Tjänstemannayttrande
Utfärdat 2026-10-23
Ärendenummer 2026-00787
Landsbygds-och infrastrukturdepartementet
ärendenummer: LI2026/01339

Handläggare
Emily Eidevåg och Inga Palmquist

Bilaga. Remissvar promemoria ändring av detaljplan

Innehåll

Bakgrund 3
Övergripande svar 3
Ekonomiska konsekvenser 5
Äldre plantyper, bestämmelser och Lantmäterimyndighetens beslut 7
Lämplighetsprövning 9
Planprocessen förfaranden med mera 10
Beslut om anstånd 11
Tid för ikraftträdande 12
Övergångsbestämmelser 12
Överklagan 16

Bakgrund

Göteborgs kommun har via Stadsbyggnadsnämnden tidigare yttrat sig till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet gällande de förslag som fanns i *Uppdrag om översyn av regelverket för ändring av detaljplan och av olagliga planbestämmelser* (Rapport 24:21) från Boverket.

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet har sänt över *Promemoria Ändring av detaljplan* till Göteborgs kommun på remiss. Sista svarsdags för remissen är 2 november 2026. Stadsbyggnadsnämnden har efterfrågat ytterligare svarstid för att kunna hantera remissvaret vid stadsbyggnadsnämndens sammanträde 17 november 2026. Departementssekreterare vid Enheten för samhällsplanering Landsbygds- och infrastrukturdepartementet har gett uppskov med att inkomma med remissvaret till 27 november 2026.

Remissvaret har hanterats av Stadsbyggnadsnämnden i Göteborg. Detaljplaneavdelningen tillsammans med utveckling och styrning, juridikenheten har ansvarat för att fram remissvaret. Vid framtagandet av remissvaret har representanter från Enheten för Ärendehantering, Bygglov samt Geodata- och lantmäteriavdelningen deltagit.

Övergripande svar

Stadsbyggnadsnämnden (nämnden) i Göteborg tillstyrker delar av förslaget i promemorian om ändringar i plan- och bygglagen (2010:900), PBL eftersom de skapar större tydlighet kring hur ändringar av detaljplaner ska hanteras. Nämnden har invändningar mot delar av förslaget och anser att justeringar behöver ske för att lagförslaget ska fungera i praktiken.

Nämnden instämmer i promemorians beskrivning av gällande rätt och att ändring av detaljplan idag hanteras olika i olika kommuner samt att det finns oklarheter kring hur ändring av detaljplan ska hanteras i förhållande till föreskrifterna för detaljplan och planbeskrivning. Föreslagna ändringar i PBL ger större tydlighet för hur ändring av detaljplan kan hanteras.

En risk med förslaget är att den förenklade prövningen inte kommer att kunna användas i den utsträckningen som framgår av promemorian. Nyttan av att digitalisera gällande detaljplaner är liten för kommuner och kostnaderna för att anta nya digitala detaljplaner kan behöva finansieras via kommunbidrag.

Nämnden framhåller att kommunerna själva måste kunna avgöra när det är rimligt att digitalisera hela detaljplaner utifrån kostnader och arbetsinsats. Kravet på digitalisering bör begränsas till de delar av planen som ändras. Särskilt för äldre och omfattande stadsplaner skulle ett krav på fullständig digitalisering innebära betydande kostnader utan motsvarande nytta.

Nämnden välkomnar att lagstiftningen tydliggör hur planändringar ska genomföras, eftersom dagens regelverk har lett till osäkerhet och skilda tillämpningar mellan kommuner. Samtidigt anser nämnden att det krävs tydligare vägledning från Boverket, särskilt avseende digitalisering av äldre planer, äldre planbestämmelser och lämplighetsprövning vid planändringar.

Vidare bedömer nämnden att förslaget med blandade planförfaranden riskerar att bli svårt att tillämpa i praktiken. Skillnader i samrådskrets, behov av granskning och

konsekvensbedömningar gör att det inte är lämpligt att tillämpa olika förfaranden i samma planarbete.

Nämnden anser att ikraftträdandet den 1 juli 2027 av föreslagna ändringar i PBL ligger för nära i tiden. Boverket behöver ta fram vägledningar och uppdatera föreskrifter, samtidigt som programvaruleverantörer och kommuner behöver anpassa system, rutiner och arbetsprocesser. Därför föreslås en längre införandetid för att säkerställa ett effektivt genomförande av lagändringarna. Innan allt detta är på plats kommer det knappast vara möjligt att tillämpa föreslagna regler i PBL, vilket kan hämma planläggningen framöver. Förslaget måste också kompletteras med övergångsbestämmelser som säkerställer att redan startade mål och ärenden gällande ändring av detaljplaner kan slutföras för att minska kommuners och enskildas förgäveskostnader.

I promemorian finns också förslag på att ändra övergångsbestämmelserna till de nya lydelserna till PBF som trädde i kraft den 1 december 2025. Nämnden avstyrker förslaget om att ändra övergångsbestämmelserna i PBF så som de är utformade i promemorian. Den tredje punkten i nu gällande övergångsbestämmelser bör behållas så att det är möjligt för nämnden att jämföra vilken byggsanktionsavgift som är förmånligast för den enskilde.

Nämnden menar att följande synpunkter behöver beaktas före det att föreslagna regellagändringar träder i kraft.

