villaägarna

Regeringskansliet
Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
Cecilia von Schéele
103 33 Stockholm

Sollentuna 2026-10-22

Remissyttrande över promemorian Ändring av detaljplaner

Diarienummer: LI2026/01339
Handläggare: Chefsjurist Ulf Stenberg



Villaägarnas Riksförbund
Postadress: Box 7118, 192 07 Sollentuna
Besöksadress: Rotebergsvägen 3
Telefon: 010-750 01 00
Org.nr: 802003-7118
Plusgiro: 46 94 00-6
Bankgiro: 227-7200
info@villaagarna.se
villaagarna.se

Sammanfattning av förbundets synpunkter

Villaägarnas Riksförbund avstyrker promemorians förslag. Förbundet anser att förslaget, trots promemorians positiva ordalag om administrativa förenklingar och flexibilitet, banar väg för rivningar i småhusområden. Byggbolag som arbetar med förtätning vilken går ut på att riva villor för att ersätta dem med annan bebyggelse, tillhör dem som har störst nytta av de förslagna lagändringarna.

Ovarsam förtätning underlättas där fungerande småhus rivs och ersätts med flerbostadshus, samtidigt som fastighetsägarnas inflytande över planändringar försvagas. Det här går dessutom stick i stäv med att sju av tio svenskar vill bo i småhus.

Småhusområdenas karaktär och de boendes demokratiska inflytande måste värnas. Rivning och nybyggnation medför klimatpåverkan och resursförbrukning. När uppvuxna trädgårdar försvinner riskerar dessutom biologisk mångfald och områdenas förmåga att hantera skyfall samt värmeböljor att försämras.

Förbundet efterlyser istället ett förenklat förfarande för planändringar som tydliggör och säkerställer att befintliga småhusområden bevaras som småhusområden.

Promemorians förslag

Promemorian anges föreslå ett tydligare och förenklat regelverk för ändring av detaljplaner. Förslagen ska underlätta anpassning av befintliga planer till nya förhållanden och överföring av äldre planer till juridiskt bindande digitala planer. Huvudprincipen är att en detaljplan ska ändras genom att kommunen antar en ny plan som ersätter den tidigare. Bestämmelser som förs över oförändrade, eller med vissa särskilt angivna justeringar, ska kunna hanteras med förenklad prövning och förenklat förfarande. Ändringarna föreslås huvudsakligen träda i kraft den 1 juli 2027.

Ändringar genom en ny detaljplan

Enligt förslaget ska kommunen anta en ny, sammanhållen detaljplan när en befintlig plan ändras. Den nya planen behöver endast omfatta det geografiska område som kommunen vill ersätta. Den ursprungliga planen fortsätter att gälla i övriga delar.

Den nya planen ska uppfylla kraven på digital information. Därmed uppkommer ett indirekt digitaliseringskrav vid ändringar av äldre planer, även vid exempelvis förlängning av genomförandetiden eller tiden för tillfällig användning. Något generellt krav på att digitalisera alla äldre detaljplaner införs inte. Boverket har möjlighet att föreskriva undantag från digitaliseringskraven. Avsikten är att planinformationen ska bli tydligare, mer tillgänglig och enklare att använda vid exempelvis bygglovsprövning.

Förenklad prövning för överförda bestämmelser

Kommunen ska kunna föra över befintliga planbestämmelser utan att på nytt pröva dem mot samtliga krav som gäller vid ny planläggning. Möjligheten omfattar oförändrad reglering samt följande särskilt angivna ändringar:

- Precisering av användningen av kvartersmark för allmänt ändamål.
- Förlängning av genomförandetiden eller tiden för tillfällig användning enligt lagens regler.
- Anpassningar och preciseringar med anledning av nya föreskrifter om standarder för detaljplaners utformning.
- Anpassningar och preciseringar så att en gräns i planen på avsett sätt överensstämmer med en fastighetsgräns eller annan gräns som följer av lantmäterimyndighetens beslut.

Den sistnämnda möjligheten omfattar exempelvis gränser för rättigheter som tillkommit genom lantmäterimyndighetens beslut. Rättigheter som enbart grundas på avtal omfattas inte. För reglering som överförs på detta sätt behöver kommunen inte göra en ny prövning enligt 2 kap. plan- och bygglagen, där bland annat allmänna och enskilda intressen behandlas. Undantag görs även från flera krav i 4 kap. plan och bygglagen. Kommunen måste dock bedöma om det är lämpligt att använda förenklingarna och kan välja en fullständig prövning.

