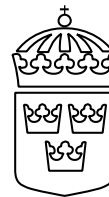


Regeringens proposition

2017/18:132



Digitalisering av grundkartor och detaljplaner

Prop.
2017/18:132

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 22 februari 2018

Stefan Löfven

Peter Eriksson
(Näringsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Arbetet med att ta fram grundkartor, detaljplaner och planbestämmelser har blivit alltmer digitaliserat. Samtidigt saknas enhetliga standarder för detta arbete, vilket bl.a. leder till att möjligheterna att hantera informationsflöden mellan myndigheter och att göra sammanställningar av gällande detaljplaner är bristfälliga. Det är därför angeläget att sådana standarder tas fram. För att skapa förutsättningar för det föreslås en ändring i plan- och bygglagen som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om standarder för utformning av grundkartor, detaljplaner och planbeskrivningar. Därutöver föreslås ett par redaktionella ändringar i samma lag.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2018.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).....	4
3	Ärendet och dess beredning	6
4	Införande av gemensamma standarder för utformning av grundkartor, detaljplaner och planbeskrivningar	6
5	Ikraftträdande	8
6	Konsekvenser	8
7	Författningskommentar	11
Bilaga 1	Sammanfattning av Boverkets rapport Digitala detaljplaner, Reglering av hur detaljplaner ska utformas digitalt (Rapport 2017:21).....	13
Bilaga 2	Boverkets lagförslag	15
Bilaga 3	Sammanfattning av Lantmäteriets rapport Digitalt först – För en smartare samhällsbyggnadsprocess, Föreskriftsrätt om gemensamma standarder för information i grundkartor (Lantmäterirapport 2017:2)	16
Bilaga 4	Lantmäteriets lagförslag	18
Bilaga 5	Förteckning över remissinstanserna	19
Bilaga 6	Lagrådets yttrande	20
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 22 februari 2018.....	21

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2017/18:132

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).

Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900) dels att 2 kap. 5 § och 9 kap. 5 och 30 §§ ska ha följande lydelse, dels att det ska införas en ny paragraf, 16 kap. 1 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

5 §

Vid planläggning och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked enligt denna lag ska bebyggelse och byggnadsverk lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till

1. människors hälsa och säkerhet,
2. jord-, berg- och vattenförhållandena, 2. jord-, berg- och vattenförhållandena,
3. möjligheterna att ordna trafik, vattenförsörjning, avlopp, avfallshantering, elektronisk kommunikation samt samhällsservice i övrigt,
4. möjligheterna att förebygga vatten- och luftföroreningar samt bullerstörningar, och
5. risken för olyckor, översvämning och erosion.

Bebyggelse och byggnadsverk som för sin funktion kräver tillförsel av energi ska lokaliseras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till energiförsörjningen och energihushållningen.

9 kap.

5 §¹

För en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader inom ett område med detaljplan krävs det, trots 2 §, inte bygglov för att färga om, byta fasadbeklädnad eller byta taktäckningsmaterial, om åtgärden inte *väsentligen* ändrar byggnadens eller områdets karaktär.

För en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader inom ett område med detaljplan krävs det, trots 2 §, inte bygglov för att färga om, byta fasadbeklädnad eller byta taktäckningsmaterial, om åtgärden inte *väsentligt* ändrar byggnadens eller områdets karaktär.

Första stycket gäller inte om kommunen enligt 8 § första stycket 6 har bestämt att åtgärden kräver bygglov.

30 §²

Bygglov ska ges för en åtgärd inom ett område med detaljplan, om

1. den fastighet och det byggnadsverk som åtgärden avser
 - a) överensstämmer med detaljplanen, eller

¹ Senaste lydelse 2017:424.

² Senaste lydelse 2017:424.

b) avviker från detaljplanen men avvikelserna har godtagits vid en tidigare bygglovsprövning enligt denna lag eller äldre bestämmelser eller vid en fastighetsbildning enligt 3 kap. 2 § första stycket andra meningen fastighetsbildningslagen (1970:988),

2. åtgärden inte strider mot detaljplanen,

3. åtgärden inte måste avvakta att genomförandetiden för detaljplanen börjar löpa, och

4. åtgärden uppfyller de krav som följer av 2 kap. 6 § första stycket 1 och 5, 6 § tredje stycket, 8 och 9 §§ samt 8 kap. 1 §, 2 § första stycket 3, 6, 7, 9–11 §§, 12 § första stycket, 13, 17 och 18 §§.

4. åtgärden uppfyller de krav som följer av 2 kap. 6 § första stycket 1 och 5, 6 § tredje stycket, 8 och 9 §§ samt 8 kap. 1 §, 2 § första stycket, 3, 6, 7, 9–11 §§, 12 § första stycket, 13, 17 och 18 §§.

