



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2022-09-26

Ärendenummer
NV-06278-22

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

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

Sammanfattning

Naturvårdsverket instämmer i Boverkets författningsförslag med ny bestämmelse i 2 kap. 5 c § plan- och byggförordningen (2011:338), PBF, och förslaget till nytt bemyndigande i 10 kap. 31 § PBF, men tar inte ställning till förslaget på tidpunkt för ikraftträdande.

Naturvårdsverket anser liksom Boverket att översikts- och regionplaner bör digitaliseras i sin helhet, tillgängliggöras samlat på ett enhetligt sätt och att informationen ska vara i strukturerad form.

Naturvårdsverket ser samtidigt utmaningar i några av Boverkets utgångspunkter, främst avseende att senarelägga styrningen av regionplaner jämfört med översiktsplaner. Även att tillämpa tidigare föreslagna lösningar för elektroniskt långtidsbevarande av detaljplaner på översikts- och regionplaner har utmaningar.

Inför det fortsatta arbetet med att utveckla översikts- och regionplaner i en digital miljö gör Naturvårdsverket följande ställningstaganden:

- Digitaliseringen av aktuella planer behöver brytas ned tydligare utifrån regeringens frågor i uppdraget
- Modeller som beskriver informationsstrukturen behöver utvecklas och överenskommas
- Relationer till angränsande processer behöver tydliggöras och påverka val av lösningar
- Digitaliseringen av översikts- och regionplaner behöver dra nytta av och harmoniseras med pågående digitalisering av detaljplaner
- Föreskrifter behöver säkerställa ett enhetligt tillgängliggörande
- Kopplingar till den Nationella geodataplattformen behöver omhändertas

Naturvårdsverket instämmer i Boverkets författningsförslag (kapitel 6.1 och 6.4)

Naturvårdsverket instämmer i Boverkets författningsförslag med ny bestämmelse i 2 kap. 5 c § plan- och byggförordningen (2011:338), PBF, och förslaget till nytt bemyndigande i 10 kap. 31 § PBF, men tar inte ställning till förslaget på tidpunkt för ikraftträdande. Naturvårdsverket instämmer i förslaget att krav på digitalisering av översikts- och regionplaner regleras i PBF enligt samma modell som för detaljplaner och tillhörande planbestämmelser. Ett sådant krav i PBF tillsammans med ytterligare föreskrifter om standarder och utformning av planerna skapar förutsättningar för ett samlat och harmoniserat tillgängliggörande av planeringsunderlag. Boverket bedömer att föreslagen författningsändring ska tillämpas på översikts- och regionplaner som påbörjas efter den 1 januari 2027. Naturvårdsverket anser att tidpunkten för ikraftträdande är avhängig av andra aktörers förmåga att delta och bidra i genomförandet, exempelvis nödvändigt utvecklingsarbete hos kommunerna och deras systemleverantörer och hos Lantmäteriet. Naturvårdsverket kan därför inte ta ställning till om föreslagen tidpunkt för ikraftträdande är rimlig.

Naturvårdsverket anser att aktuella planer bör digitaliseras i sin helhet (kapitel 3.4.4)

Naturvårdsverket anser liksom Boverket att översikts- och regionplaner bör digitaliseras i sin helhet, tillgängliggöras samlat på ett enhetligt sätt och att informationen ska vara i strukturerad form. Förutom att detta är givna ramar i Boverkets regeringsuppdrag spelar digitaliserade planer på alla nivåer stor roll för att uppfylla de mål som finns för en sammanhållen och effektiv samhällsbyggnadsprocess. Information som är harmoniserad och tillgängliggörs digitalt och i strukturerat format blir möjlig att återanvända i en mängd olika processer relaterade till samhällsbyggnadsprocessen. Dessa processer rör inte bara den byggda miljön utan även till exempel uppfyllandet av globala och nationella mål och riktlinjer, miljöprövningsprocesser, uppföljning och tillsyn.

Naturvårdsverket ser utmaningar i några av Boverkets utgångspunkter

Regionplanerna bör digitaliseras parallellt med översiktsplanerna, inte i ett senare skede (kapitel 5)

Naturvårdsverket ser behov av att den struktur för utbyte och lagring som utvecklas för översiktsplanerna även omfattar regionplanerna, vilka bör digitaliseras parallellt med översiktsplanerna för att undvika inlåsnings effekter. Boverket anser att standardisering av informationsmängderna i översiktsplaner behöver förtydligas i föreskrifter och allmänna råd, medan redovisningskraven för regionplaner i ett första skede inte behöver vara tvingande utan i stället ges rekommendationer genom allmänna råd. Översikts- och regionplaner utgör båda delar av ett större sammanhang där information behöver kunna återanvändas i andra processer. Kraven på vad en översiktsplan och en regionplan ska innehålla enligt plan- och bygglagen (2010:900) är i stora delar likartade. Kraven på miljöbedömningsprocessen och kraven på vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla skiljer sig inte mellan de olika plantyperna. Naturvårdsverket anser

därför att informationsutbytet mellan de två typerna av planer behöver bygga på harmoniserade begrepp, motsvarande lösning för redovisning av konsekvenser och ha fokus på förenkling både för dem som arbetar fram planerna och dem som använder planerna.

