



2025-01-27

Landsbygds- och  
infrastrukturdepartementet

li.remissvar@regeringskansliet.se  
li.spn@regeringskansliet.se

## Remissyttrande över Boverkets översyn av regelverket för ändring av detaljplan och av olagliga planbestämmelser

Diarienummer LI2024/01802

*JM är en av Nordens ledande projektutvecklare av bostäder och bostadsområden. Verksamhetens tyngdpunkt ligger på nyproduktion av bostäder i attraktiva lägen i expansiva storstadsregioner och universitetsorter i Sverige, Norge och Finland, men omfattar också projektutveckling av kommersiella lokaler samt entreprenadverksamhet.*

*JM Sveriges produktion omfattar bostäder i olika boende- och upplåtelseformer; bostadsrätter, hyresrätter, äganderätter liksom kategoribostäder i form av student- och vårdbostäder.*

### Inledning

JM uppfattar att föreslagna författningsändringar syftar till att hantera två huvudsakliga frågeställningar:

- Digitalisering av äldre detaljplaner (pappersoriginal)
- Ändringar av detaljplaner

Boverket föreslår att detaljplaner framöver ändras genom att kommunen antar en ny detaljplan. Genom detta beslut ersätts den tidigare gällande detaljplanen. Kommunen kan med förslaget ändra reglering och/eller bibehålla äldre reglering inom ett bestämt planområde. Med förslaget följer ett indirekt krav på "omvandling" av äldre reglering till digitalt format. Vid "omvandling" får göras "små korrigeringar i förhållande till gällande plan".

JM instämmer i att de föreslagna förändringarna kan förenkla och likrikta processen för ändringar av detaljplaner samt underlätta digitaliseringen av äldre detaljplaner. Med detta sagt, anser JM förslaget vara problematiskt i de delar som rör "små korrigeringar", finansiering, konsekvenser för byggaktörer samt i frågan om olagliga planbestämmelser. JMs invändningar utvecklas vidare nedan.

### **Ändring och/eller omvandling samt "små korrigeringar"**

Förslagen i Boverkets rapport innebär inte några större förändringar i regelverket. JM delar här Boverkets syn att systemet redan är komplicerat och därför inte gagnas av införanden av ytterligare planförfaranden. Vidare föreslås att äldre detaljplaner görs juridiskt bindande genom en formell och lika process. Ändringar av detaljplaner ska framledes ske genom att kommunen beslutar anta en ny detaljplan. Kommunen väljer hur mycket av en gällande plan som ska ändras



genom att besluta om planområdets avgränsning. Med detta följer ett indirekt krav på kommunen att samtidigt också omvandla (digitalisera) samtliga övriga planbestämmelser (d.v.s. även de som inte är föremål för ändring) inom det beslutade planområdet.

Ny genomförandetid kan anges i delar där detaljplan ändras, under förutsättning att det inte redan löper en genomförandetid. I sådant fall ska återstående genomförandetid i den underliggande detaljplanen överföras till den nya detaljplanen. Vid endast omvandling (digitalisering) av en detaljplan, sker ingen prövning av regleringen enligt PBL, varför inte frågan om genomförandetid aktualiseras.

JM sympatiserar med ambitionen att förenkla och tydliggöra processen för ändringar av detaljplaner samt att skynda på digitaliseringsprocessen. JM menar dock att mindre, men likväl angelägna, ändringar av exempelvis en höjd- eller en fastighetsindelingsbestämmelse, kommer att hämmas av att ändringen per automatik leder till att resten av planbestämmelserna ska omvandlas. Den administration, kostnad och tid som följer av det mer omfattande arbetet, kommer sannolikt att minska kommunens benägenhet att göra ändringar.

JM anser därför att förslaget bör bearbetas så att det borttagande av fastighetsindelingsbestämmelse kan göras som ändring - utan krav på att detaljplanen då också måste omvandlas.