Andra ändringar ska prövas fullt ut. En ny plan kan innehålla både överförda bestämmelser och bestämmelser som innebär andra ändringar än dem som omfattas av förenklingarna. För de senare gäller ordinarie krav på prövning, planinnehåll och förfarande.

Förenklingarna får användas om den nya planen inte motverkar den tidigare planens syfte. Detta ger ett större utrymme än dagens krav på att en ändring ska rymmas inom det ursprungliga syftet. Promemorian nämner exempelvis att en mindre butik, vårdcentral eller förskola kan tillkomma i ett bostadsområde, eller att radhus kan möjliggöras där endast friliggande villor tillåtits. Sådana ändringar om till exempel att uppföra radhus eller flerfamiljshus i ett bostadsområde måste dock prövas fullt ut; förenklingen avser de bestämmelser som förs över.

En äldre plan kan ibland inte ha något tydligt redovisat syfte. Förvisso ska man i sådana fall försöka tolka syftet, men det öppnar upp för förenklad prövning i fler fall.

Om den nya planen motverkar den tidigare planens syfte får förenklingarna inte användas. De får inte heller användas när den tidigare planen är en avstyckningsplan, eftersom dessa äldre planer inte innefattade någon fullständig prövning av markens lämplighet för bebyggelse.

Tydligare planhandlingar och hantering av äldre bestämmelser
Planbeskrivningen ska för den överförda regleringen redovisa information från den tidigare planbeskrivningen, den tidigare planens syfte, hur planen har tolkats, vilka ändringar som görs och varför det tidigare syftet inte motverkas. För andra ändringar gäller ordinarie krav på planbeskrivningens innehåll.

Om en äldre plan anger kvartersmark för allmänt ändamål utan närmare precisering, och marken används för ett sådant ändamål, ska användningen preciseras i den nya planen.

Enligt promemorian ska även bestämmelser som saknade lagstöd när de antogs kunna överföras. Kommunen behöver därmed inte alltid utreda deras ursprungliga laglighet. Kommunen bör dock överväga om sådana bestämmelser i stället ska ändras eller tas bort. Promemorian påpekar samtidigt att kommunala särkrav på byggnadsverks tekniska egenskaper är utan verkan enligt reglerna om sådana krav.

Begränsat samråd och slopad granskning för överförd reglering
För den reglering som omfattas av det förenklade förfarandet behöver kommunen endast samråda med lantmäterimyndigheten samt ägare och innehavare av särskild rätt till tomter eller fastigheter inom det nya planområdet. Kommunen behöver inte undersöka om denna reglering kan medföra betydande miljöpåverkan eller genomföra det ordinarie granskningsskedet.

Lantmäterimyndighetens uppgift begränsas till rådgivning om förlängning av genomförandetiden och om tolkning, anpassning och precisering av vissa gränser. För andra ändringar gäller ordinarie förfaranderegler och myndighetsuppgifter.

Genomförandetid och fastighetsägarnas inflytande
För överförd reglering ska kvarvarande genomförandetid fortsätta att gälla, om den inte förlängs enligt befintliga regler. Har genomförandetiden gått ut ska detta anges i den nya planen. Överföringen ger alltså inte automatiskt en ny genomförandetid.

Ett nytt undantag föreslås från det så kallade markägarvetot. Kommunen ska under genomförandetiden kunna ersätta en plan trots att en berörd fastighetsägare motsätter sig det, om den nya planen enbart innehåller reglering som omfattas av förenklingarna. Det nya undantaget gäller inte om planen även innehåller andra ändringar.

Överprövning och ersättning
Länsstyrelsens överprövning ska inte omfatta den reglering som berörs av förenklingsreglerna. Kommunens antagandebeslut ska fortfarande kunna överklagas till mark- och miljödomstol. Domstolen kan bland annat pröva om kommunen haft rätt att använda förenklingarna. Om så är fallet ska domstolen bedöma beslutet utifrån de begränsade krav som då gäller.

När rivningsförbud eller vissa skyddsbestämmelser överförs ska enligt promemorians bedömning någon ny ersättningsrätt inte uppkomma för en skada som redan har reglerats. För en oreglerad skada kan däremot en ny tvåårsfrist för att väcka ersättningstalan börja löpa. Några särskilda nya bestämmelser om detta föreslås inte.

Konsekvenser och ikraftträdande
I promemorian uppges att förslagen kan ge kortare handläggningstider, lägre utredningskostnader och mer lättillgänglig planinformation. Samtidigt kan tolkning och digitalisering av äldre planer medföra kostnadsökningar. Kostnaderna kan under förutsättningarna för uttag av planavgift belasta fastighetsägare i samband med bygglov, även när byggrätten inte förändras. Kommunen behåller bestämmanderätten över planläggningen.