1. Det måste finns möjlighet för kommunerna att i varje enskilt fall bedöma ökad tid och kostnad för planarbetet och ta ställning till om det är rimligt att digitalisera en detaljplan i sin helhet eller ej.
2. Nämnden motsätter sig förslaget att så kallade A-tomter ska översättas till en preciserad användning vid digitalisering. En sådan förändring bedöms minska kommunens flexibilitet att anpassa lokaler och mark för framtida behov av kommunal service.
3. Ändring av enskilt till kommunalt huvudmannaskap bör omfattas av förenklat planförfarande.
4. Lantmäterimyndighetens roll i samråd vid förenklat förfarande bör utökas.
5. Tiden för ikraftträdandet behöver förlängas för så att det finns möjlighet för Boverket att ta fram vägledning och för programvaruleverantörer att uppdatera sina programvaror. Om dessa delar inte är på plats tills lagändringarna träder i kraft kommer det inte vara möjligt för kommunerna att arbeta effektivt i förhållande till den nya lagstiftningen.
6. Tiden för beslut om anstånd i 9 kap § 102 behöver förlängas till minst tre år för att det fortsatt ska vara möjligt för kommunerna att använda sig av möjligheten att fatta beslut om anstånd med att avgöra bygglov och förhandsbesked.
7. Reglerändringarna till PBL behöver kompletteras med övergångsbestämmelser så att ändringarna inte gäller för pågående mål och ärenden för att ändra detaljplaner.
8. Övergångsbestämmelserna till ändringar i PBF bör endast genomföras gällande ändringen av 9 kapitlet 12 § p. 7 men inte i övrigt så som förslaget är utformat. Den tredje punkten i nu gällande övergångsbestämmelse bör behållas så att nämnden kan jämföra vilken byggsanktionsavgift som är förmånligast för den enskilde.
9. Förslaget om att ha blandade planförfaranden under samma planprocess är inte lämpligt och det är svårt att bedöma hur tydlighetskravet ska anses vara uppfyllt.

Ekonomiska konsekvenser

Under rubriken 5.1 *En detaljplan ska ändras genom att en ny detaljplan antas* beskrivs på sidan 24: "*Genom att kommunen antar en ny detaljplan som ersätter gällande plan inom ett avgränsat planområde, skapas en tydlig och sammanhållen planhandling som är enklare att arkivera och tillgängliggöra i enlighet med gällande krav."* I författningskommentaren *Detaljplanens giltighet* 38 § beskrivs att *"Även fortsättningsvis gäller att en del av en plan som inte ersätts eller upphävs fortsätter att gälla".*

Nämnden tolkar informationen i promemorian som att kravet på digitalisering avser den del av detaljplanen som ändras och att det är valfritt att digitalisera hela den gällande detaljplanen. De ekonomiska konsekvenserna är avhängt om kravet på digitalisering enbart ställs på den del av detaljplanen som ändra eller om kravet avser digitalisering av hela detaljplanen även om ändringen enbart avser en mindre del av detaljplanen.

Under rubriken *Ett indirekt krav på digitalisering*, sidan 24 beskrivs att "*ett ökat krav på digitalisering kan öka kostnaderna för ändring av detaljplaner, men samtidigt är samhällsnyttan av digitala planer stor"*. I promemorian beskrivs att det är en stor samhällsnytta av att digitalisera äldre planer och att det väger tyngre än de kostnader som uppstår för kommunen för att göra en ny detaljplan och digitalera den. Nämndens uppfattning är att äldre detaljplaner oftast redan är utbyggda och genomförda. De ändringar som görs av detaljplaner syftar oftast till att underlätta för en enskild fastighetsägare. Flertalet av de ändringar av detaljplan som genomförs av nämnden handlar om att upphäva en fastighetsplan / tomtindelning. Utifrån detta kan det ifrågasättas hur stor nyttan är. Antal bygglov eller andra tillstånd som kan ges till följd av de ökade kraven på digitalisering borde vara begränsade.

I promemorian beskrivs att det i bebyggda miljöer ofta är mer samhällsekonomiskt och ändamålsenligt att ändra en befintlig detaljplan än att ta fram en ny. Av konsekvensbeskrivningen framgår att en utökad möjlighet att använda planändring i vissa fall kan medföra lägre utredningskostnader, kortare handläggningstider och kortare ledtider i projekt.

Vidare noterar nämnden att förslaget innehåller nya och förändrade arbetsmoment i planprocessen som kommer att påverka tid och kostnad vid ändring av detaljplaner. I förslaget ingår nya krav på planbeskrivningen där planbeskrivningen ska innehålla en redovisning av den information som finns i den ersatta planbeskrivningen samt en redovisning av hur den ersatta detaljplanen har tolkats och vilka ändringar som görs.

Nämnden anser att kravet på digitalisering enbart ska gälla den del av detaljplanen som ändras och att digitalisering av hela detaljplaner i samband med ändring ska vara valfritt för kommunerna. Ett exempel är att det kan finnas en äldre stadsplan som gäller för ett större område som omfattar exempelvis både bostadsändamål, centrumändamål och verksamhetsområden. I Göteborg kan hela stadsdelar omfattas av en och samma stadsplan. Detta gäller bland annat för stadsdelarna Angered, Kortedala, Tuve, Tynnered och Önnered. När det uppstår behov av att ändra en planbestämmelse avseende höjd eller area i en del av en stadsplan kan det inte vara motiverat att hela stadsplanen ska digitaliseras. Det måste finns möjlighet för kommunerna att i varje enskilt fall bedöma ökad tid och kostnad för planarbetet och ta ställning till om det är rimligt att digitalisera detaljplanen i sin helhet eller ej.

Av promemorian framgår att de kostnader som uppkommer för kommuner vid tillämpning av föreslagna bestämmelser för att digitalisera detaljplaner får finansieras genom planavgift. Samtidigt anger man att det finns en osäkerhet för kostnadstäckning i samband med digitalisering av gällande detaljplaner då möjligheten att ta ut planavgift uppstår först vid bygglovsprövning. Av utredningen framgår att i dessa fall kan kostnaderna i stället behöva hanteras inom ramen för den allmänna avgiftssättningen. Sannolikt innebär detta direkt merarbete för kommuner i samband med ändring av den kommunala taxan för att delvis kunna täcka den ökade kostnaden.

