

Nils Åberg  
Juridiska

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

## Remiss av Uppdrag om översyn av regelverket för ändring av detaljplan och av olagliga planbestämmelser (LI2024/01802)

### Sammanfattning

Riksantikvarieämbetet instämmer med utredningen att ändringar av detaljplaner behöver tydligare regler och att det remitterade förslaget kan bidra till att göra det enklare för fler kommuner att arbeta med ändringar av äldre detaljplaner. Riksantikvarieämbetet anser dock att regeringen behöver ytterligare underlag och överväganden, bl.a. behöver regeringen överväga att utreda frågan om tilläggsplaner kan ersätta omvandlingar av befintliga detaljplaner.

Förslagets begrepp omvandling behöver också ges tydligare rättsliga ramar. Det behöver stå klart hur kulturvärden ska säkerställas vid omvandling och planändringar. Utgångspunkten bör vara att kulturvärden kan bidra och även utveckla planarbetet.

I övrigt anser Riksantikvarieämbetet att förslaget innebär att kommunerna ges ett för stort tolkningsutrymme vid omvandlingar, en tolkning som då också blir befäst i den omvandlade planen. Det finns även risker som utredningen inte närmare har belyst, t.ex. att äldre stads- och detaljplaner saknar en tillräcklig reglering av kulturvärden vilket innebär att det kommer att krävas aktuella kunskapsunderlag. Boverkets statistik visar att många kommuner inte har anställd kompetens inom antikvariska frågor. Det saknas också uppdaterade kulturmiljöprogram eller aktuella bebyggelseinventeringar. Dessa omständigheter ökar risken för att kulturvärden inte omhändertas.

### Riksantikvarieämbetets synpunkter

#### *Frågan om det behövs tvingande regler*

Riksantikvarieämbetet anser att förslagen om ändring av detaljplaner behöver utredas ytterligare i förhållande till förekommande kulturvärden. Utredningen bör ha som utgångspunkt att värdena bör ses som en resurs, men även att värdena borde kunna utvecklas i planarbetet. Det bör övervägas om det behöver införas tvingande bestämmelser för att kulturvärdena ska få genomslag vid omvandlingen av äldre planer och även i vilken omfattning omvandling får ske

Nils Åberg  
Juridiska

med tanke på kulturvärden. Utredningen bör också omfatta hur utpekade riksintressen ska kunna tillgodoseas vid omvandling och ändringar av detaljplaner.

#### *Förutsättningarna för ändringar av detaljplaner blir tydligare*

Riksantikvarieämbetet delar Boverkets syn att kommunerna behöver ett sätt att hålla detaljplaner aktuella. Riksantikvarieämbetet instämmer i rapportens analys av att det finns ett behov av att kunna ändra detaljplaner och införa skyddsreglering för kulturmiljö, genom t.ex. skyddsbestämmelser och rivningsförbud, utan att kommunen behöver ta fram en helt ny detaljplan. Förslaget som lämnas innebär att förutsättningarna för ändring av detaljplan tydliggörs. Riksantikvarieämbetets bedömning är att förslaget bör kunna bidra till att det blir enklare för fler kommuner att uppdatera äldre detaljplaner genom ändring. Med justeringar av förslagen kan dessa också kunna stärka kommunernas förutsättningar att omhänderta kulturvärden i plan- och byggprocessen och att tillgodose riksintressen för kulturmiljövärden.

Riksantikvarieämbetet ställer sig tveksam till Boverkets ställningstagande om att det bara ska finnas "en planhandling". Tydlighetssyftet som finns i planhandlingsregeln borde kunna uppnås även med ett system med s.k. "tilläggsplaner".