Om åtgärden är en sådan ändring av en byggnad som avses i 2 § första stycket 3 b eller c, ska bygglov ges även om fastigheten eller byggnaden inte uppfyller kraven i första stycket 1.

Sådana åtgärder som genomförts utan bygglov med stöd av 4–4 c §§ eller motsvarande äldre bestämmelser ska inte beaktas vid bedömningen av om ett byggnadsverk eller en åtgärd överensstämmer med detaljplanen.

16 kap.

1 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om standarder för utformning av detaljplaner och planbeskrivningar enligt 4 kap. samt grundkartor enligt 5 kap. 8 §.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

3 Ärendet och dess beredning

Boverket fick den 26 januari 2017 i uppdrag av regeringen att utreda om det finns behov av att genom föreskrifter reglera vilken standard som ska gälla för hur detaljplaner ska utformas tekniskt för att förenkla informationsutbyte digitalt, hur en sådan författningsreglering i så fall kan se ut och inom vilken tidsram kommuner och berörda företag kan genomföra en omställning av sitt arbetssätt (dnr N2017/00584/PBB).

Boverket redovisade uppdraget den 29 augusti 2017 i rapporten Digitala detaljplaner, Reglering av hur detaljplaner ska utformas digitalt (Rapport 2017:21). En sammanfattning av rapporten finns i *bilaga 1*. Boverkets lagförslag finns i *bilaga 2*.

Lantmäteriet fick den 22 december 2016, i samband med en ändring av uppdraget att verka för en smartare samhällsbyggnadsprocess, i uppdrag av regeringen att utreda behovet av att genom föreskrifter reglera vilken standard som ska gälla för den information som ska finnas i en grundkarta till en detaljplan (dnr Fi2016/04700/EF).

Lantmäteriet redovisade uppdraget den 30 augusti 2017 i rapporten Digitalt först – För en smartare samhällsbyggnadsprocess, Föreskriftsrätt om gemensamma standarder för information i grundkartor (Lantmäterirapport 2017:2). En sammanfattning av rapporten finns i *bilaga 3*. Lantmäteriets lagförslag finns i *bilaga 4*.

Rapporterna har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 5*. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Näringsdepartementet (dnr N2017/05421/SPN).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 1 februari 2018 att inhämta Lagrådets yttrande över ett lagförslag som överensstämmer med propositionens lagförslag till 16 kap. 1 a § plan- och bygglagen (2010:900). Lagrådet lämnade förslaget utan erinran. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 6*.

I förhållande till lagrådsremissen lämnas även förslag till vissa redaktionella ändringar i 2 kap. 5 § samt 9 kap. 5 och 30 §§ plan- och bygglagen. De föreslagna lagändringarna är författningstekniskt och även i övrigt av sådan beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse. Lagrådets yttrande har därför inte inhämtats.

4 Införande av gemensamma standarder för utformning av grundkartor, detaljplaner och planbeskrivningar

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om standarder för utformning av grundkartor, detaljplaner och planbeskrivningar.

Några redaktionella ändringar görs i plan- och bygglagen.

Rapporternas förslag i fråga om bemyndigandet överensstämmer i huvudsak med regeringens. Boverket föreslår även en bestämmelse med krav på att informationen som hör till detaljplanen och planbeskrivningen ska finnas i elektronisk form.

Remissinstanserna tillstyrker eller framför inte några invändningar mot förslagen.

Skälen för regeringens förslag: Av 4 kap. plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, framgår vilka krav som ställs när kommuner tar fram detaljplaner och planbeskrivningar. I kommunernas arbete med att ta fram en detaljplan ska det, om det inte är uppenbart onödigt, finnas en eller flera kartor som är lämpliga för ändamålet (grundkartor) och en fastighetsförteckning, vilket framgår av 5 kap. 8 § PBL.

I PBL saknas bestämmelser om hur grundkartor, detaljplaner och planbeskrivningar ska utformas. Även om de krav som ställs i PBL följs, utformas de kartor och planer m.m. som används inom samhällsbyggnadsprocessen på olika sätt. En digitalisering inom den processen har till viss del genomförts på lokal nivå i några kommuner och på nationell nivå inom flera statliga myndigheter. Resultatet är dock skiftande eftersom det saknas standardiserade process-, informations-, informationsutbytes- och applikationsmodeller samt gemensamma gränssnitt. Projekt och aktiviteter som genomförs inom samhällsbyggnadsprocessen kan därför inte fullt ut dra fördel av den digitalisering som finns. Det är exempelvis i dag möjligt att ta fram detaljplaner med digital teknik, men möjligheterna att göra sammanställningar av gällande planer och att hantera informationsflödet mellan kommuner och myndigheter är bristfälliga.

