SVEA HOVRÄTT
SVERIGES DOMSTOLAR

Remissyttrande

Datum	Diarienummer
2026-11-02	HSV 2026/753

Mark- och miljööverdomstolen

Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se

Remiss av promemorian Ändring av detaljplaner
(dnr LI2026/01339)

Mark- och miljööverdomstolens inställning

Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen, har granskat förslaget utifrån de utgångspunkter som domstolen har att bevaka. Mark- och miljööverdomstolen har inget att invända mot förslaget att en detaljplan ska kunna ändras genom att en ny detaljplan antas.

Domstolen avstyrker emellertid författningsförslaget i sin nuvarande utformning.

Skälen för Mark- och miljööverdomstolens inställning

Redovisningen i det följande följer i huvudsak promemorians disposition.

Avsnitt 5.1 – En detaljplan ska ändras genom att en ny detaljplan antas

Ett särskilt förfarande behövs för upphävande av tomtindelningar

I promemorian konstateras att förslaget medför ett indirekt krav på digitalisering. Mark- och miljööverdomstolen har inga principiella invändningar mot den föreslagna konsekvensen i detta avseende, men anser att det även i framtiden bör vara möjligt att upphäva fastighetsplaner och tomtindelningar utan att den detaljplan som är kopplad till fastighetsplanen eller tomtindelningen samtidigt måste digitaliseras. Enligt domstolens erfarenhet används 5 kap. 38 c § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, framför allt för att på ett effektivt sätt göra det möjligt att upphäva tomtindelningar – och i enstaka fall fastighetsplaner enligt den äldre plan- och bygglagen (1987:10) – för att förändra fastighetsindelningen. Som förslaget är utformat medför detta att det kommer att bli väsentligt svårare att göra sådana förändringar, om även den detaljplan – vanligtvis en stads- eller byggnads-

plan – som gäller för området behöver digitaliseras. Eftersom upphävandet av en tomtindelning inte förutsätter några förändringar av detaljplanen, vore det olyckligt om ett genomförande av förslagen i promemorian skulle leda till att det blir väsentligt svårare för kommunerna att möjliggöra önskvärda förändringar i fastighetsindelningen. Enligt domstolens mening bör det därför övervägas om det finns behov av en särskild övergångsbestämmelse som gör det möjligt att upphäva fastighetsplaner och tomtindelningar utan att samtidigt behöva anta en ny digitaliserad detaljplan. Det handlar alltså om de fall som avses i uttrycket ”eller motsvarande åtgärder enligt äldre bestämmelser” i nuvarande 5 kap. 38 c § PBL.

Ändring av områdesbestämmelser

Enligt förslaget ska detaljplaner inte längre kunna ändras, samtidigt som förslaget innebär att områdesbestämmelser även i fortsättningen ska kunna ändras. Mark- och miljööverdomstolen anser att de argument som ligger till grund för förslaget att detaljplaner inte längre ska kunna ändras även gäller områdesbestämmelser. Enligt Boverkets rapport 2024:21 anses det inte vara med förenligt med bestämmelserna i arkivlagen att ändra en antagen detaljplan (se rapporten s. 27 och 33). Enligt domstolens uppfattning är det svårt att se några principiella skillnader i förhållande till områdesbestämmelser, översiktsplaner och regionplaner i detta avseende. I linje med vad domstolen framförde i sitt remissvar över Boverkets rapport vidhåller domstolen att det finns anledning att även se över den frågan, även om sådana lagändringar kan behöva hanteras i ett annat lagstiftningsärende.

