



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2022-05-10

Ärendenummer
NV-01794-22

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

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

Sammanfattning

Naturvårdsverket anser att Boverkets rapport ger ett värdefullt bidrag till arbetet med att utveckla en nationell digital infrastruktur inom en sektor avseende långtidsbevarande/arkivering av information. Naturvårdsverket ser dock vissa brister med förslaget. Vi menar att det i vissa delar behöver ändras för att bättre passa in i och bidra till den myndighetsgemensamma digitala infrastruktur som är under utveckling. Dessa beroenden har inte fullt ut beskrivits och hanterats i rapporten. Särskilt ifrågasätter Naturvårdsverket om det är lämpligt med central lagring av kommunernas information och att detta sker med stöd av registerförfattning. Vi menar att fortsatt utveckling behöver ske i bred samverkan och bidrar gärna i ett sådant arbete.

Naturvårdsverkets ställningstagande

Naturvårdsverket anser att Boverkets rapport ger ett värdefullt bidrag till arbetet med att utveckla en nationell digital infrastruktur inom en sektor avseende långtidsbevarande/arkivering av information. Samtidigt ser Naturvårdsverket behov av att den föreslagna lösningen anpassas för att utgöra en del av en nationell digital infrastruktur innan ett genomförande påbörjas. Förslaget behöver även analyseras och i högre grad utformas utifrån att lösningen kan förväntas bli normgivande för andra sektorer, t ex för miljösektorn och dess myndighetsprocesser. En viktig aspekt är också att delar av den information som ingår i detaljplaner skapas i andra processer, som t ex miljöprocesser, och behöver kunna användas där. Dessutom behöver den föreslagna lösningen tydligare relateras till andra verksamhetsbehov än långtidsbevarande/arkivering som ska lösas parallellt via samma digitala infrastruktur och ibland baserat på samma information. I Naturvårdsverkets yttrande beskrivs var vi ser de främsta bristerna, riskerna och kompletteringsbehoven utifrån perspektiven ovan.

Utifrån frågans komplexitet och den korta genomförandetiden för Boverkets regeringsuppdrag bedömer Naturvårdsverket att lösningsförslaget behöver utvecklas vidare i samverkan med berörda aktörer och i vissa delar ändras innan ett genomförande kan bli aktuellt. Naturvårdsverket bidrar gärna i ett sådant arbete. Om en implementering ändå behöver påbörjas omgående för att möjliggöra lagenlig originalhantering och arkivering av digitala detaljplaner behöver arbetet ske iterativt. Så långt möjligt behöver inlåsnings effekter undvikas så att en successiv anpassning till Sveriges digitala infrastruktur underlättas i kommande utvecklingssteg.

Naturvårdsverkets yttrande följer i sin fortsättning strukturen för Boverkets rapport och hänvisar till det avsnitt där aktuell frågeställning har bedömts passa in.

Inledning och läsanvisningar (kapitel 2)

Angående de avgränsningar som gjorts i kapitel 2.1.1 vill Naturvårdsverket understryka att allmänhetens tillgång till information är en viktig aspekt av lösningen och behöver omhändertas i det fortsatta arbetet.

Allmänheten behöver ha tillgång till detaljplaner och andra underlag för fysisk planering, både för att kunna delta i processen då planerna tas fram och för att kunna använda de färdiga planerna som underlag för olika beslut. Boverket har valt att i sin rapport inte hantera frågan om i vilken utsträckning information om detaljplaner ska vara öppen och tillhandahållas för allmänheten, främst utifrån att EU:s nya Öppna-data-direktiv¹ ännu inte införlivats i svensk lagstiftning. Naturvårdsverket vill framhålla att detaljplaner redan berörs av reglering rörande informationshantering. Detaljplaner klassificeras av Öppna-data-utredningen² som både öppna data och värdefulla datamängder. Det ställs krav på allmänhetens tillgång till information och delaktighet i planprocesser och andra myndighetsprocesser utifrån regler i Esbo- och Århuskonventionerna om kungörelser och tillgänglighet under planprocesser, liksom EU:s direktiv om allmänhetens rätt till miljöinformation³, samt regeringens syfte med digitaliseringspolitiken⁴. Detaljplanerna utgör dessutom viktiga underlag för beslutsfattande i processer där allmänheten deltar, som t ex bygg- och marklov. Hur allmänheten ska få tillgång till information om och i de planer Boverkets förslag omfattar beskrivs inte i rapporten men behovet behöver omhändertas i det fortsatta arbetet.