Därutöver föreslås två rättelser i plan- och byggförordningen. Grundbeloppet för byggsanktionsavgiften när en lovpliktig transformatorstation påbörjas i strid med startbeskedsreglerna återställs från fem till ett halvt prisbasbelopp. Övergångsreglerna till 2025 års förordningsändringar förtydligas också: nya regler ska tillämpas vid tillsyn och påföljder om åtgärden inte längre är en överträdelse eller påföljden blir lindrigare.

Rättelserna föreslås träda i kraft den 1 mars 2027 och övriga ändringar den 1 juli 2027. Några generella övergångsbestämmelser för planreformen föreslås inte. En särskild övergångsregel ska dock bevara ersättningsrätten enligt 14 kap. 8 § plan- och bygglagen för planer som antagits eller ändrats före ikraftträdandet.

Villaägarnas Riksförbunds synpunkter

Villaägarnas Riksförbund vill betona att det är viktigt att boendes demokratiska inflytande vid ändring av detaljplaner säkras och vill därför behålla nuvarande skydd för berörda fastighetsägare mot planändringar under genomförandetiden enligt 4 kap. 39 § plan och bygglagen (markägarvetot). Förbundet vill inte heller se att småhusägare åsamkas högre kostnader för bygglov på grund av förslaget.

Idag förekommer ovarsam förtätning av äldre småhusområden, där småhus rivs till förmån för flerfamiljshus. Detta trots att småhusområdena enkom har bestått av småhus. Orsaken är att detaljplanerna inte är tillräckligt specificerade kring vilken typ av bebyggelse som tillåts. Promemorian ger inte några möjligheter till att sätta stopp för rivning av småhus i småhusområden för att ersätta dem med flerfamiljshus. Den öppnar tvärtom upp för ytterligare förtätning av småhusområden med flerfamiljshus. Något som öppnar dörrarna för byggföretag som arbetar med sådan verksamhet. Sådana byggföretag kontaktar småhusägare i områden med detaljplaner som inte tillräckligt tydligt förbjuder flerfamiljshus för att förmå småhusägarna att sälja sina fastigheter.

Promemorian (och de lagändringar den knyter an till) bygger vidare på två grundidéer:

1. Detaljplaner med låg detaljeringsgrad ska kunna användas mer flexibelt över tid.
2. Befintliga regler i 9 kap. plan och bygglagen medger under vissa förutsättningar planavvikelser efter genomförandetidens utgång. Promemorian föreslår ingen principiell ändring av denna ordning, men innebär att den praktiska möjligheten att använda äldre, mindre detaljerade planer flexibelt vidgas i viss utsträckning.

Detta syns bl.a. i:

- Förarbetena till ”En enklare planprocess” och ”Ett nytt regelverk för bygglov”, där regeringen uttryckligen vill öka utrymmet för avvikelser från äldre planer efter genomförandetidens utgång, för att undvika kostsam planändring när planen anses vara för ”stel” i förhållande till dagens bostadsbehov.
- 9 kap. 61 § plan och bygglagen som tillåter planavvikelse efter genomförandetidens utgång om åtgärden tillgodoser angeläget gemensamt behov/allmänt intresse eller är ett lämpligt komplement till planens användning.

I promemorian anges att det kan skapas förutsättningar för radhus i ett område som är begränsat till friliggande villor genom ändrad planreglering. Ändringen ska prövas fullt ut; förenklingen avser de bestämmelser som förs över. Detta ska skiljas från de fall där domstolarna tillåter flerbostadshus inom ramen för redan gällande planbestämmelser om ”fristående” eller ”friliggande hus” utan begränsning av antalet lägenheter.

I promemorian illustreras detta med att radhus kan tillåtas i ett område som i dag har villabebyggelse, utan att man behöver ändra planen. Det är samma logik som när domstolarna

tillåter flerbostadshus, vid planbestämmelser, som anger ”fristående” eller ”friliggande hus” samt där planen inte begränsar antalet lägenheter.

Konsekvens för hyreshus i villaområden
Det finns två parallella spår:

a) Tolkning av otydliga planbestämmelser
Praxis visar att om en detaljplan:

- endast anger t.ex. ”bostäder” eller ”fristående/friliggande hus” utan begränsning av antal lägenheter,
- och planbeskrivningen inte tydligt anger att endast en- eller tvåbostadshus av villakaraktär avses, kan flerbostadshus anses planenliga:

- MÖD 2020:42: flerbostadshus tillåts inom område med ”fristående hus” när planhandlingarna inte ger stöd för att begränsa till villor.
- MMD P 9870-25 (Enköping): flerbostadshus tillåts där planbestämmelsen ”B” (bostäder) är tydlig och inte begränsar byggnadstyp.