Avsnitt 5.2 – En förenklad prövning för reglering som ska överföras till en ny detaljplan

Förslaget innebär att en förenklad prövning ska kunna tillämpas när en detaljplan ska ersätta en befintlig detaljplan och regleringen ska överföras till den nya planen. Mark- och miljööverdomstolen har inget i sak att invända mot förslaget, men konstaterar att många äldre planbestämmelser saknar motsvarighet i nu gällande PBL. Att översätta äldre planbestämmelser till moderna bestämmelser medför inte sällan svåra bedömningar, där det kan vara omöjligt att undvika ändringar i sak. Att förslaget dessutom innebär att gränser ska kunna anpassas för att överensstämma med en fastighetsgräns eller en annan gräns (som följer av ett

beslut från en lantmäterimyndighet) innebär att det finns risk för att den nya planen får stora konsekvenser för omgivningen, exempelvis genom att en planenlig fastighet eller byggnad blir planstridig eller vice versa.

Mot den bakgrunden anser Mark- och miljööverdomstolen att det är viktigt att samråd sker med länsstyrelsen under processen. Länsstyrelsernas kompetens inom planfrågor bör leda till att risken minskar för att sakliga ändringar görs av misstag och därmed mindre risk för att det uppstår rättsförluster för enskilda.

Oklart hur en detaljplan med överförd reglering bör tolkas

Av övergångsbestämmelserna till PBL följer att stadsplaner, byggnadsplaner, avstyckningsplaner och andra planer och bestämmelser som den 1 maj 2011 enligt 17 kap. 4 § i ÄPBL ska anses ha antagits med stöd av den upphävda lagen även i fortsättningen ska anses ha antagits med stöd av den upphävda lagen (se p. 5). I praxis har bedömts att planbestämmelser bör tolkas mot bakgrund av den lagstiftning som gällde när planen antogs (se exempelvis Mark- och miljööverdomstolens dom den 9 april 2015 i mål nr P 8223-14). Ett beslut att anta en ny detaljplan kan medföra att innebörden av enskilda bestämmelser, även om ordalydelsen inte ändras, ges en annan innebörd än tidigare, jämför exempelvis hur termen *bebygga* förstås i en stadsplan jämfört med i en detaljplan enligt den nuvarande lagen (jfr exempelvis Mark- och miljööverdomstolens dom den 31 maj 2017 i mål nr P 6762-16). Det nyss anförda illustrerar svårigheten att överföra äldre planbestämmelser till en ny detaljplan. Konsekvenserna av den föreslagna regleringen i detta avseende kan enligt domstolen behöva övervägas ytterligare.

Förlängning av tid för tillfällig användning bör inte omfattas av en förenklad prövning

Behovet av att införa bestämmelser om tillfällig användning är inte sällan kopplat till att annan mark behöver tas i anspråk för sitt avsedda ändamål först vid en senare tidpunkt. Enligt förarbetena till 4 kap. 26 § PBL kan exempelvis mark ha reserverats för en trafikanläggning inom ett område där genomförandetiden inte börjar löpa förrän flera år efter det att planen har fått laga kraft. Med stöd av paragrafen kan då i planen tas in bestämmelser som medger att marken under mellantiden kan användas på ett meningsfullt sätt (prop. 1985/86:1 s. 163). En

förlängning av giltighetstiden för tillfällig användning förutsätter emellertid att det görs en prövning av lämpligheten i den avsedda förlängningen. När den avsedda trafikanläggningen har byggts ut är det kanske olämpligt att tillåta den (tillfälliga) användning som under mellantiden framstod som lämplig. En förlängning av tiden för tillfällig användning förutsätter enligt domstolens uppfattning en prövning mot flera av de bestämmelser som räknas upp i föreslagna 4 kap. 37 c § PBL. Mot den bakgrunden är det enligt domstolens uppfattning inte lämpligt att medge förlängning av tiden för tillfällig användning med stöd av en förenklad prövning. Domstolen avstyrker därför föreslagna 4 kap. 37 a § 3 PBL.

Avsnitt 5.3 Vad innebär den förenklade prövningen?