Lösningförslag (kapitel 3)

Naturvårdsverket menar att den plandatabas Boverket föreslår bör ses som en del av den myndighetsgemensamma digitala infrastruktur som är under framväxt både nationellt och inom olika sektorer, främst Sveriges digitala

¹ Europaparlamentets och Rådets direktiv (EU) 2019/1024 av den 20 juni 2019 om öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn

² Innovation genom information (SOU 2020:55)

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG

⁴ <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/digitaliseringspolitik/>

infrastruktur (Ena), och har starka beroenden till den nationella geodataplattformen (NGP). Naturvårdsverket anser att dessa relationer och beroenden hade behövt beskrivas tydligare i rapporten och i högre grad fått påverka lösningens utformning. Lösningmönstret hade även behövt beskrivas utifrån om det är tillämpligt inom andra sektorer när det gäller roll- och ansvarsfördelning kring informationshantering. Naturvårdsverket uppfattar vissa brister i förslaget jämfört med utvecklingsriktningen inom offentlig sektor och bedömer att lösningen i vissa delar behöver ändras för att bättre passa in i en myndighetsgemensam digital infrastruktur. Fortsatt utveckling bör ske i bred samverkan.

Boverkets lösningsförslag innebär att staten tar ansvar för långtidsbevarande av nationellt och av EU utpekade värdefulla data (i detta fall detaljplaner och i förlängningen översikts- och regionplaner). Förslaget innebär även att en sektorsmyndighet åtar sig samlad lagring, arkivering och tillhandahållande av information som skapas distribuerat hos många aktörer inom en sektor (i detta fall kommunerna). Informationen ingår i en myndighetsgemensam process där informationen behöver kunna flöda mellan berörda aktörer. Plandatabasen kommer därmed att utgöra en komponent i Sveriges digitala infrastruktur (Ena) och på sektornivå samspela med en nationell geodataplattform (NGP) och det datavärdskap som där etablerats av Lantmäteriet. Lösningsförslaget kan även förväntas bli normgivande för andra sektorer informationshantering såväl inom en sektor (t ex mellan nationell myndighet och kommuner) som för en sektors förhållande till offentlig sektor i stort. Analysen behöver utgå ifrån regeringens hela målbild för digitalisering av den offentliga förvaltningen - en enklare vardag för medborgare, en öppnare förvaltning som stöder innovation och delaktighet samt högre kvalitet och effektivitet i verksamheten⁵ – där arkivering enbart är ett av många behov som ska uppfyllas.

Naturvårdsverket ifrågasätter lämpligheten med en registerlagstiftning utifrån att en sådan lagstiftning begränsar möjligheten att återanvända informationen för andra och nya syften.

För att lösa behoven av att ge digitala planer originalstatus och att långtidsbevара dem med bibehållen funktionalitet föreslår Boverket en registerlagstiftning. Digitaliseringsrättsutredningen har i sitt slutbetänkande⁶ pekat på behov att se över och förändra dagens registerförfattningar så att de inte i onödan hindrar eller hämmar det digitaliseringsarbete som bedöms vara önskvärt de kommande åren, särskilt med avseende på informationsutbyten mellan myndigheter. Även Lantmäteriet har i utvecklingen av en nationell geodataplattform avrått från registerförfattning och istället förordat ett decentraliserat informationsansvar utifrån en bedömning att det är den modellen som bäst motsvarar kraven på behovsdriven och skalbar utveckling⁷. Naturvårdsverket vill här särskilt peka på kommande digitalisering av översikts- och regionplaner eftersom dessa i ännu högre grad än detaljplaner innehåller information som uppstår i och/eller behöver kunna återbrukas i andra processer, som t ex miljökonsekvensbeskrivningar och information om riksintressen. Det kan även

⁵ <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/digitaliseringspolitik/mal-for-digitaliseringspolitik/>

⁶ Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering (SOU 2018:25)

⁷ Nationellt tillgängliggörande av digitala detaljplaner (Lantmäteriet 2019)

uppstå nya användningsbehov. För att undvika inlåsnings effekter och osäkerheter kring vilken version som gäller anser Naturvårdsverket att utgångspunkten så långt det är möjligt bör vara att de processer som använder informationen kan hämta den direkt från källan (se även nedan).