Tidigare föreslagen lösning för elektroniskt långtidsbevarande av detaljplaner är inte direkt tillämplig på översikts- och regionplaner (kapitel 3.5 och 5.7.2)

När det gäller elektroniskt långtidsbevarande av aktuella plantyper delar inte Naturvårdsverket Boverkets bedömning att tidigare föreslagen lösning för detaljplaner är direkt tillämplig på översikts- och regionplaner, utan dessa plantyper behöver utredas i särskild ordning utifrån sina förutsättningar. I sin rapport hänvisar Boverket frågor om digitalt långtidsbevarande av översikts- och regionplaner till förslag som lämnats i en annan delrapport inom samma regeringsuppdrag¹ och som avser detaljplaner. Boverket förordar där en ny lagstiftning för långtidsbevarande av detaljplaner med utgångspunkten att alla detaljplaner bör lagras på ett och samma ställe. Naturvårdsverket vill hänvisa till de synpunkter vi framförde i vårt tidigare remissvar² om att samlad lagring inte bör likställas med samlad åtkomst, och att det främst är det sistnämnda som bör eftersträvas i en nationell digital infrastruktur.

Naturvårdsverket framförde även i det tidigare remissvaret att en lösning för detaljplaner inte är direkt tillämplig på översikts- och regionplaner, som behöver utredas i särskild ordning utifrån sina förutsättningar. Naturvårdsverket ser främst att följande skillnader jämfört med detaljplaner behöver beaktas för långtidsbevarande, lagring och arkivering av översikts- och regionplaner:

- dessa planer är till skillnad från detaljplaner inte bindande,
- de ska aktualiseras varje mandatperiod och revideras vid behov utifrån en kontinuerlig översiktlig planering, och har alltså andra tidsförhållanden än detaljplaner,
- de har en bredare användning än detaljplaner och behöver kunna användas i fler processer och av fler aktörer, som t ex inom lovgivning och tillståndsprövning,
- de innehåller i hög grad information som skapas och/eller används i andra processer och också används för andra syften, som t ex miljökonsekvensbeskrivningar och riksintressen.

Naturverkets ställningstaganden avseende inriktning för det fortsatta arbetet

Digitaliseringen av aktuella planer behöver brytas ned tydligare utifrån regeringens frågor (kapitel 1.2.1)

Naturvårdsverket efterlyser konkreta och nedbrutna beskrivningar av på vilket sätt och i vilken grad aktuella planer ska digitaliseras och vilken aktör som bör ansvara för vad i den processen. Naturvårdsverket saknar svar i rapporten avseende vissa av de frågor som regeringen anger i sin beskrivning av uppdraget. Det avser främst konkretiseringar av hur digitaliseringen av planerna ska gå till, som till exempel detaljgraden av standardisering och vilken teknik

¹ Elektroniska original och långtidsbevarande av digitala planer, Rapport 2021:25, Boverket, Dnr. 970/2021

² Yttrande över Boverkets rapport (2021:25) Elektroniska original och långtidsbevarande av digitala detaljplaner, Naturvårdsverket 2022, Ärendenr NV-01794-22

som ska användas. Dessa frågor behöver tas vidare i samverkan i det fortsatta arbetet.

Modeller som beskriver informationsstrukturen behöver utvecklas och överenskommas (kapitel 3.4.4)

Naturvårdsverket ser behov av ett myndighetsgemensamt arbete, som vi kan se att Boverket lämpligen skulle kunna leda, så att det skapas en samsyn avseende de modeller som beskriver informationsstrukturen. Det gäller såväl informations- och begreppslagringsmodeller som modeller för informationsutbytet mellan angränsande processer. Boverket har sedan ett antal år tillbaka utvecklat ÖP-modellen som är en begrepps- och lagringsstruktur för översiktsplanernas geografiska information. Boverkets avsikt är utveckla ÖP-modellen så att den ger stöd för att hela översiktsplanen kan hanteras och struktureras digitalt. Naturvårdsverket ser ÖP-modellen som ett steg på vägen mot att översiktsplanerna blir fullt ut digitaliserade, men ÖP-modellen är idag endast tillämplig på delar av översiktsplanens informationsinnehåll. Delar som hör till ärendet men som inte är en del av planen behöver också inkluderas i den informationsutbytesmodell som arbetas fram. Detsamma gäller information som tas fram i angränsande processer. Ett sådant exempel är miljökonsekvenser, där informationen skapas i miljöbedömningsprocessen och beskrivs i miljökonsekvensbeskrivningen. Ansvaret för tillgängliggörande bör ligga hos informationsansvarig aktör och information som uppstår och tillgängliggörs för de olika delprocesserna behöver referera till varandra men inte lagras parallellt på flera olika ställen.

