

Stadsbyggnadsförvaltningen
Tjänsteskrivelse

Datum: 2026-05-18
Diarienummer: KSN-2026-00823
Kommunstyrelsen

Handläggare:
Felicia Johnson

Yttrande över betänkandet En kortare instanskedja för mark- och miljöärenden

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar

1. **att** avge yttrande till Klimat- och näringslivsdepartementet i enlighet med ärendets bilaga 1.

Ärendet

Regeringen har remitterat betänkandet En kortare instanskedja för mark- och miljöärenden (SOU 2025:122) till Uppsala kommun.

Syftet med förslagen i betänkandet är effektivisera prövningsprocesser, minska handläggningstider och öka förutsägbarheten. Utredningen föreslår att kommunala beslut om lov, start- och slutbesked, förhandsbesked och tillsyn enligt miljöbalken och plan- och bygglagen inte längre ska överklagas till länsstyrelserna utan överklagas till mark- och miljödomstolarna. En ny miljöprövningsmyndighet föreslås inrättas och Mark- och miljööverdomstolens roll som prejudikatinstans föreslås förstärkas och möjligheterna till prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen begränsas. Utredningen föreslår också att detaljplaneprocessen förenklas och förtydligas.

I förslag till yttrande ställer sig kommunen positiv till att mark- och miljööverdomstolen får en tydligare roll som prejudikatinstans och till att utredningskraven i detaljplaneprocessen förtydligas och begränsas för att korta planläggningstiderna.

Uppsala kommun delar utredningens bedömning att dagens instansordning bidrar till långa och svåröverskådliga processer som påverkar samhällsbyggande och investeringar negativt. Samtidigt framhåller kommunen att förslaget att avskaffa länsstyrelsen som första instans vid överprövning av kommunala beslut inte bedöms möta reformbehovet. Mot denna bakgrund anser kommunen att länsstyrelsernas

vägledande, samordnande och stödjande funktion bör stärkas, medan domstolarna får en tydligare roll i rättstillämpningen.

Beredning

Ärendet har beretts av Stadsbyggnadsförvaltningen och kommunledningskontoret.

Föredragning

Förslaget att mark- och miljööverdomstolen får en tydligare roll som prejudikatinstans bedöms bidra till att effektivisera prövningsprocesser och öka förutsägbarheten. Ytterligare åtgärder som direkt påverkar domstolarnas handläggning kan behöva övervägas, exempelvis tydligare krav på ansökningars innehåll, aktiv processledning och tidiga avgränsningar av prövningar.

Uppsala kommun är positiv till att utredningskraven i detaljplaneprocessen förtydligas och begränsas. Otydliga krav har medfört att utredningsarbetet ökat i omfattning och förtydliganden och begränsningar kommer att bidra till kortare handläggningstider för detaljplanering. Förslaget om slopade samråd riskerar att minska allmänhetens insyn och möjligheter till delaktighet i planeringen vilket bedöms påverka medborgarnas förtroende för samhällsutvecklingen. Tidig dialog och enhetliga utgångspunkter bedöms kunna minska behovet av omfattande kompletteringar och skapa kortare handläggningstider utan att rättssäkerheten försämrats.

Länsstyrelsen har en bred regional expertis inom samhällsplanering och regionala tillväxtförutsättningar och besitter samtidigt god kompetens inom naturvård, kulturmiljö och vattenförvaltning. Länsstyrelsens samlade kompetens förenad med mycket god regional och lokal kännedom ger goda förutsättningar för en snabb och kostnadseffektiv process. Uppsala kommun ser därför flera risker med att helt avskaffa länsstyrelsen som första instans vid överprövning av kommunala beslut. Inrättandet av en ny myndighet kommer i sig inte leda till kortare handläggningstider.

Vidare framhålls att reformens genomslag i hög grad är beroende av att processerna i samtliga led präglas av tydlighet, aktiv processledning och god tillgänglighet. En tydligare rollfördelning mellan domstolar och länsstyrelser kan bidra positivt till denna utveckling genom att stärka länsstyrelsens vägledande, samordnande och stödjande uppdrag gentemot kommuner och verksamhetsutövare.

Ekonomiska konsekvenser

Beslutet att avge yttrande medför inga ekonomiska konsekvenser.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 18 maj 2026
- Bilaga 1, Yttrande över betänkandet En kortare instanskedja för mark- och miljöärenden
- Bilaga 2, betänkandet En kortare instanskedja för mark- och miljöärenden

Kommunledningskontoret

Birgitta Pettersson
Stadsdirektör

Christian Blomberg
Stadsbyggnadsdirektör

Kommunstyrelsen
YttrandeKlimat- och näringslivsdepartementet, KN 2026/00379
kn.remissvar@regeringskansliet.se
kn.me.remissvar@regeringskansliet.se.Handläggare:
Felicia Johnson

Yttrande över betänkandet En kortare instanskedja för mark- och miljöärenden (SOU 2025:122)

Uppsala kommun yttrar sig över de delar som bedöms vara mest avgörande för att nå utredningens syfte om att effektivisera prövningsprocesser, minska handläggningstider och öka förutsägbarheten. Utdragna och svåröverskådliga processer påverkar samhällsbyggandet och näringslivets investeringar negativt givet den osäkerheten som långa och ineffektiva prövningar medför. Kommunen vill betona vikten av att parallella processer sker samordnat i alla led och att tydlig vägledning, tillgängliga och enhetliga krav, samt hög kompetens i samtliga led säkerställs.

Instansordningen och behovet av tydligare prövning

Kommunen avstyrker förslaget att slopa länsstyrelsen i instansordningen för överklagade av kommunala beslut.

Länsstyrelsen har en bred regional expertis inom samhällsplanering och regionala tillväxtförutsättningar och besitter samtidigt god kompetens inom naturvård, kulturmiljö och vattenförvaltning. Länsstyrelsens samlade kompetens förenad med mycket god regional och lokal kännedom ger bra förutsättningar för en snabb och kostnadseffektiv process. Domstolarna har begränsad lokalkännedom vilket försvårar bedömningen i ärenden där platsens fysiska förutsättningar är av central betydelse. Inrättandet av en ny miljöprövningsmyndighet kommer i sig inte leda till kortare handläggningstider.

Effekterna av förslagen bidrar till kortare handläggningstider hos domstolarna genom exempelvis förbättrad kvalitet på ansökningarna samt ett minskat inflöde av överklagade mål. För att ytterligare stödja en ökad effektivitet och kortare handläggningstider vid domstolarna vill kommunen framhålla behovet av ytterligare åtgärder exempelvis tydligare krav och besked på fullständiga ansökningar, en mer aktiv processledning hos domstolarna, införandet av tidsfrister, samt tidiga avgränsningar av vad som ska ingå i ansökningarna.

Utredningskrav och behov av tydligare myndighetsvägledning

Förslaget att ge Boverket i uppdrag att ta fram en samlad vägledning om detaljplaneprocessen och relevanta utredningskrav bedöms som positivt. En sådan vägledning är nödvändig, inte minst mot bakgrund av ökade EU-rättsliga krav.

Utredningen konstaterar att det saknas tydliga ramar för vilka utredningar som ska tas fram, vilket skapar osäkerhet kring kravställningen och risk för varierande tillämpning. Kommunen delar bedömningen att länsstyrelsens vägledande roll kan stärkas vilket kan bidra till en tydligare, förkortad och mer ändamålsenlig process.

Avsaknaden av tydliga ramar för vilka utredningar som ska tas fram som underlag för prövningar enligt plan- och bygglagen, miljöbalken och fastighetsbildningslagen, innebär att varken typ eller omfattning av utredningar som krävs är tydligt reglerat. Kravet är i stället att underlaget ska vara "tillräckligt och aktuellt" vilket i praktiken lämnar ett betydande tolkningsutrymme. Kommunen delar utredningens slutsats att det bidragit till en utveckling där fler och mer omfattande utredningar tas fram än vad som i vissa fall är nödvändigt, bland annat till följd av osäkerhet och risken för överklaganden. En konsekvens av detta är att utredningsarbetet bedrivs i flera parallella processer, vilket försvårar samordningen och riskerar att förlänga handläggningstiderna.

Kommunen vill uppmärksamma att vissa utredningar, exempelvis markundersökningar, kan vara mer ändamålsenliga att genomföra i genomförandeskedet, under förutsättning att detta säkerställs. Kommunen noterar också att förslaget att säkerställa planers genomförbarhet tidigt under detaljplaneprocessen riskerar att leda till att behovet av utredningar och deras omfattning i detaljplaneskedet kan öka.

Förslaget om slopade samråd riskerar att minska allmänhetens insyn och möjligheter till delaktighet i planeringen vilket bedöms kunna påverka medborgarnas förtroende för samhällsutvecklingen. Tidig dialog och enhetliga utgångspunkter bedöms kunna minska behovet av omfattande kompletteringar och skapa kortare handläggningstider utan att rättssäkerheten försämras.

Prövningstillstånd och ökade krav i alla led

Förslaget innebär att dispensgrunderna i överklagade mål begränsas till prejudikatsskäl och synnerliga skäl. Detta medför att möjligheterna att få prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen minskar jämfört med dagens ordning. Om länsstyrelsen utgår som första instans kommer ett överklagat beslut i regel att endast prövas en gång i en överinstans. Därefter krävs prövningstillstånd, vilket enligt förslaget blir betydligt svårare att erhålla.

Mot bakgrund av att möjligheterna att få prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen begränsas i förhållande till dagens ordning anser Uppsala kommun att det är av central betydelse att prövningen i tidigare instanser fungerar väl. Detta ställer ökade krav på tydlig och enhetlig vägledning, en klar avgränsning av vad som ska ingå i prövningen samt en hög grad av tillgänglighet i processen, inklusive i fråga om ansökningsförfarandet. Vidare krävs att domstolarna tydligt processleder och vägleder ärenden. Detta bör ske utifrån en insikt om att den som initierar ett ärende – exempelvis genom en plan eller en tillståndsansökan – gör det med ambitionen att både följa regelverket och möjliggöra att något faktiskt kommer till

stånd. Det förutsätter också att berörda myndigheter, däribland länsstyrelserna och den föreslagna miljöprövningsmyndigheten, har tillgång till rätt och tillräcklig kompetens för att säkerställa en effektiv, rättssäker och förutsebar handläggning.

Domstolsprövningens kvalitet och effektivitet är beroende av att det finns tillräckliga resurser, hög kompetens och relevant erfarenhet vid domstolarna. Uppsala kommun vill understryka att en förkortad instansordning inte får innebära att dessa förutsättningar försvagas, utan att de tvärtom behöver säkerställas och upprätthållas hos länsstyrelserna och hos mark- och miljödomstolarna.

Konsekvensanalys

I betänkandets konsekvensanalys (kapitel 10) bedöms förslagen inte medföra så många negativa konsekvenser för kommuner och företag. Kommunen bedömer att denna slutsats behöver nyanseras eftersom konsekvensanalysen speglar situationen när dessa aktörer är sökande i ärendena. Om ett avgörande går en aktör emot, begränsas möjligheterna till prövning i flera instanser, vilket kan få betydande negativa konsekvenser för kommuner, företag, och andra berörda.

Detta understryker sammantaget vikten av att reformen genomförs på ett sätt som säkerställer tydlig vägledning och god kompetensförsörjning, hög kvalitet i den första prövningen, samt att parallella processer hanteras samordnat så att reformens syfte om kortare och mer förutsebara processer kan uppnås i praktiken.

Kommunstyrelsen

Erik Pelling
Ordförande

John Hammar
Kommunsekreterare

En kortare instanskedja för mark- och miljöärenden

*Delbetänkande av
Miljötillståndsutredningen*

Stockholm 2025



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2025:122

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Åtta45

Tryck och remisshantering: Åtta45, Stockholm 2026

ISBN 978-91-525-1439-9 (tryck)

ISBN 978-91-525-1440-5 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Romina Pourmokhtari

Regeringen beslutade den 8 juni 2023 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över och lämna förslag på hur tillståndsprövningen enligt miljöbalken kan förenklas och förkortas genom att göra prövningen mer flexibel, effektiv och förutsebar (dir. 2023:78).

Till särskild utredare förordnades från och med samma dag juristen Camilla Adolfsson. Utredningen antog namnet Miljötillståndsutredningen.

Den 16 januari 2025 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv för Miljötillståndsutredningen (dir. 2025:2). Tilläggsdirektiven innehåller frågor som ska redovisas vid tre tillfällen. Detta delbetänkande avser frågan om utredningsbördan i detaljplaneprocessen samt instansordnings- och överprövningsfrågor.

I arbetet med detta betänkande har utredningen biståtts av följande sedan tidigare förordnade sakkunniga: ämnesrådet Fredric Gemsjö, kansliråden Håkan Alfredsson, Linn Gloppestad, Lotta Lewin Pihlblad, Filip Vestling och Linn Åkesson, rättssakkunniga Simon Isaksson och departementssekreterarna Sebastian Axelsson, Madeleine Ehlin och Kristin Skeppsby.

Från den 21 januari 2025 förordnades rättssakkunniga Rebecca Riesenfeld som sakkunnig. Simon Isaksson entledigades från och med den 31 januari 2025. Från och med den 1 februari 2025 förordnades departementssekreteraren Jonathan Fransson som sakkunnig i utredningen. Filip Vestling entledigades från och med den 18 februari 2025. Från och med samma dag förordnades departementssekreterarna Simon Engelhardt och Emil Markström som sakkunniga i utredningen. Mats Bigner entledigades från och med den 28 mars 2025. Från och med samma dag förordnades departementssekreteraren Sanna Keivanlo.

Vidare har utredningen biståtts av följande sedan tidigare förordnade experter: chefsjuristen Oscar Alarik (Naturskyddsförbundet), juristen Åsa Hill (LRF), handläggaren Johanna Hjärtberg

(Tillväxtverket), advokaten Mikael Hägglöf (Svenskt Näringsliv), juristen Anna Isberg (SKR), verksjuristen Martin Jansson (Havs- och vattenmyndigheten), tekniska rådet Carl-Philip Jönsson (mark- och miljödomstolarna), branschjuristen Tobias Kluge (Svemin), enhetschefen Magnus Langendoen (länsstyrelserna), miljöjuristen Christoffer Lundqvist (Naturvårdsverket), handläggaren Lars Nilsson (Energimyndigheten) och handläggaren Teresia Persson (Jordbruksverket).

Magnus Langendoen entledigades från och med den 28 mars 2025. Från och med samma dag förordnades länsarkitekten Magnus Ahlstrand och länsjuristen Sabine Lagerberg (länsstyrelserna) som experter i utredningen. Lars Nilsson entledigades från och med den 4 april 2025. Från och med den 4 september 2025 förordnades hovrättsrådet Malin Wik (Mark- och miljööverdomstolen).

Utredaren har biståtts av ett sekretariat. Med detta betänkande har de sedan tidigare förordnade utredningssekreterarna docenten Henrik Josefsson och juristen Rebecca Wennerberg arbetat. Från och med den 3 februari 2025 har juristen Caroline Appelberg arbetat som sekreterare i utredningen. Från och med den 1 mars 2025 har departementssekreteraren Roger Lind arbetat som sekreterare i utredningen.

Utredningen har tidigare överlämnat delbetänkandena *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess* (SOU 2024:98) och *Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten* (SOU 2025:88).

Betänkandet är skrivet i vi-form. Med detta avses utredaren och utredningssekreterariatet. Jag är emellertid ensam ansvarig för samtliga förslag.

Härmed överlämnas delbetänkandet *En kortare instanskedja för mark- och miljöärenden* (SOU 2025:122).

Stockholm i januari 2026

Camilla Adolfsson

Caroline Appelberg
Henrik Josefsson
Roger Lind
Rebecca Wennerberg

Innehåll

Förkortningar	17
Sammanfattning	21
1 Författningsförslag.....	39
1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken	39
1.2 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).....	42
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar	59
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1987:452) om avgifter vid de allmänna domstolarna.....	65
2 Inledning.....	69
2.1 Kapitlets innehåll	69
2.2 Utredningsuppdraget.....	69
2.2.1 Utredningens direktiv	69
2.2.2 Avgränsning av uppdraget.....	70
2.3 Utredningens arbetsformer.....	70
2.3.1 Internt arbete	70
2.3.2 Externt arbete	71
2.3.3 Analysmetoder.....	72
2.3.4 Särskilt om handläggningsstatistik och övrigt underlag.....	76
2.4 Betänkandets disposition.....	78
2.5 Övergripande utgångspunkter för förslagen	79

3	Instansordningen för ärenden som överprövas av mark- och miljödomstol.....	81
3.1	Kapitlets innehåll.....	81
3.2	Vårt uppdrag i denna del.....	81
3.3	Gällande instansordning och kort historisk tillbakablick	82
3.3.1	Inledning.....	82
3.3.2	Hur ser instansordningen ut?.....	82
3.3.3	Statistik avseende antalet ärenden och handläggningstider per måltyp och instans	85
3.3.4	Krav på instansordning i internationell rätt	89
3.3.5	Generellt om länsstyrelsens överprövning	92
3.3.6	Generellt om mark- och miljödomstolarnas överprövning	92
3.3.7	Generellt om Mark- och miljööverdomstolens överprövning	93
3.3.8	Överprövning enligt miljöbalken.....	94
3.3.9	Överprövning enligt plan- och bygglagen.....	95
3.3.10	Överprövning enligt fastighetsbildningslagen m.m.	97
3.3.11	Överprövning enligt några andra lagar	98
3.3.12	Prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen.....	99
3.3.13	Överklagande till Högsta domstolen.....	101
3.3.14	Särskilt om extraordinära rättsmedel.....	103
3.3.15	Instansordningen för några andra ärenden till särskild domstol eller specialdomstol.....	105
3.4	Internationell utblick	109
3.4.1	Danmark	109
3.4.2	Finland.....	113
3.4.3	Nederländerna.....	116
3.5	Identifierade utmaningar.....	117
3.5.1	Inledning.....	117
3.5.2	Lång instanskedja för flera beslutstyper	118

3.5.3	Bör ärenden som i första instans är prövade av en förvaltningsmyndighet prövas av förvaltningsdomstol eller mark- och miljödomstol?	121
3.5.4	Bör länsstyrelsen pröva överklaganden?	122
3.5.5	Bör Mark- och miljööverdomstolens domar och beslut vara överklagbara till Högsta domstolen? ..	132
3.5.6	Bör Mark- och miljödomstols beslut om överprövning av avvisningsbeslut efter rättidsprövning kunna överklagas?	137
3.5.7	Oklarheter vid prövning av beslut som rör försvaret	139
3.6	Tidigare utredningsförslag.....	142
3.6.1	Inledning	142
3.6.2	Miljöbalkskommittén.....	142
3.6.3	PBL-kommittén.....	143
3.6.4	Miljöprocessutredningen	144
3.6.5	Målutredningen.....	145
3.6.6	Va-nämndsutredningen.....	146
3.6.7	PBL-överklagandeutredningen	147
3.6.8	Regeringsprövningsutredningen.....	148
3.7	Våra överväganden och förslag.....	149
3.7.1	Inledning	149
3.7.2	Våra utgångspunkter för en ny instansordning ...	149
3.7.3	Ny instansordning för ärenden och mål enligt plan- och bygglagen	157
3.7.4	Ny instansordning för ärenden och mål enligt miljöbalken	176
3.7.5	Instansordningen för ärenden om fastighetsbildning bör inte ändras	183
3.7.6	Fullföljdsförbud införs avseende beslut om avvisning av överklagande vid mark- och miljödomstol.....	186
3.7.7	Mer samordnad reglering av när och hur mål som rör försvaret ska överlämnas till regeringen.....	188
3.7.8	Mark- och miljööverdomstolens roll som prejudikatinstans förstärks.....	192

