Stockholms stad

PM Rotel II (Dnr KS 2026/841)

Promemoria Ändring av detaljplan

Remiss från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
Remisstid den 13 november 2026

Förslag till beslut

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med Stockholms stads yttrande, bilaga 1 till promemorian.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Maria-Elsa Salvo Persson

Sammanfattning av ärendet

Stockholms stad har mottagit en promemoria från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet för yttrande.

Promemorian föreslår ett tydligare och förenklat regelverk för ändring av detaljplaner. Förslagen innebär förändringar i plan- och bygglagen (PBL) (2010:900) och plan- och byggförordningen (2011:338). Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2027 och förordningsändringarna den 1 mars respektive 1 juli 2027.

Promemorian bygger i sina huvuddrag vidare på Boverkets rapport 2024:21, som Stockholms stad yttrade sig över i januari 2025 (KS 2024/1155).

Huvudförslaget innebär att en äldre detaljplan framöver inte ska ändras i PBL:s mening utan ersättas av en ny detaljplan. Bestämmelser i den äldre planen ska istället överföras/digitaliseras i en ny detaljplan. För detta tas en ny förfarandemetod fram, så kallat förenklat förfarande, som kan användas under förutsättning att regleringen inte innebär någon egentlig ändring eller enbart innebär sådana preciseringar som specificeras i det nya 4 kap 37a § PBL. Det förenklade förfarandet innebär att samråd enbart ska ske med lantmäterimyndigheten och fastighetsägare inom planområdet eller innehavare av särskild rätt och att länsstyrelsens överprövningsmöjligheter därmed begränsas.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och stadsbyggnadsnämnden. Stadsbyggnadskontoret har inkommit med kontorsyttrande på grund av kort remisstid.

Stadsledningskontoret avstyrker förslagen i promemorian, samtidigt som kontoret instämmer i behovet av att förenkla och förtydliga regelverket. Förslaget bedöms inte fullt ut uppfylla dessa ambitioner och det riskerar att leda till ökad osäkerhet, begränsad delaktighet och försämrad rättssäkerhet.

Stadsbyggnadskontoret avstyrker förslaget och bedömer att de lagrumsformuleringar som använts inte motsvarar varken de ambitioner eller beskrivningar som departementet lyfter.

Föredragande borgarrådets synpunkter

Förslaget bör inte genomföras i sin nuvarande utformning. Det har ett allt för begränsat tillämpningsområde och riskerar att leda till mer omfattande och resurskrävande processer i stället för de förenklingar som eftersträvas. Förenklingar får inte heller ske på bekostnad av rättssäkerhet, insyn eller berörda aktörers möjligheter att bidra med kunskap och synpunkter, vilket förslaget riskerar att begränsa.

Det är inte heller rimligt att lägga ett utökat tolkningsansvar för äldre planbestämmelser på kommunerna utan tydlig nationell vägledning. Boverket bör vid ett eventuellt genomförande därför ta fram gemensamma tolkningsramar som främjar en enhetlig och rättssäker tillämpning i hela landet.

Slutligen behöver de ekonomiska konsekvenserna analyseras grundligare, inklusive risken för ökade kostnader i senare skeden och frågan om finansiering genom planavgifter. Sammantaget behöver förslagen utvecklas vidare för att förena effektiva planprocesser med rättssäkerhet, delaktighet och god kommunal planering.

Stockholm den 4 november 2026

Maria-Elsa Salvo Persson

Bilaga

1. Stockholms stads yttrande, dnr KS 2026/841-6.1
2. Remiss - Promemoria Ändring av detaljplan, dnr KS 2026/841-1.1

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Kommunstyrelsen

Ersättaryttrande av Nike Örbrink (KD) enligt följande.

Kristdemokraterna välkomnar regeringens förslag till förenklat regelverk för ändring av detaljplaner. Genom successiv digitalisering av detaljplanerna och möjliggörandet av förenklat förfarande, kommer kommuner kunna precisera befintliga planer utan tids- och resurskrävande arbete. I praktiken tillskapas med andra ord möjligheten att precisera exempelvis gestaltningskrav i befintliga planer där stadens arkitekturpolicy nämns, vilket underlättar de reformer om arkitekturzoner och färgpaletter som Kristdemokraterna i Stockholm gått till val på.