Promemorian bortser helt från att ett genomförande får direkta kostnadskonsekvenser för såväl kommuner som för enskilda i pågående planarbeten med ändring av detaljplaner. I och med att reglerna föreslås att gälla direkt då lydelsen i 4 kap. 38 PBL ändras så blir det inte möjligt att slutföra pågående ändringar av detaljplaner. Detta innebär naturligtvis stora förgäveskostnader för redan nerlagd tid och för upphandlade utredningar som inte längre är till nytta. Sannolikt innebär det också rättsliga tvister om vem som slutligen ska stå för dessa förgäveskostnader. Förfarandet med att ändra detaljplaner används i flera olika situationer så som för att rätta antagna detaljplaner där felaktigheten inte är ett uppenbart skrivfel eller i ärenden för att minska skadan där det finns ett skadeståndsanspråk. Att pågående planändringar inte kommer kunna antas får som en direkt effekt ökade kostnader för kommuner, något som inte har beaktats i utredningen.

Ett genomförande av förslagen innebär också att det blir möjligt att med nya grunder överklaga ett antagande av en detaljplan. Klaganden kan exempelvis hävda att kommunen tillämpat reglerna fel eller gjort en felaktig tolkning av äldre bestämmelser eller att anpassningen till lantmäterimyndighetens beslut inte stämmer. Antalet domstolsprövningar kommer därmed sannolikt att öka, vilket innebär högre kostnader för såväl kommunen, enskilda som samhället i stort.

Som framgår av ovan så kommer föreslagna ändringar i PBL att medföra ökade kostnader för kommunen i form av bland annat tolka, överföra och driva planarbeten fram till antagandet enligt föreslagna bestämmelser. Av promemorian framgår att det kan vara svåra för kommunen att få täckning för de kostnaderna. Detta tillsammans med nya krav på planbeskrivningens innehåll, nya och förändrade arbetsmoment i planarbeten innebär det att föreslagna åtgärder får direkta konsekvenser för den kommunala verksamheten. Därutöver tillkommer förgäveskostnader för pågående planändringar som inte kommer kunna slutföras. Förgäveskostnaderna går inte att undvika då förslaget att ta bort möjligheten att ändra detaljplaner ska gälla direkt. Samtliga kostnader uppstår som en direkt effekt av de nya reglerna och kostnadsökningen är inte marginell. Det innebär att kommuner ska kompenseras enlig den kommunala finansieringsprincipen.

För den enskilde som deltar i ett planarbete kan ett genomförande av regeländringarna i PBL bland annat innebära förgäveskostnader i pågående planändringsarbeten som inte kommer att kunna slutföras.

För den enskilde innebär ett genomförande av övergångsbestämmelserna till PBF att de riskerar att få byggsanktionsavgifter i vissa ärenden som de annars inte hade fått.

Äldre plantyper, bestämmelser och Lantmäterimyndighetens beslut

I tidigare remissvar framförde nämnden synpunkter och frågeställningar gällande hur äldre plantyper ska hanteras vid digitalisering. Nämnden har noterat att Boverkets *Tolkningshjälp vid digitalisering* har uppdaterats med mer information som inkluderar flera av de frågeställningar som nämnden beskrivit. Förslagen i promemorian innehåller dock fortfarande oklarheter gällande hur äldre plantyper ska hantera.

På sidan 26 beskrivs att en bedömning behöver göras i varje enskilt fall av vad som är möjligt att översätta till den nya planens bestämmelser utan att det anses som en ändring av planens innehåll. I Göteborgs finns det flera äldre stadsplaner som gäller som detaljplaner. Inom vallgraven i Göteborg gäller stadsplan 121 från år 1866 i vissa delar. Stadsplan 121 innehåller en ytterst begränsad mängd bestämmelser. I planbeskrivningen anges ”öppna platser, gator och kanaler, planteringar, kvarter och tomter”. Av plankartan framgår att områden markerade med beige färg är ”äldre stadsdelar”. Viss typ av användning inom de äldre stadsdelarna pekas ut direkt på plankartan, t.ex. Torg. Platser markerade med rosa färg anges vara ”föreslagna byggnadskvarter”, vilket bör motsvara kvartersmark för bebyggelse. Platser markerade med grön färg anges vara ”villakvarter med parkanläggningar”. Detta kan motsvara kvartersmark för bebyggelse. Markanvändningen är inte tydligt reglerad, enligt dagens krav, vilket innebär att till exempel både bostäder och lokaler med verksamheter kan tillåtas.



Stadsplan 121 från 1866 som fortfarande gäller som detaljplan i vissa delar

En förstudie har genomförts för att utreda förutsättningarna för att ändra stadsplan 121 med en eller flera ändringsplaner. Avsikten med ändringsplanerna är att säkerställa den historiska stadskärnans bevarande och de kulturhistoriska intressena enligt riksintresset med planbestämmelser. Om detta planarbete skulle starta efter att föreslagna lagändringar trätt i kraft innebär det att nämnden skulle behöva ta ställning till om stadsplanen kan översättas utan att det innebär någon ändring av planens innehåll. Då markanvändningen inte är angiven kan den behöva prövas för att det ska vara möjligt att följa lagändringarna om att översätta stadsplanen för att kunna genomföra ändring av detaljplan genom upphävande och antagande av ny detaljplan. Detta skulle innebära att omfattningen av

planarbetet skulle öka och det kan finnas risk för att pågående markanvändning inom stadsplanen inte kan bekräftas under planarbetet.