3.8	Ytterligare utredningsbehov	203
4	Dispensgrunderna för prövningstillstånd	205
4.1	Kapitlets innehåll	205
4.2	Vårt uppdrag i denna del	205
4.3	Gällande rätt och kort historisk tillbakablick	206
4.3.1	Inledning	206
4.3.2	Allmänt om prövningstillstånd i hovrätten	206
4.3.3	Allmänt om prövningstillstånd i Högsta domstolen	208
4.3.4	Allmänt om prövningstillstånd i kammarrätten och Högsta förvaltningsdomstolen	210
4.3.5	Särskilt om dispensgrunderna i Mark- och miljööverdomstolen	210
4.3.6	Rättspraxis m.m.	214
4.3.7	Dispensgrunderna inom några andra rättsområden	216
4.4	Nordisk utblick	218
4.4.1	Danmark	218
4.4.2	Finland	218
4.5	Identifierade utmaningar	219
4.5.1	Inledning	219
4.5.2	Behöver antalet dispensgrunder ses över vid en instansordning?	220
4.5.3	Handläggningen av frågan om prövningstillstånd	222
4.6	Våra överväganden och förslag	229
4.6.1	Inledning	229
4.6.2	Vår utgångspunkt för en ny reglering av dispensgrunderna för prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen	229
4.6.3	Dispensgrunderna för prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen begränsas	231
4.6.4	Endomarbehörighet införs i Mark- och miljööverdomstolen	243

5	Rätten att överklaga beslut och domar inom mark- och miljörättsområdet m.m.	247
5.1	Kapitlets innehåll	247
5.2	Vårt uppdrag i denna del.....	247
5.3	Gällande rätt och kort historisk tillbakablick	248
5.3.1	Inledning	248
5.3.2	EU-rätt och internationell rätt	249
5.3.3	Nationell rätt	258
5.3.4	Formella krav på överklaganden	275
5.3.5	Processuella regler med koppling till överklagandeprocessen	285
5.4	Nordisk utblick.....	287
5.4.1	Danmark.....	287
5.4.2	Finland	290
5.5	Identifierade utmaningar	295
5.5.1	Inledning	295
5.5.2	Termer och uttryck avseende vem som får överklaga skiljer sig åt mellan lagarna	295
5.5.3	Kan kretsen som har klagorätt begränsas?	298
5.5.4	Instansordningens påverkan på möjligheten att överklaga	307
5.5.5	Olika formella krav på ett överklagande	309
5.5.6	Särskilda utmaningar i relation till överklaganden av beslut och domar enligt miljöbalken, plan- och bygglagen samt fastighetsbildningslagen	309
5.6	Tidigare utredningsförslag.....	311
5.6.1	Inledning	311
5.6.2	Miljöbalkskommittén.....	311
5.6.3	Industriutsläppsutredningen.....	312
5.6.4	PBL-överklagandeutredningen	313
5.6.5	Miljö- och energidepartementets promemoria – Miljöbedömningar	313
5.6.6	Bygglovsutredningen.....	315
5.6.7	2024 års skogspolitiska utredning	315
5.7	Våra överväganden och förslag.....	317

5.7.1	Inledning.....	317
5.7.2	Klagorätten för enskilda på mark- och miljöområdet bör inte begränsas.....	317
5.7.3	Bestämmelserna om överklagandets innehåll bör inte ändras.....	323
5.8	Ytterligare utredningsbehov	327
5.8.1	Utredning av ideella organisationers klagorätt ...	327
5.8.2	En ökad digitaliserad av överklaganden kan underlätta handläggningen.....	328
6	Avgift för överklagande	331
6.1	Kapitlets innehåll	331
6.2	Vårt uppdrag i denna del	331
6.3	Gällande rätt och kort historisk tillbakablick.....	332
6.3.1	Inledning.....	332
6.3.2	Internationell rätt.....	332
6.3.3	Svensk rätt	333
6.3.4	Historisk tillbakablick	334
6.4	Internationell utblick	335
6.4.1	Danmark	335
6.4.2	Finland.....	337
6.4.3	Andra europeiska länder	339
6.5	Identifierade utmaningar.....	341
6.6	Tidigare utredningsförslag	342
6.6.1	Inledning.....	342
6.6.2	PBL-kommittén	343
6.6.3	Målutredningen	343
6.6.4	Plangenomförandeutredningen.....	344
6.6.5	PBL-överklagandeutredningen.....	345
6.6.6	Domstolsverkets promemoria 2023 om processrättsliga reformer i allmän domstol	347
6.7	Våra överväganden och förslag	349
6.7.1	Inledning.....	349
6.7.2	Våra utgångspunkter för en ny avgiftsordning för överklaganden.....	349

6.7.3	Ny avgift vid överklagande till mark- och miljödomstol och Mark- och miljööverdomstolen införs.....	351
7	Tidsfrister för handläggningen av överklaganden	367
7.1	Kapitlets innehåll	367
7.2	Vårt uppdrag i denna del.....	367
7.3	Gällande rätt	368
7.3.1	Inledning	368
7.3.2	Internationell rätt	368
7.3.3	Svensk rätt.....	370
7.4	Nordisk utblick.....	372
7.4.1	Danmark.....	372
7.4.2	Finland	373
7.5	Identifierade utmaningar	375
7.5.1	Inledning	375
7.5.2	Vad avses med skälig handläggningstid enligt Europadomstolen?	376
7.5.3	Målsättning och omloppstider för domstolarnas handläggning.....	378
7.5.4	Hur lång tid tar prövningen av frågan om prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen?.....	381
7.5.5	Hur lång tid tar prövningen av frågan om prövningstillstånd i Högsta domstolen?	382
7.5.6	Olika tidsfrister från huvudförhandling eller sammanträde till dom.....	382
7.6	Tidigare utredningsförslag.....	383
7.6.1	Inledning	383
7.6.2	Utredningen om förtursförklaring	383
7.6.3	Förvaltningslagsutredningen	384
7.6.4	PBL-överklagandeutredningen	385
7.6.5	Bygglovsutredningen.....	386
7.7	Våra överväganden och förslag.....	386
7.7.1	Inledning	386

7.7.2	Krav på tidsfrist för meddelande av dom efter huvudförhandling eller sammanträde införs i samtliga mål	387
7.7.3	Det bör inte införas tidsfrister för handläggningen i domstol i övrigt.....	389
8	Detaljplaneprocessen	391
8.1	Kapitlets innehåll	391
8.2	Vårt uppdrag i denna del	391
8.3	Gällande rätt och kort historisk tillbakablick	392
8.3.1	Inledning	392
8.3.2	Århuskonventionen	392
8.3.3	SMB-direktivet	394
8.3.4	SMB-protokollet	401
8.3.5	Art- och habitatdirektivet.....	403
8.3.6	Fågeldirektivet.....	405
8.3.7	Vattendirektivet	407
8.3.8	Plan- och bygglagen	408
8.3.9	Miljöbalken.....	427
8.3.10	Historisk tillbakablick	431
8.4	Internationell utblick	439
8.4.1	Danmark	439
8.4.2	Finland	443
8.4.3	Nederländerna	446
8.4.4	Tyskland	450
8.5	Identifierade utmaningar.....	453
8.5.1	Inledning.....	453
8.5.2	Lång och resurskrävande detaljplaneprocess.....	453
8.5.3	Otydligheter i detaljplaneprocessen	460
8.5.4	Otydligheter avseende utredningsbehovet vid planläggning i detaljplan	467
8.5.5	Svaga incitament för kommuner att korta ledtider i planprocessen.....	484
8.6	Tidigare utredningsförslag	491
8.6.1	Inledning.....	491
8.6.2	Plan- och byggutredningen	491

8.6.3	PBL-kommittén.....	492
8.6.4	Planprocessutredningen	494
8.6.5	Översiktsplaneutredningen.....	495
8.6.6	Bygglovsutredningen.....	497
8.6.7	Utredningen om vattenfrågor vid planläggning och byggande	498
8.6.8	Boverksuppdrag	499
8.7	Våra överväganden och förslag.....	500
8.7.1	Inledning	500
8.7.2	Våra utgångspunkter för frågorna kopplade till detaljplanprocessen	500
8.7.3	Enklare process för planeringsbesked	503
8.7.4	Samrådsprocessen vid planläggning i detaljplan förtydligas	515
8.7.5	Samrådskretsen vid planläggning i detaljplan begränsas.....	526
8.7.6	Bestämmelser om plankostnadsavtal införs	532
8.7.7	Bestämmelserna om krav på utredning vid planläggning bör inte ändras	541
8.7.8	Behov av uppdaterat vägledningsmaterial	544
8.8	Ytterligare utrednings- och uppdragsbehov.....	544
8.8.1	Processen för planläggning i detaljplan kan behöva ses över	544
8.8.2	Förutsättningarna för ett digitalt utredningsstöd i detaljplanprocessen behöver utredas ytterligare ..	546
9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	553
9.1	Kapitlets innehåll	553
9.2	Ikraftträdande	553
9.3	Övergångsbestämmelser.....	554
10	Konsekvenser.....	557
10.1	Kapitlets innehåll	557
10.2	Underlag för bedömningen av konsekvenserna.....	558
10.3	Problemet och vad utredningen vill uppnå.....	558

10.4	Alternativa lösningar och effekter av om någon förändring inte sker	560
10.4.1	Nollalternativet	560
10.4.2	Stegvisa förändringar	561
10.5	Konsekvenser för staten.....	562
10.5.1	Regeringen.....	562
10.5.2	Länsstyrelserna.....	563
10.5.3	Mark- och miljödomstolarna.....	569
10.5.4	Mark- och miljööverdomstolen	580
10.5.5	Högsta domstolen.....	585
10.5.6	Boverket.....	586
10.5.7	Domstolsverket.....	586
10.5.8	Lantmäteriet	587
10.5.9	Övriga myndigheter.....	588
10.5.10	Statsfinansiella konsekvenser	588
10.6	Konsekvenser för kommunerna	591
10.6.1	Sammantagen bedömning av våra förslag	591
10.6.2	Förslaget om instansordningen.....	592
10.6.3	Förslaget om ändrade dispensgrunder.....	592
10.6.4	Förslagen om detaljplaneprocessen	593
10.7	Konsekvenser för regionerna.....	595
10.8	Konsekvenser för företag.....	595
10.8.1	Förslaget om instansordningen.....	595
10.8.2	Förslaget om ändrade dispensgrunder.....	596
10.8.3	Förslaget om införandet av överklagandeavgift ..	597
10.8.4	Förslagen om detaljplaneprocessen	597
10.8.5	Ingen konkurrensmässig påverkan för berörda företag.....	598
10.9	Konsekvenser för enskilda	598
10.9.1	Förslaget om instansordningen.....	599
10.9.2	Förslaget om ändrade dispensgrunder.....	599
10.9.3	Förslaget om införandet av överklagandeavgifter ..	600
10.9.4	Förslagen om detaljplaneprocessen	600
10.10	Konsekvenser för miljö och klimat	601
10.11	Konsekvenser för bostadsbyggandet.....	602

10.12	Författningsförslagens överensstämmelse med EU-rätten...	603
10.13	Övriga konsekvenser	603
10.13.1	Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet.....	603
10.13.2	Brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.....	603
10.13.3	Jämställdheten mellan kvinnor och män	604
10.13.4	Möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen	604
10.13.5	Personlig integritet	604
11	Författningskommentar	605
11.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken.....	605
11.2	Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen	608
11.3	Förslaget till lag om ändring i lagen om mark- och miljödomstolar	628
11.4	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1987:452) om avgifter vid de allmänna domstolarna.....	637
	Särskilt yttrande	641
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2023:78	645
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2025:2	659
Bilaga 3	Sammanställning av statistik	669

Förkortningar

Direktivet om geologisk lagring av koldioxid	Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/31/EG av den 23 april 2009 om geologisk lagring av koldioxid och ändring av rådets direktiv 85/337/EEG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG och 2008/1/EG samt förordning (EG) nr 1013/2006
Ds	departementsserien
Energi-effektiviseringsdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/1791 av den 13 september 2023 om energieffektivitet och om ändring av förordning (EU) 2023/955
EMR-reformen	Reformen om en modernare rättegång 2005 och 2008
Esbokonventionen	FN/ECE:s Esbokonvention från 1991 om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang
EU	Europeiska unionen
EU-förordningen om kritiska och strategiska råmaterial	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1252 av den 11 april 2024 om inrättande av en ram för säkerställande av trygg och hållbar försörjning av kritiska råmaterial och om ändring av förordningarna (EU) nr 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1724 och (EU) 2019/1020

EU-förordningen om netto-nollteknik	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1735 av den 13 juni 2024 om inrättande av en åtgärdsram för att stärka Europas ekosystem för tillverkning av netto-nollteknik och om ändring av förordning (EU) 2018/1724
Europakonventionen	Konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
FAPT	förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken
FBL	fastighetsbildningslagen (1970:988)
FL	förvaltningslagen (2017:900)
FMH	förordningen om miljöfarliga verksamheter och hälsoskydd (1998:899)
FPL	förvaltningsprocesslagen (1971:291)
Fågelskydds-direktivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar
Förnybartdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/2413 av den 18 oktober 2023 om ändring av direktiv (EU) 2018/2001, förordning (EU) 2018/1999 och direktiv 98/70/EG vad gäller främjande av energi från förnybara energikällor, och om upphävande av rådets direktiv (EU) 2015/652
HaV	Havs- och vattenmyndigheten
HD	Högsta domstolen
Hushållnings-förordningen	förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden

Industriutsläpps-direktivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar)
IPPC-direktivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar
IUF	industriutsläppsförordningen (2013:250)
JB	jordabalken
JO	Justitieombudsmannen
Kap.	kapitel
LAV	lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster
LOM	lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar
LSV	lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet
MB	miljöbalken
MBF	miljöbedömningsförordningen (2017:966)
ML	minerallagen (1991:45)
MKB	miljökonsekvensbeskrivning
MKB-direktivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU
MMD	mark- och miljödomstol
MPF	miljöprövningsförordningen (2013:251)

MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
MTF	miljötillsynsförordningen (2011:3)
MÖD	Mark- och miljööverdomstolen
NRL	lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.
OSL	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
PBF	plan- och byggförordningen (2011:338)
PBL	plan- och bygglagen (2010:900)
Prop.	proposition
RB	rättegångsbalken
RF	regeringsformen
Rskr.	riksdagsskrivelse
SEA-protokollet	Protokollet om strategiska miljöbedömningar till FN/UNECE:s Esbokonvention från 1991 om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang
Sevesodirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/18/EU av den 4 juli 2012 om åtgärder för att förebygga och begränsa faran för allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår och om ändring och senare upphävande av rådets direktiv 96/82/EG
SFS	Svensk författningssamling
SGI	Statens geotekniska institut
SGU	Sveriges geologiska undersökning
ÄL	lagen (1996:242) om domstolsärenden

Sammanfattning

Vårt uppdrag

Vårt uppdrag har i den del som omhändertas i detta betänkande varit att utreda om den totala handläggningstiden i mål och ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen kan förkortas genom en ändrad instansordning och ökade krav på prövningstillstånd samt utreda om kretsen som får överklaga kan och bör minskas när det gäller domar eller beslut. I denna senare del har också ingått att utreda om det finns skäl att på samma sätt begränsa kretsen som får överklaga andra domar eller beslut än sådana som följer av miljöbalken och plan- och bygglagen och som överprövas av mark- och miljödomstol. I uppdraget har också ingått att utreda om det på annat sätt än att minska kretsen klagoberättigade går att minska antalet överklaganden, samtidigt som kraven på rättssäkerhet tillgodoses.

För mål och ärenden enligt plan- och bygglagen har uppdraget också inneburit att utreda hur kretsen som kommunen i detaljplane-ärenden ska samråda med och underrätta om beslut m.m. kan minskas. Uppdraget har också innefattat att utreda införandet av en avgift för överklagande av ärenden och att klarlägga möjligheten att korta handläggningstiden i överklagandeprocessen i övrigt. Vi har också haft i uppdrag att analysera förslaget från Initiativet Bygg i tidsreformagenda som rör incitament för kommuner att korta ledtider för planprocesser och bedöma om en sådan ändring skulle kunna korta ledtiderna respektive om en sådan ändring skulle riskera att göra kommunerna mindre benägna att ta fram nya detaljplaner. Slutligen har uppdraget innefattat att bedöma om det offentligas behov av utredningar inom ramen för planprocessen kan begränsas och förtydligas. I samtliga delar har ingått att lämna nödvändiga författningsförslag. Syftet med uppdraget har varit att korta tidsåtgången i pröv-

ningen och minska utredningsbördan. Se våra utredningsdirektiv i bilaga 2.

Mot bakgrund av önskemålet att översynen också skulle omfatta andra domar eller beslut än sådana som följer av miljöbalken och plan- och bygglagen och som överprövas av mark- och miljödomstol har vi valt att också utreda förutsättningarna för en ändrad instansordning m.m. för beslut enligt fastighetsbildningslagen. Vi har valt denna avgränsning eftersom handläggningen av mål och ärenden enligt dessa tre lagar tillsammans utgör omkring 80 procent av de mål som prövas vid mark- och miljödomstolarna. Behovet av översyn av motsvarande processuella frågor i relation till domar och beslut enligt andra lagar som prövas vid mark- och miljödomstol får tillgodoses i annan ordning.

Dagens regelverk

Bestämmelser om instansordningen, rätten att överklaga m.m. för mål och ärenden enligt miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen, finns i dag dels i respektive sektorslag, dels i lagen om mark- och miljödomstolar.

Grundläggande krav avseende rätten att överklaga och rätten till domstolsprövning finns också i Europakonventionen, Århuskonventionen samt inom EU-rätten.

Reformbehovet

Vår översyn visar att instanskedjan för vissa mål- och ärendetyper enligt miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen är lång och att detta medför att den totala handläggningstiden för sådana frågor därmed också kan bli mycket utdragen rent tidsmässigt. Från det att ett beslut fattas i första instans till dess beslutet får laga kraft kan överprövningen ta flera år. Längst är instanskedjan för mål och ärenden om lov, start- och slutbesked, förhandsbesked och tillsyn enligt plan- och bygglagen. Inklusive prövningen i första instans kan det för sådana ärenden bli aktuellt med en prövning i totalt fem instanser.