Ärendet

Stockholm stad har mottagit en promemoria från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet för yttrande. Promemorian föreslår ett tydligare och förenklat regelverk för ändring av detaljplaner. Förslagen innebär förändringar i plan- och bygglagen (2010:900) och plan- och byggförordningen (2011:338). Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2027 och förordningsändringarna den 1 mars respektive 1 juli 2027.

Promemorian bygger i sina huvuddrag vidare på Boverkets rapport 2024:21, som Stockholms stad yttrade sig över i januari 2025 (KS 2024/1155).

Huvudförslaget innebär att en äldre detaljplan framöver inte ska ändras i PBL:s mening utan ersättas av en ny detaljplan. Bestämmelser i den äldre planen ska istället överföras/digitaliseras i en ny detaljplan. För detta tas en ny förfarandemetod fram, så kallat förenklat förfarande, som kan användas under förutsättning att regleringen inte innebär någon egentlig ändring eller enbart innebär sådana preciseringar som specificeras i det nya 4 kap 37a § PBL. Det förenklade förfarandet innebär att samråd enbart ska ske med lantmäterimyndigheten och fastighetsägare inom planområdet eller innehavare av särskild rätt och att länsstyrelsens överprövningsmöjligheter därmed begränsas.

Remissammanställningen

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och stadsbyggnadsnämnden. Stadsbyggnadskontoret har inkommit med kontorsyttrande på grund av kort remisstid.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 5 oktober 2026 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret avstyrker förslagen i promemorian, samtidigt instämmer kontoret i behovet av att förtydliga och förenkla regelverket. Stadsledningskontoret konstaterar att förslagets utformning inte fullt ut motsvarar de ambitioner som beskrivs i promemorian och att förändringarna riskerar underminera rättssäkerheten och ensidigt lägger ansvaret för plantolkningen och dess konsekvenser på kommunerna.

Stadsledningskontoret konstaterar att det nya förenklade förfarandets tillämpningsområde är snävare än det befintliga, och att det i allt väsentligt begränsas till en digital tolkning av äldre planer. Detta medför att kommunerna därför hänvisas till att använda mer omfattande och resurskrävande planförfaranden i flera fall. Stadsledningskontoret bedömer att förslaget därmed inte ger tillräckliga förutsättningar för den förenkling och effektivisering som eftersträvas. Lagstiftningen behöver därför utformas så att möjligheten till ändringar av befintliga detaljplaner

bättre uppfyller Boverkets ambitioner med att utöka vad som kan prövas vid ändring så länge det inte motverkar planens syfte.

Stadsledningskontoret konstaterar vidare att det finns behov av att säkerställa rättssäkerheten i det föreslagna förfarandet. Förslaget innebär också en begränsning i vilka aktörer som ges möjlighet att medverka. Lantmäteriet, länsstyrelsen, sakägare, miljöorganisationer och andra aktörer får begränsade möjligheter att bidra med kunskap, lämna synpunkter och utöva kontroll.

Stadsledningskontoret bedömer att begränsad insyn och delaktighet riskerar leda till ett mindre fullständigt kunskapsunderlag och ökad osäkerhet för kommuner och andra berörda aktörer. Frågor och konflikter som inte hanteras i den ursprungliga processen försvinner inte, utan riskerar att förskjutas till senare skeden där processerna inte är utformade för att hantera dem. Detta kan medföra såväl ökade kostnader som rättssäkerhetsrisker, utan att dessa konsekvenser närmare redovisas i förslaget.

Stadsledningskontoret konstaterar även att tolkningsansvaret för äldre planbestämmelser läggs på kommunerna utan nationell vägledning. Istället bör Boverket ta fram tydliga nationella tolkningsramar för att säkerställa enhetlighet mellan kommunerna.