Att översätta och digitalisera äldre stadsplaner som omfattar stora områden och som har få planbestämmelser eller omoderna planbestämmelser kan innebära stora risker för kommunerna. På sidan 38 beskrivs att en domstol kan pröva frågan om den förenklade prövningen och det förenklade förförfarandet har kunnat tillämpas i det enskilda fallet. Vidare kan sakägare överklaga en översättning av planbestämmelser. I de större detaljplanerna i Göteborg kan det röra sig om ett mycket stort antal som också kommer anses se berörd att de har klagorätt. I Göteborg finns drygt 4000 detaljplaner och över 7000 tomtindelnings-/fastighetsplaner. Det finns en uppenbar risk att kommuner bara ändrar delar av befintliga detaljplaner för att på ett så enkelt sätt som möjligt genomföra planprocessen fram till antagande. Det innebär att så kallade frimärksplaner lär öka i antal.

För att det ska vara effektivt för kommunerna att arbeta när lagändringarna träder i kraft är det av yttersta vikt att Boverket har utrymme för att ta fram vägledning kopplat till äldre planbestämmelser och äldre plantyper vid digitalisering.

A-tomter

37d § I en detaljplan som innehåller sådan reglering som omfattas av 37 a § och som ersätter en detaljplan som innehåller kvartersmark för allmänt ändamål som inte är närmare angivet i detaljplanen men marken används för ett allmänt ändamål, ska kommunen ange den preciserade användningen i den nya detaljplanen

Nämnden har i tidigare remissvar framfört synpunkter gällande att kvartersmark för allmänt ändamål, så kallad A-tomt eller A-område ska hanteras på så sätt att där ändamålet inte är angivet, men det finns en pågående användning på platsen eller bygglov har beviljats för en viss användning utan att den kommit till stånd, ska kommunen ange den användningen i planen. Nämnden är negativa till detta förslag då det innebär en minskad flexibilitet för hur fastigheter som ägs av Göteborg stad kan användas.

I Göteborg stad äger staden många fastigheter som omfattas av detaljplaner med allmänt ändamål. Dessa ger en flexibilitet och en möjlighet att ställa om behovet av kommunal service. Det kan exempelvis finns fastigheter med byggnader på som inrymmer äldreboende där det skulle vara möjligt att bygga om lokalerna till förskola, skola eller tvärtom. Det kan även finnas obebyggda fastigheter eller fastigheter med byggrätt kvar som är planlagda med kvartersmark för allmänt ändamål, dessa ger staden en möjlighet att ha en flexibilitet för att tillskapa eller förändra behovet av kommunal service. I nuläget finns möjligheten att sådana ärenden kan hanteras direkt med bygglov utan en planprocess. I och med de förändringar som sker i demografin är det angeläget att det finns möjlighet att ställa om den kommunala servicen på ett effektivt sätt.

Nämnden vidhåller dessa synpunkter och menar att det är bättre att bestämmelsen inte tolkas om vid digitalisering utan överförs som allmänt ändamål, alternativt att Boverkets föreskrift för detaljplan och planbestämmelsekatalogen uppdateras med allmänt ändamål som kan användas för att bekräfta allmänt ändamål vid omvandling och ändring av detaljplan.

Ordalydelse

Förslaget innebär att den nya digitaliserade detaljplanen ska kunna föra över de bestämmelser som har gällt i den tidigare plan utan hinder men ska följa Boverkets plankatalog. Även om planbestämmelsekatalogen inte har exakt samma text ska enskilda ordval inte påverka hur man tolkar olika åtgärder. Det kan noteras att likande tankesätt fanns när PBL ändrade begrepp från mindre avvikelse till liten avvikelse. Där ordalydelsen har påverkat. Det finns därför risk att enskilda ord, som följer planbestämmelsekatalogen, kan få påverkan på hur tillstånd bedöms jämfört med innan.

Anpassning till beslut från Lantmäterimyndigheten

En ny detaljplan som ersätter den tidigare planen ska kunna ske enligt förenklat förfarande och ska då kunna anpassa sig efter beslut som lantmäterimyndigheten (LM) har tagit. Detta gäller rättigheter och fastighetsgränser. Utifrån promemorian uppfattas det som att exempelvis att u-områden ska kunna flyttas när ledningsrätt har bildats utanför u-området. Huvudregeln när ledningsrätt upplåts inom en fastighet är att ersättning ska utgå. Ersättningen baseras på marknadsvärdeminskningen plus 25 % som uppstår. Om ledningsrätt har upplåtits inom en fastighet och myndigheten har beslutat att inte följt u-området som finns utlagt, borde ersättningen vara större än om myndigheten följer u-området (i alla fall teoretiskt sett). Det skulle innebära att fastighetsägaren skulle ekonomiskt sätt vinna på att bilda ledningsrätt utanför u-området för att sedan när planen ändras få u-området flyttat. Det kan även noteras att äldre planer inte alltid har utredda fastighetsgränser på samma noggrannhetnivå som idag. Fastighetsgränser skulle därför kunna visa en skillnad mer än vad man först hade tänkt när man antog den tidigare planen. Dessa möjligheter är större än vad som går att hantera i ändring av detaljplan i nuläget.

Lämplighetsprövning

I tidigare remissvar gällande *Uppdrag om översyn av regelverket för ändring av detaljplan och av olagliga planbestämmelser* (Rapport 24:21) från Boverket beskrev nämnden att en av de största utmaningarna med att arbeta med ändring av detaljplan är lämplighetsprövningen och att nämnden och Länsstyrelsen kan ha olika uppfattning av hur den ska ske.