Vi har också kunnat konstatera att instanskedjan för flera av de i detta betänkande aktuella mål- och ärendetyperna inte bara är längre

än vad internationell rätt kräver utan också längre än i flertalet andra europeiska länder.

Samtidigt har vi kunnat konstatera att länsstyrelsen ingår i instanskedjan för kommunala beslut enligt miljöbalken och plan- och bygglagen, men inte enligt fastighetsbildningslagen. Att en statlig förvaltningsmyndighet, i stället för en domstol, är första överprövande instans av kommunala beslut är numera mycket ovanligt i svensk rätt. Att instanskedjan för både beslut enligt plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen blir extra lång är dessutom en följd av möjligheten för Mark- och miljööverdomstolen att öppna en ventil för överklagande av domstolens domar till Högsta domstolen. Någon motsvarande möjlighet finns dock inte i förhållande till sådana domar enligt miljöbalken som överklagas till mark- och miljödomstol även om mål enligt miljöbalken inte sällan innehåller mer komplexa frågeställningar än målen enligt plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen.

Även när det gäller möjligheten att överklaga avviseringsbeslut till följd av att ett överklagande har kommit in för sent ser instanskedjan olika ut mellan mål och ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen respektive fastighetsbildningslagen. Slutligen skiljer sig regleringen åt i miljöbalken och plan- och bygglagen avseende när och hur mål som rör Totalförsvaret ska överlämnas till regeringen för prövning. Överhuvudtaget har vår översyn visat att det finns skäl att överväga förändringar i instanskedjan för beslut enligt miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen.

Vi har också identifierat att vårt system där det är avgiftsfritt att överklaga beslut enligt miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen sticker ut vid en europeiska jämförelse. Både i Finland och Danmark kostar det över 1 000 svenska kronor att överklaga motsvarande beslut. Vid utvärdering av det finska systemet framkom att syftet med införandet av avgiften hade nåtts då det hade skett en kraftig minskning av antalet inkomna överklaganden sedan avgiften infördes.

När det gäller frågan om att korta ledtiderna i detaljplaneprocessen har vi identifierat flera utmaningar. För det första har vi kunnat konstatera att dagens process är både lång och resurskrävande. Vi har också kunnat konstatera att dagens reglering av processen i 5 kap. plan- och bygglagen både är komplex och svår att tillämpa på ett korrekt sätt. Detta, tillsammans med långtgående utredningskrav,

är i sin tur en av flera orsaker till att processen blir utdragen i tid. Att reglerna är svåra att tillämpa är också ett av skälen till att planer upphävs av överprövande instans. Otydligheten i regleringen av processen för planläggning avser främst när och hur olika samråd ska ske, men också hur samrådskretsen ska kunna avgränsas på ett rätts-säkert och förutsebart sätt. Vi har också identifierat ett ökat behov av vägledning avseende vilka utredningar som bör tas fram inom ramen för planläggning. Slutligen har vi identifierat att det finns oklarheter i användningen av instrumentet med planavgift kontra fördelning av kostnader för planarbete i plankostnadsavtal för att systemet ska bli transparent och förutsebart i förhållande till fastighetsägare, andra byggherrar och exploatörer.

En ny instansordning för mark- och miljöärenden

Våra utgångspunkter

Vår övergripande utgångspunkt är att de förslag vi lämnar ska bidra till en effektivare, mer konkurrenskraftig och samtidigt rättssäker process i ärenden enligt miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen. Processen ska även hålla hög kvalitet och bidra i arbetet med att nå miljömålen, säkra näringslivets konkurrenskraft, öka investeringsviljan samt främja en effektiv industriell klimatomställning. När det gäller effektivitet och konkurrenskraft avser vi att den totala tiden, dvs. från det att ett ärende eller mål inleds till dess att beslutet eller domen har fått laga kraft, ska vara så kort som är möjligt.

I instansordningsdelen är vår utgångspunkt att instanskedjan för ärenden enligt miljöbalken, plan- och bygglagen samt fastighetsbildningslagen dels bör uppfylla kraven i internationell rätt på krav på överprövning i domstol, dels att antalet nivåer i instanskedjan så långt det är lämpligt bör begränsas till högst tre, varav minst två domstolsinstanser med krav på prövningstillstånd i den sista instansen.

När det gäller frågan om en avgift för överklagande är vår utgångspunkt att en avgift för överklagande måste vara i överensstämmelse med internationell rätt. Detta innebär i huvudsak att den bör utformas på ett sådant sätt att de som har ett berättigat intresse av att få sin sak prövad inte avstår från att överklaga på grund av ekonomiska skäl. Vidare bör en sådan avgift endast införas för sådana ärende- och

måltyper där det bedöms finnas ett behov av en sådan avgift och avgiften samtidigt bedöms som lämplig.

Våra förslag

Ny instansordning för ärenden och mål enligt plan- och bygglagen

Vi föreslår att kommunala beslut om lov, start- och slutbesked, förhandsbesked och tillsyn enligt plan- och bygglagen inte längre ska överklagas till länsstyrelserna utan i stället ska överklagas direkt till mark- och miljödomstolarna. Vi gör bedömningen att en sådan förändring leder till en effektivare prövningsordning som kommer ett större kollektiv till godo. Genom att slopa länsstyrelsen i instanskedjan kan den totala handläggningstiden för sådana beslut förkortas med tre till sex månader. Detta skulle medföra att rättssäkerheten stärks genom att den enskilde snabbare får ett slutligt avgörande av saken. Med en kortare instanskedja skulle även kostnaderna för den sammantagna prövningen sjunka, inte bara för överprövningen som sådan utan även den kostnad som den klagande behöver lägga på att överklaga samt kostnaden för motparter och remissmyndigheter. En fördel med att slopa länsstyrelserna i instanskedjan är också att minska sårbarheten i överprövningsorganisationen eftersom antalet personer som har kompetens för att arbeta med överprövningen vid landets 21 länsstyrelser generellt sett är färre än de vid de fem mark- och miljödomstolarna. De nackdelar som minskningen av resurser och eventuellt även juridisk kompetens vid länsstyrelsen skulle innebära bedömer vi inte överväger de fördelar som en förkortad instanskedja skulle medföra. Genom förslaget att slopa länsstyrelsen i instansordningen för överklagade beslut enligt plan- och bygglagen renodlas vidare länsstyrelsens uppdrag som tillsynsvägledande myndighet inom plan- och byggområdet och som ansvarig myndighet för den tillsyn som överprövning av detaljplaner och områdesbestämmelser enligt 11 kap. 10 § plan- och bygglagen innebär.

Reformen kommer att medföra en ökning av antalet överklagade plan- och byggmål till mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen.

Vi föreslår också att nuvarande möjlighet för Mark- och miljööverdomstolen att genom en ventil i vissa fall tillåta att en dom eller

ett beslut i mål enligt plan- och bygglagen får överklagas till Högsta domstolen om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av domstolen slopas. Vi kan konstatera att ventilen används i begränsad utsträckning och de skäl som fanns för ventilens införande i samband med att överprövningen av plan- och byggmålen flyttades från förvaltningsdomstol till mark- och miljödomstol inte längre föreligger. På motsvarande sätt som redan gäller för flertalet miljömål bör det således vara tillräckligt med ett slutligt avgörande vid Mark- och miljööverdomstolen i plan- och byggmål.

Ny instansordning för ärenden och mål enligt miljöbalken

På motsvarande sätt som för kommunala beslut enligt plan- och bygglagen föreslår vi att länsstyrelsen slopas i instansordningen för sådana ärenden i särskilda fall enligt miljöbalken som inleds i en kommun. Dessa beslut avser i huvudsak tillsyn. Skälen för slopandet är desamma som för ärendena enligt plan- och bygglagen. Genom att slopa länsstyrelsen i instanskedjan för kommunala tillsynsbeslut enligt miljöbalken skulle den totala handläggningstiden för sådana beslut kunna kortas med cirka sex månader. Samtidigt innebär förslaget att länsstyrelsernas roll enligt miljöbalken renodlas. I vårt första betänkande *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess* har vi föreslagit en ytterligare renodling av länsstyrelsernas verksamhet genom förslaget att flytta tillståndsprövningen av B-verksamheter från Miljöprövningsdelegation till en ny miljöprövningsmyndighet.

Reformen kommer att medföra en ökning av antalet överklagade miljömål till mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen.

Huruvida Högsta domstolen kommer att slopas i instansordningen för ansökningsmål enligt miljöbalken vid mark- och miljödomstol är beroende av om förslaget i det första betänkandet om att flytta förstainstansprövningen av sådana ansökningar till en förvaltningsmyndighet genomförs.

Ingen föreslagen ny instansordning för ärenden och mål enligt fastighetsbildningslagen

Vi har övervägt att, på motsvarande sätt som för mål enligt plan- och bygglagen, slopa Mark- och miljööverdomstolens möjlighet att öppna en ventil för överklagande av domar enligt fastighetsbildningslagen till Högsta domstolen. Det skulle innebära en mer samordnad reglering och process för hanteringen av mål enligt miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen vid Mark- och miljööverdomstolen. Samtidigt har vi noterat att den procentuella andelen fastighetsmål som Högsta domstolen väljer att ta upp till prövning är något högre än den som gäller för miljösmål respektive plan- och byggmål. Vid avstämning med företrädare för Lantmäteriet har också framkommit att Högsta domstolens avgöranden har stor betydelse för rättsutvecklingen inom rättsområdet. Många gånger är knäckfrågorna av civilrättslig natur – och inte sällan med både sådana processrättsliga och expropriativa inslag som Högsta domstolen bedöms som mest lämplig att avgöra som sista instans. Det har inte till utredningen framförts att den totala handläggningstiden för mål enligt fastighetsbildningslagen i de överprövande instanserna upplevs som ett stort problem bland berörda aktörer. Mot den bakgrunden och då målen enligt fastighetsbildningslagen inte uttryckligen nämns i utredningsdirektiven kopplat till uppdraget att se över instansordningen gör vi just nu bedömningen att nuvarande ordning med möjlighet för Mark- och miljööverdomstolen att meddela ventil till Högsta domstolen bör kvarstå. Instansordningen för mål enligt fastighetsbildningslagen bör således inte ändras även om detta innebär att dessa mål fortsatt kan få en instanskedja på totalt fyra prövningsinstanser.

Fullföljdsförbud införs avseende beslut om avvisning av överklagande vid mark- och miljödomstol

Enligt vår bedömning kan det ifrågasättas om det finns skäl för att ett förvaltningsbeslut, varigenom ett överklagande har avvisats såsom för sent inkommet, ska kunna överprövas av flera domstolar när det gäller förvaltningsärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen, när så inte kan ske i den stora majoriteten av förvaltningsärenden.

Vi gör bedömningen att mark- och miljödomstolens beslut i mål som har överklagats till mark- och miljödomstol och som avser avvisning av överklagande som kommit in för sent, på motsvarande sätt som i dag gäller för exempelvis överklagade beslut enligt fastighetsbildningslagen, inte ska få överklagas.

Mer samordnad reglering av när och hur mål som rör försvaret ska överlämnas till regeringen

Vi föreslår att regleringen i miljöbalken och plan- och bygglagen av när och hur ärenden och mål som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt ska överlämnas till regeringen för prövning samordnas. Förslaget innebär att mark- och miljödomstolen, på motsvarande sätt som gäller vid prövning enligt plan- och bygglagen, i mål enligt miljöbalken alltid först ska bedöma de inledande sakprövningsförutsättningarna om bl.a. överklagbarhet och klagorätt. Om förutsättningar för att pröva målet i sak inte finns ska domstolen avgöra målet slutligt genom att avvisa det. Domstolen ska även avgöra målet slutligt om det är möjligt utan att den eller de frågor som är av betydelse för någon av försvarsmyndigheterna kan läggas till grund för avgörandet. Först om detta inte är aktuellt ska målet överlämnas till regeringen för prövning. Förslaget innebär också en samordning av de processuella reglerna på så sätt att domstolen, på motsvarande sätt som gäller vid prövning enligt miljöbalken, även vid överlämnande av ett mål enligt plan- och bygglagen till regeringen ska bifoga ett eget yttrande.

Vårt förslag innebär att regeringen även fortsättningsvis ska pröva övriga materiella frågor som kan göra sig gällande, men antalet sådana ärenden bör enligt vår bedömning minska. Eftersom regeringen har en genomsnittlig längre handläggningstid än domstolarna, är en ordning där fler mål kan avgöras av mark- och miljödomstol även fördelaktig ur effektivitets- och rättssäkerhetssynpunkt.

Mark- och miljööverdomstolens roll som prejudikatinstans förstärks

Dispensgrunderna för prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen begränsas i mål där Mark- och miljööverdomstolen är sista instans

Vi föreslår att dispensgrunderna för Mark- och miljööverdomstolen begränsas i sådana mål enligt miljöbalken och plan- och bygglagen som överklagas till mark- och miljödomstol, dvs. i sådana mål som Mark- och miljööverdomstolen prövar som sista instans.

Skälet för förslaget är att även om Mark- och miljööverdomstolen redan i dag är sista instans för vissa måltyper enligt miljöbalken kommer andelen mål i vilka domstolen är sista instans att öka kraftigt med vårt förslag till ny instansordning för mål enligt plan- och bygglagen. Sammantaget kommer de mål i vilka Mark- och miljööverdomstolen blir sista instans att utgöra cirka 80 procent av målen vid domstolen. Om vårt förslag på ändrad instansordning för s.k. A-mål enligt miljöbalken i det första betänkandet *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess* genomförs kommer andelen mål i vilka Mark- och miljööverdomstolen kommer att vara sista instans att öka ytterligare.

Rollen som prejudikatinstans förutsätter ett ökat fokus på prövning av mål som är av prejudikatsintresse. Nuvarande ordning där Mark- och miljööverdomstolen meddelar prövningstillstånd i ett stort antal mål av andra skäl än prejudikatsskäl eller extraordinära skäl, oavsett om domstolen prövar målet som sista instans eller inte, kommer således inte att vara hållbar. Vi gör bedömningen att dispensgrunderna, på motsvarande sätt som gäller i Högsta domstolen, bör begränsas till prejudikatsdispens och extraordinär dispens i de mål enligt miljöbalken och plan- och bygglagen som mark- och miljööverdomstolen prövar som sista instans. De nuvarande dispensgrunderna ändrings- respektive granskningsdispens bör således slopas för sådana mål. I övriga måltyper bör nuvarande dispensgrunder behållas.

På motsvarande sätt som gäller i Högsta domstolen bör Mark- och miljööverdomstolen också ges möjlighet att meddela s.k. hängdispens eller följd-pt samt att begränsa ett prövningstillstånd till att gälla inte bara en viss del av målet utan även en isolerad prejudikatfråga.

Mot bakgrund av våra förslag om att Mark- och miljööverdomstolens roll som prejudikatinstans bör renodlas gör vi bedömningen att det samtidigt är lämpligt att göra bestämmelsen om prövningstillstånd fakultativ för Mark- och miljööverdomstolen i likhet med vad som i dag gäller för andra domstolar med motsvarande roll. Det innebär att det kommer att vara upp till Mark- och miljööverdomstolen att avgöra om prövningstillstånd bör meddelas även om skälen för dispens är uppfyllda.

*Möjlighet till förstärkt sammansättning vid
prövning av fråga av principiell betydelse införs*

Som en följd av Mark- och miljööverdomstolens förstärkta roll som prejudikatinstans i flertalet mål i domstolen föreslår vi en ny möjlighet för domstolen att avgöra mål som inte kommer att kunna överklagas till Högsta domstolen och som är av principiell betydelse med förstärkt sammansättning. Vi gör bedömningen att en reglering som innebär en förstärkt sammansättning av rätten med sju ledamöter, på motsvarande sätt som gäller för Migrationsöverdomstolen, är mer lämplig än en sammansättning i plenum.

*Endomarbehörighet införs i Mark- och miljööverdomstolen vid
avgörande av frågan om prövningstillstånd om frågan är enkel*

Vi föreslår att Mark- och miljööverdomstolen, på motsvarande sätt som gäller för hovrätt, kammarrätt, Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen, bör ha möjlighet att meddela prövningstillstånd med en lagfaren domare, om frågan är enkel. Möjligheten bör i första hand bli aktuell i de mål där domstolen inte är prejudikatinstans.

**Ny avgift vid överklagande till mark- och miljödomstol
och Mark- och miljööverdomstolen införs**

Vi föreslår att den som överklagar vissa beslut till mark- och miljödomstol och vissa domar till Mark- och miljööverdomstolen ska betala en avgift för att överklagandet ska prövas.

Vi gör bedömningen att en sådan avgift för överklagande bör gälla i mål eller ärende om tillstånd eller anmälan enligt 7, 9 eller 11 kap. miljöbalken eller föreskrifter som är meddelade med stöd av dessa kapitel eller 12 kap. 6 § miljöbalken och i mål eller ärende om detaljplan, områdesbestämmelser, lov eller förhandsbesked enligt plan- och bygglagen. Kravet på att betala avgiften bör inte gälla om den klagande är en part som företräder det allmänna eller om den klagande har ett ekonomiskt underlag enligt 38 § rättshjälpslagen som inte överstiger 260 000 kronor. Om avgiften inte har betalats, ska domstolen förelägga den klagande att inom viss tid betala och upplysa om att målet eller ärendet inte kommer att kunna prövas i sak om föreläggandet inte följs. Följs inte föreläggandet ska domstolen avvisa överklagandet. Avgiften ska återbetalas fullt ut om den klagande får helt bifall till överklagandet. Avgiften ska återbetalas till hälften om den klagande får delvis bifall till överklagandet. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela föreskrifter om till vilket belopp avgiften ska uppgå samt när och hur avgiften ska betalas till domstolen.

Vi gör bedömningen att en lämplig nivå för en avgift för överklagande till mark- och miljödomstol i nuläget ligger på 1 000 kronor. En avgift i den nivån kan inte anses vara så hög att den kommer att avskräcka någon med ett välgrundat anspråk att få sin sak prövad. Den skulle därmed inte komma i konflikt med den enskildes grundläggande rätt till domstolsprövning. En lämplig nivå på avgiften för överklagande till Mark- och miljööverdomstolen ligger i nuläget på 2 000 kronor.

Krav på tidsfrist för meddelande av dom efter huvudförhandling eller sammanträde införs i samtliga mål vid mark- och miljödomstol

En ny bestämmelse med innebörden att dom ska meddelas så snart som möjligt med hänsyn till målets art och omständigheterna i övrigt förs in i lagen om mark- och miljödomstolar. Av bestämmelsen ska framgå att om huvudförhandling eller sammanträde har hållits ska domen meddelas inom två månader efter det att förhandlingen eller sammanträdet avslutades, om det inte finns synnerliga skäl. Bestämmelsen ska gälla för alla mål i domstolen i vilka huvudförhandling eller sammanträde hålls.