Slutligen konstaterar stadsledningskontoret att promemorian inte tillhandahåller en tillräcklig analys av de ekonomiska konsekvenserna av förslaget. Det saknas underlag för att bedöma de förväntade nyttorna och besparingarna, samtidigt som det finns en risk att de samhällsekonomiska nyttorna är överskattade och att kostnader för eventuella efterföljande processer behöver beaktas. Stadsledningskontoret bedömer även att finansiering av digitaliseringen genom planavgifter behöver analyseras vidare, eftersom nyttorna för fastighetsägarna inte är tillräckligt tydliga.

Stadsledningskontoret hänvisar i övrigt till stadsbyggnadskontorets yttrande för närmare synpunkter på förslagets konsekvenser för plan- och byggprocessen och mer detaljerade sakfrågor.

Stadsbyggnadskontoret

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 22 september 2026 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsbyggnadskontoret avstyrker förslagen i denna promemoria från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet. Intentionerna med förslaget är begripliga men kontoret bedömer att de lagrumsformuleringar som använts inte motsvarar varken de ambitioner eller beskrivningar som departementet framställer. Detta avser främst det föreslagna 4 kap 37 a § som har en allt för snäv formulering. Då lagtext alltid kommer att gå före beskrivningar så bedömer kontoret att förslagen kommer att skapa stora utmaningar och risker, samtidigt som nyttorna är diffusa och främst härrör från andra områden som inte berör plan- och bygglagens område.

Stadsbyggnadskontoret anser även att förslaget inte i tillräcklig utsträckning tillgodoser de synpunkter som kontoret framförde i remissvaret på Boverkets rapport 2024:21. Kontoret instämmer i behovet av ett moderniserat och tydligare regelverk men konstaterar att förslagets utformning riskerar att underminera rättssäkerheten och ensidigt lägger ansvaret för plantolkningen och dess konsekvenser på kommunerna.

Möjligheten till att ”ändra” detaljplaner

Förslaget upphäver 4 kap 22 § och 5 kap. 38a § PBL och ersätter det nuvarande ändringsförfarandet med ett nytt system enligt 4 kap 37a–f §§. Det nya förenklade förfarandets tillämpningsområde är emellertid avsevärt snävare än det befintliga och är i allt väsentligt begränsat till en digital tolkning av äldre planer. 4 kap 37a § styr när det förenklade förfarandet får tillämpas och har en extensiv lista för detta. Utöver vid en ren överföringsplan specificeras fyra tillfällen specificeras:

1. Precisering av "allmänt ändamål" till pågående användning (37d §)
2. Förlängning av genomförandetiden
3. Förlängning av tid för tillfällig användning
4. Anpassningar/preciseringar på grund av nya standardföreskrifter eller gränsjustering för fastighetsöverensstämmelse

För samtliga andra ärenden hänvisas kommunen till att anta en helt ny detaljplan med fullt planförfarande.

Stadsbyggnadskontoret anser att lagstiftarens avsikt behöver tydliggöras. Om avsikten är att bevara en ändamålsenlig ändringsmöjlighet, så som det beskrivs i löptext, behöver förslaget kompletteras. I Boverkets rapport var det tydligt att de ville utöka vad som kan prövas vid ändring så länge det inte motverkade planens syfte. Nuvarande förslag överensstämmer inte med Boverkets ambitioner.

Stadsbyggnadskontoret motsätter sig därmed förslaget och anser att det behöver anpassas och kompletteras för att motsvara beskrivna ambitioner i promemorian. Utan en sådan komplettering lever reformen inte upp till den ambition om förenkling och effektivitet som promemorian ger uttryck för.

Konventionsrätt och förhållandet till svensk lagstiftning

Förslaget medför en grundläggande rättslig paradox i förhållande till konventionsrätten.

När kommunen kungör den nya detaljplanen signalerar det formellt att ett nytt beslut om markens användning är under beredning. De bestämmelser som enbart "överförs" är redan rättskraftigt avgjorda. De har kungjorts, fått laga kraft och skapat rättigheter och skyldigheter som fastighetsägare och andra aktörer har haft rimliga skäl att förlita sig på.