Boverket förslår att små korrigeringar kan göras vid omvandling. Dessa korrigeringar beskrivs som små språkliga förändringar av planbestämmelsen eller flytt av användningsgräns någon meter. JM menar att Boverket inte tillräckligt beaktat att en viss justering på en viss plats kan vara i det närmaste oväsentlig, medan motsvarande korrigering i ett annat sammanhang kan ge långtgående konsekvenser avseende fastighetsstorlek, fastighetsvärde, byggrätten för enskilda liksom påverkan för det allmänna. Vad som är "små korrigeringar" låter sig inte enkelt preciseras, varför just det också leder samtidigt till svåra gränsdragningar kring vad som är översättning och vad som ny reglering.

Det är uppenbart att svårigheter kommer att uppstå. Äldre detaljplaner gäller med äldre bygglagstiftning. Bygglov har – innan 1987-års PBL - beviljats för åtgärder som väsentligt skiljer sig från vad som med nu gällande lagstiftning anses utgöra godtagbara avvikelser. Här vill JM uppmärksamma Boverkets förslag till hantering av 39§ BS.

Av 39§ BS framgår tydligt att en byggnadsnämnd som medgett undantag för en viss placering (närmare gräns än 4,5m) genom beslutet också godtagit byggandet som planenligt. Det är en avgörande skillnad jämfört med att den "ursprungliga" lägre byggnadsdelen istället anses utgöra "liten avvikelse". I en helt planenlig situation kan fastighetsägaren nyttja den återstående byggrätten. En senare påbyggnad kan göras av en lägre byggnadsdel, där byggrätten medger ytterligare en våning - oavsett att byggnaden är placerad närmare granntomt än 4,5 m.

JM avstyrker därför Boverkets förslag till omvandling av 39 § BS. Detta då de planmässiga förutsättningarna ändras på ett sätt som kan innebära skada för enskild fastighetsägare. När byggnaden går från att ha varit planenlig – genom placeringen vid granntomt – till att i stället innehålla "liten avvikelse", måste rimligen denna hantering gå utöver vad Boverket avsett med "omvandling". Det är inte längre ett sätt att bekräfta gällande plan.

Boverkets föreslagna hantering av 39§ BS, visar på den problematik som uppstår när senare omtolkningar och "smärre korrigeringar" av äldre planbestämmelser görs.



JM anser därför att förslaget bör bearbetas så att det med omvandling följer att åtgärder som (tidigare) tillkommit i laga ordning fortsatt anses vara planenliga också vid kommande lovprövning.

### **Finansiering**

Förutom de bestämmelser som ändras, ska övriga underliggande bestämmelser omvandlas. Finansieringen av omvandling föreslås ske genom uttag av planavgift. Motivet är att fastighetsägare på sikt kan få nytta av mer lättillgängliga detaljplaner - oaktat att ny byggrätt inte uppkommit vid omvandlingen.

Även om kommunen skulle prioritera omvandling av detaljplaner, ifrågasätter JM skäligheten - sett till den nytta som ges - i att fastighetsägaren ska stå för kostnaderna vid omvandlingar. Boverkets uppskattning av kostnaden, 7 000 - 11 000 kronor, är enligt vårt förmenande påfallande låg. Detta relaterat de kostnader kommuner idag tar ut för enklare planarbete. Exempelvis vid upphävande av fastighetsindelingsbestämmelser. Sannolikt blir kostnaderna väsentligt högre för omvandlingsarbetet. Det finns risk för att kommuner, om de ska bära (de väsentligt högre än estimerat) kostnaderna till fullo, helt avstår från omvandling. Det kan dock inte vara argument för att kommunen med förslaget ges rätt att påföra fastighetsägare avgifter som vida överstiger nyttan av en digitaliserad detaljplan.

JM avstyrker därför förslaget om att planavgift kan tas ut av enskild för omvandling.