Promemorian förstärker denna linje genom att betona att planbeskrivningen används som tolkningsstöd endast vid oklarhet, och att låg detaljeringsgrad är acceptabel så länge tydlighetskravet i 4 kap. 32 § PBL är uppfyllt.

Det innebär i praktiken att i villaområden med gamla, otydliga planer (”Bostäder”, ”fristående hus” utan tydlig villamarkering i beskrivningen), kan flerbostadshus redan enligt gällande rätt vara planenliga.

Befintliga möjligheter till planavvikelser efter genomförandetid
Efter genomförandetidens utgång:

- kommunen kan ändra eller upphäva planen utan att de rättigheter som uppkommit genom planen hindrar detta (4 kap. 40 § plan och bygglagen), men befintliga 9 kap. 61 § plan- och bygglagen ger också vissa möjligheter att bevilja bygglov som avviker från planen i stället för att ändra den, om åtgärden:
    - är förenlig med detaljplanens syfte och tillgodoser ett angeläget gemensamt behov eller ett allmänt intresse, eller
    - innebär en annan användning av mark eller vatten som utgör ett lämpligt komplement till området och planens användning.

Förarbetena anger uttryckligen att detta ska underlätta bostadsbyggande utan planändring, bl.a. genom att möjliggöra fler bostäder i befintliga områden.

I ett villaområde måste därför följande skiljas åt:

- om flerbostadshus ryms inom gällande planbestämmelser är det inte fråga om någon planavvikelse,
- om flerbostadshus avviker från planen räcker en hänvisning till bostadsförsörjning som allmänt intresse inte för bygglov enligt 9 kap. 61 § första punkten; avvikelsen måste också vara förenlig med planens syfte.

- Promemorians radhusexempel gäller däremot ändrad planreglering, inte radhus som ”komplement” utan planändring.

Exemplet med radhus illustrerar det utökade utrymmet att ändra planregleringen när den tidigare planens syfte inte motverkas. Även en ändring som möjliggör flerbostadshus kan aktualiseras, men förutsättningarna måste bedömas i det enskilda fallet och själva ändringen ska prövas fullt ut. Anpassningskravet i 2 kap. 6 § och kravet att undvika betydande olägenhet i 2 kap. 9 § gäller vid prövningen.

Det kan redan enligt nuvarande lagstiftning vara svårt att stoppa rivning av villor till förmån för flerbostadshus enbart genom lovprövningen, om planen är otydlig och genomförandetiden har gått ut. Då krävs i praktiken en materiellt tydlig planändring (preciserad villabebyggelse) för att skapa ett effektivt stopp.

Om promemorians förslag blir verklighet, ökar möjligheterna att riva småhus och ersätta dem med flerfamiljshus. Rivning och nybyggnation belastar klimatet och förbrukar resurser. Befintliga småhus kan nästan alltid användas länge till och de kan genom energieffektiviseringsåtgärder få lägre energianvändning. Ett nytt flerfamiljshus med låg energianvändning innebär inte i sig att rivningen och nybyggnationen är motiverad ur klimatsynpunkt.

Uppvuxna trädgårdar kan hysa betydande miljövärden, men när de ersätts med större flerfamiljshus och hårdgjorda ytor kan biologiska livsmiljöer försvinna och områdets förmåga att hantera skyfall försämras. När grönskan ersätts med större flerfamiljshus, asfalt och stenläggning kan området dessutom bli varmare vid värmeböljor.

Mot bakgrund av vad som ovan har anförts, avstyrker Villaägarnas Riksförbund promemorians förslag. Förbundet kan inte ställa sig bakom ett förslag som öppnar för fler rivningar av småhus i småhusområden i Stockholm, Göteborg, Malmö och andra orter med högre bostadspriser. Det är inte positivt med fler rivningar av småhus till förmån för flerbostadshus, i synnerhet som sju av tio svenskar vill bo i småhus. Förbundet kan inte annat än beklaga att promemorians förslag krattar manegen för flerfamiljshus, när allmänhet i själva verket vill ha småhus.

Villaägarnas Riksförbund hade till skillnad från det lämnade förslaget velat se ett förenklat planförfarande för ändringar av detaljplaner som enbart syftar till att precisera byggnadstyp i bostadsområden (en- eller tvåbostadshus, friliggande småhus), införa skyddsbestämmelser för bebyggelseområden (småhusbebyggelse), utan att i övrigt ändra användning, exploateringsgrad eller allmän plats.

VILLAÄGARNAS RIKSFÖRBUND



Emelie Björkwall

Förbundsdirektör