Som exempel på detta kan beskrivas att nämnden har hanterat ett antal ärenden gällande ändring av detaljplan för att inreda bostäder på vindar i befintliga flerbostadshus. Gällande detaljplaner har i dessa fall angett användningen bostäder men haft egenskapsbestämmelser som anger att vind ej får inredas, alternativt begränsat antalet lägenheter i byggnaden. Nämndens uppfattning har i dessa fall varit att användningen bostäder är lämplig på platsen och att förutsättningarna för att tillåta bostäder är utredda i gällande detaljplan. Vid samråd har dock Länsstyrelsen menat att utredningar avseende buller, luft och markföroreningar krävs då ändringen av detaljplanen innebär en utökning av antalet bostäder, även om bostäderna tillkommer i befintlig byggnad. Detta har lett till att planprocesserna har tagit längre tid och att det blir otydligt för nämnden samt för byggherrar och exploatörer vilket material som krävs för att genomföra planprocessen samt vilka kostnader som är kopplade till detta. Vidare finns det också oklarheter gällande hur statliga intressen så som riksintressen för kulturmiljövården ska hanteras vid ändring av detaljplan.

Lagförslaget innebär att begrepp ändring av detaljplan utgår från PBL. Idag görs inte någon fullständig lämplighets- och lokaliseringsprövning vid ändring av detaljplan. Prövningen ska enbart omfatta den eller de planbestämmelser som läggs till, justeras eller tas bort. I och med att begreppet ändring utgår så finns det en risk för att det blir svårare att avgöra hur lämplighets- och lokaliseringsprövningen ska ske. Det finns risk för att det blir svårare för remissinstanser att särskilja en ny detaljplan från en ändring som sker genom att en ny detaljplan antas.

Nämnden anser att de positiva konsekvenser som beskrivs endast kan uppnås om tydligare vägledning tas fram för lämplighetsprövningen vid ändring av detaljplan, inklusive hur prövningens omfattning och avgränsning ska bedömas.

Planprocessen förfaranden med mera

Nämnden uppfattar förslaget som att det ska finnas möjlighet att tillämpa olika planförfaranden samtidigt och att en detaljplan kan innehålla både reglering som omfattas av den förenklade prövningen och sådan som inte gör det. Det skulle exempelvis innebära att en detaljplan kan digitaliseras samtidigt som en egenskapsbestämmelse om höjd eller area ändras inom samma plan.

Nämnden menar dock att det är oklart om detta kan tillämpas i praktiken. Under 5.4 *Ett förenklat förfarande för reglering som ska överföras till ny detaljplan* beskrivs att ”*Det förenklade förfarandet innebär att kommunerna endast behöver samråda med lantmäterimyndigheten och med ägare eller innehavare av särskild rätt till en tomt eller fastighet, att kommunen inte behöver undersöka genomförande av planen kan antas medföra betydande miljöpåverkan och att kommunen inte behöver låta regleringen granskas”.*

I 5 kap. 11 § PBL framgår vilka sakägare som ska höras samråd vid ett standardförfarande och utökat förfarande, här ingår bland annat Länsstyrelsen, Lantmäterimyndigheten och kända sakägare och kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs samt de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget. Detta innebär att det är en bredare samrådskrets som ska höras vid ett standardförfarande, vilket innebär att det blir svårt att tillämpa det förenklade förfarandet tillsammans med standardförfarande då det innebär olika samrådskretsar och inbjudan till samråd behöver skickas till olika mottagare beroende på förfarande.

I det förenklade förfarandet utgår granskningen vilket innebär att planförslaget kan gå från samråd till antagande. I standardförfarande ingår dock alltid granskning. Detta innebär att om blandade förfarande tillämpas så skulle de digitaliserade delarna / den tolkade informationen i detaljplanen kunna godkännas vid samråd och därefter gå vidare till antagande medan de delar av detaljplanen som inkluderar ändringar av exempelvis egenskapsbestämmelser skulle kräva en större sakägarkrets vid samråd och därefter behöva granskas.

I planbeskrivningen ska konsekvenserna av planförslagets genomförande redovisas. När en detaljplaneändring både syftar till att digitalisera befintliga planbestämmelser och att ändra exempelvis egenskapsbestämmelser kan konsekvenserna skilja sig åt mellan olika berörda sakägare. Digitalisering och tolkning av befintliga planbestämmelser innebär i regel begränsade konsekvenser, eftersom planens avsikt inte förändras. Om planförslaget

däremot innebär att egenskapsbestämmelser ändras, exempelvis genom att tillåta större byggnadsvolymer eller högre byggnader, kan konsekvenserna för sakägare bli mer omfattande. När ett planförslag innehåller både digitalisering och ändringar av planbestämmelser kan det vara en utmaning att i planbeskrivningen tydligt särskilja och redovisa vilka konsekvenser som följer av respektive förändring.

Som det beskrivs i promemorian så kan det finnas fördelar med att digitalisera en detaljplan och samtidigt göra vissa ändringar i vissa planbestämmelser, nämnden är dock tveksam till att detta fungerar i praktiken. Nämndens tolkning är att standardförfarande skulle behöva tillämpas i praktiken då det blir svårt att särskilja konsekvenserna av planförslaget samt svårt att avgöra vilken sakägarkrets som ska höras och om planförslaget ska granskas eller ej. Risken för otydlighet i såväl planprocessen som planhandlingarna innebär att det är olämpligt att ha blandande planförfarande under samma planarbete och den möjligheten bör inte införas.

Planförfarande för enskilt till kommunalt huvudmannaskap

Ändring av enskilt till kommunalt huvudmannaskap kommer att kräva en fullständig planprocess enligt förslaget. Det anges i promemorian att ändring av detaljplan ofta används för detta men det kommenterats inte vidare varför detta inte skulle kunna ingå i det förenklade förfarandet. Nämnden anser att det är en ändring som borde kunna göras med ett förenklat förfarande då en sådan ändring oftast är av formell karaktär som görs i områden där kommunen redan har tagit över den faktiska driften av de allmänna platserna.