### **Översyn av gällande rätt och rättstillämpning i fråga om olagliga planbestämmelser**

Detaljplaner innehåller ibland olagliga planbestämmelser, d.v.s. bestämmelser som inte har stöd i nuvarande eller äldre lagstiftning. I mark- och miljödomstolarna har utvecklats praxis med innebörden att även vissa olagliga planbestämmelser får rättsverkan vid lovprövning. Utgångspunkten är att oöversiktliga konsekvenser skulle drabba fastighetsägare om planbestämmelser som saknar lagstöd skulle kunna ifrågasättas efter att en detaljplan antagits och fått laga kraft.

Boverkets anger i sin rapport att detaljplaner som innehåller planbestämmelser som saknar lagstöd i stället ska ändras eller upphävas. Härutöver hänvisar Boverket till vägledningstext som avses publiceras på PBL Kunskapsbanken.

Det är problematiskt att byggnadsnämnder kan anta detaljplaner med bestämmelser som, trots att de strider mot lagen, blir juridiskt bindande. JM menar att nuvarande ordning – oavsett att den sker genom en demokratiskt styrd process - inte är rättssäker. Förekomsten av planbestämmelser som är otydliga och/eller saknar lagstöd måste upphöra. De drabbar byggaktörer/exploatörer hårt i form av onödigt långa ledtider, kostnadsdrivande handläggning och förgävesprojektering i projektskeden då kostnaderna redan är – milt uttryckt – betydande. Förekomsten av olagliga planbestämmelser är ytterligare en svår hindrandefaktor för bostadsbyggandet.

Redan idag finns ett förtydligande i 8 kap 4 § PBL, som innehåller en begränsning – ett förtydligande – av kommunens möjligheter att ställa egna krav vid myndighetsutövning. JM föreslår därför att 4 kap PBL kompletteras i motsvarande mån med en lydelse; *”En kommun får inte ställa egna krav vid planläggning än vad som följer av 4 kap. 6 – 29 §§. Om en kommun ställer sådana egna krav, är dessa krav utan verkan”*.



Om inget annat bör Länsstyrelsens tillsynsansvar över planprocessen, enligt 5 kap 14, 22 §§ PBL, utökas. JM föreslår därför att där en planbestämmelse förkommer som uppenbart saknar stöd i 4 kap PBL, ska länsstyrelsen - innan detaljplanen antas - meddela kommunen om risken för ingripande genom sin tillsyn (överprövning) mot planbeslutet. Jämför här Boverkets rapport "Tydligare statligt ansvar i PBL" 2007, sid 55.

### **Konsekvenser för fastighetsägare/byggaktörer**

JM delar inte fullt ut Boverkets konsekvensanalys utan har följande invändningar:

- "Omvandling" liksom "små korrigeringar" låter sig inte enkelt preciseras. Just det leder till svåra gränsdragningar kring vad som är översättning och vad som ny reglering. Detta skapar både oförutsebarhet och långdragna processer. Kommunens utrymme för annan angelägen planläggning begränsas. Sammantaget riskerar fastighetsägare, byggaktörer och bostadsbyggandet påverkas negativt.
- Omvandlingskravet som utlöses vid ändring kommer sannolikt begränsa kommuners benägenhet att göra små men viktiga ändringar av exempelvis fastighetsbestämmelser. En minskad benägenhet att göra ändringar påverkar byggaktörer/fastighetsägare negativt och hindrar en önskad och möjlig utveckling.
- Kommunens kostnader för omvandling kan bli betydande. Fastighetsägare riskerar påföras avgifter som vida överstiger nyttan av en digitaliserad detaljplan, vilket får anses vara starkt negativt.
- Planbestämmelser som saknar lagstöd drabbar byggaktörer och bostadsbyggandet hårt i form av onödigt långa ledtider, kostnadsdrivande handläggning och förgävesprojektering. Det är starkt negativt att förslaget saknar hindrande åtgärder.

JM AB (publ)  
Bostad Stockholm

Pär Vennerström

Remissvaret har utarbetats av en arbetsgrupp inom JM AB, Stockholm Bostad. Frågor med anledning av detta remissvar kan ställas till Nancy Mattsson, chef Projektutvecklarna/Förvärv, 08 – 782 87 85, [nancy.mattsson@jm.se](mailto:nancy.mattsson@jm.se)