En enhetlig och effektiv digital samhällsbyggnadsprocess är till nytta för medborgare, företag, kommuner, landsting, statliga myndigheter och andra aktörer genom att exempelvis bidra till att förenkla kontakterna mellan dessa. En enhetlig digital process leder även till en mer effektiv tillämpning av PBL, vilket i sin tur ger förutsättningar för ett ökat bostadsbyggande och en långsiktigt hållbar samhällsutveckling. För att skapa förutsättningar för en enhetlig och effektiv digital samhällsbyggnadsprocess finns det behov av att ta fram enhetliga standarder för exempelvis arbetsätt, gränssnitt och termer som används vid utformningen av grundkartor, detaljplaner och planbeskrivningar. För grundkartor och detaljplaner kan standarder för utformning innefatta kartornas informationsmängder, informations-specifikationer för dessa samt utseende (manér), exempelvis färg, text-sättning, kartdeklaration och kartbeteckningar. Dessa standarder kommer att vara så detaljerade att de lämpligen bör anges i myndighetsföreskrifter.

Enligt 8 kap. 7 § regeringsformen får regeringen meddela föreskrifter om verkställighet av lag och föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen. Med hänsyn till utformningen av de aktuella bestämmelserna i 4 kap. PBL när det gäller detaljplaner och planbeskrivningar samt 5 kap. 8 § PBL i fråga om grundkartor behövs, enligt 8 kap. 2 § första stycket 3, 3 och 10 §§ regeringsformen, ett bemyndigande från riksdagen till regeringen för att regeringen ska kunna meddela föreskrifter i saken och delegera rätten att meddela föreskrifter till myndighet. Vid utfärdandet av föreskrifter ska förordningen (2014:570) om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter beaktas. Vidare ska digitaliseringen ske med beaktande av nationella säkerhetskrav.

I Boverkets rapport föreslås att det bör införas en bestämmelse i 4 kap. PBL med innebörden att information som hör till detaljplaner och planbeskrivningar ska finnas elektroniskt. Regeringen anser att PBL:s materiella och processuella bestämmelser så långt som möjligt bör vara teknikneutrala och instämmer därför inte i förslaget.

Vid sidan av att föra in det föreslagna bemyndigandet i plan- och bygglagen bör ett par bestämmelser i lagen ändras eftersom de har fått en felaktig redaktionell utformning. Det föreslås därför justeringar i 2 kap. 5 § första stycket 2 och 9 kap. 5 § första stycket respektive 30 § första stycket 4. Ändringarna behandlas i författningskommentaren.

Bestämmelserna

Bestämmelserna finns i 2 kap. 5 §, 9 kap. 5 och 30 §§ och 16 kap. 1 a § PBL.

5 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2018.

Rapporternas förslag i fråga om bemyndigandet överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: I fråga om ikraftträdande av de föreskrifter som bemyndigandet avser anger *Stockholms läns landsting*, *Stockholms kommun* och *Sveriges Kommuner och Landsting* att hänsyn måste tas till kommunernas möjligheter att exempelvis köpa in programvaror och utbilda personal.

Skälen för regeringens förslag: De föreslagna lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt, vilket är den 1 juli 2018.

I fråga om bemyndigandet att meddela föreskrifter förväntas arbetet med att ta fram enhetliga standarder för utformning av grundkartor, detaljplaner och planbeskrivningar ta omkring ett år. Boverket har i sin rapport angett 2021 som en rimlig tidpunkt för ikraftträdande av föreskrifterna för att berörda aktörer ska hinna förbereda sig för nya standarder. Vad remissinstanserna har anfört i denna fråga bör beaktas vid utfärdandet av föreskrifterna, men hindrar inte att bemyndigandet att meddela aktuella föreskrifter träder i kraft den 1 juli 2018.

6 Konsekvenser

Förslaget innebär inledningsvis endast att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela föreskrifter om standarder för utformning av grundkartor, detaljplaner och planbeskrivningar. Först när enhetliga standarder för utformningen har tagits fram i samråd med berörda aktörer kommer standarderna som ska användas att beslutas. De eventuella konsekvenser som beskrivs nedan för statliga myndigheter, kommuner och andra aktörer aktualiseras därför först när föreskrifterna ska tillämpas, vilket bedöms vara omkring 2021.