Lantmäterimyndighetens samrådsvar

Lantmäterimyndighetens samrådssvar begränsas onödigt hårt vid ett förenklat förfarande. Nämnden anser att det hade varit lämpligt att ha en liknande skrivning som inledningen av PBL 5 kap 15§ ”*Under samrådet ska lantmäterimyndigheten särskilt*” för att poängtera vad lantmäterimyndigheten ska fokusera på utan att direkt hindra lantmäterimyndigheten att påpeka andra uppenbara brister som skulle kunna uppstå i sitt svar. Det är väldigt svårt att förutse alla situationer som skulle kunna uppstå.

Beslut om anstånd

I PBL 9 kap §102 regleras beslut om anstånd. Kommunen har en möjlighet att besluta om att inte avgöra ett ärende avseende bygglov eller förhandsbesked om det har påbörjats ett arbete med en ny detaljplan eller nya områdesbestämmelser som berör en byggnad eller mark som ansökan om lov eller förhandsbesked avser. Det kan även göras om arbete med att ändra eller upphäva en befintlig detaljplan eller befintliga områdesbestämmelser har påbörjats. Om kommunen inte har avslutat planarbetet inom två år från det att ansökan om lov eller förhandsbesked kom in till byggnadsnämnden, ska dock ärendet om lov eller förhandsbesked avgöras utan dröjsmål.

Nämndens uppfattning är att anståndstiden på två år är snävt tilltagen redan idag. Det är svårt att hinna ta fram erforderliga utredningar och genomföra en planprocess på två år, nämnden har därför tillämpat ändring av detaljplan i samband med beslut om anstånd för att kunna avgränsa planarbetet och lämplighetsprövningen. Förslaget till lagändringar innebär att fler moment tillkommer vid ändring av detaljplan när ändring ska ske genom ersättning med ny detaljplan. Som tidigare nämnts kommer det att krävas mer tid för att

tolka planbestämmelser samt för att sammanfoga befintlig planbeskrivning i en ny planbeskrivning. Tidsåtgången för planarbeten kommer således att öka. Nämnden menar att tiden för beslut om anstånd borde förlängas till minst tre år för att det fortsättningsvis ska vara möjligt att hinna anta en detaljplan som ersätter gällande detaljplan inom ramen för beslut om anstånd.

Tid för ikraftträdande

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2027 och förordningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 mars 2027 respektive den 1 juli 2027.

Nämnden menar att tiden för ikraftträdande för lagändringarna är för kort och att mer tid kommer att behövas för att det ska vara möjligt för kommuner, programvaruleverantörer med flera att anpassa sig ändringarna i lagstiftningen.

Nämnden noterar att förändringarna vad gäller planbeskrivning innebär att mallar och rutiner avseende planbeskrivningar kommer att behöva arbetas om. Det kommer även att krävas översyn gällande rutiner för ritande av plankartor.

Under konsekvenser beskrivs att Boverkets föreskrifter om detaljplan och Boverkets föreskrifter om planbeskrivning behöver uppdateras. I och med att det sker ändringar i föreskrifterna kommer även programvaruleverantörer som tillhandahåller program för digitala planbeskrivningar behöva uppdatera sina programvaror. I nuläget inväntar nämnden fortfarande uppdatering från vår programvaruleverantör gällande BFS 2025:16 och de ändringarna som trädde i kraft 2 januari 2026. Detta tyder på att det tar lång tid för programvaruleverantörerna att göra justeringar i de programvaror som krävs för att det ska vara möjligt att tillämpa de föreslagna lagändringarna.

Boverket behöver också få tid att utreda om det finns skäl för att ta fram föreskrifter om eventuella undantag från kravet på att detaljplaner och planbeskrivningar ska utformas så att uppgifterna i dem kan tillgängliggöras och behandlas digitalt. Det är viktigt att sådana avvägningar och föreskrifter finns på plats innan ikraftträdande då det av promemorian framgår att sådana regler skulle kunna minska eventuella negativa förslag av förslaget, se sidan 24 i promemorian.

Kommuner kommer även att behöva tid för att justera sina taxor eller på annat sätt förbereda sig för att få kostnadstäckning för de ökade kostnader som ett genomförande av förslagen innebär.

Utöver de mer praktiska förberedelserna så kommer det finnas stort behov av övrig vägledning från Boverket för att det ska vara möjligt att arbeta effektivt i den förändrade lagstiftningen. Det är av största vikt att vägledningar finns på plats före det att ändringarna träder i kraft. Ett annat scenario innebär sannolikt att planarbeten kommer att vara vilande eller inte startas för att på så sätt minska risken för formaliafel.

Övergångsbestämmelser

Ändringar till övergångsbestämmelserna till PBL

PBL-ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2027 utan andra övergångsbestämmelser än att rätten till ersättning enligt 14 kap. 8 § ska fortsatt gälla för detaljplaner som antagits eller ändrats innan ikraftträdandet.

Nämnden avstyrker förslaget så som övergångsbestämmelserna i PBL är utformade. Det saknas en redogörelse och konsekvensbedömning av vad ett sådant ikraftträdande skulle innebära för pågående mål och ärenden gällande ändring av detaljplaner. En konsekvens som kan konstateras är att samtliga pågående ärenden med att ändra detaljplaner inte kommer att kunna slutföras. Detta kommer få stora oönskade konsekvenser, där de ekonomiska är enklast att särskilja, för såväl kommuner som för enskilda.