Att på nytt kungöra dessa bestämmelser inom ramen för ett förfarande med starkt begränsad möjlighet till insyn och synpunkter riskerar att komma i konflikt med Europakonventionens skydd för egendom (tilläggsprotokoll 1, artikel 1) och rätten till ett effektivt rättsmedel (artikel 13). För att ett rättskraftigt beslut ska kunna omprövas krävs att berörda parter ges reellt inflytande. Att kalla ett sådant förfarande förenklat och samtidigt stänga ute länsstyrelse och sakägare är inte förenligt med denna grundläggande rättssäkerhetsgaranti.

Därutöver kan förslaget ifrågasättas mot bakgrund av läran om hur kungörelser av myndigheters beslut ska gå till i Sverige. En myndighet är från rättsligt perspektiv förhindrad att på nytt kungöra det som redan är kungjort och lagakraftvunnet då det kan påverka de rättigheter och skyldigheter som följer av rättskraftigt avgjorda och för allmänheten kända beslut.

Således, även om det i vissa fall skulle anses vara tillåtet att kungöra ett redan fattat beslut på nytt så får inte dubbla kungörelser användas på ett sådant sätt att det kan anses vilseledande, att skapa rättsosäkerhet eller i övrigt bryta mot god förvaltningssed.

Innebörden av det förenklade förfarandet går i stort ut på att den detaljplan som avses ersättas ska tolkas av kommunerna och sedan redovisas i den nya planbeskrivningen samt att informationen samtidigt ska digitaliseras. I samband med detta utgör ett förenklat förfarande att kända sakägare, exempelvis rågrannar m.fl., inte längre ska kommuniceras det blivande. Samrådsmyndigheternas och överinstansernas roll begränsas också avsevärt i sammanhanget. Det kan ifrågasättas om det faller inom ramen för god förvaltningssed. Utöver detta kan en plantolkning komma att bli vilseledande för de som kan beröras. Detta då en tolkning enbart är en tolkning, och som berör både förfarande och sakfrågor. Det är först när överinstanserna har kommit med ett rättsligt utslag som en tolkning kan visa sig riktig eller felaktig.

Under alla omständigheter är risken överhängande för att förfaringssättet skapar en rättsosäkerhet för både kommunerna i respektive tolkningssituation, liksom för de som kan beröras av denna tolkning efter att den blivit känd.

Tillsyn och olika aktörers möjlighet att delta

Det föreliggande förslaget innebär en påtaglig försämring jämfört med Boverkets rapport i fråga om vilka aktörer som ges möjlighet att bidra med kunskap och utöva kontroll. I 11 kap 10 § fastslås nu explicit i lag att länsstyrelsens överprövning inte gäller för reglering som omfattas av 4 kap 37a §. Det förenklade förfarandet enligt 5 kap 39 § inskränker samrådet till lantmäterimyndigheten och berörda fastighetsägare inom planområdet. Lantmäterimyndigheten är dessutom enligt 5 kap 40 § begränsad till att ge råd och kan inte formellt invända. Länsstyrelsen, miljöorganisationer och övriga sakägare är helt uteslutna.

Stadsbyggnadskontoret anser att detta är en inskränkning med långtgående konsekvenser som inte är tillräckligt motiverad i promemorian. Miljöorganisationer och sakägare företräder allmänna och enskilda intressen enligt EU-rätten och

nationell lagstiftning – deras utestängande är inte en neutral processteknisk effektivisering utan ett aktivt val med rättsliga konsekvenser. Eventuella konflikter som uppstår till följd av bristande transparens och ett minskat kunskapsunderlag i beredningen försvinner inte; de förskjuts till efterföljande processer som varken är utformade eller avsedda att hantera dem. Det är en kostnad och rättsosäkerhet som förslaget inte redovisar.