Den förenklade prövningen bör inte kunna tillämpas om någon del av detaljplanen ska uppfylla de ordinarie kraven i plan- och bygglagen

Förslaget innebär att den förenklade prövningen, för sådan reglering som ska överföras till en ny detaljplan, även ska kunna tillämpas om detaljplanen samtidigt ska ändras i någon del. Enligt förslaget ska den reglering som innebär en mer omfattande ändring emellertid prövas fullt ut och uppfylla de krav på innehåll och andra krav som gäller för en detaljplan i dag. Mark- och miljööverdomstolen avstyrker förslaget i denna del. Enligt domstolens uppfattning finns risk för att en sådan ordning kommer att leda till fall där det kommer att vara oklart vilka delar av en detaljplan som omfattas av den förenklade prövningen och vilka delar av planen som ska uppfylla de ordinarie kraven. Sådana oklarheter kan förväntas leda till att fler planbeslut kan komma att upphävas eller att tiden för att pröva ett överklagande av planbeslutet kommer att ta längre tid. Det kan även förväntas leda till svårigheter att avgränsa samrådskretsen på ett tydligt och förutsebart sätt. Den förenklade prövningen bör enligt domstolens uppfattning således enbart vara tillämplig i de fall planen är av sådant slag som anges i föreslagna 4 kap. 37 a § punkterna 1, 2 och 4 PBL.

Domstolen är medveten om att en sådan begränsning kan leda till att det i praktiken kan ta längre tid att digitalisera äldre planer, eftersom en sådan begränsning innebär att det inte blir möjligt att använda den förenklade prövningen i anslutning till att kommunen förändrar en gällande plan för någon annan del av planområdet enligt de ordinarie bestämmelserna. Domstolen

bedömer emellertid att det finns starka rättssäkerhets- och effektivitetsskäl för att de materiella och processuella regler som ska tillämpas inom ramen för planläggningen ska vara enhetliga.

Hänsyn behöver tas till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande

Förslaget innebär att vissa bestämmelser i PBL inte ska tillämpas när reglering överförs till en ny detaljplan, däribland kravet att detaljplanen ska vara utformad med skälig hänsyn till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande (se 4 kap. 36 § PBL). Enligt Mark- och miljööverdomstolens uppfattning är det angeläget att även detaljplaner med överförd reglering utformas med skälig hänsyn till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande. Det gäller särskilt när äldre planbestämmelser överförs till vad som är möjligt enligt nuvarande PBL eller när gränser ändras, varigenom planenliga byggnader kan göras planstridiga och vice versa. Det finns således starka rättssäkerhetsskäl, inte minst i förhållande till egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen, som talar för att en prövning behöver ske i förhållande till 4 kap. 36 § PBL även i de fall det är fråga om reglering som ska överföras till en ny detaljplan. För den händelse att regleringen inte uppfyller kraven i nämnda bestämmelse anser domstolen att det inte bör vara möjligt att tillämpa det förenklade förfarande som förslaget innebär. Mark- och miljööverdomstolen avstyrker således att en hänvisning görs till 4 kap. 36 § i föreslagna 4 kap. 37 c §.

Olagliga planbestämmelser bör inte kunna omvandlas

Promemorian ger uttryck för att även planbestämmelser som saknar lagstöd i dag skulle kunna överföras till en ny detaljplan. Mark- och miljööverdomstolen avstyrker förslaget i denna del. Domstolen konstaterar att det kan finnas situationer där även planbestämmelser som saknar lagstöd kan behöva tillämpas om de har fått laga kraft, särskilt om planbestämmelsen är gynnande för en enskild. Att det allmänna således i vissa fall kan behöva godta beslut som saknar lagstöd innebär enligt domstolens uppfattning emellertid inte att det finns skäl att en godta en ordning där en kommun ges möjlighet att fatta nya beslut utan lagstöd. En sådan ordning strider mot legalitetsprincipen (jfr 1 kap. 1 § tredje

stycket regeringsformen). För den händelse att en kommun finner att ett tidigare planbeslut saknar stöd i plan- och bygglagstiftningen anser domstolen att det inte finns anledning att överföra sådan reglering till en ny detaljplan med stöd av ett förenklat förfarande.