#### *Risker med omvandlingen, tolkningsutrymmen och frågan om underlag*

Riksantikvarieämbetet ser att det finns en risk att kulturvärden inte hanteras vid omvandling eller ändring av detaljplan då många äldre detaljplaner saknar reglering av kulturvärden. Det är avgörande att kommunerna har tillgång till aktuella kunskapsunderlag för att kulturvärden ska kunna omhändertas när äldre detaljplaner ändras eller omvandlas. Många kommuner saknar sådana aktuella kunskapsunderlag som kan krävas för t.ex. framtagande av skydds- och varsamhetsbestämmelser eller för andra regleringar i detaljplan som har betydelse för kravet på hänsyn och god helhetsverkan enligt 2 kap. 6 § plan- och bygglagen (2010:990), PBL. Det är en brist att den kompletterande utredningen inte föreslagit ett tydligare regelverk och ett krav på kunskapsunderlag. Utredningar<sup>1</sup> visar att många kommuner inte har anställda personer med antikvarisk kompetens, vilket kan innebära att det finnas brister i kunskapsnivån gällande kulturvärden. Vidare har många kommuner inte uppdaterat sina kulturmiljöprogram och det

---

<sup>1</sup> Se Boverket, God bebyggd miljö, Fördjupad utvärdering av miljö kvalitetsmålet, Rapport 2022:3, och Riksantikvarieämbetet, Redovisning av regeringsuppdrag, Kulturhistoriska värden i plan- och byggprocesser, år 2020

Nils Åberg  
Juridiska

saknas även bebyggelseinventeringar. Dessa förhållanden bör påverka riskerna med att kulturvärden<sup>2</sup> inte omhändertas eller inte omhändertas fullt ut<sup>3</sup>.

Riksantikvarieämbetet bedömer att rättsverkningar av utredningens förslag om "omvandling" inte är tillräckligt klarlagda i utredningen. Den "tolkningsmöjlighet" av äldre planer som omvandlingen omfattar medför oklarheter om hur tolkningen ska ske och hur omvandlingsbeslut kommer att se ut. Detta kan leda till att behovet av varsamhet- och skyddsbestämmelser för kulturhistoriskt värdefulla byggnader- och miljöer kan komma att bli underskattat i planarbetet. I till exempel Göteborgs Stads förstudie<sup>4</sup> om 1866 års stadsplan framgår att tolkningen av den äldre planen bl.a. innebär att "markanvändningen är inte tydligt reglerad, enligt dagens krav, vilket innebär att till exempel både bostäder och lokaler med verksamheter kan tillåtas." Avsikten i den förstudien var dock utreda förutsättningarna för en ändringsplan med avsikt att säkerställa de kulturhistoriska värdena varför den redovisade tolkningen var utan betydelse. I andra fall är det dock uppenbart att en sådan tolkning kan få stor betydelse för kulturvärdena inom ett planområde. Det finns otydligheter i förslaget om vad som kommer att innefattas i ändring och omvandling och även kring den statliga tillsynen och länsstyrelsens roll. De rättsliga ramarna och gränserna för bedömningarna vid omvandlingar behöver vara mycket tydligare. Reglerna behöver tillse att kulturvärden blir omhändertagna i det föreslagna förfarandet. Riksantikvarieämbetet anser att frågan är för omfattande för att lagstiftaren ska överlämna den till tillämpningen och praxis. Utan en statlig tillsyn finns det också risk för att frågan om tolkningen vid omvandlingar inte kommer att prövas.

#### *Oklart om förslagen tillgodoser riksintresseanspråken*

Ett problem med äldre planer är att de kan ha antagits innan systemet med riksintressen infördes. Dessa planer har inte haft möjlighet att fullt ut tillgodose de ianspråktaganden som har skett efter det att planen vann laga kraft. Utredningen har inte på ett tydligt sätt tagit upp denna problematik och hur rättsverkan av en omvandling av äldre planer ska förhålla sig utifrån gällande ianspråktaganden.

#### **Utveckling av synpunkterna gällande omvandlingsfrågan**

---

<sup>2</sup> "Värdefulla byggnader skyddas i för liten omfattning", se <https://sverigemiljomal.se/miljomalen/god-bebyggd-miljo/skyddad-bebyggelse/>

<sup>3</sup> Riksantikvarieämbetet, Kulturmiljön i miljömålssystemet, Kulturmiljööversikt, delrapport I, år 2020, se sidan 97 f.

<sup>4</sup> Göteborgs stads ärende BF-2023-00943



SWEDISH NATIONAL HERITAGE BOARD  
RIKSANTIKVARIEÄMBETET

Yttrande  
2025-01-21

Dnr  
RAÄ-2024-2889  
Klassificering  
1.5.2

Nils Åberg  
Juridiska

Riksantikvarieämbetet anser att det är rimligt att, såsom föreslås, detaljplaner kommer att kunna ändras genom att kommunen antar en ändrad detaljplan som ersätter den gällande detaljplanen. Riksantikvarieämbetet ser dock vissa risker med att den gamla planen ska "översättas" och få en ändrad form och systemanpassning till nuvarande PBL.