Naturvårdsverket anser att samlad lagring inte bör likställas med samlad åtkomst, och uppfattar att det är det sistnämnda som främst bör eftersträvas i en nationell digital infrastruktur.

I sin rapport framför Boverket att det lagda förslaget är i linje med principen att offentlig sektor ska lagra information på ett ställe. Naturvårdsverket menar att den nationella digitala infrastrukturen som är under utveckling snarare utgår från principen att erbjuda samlade åtkomstpunkter, oavsett var informationen lagras. I *Svenskt ramverk för digital samverkan*⁸ som förvaltas av DIGG anges att där det finns utpekade källor för information behöver offentliga organisationer hämta information från källan i stället för att samla in och bygga upp nya egna register för lagring av samma data.

Naturvårdsverket menar att en lösning för detaljplaner inte är direkt tillämplig på översiktsplaner och regionplaner, som behöver utredas i särskild ordning utifrån sina förutsättningar.

Det förslag Boverket lämnar omfattar detaljplaner. Samtidigt görs bedömningen att översiktsplaner och regionplaner på sikt kan inordnas i samma regelverk. Naturvårdsverket ser främst att översikts- och regionplaner skiljer sig från detaljplaner beträffande att de inte är bindande, de aktualiseras varje mandatperiod och har därmed andra tidsförhållanden, de har en bred användning och behöver kunna användas i flera processer och av många aktörer (t ex inom lovgivning och tillståndsprövning) samt att de i hög grad innehåller information som skapas och/eller används i andra processer och också används för andra syften (t ex miljökonsekvensbeskrivningar och riksintressen).

Om regeringen väljer att gå vidare enligt förslaget att en statlig myndighet erbjuder samlad lagring för många aktörers information med stöd av registerförfattning anser Naturvårdsverket att valet av ansvarig myndighet bör ta utgångspunkt i de slutsatser och förslag som levererats i It-driftsutredningens slutbetänkande.

Boverket föreslår att en central myndighet (Boverket eller en annan myndighet) bör få bemyndigande att närmare ange de villkor som behövs för att ett register innehållsmässigt och administrativt ska få de funktionaliteter som efterfrågas. Oavsett om regeringen väljer att gå vidare med en registerförfattning eller en alternativ reglering behöver den myndighet som ska tillhandahålla en samlad lösning säkerställa en säker och effektiv it-drift över tid. Naturvårdsverket anser att valet av ansvarig myndighet bör ta utgångspunkt i de slutsatser och förslag som levererats i It-driftsutredningens slutbetänkande⁹, där en handfull myndigheter (däribland Lantmäteriet) pekats ut som extra lämpliga att leverera it-

⁸ <https://www.digg.se/utveckling-av-digital-forvaltning/svenskt-ramverk-for-digital-samverkan>

⁹ Säker och kostnadseffektiv it-drift – förslag till varaktiga former för samordnad statlig it-drift (SOU 2021:97)

driftstjänster till övriga myndigheter inom ramen för det samordnade statliga tjänsteutbudet.

Gällande kapitel 3.1. Alternativa lösningar anser Naturvårdsverket att en distribuerad lösning där varje kommun ansvarar för tillgängliggörande och arkivering av sin egen information skulle bidra till att stärka kommunernas generella it-förmåga (t ex avseende arkivering) och motverka att särlösningar behöver skapas inom respektive kommunalt verksamhetsområde (t ex inom miljöområdet).