En ordning som innebär att planbestämmelser som saknar lagstöd inte ska kunna överföras till en ny detaljplan med stöd av ett förenklat förfarande är enligt domstolen nödvändigt av rättssäkerhetsskäl. Att en sådan ordning skulle kunna leda till att något färre planer digitaliseras eller ändras är enligt domstolens uppfattning en godtagbar konsekvens för att upprätthålla rättssäkerheten.

Domstolen konstaterar att lämpligheten i uttrycket *olagliga planbestämmelser*, som används i promemorian, är mindre väl valt. I de avgöranden som räknas upp i promemorian har frågan avsett huruvida planbestämmelser i en lagakraftvunnen detaljplan har uppfyllt kravet på tydlighet. Det valda uttrycket kan uppfattas som att även uppenbart olagliga planbestämmelser måste tillämpas i de fall beslutet att anta planen har fått laga kraft. Den slutsatsen kan dock inte oreserverat dras utifrån Mark- och miljööverdomstolens praxis.

Den förenklade prövningen ska inte få användas om den detaljplan som ska ersättas är en avstyckningsplan

Mark- och miljööverdomstolen tillstyrker förslaget i denna del.

Avsnitt 5.4 Ett förenklat förfarande för reglering som ska överföras

Samråd bör även fortsättningsvis ske med länsstyrelser och de sakägare som berörs

I nuvarande 5 kap. 38 a–38 c §§ finns bestämmelser om förenklade förfaranden för att ändra eller upphäva detaljplaner. Bland annat innebär bestämmelserna i 38 a §, dvs. det förenklade förfarande som finns för att förlänga genomförande-tiden, att samråd enligt 5 kap. 11 § endast krävs med lantmäterimyndigheten och kända sakägare inom det berörda området. Arbetsgruppen synes dock ha uppfattat bestämmelserna som att denna begränsning även skulle vara tillämplig för de fall som regleras i 38 b och 38 c §§. Så är dock inte fallet, vilket indirekt framgår av

att 38 c § andra meningen anger att samråd enligt 11 § inte behöver ske med andra kommuner eller sakägare utanför det berörda området, när det är fråga om förslag till att upphäva en detaljplanebestämmelse enligt 4 kap. 18 § andra stycket 1 eller 2 eller motsvarande åtgärder enligt äldre bestämmelser. Den bestämmelsen skulle vara onödig om 38 a § andra meningen även skulle omfatta de fall som regleras i 38 b och 38 c §§.

Mark- och miljööverdomstolen delar uppfattningen att det kan vara lämpligt att samråd endast behöver ske med lantmäterimyndigheten och med ägare eller innehavare av en särskild rätt till en tomt eller fastighet inom den nya detaljplanen i de fall det är fråga om en förlängning av genomförandetiden, i likhet med vad som gäller i dag. Domstolen avstyrker dock förslaget att samråd skulle kunna ske med en begränsad krets enligt föreslagna 5 kap. 39 § i de andra fall som omfattas av föreslagna 4 kap. 37 a §. Som domstolen har redogjort för ovan finns det starka skäl för att samråd även bör ske med länsstyrelsen och de sakägare m.fl. som berörs av den överförda regleringen, inte minst för att enskilda sakägare utanför planområdet ska kunna bevaka sina intressen.

Avsnitt 5.5 Överprövande instansers prövning

Med hänsyn till de allmänna intressen som länsstyrelsen bevakar vid överprövning bör det övervägas ytterligare om möjligheten till överprövning bör kvarstå även vid den förenklade prövning som föreslås.

Avsnitt 6 Några justeringar av rättelsekaraktär i plan- och byggförordningen

Mark- och miljööverdomstolen tillstyrker de föreslagna ändringarna i övergångsbestämmelserna till förordningen (2025:979) om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338), PBF. De tillämpningssvårigheter som den nuvarande lydelsen av övergångsbestämmelserna kan medföra illustreras av domstolens avgörande MÖD 2026:28. Domstolen anser att de föreslagna ändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt, eftersom det är fråga om ändringar av rättelsekaraktär. Om möjligt bör dessa ändringar träda i kraft redan före den 1 mars 2027.