Så som Riksantikvarieämbetet tolkar utredningen innebär detta att den äldre planen förses med moderna planbestämmelser. Därefter ska den omvandlade och därmed numera med PBL systemförenliga "översättningen" bli föremål för ändringar. Kommunen väljer själv hur mycket av gällande plan som ska omvandlas. Mot bakgrund av denna tolkning bedömer Riksantikvarieämbetet att det är möjligt för kommunen att välja ut de delar i den gällande planen som inte har några bestämmelser som skyddar och bevarar kulturmiljöer och omvandla dessa till en detaljplan. Då kommer detta att ske utan någon prövning av behoven av skyddsbestämmelser. Riskerna med detta förfarande är kopplade till om kommunen har för avsikt att genomföra exploateringar, ändra markanvändningen eller om efterfrågan på mark är stor i planområdet. Om kommunens avsikt med omvandlingen och ändrade planer enbart är att säkerställa de kulturhistoriska värdena och inte att utveckla fastigheterna vad gäller byggrätter och ändrad markanvändning bedömer Riksantikvarieämbetet att omvandling och ny plan inte innebär några risker i nu angiven mening.

Riksantikvarieämbetet har svårt att bedöma vilka konsekvenser detta förfarande av omvandling av äldre planer kan få för de kulturmiljöer som finns i planområdet. Byggnationer som kanske inte fanns när planen antogs, t.ex. villaträdgårdsstäder i utkanten av storstäder, och som idag värderas som att de har höga eller mycket höga kulturhistoriska värden. Den äldre planen har i dessa fall bidragit till att dessa värden skapats, men värdena omfattas inte av skyddsbestämmelser eftersom de tillkommit senare. Riksantikvarieämbetet ser ett behov av att äldre planer uppdateras med ovan utgångspunkter, dvs. att värden som har tillkommit genom en äldre plan ska värderas med nutida värderingsmetoder och att äldre planer måste tolkas i detta sammanhang. Det möjliggör även att riksintressen kan tillgodoses på ett tydligare och mer rättssäkert sätt. För att garantera rättssäkerheten är det Riksantikvarieämbetets bedömning att förslaget om ett omvandlingssystem behöver utredas vidare. Samma risker som beskrivits ovan gör sig även gällande vid "små korrigeringar" i samband med en omvandling. Riksantikvarieämbetet har dock svårt att se att det finns ett behov av att utföra en omvandling utan att det sker i samband med ändringar.



SWEDISH NATIONAL HERITAGE BOARD  
RIKSANTIKVARIEÄMBETET

**Yttrande**

2025-01-21

**Dnr**

RAÄ-2024-2889

**Klassificering**

1.5.2

Nils Åberg  
Juridiska

Förslaget omfattar att det i den nya planbeskrivningen gällande ändringen ska finnas en tolkning av den gamla planens bestämmelser. Riksantikvarieämbetet anser att den tolkningen måste kunna komma under statens tillsyn. Tolkningen har stor betydelse för hur ändringar av planen kan genomföras och ett riksintresseanspråk har tillgodosetts. Boverket föreslår även en utökning av vad som är möjligt att pröva genom ändring av detaljplan. Detta innebär t.ex. att det skulle vara möjligt att ändra, lägga till och ta bort användningsbestämmelser.

Riksantikvarieämbetet bedömer att denna förändring är positiv när det gäller möjligheten att införa skyddsbestämmelser men ser samtidigt risker med att ändringar tillåts som inte beaktar kulturvärden även om det finns regler avseende skydd av kulturvärden i flera av plan- och bygglagens bestämmelser.

Beslut om detta yttrande har fattats av riksantikvarien Susanne Thedéen efter föredragning av verksjuristen Nils Åberg. Även vik. överantikvarien Eric Fugeläng och avdelningschefen Elisabeth Kalkhäll har varit med om den slutliga handläggningen.

Detta yttrande har signerats elektroniskt och saknar därför namnunderskrift.

Kopia till:  
Kulturdepartementet