Tolkningsansvar för äldre planbestämmelser

Tolkningsansvaret för äldre planbestämmelser läggs alltjämt på kommunerna utan nationell vägledning. 4 kap 37e § kräver att kommunen i planbeskrivningen redovisar hur den tidigare planen tolkats, men det finns ingen fastlagd standard för hur detta ska göras. Kontoret kvarstår vid sin bedömning att Boverket bör ta fram tydliga nationella tolkningsramar för att säkerställa enhetlighet mellan kommuner. Ansvaret för en hantering som uppstår till följd av statliga digitaliseringskrav bör inte ensidigt läggas på kommunerna. Det avser dels ansvaret för ”tolkningarna” av äldre planbestämmelser, som till stor del avses ske med minimal insyn från berörda, men också avseende eventuella konsekvenser av tolkningarna i de fall tvister uppstår eller någon kan påvisa skada. Exempelvis i fall då fastighetsägare får en mycket snävare användning av sin befintliga fastighet då kommunen i efterhand preciserar användning och därmed utesluta andra lämpliga användningar. I promemorian skrivs det också att ”[p]lanbestämmelser kan ofta tolkas”, vilket i sig signalerar att det inte handlar om en självklar aktivitet som kan jämställas med verkställighet eller en allmänt accepterad praxis.

"Allmänt ändamål" – begränsad flexibilitet

Kontoret vidhåller sin synpunkt att regleringen av äldre planbestämmelsen "allmänt ändamål" riskerar att begränsa den långsiktiga flexibiliteten för berörda fastigheter. 4 kap 37d § fastslår nu att marken ska preciseras till den faktiska pågående användningen, vilket innebär att enbart den aktuella användningen avgör precisionsbestämmelsen. Kontoret anser att det vore mer ändamålsenligt att möjliggöra kombinationer av användningar för att bevara den flexibilitet som den ursprungliga bestämmelsen avsåg.

Planbeskrivningens rättsliga status

Kontoret vidhåller vid bedömningen att planbeskrivningen enbart har juridisk relevans när plankartan uppfattas som otydlig. Förslaget bör tydliggöra detta för att undvika att planbeskrivningens roll tillmäts en bredare normativ betydelse i tillämpningen.

Lantmäterimyndighetens roll

Förslaget beaktar inte lantmäterimyndigheternas roll i plan- och bygglagens område i tillräcklig utsträckning. I gällande regelverk anges normalt vilka allmänna intressen och förhållanden som lantmäterimyndigheten ska verka för eller beakta inom ramen

för sin prövning, utan att lagstiftningen i detalj begränsar vilka omständigheter som får läggas till grund för bedömningen.

I promemorian finns däremot formuleringar som kan uppfattas som att lantmäterimyndighetens prövning i vissa situationer begränsas till ett fåtal särskilt angivna frågor. Kontoret ser en risk att detta skapar oklarhet om lantmäterimyndighetens ansvar och handlingsutrymme vid fastighetsbildning och annan tillämpning av detaljplanen.

Kostnader och nyttor

Stadsbyggnadskontoret kvarstår vid bedömningen att promemorian inte tillhandahåller en tillräcklig konsekvensanalys av de ekonomiska effekterna av förslaget. Påståendet att eventuella merkostnader och merarbeten kommer att kompenseras av nyttor och besparingar i efterföljande processer saknar alltjämt ett analytiskt underlag som gör det möjligt att bedöma dess riktighet. Det konstateras att ingen har lyckats kvantifiera nyttorna, men att de antas finnas. I promemorian behandlas dock inte kostnaderna för de processer som kan antas följa av beslut, med direkt rättsverkan, som sker utan insyn och med begränsad möjlighet till deltagande. Det kan antas att beslut som innefattar tvistiga förhållanden kommer att prövas i alla led, oaktat om de till sist bedöms ha en koppling till det faktiska beslutet.

Denna brist är nu mer påtaglig än i Boverkets rapport, eftersom det förenklade förfarandet i 4 kap. 37a–f §§ visar sig vara så snävt avgränsat att de utlovade effektivitetsvinsterna i praktiken uteblir för de flesta ärenden. De kommuner som behöver göra substantiella uppdateringar av sina äldre planer är hänvisade till ett fullt planförfarande, med oförändrade tids- och resurskostnader. Kontoret ser en risk för att de samhällsekonomiska nyttorna är överskattade, och att kostnader för efterföljande processer, exempelvis rättsliga konflikter till följd av bristande transparens och minskat kunskapsunderlag i beredningen, inte har beaktats.