Boverket och Lantmäteriet påverkas av förslaget genom ett utökat ansvar att ta fram och tillhandahålla enhetliga standarder för utformning av grundkartor, detaljplaner och planbeskrivningar. Lantmäteriet påverkas också utifrån myndighetens ansvar att tillhandahålla och samordna tillgång till informationsmängder som utgörs av grundläggande fastighetsinformation eller geografisk information. Boverket tilldelas i ett första skede medel för att utveckla och säkerställa en enhetlig och effektiv tillämpning av PBL i digital miljö (prop. 2017/18:1 utg.omr. 18 s. 56). I detta ingår att säkerställa en väl avvägd nivå av informationssäkerhet i tillämpningen av PBL i digital miljö.

Länsstyrelserna och andra statliga myndigheter berörs av förslaget i egenkap av samrådsparter i fråga om kommunernas framtagande av detaljplaner. Även Sveriges Domstolar påverkas av förslaget genom att de digitala akter som skapas av kommunerna ska kunna tas emot och hanteras av domstolarna när beslut överklagas. Dessa statliga myndigheter tillämpar redan en digital ärendehantering, även om det sker i varierad omfattning. Förslaget gör det möjligt för statliga myndigheter att ta emot standardiserad information, vilket kan leda till effektiviseringsvinster och underlätta utvecklingen av e-tjänster. Det finns dock inte något hinder mot att under en övergångsperiod exempelvis ta emot pappershandlingar eller handlingar i pdf-format. Länsstyrelserna, Sveriges Domstolar och andra statliga myndigheter ingår i regeringens satsning att öka kunskapen och kompetensen i digitaliseringsarbetet genom att Boverket ges medel för att stödja länsstyrelserna, Sveriges Domstolar och andra statliga myndigheter i omställningen till en enhetlig digital ärendehantering i samhällsbyggnadsprocessen (jfr prop. 2017/18:1 utg.omr. 18 s. 48 och 56).

Kommunernas arbete med detaljplaner, planbeskrivningar och grundkartor regleras i 4 kap. respektive 5 kap. 8 § PBL. Föreskrifter om nya standarder innebär förändrade krav när det gäller detta arbete. Samtidigt finns det, som *Länsstyrelsen i Dalarnas län* framför, anledning att anta att de senaste decenniernas detaljplaner oftast är framtagna i sådan form att de kan konverteras till de standarder som kommer att anges i föreskrifterna. Ett införande av enhetliga standarder för utformning kan dock kräva att de databaser som planer lagras i behöver struktureras om. Det kan även kräva en uppdatering av befintlig programvara, vilket gäller merparten av kommunerna som tar fram fler än enstaka planer per år, alternativt inköp av ny programvara.

Kommunerna kan även behöva utbilda sin personal. Mindre kommuner, som gör någon enstaka plan per år eller färre än så, kan behöva konsult hjälp för att utforma detaljplaner. En stor del av kommunerna driver redan i dag ett aktivt digitaliseringsarbete och har skaffat sig nätverk för att utbyta erfarenheter och kompetens för att anpassa framtagandet av planer till de krav som den nya regleringen innebär. Kommunerna kan behöva visst stöd från Boverket och Lantmäteriet i detta arbete och de mindre kommunerna kan behöva särskilt stöd för att klara av en omställning till de nya kraven.

De faktiska kostnaderna för kommunerna klagörs först vid framtagandet av föreskrifter, då kostnaderna beror på vilka krav som ställs i föreskrifterna och i vilken takt omställningen ska genomföras. Kommunerna har enligt 12 kap. 9 och 10 §§ PBL rätt att ta ut avgift för att täcka programkostnader och kostnader för andra åtgärder som behövs för att upprätta eller ändra detaljplaner enligt taxa som kommunfullmäktige beslutat. På sikt innebär förslaget en mer effektiv ärendehantering som kan leda till minskade kostna-

Prop. 2017/18:132 der i plan- och byggärenden. Kommunerna ingår även i regeringens kompetenssatsning i digitaliseringsarbetet genom att Boverket tilldelas medel för att stödja kommunerna i arbetet med den digitala omställningen i samhällsbyggnadsprocessen (jfr prop. 2017/18:1 utg.omr. 18 s. 48 och 56).

Av 14 kap. 3 § regeringsformen framgår att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett inskränkningen. Förslaget innebär en skyldighet för kommuner att tillämpa enhetliga standarder för utformningen av grundkartor, detaljplaner och planbeskrivningar, vilket medför viss inskränkning i det kommunala självstyret. Förslaget ändrar dock inte de grundläggande förhållandena om kommuners beslutsrätt om markanvändning och fysisk planering. Förslagets syfte, dvs. att effektivisera samhällsbyggnadsprocessen med hjälp av enhetliga standarder, bedöms inte kunna uppnås på ett mindre ingripande sätt. Regeringen bedömer därmed att inskränkningen i den kommunala självstyrelsen är proportionerlig.