Vi har övervägt införande av en tidsfrist för prövningen av frågan om prövningstillstånd, men landat i att det varken bör införas en tidsfrist för den totala handläggningstiden i överprövande instans eller för tiden från det att överklagandet har inkommit till dess beslut i frågan om prövningstillstånd ska fattas.

Klagorätten för enskilda och organisationer på mark- och miljöområdet bör inte begränsas

I enlighet med uppdraget har vi utrett möjligheterna att begränsa klagorätten för enskilda och organisationer på mark- och miljöområdet i relation till domar och beslut enligt miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen.

De skäl som har förts fram för en begränsning har dels handlat om att överklaganden förlänger tiden till dess att ett beslut får laga kraft, dels att vissa överklaganden skulle vara s.k. okynnesöverklaganden. Det har också förts fram att de enskilda som är klagoberättigade inte borde få åberopa allmänna intressen. Slutligen har det förts fram att rätten att klaga, i högre utsträckning än i dag, borde göras beroende av viss inledande aktivitet i ärendet (preklusion).

Vi har konstaterat att det saknas uppgifter om i vilken omfattning s.k. okynnesöverklaganden förekommer. Det är därför svårt att motivera en omfattande förändring av möjligheten att överklaga enbart på grund av obestyrkta uppgifter om okynnesöverklaganden. Vi gör vidare bedömningen att det inte är lämpligt att i lag begränsa klagorätten med utgångspunkt i den klagandes motiv för ett överklagande. Det finns inte heller förutsättningar att begränsa den klagandes möjlighet att åberopa allmänna intressen för sitt överklagande mot bakgrund av bl.a. EU-domstolens praxis avseende den klagoberättigades rätt att åberopa allmänna intressen vid överklagande inom mark- och miljörättsområdet.

Mot bakgrund av EU-domstolens praxis finns inte heller i övrigt möjlighet att begränsa enskilda och organisationers klagorätt på mark- och miljöområdet.

Slutligen är det enligt vår bedömning och mot bakgrund av EU-domstolens praxis, i förhållande till regleringen i miljöbalken och plan- och bygglagen inte är lämpligt att införa nya preklusionsregler i syfte att begränsa klagorätten.

Detaljplanprocessen förenklas och förtydligas

Våra utgångspunkter

Vår övergripande utgångspunkt för förslagen i detaljplanprocessen är de ska leda fram till en effektivare och mer förutsebar detaljplaneprocess samtidigt som internationella krav på information och deltagande i processen ska upprätthållas. Avsikten är i förlängningen att angelägna samhällsbyggnadsprojekt ska kunna påbörjas och färdigställas tidigare och till en lägre kostnad än i dag.

Våra förslag

Processen för planeringsbesked förenklas genom att samrådet med tillhörande processteg slopas

Vi gör bedömningen att processen för en kommun att begära ett planeringsbesked av länsstyrelsen går att förenkla och därmed göra mer intressant för landets kommuner att använda. Förenklingen bör bestå i att nuvarande krav på samråd och kungörelse inför en sådan begäran slopas. Vår bedömning är således att internationell rätt inte ställer krav på samråd i denna typ av situation.

Samrådsprocessen vid planläggning i detaljplan förtydligas

Vi föreslår att regleringen om samrådsprocessen vid planläggning i detaljplan och områdesbestämmelser i 5 kap. plan- och bygglagen förtydligas. För det första bör det tydliggöras att undersökningen av om genomförandet av detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska göras innan samrådet om planförslaget. För det andra bör det tydliggöras att kommunen inte behöver samråda i frågan om planens betydande miljöpåverkan om kommunen redan i identifieringen har kommit fram till att en strategisk miljöbedömning ska göras. För det tredje bör det tydliggöras att beskrivningen av planens miljökonsekvenser är ett sådant underlag som ska finnas med i planbeskrivningen vid granskningen i de fall planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Slutligen bör det tydliggöras när en planbeskrivning ska uppfylla de krav som framgår av 6 kap. 16 och 43 §§ miljöbalken.

Förtydligandena avseende planprocessen bör underlätta det kommunala planarbetet och öka kvaliteten både i processen som sådan och i planbesluten. Detta bör i sin tur minska risken för att en plan upphävs eller att ett moment i processen behöver göras om. Detta medför i sin tur till att planbesluten rent generellt får laga kraft snabbare.

Samrådskretsen vid planläggning i detaljplan begränsas

Vi föreslår att den krets som kommunen ska samråda med om ett planförslag begränsas och förtydligas. Utöver länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och de kommuner som berörs ska samråd ske med ägaren eller innehavaren av en särskild rätt till en tomt eller fastighet som ligger inom planområdet, som gränsar till planområdet eller som skiljs åt från planområdet endast av en väg eller gata. Samråd ska också ske med de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget. Tidigare krav på samråd med hyresgästorganisation samt generella krav på samråd med alla kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs slopas. Förslaget kommer att minska kommunens utredningsbörda avseende vilka som är berörda av ett planförslag. De tydligare bestämmelserna bör också medföra att risken för att en plan upphävs med hänvisning till att underrättelseskyldigheten inte har uppfyllts minskar. Detta bör i sin tur bidra till att planbesluten rent generellt får laga kraft snabbare.

Bestämmelser om plankostnadsavtal införs

Vi föreslår att nya bestämmelser om plankostnadsavtal förs in i plan- och bygglagen. Av bestämmelserna bör framgå att kommunen får ingå ett avtal om fördelning av kostnaderna mellan kommunen och en byggherre eller annan för sådana åtgärder som behövs för att upprätta eller ändra detaljplaner (plankostnadsavtal). Om en kommun avser att ingå ett plankostnadsavtal ska kommunen anta riktlinjer som anger utgångspunkter och mål för sådana avtal. De kostnader som kommunen i ett plankostnadsavtal har fördelat på en byggherre eller annan får inte också tas ut genom en planavgift.

Vi gör också bedömningen att Boverket bör ges i uppdrag att ta fram vägledningsmaterial för tillämpningen av de nya bestämmelserna om plankostnadsavtal.

Bestämmelserna om krav på utredning vid planläggning bör inte ändras

Vi gör bedömningen att bestämmelserna om krav på utredningar i samband med planläggning inte bör ändras. Däremot bör Boverket ges i uppdrag att ta fram en ny samlad vägledning om detaljplanprocessen och vilka utredningar som bör krävas beroende på ändamålet med planen och platsens förutsättningar.

Vi gör också bedömningen att Boverket och Lantmäteriet bör ges i uppdrag att utreda förutsättningarna för ett digitalt stöd för kommunerna i detaljplanprocessen. Uppdraget bör avse behovet av en standard för hur utredningar som är bilagor till planbeskrivningen ska utformas tekniskt för att förenkla informationsutbytet digitalt, hur en sådan standard i så fall ska se ut och inom vilken tidsram kommuner och berörda företag kan genomföra en omställning av sitt arbetssätt. Vidare bör Lantmäteriet ges i uppdrag att utreda hur utredningar som är bilagor till planbeskrivningen kan tillgängliggöras i den nationella geodataplattformen och hur informationen i dessa utredningar kan göras sökbar och möjliga att återanvända i plan- och byggprocessen.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Vi föreslår att samtliga förslag träder i kraft den 1 januari 2028. Samtidigt gör vi bedömningen att det är lämpligt att samordna ikraftträdandedatumet av de förslag som avser den ändrade instansordningen för mål och ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen samt därmed sammanhängande frågor med ikraftträdandedatumet för föreslagna ändringar om nedflyttning av förstainstansprövningen av s.k. A-mål vid mark- och miljödomstol till en ny miljöprövningsmyndighet i vårt första betänkande *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*. En sådan samordning vore en fördel av flera skäl. För det första skulle instansordningen då bli än mer enhetlig och Mark- och miljööverdomstolens

roll som prejudikatinstans ännu tydligare. För det andra skulle det innebära en något mindre omfördelning av resurser än vad som annars blir fallet.

Vi föreslår också att äldre bestämmelser fortfarande ska gälla för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Förslagets konsekvenser

Våra förslag syftar till att korta den totala handläggningstiden för mål och ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen samt att förtydliga detaljplaneprocessen. Sammantaget bedömer vi att förslagen kommer att medföra positiva konsekvenser på samhällsnivå genom ökade investeringar som ett resultat av en effektivare prövningsordning samt ett mer samordnat, enhetligt, tydligt och förutsebart regelverk för prövningen. En ökad investeringsvilja bör i sin tur leda till att angelägna samhällsbyggnadsprojekt genomförs och att fler klimat- och miljöförbättrande investeringar görs.

Våra förslag får konsekvenser för statsförvaltningen. Konsekvenserna handlar i första hand om en ändrad ansvars- och rollfördelning mellan länsstyrelserna och mark- och miljödomstolarna. Utifrån ett statsfinansiellt perspektiv bedömer vi att våra förslag i detta betänkande, tillsammans med förslaget i det första betänkandet *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess* att flytta förstainstansprövningen i s.k. A-mål vid mark- och miljödomstolarna till en ny miljöprövningsmyndighet, kommer att medföra något minskade kostnader för Högsta Domstolen, minskade kostnader för Mark- och miljööverdomstolen med cirka 17 miljoner kronor per år och minskade kostnader för länsstyrelserna med cirka 47–80 miljoner kronor per år. Samtidigt innebär förslagen ökade kostnader för mark- och miljödomstolarna med cirka 25–80 miljoner kronor per år. Vår bedömning är att de samlade förslagen kommer att leda till en minskad kostnad för den aktuella överprövningsprocessen för staten. Förslaget om en ny avgift för överklagande av vissa beslut enligt miljöbalken och plan- och bygglagen kommer dessutom att innebära att staten får en ny intäkt på omkring sex till tio miljoner kronor per år.

När det gäller våra förslag på förenklingar och förtydliganden i detaljplaneprocessen gör vi bedömningen att förslagen om en ändrad process för planeringsbesked, förtydligandet av processen för bedömning av en detaljplans betydande miljöpåverkan, begränsningen av samrådskretsen och de nya bestämmelserna om plankostnadsavtal tillsammans med föreslaget nytt vägledningsmaterial, bör leda både till en mer effektiv planprocess och högre kvalitet på planbesluten. Vi gör bedömningen att detta i sin tur kommer att minska risken både för överklaganden och upphävanden av planbesluten. Förslagen bör också leda till kostnadsbesparingar för landets kommuner. Även kostnaderna för berörda byggaktörer och fastighetsägare bör minska, vilket i sin tur bör ge förutsättningar för ökade investeringar. Sådana ökade investeringar bör i sin tur påverka bostadsmarknaden och samhällsutvecklingen i stort i gynnsam riktning.

Enskilda berörs framför allt av våra förslag om en ny instansordning, ändrade dispensgrunder och en överklagandeavgift, men också av förslagen kopplade till detaljplaneprocessen. Vi bedömer att enskilda gynnas av förslaget till kortare instanskedja, framför allt genom att tiden från det att ett beslut fattas till dess det har fått laga kraft förkortas. Förslaget om en avgift för överklagande av vissa beslut och domar enligt miljöbalken och plan- och bygglagen skulle kunna ha en avhållande effekt för de enskilda som är mest ekonomiskt utsatta, men då förslaget innehåller en möjlighet att slippa betala en överklagandeavgift i de fallen bedöms den effekten vara försumbar. Därtill innebär förslaget att avgiften ska återbetalas i de fall då den enskilde är den klagande och har fått framgång med överklagandet. När det gäller enskildas möjligheter till insyn och påverkan i en samrådsprocess vid framtagande av en detaljplan, eller möjligheten att framföra synpunkter på ett sådant planförslag, gör vi bedömningen att dessa möjligheter inte försämras genom våra förslag om ändrad samrådskrets.

När det gäller frågan om vilka effekter på möjligheten att nå riksdagens miljömål inklusive klimatmålet som våra förslag kan få är denna fråga svår att bedöma. De viktigaste konsekvenserna för miljö och klimat av våra förslag handlar om att en ökad investeringsvilja bör leda till att fler klimat- och miljöförbättrande investeringar görs och till att klimatomställningen påskyndas. Genom att skapa förutsättningar för en accelererad klimatomställning kan stora samhälls-ekonomiska vinster uppnås.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

dels att 19 kap. 1 §, 21 kap. 7 § och 22 kap. 21 § miljöbalken ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 6 kap. 15 § ska lyda ”Samråd om utkast till plan eller program”.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 kap.

1 §¹

Förvaltningsmyndigheterna och kommunerna prövar ärenden enligt vad som är föreskrivet i balken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken.

Kommuners beslut i frågor som rör bildande, ändring eller upphävande av naturreservat, kulturreseptat, naturminnen, biotopskyddsområden, djur- och växtskyddsområden, strand-skyddsområden eller vatten-skyddsområden, utom frågor om ersättning, får överklagas hos länsstyrelsen om inte annat är särskilt föreskrivet. Kommunala nämnders beslut i särskilda fall får överklagas hos länssty-

Kommuners beslut i frågor som rör bildande, ändring eller upphävande av naturreservat, kulturreseptat, naturminnen, biotopskyddsområden, djur- och växtskyddsområden, strand-skyddsområden eller vatten-skyddsområden, utom frågor om ersättning, får överklagas hos länsstyrelsen om inte annat är särskilt föreskrivet. Kommunala nämnders beslut i särskilda fall får överklagas hos mark- och

¹ Senaste lydelse 2010:923.

relsen, om inte annat är särskilt föreskrivet.

miljödomstol, om inte annat är särskilt föreskrivet.

Länsstyrelsens och andra statliga myndigheters beslut i särskilda fall får överklagas hos mark- och miljödomstol enligt 21 kap. 1 § andra stycket. Detsamma gäller beslut av en annan myndighet än regeringen om att bilda, ändra eller upphäva ett biotopskyddsområde.

21 kap.

7 §²

Om mark- och miljödomstolen finner att en verksamhet eller åtgärd endast kan tillåtas enligt 2 kap. 9 § första stycket eller 10 § eller enligt 7 kap. 29 §, ska mark- och miljödomstolen med eget yttrande överlämna frågan till regeringen för prövning. Detsamma gäller om regeringen ska pröva tillåtligheten enligt 17 kap. 1 § eller om regeringen har förbehållit sig prövningen av tillåtligheten enligt 17 kap. 3 §.

Om mark- och miljödomstolen finner att ett mål hos domstolen rör även ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än sådant som avses i 1 kap. 1 §, ska domstolen med eget yttrande överlämna målet till regeringen för prövning. Detsamma gäller om Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten begär att målet av sådan anledning ska överlämnas till regeringen. *Är det fråga om en statlig myndighets beslut som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, ska domstolen alltid med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för prövning.*

Om mark- och miljödomstolen finner att ett mål hos domstolen rör även ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än sådant som avses i 1 kap. 1 §, ska domstolen med eget yttrande överlämna målet till regeringen för prövning. Detsamma gäller om Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten begär att målet av sådan anledning ska överlämnas till regeringen.

Om mark- och miljödomstolen finner att ett mål hos domstolen avser en fråga som rör Försvars-

² Senaste lydelse 2011:608.

makten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt och domstolen inte kan avgöra målet utan att pröva frågan, ska domstolen med eget yttrande överlämna målet till regeringen för prövning.

22 kap.

21 §³

Mark- och miljödomstolens dom ska grundas på vad som har förekommit vid syn och annan förhandling inför domstolen och på vad handlingarna innehåller.

Domen ska meddelas så snart som möjligt med hänsyn till målets art och omständigheterna i övrigt. Om det inte finns synnerliga skäl ska, om huvudförhandling hållits, domen meddelas inom två månader efter det att förhandlingen avslutades.

Skyldigheten enligt 17 kap. 9 § sjunde stycket rättegångsbalken att underrätta parterna om innehållet i domen ska anses fullgjord genom att domen hålls tillgänglig på den webbplats eller i den lokal som anges i kungörelsen.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

³ Senaste lydelse 2024:963.

1.2 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900)

dels att 5 kap. 10 c–10 f §§ och 13 kap. 2 a § ska upphöra att gälla,

dels att 1 kap. 4 §, 4 kap. 33 b och 34 §§, 5 kap. 6, 10–11 b, 16, 18, 20, 30, 38 a, 38 c och 39 §§, 11 kap. 10 a § och 13 kap. 1, 2, 3, 5 a, 7–9, 10 a och 16 §§ och rubriken närmast före 5 kap. 11 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 5 kap. 21 a och 25 a §§, 12 kap. 12 och 13 §§, och före 5 kap. 11 b §, 12 kap. 12 § och 13 kap. 7 § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

4 §¹

I denna lag avses med

allmän plats: en gata, en väg, en park, ett torg eller ett annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov,

bebygga: att förse ett område med ett eller flera byggnadsverk,

bebyggelse: en samling av byggnadsverk som inte enbart består av andra anläggningar än byggnader,

byggherre: den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten,

byggnad: en varaktig konstruktion som består av tak eller av tak och väggar och som är varaktigt placerad på mark eller helt eller delvis under mark eller är varaktigt placerad på en viss plats i vatten samt är avsedd att vara konstruerad så att människor kan uppehålla sig i den,

byggnadsnämnden: den eller de nämnder som fullgör kommunens uppgifter enligt denna lag,

byggnadsverk: en byggnad eller annan anläggning,

byggprodukt: en produkt som är avsedd att stadigvarande ingå i ett byggnadsverk,

ekonomibyggnad: en byggnad som behövs för jordbruket, skogsbruket, vattenbruket, fisket eller renskötseln,

exploateringsavtal: avtal om genomförande av en detaljplan och om medfinansieringsersättning mellan en kommun och en byggherre

¹ Senaste lydelse 2025:974.

eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen, dock inte avtal mellan en kommun och staten om utbyggnad av statlig transportinfrastruktur,

fasadändring: en ändring av en byggnad som innebär att byggnaden byter kulör, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial eller att byggnadens yttre karaktärsdrag påverkas på annat sätt,

genomförandetiden: den tid för genomförandet av en detaljplan som ska bestämmas enligt 4 kap. 21–25 §§,

komplementbostadshus: en fristående byggnad som kompletterar ett en- eller tvåbostadshus och är inredd med en självständig bostad,

komplementbyggnad: en fristående byggnad som kompletterar en byggnad och inte är inredd med en självständig bostad,

kvartersmark: mark som enligt en detaljplan inte ska vara allmän plats eller vattenområde,

markanvisning: ett avtal mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst av kommunen ägt markområde för bebyggande,

medfinansieringsersättning: ersättning som en byggherre eller en fastighetsägare i samband med genomförande av en detaljplan åtar sig att betala för en del av en kommuns kostnad för bidrag till byggande av en viss väg eller järnväg som staten eller en region ansvarar för,

miljönämnden: den eller de nämnder som fullgör kommunens uppgifter på miljö- och hälsoskyddsområdet,

nybyggnad: uppförande av en ny byggnad eller flyttning av en tidigare uppförd byggnad till en ny plats,

ombyggnad: ändring av en byggnad som innebär att hela byggnaden eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden påtagligt förnyas,

omgivningsbullen: buller från flygplatser, industriell verksamhet, spårtrafik och vägar,

plankostnadsavtal: ett avtal mellan en kommun och en byggherre eller annan om fördelning av kostnader för åtgärder som behövs för att upprätta eller ändra detaljplaner,

planläggning: arbetet med att ta fram en regionplan, en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser,

sammanhållen bebyggelse: bebyggelse på tomter som gränsar till varandra eller skiljs åt endast av en väg, gata eller parkmark,

studentbostad: en bostad avsedd för studerande på universitet, högskola, annan eftergymnasial utbildning eller vuxenutbildning,

tillbyggnad: ändring av en byggnad som innebär en ökning av byggnadens volym,

tomt: ett område som inte är en allmän plats men som omfattar mark avsedd för en eller flera byggnader och mark som ligger i direkt anslutning till byggnaderna och behövs för att byggnaderna ska kunna användas för avsett ändamål,

underhåll: en eller flera åtgärder som vidtas i syfte att bibehålla eller återställa en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde, och

ändring av en byggnad: en eller flera åtgärder som ändrar en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde.