Effekter av digitalisering

Den juridiskt bindande plankartan kommer även fortsatt att vara i PDF-format. Vid bygglovsprövning och fastighetsbildning kommer bedömningar alltjämt att behöva göras mot PDF:en, även om gränsinformationen finns digitalt. Denna grundläggande problematik kvarstår olöst i förslaget.

Grundproblematiken kommer av att det för att överföra information från en form till en annan krävs någon form av tolkning. Den sker vid någon given tidpunkt och i någon form, beroende på vid vilken tidpunkt i en process det sker. Förslaget utgår från att det effektivaste sättet att göra det är genom myndighetsbeslut, med rättsverkan, i motsats till exempelvis en tolkning som görs, skild från själva myndighetsbeslutet, för de övriga syften som informationen kan användas till. Kontoret kan inte se att det redovisats att nyttorna överstiger kostnaderna med ett sådant val.

Planavgift

Stadsbyggnadskontoret vidhåller sin synpunkt om planavgift. Förslaget att fastighetsägare ska finansiera digitalisering genom planavgifter är tveksamt eftersom nyttorna inte är tydligt definierade eller påvisbara. Det gäller särskilt i detta förslag, som i princip enbart syftar till att digitalisera detaljplanen. En ytterligare problematik tillkommer för kostnader, så som inmätningar av fastighetsgränser och byggnadshöjder, som uppkommer i samband med att en ny detaljplan ska antas. Det är bra att detta problematiseras i promemorian men frågan behöver fortsatt fördjupas och analyseras.

Upphävande av planbestämmelser

Förslaget får en konkret och allvarlig konsekvens för hanteringen av upphävandet av en planbestämmelse. Ett upphävande av en bestämmelse inryms inte inom det handlingsutrymme som specificeras i 4 kap 37 a-f §§ vilket innebär att det därmed krävs att en helt ny detaljplan tas fram för att upphäva en bestämmelse.

I det fall man skulle genomföra två processer parallellt gällande överföring och upphävande skapar detta praktisk oreda, där det för medborgare och andra remissinstanser riskerar att bli otydligt vad som man har rätt att komma med synpunkt på som sakägare och vad som är en ren överföring där man inte har rätt att komma med synpunkter.

Det explicita lagstödet för att använda blandade processer är dessutom svagt. Det är i huvudsak en fråga om hur förarbetena resonerar, snarare än något som tydligt framgår nuvarande PBL eller de föreslagna lagtexterna. I förslaget finns ingen bestämmelse som reglerar *hur* de två förfarandena praktiskt samordnas inom ramen för ett och samma planärende – till exempel hur samrådskretsar, kungörelser, granskningstid eller länsstyrelsens roll hanteras när de gäller för en del av planen men inte för en annan.

Det rättsliga stödet för en blandad process vilar alltså tungt på *motiven* snarare än på tydliga lagregler. Det finns därmed en risk för rättsosäkerhet i detta där kommunerna kan ha svårt att förutse exakt vilka krav som gäller i blandade fall, och det kan skapa tolkningsproblem vid en eventuell domstolsprövning.

Övergångsbestämmelser

Kontoret saknar övergångsbestämmelser för pågående planärenden, där en ändring av detaljplan handläggs enligt dagens regelverk men ännu inte har antagits när de nya reglerna träder i kraft.

Det bör tydliggöras hur sådana ärenden ska hanteras. Särskilt behöver det framgå om detaljplaneändringar som redan har varit föremål för samråd eller granskning får slutföras enligt äldre bestämmelser eller om de måste omarbetas till nya detaljplaner enligt det föreslagna systemet. Avsaknaden av sådana övergångsregler riskerar annars att skapa osäkerhet och merarbete för kommunerna.