Förslaget har betydelse för företag som arbetar med att stödja kommuner med att ta fram grundkartor, detaljplaner och planbeskrivningar. Förslaget bedöms dock inte få några konsekvenser för företagens arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt och därmed inte någon påverkan på företagens kostnader.

Förslaget bedöms inte heller medföra några sociala eller miljömässiga konsekvenser eller någon negativ inverkan på jämställdhet eller konsumentpriser.

Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

2 kap. Allmänna och enskilda intressen

5 § Vid planläggning och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked enligt denna lag ska bebyggelse och byggnadsverk lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till

1. människors hälsa och säkerhet,
2. jord-, berg- och vattenförhållandena,
3. möjligheterna att ordna trafik, vattenförsörjning, avlopp, avfallshantering, elektronisk kommunikation samt samhällsservice i övrigt,
4. möjligheterna att förebygga vatten- och luftföroreningar samt bullerstörningar, och
5. risken för olyckor, översvämning och erosion.

Bebyggelse och byggnadsverk som för sin funktion kräver tillförsel av energi ska lokaliseras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till energiförsörjningen och energihushållningen.

Paragrafen har i första stycket 2 ändrats redaktionellt så att den har fått den lydelse som den rätteligen ska ha.

9 kap. Bygglov, rivningslov och marklov m.m.

Undantag för en- och tvåbostadshus inom detaljplan

5 § För en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader inom ett område med detaljplan krävs det, trots 2 §, inte bygglov för att färga om, byta fasadbeklädnad eller byta taktäckningsmaterial, om åtgärden inte *väsentligt* ändrar byggnadens eller områdetets karaktär.

Första stycket gäller inte om kommunen enligt 8 § första stycket 6 har bestämt att åtgärden kräver bygglov.

Paragrafen har i första stycket ändrats redaktionellt så att den har fått den lydelse som den rätteligen ska ha.

Förutsättningar för bygglov

30 § Bygglov ska ges för en åtgärd inom ett område med detaljplan, om

1. den fastighet och det byggnadsverk som åtgärden avser
 - a) överensstämmer med detaljplanen, eller
 - b) avviker från detaljplanen men avvikelsen har godtagits vid en tidigare bygglovsprövning enligt denna lag eller äldre bestämmelser eller vid en fastighetsbildning enligt 3 kap. 2 § första stycket andra meningen fastighetsbildningslagen (1970:988),
2. åtgärden inte strider mot detaljplanen,
3. åtgärden inte måste avvakta att genomförandetiden för detaljplanen börjar löpa, och
4. åtgärden uppfyller de krav som följer av 2 kap. 6 § första stycket 1 och 5, 6 § tredje stycket, 8 och 9 §§ samt 8 kap. 1 §, 2 § första stycket, 3, 6, 7, 9–11 §§, 12 § första stycket, 13, 17 och 18 §§.

Prop. 2017/18:132 Om åtgärden är en sådan ändring av en byggnad som avses i 2 § första stycket 3 b eller c, ska bygglov ges även om fastigheten eller byggnaden inte uppfyller kraven i första stycket 1.

Sådana åtgärder som genomförts utan bygglov med stöd av 4–4 c §§ eller motsvarande äldre bestämmelser ska inte beaktas vid bedömningen av om ett byggnadsverk eller en åtgärd överensstämmer med detaljplanen.

Paragrafen har i första stycket 4 ändrats redaktionellt så att den har fått den lydelse som den rätteligen ska ha.

16 kap. Bemyndiganden

Föreskrifter om planer och områdesbestämmelser

1 a § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om standarder för utformning av detaljplaner och planbeskrivningar enligt 4 kap. samt grundkartor enligt 5 kap. 8 §.

Paragrafen är ny och innehåller ett bemyndigande att meddela vissa föreskrifter. Övervägandena finns i avsnitt 4.

Bemyndigandet innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om standarder för utformning av detaljplaner och planbeskrivningar. Krav på detaljplaner och planbeskrivningar finns i 4 kap. Bemyndigandet omfattar också föreskrifter om motsvarande standarder för utformning av grundkartor enligt 5 kap. 8 §.

Med standarder för utformning avses bl.a. arbetssätt, gränssnitt och termer. Sådana standarder kan t.ex. omfatta metadata, databasstruktur, krav på kvalitet och validitet samt hur information ska förvaltas, underhållas och distribueras. Standarder för utformning av grundkartor och detaljplaner avser bl.a. tekniskt överföringsformat av planinformation och krav på uppgifter om detaljplanen, gränser, områden och planbestämmelser, dvs. principer för kodning. När det gäller grundkartor och detaljplaners utformning avses bl.a. kartornas informationsmängder, informationsspecifikationer för dessa och utseende (manér), exempelvis färg, textsättning, kartdeklaration och kartbeteckningar.

