma att påverka berörda företag. Regelrådet har förståelse för svårigheter att uppskatta kostnader och nytta för de föreslagna föreskrifterna, och det är bra att osäkerheter redovisas, men anser likväl att Boverket kunde ha gjort vissa uppskattningar eller exempelberäkningar. Sådana beräkningar kunde exempelvis utgå från kostnader programvaruleverantörer har idag. Det hade också varit relevant att redovisa eventuellt tidigare uppskattningar av nytta med digitala översiktsplaner. Mot bakgrund av att de föreslagna bestämmelserna främst riktas till kommunerna samt att förutsättningarna för olika typer av företag kan förväntas bli tydligare då aviserade specifikationerna utarbetas, bedömer Regelrådet emellertid att redovisningen är tillräcklig, och därmed godtagbar, i detta ärende.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Det anges att Boverket sedan 2020 har tillhandahållit en databaslösning för ÖP-modellen till kommunerna och även fortsättningsvis kommer att tillhandahålla motsvarande lösningar. Detta är till fördel för kommunerna men det kan medföra en minskad affärsmöjlighet för programvaruleverantörerna. Det anges att det dock fortfarande kommer att finnas en efterfrågan från kommunens sida att ha ett program för att hantera geodata, till exempel

behov av användarvänliga verktyg för att ta fram planens olika kartor, producera texter, bilder, 3D-visualiseringar och annan typ av media.

Regelrådet bedömer att redovisningen av påverkan på konkurrensförhållanden är knapphändig, men tillräcklig, och därmed godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Såvitt Regelrådet kan bedöma har förslagsställaren redovisat den påverkan som identifierats och kan inte se att det skulle finnas någon ytterligare påverkan och bedömer därför redovisningen av denna aspekt godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det anges att det kan uppstå problem för framför allt mindre konsultföretag om de jobbar mot olika kommuner som använder sig av olika programvaror. Det är kostsamt och resurskrävande för en mindre aktör att köpa in och hålla sig uppdaterad i flera olika system. Det krävs att lösningar finns med från början när systemen byggs upp och kravställs mot programvaruleverantörerna, både från kommunerna och konsultföretagens håll. Boverket anger att erfarenheterna från implementeringen av reglerna för detaljplan kan tas tillvara för att få en smidigare tillämpning för reglerna för översiktsplan.

Det anges vidare att enhetliga regler skapar tydlighet och förbättrar förutsägbarheten i förhållande till hur det ser ut idag, vilket bör ge mindre företag mer likvärdiga villkor att konkurrera på marknaden. För de små företagen som är användare av översiktsplaner, exempelvis inom bygg- och anläggningsbranschen, kommer de föreslagna föreskrifterna troligen inte medföra några större effekter. Några kostnader bortsett från viss inläring kan Boverket inte se. Ett enhetligt system med informationsmängder enligt samma struktur i hela landet bör medföra att informationsinhämtning blir enklare och därmed mindre kostsamt än idag, vilket bör gynna alla mindre aktörer exempelvis när det gäller möjligheten att jämföra förutsättningar för etablering i olika kommuner.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren har resonerat kring förslagets konsekvenser för små företag, vilket är positivt. Däremot framgår inte huruvida man tagit sådana hänsyn vid utformningen av reglerna. Regelrådet kan emellertid inte se hur detta låter sig göras i detta ärende och bedömer därför avsaknad av redovisning i detta avseende godtagbar.

Sammantagen bedömning

Regelrådet bedömer att alla aspekter i Boverkets konsekvensutredning är tillräckligt väl belysta och några, såsom alternativa lösningar och berörda företag utifrån antal, storlek och bransch, är särskilt väl redovisade. Förslagets konsekvenser för företag kunde varit mer kvantitativt uppskattade och konkurrensaspekten kunde ha varit mer utförlig men sammantaget har Boverket gjort en bra och grundlig konsekvensutredning. Därutöver ser Regelrådet särskilt positivt på genomförda samråd, och redovisningen av dessa, och den information som tagits fram på webbplatsen. Denna inkluderar inbjudan till samråd, lättillgänglig information, film och frågor och svar. Dessutom har Boverket, med hänsyn till semestertider m.m., även förlängt den sedvanliga remisstiden. Sammantaget är den genomförda konsekvensutredningen föredömlig, såväl innehålls- som till förfarandemässigt.

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 4 juli 2023.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, ordförande, Hanifeh Khayeri, Helena Fond, Hans Peter Larsson och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Anna Stattin.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Anna Stattin
Föredragande