Relationer till angränsande processer behöver tydliggöras och påverka val av lösningar

Naturvårdsverket ser ett behov av fördjupade beskrivningar av hur digitaliseringen av översikts- och regionplaner relaterar till angränsande processer och hur informationsutbytet ska ske för information som förekommer i flera processer. Digitaliseringen av översikts- och regionplaner innebär indirekt att många andra processer och författningar kommer att beröras av förslagen till informationsstruktur, utbytesmodeller och lagring. I översiktlig och regional planering ryms en mängd planeringsunderlag och kunskapsunderlag som på sikt också behöver struktureras för att kunna utbytas digitalt för att hela samhällsbyggnadsprocessen ska kunna sägas vara digitaliserad. Användningsområdet för dessa planer som underlag för allmänhetens deltagande i demokratiska processer, andra planerande aktörer, näringslivet och prövningsmyndigheters förståelse för vad kommuner och regionen planerar för långsiktigt är mycket brett. Som exempel har det inom Naturvårdsverkets arbete med digitalisering av information kring miljökonsekvensbeskrivningar och riksintressen för naturvård, friluftsliv och kulturmiljövård identifierats att det finns tydliga kopplingar mellan såväl processer som information. För att fullt ut kunna digitalisera översikts- och regionplaner behöver även miljökonsekvensbeskrivningar och riksintresseinformation digitaliseras och informationsutbyten och relationer mellan de olika informationsmängderna behöver fastställas. Detta är också en förutsättning för att uppnå de effekter som Boverket beskriver i sin rapport. Naturvårdsverket saknar därför ett övergripande resonemang om detta större perspektiv i rapporten, både för roller och processer framåt och i beskrivningen av konsekvenserna med digitaliseringen.

Digitaliseringen av översikts- och regionplaner behöver dra nytta av och harmoniseras med pågående digitalisering av detaljplaner

För att förenkla användning och vidare analys av informationen ser Naturvårdsverket att det är viktigt att digitaliseringen av översikts- och regionplaners information och processer så långt möjligt är harmoniserad med information och processer för digitala detaljplaner. Det saknas information i Boverkets rapport rörande hur digitaliseringen av översikts- och regionplaner ska dra nytta av och harmoniseras med pågående digitalisering av detaljplaner och deras innehåll, som idag redan tillgängliggörs via den Nationella geodataplattformen (NGP). De digitala detaljplanerna utgör ett viktigt planeringsunderlag i processen för att ta fram en översiktsplan och i miljöbedömningen för att bland annat beskriva nuläge och framskrivet nuläge.

Föreskrifter behöver säkerställa ett enhetligt tillgängliggörande (kapitel 6.3)

Naturvårdsverket bedömer att de föreskrifter som Boverket tar fram behöver vara tillräckligt detaljerade i fråga om format och struktur för den digitala informationen för att säkerställa ett enhetligt tillgängliggörande. I rapporten anges att ÖP-modellens struktur och begrepp kommer vara vägledande för föreskrifternas innehåll men att ÖP-modellen i sig inte kommer vara vägledning. Naturvårdsverket framhåller betydelsen av att med bindande föreskrifter reglera de frågor kopplat till informationens format och struktur som är nödvändiga för ett enhetligt tillgängliggörande. Det är inte tillräckligt att kommuner kan följa ÖP-modellen och därmed uppfylla föreskriften om det också är möjligt att på andra sätt uppfylla föreskriften. En sådan reglering, där kravnivån förtydligas i allmänna råd eller i vägledning, riskerar leda till att informationen i översiktsplaner och regionplaner inte går att jämföra, analysera och utbyta på ett meningsfullt sätt.

Kopplingar till den Nationella geodataplattformen behöver omhändertas (kapitel 5.7.1 och 6.2.4)

Naturvårdsverket efterlyser fördjupade beskrivningar av beroenden till och rollfördelning gentemot den Nationella geodataplattformen (NGP) som kan förväntas bli central kontaktpunkt för det kommande tillgängliggörandet av digitala översikts- och regionplaner. Enligt regeringens uppdragsbeskrivning till Boverket bör översikts- och regionplaner i framtiden finnas tillgängliga via en central kontaktpunkt, på motsvarande sätt som för detaljplaner. Detaljplaner som påbörjas från och med 1 januari 2022 ska tillgängliggöras digitalt via den Nationella geodataplattformen (NGP) som Lantmäteriet ansvarar för och vars mål är att ge åtkomst till nationellt standardiserad digital information i olika processer i samhället. Naturvårdsverket saknar beskrivningar i Boverkets rapport av beroenden till och rollfördelning gentemot Lantmäteriets pågående utveckling av NGP och ser det som avgörande att Boverkets fortsatta arbete kring digitalisering av översikts- och regionplaner går hand i hand med den utvecklingen.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger efter föredragning av avdelningschef Maria Ohlman.

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

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Björn Risinger

Maria Ohlman

Kopia till:
m.registrator@regeringskansliet.se
fi.sba.spn@regeringskansliet.se