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

Övervägandena finns i avsnitt 5.

Sammanfattning av Boverkets rapport Digitala detaljplaner, Reglering av hur detaljplaner ska utformas digitalt (Rapport 2017:21)

I denna rapport utreder Boverket behovet av att reglera den tekniska utformningen av nya detaljplaner, hur en sådan författningsreglering kan se ut och inom vilken tidsram kommuner och berörda företag kan genomföra en omställning av sitt arbetssätt.

Boverket anser att det behövs en reglering av den tekniska utformningen av nya detaljplaner. En digital planprocess ställer krav på att enhetliga definitioner och gränssnitt utvecklas och används. Boverket anser att digital enhetlig detaljplaneinformation är helt nödvändig för att andra delar av samhällsbyggnadsprocessen ska kunna digitaliseras.

Enligt Boverkets uppfattning kommer en reglering kunna baseras på principerna i den gällande standarden om överföringsformat för planinformation och den planbestämmelsekatalog Boverket presenterar på sin webbplats som öppen data.

Boverket föreslår att det införs krav i plan- och bygglagen (2010:900) om att informationen som hör till nya detaljplaner och planbeskrivningar ska finnas i elektronisk form. Boverket föreslår också att bemyndiganden bör införas i plan- och bygglagen och i plan- och byggförordningen (2011:338) som innebär att Boverket ges rätt att meddela föreskrifter om hur den elektroniska informationen ska vara utformad.

Boverket menar att en anpassning till ett nytt arbetssätt kan vara genomfört under år 2021 om kommunerna får nödvändigt stöd från staten.

För att underlätta samhällsplaneringsprocessen och utveckling av digitala tjänster förordar Boverket att en nationell plandatabas upprättas. Boverket anser att Lantmäteriet är den centrala myndighet som bör få ansvar för detta. Boverket är positivt till att samarbeta med Lantmäteriet i denna fråga.

Boverket konstaterar att det finns några frågor som behöver klarläggas i samband med att föreskrifterna utformas. En ”mappning” av den gällande detaljplanestandarden mot de krav som ställs i förordning (2010:1770) om geografisk miljöinformation behöver genomföras och det måste också utredas på vilket sätt informationen ska vara tillgänglig elektroniskt och för vem. Denna utredning behöver bland annat beakta frågan om vilket slags tillgängliggörande av planinformation som är lämpligt ur säkerhetssynpunkt. I detta arbete bör det ingå att utreda hur nationell åtkomst till planinformation kan lösas.

I rapporten lyfter Boverket några viktiga frågor som utgör grundläggande förutsättningar för en digital planprocess. Boverket menar att dessa behöver uppmärksammas och få en praktisk lösning som ett nästa steg i utvecklingen av en digital planprocess. Det är nödvändigt att det ställs krav på att även befintliga gällande detaljplaner och planbeskrivningar ska finnas i elektronisk form och en författningsreglering som innebär att statliga myndigheter ska lämna planeringsunderlag i elektronisk strukturerad och enhetlig form bör utredas. Vidare anser Boverket att det med författningsreglering

Prop. 2017/18:132 behöver klarläggas hur handlingar ska skickas elektroniskt och hur övrigt
Bilaga 1 lagstadgad kommunikation under planprocessen mellan kommunerna och andra myndigheter ska ske elektroniskt.

Under arbetet har Boverket samrått med Lantmäteriet, Sveriges Kommuner och Landsting, Trafikverket samt Länsstyrelserna.

Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Enligt riksdagens beslut föreskrivs att det i plan- och bygglagen (2010:900) ska införas två nya paragrafer, 4 kap. 31 a § och 16 kap. 1 a §, av följande lydelse.

4 kap.

31 a § Informationen som hör till detaljplanen och planbeskrivningen ska finnas i elektronisk form.

16 kap.

1 a § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om formen för den elektroniska information som hör till detaljplanen och planbeskrivningen enligt 4 kap 31 a §.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

2. Bestämmelsen i 4 kap. 31 a § behöver inte tillämpas på detaljplaner som vinner laga kraft före den 1 juli 2021 och för planbeskrivningar som hör till sådana detaljplaner.

Sammanfattning av Lantmäteriets rapport Digitalt först – För en smartare samhälls- byggnadsprocess, Föreskriftsrätt om gemen- samma standarder för information i grundkartor (Lantmäteri rapport 2017:2)

Lantmäteriet har på uppdrag av regeringen utrett behovet av att genom föreskrifter reglera vilken standard som ska gälla för informationen i en grundkarta till detaljplan.