4 kap.

33 b §²

Om en betydande miljöpåverkan inte kan antas enligt det beslut som avses i 5 kap. 11 a § tredje stycket, ska skälen för bedömningen i den frågan anges i redovisningen enligt 33 § första stycket 4.

Om en betydande miljöpåverkan inte kan antas enligt det beslut som avses i 5 kap. 11 § tredje stycket, ska skälen för bedömningen i den frågan anges i redovisningen enligt 33 § första stycket 4.

34 §³

Om en betydande miljöpåverkan kan antas enligt det beslut som avses i 5 kap. 11 a § tredje stycket eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 6 kap. 4 § miljöbalken, ska redovisningen enligt 33 § första stycket 4 i fråga om miljökonsekvenserna ha det innehåll som

Om en betydande miljöpåverkan kan antas enligt det beslut som avses i 5 kap. 11 § tredje stycket eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 6 kap. 4 § miljöbalken, ska redovisningen enligt 33 § första stycket 4 i fråga om miljökonsekvenserna ha det innehåll som

² Senaste lydelse 2021:785.

³ Senaste lydelse 2021:785.

följer av 6 kap. 11, 12 och 16 §§ miljöbalken. följer av 6 kap. 11, 12 och 16 §§ miljöbalken.

Redovisningen ska också uppfylla kraven i 6 kap. 35 § 1–7, 36, 37 och 43 §§ miljöbalken och föreskrifter som har meddelats i anslutning till dessa bestämmelser, om genomförandet av detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för att anlägga

1. ett industriområde,
2. ett köpcentrum, en parkeringsanläggning eller något annat stadsbyggnadsprojekt,
3. en skidbacke, skidlift eller linbana med tillhörande anläggningar,
4. en hamn för fritidsbåtar,
5. ett hotellkomplex eller en fritidsby med tillhörande anläggningar, utanför sammanhållen bebyggelse,
6. en campingplats,
7. en nöjespark,
8. en djurpark,
9. en spårväg, eller
10. en tunnelbana.

5 kap.

6 §⁴

Innan kommunen antar en detaljplan ska kommunen ha tagit fram ett planförslag, samrått om förslaget och låtit det granskas enligt 8–10 och 11–37 §§.

Innan kommunen antar en detaljplan ska kommunen ha tagit fram ett planförslag, *bedömt planens miljöpåverkan*, samrått om förslaget och låtit det granskas enligt 8–10 och 11–37 §§.

För vissa detaljplaner gäller enligt 7 och 7 a §§ även särskilda bestämmelser.

10 §⁵

För att underlätta detaljplanearbetet får kommunen ange planens utgångspunkter och mål i ett särskilt program.

Bestämmelserna om bedömning av planens betydande miljöpåverkan enligt 11 och 11 a §§ samt sam-

⁴ Senaste lydelse 2020:76.

⁵ Senaste lydelse 2021:785.

råd i 11 b § ska tillämpas i arbetet med att ta fram ett program.

10 a §⁶

Under arbetet med att ta fram en detaljplan får kommunen begära ett planeringsbesked enligt 10 f §.

Under arbetet med att ta fram en detaljplan får kommunen begära ett planeringsbesked av länsstyrelsen.

Begäran ska vara skriftlig.

10 b §⁷

En kommun som avser att begära ett planeringsbesked innan samråd enligt 11–17 §§ är klart ska ge lantmäterimyndigheten, de kommuner som berörs och de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse i de frågor som begäran avser tillfälle att komma in med synpunkter.

I planeringsbeskedet ska länsstyrelsen, i den utsträckning kommunen begär det, bedöma om en åtgärd som kommunen avser att planera för i en detaljplan har en sådan innebörd som anges i 11 kap. 10 § andra stycket. Ett planeringsbesked får förenas med villkor.

Ett planeringsbesked ska ges inom sex veckor från det att en fullständig begäran kom in till länsstyrelsen, om inte längre tid är nödvändig med hänsyn till ärendets omfattning eller andra särskilda omständigheter.

Samråd och kungörelse

Undersökning av betydande miljöpåverkan

11 §⁸

I arbetet med att ta fram ett program enligt 10 § eller ett förslag till en detaljplan ska kommunen samråda med

I arbetet med att ta fram ett förslag till detaljplan ska kommunen undersöka om genomförandet av detaljplanen kan antas medföra

⁶ Senaste lydelse 2017:424.

⁷ Senaste lydelse 2017:424.

⁸ Senaste lydelse 2020:76.

en betydande miljöpåverkan i enlighet med 6 kap. 6 § miljöbalken och föreskrifter som regeringen har meddelat i anslutning till den bestämmelsen. Vid undersökningen, ska kommunen,

1. länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och de kommuner som berörs,

2. de kända sakägarna och de kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs,

3. de kända organisationer av hyresgäster som har avtal om förhandlingsordning för en berörd fastighet eller, om någon förhandlingsordning inte gäller, som är anslutna till en riksorganisation inom vars verksamhetsområde en berörd fastighet är belägen, och

4. de myndigheter, sammanlutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget.

Kommunen behöver dock inte samråda med bostadsrättshavare, hyresgäster, boende eller organisationer av hyresgäster, om det är uppenbart att förslaget saknar betydelse för dem.

1. identifiera omständigheter som talar för eller emot en betydande miljöpåverkan, och

2. samråda i frågan om betydande miljöpåverkan med de kommuner och länsstyrelser som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda av planen, om kommunen inte redan i identifieringen kommer fram till att en strategisk miljöbedömning ska göras.

Om planen medger ett sådant ianspråktagande som avses i 4 kap. 34 § andra stycket, ska kommunen vid sin bedömning av om genomförandet av planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan dessutom ta hänsyn till det som anges i föreskrifter som regeringen

För samråd enligt första stycket 2–4 är det tillräckligt att kommunen ger tillfälle till samråd.

har meddelat med stöd av 16 kap. 1 § 2 b.

Kommunen ska efter undersökningen avgöra frågan i ett särskilt beslut på det sätt och med det innehåll som anges i 6 kap. 7 § första och andra styckena miljöbalken.

Kraven enligt första–tredje styckena gäller inte om frågan om betydande miljöpåverkan redan är avgjord i föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 6 kap. 4 § miljöbalken eller om planen omfattas av undantaget i 6 kap. 3 § andra stycket 1 samma balk.

11 a §⁹

Inom ramen för ett samråd enligt 11 § om ett program enligt 10 § eller ett planförslag ska kommunen undersöka om genomförandet av detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Undersökningen ska ske på det sätt som anges i 6 kap. 6 § miljöbalken och föreskrifter som regeringen har meddelat i anslutning till den bestämelsen.

Om planen medger ett sådant ianspråktagande som avses i 4 kap. 34 § andra stycket, ska kommunen vid sin bedömning av om genomförandet av planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan dessutom ta hänsyn till det som anges i föreskrifter som reger-

Om genomförandet av detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska kommunen hålla ett avgränsningssamråd enligt 6 kap. 9 § 1 miljöbalken.

Avgränsningssamrådet ska ske med de kommuner och länsstyrelser som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda av planen.

⁹ Senaste lydelse 2021:785.

ingen har meddelat med stöd av 16 kap. 1 § 2 b.

Kommunen ska efter undersökningen avgöra frågan i ett särskilt beslut på det sätt och med det innehåll som anges i 6 kap. 7 § första och andra styckena miljöbalken.

Kraven enligt första–tredje styckena gäller inte om frågan om betydande miljöpåverkan redan är avgjord i föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 6 kap. 4 § miljöbalken eller om planen omfattas av undantaget i 6 kap. 3 § andra stycket 1 samma balk.

Samråd och kungörelse

11 b §¹⁰

Om genomförandet av detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska kommunen inom ramen för ett samråd enligt 11 § om ett planförslag även uppfylla kraven på avgränsnings-samråd i 6 kap. 9 och 10 §§ miljöbalken.

När kommunen har beslutat om genomförandet av planen eller ändringen av planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska kommunen samråda om planförslaget med

1. länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och de kommuner som berörs,

2. ägaren eller innehavaren av en särskild rätt till en tomt eller fastighet som

- a) ligger inom planområdet,
- b) gränsar direkt till planområdet, eller
- c) skiljs från planområdet endast av en väg eller gata, och

¹⁰ Senaste lydelse 2021:785.

*3. de myndigheter, samman-
slutningar och enskilda i övrigt
som har ett väsentligt intresse av
förslaget.*

*Trots det som sägs i 6 kap. 6
och 10 §§ miljöbalken om samråd
med andra myndigheter som på
grund av sitt särskilda miljöansvar
kan antas bli berörda av planen,
ska kommunen i fråga om statliga
myndigheter enbart samråda med
länsstyrelsen.*

*För samråd enligt första
stycket 2 och 3 är det tillräckligt att
kommunen ger tillfälle till sam-
råd.*

16 §¹¹

För ett planförslag som avses
i 7 a § behöver samråd enligt 11–
15 §§ endast ske om prövningen
i det andra ärendet är avslutad och

För ett planförslag som avses
i 7 a § behöver *undersökningen av
om planen kan antas medföra en
betydande miljöpåverkan* och sam-
råd enligt 11–15 §§ endast ske om
prövningen av det andra ärendet
är avslutad och

1. den utredning som finns i det ärendet inte är tillräcklig eller
inte längre är aktuell för detaljplaneärendet, eller

2. samråd inte har skett i det
andra ärendet med alla dem som
ska omfattas av samråd enligt 11 §.

2. samråd inte har skett i det
andra ärendet med alla dem som
ska omfattas av samråd enligt
11 b §.

I ett fall som avses i första stycket 2 är det tillräckligt att kom-
plettera detaljplaneärendet så att samråd sker med dem som inte om-
fattades av samrådet i det andra ärendet.

¹¹ Senaste lydelse 2014:900.

18 §¹²

När samrådet enligt 11–17 §§ är klart ska kommunen i en underrättelse informera om sitt planförslag och låta det granskas under en viss tid (gransknings-tid). Om de som kommunen har samrått med enligt 11 § har godkänt planförslaget, behöver underrättelse inte lämnas.

Granskningstiden ska vara minst två veckor, men den får göras kortare, om alla berörda är överens om det. För ett sådant planförslag som avses i 7 § första stycket 1 och 2 ska granskningstiden dock vara minst tre veckor och för ett sådant planförslag som avses i 7 § första stycket 3 minst 30 dagar.

Om kommunen när samrådet är klart bedömer att planförslaget är ett sådant som avses i 7 §, ska kommunen dessutom kungöra förslaget på det sätt som anges i 11 d §, om förslaget inte har kungjorts tidigare eller det har ändrats väsentligt. Det som sägs om samrådssid i 11 d § ska då i stället avse gransknings-tid.

20 §¹³

Kommunen ska senast den dag då underrättelsen anslås på kommunens anslagstavla skicka

1. ett meddelande om innehållet i underrättelsen till *kända sakägare och* dem som avses i 11 § första stycket 3 *och* 4, och

2. förslaget och den samrådsredogörelse som avses i 17 § till länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och de kommuner som berörs.

1. ett meddelande om innehållet i underrättelsen till dem som avses i 11 b § första stycket 2 *och* 3, och

21 a §

Om planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska miljökonsekvensbeskrivningen alltid ingå i det underlag som avses i 21 § första stycket i enlighet med

¹² Senaste lydelse 2021:785.

¹³ Senaste lydelse 2014:900.

bestämmelserna i 6 kap. 11 och 12 §§ miljöbalken.

Om planområdet får tas i anspråk för att anlägga sådana verksamheter och åtgärder som avses i 4 kap. 34 § andra stycket ska även bestämmelserna i 6 kap. 35 § 1–7, 36 och 37 §§ miljöbalken tillämpas.

25 a §

Inför antagandet av en detaljplan som medför en betydande miljöpåverkan ska kommunen se till att planbeskrivningen innehåller en redovisning enligt 6 kap. 16 § miljöbalken.

Om planområdet får tas i anspråk på sådant sätt som avses i 4 kap. 34 § andra stycket ska också en slutlig och samlad bedömning av miljöeffekterna enligt 6 kap. 43 § miljöbalken göras.

30 §¹⁴

När detaljplanen har antagits ska kommunen skicka ett meddelande om detta till

1. länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten,
 2. de kommuner som är berörda och till regionen om det i länet ska ske planering enligt 7 kap., och
 3. dem som anges i 11 § första stycket 2 och 3 och dem som får överklaga enligt 13 kap. 12 eller 13 § och
 3. dem som anges i 11 b § första stycket 2 och 3 och dem som får överklaga enligt 13 kap. 12 eller 13 § och
- a) senast under granskningstiden har lämnat skriftliga synpunkter som inte blivit tillgodosedda, eller
 - b) har rätt att överklaga beslutet enligt 13 kap. 11 § andra stycket 1.
- Meddelandet ska innehålla ett protokollsutdrag med beslutet och upplysningar om vad den som vill överklaga beslutet måste göra.

¹⁴ Senaste lydelse 2021:785.

Kommunen ska till länsstyrelsen skicka det granskningsutlåtande som avses i 23 § tillsammans med meddelandet om att planen har antagits, om kommunen inte redan har skickat utlåtandet enligt 24 §.

38 a §¹⁵

Vid förlängning av genomförandetiden enligt 4 kap. 24 § behöver 18 § första och andra styckena samt 19–25 §§ inte tillämpas. Samråd enligt 11 § krävs endast med lantmäterimyndigheten och *kända sakägare* inom det berörda området.

Vid förlängning av genomförandetiden enligt 4 kap. 24 § behöver 18 § första och andra styckena samt 19–25 §§ inte tillämpas. Samråd enligt 11 b § krävs endast med lantmäterimyndigheten och *de som avses i 11 b § första stycket 2* inom det berörda området.

38 c §¹⁶

Bestämmelserna i 38 b § tillämpas också i fråga om förslag till att upphäva en detaljplanebestämmelse enligt 4 kap. 18 § andra stycket 1 eller 2 eller motsvarande åtgärder enligt äldre bestämmelser. I fråga om sådana förslag behöver samråd enligt 11 § inte ske med andra kommuner eller *sakägare* utanför det berörda området.

Bestämmelserna i 38 b § tillämpas också i fråga om förslag till att upphäva en detaljplanebestämmelse enligt 4 kap. 18 § andra stycket 1 eller 2 eller motsvarande åtgärder enligt äldre bestämmelser behöver samråd enligt 11 b § inte ske med andra kommuner eller *de som avses i 11 b § första stycket 2* utanför det berörda området.

39 §¹⁷

I fråga om förslag till och beslut om att anta, ändra eller upphäva områdesbestämmelser ska kommunen tillämpa bestämmelserna om förslag till och antagande av en detaljplan i 7 §, 8 § förutom i den del som avser grundkartor, 9, 10 och 11 §§, 11 c § första stycket, 11 d–15, 17, 18,

I fråga om förslag till och beslut om att anta, ändra eller upphäva områdesbestämmelser ska kommunen tillämpa bestämmelserna om förslag till och antagande av en detaljplan i 7 §, 8 § förutom i den del som avser grundkartor, 9, 10 och 11 b §§, 11 c § första stycket, 11 d–15, 17,

¹⁵ Senaste lydelse 2020:76.

¹⁶ Senaste lydelse 2015:668.

¹⁷ Senaste lydelse 2021:785.

19 och 20 §§, 21 § första och andra styckena, 22 och 22 a §§, 23 § första stycket, 24, 25, 27, 29–31 §§, 32 § 1 och 2, 33–35 och 38 §§. Vid tillämpningen ska det som sägs om detaljplan avse områdesbestämmelserna.

18, 19 och 20 §§, 21 § första och andra styckena, 22 och 22 a §§, 23 § första stycket, 24, 25, 27, 29–31 §§, 32 § 1 och 2, 33–35 och 38 §§. Vid tillämpningen ska det som sägs om detaljplan avse områdesbestämmelserna.

11 kap.

10 a §¹⁸

Om länsstyrelsen har gett ett planeringsbesked enligt 5 kap. 10 f § om att en åtgärd inte har en sådan innebörd som anges i 10 § andra stycket, får överprövning enligt 10 § eller upphävande enligt 11 § inte ske med hänvisning till den fråga som beskedet avser. Om ett planeringsbesked förenats med villkor och villkoret har iakttagits, får inte heller sådan överprövning eller sådant upphävande ske med hänvisning till den fråga som beskedet avser.

Första stycket gäller inte om åtgärden eller förutsättningarna för planeringen har ändrats väsentligt i förhållande till den eller de frågor som planeringsbeskedet avser.

Om länsstyrelsen har gett ett planeringsbesked enligt 5 kap. 10 b § om att en åtgärd inte har en sådan innebörd som anges i 10 § andra stycket, får överprövning enligt 10 § eller upphävande enligt 11 § inte ske med hänvisning till den fråga som beskedet avser. Om ett planeringsbesked förenats med villkor och villkoret har iakttagits, får inte heller sådan överprövning eller sådant upphävande ske med hänvisning till den fråga som beskedet avser.

12 kap.

Plankostnadsavtal

12 §

Kommunen får ingå ett plankostnadsavtal.

Om kommunen avser att ingå ett plankostnadsavtal, ska kommunen anta riktlinjer som anger ut-

¹⁸ Senaste lydelse 2017:424.

gångspunkter och mål för sådana avtal.

13 §

De kostnader som kommunen i ett plankostnadsavtal har fördelat på en byggherre eller annan får inte också tas ut genom en planavgift enligt 9 §.

13 kap.