Domstolen noterar att den föreslagna ikraftträdandebestämmelsen i PBF är otydlig, eftersom den anger att de föreslagna ändringarna avseende 9 kap. 12 §

och punkten 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till förordning (2025:979) om ändring i PBF ska träda i kraft den 1 mars 2027 och i övrigt den 1 juli 2027. Det kan uppfattas som att upphävandet av punkten 3 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till förordningen (2025:979) om ändring i PBF ska träda i kraft först den 1 juli 2027, vilket är olämpligt och sannolikt inte heller har varit avsikten.

Avsnitt 7 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Mark- och miljööverdomstolen anser att det bör vara möjligt att slutföra sådana planändringar som kommunerna har påbörjat före ikraftträdandet av de föreslagna bestämmelserna i PBL. Det förutsätter i sådant fall att övergångsbestämmelserna ger uttryck för detta.

I punkten 2 i de föreslagna övergångsbestämmelserna till ändringen i PBL uppfattar Mark- och miljööverdomstolen att lokutionen *antagits eller* är överflödig eftersom den nya lydelsen av 14 kap. 8 § PBL säkerställer rätten till ersättning även för detaljplaner som har antagits före den föreslagna lagändringen. Dessa ord kan således tas bort.

Synpunkter på den närmare utformningen av vissa bestämmelser

I linje med vad domstolen har anfört ovan anser domstolen att föreslagna 4 kap. 37 e § första stycket PBL bör snävas in så att bestämmelsen endast är tillämplig för en detaljplan som ersätter en tidigare plan och *endast* innehåller reglering som omfattas av 37 a §. Därigenom kan paragrafens andra stycke utgå. På motsvarande sätt bör föreslagna 5 kap. 39 § PBL ändras så att det framgår att kommunen får använda det förenklade förfarandet *enbart* när det är fråga om att ersätta en detaljplan med sådan reglering som avses i 4 kap. 37 a § PBL. Bestämmelsens första stycke bör även ses över språkligt eftersom det knappast är den plan som ska ersättas som ska innehålla sådan reglering som avses i 4 kap. 37 a §. Snarare torde det vara den nya planen som ska ha detta innehåll.

I linje med vad som föreslås i 4 kap. 39 § andra stycket 3 PBL bör undantaget i punkten 2 gälla fallet att en ny detaljplan behövs *enbart* för att införa bestämmelser enligt 18 § andra stycket.

I 9 kap. 102 § första stycket 3 och 11 kap. 11 § första stycket PBL bör lokutionen *anta, ändra eller upphäva* läggas till i fråga om områdesbestämmelserna, i linje med vad som föreslås i bl.a. 9 kap. 81 § PBL.

Därutöver kan konstateras att hänvisningen till 37 b–f §§ i föreslagna 4 kap. 37 a § PBL rätteligen bör avse 37 b–37 f §§ (jfr exempelvis 4 kap. 17 § PBL).

Konsekvenser för domstolarna

Mark- och miljööverdomstolen befarar att de föreslagna ändringarna kommer att leda till att domstolen behöver hantera flera mål jämfört med i dag. Målökningen avser främst förslaget att kommunen i vissa fall endast ska behöva samråda med lantmäterimyndigheten och med ägare eller innehavare av en särskild rätt till en tomt eller fastighet inom den nya detaljplanen (föreslagna 5 kap. 39 § PBL), där fler mål kan förväntas i fråga om särskilda rättsmedel. Mark- och miljööverdomstolen befarar även att domstolens prövning av detaljplanemål skulle kunna bli mer komplex om förslaget genomförs, jfr. de synpunkter som anförts ovan under rubriken 5.3. Ett mer komplext system kan i förlängningen innebära mer arbete för domstolen och förlängda handläggningstider för domstolens parter.

I handläggningen av ärendet har deltagit hovrättslagmannen Vibeke Sylten och tekniska rådet Johan Hjalmarsson.

Föredragande har varit Nina Hedvall Nordebo.

Vibeke Sylten

Nina Hedvall Nordebo