Behov av föreskrifter finns

Lantmäteriet bedömer att sådant behov finns och föreslår därmed att plan- och bygglagstiftningen kompletteras med ett bemyndigande för Lantmäteriet att meddela föreskrifter till 5 kap. 8 § plan- och bygglagen (2010:900). Bemyndigandet avser innehållet i grundkartan, standarder eller liknande krav för informationen i grundkartan samt grundkartans utseende.

Gemensamma standarder och nationell samverkan (för att ta fram och implementera dessa) är en grundläggande förutsättning för att påskynda digitaliseringen inom detaljplaneprocessen. Lantmäteriet bedömer att befintliga styrmedel i form av rättsregler inte ger tillräckligt stöd för att tillgodose detta behov. Gällande rätt är nämligen fragmenterad och utformad utifrån ett annat syfte än digitalisering eller informationsförsörjning. Det finns inget regelverk som tar ett samlat grepp om informationen inom samhällsbyggnadsområdet. Vilka myndigheter som ansvarar för vilken information kan vara svårt att urskilja. En föreskriftsrätt för informationen i grundkartan bedöms skapa tydligare förutsättningar för arbetet med gemensamma standarder. Mot bakgrund av detta föreslår Lantmäteriet därför nya styrmedel i form av en föreskriftsrätt.

Rättsområdet är i behov av större utveckling

Lantmäteriet bedömer dock att lösningen med en föreskriftsrätt för ett specifikt beslutsunderlag i detaljplaneprocessen inte är tillräckligt för att underlätta och påskynda standardisering och digitaliseringen inom hela samhällsbyggnadsprocessen. En övergripande lösning kräver att styrning genom tvingande regler sker på den gemensamma informationsresursen i stället för på sammanställningar av information i specifika beslutsunderlag. För att åstadkomma sådan styrning krävs dock att det skapas nya regler om vilka de gemensamma informationsresurserna är i samhällsbyggandeprocessen och vem som ansvarar bland annat för definitionen och standarden för dessa. Relevanta föreskriftsrätter kan därefter knytas till ansvaret för informationen. Den nu föreslagna föreskriftsrätten är knuten till Lantmäteriets befintliga ansvar för nationell informationsförsörjning med fastighetsinformation och geografisk information, vilket innefattar de informationsmängder som normalt sett ingår i en grundkarta. Lantmäteriet bedömer att förslaget inte hindrar en eventuell övergripande reglering utan att det snarare bör kunna ses som ett första steg inför en sådan reglering.

Lantmäteriet rekommenderar att utvecklingen av styrmedel inom området sker i nämnda riktning. Detta kräver dock en större utredning om hur nya styrmedel för informationsförsörjningen i samhällsbyggnadsprocessen ska fungera, vilket enligt Lantmäteriet ligger utanför detta uppdrag.

Lantmäteriet föreslår därför att regeringen tillsätter en utredning för framtagande av författningsförslag som styr informationsförsörjning inom samhällsbyggnadsprocessen. Regeringen bör därutöver tillsätta en utredning för framtagande av författningsförslag för Sveriges grunddata; detta för att säkerställa att standardarbete med information i olika sektorer sker på ett harmoniserat sätt. Vilka informationsmängder som ingår i samhällsbyggnadsprocessen avser Lantmäteriet återkomma till i redovisningen av huvuduppdraget ”Digitalt först – för en smartare samhällsbyggnadsprocess”.

Övriga hinder för digital överföring av information

I uppdraget har också ingått att redovisa eventuella hinder för digital överföring av information. Lantmäteriet har identifierat flera hinder och föreslår att

- regeringen riktar särskilda medel motsvarande tre miljoner kronor till lämplig aktör för uppbyggnaden av ett handläggningsstöd för en samordnad planprocess,
- Boverket får i uppdrag att ta fram utbildningar och handledningar för digitalisering av detaljplaner,
- SKL tar fram ett standardiserat upphandlingsunderlag av konsulter som kan stödja kommunerna vid digitaliseringen av detaljplaner,
- Havs- och vattenmyndighetens uppdrag om att skapa nationella havsplaner utökas med krav på att planerna ska vara digitala,
- Sveriges geologiska undersökning ges i uppdrag att ta fram ett standardiserat upphandlingsunderlag för utredningar i detaljplaneärenden, baserat på det så kallade Geoarkivet som ägs av Stockholms stad,
- en särskild utredning alternativt Lantmäteriet ges i uppdrag att utreda de tekniska, juridiska och ekonomiska förutsättningarna för ett nationellt tillhandahållande av digital planinformation samt att
- satsningar görs för att förbättra kvalitén i redovisningen av informationen i planprocessen.

Förslagen beskrivs närmare i avsnitt 5.4.