1 §¹⁹

Följande beslut enligt denna lag får överklagas i den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725):

1. kommunfullmäktiges beslut om översiktsplan,
2. kommunfullmäktiges beslut om planeringsstrategi för översiktsplanering,
3. kommunfullmäktiges beslut om uppdrag åt byggnadsnämnden att anta, ändra eller upphäva detaljplaner eller områdesbestämmelser,
4. kommunfullmäktiges beslut om uppdrag åt byggnadsnämnden att fatta beslut om skyldighet för fastighetsägare att betala kostnader för gator och andra allmänna platser eller att fatta beslut om villkoren för sådan betalning,
5. kommunfullmäktiges eller byggnadsnämndens beslut att inte anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser,
6. kommunfullmäktiges eller byggnadsnämndens beslut om grunderna för skyldighet att betala kostnader för gator och andra allmänna platser och om generella villkor för sådan betalning,
7. kommunfullmäktiges beslut om taxa i ärenden hos byggnadsnämnden,
8. kommunens beslut om riktlinjer för exploateringsavtal,
8. kommunens beslut om riktlinjer för exploateringsavtal eller plankostnadsavtal,
9. regionfullmäktiges beslut om regionplan, och
10. regionfullmäktiges beslut om aktualitetsprövning av regionplan.

¹⁹ Senaste lydelse 2020:76.

2 §²⁰

Kommunala beslut enligt denna lag får inte överklagas i den del de avser

1. avbrytande av ett planarbete,
2. planbesked enligt 5 kap. 2 §,
3. andra frågor om gatukostnader än de som avses i 1 § 6,
4. förlängd handläggningstid enligt 9 kap. 99 §,
5. behovet av kontrollplan, kontrollansvarig, särskilt sakkunnig, tekniskt samråd eller slutsamråd,
6. ingripandebesked enligt 11 kap. 7 §, eller
7. en fråga som redan är avgjord genom en detaljplan, områdesbestämmelser eller ett förhandsbesked.

Att tvister rörande gatukostnader prövas av mark- och miljödomstol framgår av 15 kap. 10 §.

Beslut enligt 3 kap. 9 § andra stycket eller 5 kap. 11 a § tredje stycket om huruvida en betydande miljöpåverkan kan antas får inte överklagas särskilt.

Beslut enligt 3 kap. 9 § andra stycket eller 5 kap. 11 § tredje stycket om huruvida en betydande miljöpåverkan kan antas får inte överklagas särskilt.

3 §²¹

Andra kommunala beslut enligt denna lag än de som avses i 1–2 a §§ får överklagas till *länsstyrelsen*.

Andra kommunala beslut enligt denna lag än de som avses i 1 och 2 §§ får överklagas till *mark- och miljödomstolen*.

5 a §²²

Länsstyrelsens beslut om planeringsbesked enligt 5 kap. 10 f § får överklagas till regeringen.

Länsstyrelsens beslut om planeringsbesked enligt 5 kap. 10 b § får överklagas till regeringen.

²⁰ Senaste lydelse 2025:974.

²¹ Senaste lydelse 2016:252.

²² Senaste lydelse 2017:424.

Överlämnande av mål till regeringen

7 §²³

Om ett ärende som har överklagats hos en mark- och miljödomstol rör *en fråga som har särskild betydelse för* Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt och domstolen inte kan avgöra målet utan att pröva frågan, ska domstolen överlämna målet till regeringen för prövning.

Om ett ärende som har överklagats hos en mark- och miljödomstol *avser en fråga som rör* Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt och domstolen inte kan avgöra målet utan att pröva frågan, ska domstolen *med eget yttrande* överlämna målet till regeringen för prövning.

8 §²⁴

Bestämmelser om vem som får överklaga beslut som avses i 2 a, 3, 5 och 6 §§ finns i 42 § förvaltningslagen (2017:900).

Bestämmelser om vem som får överklaga beslut som avses i 3, 5 och 6 §§ finns i 42 § förvaltningslagen (2017:900).

9 §²⁵

Enbart det förhållandet att någon har underrättats eller ska ha underrättats enligt denna lag ger inte denne rätt att överklaga beslut som avses i 2 a, 3, 5 och 6 §§.

Enbart det förhållandet att någon har underrättats eller ska ha underrättats enligt denna lag ger inte denne rätt att överklaga beslut som avses i 3, 5 och 6 §§.

10 a §²⁶

Ett beslut om planeringsbesked enligt 5 kap. 10 f § får överklagas endast av kommunen.

Ett beslut om planeringsbesked enligt 5 kap. 10 b § får överklagas endast av kommunen.

²³ Senaste lydelse 2025:974.

²⁴ Senaste lydelse 2018:845.

²⁵ Senaste lydelse 2016:252.

²⁶ Senaste lydelse 2017:424.

16 §²⁷

Bestämmelser om överklagande av ett beslut som avses i 2 a, 3, 5, 5 a och 6 §§ finns i 43–47 §§ förvaltningslagen (2017:900).

Tiden för överklagande av ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser räknas dock från den dag då beslutet eller justeringen av protokollet över beslutet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla. När beslutet har fattats av kommunfullmäktige, ska det som enligt 43–47 §§ förvaltningslagen gäller i fråga om den myndighet som har meddelat beslutet i stället gälla kommunstyrelsen.

Tiden för överklagande av ett beslut om lov eller förhandsbesked räknas, för alla som inte ska delges beslutet enligt 9 kap. 108 §, från den dag som infaller en vecka efter att beslutet har kungjorts på kommunens anslagstavla.

Bestämmelser om överklagande av ett beslut som avses i 3, 5, 5 a och 6 §§ finns i 43–46 §§ förvaltningslagen (2017:900).

Tiden för överklagande av ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser räknas dock från den dag då beslutet eller justeringen av protokollet över beslutet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla. När beslutet har fattats av kommunfullmäktige, ska det som enligt 43–46 §§ förvaltningslagen gäller i fråga om den myndighet som har meddelat beslutet i stället gälla kommunstyrelsen.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för mål och ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

²⁷ Senaste lydelse 2025:974.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar

dels att 2 kap. 10 § och 5 kap. 5 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas åtta nya paragrafer, 3 kap. 6 a och 8–12 §§ och 5 kap. 6 och 7 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

10 §¹

I ett mål eller ärende som har överklagats till Mark- och miljööverdomstolen ska rätten bestå av minst fyra ledamöter, av vilka minst tre ska vara lagfarna domare. Minst fyra lagfarna domare ska dock alltid delta i rätten, om tre lagfarna domare har ingått i rätten i mark- och miljödomstolen. Om en av de lagfarna domarna får förhinder sedan en huvudförhandling eller någon annan handläggning har påbörjats, är rätten ändå domför. Fler än fem ledamöter får inte delta. Ett tekniskt råd ska alltid ingå i rätten, om det inte är uppenbart obehövligt.

I ett mål eller ärende som har överklagats till Mark- och miljööverdomstolen ska rätten bestå av minst fyra ledamöter, av vilka minst tre ska vara lagfarna domare. Minst fyra lagfarna domare ska dock alltid delta i rätten, om tre lagfarna domare har ingått i rätten i mark- och miljödomstolen. Om en av de lagfarna domarna får förhinder sedan en huvudförhandling eller någon annan handläggning har påbörjats, är rätten ändå domför. Fler än fem ledamöter får inte delta. *Om rätten vid handläggningen av ett mål eller ärende som har överklagats till mark- och miljödomstol finner att avgörandet kan få stor principiell betydelse får målet eller, om det är möjligt, en viss fråga i målet dock avgöras med sju lagfarna ledamöter. Behörig att vara rättens ordförande i ett sådant fall är den som är hovrättspresident eller hovrättslagman.*

¹ Senaste lydelse 2021:459.

Vid behandling av frågor om prövningstillstånd eller vid prövning av en fråga om avvisning av ett överklagande till Mark- och miljööverdomstolen ska rätten bestå av tre lagfarna domare. Det samma gäller vid prövning av en ansökan om resning eller återställande av försutten tid eller en klagan över domvilla. Ett tekniskt råd får ingå i rätten i stället för en av de lagfarna domarna.

Vid avskrivning efter återkallelse får rätten bestå av en lagfaren domare.

Ett tekniskt råd ska alltid ingå i rätten, om det inte är uppenbart obehövt.

Vid behandling av frågor om prövningstillstånd eller vid prövning av en fråga om avvisning av ett överklagande till Mark- och miljööverdomstolen ska rätten bestå av tre lagfarna domare. Det samma gäller vid prövning av en ansökan om resning eller återställande av försutten tid eller en klagan över domvilla. Ett tekniskt råd får ingå i rätten i stället för en av de lagfarna domarna. *Ett prövningstillstånd som inte är begränsat enligt 49 kap. 14 a § första stycket rättegångsbalken får meddelas av en lagfaren domare, om frågan är enkel.*

3 kap.

6 a §

Dom ska meddelas så snart som möjligt med hänsyn till målets art och omständigheterna i övrigt. Om det inte finns synnerliga skäl ska, om huvudförhandling eller sammanträde hållits, domen meddelas inom två månader efter det att förhandlingen eller sammanträdet avslutades.

8 §

Vid överklagande till mark- och miljödomstol och Mark- och miljööverdomstolen ska den kla-

gande betala en avgift i mål eller ärende om

1. tillstånd eller anmälan enligt 7, 9 eller 11 kap. miljöbalken eller forskrifter som är meddelade med stöd av bestämmelser i dessa kapitel eller 12 kap. 6 § miljöbalken, eller

2. detaljplan, områdesbestämmelser, lov eller förhandsbesked enligt plan- och bygglagen (2010:900).

9 §

Kravet på att betala en avgift enligt 8 § gäller inte om

1. den klagande är en part som företräder det allmänna, eller

2. den klagande har ett ekonomiskt underlag enligt 38 § rätts hjälpslagen (1996:1619) som inte överstiger 260 000 kronor.

10 §

Om avgiften enligt 8 § inte har betalats, ska domstolen förelägga den klagande att inom viss tid betala och upplysa om att målet eller ärendet inte kommer att kunna prövas i sak om föreläggandet inte följs.

Följs inte föreläggandet ska domstolen avvisa överklagandet.

11 §

Avgiften enligt 8 § ska återbetalas fullt ut om den klagande får helt bifall till överklagandet. Avgiften ska återbetalas till hälften om den klagande får delvis bifall till överklagandet.

12 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om till vilket belopp den avgift som avses i 8 § ska uppgå samt när och hur avgiften ska betalas till domstolen.

5 kap.

5 §

Mark- och miljödomstolens domar och beslut i mål som har överklagats till mark- och miljödomstol och som avser avvisning av överklagande som kommit in för sent får inte överklagas.

Domar och beslut av Mark- och miljööverdomstolen i mål som har överklagats till mark- och miljödomstol får inte överklagas. Mark- och miljööverdomstolen får dock tillåta att en dom eller ett beslut i annat mål än mål enligt miljöbalken överklagas till Högsta domstolen, om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av Högsta domstolen.

Domar och beslut av Mark- och miljööverdomstolen i mål som har överklagats till mark- och miljödomstol får inte överklagas. Mark- och miljööverdomstolen får dock tillåta att en dom eller ett beslut i annat mål än mål enligt miljöbalken *eller plan- och bygglagen* överklagas till Högsta domstolen, om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av Högsta domstolen.

6 §

I mål enligt miljöbalken och plan- och bygglagen som har överklagats till mark- och miljödomstol får prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen meddelas om

1. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överkla-

gandet prövas av Mark- och miljööverdomstolen, eller

2. det annars finns synnerliga skäl för att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd meddelas i ett av två eller flera likartade mål, får prövningstillstånd meddelas även i övriga mål.

7 §

Prövningstillstånd får begränsas till att gälla en viss fråga i målet, vars prövning är av vikt för ledning av rättstillämpningen (prejudikatfråga) eller en viss del av målet.

Ett prövningstillstånd som meddelas utan en sådan begränsning som avses i första stycket gäller

1. domen eller det slutliga beslutet i den utsträckning parten har överklagat avgörandet,

2. överklagade beslut som har tagits in i domen eller det slutliga beslutet och som inte angår ett ombud, ett vittne, en sakkunnig eller någon annan som inte var part eller intervenient i mark- och miljödomstolen, och

3. överklagade beslut som får överklagas endast i samband med att domen eller det slutliga beslutet överklagas.

Meddelas inte prövningstillstånd ska mark- och miljödomstolens avgörande stå fast. En upplysning om detta ska tas in i Mark- och miljööverdomstolens beslut.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1987:452) om avgifter vid de allmänna domstolarna

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1987:452) om avgifter vid de allmänna domstolarna

dels att 1 och 5 §§ och bilagan ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 4 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Denna förordning gäller avgifter för ansökningar (ansökningsavgifter) och för kungörande i konkursärenden och ärenden om företagsrekonstruktion (kungörandeavgifter) vid allmän domstol. Den gäller också avgifter för mål och ärenden som har överlämnats till allmän domstol från Kronofogdemyndigheten, Patent- och registreringsverket eller en registreringsmyndighet för företagsnamn (tilläggsavgifter).

Denna förordning gäller avgifter för ansökningar (ansökningsavgifter) och för kungörande i konkursärenden och ärenden om företagsrekonstruktion (kungörandeavgifter) vid allmän domstol, *samt avgifter för överklagande (överklagandeavgifter) till mark- och miljödomstol enligt 3 kap. lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar*. Den gäller också avgifter för mål och ärenden som har överlämnats till allmän domstol från Kronofogdemyndigheten, Patent- och registreringsverket eller en registreringsmyndighet för företagsnamn (tilläggsavgifter).

Avgiften ska tas ut av domstolen och betalas till staten i de mål och ärenden och med de belopp som anges i en särskild avgiftslista (Bilaga).

I förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken finns särskilda bestämmelser om avgifter för mark- och miljödomstolarnas verksamhet.

¹ Senaste lydelse 2018:1810.

4 b §

En överklagandeavgift ska i vissa fall betalas när ett beslut överklagas till mark- och miljödomstol eller en dom överklagas till Mark- och miljööverdomstolen.

Bestämmelser om avvisning på grund av att överklagandeavgiften inte har betalats finns i 3 kap. 10 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar.

5 §²

Ansökningsavgiften eller tilläggsavgiften ska betalas tillbaka om rättshjälp enligt rättshjälpslagen (1996:1619) har beviljats den part som har betalat avgiften.

Ansökningsavgiften, tilläggsavgiften eller överklagandeavgiften ska betalas tillbaka om rättshjälp enligt rättshjälpslagen (1996:1619) har beviljats den part som har betalat avgiften.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.
2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

² Senaste lydelse 2014:256.

*Bilaga***Ansökningsavgifter**-----
Kungörandeavgifter

En kungörandeavgift tas ut med nedan angivet belopp i följande ärenden.

Konkursärende 500 kr

Ärende om företagsrekonstruktion 500 kr

Överklagandeavgifter

En överklagandeavgift tas ut med nedan angivet belopp vid överklagande till mark- och miljödomstol i följande mål.

Mål om tillstånd eller anmälan enligt 7, 9 eller 11 kap. miljöbalken eller föreskrifter som är meddelade med stöd av bestämmelser i dessa kapitel eller 12 kap. 6 § miljöbalken.....1 000 kr

Mål om detaljplan, områdesbestämmelser, lov eller förhandsbesked enligt plan- och bygglagen.....1 000 kr

En överklagandeavgift tas ut med nedan angivet belopp vid överklagande till Mark- och miljööverdomstolen i följande mål.

Mål om tillstånd eller anmälan enligt 7, 9 eller 11 kap. miljöbalken eller föreskrifter som är meddelade med stöd av bestämmelser i dessa kapitel eller 12 kap. 6 § miljöbalken.....2 000 kr

Mål om detaljplan, områdesbestämmelser, lov eller förhandsbesked enligt plan- och bygglagen.....2 000 kr

2 Inledning

2.1 Kapitlets innehåll

I det här kapitlet redovisar vi vårt utredningsuppdrag, våra arbetsformer, betänkandets disposition och våra utgångspunkter för de förslag vi lämnar.

2.2 Utredningsuppdraget

2.2.1 Utredningens direktiv

Vi har den 21 januari 2025 lämnat betänkandet *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*.¹ Den 16 januari 2025 beslutade regeringen tilläggsdirektiv för utredningen.² Av tilläggsdirektiven framgår att utredningen fram till den 31 mars 2026 ska lämna tre ytterligare betänkanden. Ett den 1 juli 2025 avseende frågor om hushållning med mark- och vatten, ett den 31 december 2025 avseende kortad tidsåtgång för prövning i plan- och byggprocessen och i samband med överklagande enligt miljöbalken och ett den 31 mars 2026 avseende övriga delar om genomförandet av vattendirektivet samt det reviderade industriutsläppsdirektivet m.m. Den 11 juli 2025 lämnade vi betänkandet *Tidigt besked om användningen av mark och vatten*.³

Detta betänkande avser det andra deluppdraget i tilläggsdirektiven, dvs frågan om kortad tidsåtgång för prövning i plan- och byggprocessen och i samband med överklagande enligt miljöbalken. En närmare beskrivning av uppdraget i respektive delfråga finns i avsnitten 3.2, 4.2, 5.2, 6.2, 7.2 och 8.2.

¹ Se SOU 2024:98.

² Se dir. 2025:2.

³ Se SOU 2025:88.

2.2.2 Avgränsning av uppdraget

Av direktiven framgår att vi i relation till frågan om kretsen som får överklaga domar och beslut inte bara bör utreda frågan i förhållande till miljöbalken och plan- och bygglagen utan också i förhållande till andra lagar som överprövas av mark- och miljödomstol.⁴ Vidare anges i relation till uppdraget att korta tidsåtgången för prövning i plan- och byggprocesser att vi utöver det som anges specifikt ska analysera och lämna sådana förslag som har nära samband med uppdraget och föreslå de ytterligare förenklingar som bedöms lämpliga.⁵

Uppdraget rör i huvudsak processuella frågor kopplade till mark- och miljödomstolarnas verksamhet. I syfte att inte bara korta tidsåtgången för prövning enligt miljöbalken respektive plan- och byggregelverket utan också för att få till en god samordning och enhetlig tillämpning av de processuella frågor som gäller för mark- och miljödomstolarna har vi valt att avgränsa uppdraget till de mål och ärenden enligt miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen som prövas eller överprövas vid mark- och miljödomstol. Vi har valt denna avgränsning eftersom andelen mål och ärenden enligt dessa tre lagar utgör omkring 80 procent av de mål och ärenden som prövas vid mark- och miljödomstolarna. Även sett till antalet mål är dessa måltyper klart överrepresenterade. Behovet av översyn av motsvarande processuella frågor i relation till domar och beslut enligt andra lagar som prövas vid mark- och miljödomstol får tillgodoses i annan ordning.

2.3 Utredningens arbetsformer

2.3.1 Internt arbete

Vårt arbete enligt uppdraget i tilläggsdirektiven påbörjades i januari 2025. Sekretariatet har från denna tidpunkt varit bemannat med två utredningssekreterare, från den 3 februari 2025 med tre utredningssekreterare och från den 1 mars 2025 med fyra utredningssekreterare. Den sammanlagda arbetstiden inom sekretariatet har från januari 2025 till och med december 2025 varierat mellan 1,5 och 3,8 årsarbets-

⁴ Se dir. 2025:2 s. 5

⁵ Se dir. 2025:2 s. 4.

krafter. Därutöver har även vår särskilda utredare arbetat heltid med utredningen.