Övergångsbestämmelserna för föreslagna ändringar i PBL måste därför kompletteras så att det tydligt framgår att regeländringarna inte gäller för pågående mål eller ärenden som innebär ändring av detaljplan. Tidpunkten för ikraftträdande behöver också sättas fram så att det finns en rimlig möjlighet att ta fram bland annat vägledning, föreskrifter och justera kommunala taxor.

Ändringar i övergångsbestämmelserna till PBF

PBF-ändringarna föreslås träda i kraft den 1 mars 2027 respektive den 1 juli 2027.

Nämnden tillstyrker att punkt 2 i övergångsbestämmelsen ändras enligt förslaget men anser att det är av vikt att punkt 3 inte utgår.

Enligt punkt 1 i övergångsbestämmelserna avgörs vilken lydelse som ska tillämpas i ett ärende av vilken dag ärendet påbörjas hos byggnadsnämnden, inte när själva åtgärden utfördes. Bestämmelsen gör ingen skillnad på om ärendet avser en anmälningspliktig åtgärd eller om det är fråga om ett tillsynsärende.

Föreslagen ändring i punkt 2 innebär att en enskild inte kommer att sättas i sämre position om ett ärende påbörjats före ikraftträdandet och överträdelsen avser en anmälningspliktig åtgärd som efter ikraftträdandet inte längre utgör en överträdelse.

Punkten 3 i övergångsbestämmelsen bör dock behållas

Nämnden avstyrker att punkten 3 i övergångsbestämmelserna tas bort.

Som framgått ovan är det dagen för att ärendet startar hos nämnden som avgör vilka bestämmelser som ska tillämpas.

I fråga om tillsynsåtgärder och påföljder kommer de nya bestämmelserna tillämpas om de leder till en lindrigare påföljd eller inte längre utgör en överträdelse, under förutsättning att ärendet påbörjades före den 1 december 2025.

Om tillsynsärendet startas efter den 1 december 2025 ska de nya lydelserna tillämpas, även om den utförda åtgärden genomfördes före detta datum. Övergångsbestämmelserna ger inte nämnden någon möjlighet att jämföra vilken lydelse som är förmånligast för den enskilde om ärendet påbörjats efter ikraftträdandet.

Överträdelser av plan- och bygglagstiftningen kommer vanligen till nämndens kännedom efter att de har begåtts, inte samma dag som ärendet startas.

I den situationen att en överträdelse har begåtts före den 1 december 2025 och ärendet startas hos nämnden efter detta datum ska de nya reglerna tillämpas även om de nya reglerna leder till en strängare påföljd.

Lagstiftningen har efter den 1 december 2025 skärpts när det kommer till utökad lovplikt. Det krävs exempelvis numer rivningslov och utökad lovplikt inom exempelvis områden som omfattas av skydd enligt 8 kap. 13 § PBL.

Om de nya föreslagna lydelserna ska tillämpas strikt i de tillsynsärenden som påbörjats efter den 1 december 2025, i kombination med att punkten 3 i övergångsbestämmelserna tas bort, kan det leda till att åtgärder som före ikraftträdandet inte utgjort en byggsanktionsavgiftsbelagd överträdelse träffas av en byggsanktionsavgift, eller av en högre avgift, enligt de nya lydelserna.

Formuleringen av punkten 3 i övergångsbestämmelse tar sikte på vilken lydelse i 9 kap. PBF som ska tillämpas på en överträdelse styrs av när *överträdelsen ägt rum*, och inte när ett ärende påbörjats hos byggnadsnämnden.

För att den enskilde inte ska försättas i sämre position för en åtgärd som utfördes före ikraftträdandet och som då inte var otillåten, men tillsynsärendet påbörjats efter ikraftträdandet och överträdelsen avser en åtgärd som efter ikraftträdandet utgör en överträdelse, anser nämnden att punkten 3 i övergångsbestämmelserna ska behållas.

Skulle punkten 3 tas bort är det nämndens bedömning att nämnden är skyldig att påföra byggsanktionsavgift i den beskrivna situationen, vilket enligt nämnden uppfattning skulle riskera att strida mot retroaktivitetsförbudet.

Nämndens skyldighet att pröva förutsättningarna för och besluta om att ta ut byggsanktionsavgift preskriberas fem år efter överträdelsen, 11 kap. 5, 51 och 58 §§ PBL. Preskriptionstiden räknas från det att överträdelsen begicks. Med överträdelse avses även underlåtenhet. De äldre lydelserna kommer därmed att vara aktuella under lång tid framöver. Mot bakgrund av det anser nämnden att övergångsbestämmelserna behöver vara tydliga och möjliggöra att nämnden kan välja de lydelser som är lindrigast för den enskilde.

Nämnden ska inte behöva tillämpa bestämmelserna i 11 kap. 53-53 a § PBL, utan den lindrigaste utgången för den enskilde bör framgå direkt av lag genom att uträkningen ska göras på detta sätt.

Särskilt om byggsanktionsavgifterna för tidsbegränsade bygglov

Byggsanktionsavgifterna för tidsbegränsade bygglov infördes genom SFS 2022:910 i bestämmelserna 9 kap. 26-32 §§ PBF. Bestämmelserna infördes utan övergångsbestämmelser vilket innebar att skyldigheten att ta ut byggsanktionsavgift började gälla direkt, oaktat när lovet gavs eller gick ut, under förutsättning att lovet inte var återställt efter den 1 januari 2023.

Genom SFS 2025:979 ersättes 9 kap. 26-32 §§ PBF med 9 kap. 26 § PBF som listar överträdelserna i samma bestämmelse i stället för separata paragrafer som tidigare.

Enligt nämndens bedömning har de övergångsbestämmelser som infördes genom SFS 2022:910 tappat aktualitet och gäller inte längre mot bakgrund av att samtliga bestämmelser som tillkom genom SFS 2022:910 ersatts genom SFS 2025:979.