Konsekvenser

Lantmäteriet bedömer att det krävs incitament för att påskynda standardiseringsarbetet. Förslaget föreslås därför finansieras genom särskilda medel till kommunerna och Lantmäteriet.

Lantmäteriet bedömer att förslaget om föreskriftsrätt inte ändrar på de grundläggande förhållandena om kommuners beslutsrätt om markanvändning och fysisk planering.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2018.

Uppdraget har genomförts i nära samarbete med Boverket, Sveriges Kommuner och Landsting samt Länsstyrelserna. Ett antal kommuner och andra aktörer har också hörts.

Lantmäteriets lagförslag

Förslag till ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900) att en ny rubrik och en ny paragraf 1 a § ska införas i kapitel 16.

16 kap.

Grundkarta

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter till 5 kap. 8 § plan- och bygglagen (2010:900) i fråga om innehållet i grundkartan, standarder eller liknande krav för informationen i grundkartan samt grundkartans utseende.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

Följande remissinstanser har yttrat sig över Boverkets rapport Digitala detaljplaner – Reglering av hur detaljplaner ska utformas digitalt (2017:21) och Lantmäteriets rapport Föreskriftsrätt om gemensamma standarder för information i grundkartor (2017:2): Domstolsverket, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), Fortifikationsverket, Försvarets radioanstalt (FRA), Försvarmakten, Havs- och vattenmyndigheten, Högskolan i Gävle, Konkurrensverket, Kungliga tekniska högskolan, Luftfartsverket (LFV), Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet, Sametinget, Skogsstyrelsen, Statens fastighetsverk, Statens geotekniska institut, Statens jordbruksverk, Statistiska centralbyrån, Statkontoret, Sveriges geologiska undersökning, Sveriges metrologiska och hydrologiska institut, Trafikverket, Uppsala universitet (Juridiska fakulteten), Stockholms läns landsting, Järfälla kommun, Stockholms kommun, Enköpings kommun, Växjö kommun, Kalmar kommun, Karlshamns kommun, Malmö kommun, Helsingborgs kommun, Varbergs kommun, Göteborgs kommun, Örebro kommun, Mora kommun, Åsele kommun, Umeå kommun, Luleå kommun, Kiruna kommun, Fastighetsägarna Sverige, HSB, IQ Samhällsbyggnad, Skolfastigheter i Stockholm AB (SISAB), Sveriges Advokatförbund, Sveriges Allmännyttiga Bostadsbolag (SABO), Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

Följande remissinstanser har avstått från att yttra sig över rapporterna: Riksdagens ombudsmän (JO), Blekinge tekniska högskola, Polismyndigheten, Post- och telestyrelsen (PTS), Regelrådet, Statens energimyndighet, Sveriges lantbruksuniversitet, Transportstyrelsen, Åklagarmyndigheten.

Följande remissinstanser har inte yttrat sig över rapporterna: Statens centrum för arkitektur och design, Tillväxtverket, Östergötlands läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Tierps kommun, Flens kommun, Strängnäs kommun, Norrköpings kommun, Värnamo kommun, Gotlands kommun, Ale kommun, Arvika kommun, Kungsörs kommun, Västerås kommun, Vansbro kommun, Ljusdals kommun, Sundsvalls kommun, Åre kommun, Akademiska hus, BEAst, Byggherrarna Sverige AB, Byggnads, Castellum AB, Föreningen för samhällsplanering, Föreningen Sveriges Bygglövsgranskare och Byggnadsnämndssekreterare, Föreningen Sveriges stadsbyggare, JM, LRF Skogsägarna, NCC, Riksbyggen, Samhällsbyggarna, Skanska, Småkom, Svenska byggnadsvårdsföreningen, Svenska teknik och designföretagen, Sveriges Arkitekter, Sveriges byggindustrier, Sveriges stadsarkitektförening, Sweco, Tengbom, Trä- och möbelföretagen, Tyréns, ULI Geoforum, Veidekke Sverige AB, Yellon.

Yttranden har även inkommit från Länsstyrelsen i Dalarnas län, BIM Alliance och Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen).

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2018-02-06

Närvarande: F.d. justitieråden Ella Nyström och Olle Stenman samt justitierådet Per Classon

Digitalisering av grundkartor och detaljplaner

Enligt en lagrådsremiss den 1 februari 2018 har regeringen (Näringsdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Sabina Kronholm.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Näringsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 22 februari 2018

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Wallström, Y Johansson, Baylan, Bucht, Hultqvist, Regnér, Andersson, Hellmark Knutsson, Bolund, Bah Kuhnke, Strandhäll, Shekarabi, Fridolin, Eriksson, Linde, Skog, Ekström, Eneroth

Föredragande: statsrådet Eriksson

Regeringen beslutar proposition Digitalisering av grundkartor och detaljplaner