2.3.2 Externt arbete

Expertgrupp

Av tilläggsdirektiven framgår att vi löpande ska ha kontakt med myndigheter, berörda branschföreträdare och andra berörda aktörer.

I huvudsak har de sakkunniga och experter som förordnats av Klimat- och näringslivsdepartementet inför arbetet med ursprungsdirektiven fortsatt för arbetet med tilläggsdirektiven. Vilka personer som har varit förordnande som sakkunniga respektive experter under perioden januari till och med december 2025 framgår av betänkandets missiv.

De förordnande experterna och sakkunniga har ingått i utredningens expertgrupp. Expertgruppen har träffats vid fem tillfällen under 2025, varav två möten avsatts helt för frågorna i detta betänkande. Instansordnings- och överprövningsfrågorna har också stämts av med expertgruppen vid några tillfällen under 2024.

Särskilda informationsutbyten

Utöver expertgruppen har utredningen träffat ett antal företrädare för myndigheter, organisationer och verksamhetsutövare med koppling till de frågor som omfattas av detta betänkande. Särskilda avstämningar har hållits med de myndigheter som är särskilt berörda av frågorna i betänkandet, men som inte varit representerade i expertgruppen såsom Boverket, Domstolsverket och Lantmäteriet.

Utredningen har också träffat företrädare för Högsta domstolen, mark- och miljödomstolarna i Nacka, Umeå respektive Växjö, länsstyrelserna i Stockholms, Södermanlands och Värmlands län, Miljöprövningsdelegationerna vid länsstyrelserna i Stockholm och Malmö, länsstyrelsernas juristnätverk, Ale kommun, Arvidsjaur kommun, Sollentuna kommun, Täby kommun, Uppsala kommun, Vetlanda kommun, fastighetsägarna, energiföretagen, Initiativet Bygg i tid och byggbolagen Besqab, JM och NCC.

Våra texter om regleringen och processen i Danmark, Finland, Tyskland och Nederländerna har stämts av med berörda myndigheter i länderna.

Deltagande vid konferenser och seminarier

Utredningen har deltagit, och i flera fall även presenterat utredningens arbete, vid ett antal konferenser och seminarier i syfte att inhämta kunskap med koppling till vårt uppdrag. Med koppling till frågorna i detta betänkande har det exempelvis handlat om presentationer vid ett lunchseminarium om planfrågor den 9 juni 2025 hos Paus Åbergs Communications, Domstolsakademin den 27 augusti 2025, Nationellt ledtidsindex den 4 september 2025, Länsstyrelsen i Stockholm den 30 september, länsstyrelsernas ÖP-expertgrupp den 14 oktober 2025 och JM:s detaljplaneforum den 17 november 2025.

Inspel i övrigt

Utredningen har i arbetet med detta betänkande tagit emot ett antal skrivelser från företrädare för branschorganisationer och representanter för olika aktörer inom framför allt byggindustrin. Dessa skrivelser har bidragit med en ytterligare bild av utmaningarna inom området.

2.3.3 Analysmetoder

Inledning

För att utföra detta uppdrag har vi delat in arbetet i åtta delar. Vi har:

- kartlagt och analyserat de utmaningar som finns inom området,
- studerat äldre och gällande rätt samt förarbeten och rättspraxis,
- studerat tidigare gjorda utredningar inom området,
- sammanställt statistik avseende antal ärenden och handläggnings-tider per instans,

- studerat andra nordeuropeiska länders process för besked från det allmänna, i synnerhet Danmark, Finland, Nederländerna och Tyskland,
- tagit fram ett antal utgångspunkter för våra förslag,
- arbetat fram förslag på ny eller ändrad reglering i relation till de identifierade utmaningarna, och
- utrett konsekvenserna av förslagen.

Våra texter och förslag har stämts av vid våra expertmöten.

Kartläggning och analys av utmaningarna

En kartläggning av utmaningarna med koppling till tilläggsdirektiven påbörjades direkt i januari 2025 och pågick under större delen av utredningstiden. Syftet med kartläggningen var att få en bild av samtliga utmaningar med koppling till instansordnings- och överprövningsfrågor enligt miljöbalken, fastighetsbildningslagen och plan- och bygglagen, men också avseende planläggning enligt plan- och bygglagen rent generellt. Underlag för kartläggningen har inhämtats genom diskussioner i expertgruppen, men också via andra möten, konferenser, studiebesök och seminarier, se avsnitt 2.3.2. Underlag för kartläggningen av utmaningarna har också inhämtats genom studier av de senaste årens rättspraxis från i första hand EU-domstolen, Högsta domstolen och Mark- och miljööverdomstolen. Vilka avgöranden som omfattas av vår studie framgår i första hand av fotnotshänvisningar i kapitel 3–8.

Vår samlade bild av utmaningarna har stämts av med deltagarna i expertgruppen. Utmaningarna beskrivs i första hand i avsnitten 3.5, 4.5, 5.5, 6.5, 7.5 och 8.5.

Studie av äldre och gällande rätt samt förarbeten och rättspraxis

En övergripande studie av gällande rätt utfördes tidigt i utredningsarbetet. Syftet med studien var dels att få en övergripande bild av den nuvarande regleringen, dels att placera regelverket i en bredare

kontext. Studien resulterade i en beskrivning av gällande rätt som framgår av avsnitten 3.3, 4.3, 5.3, 6.3, 7.3 och 8.3.

I anslutning till denna studie gjorde vi också en kort genomgång av relevant historisk lagstiftning inom området. Syftet med denna fördjupning var att samla fakta om tidigare krav och reglering, men också att få en förståelse för tidigare bestämmelser och bakgrunden till tidigare reglering. Materialet är en grund för förståelsen av hur processen och regelverket har utvecklats över tid. Studien av äldre rätt återfinns i avsnitten 3.3, 4.3, 5.3, 6.3.4 och 8.3.10.

Vid beskrivningen av nuvarande regelverk och dess tillämpning har framför allt förarbeten och rättspraxis nyttjats. Ytterligare viktiga källor har varit de lagkommentarer som behandlar miljöbalken, plan- och bygglagen och andra aktuella författningar samt även vägledningsmaterial från Naturvårdsverket, Boverket och andra berörda myndigheter.

Studie av tidigare gjorda utredningar inom området

För att få en god förståelse för nuvarande regelverk och de utmaningar som tidigare har identifierats i samband med framtagande av dessa regler har vi studerat ett stort antal äldre utredningsförslag, myndighetsrapporter, remissammanställningar och andra förarbeten. Se vår översiktliga redovisning av andra utredningar och uppdrag av betydelse för vårt uppdrag i avsnitten 3.6, 5.6, 6.6, 7.6 och 8.6.

Internationell utblick

Parallellt med övrigt utredningsarbete har vi studerat motsvarande regelverk i några andra europeiska länder. I förhållande till samtliga frågeställningar har vi studerat regelverken i Danmark och Finland. Skälet för att vi valt just dessa länder är dels deras närhet till Sverige, dels att de båda är en del av Europeiska unionen och det därför finns samma krav på genomförande av unionsrätten i dessa länder som i Sverige. Utöver Danmark och Finland har vi i förhållande till några frågeställningar också valt att göra en bredare jämförelse med regelverken i fler länder inom unionen.

Syftet med den internationella utblicken har dels varit att få kunskap om alternativa processer som har sin utgångspunkt i samma

internationella krav, dels varit att få inspiration för våra överväganden och förslag.

Informationen för beskrivningen inhämtades från respektive lands officiella webbplats för de aktuella regelverken, men också genom kontakter med företrädare för respektive land. Studierna beskrivs i avsnitten 3.4, 4.4, 5.4, 6.4, 7.4 och 8.4.

Framtagande av utgångspunkter för överväganden och förslag

Under första halvan av utredningsarbetet utformade vi ett antal övergripande utgångspunkter för våra kommande överväganden och förslag. Utgångspunkterna är allmänna och tar i första hand avstamp i de grundläggande mål och den övergripande politik som finns inom området. Utgångspunkterna har stämts av med expertgruppen. Våra generella utgångspunkter framgår av avsnitt 2.5. Våra mer specifika utgångspunkter kopplade till olika sakfrågor framgår av avsnitten 3.7.2 (instansordningen), 4.6.2 (dispensgrunderna vid prövningstillstånd), 6.7.2 (avgifter vid överklagande) och 8.7.2 (detaljplaneprocessen).

Förslag till ny process och nödvändiga regeländringar

Utifrån våra framtagna utgångspunkter, vår kartläggning av utmaningarna och vår studie av gällande rätt, historisk reglering, internationella utblick m.m., har vi under den avslutande delen av utredningstiden tagit fram de förslag på författningsändringar som framgår av kapitel 1 med de motiv som framgår av avsnitten 3.7, 4.6, 5.7, 6.7, 7.7 och 8.7 samt av författningskommentaren i kapitel 11. Samtliga överväganden och förslag har stämts av med expertgruppen.

Utredning av förslagets konsekvenser

Parallellt med utarbetandet av våra överväganden och förslag har vi utrett förslagets konsekvenser. Analysen har genomförts i enlighet med kraven i våra utredningsdirektiv och i enlighet med vad som framgår av bestämmelserna om konsekvensberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar i kommittéförordningen (1998:1474) och i för-

ordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Konsekvenserna av våra förslag redogör vi för i kapitel 10.

2.3.4 Särskilt om handläggningsstatistik och övrigt underlag

Bedömning

Det finns behov av att ta ett större samlat grepp kring frågor om insamling av ärende- och handläggningsstatistik inom mark- och miljöområdet. Vid en sådan översyn bör man se över vilka uppgifter som bör sammanställas vid kommuner, länsstyrelser, domstolar och andra myndigheter. Vid översynen bör också utredas vilka uppgifter de aktuella instanserna bör redovisa till ansvarig statlig myndighet för uppföljning.

För beskrivningen av antal ärenden och handläggningstider i avsnitt 3.3.3 har vi inhämtat statistik från Naturvårdsverkets årliga redovisningar om miljöprövningens handläggningstider och Boverkets årliga redovisning av statistik kopplad till handläggningen av ärenden enligt plan- och bygglagen. Vi har också inhämtat kompletterande statistik från Domstolsverket, Mark- och miljööverdomstolen, mark- och miljödomstolarna, länsstyrelserna och 30 kommuner. Uppgifterna från kommunerna är hämtade från svaren till den enkät vi skickade till ett urval av stora, mellanstora och mindre kommuner utspridda i hela landet. Frågorna har avsett om det fanns tillgängliga uppgifter om antalet beslut meddelade med stöd av miljöbalken och tillhörande förordningar samt handläggningstiderna för dessa beslut.

Statistikuppgifterna har vi också använt oss av i vår konsekvensutredning, bl.a. när vi räknat ut ärendemängder och uppskattat resursbehov.

Vår utredning, precis som andra utredningar, har varit beroende av ett tillförlitligt underlag för att dels kunna bedöma nuläget dels för att kunna bedöma effekten av de förslag som tas fram. I detta betänkande har statistik kopplad till handläggningstider för olika typer av mål och ärenden i olika instanser varit ett viktigt underlag. Likaså kostnaderna kopplade till handläggningen samt vilka resurser i övrigt som behövs. Av vikt har även varit att kunna ta del av antal

fattade beslut hos de olika berörda instanserna, antal överklaganden som sker och hur många av dessa som ändras i en högre instans osv.

Vi kan dock konstatera att det har varit svårt att få in all den information som har efterfrågats. Anledningen till det kan vara att den aktuella myndigheten inte har ett ärendehanteringssystem som ger möjlighet att få ut sammanställda uppgifter eller att uppgifter sammanställs på ett sådant sätt att det inte går att utläsa efterfrågad information. Det har tagit mycket tid i anspråk både att få en bild av vilken information som finns att tillgå och att få denna information från berörda aktörer. Vi finner detta anmärkningsvärt då den information vi har efterfrågat är av sådan grundläggande karaktär att den borde finnas lättillgänglig för att myndigheterna och domstolarna ska kunna bedöma verksamhetens effektivitet och behov av resurser, men också för deras planering av arbetet. Dessutom borde uppgifterna finnas tillgängliga för de ansvariga statliga myndigheternas och domstolarnas uppföljning av frågorna.

En ytterligare komplexitet har varit att när vi har fått statistiska uppgifter från en myndighet har uppgifterna ofta inte stämt överens med motsvarande uppgifter från en annan myndighet. Se mer om underlaget för våra statistiska beräkningar i bilaga 3.

Vi har noterat att Boverket nyligen har tagit fram rapporten *En gemensam väg för PBL-ärenden – Klassificering och nationellt system*.⁶ I rapporten dras slutsatsen att det finns förutsättningar för en gemensam klassificering och nationellt ärendehanteringssystem för PBL-ärenden vid landets kommuner. Vi noterar också att Naturvårdsverket i rapporten *Förslag på digitala lösningar för tillsynsvägledning* har lämnat förslag på två digitala lösningar – ett för råd och stöd, och ett för uppföljning och utvärdering som ett svar på dagens utmaning att nuvarande system innebär bristande samordning och enhetlighet mellan tillsynsmyndigheterna på miljöområdet. Vi gör bedömningen att det är två bra initiativ, men att ett större samlat grepp kring frågor om insamling av ärende- och handläggningsstatistik inom hela mark- och miljöområdet behöver tas. Syftet med en sådan översyn vore att få överensstämmelse i den digitala hanteringen mellan de ärendekategorier som finns i första prövningsinstans, dvs. kommun eller statlig myndighet, och de målkategorier som finns i överprövande domstolsinstanser. Sådan överensstämmelse skulle underlätta uppföljningen av området som helhet, från ansökan till slutlig lagakraft-

⁶ Se Boverkets rapport 2025:20.

vunnen dom eller beslut. Ett sådant uppdrag bör genomföras i bred samverkan med berörda myndigheter och domstolar.

2.4 Betänkandets disposition

Betänkandet innehåller totalt 11 kapitel och följer den mall som finns för utformning av betänkanden. Inledningsvis finns en lista över de förkortningar som används i betänkandet och en sammanfattning av förslagen.

Därefter följer kapitel 1 med våra författningsförslag.

Kapitel 2 innehåller en redogörelse för utredningsuppdraget, våra arbetsformer och utgångspunkterna för våra förslag.

I kapitel 3 finns en beskrivning av gällande rätt, identifierade utmaningar och våra överväganden och förslag avseende frågan om instansordningen för ärenden som överprövas av mark- och miljödomstol.

I kapitel 4 finns en beskrivning av gällande rätt, identifierade utmaningar och våra överväganden och förslag avseende frågan om dispensgrunderna för prövningstillstånd.

I kapitel 5 finns en beskrivning av gällande rätt, identifierade utmaningar och våra överväganden och förslag avseende frågan om rätten att överklaga vissa förvaltningsbeslut till mark- och miljödomstol och frågan om formella krav på överklaganden.

I kapitel 6 finns en beskrivning av gällande rätt, identifierade utmaningar och våra överväganden och förslag avseende frågan om avgift för överklagande.

I kapitel 7 finns en beskrivning av gällande rätt, identifierade utmaningar och våra överväganden och förslag avseende frågan om tidsfrister för handläggning av överklaganden.

I kapitel 8 finns en beskrivning av gällande rätt, identifierade utmaningar och våra överväganden och förslag avseende frågor kopplade till detaljplaneprocessen.

I kapitel 9 behandlas frågor om ikraftträdande och övergångsbestämmelser för våra förslag.

Kapitel 10 innehåller vår konsekvensbeskrivning av förslagen.

Kapitel 11 innehåller författningskommentaren.

Till betänkandet finns bifogat ett särskilt yttrande, våra utredningsdirektiv och en bilaga med underlag för den statistik vi redovisar i betänkandet.

2.5 Övergripande utgångspunkter för förslagen

Bedömning

Vår övergripande utgångspunkt är att de förslag vi lämnar ska bidra till en effektivare, mer konkurrenskraftig och samtidigt rättssäker process i ärenden enligt miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen.

Ytterst är vår utgångspunkt att de förslag vi lämnar ska lösa de utmaningar som beskrivs i utredningsdirektiven (se bilaga 1), men också de därmed nära sammanhängande utmaningar som vi har identifierat under utredningsarbetets gång. Sammantaget kan det uttryckas som att vår allmänna utgångspunkt är att våra förslag ska leda fram till en effektivare, mer konkurrenskraftig och samtidigt rättssäker process i ärenden enligt miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen. Avsikten är att uppnå processer som håller en hög kvalitet och kan uppfylla syftet med processen.

När det gäller effektivitet och konkurrenskraft avses att den totala tiden, dvs från det att ett ärende eller mål inleds till dess att beslutet eller domen har fått laga kraft, ska vara så kort som möjligt och lämpligt. När det sedan gäller rättssäkerhet avser vi i detta betänkande att tillämpningen av lagarna ska vara förutsebar och effektiv samt att risken för felaktiga avgöranden ska vara liten. En viktig del av rättssäkerhetsaspekten är också att domstolens prövning sker inom rimlig tid.

De närmare utgångspunkterna för våra förslag avseende instansordningen för ärenden enligt miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen framgår av avsnitt 3.7.2. Vår utgångspunkt för förslagen avseende dispensgrunderna vid prövning av prövnings-tillstånd framgår av avsnitt 4.6.2. Våra utgångspunkter för förslagen avseende en avgift för överklagande framgår av avsnitt 6.7.2 och slutligen framgår vår utgångspunkt för förslagen avseende detaljplane-processen enligt plan- och bygglagen av avsnitt 8.7.2.

3 Instansordningen för ärenden som överprövas av mark- och miljödomstol

3.1 Kapitlets innehåll

I det här kapitlet beskriver vi inledningsvis vårt uppdrag i relation till frågan om instansordningen för ärenden som överprövas av mark- och miljödomstol. Därefter redogör vi för nuvarande bestämmelser samt ger en kort historisk tillbakablick. Vi beskriver också hur motsvarande regelverk ser ut i Danmark, Finland och Nederländerna. Därefter beskriver vi de utmaningar vi har identifierat i relation till regelverket. Vi beskriver också förslag som har lämnats av tidigare utredningar. Avslutningsvis redogör vi för våra överväganden och förslag.

3.2 Vårt uppdrag i denna del

Av våra tilläggsdirektiv framgår att vi ska utreda hur den totala handläggningstiden för överklagade detaljplaner, bygglov och ärenden om tillstånd enligt miljöbalken kan kortas, bl.a. genom en ändrad instansordning.¹

I linje med det som vi har angett i avsnitt 2.2.2 har vi valt att avgränsa uppdraget på så sätt att vi i första hand studerar instansordningen för de beslut som överklagas till mark- och miljödomstol enligt miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen (jfr 1 kap. 3 § LOM). Beträffande besluten enligt miljöbalken avser översynen i första hand sådana tillstånds- och anmälningsärenden som avser miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet, men också

¹ Se dir. 2025:2 s. 3–5.

beslut om tillsyn för sådana verksamheter. Instansordningen för andra ärenden enligt miljöbalken såsom exempelvis Skogsstyrelsens beslut i frågor om avverkning av skog enligt bestämmelserna i 12 kap. 6 § miljöbalken ingår inte i översynen.