Boverkets förslag att en statlig myndighet tillhandahåller ett samlat arkiv för detaljplaner grundar sig på en bedömning att en distribuerad lösning där varje kommun hanterar sin egen information inte är rimlig i dagsläget och skulle ta betydligt längre tid att implementera. Idag förser ett begränsat antal privata aktörer kommunerna med it-baserade verksamhetsstöd för kommunens olika processer och löpande ärendehantering, däribland generellt systemstöd för arkivering. Dessa systemleverantörer utvecklar verksamhetsstöden löpande i dialog med kommunerna, t ex i samband med att ny lagstiftning träder i kraft. Naturvårdsverket anser att möjligheten att låta kommunernas systemleverantörer fortsätta utveckla lösningar för långtidsbevarande, lagring och arkivering via befintliga verksamhetsstöd bör utredas närmare.

Naturvårdsverket ser i kapitel 3.3 Författningsförslag behov av förtydligande kring vad som är en skälig tidsperiod för hur länge en detaljplan ska kvarstå i registret och hur slutarkiveringen bör ske.

Boverket föreslår att en detaljplan kvarstår i registret ”så länge det är skäligt” efter det att den har slutat gälla, för att säkra historik och möta eftersökningsbehov. I förlängningen är Riksarkivet, i egenskap av statlig arkivmyndighet, mottagande arkivmyndighet för det aktuella informationsbeståndet i den nationella databasen. Utveckling av förslaget i denna del bör ske i nära samverkan med kommunerna då dessa ansvarar för slutarkivering av ärenden relaterade till detaljplanprocessen.

Naturvårdsverket ser att författningsförslaget om ändring i 4 kap 30§ PBL kommer att behöva konsekvensbeskrivas ytterligare för att säkerställa att detaljplaners läsbarhet kvarstår när kraven på redovisning i karta tas bort och hänvisning till 4:18 PBL försvinner.

Naturvårdsverket menar att det är av stor vikt att detaljplanen är tydlig och att dess konsekvenser går att förutse för alla. Som en del av förutsägbarheten och användbarheten för olika aktörer bör formkraven vara enhetliga för alla detaljplaner så att tydlighetskravet i PBL uppfylls. De föreslagna författningsändringarna behöver konsekvensbeskrivas ytterligare för att säkerställa att tydlighetskravet fortfarande uppnås.

Naturvårdsverket anser att konsekvensanalysen i kapitel 3.4 behöver fördjupas, främst utifrån hur den föreslagna lösningen ingår i och samspelar med en myndighetsgemensam digital infrastruktur.

Det behöver även belysas hur andra verksamhetsbehov än arkivering påverkas som ska lösas med stöd av samma infrastruktur (se även *Lösningsförslag*). En grov kostnadsberäkning skulle även behövas, som grund för fortsatta vägval.

Bakgrund (kapitel 4)

Även om nuvarande lösningsförslag, enligt vad som framkommer i kapitel 4.4 Informations- och arkivansvar, har en styrka i att frågan om arkivansvar är tydligt reglerad ställer sig Naturvårdsverket tveksam till om ett delat arkivansvar mellan stat och kommun beträffande detaljplaner är lämpligt och görbart i praktiken.

Boverkets förslag innebär ett delat arkiv- och informationsansvar för detaljplaneärenden, där den myndighet som tillhandahåller den nationella databasen blir arkivansvarig för den levererade informationen dit (detaljplanen och den tillhörande planbeskrivningen) medan kommunen alltid har ett övergripande informations- och arkivansvar för de delar som förvaras hos kommunen och därmed blir arkivansvarig för handlingar som tillhör själva ärendet eller processen (som t ex samrådet och olika beslutsprocesser). Föreslagen lösning innebär en risk att beslutade detaljplaner även i fortsättningen lagras hos respektive kommun vilket leder till dubbellagring och eventuella osäkerheter kring vilken version som är aktuell och vem som är ansvarig. Oavsett vilken lösning som i slutändan kommer att användas är det viktigt att frågor rörande arkivansvar klargörs innan en ny hantering påbörjas. Frågorna behöver också omhändertas vid en eventuell fortsatt utveckling av lösningsförslaget.

Beslut om detta yttrande har fattats av ställföreträdande generaldirektören Kerstin Cederlöf efter föredragning av Maria Ohlman.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit handläggarna Emma Mogren, Åsa Söderberg och Ann Åkerskog.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Kerstin Cederlöf

Maria Ohlman

Kopia till:

fi.sba.spn@regeringskansliet.se

m.registrator@regeringskansliet.se