Genom de övergångsbestämmelser som infördes i och med ändringarna i SFS 2025:979 är numera startdagen för ett tillsynsärende styrande för vilka bestämmelser som gäller i

ärendet och de regler som gällde när överträdelsen begicks för prövningen av byggsanktionsavgifter.

Promemorians förslag innebär att huvudregeln är att det endast kommer vara ärendets startdatum som avgör vilka lydelser som är styrande.

Överträdelsen, att inte ha återställt en plats eller ett byggnadsverk innan tiden för ett tidsbegränsat bygglov har gått ut, är till sin natur annorlunda jämfört med de flesta andra avgiftsbelagda överträdelser.

Skyldigheten att återställa fortsätter att gälla till dess att så har gjorts. Mot bakgrund av detta är överträdelsen pågående till dess att återställandet utförts och någon preskription inträder inte.

Med de nu gällande, och föreslagna, övergångsbestämmelserna i PBF har bedömningen av vad som gäller i denna ärendekategori försvårats avsevärt och kan i vissa situationer leda till strängare konsekvenser för den enskilde.

Med övergångsbestämmelserna som gällde när avgifterna infördes genom SFS 2022:910 behövde nämnden enbart kunna konstatera att det tidsbegränsade lovet inte återställts efter den 1 januari 2023 för att förutsättningarna att påföra avgift var uppfyllda.

Med nu gällande övergångsbestämmelser styr ärendets startdatum för vilken lydelse som ska användas. Vidare behöver bedömning göras när överträdelsen begicks för att rätt lydelse för beräkning av byggsanktionsavgiften tillämpas.

Med promemorians föreslagna övergångsbestämmelser blir bedömningen än mer svåröverblickbar.

Utgångspunkten är att ärendets startdatum styr vilken lydelse som ska tillämpas.

Äldre lydelser gäller för ärenden som påbörjats före den 1 december 2025, om inte de nya lydelserna leder till lindrigare påföljd eller inte längre innebär en överträdelse. Genom att ta bort punkten 3 tillåts inte tidigare lydelser att tillämpas vid beräkningen av sanktionsavgiften. Om punkten 3 behålls ska den lydelse som gällde i SFS 2022:910 med tillhörande övergångsbestämmelser tillämpas.

I tillsynsärenden som startats före den 1 januari 2023 (ikraftträdandet för byggsanktionsavgiften för tidsbegränsade lov) är det sannolikt så att ingen byggsanktionsavgift kan tas ut, även om platsen eller byggnadsverket inte återställts efter detta datum. Detta på grund av att det inte fanns några bestämmelser om byggsanktionsavgift för denna överträdelse när ärendet startade, samt att punkten 3 leder till att avgift kan tas ut med hänsyn till när överträdelsen begås. Denna situation skulle motverka syftet med att denna sanktionstyp infördes genom SFS 202:910.

Om tillsynsärendet startade mellan den 1 januari 2023 och 30 november 2025, och platsen eller inte byggnadsverket inte återställts efter den 1 januari 2023, ska de äldre lydelserna tillämpas och en byggsanktionsavgift tas ut med stöd av SFS 2022:910.

Om tillsynsärendet startade efter den 1 december 2025, men platsen inte återställts mellan den 1 januari 2023 och 30 november 2025, ska byggsanktionsavgift tas ut med stöd av de nya lydelserna i 9 kap. 26 § PBF. Detta även om avgiften i 9 kap. 26 § PBF skulle vara strängare än i SFS 2022:910.

Startas tillsynsärendet efter den 1 december 2025 och platsen inte återställts efter detta datum tillämpas de nya lydelserna fullt ut.

Mot bakgrund av byggsanktionsavgifternas straffrättsliga karaktär och att de omfattas av rättskraft är det av avgörande betydelse att rätt lydelse tillämpas i beslut om byggsanktionsavgift. Mark- och miljööverdomstolen har i flera avgöranden konstaterat att nämnden endast har en chans på sig att påföra byggsanktionsavgift för en överträdelse. Om nämnden hänvisar till fel bestämmelse i 9 kap. PBF finns en överhängande risk att överinstansen upphäver beslutet, jmf MÖD 2015:34 och 2020:31. Enligt nämndens mening är risken för denna situation överhängande med hänsyn till att uträkningar i 9 kap. PBF har hamnat i nya paragrafnummer eller fått annan placering i numreringen i bestämmelsen.

För regleringen av byggsanktionsavgifter för tidsbegränsade bygglov anser nämnden att de övergångsbestämmelser som infördes genom SFS 2022:910 återinförs. På så sätt skulle det bli tydligt att byggsanktionsavgift ska tas ut för alla tidsbegränsade bygglov som löpt ut men inte återställts efter den 1 januari 2023, oaktat när tillsynsärendet startade.

Överklagan

Av promemorian framgår att flera bestämmelser ändras i 13 kap. PBL. Det blir inte längre möjligt att ändra en detaljplan utan en ny behöver antas.

Det kommer fortfarande vara möjligt att överklaga beslutet att anta detaljplanen till mark- och miljödomstolen.

Ett genomförande av förslagen innebär att det blir möjligt att med nya grunder överklaga ett antagande av en detaljplan som följer föreslagna bestämmelser. Klaganden kan exempelvis hävda att kommunen tillämpat reglerna fel eller gjort en felaktig tolkning av äldre bestämmelser eller att anpassningen till lantmäterimyndighetens beslut inte stämmer. Antalet domstolsprövningar kommer därmed sannolikt att öka, vilket innebär högre kostnader för såväl kommunen, enskilda som samhället i stort.