När det gäller de få beslut som överklagas till mark- och miljödomstol enligt annan lag än miljöbalken, plan- och bygglagen eller fastighetsbildningslagen, exempelvis enligt ellagen (1997:857), mine-rallagen (1991:45), lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster ser vi inte att det finns samma behov av översyn just nu. I avsnitt 3.8 utvecklar vi vår bedömning av framtida utredningsbehov i denna del.

3.3 Gällande instansordning och kort historisk tillbakablick

3.3.1 Inledning

I detta avsnitt beskriver vi regelverket för instansordningen för beslut om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet enligt miljöbalken, beslut om detaljplan, områdesbestämmelser, lov, förhandsbesked, start- respektive slutbesked enligt plan- och bygglagen samt beslut om fastighetsbildning enligt fastighetsbildningslagen. Vi beskriver också tillgänglig statistik avseende sådan prövning.

I detta avsnitt kommer vi också kort in på regleringen om krav på prövningstillstånd innan överprövning i vissa instanser. I avsnitt 4.3 utvecklar vi beskrivningen av regleringen om prövningstillstånd ytterligare och redogör då också för prövningsgrunderna för prövningstillstånd.

I anslutning till beskrivningen av instansordningen gör vi också en kort historisk tillbakablick över hur den sett ut tidigare.

3.3.2 Hur ser instansordningen ut?

Som har nämnts inledningsvis är det i huvudsak ärenden eller beslut enligt miljöbalken och plan- och bygglagen som överklagas till mark- och miljödomstol. Dessa ärenden inleds enligt nuvarande ordning i en kommunal nämnd eller i länsstyrelse. Till mark- och miljödomstolen överklagas även vissa beslut av lantmäterimyndigheten enligt bl.a. fastighetsbildningslagen, anläggningslagen och ledningsrätts-

lagen. Därutöver förekommer överklaganden av beslut enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster.

Som vi har beskrivit i avsnitt 3.2 avgränsar vi vår översyn av instansordningen till de beslut som överklagas enligt miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen. Instansordningen för beslut enligt dessa lagar ser ut på sätt som redovisas i tabell 3.1.

Tabell 3.1 Gällande instansordning efter överklagande

Ärenden enligt miljöbalken, plan- och bygglagen
och fastighetsbildningslagen

Ärendetyp	Första instans	Andra instans	Tredje instans	Fjärde instans	Femte instans
Miljöbalken					
Tillstånd A + vv	MMD	MÖD*	HD*		
Tillstånd B	MPD	MMD	MÖD*		
Anmälan/tillsyn mfv ^{ab}	Kommun	Lst	MMD	MÖD*	
Anmälan/tillsyn vv	Lst	MMD	MÖD*		
Övriga myndighetsbeslut	Förvaltnings- myndighet	MMD	MÖD*		
Plan- och bygglagen²					
Detaljplaneärenden och områdesbestämmelser	Kommun	MMD	MÖD*	HD ⁺⁻	
Lov och förhandsbesked	Kommun	Lst	MMD	MÖD*	HD ⁺⁻
Start- och slutbesked	Kommun	Lst	MMD	MÖD*	HD ⁺⁻
Tillsyn och beslut om avgift enligt 12 kap. PBL	Kommun	Lst	MMD	MÖD*	HD ⁺⁻
Fastighetsbildningslagen					
Beslut om fastighetsbildning	Lant- mäteriet och de kommunala lantmäteri myndig- heterna	MMD	MÖD*	HD ⁺⁻	

Anm.: Tillstånd A står för tillståndspliktiga A-verksamheter, Tillstånd vv står för tillståndspliktiga vattenverksamheter. Mfv står för miljöfarlig verksamhet. En * betyder att prövningstillstånd krävs för prövning i sak. En - betyder att Mark- och miljööverdomstolen behöver besluta om en s.k. ventil för att berörda ska få överklaga domen till Högsta domstolen. En ² betyder att beslut enligt plan- och bygglagen som överklagas enligt den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunal- lagen (jfr 13 kap. 1 § PBL) inte finns med i tabellen. Ett ^a innebär att beslut om miljöstraffsavgift överklagas direkt från kommunen till mark- och miljödomstol. Ett ^b innebär att om länsstyrelsen är tillsynsmyndighet över den miljöfarliga verksamheten är länsstyrelsen första instans.

Möjligheten till överprövning av mark- och miljörättsliga avgöranden är lika gammal som mark- och miljörätten i sig. Blickar man tillbaka till tiden före miljödomstolarna och miljöbalkens ikraftträdande 1999, kan lite förenklat sägas att vattendomstolarnas avgöranden rörande vattenverksamhet överprövades i Vattenöverdomstolen vid Svea hovrätt (i dess sammansättning som vattenöverdomstol) (13 kap. 11 § i den numera upphävda vattenlagen [1983:291]), länsstyrelsens beslut i fråga om miljöfarlig verksamhet överklagades till Koncessionsnämnden för miljöskydd som var sista instans, koncessionsnämndens beslut som första instans om tillstånd till sådan verksamhet överklagades till regeringen (48 § miljöskyddslagen). Koncessionsnämndens beslut i ärenden om miljöskyddsavgift överklagades till Vattenöverdomstolen (59 § i numera upphävda miljöskyddslagen [1969:387]). Miljö- och hälsoskyddsfrågor överklagades till länsstyrelse och förvaltningsdomstol (25 § i numera upphävda hälsoskyddslagen [1982:1080]). Nuvarande instansordning för ärenden om miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet enligt miljöbalken fick sin utformning i samband med miljödomstolsreformen 1999. Sedan dess har Mark- och miljööverdomstolen (då Miljööverdomstolen) således varit slutinstans för de miljömål som överklagats till mark- och miljödomstol (då miljödomstol).

År 2007 antog riksdagen regeringens förslag att godkänna en inriktning för det fortsatta arbetet med en ny instansordning för ärenden enligt plan- och bygglagen som innebar att även sådana ärenden skulle prövas av miljödomstol.² Instansordningen för de aktuella ärendetyperna enligt plan- och bygglagen fick sedan nuvarande utformning i samband med mark- och miljödomstolsreformens ikraftträdande den 2 maj 2011.³ Tidigare överklagades sådana beslut till förvaltningsdomstol respektive regeringen. En ändring av instansordningen för beslut om detalplaner respektive områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen, som innebar att länsstyrelsen slopades som överprövande instans vid överklagande av sådana planer, genomfördes från den 1 juni 2016.⁴

Fastighetsbildningsfrågor prövades före 2011 i de s.k. fastighetsdomstolarna (15 kap. fastighetsbildningslagen i dess lydelse före den 2 maj 2011). Fastighetsdomstolarna var särskilda domstolar knutna

² Se prop. 2006/07:98, bet. 2006/07:CU31, rskr. 2006/07:191.

³ Se prop. 2009/10:215.

⁴ Se prop. 2015/16:55.

till vissa tingsrätter och de handlade vissa mål med fastighetsrättslig anknytning. Som första instans dömde fastighetsdomstolarna i bl.a. tomträttsmål, expropriationsmål, klander av stämmobeslut och vissa mål och ärenden enligt plan- och bygglagen. Som överklagandeinstans handlade fastighetsdomstolarna bl.a. mål enligt fastighetsbildningslagen, anläggningslagen och ledningsrättslagen.⁵ Fastighetsdomstolarna ersattes den 2 maj 2011 av mark- och miljödomstolarna. Dessa prövar överklaganden enligt fastighetsbildningslagen oavsett om beslutet har fattats av det statliga Lantmäteriet eller av en kommunal lantmäterimyndighet.

År 2017 ändrades instansordningen för vissa ändringar och tillägg avseende särskilda rättsmedel. Ändringarna innebar att Mark- och miljööverdomstolen blev behörig domstol för mål om särskilda rättsmedel avseende kommunala beslut, som vid ett överklagande till domstol skulle ha prövats av en mark- och miljödomstol. Sådana mål om särskilda rättsmedel prövades tidigare av Högsta domstolen, men prövas sedan den 1 juni 2017 av Mark- och miljööverdomstolen (6 kap. 1 § LOM).⁶

3.3.3 Statistik avseende antalet ärenden och handläggningstider per måltyp och instans

Inledning

I detta avsnitt beskriver vi det genomsnittliga antalet beslut i ärenden och mål enligt miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen per ärende- eller måltyp och år per prövningsinstans. Vi beskriver också den genomsnittliga handläggningstiden per ärende- eller måltyp och år. Statistiken avser i huvudsak perioden 2020–2024. Statistiken avser tiden från när ett ärende inleds till beslut i första instans samt i förekommande fall tiden från överklagande till dom eller slutligt beslut i överinstans.

Statistiken är hämtad från de sammanställningar som finns hos Naturvårdsverket (ärenden enligt miljöbalken), Boverket (ärenden enligt plan- och bygglagen) samt de kommunala lantmäterimyndigheterna och Lantmäteriet (ärenden enligt fastighetsbildningslagen).

⁵ Se prop. 2009/10:215 s. 99.

⁶ Se prop. 2016/17:95 s. 8–11.

Vi har också sammanställt tillgängliga uppgifter vid Högsta domstolen, Mark- och miljööverdomstolen och Domstolsverket.

Det underlag som statistiken är baserad på finns i tabell 1–32 samt 74 och 76 i bilaga 3. När det i anmärkningen till respektive tabell står att uppgift saknas är detta en följd av att uppgiften saknas både hos den eller de aktuella prövningsinstanserna och hos den statliga myndighet som ansvarar för sakområdet. När det i anmärkningen till respektive tabell står att uppgiften inte är aktuell är detta en följd av att den aktuella instansen inte prövar den aktuella ärende- eller måltypen.

Det genomsnittliga antalet beslut och domar per år

Tabell 3.2 Beslut och domar enligt miljöbalken

Statistiken avser perioden 2020–2024

Ärendetyp	Kommun	Länsstyrelse/MPD	MMD	MÖD	HD
Tillstånd A	X	X	49	17	0
Tillstånd vv	X	X	192	42	1,6
Tillstånd B	X	262	–	–	X
Beslut som inleds i Ist	X	ca 40 000			X
Beslut som inleds i kommun	–	2 704	2 285*	ca 800*	X
Totalt antal					
M-mål/ärenden	–	–	3 225 ²	1 038 ²	1,6

Anm.: – uppgift saknas, X uppgift ej aktuell, * uppgifterna avser båda måltyperna, men också andra måltyper som prövats av annan statlig myndighet än Ist,² i uppgiften ingår alla måltyper som räknas som M-mål i domstol, dvs. även exempelvis stämningssmål enligt MB.

Tabell 3.3 Beslut och domar enligt plan- och bygglagen

Statistiken avser perioden 2020–2024

Ärendetyp	Kommun	Länsstyrelse	MMD ²	MÖD	HD
Detaljplaner	1 129	X	310	151	1
Lov/förhandsbesked	81 428	3 142			3
Start-/slutbesked	170 481	120	1 399 ²		0
Tillsyn	ca 3 800	926	213	808 ^a	0
Totalt antal					
P-mål/ärenden	256 838	4 188	2 533	1 194	5*

Anm.: X uppgift ej aktuell, * alla P-mål i vilka HD har meddelat prövningstillstånd, ² avser både lov och start/slutbesked, ^a uppgifterna avser samtliga tre måltyper.

Tabell 3.4 Beslut och domar enligt fastighetsbildningslagen

Statistiken avser perioden 2020–2024

	KLM/Lantmäteriet	MMD	MÖD	HD
F-mål där MMD är första instans	X	301	ca 45	0,6
Överklagade F-mål	18 484 (4 700 + 13 784)	1 196	ca 300	0,8
Totalt antal F-mål/ärenden	–	1 497	347	1,2*

Anm.: KLM står för den kommunala lantmäterimyndigheten som i vissa kommuner är första beslutande instans i stället för Lantmäteriet, – uppgift saknas, X uppgift ej aktuell, * alla F-mål.

Handläggningstiden per ärende- och måltyp och instans

För redovisningen av handläggningstiderna har vi tagit del av underlag från Domstolsverket, Naturvårdsverket och Boverket. För handläggningstiderna vid Mark- och miljööverdomstolen respektive Högsta domstolen baseras uppgifterna i huvudsak på information från respektive domstol. Avseende länsstyrelserna har vi tagit del av deras årsredovisningar. Vi har också fått uppgifter från länsstyrelserna avseende antalet meddelade beslut enligt miljöbalken som länsstyrelserna fattar i egenskap av första instans. Avseende kommunerna har vi skickat ut en särskild enkät med frågor om handläggningstiderna till 30 kommuner och tagit del av Boverkets rapporter och statistik avseende handläggningstider.

Tabell 3.5 Ärenden och mål enligt miljöbalken

Statistiken avser handläggningstiden i månader per ärende eller mål i genomsnitt för perioden 2020–2024

Ärendetyp	Kommunen	Länsstyrelsen/MPD	MMD	MÖD till PT	MÖD till dom	HD till PT ^a	HD till dom ^a
Tillstånd A	X	X	ca 15	4,4**	17**	4,7**	–
Tillstånd vv	X	X	ca 12	4,4**	17**	4,7**	–
Tillstånd B	X	10	ca 6*	3 ²	12 ²	X	X
Ärenden som inleds i Ist	–	–	4,2 ²	3 ²	12 ²	X	X
Ärenden som inleds i kommun	–	4,4	4,2 ²	3 ²	12 ²	X	X

Anm.: X uppgift ej aktuell, – uppgift saknas, * uppgiften avser bara 2022–2024, ** avser samtliga ansökningsmål, ²avser genomsnittsvärde för samtliga överklagade M-mål dvs. samtliga ärenden som inleds vid en kommun eller annan förvaltningsmyndighet har räknats med. ^a avser enbart 2024. Inga ansökningsmål beviljades prövningstillstånd i Högsta domstolen under 2024.

Tabell 3.6 Ärenden och mål enligt plan- och bygglagen

Statistiken avser handläggningstiden i månader per ärende eller mål i genomsnitt för perioden 2020–2024

Ärendetyp	Kommunen	Länsstyrelsen	MMD	MÖD tid till PT	MÖD tid med beviljat PT ²	HD tid till PT	HD tid med beviljat PT ^a
Detalplaner	12–42	X	6,2	3,8	13,6	ca 4	ca 14
Lov/förhandsbesked	ca 2,5	2,5–5,7	4,2 ²	3,2 ²	12,1 ²	ca 3	ca 7,5
Start-/slutbesked	–	2,5–5,7	4,2 ²	3,2 ²	12,1 ²	ca 7	–
Tillsyn	–	2,5–5,7	4,2 ²	3,2 ²	12,1 ²	ca 5 ^o	ca 12

Anm.: – uppgift saknas, X uppgift ej aktuell, ² avser samtliga överklagade P-mål, ^a avser perioden 2014-04-01 – 2024-04-01, ^o avser enbart två avgöranden under aktuell tidsperiod.

Tabell 3.7 Ärenden och mål enligt fastighetsbildningslagen

Statistiken avser handläggningstiden i månader per ärende eller mål i genomsnitt för perioden 2020–2024

Ärendetyp	Lantmäteriet	MMD	MÖD tid till PT	MÖD tid med beviljat PT	HD tid till PT	HD tid med beviljat PT
Fastighets bildningsbeslut	ca 6–17	4,3	3,4	13	ca 7	ca 16

Anm.: Handläggningstiden i Högsta domstolen avser även förstainstansmål och avser perioden 2014-04-01–2024-04-01.

3.3.4 Krav på instansordning i internationell rätt

Europakonventionen

Konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) från 1950 innehåller ett antal mänskliga rättigheter såsom exempelvis rätten till liv, förbud mot tortyr och förbud mot slaveri och tvångsarbete. I artikel 6 regleras rätten till en rättvis rättegång. Av artikelns första punkt framgår bl.a. att var och en vid prövningen av hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom eller henne för brott, ska vara berättigad till en rättvis och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag.

Tillgången till rättslig prövning är en grundläggande princip som gör det möjligt att förverkliga andra rättigheter. Sverige har åtagit sig att följa Europakonventionen och dess rättspraxis, vilket innebär att svenska domstolar och myndigheter måste respektera de rättigheter som konventionen skyddar. Sverige har också inkorporerat Europakonventionen i svensk lag genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Europadomstolen prövar klagomål om påstådda kränkningar av konventionen, men överklagandemöjligheten är inte generell. Eftersom Europadomstolen inte är en överinstans till nationella domstolar kan den inte heller upphäva eller ändra nationella domslut. Eventuella konventionskränkningar får således gottgöras på annat sätt, normalt genom en skadeståndsskyldighet för konventionsstaten.

Århuskonventionen

Århuskonventionen är en FN/UNECE-konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor. Konventionen trädde i kraft 2001. Sverige ratificerade konventionen 2005.⁷ I dag har konventionen 47 parter från Europa och Centralasien. Även EU har ratificerat konventionen.⁸ Konventionen grundas på princip 10 i Riodeklarationen.

Konventionen består av tre olika delar (pelare). Den första pelaren avser allmänhetens rätt till miljöinformation som finns hos myndigheter. Den andra pelaren avser allmänhetens rätt att delta i beslutsprocesser. Den tredje pelaren avser allmänhetens rätt att få vissa frågor prövade av en självständig instans.

I detta sammanhang är det i första hand artikel 9 om tillgången till rättslig prövning i den tredje pelaren som är av intresse. Av artikel 9 framgår följande.

1. Varje part skall inom ramen för sin nationella lagstiftning se till att den som anser att hans eller hennes begäran om information enligt artikel 4 har lämnats utan avseende, felaktigt avslagits helt eller delvis, besvarats otillräckligt eller på annat sätt inte har behandlats i enlighet med bestämmelserna i den artikeln, kan få detta prövat av domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag.

I de fall en part föreskriver en sådan domstolsprövning skall den se till att den berörda personen även har rätt till ett snabbt, lagstadgat förfarande, avgiftsfritt eller till en låg avgift, för att få sin sak omprövad av myndigheten eller prövad av ett annat oberoende och opartiskt organ än en domstol.

Slutgiltiga beslut enligt denna punkt skall vara bindande för den myndighet som förvarar informationen. Motiveringen skall vara skriftlig, åtminstone när tillgång till information nekas enligt denna punkt.

2. Varje part skall inom ramen för sin nationella lagstiftning se till att den berörda allmänhet

a) som har ett tillräckligt intresse, eller

b) som hävdar att en rättighet kränks, när detta utgör en förutsättning enligt en parts förvaltningsprocessrättsliga lagstiftning, har rätt att få den materiella och formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av artikel 6 eller, om detta föreskrivs i nationell rätt och utan att det påverkar tillämpningen av punkt 3, andra tillämpliga bestämmelser i denna konvention prövad av domstol

⁷ Se prop. 2004/05:65.

⁸ Se Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG.

eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag.

Vad som utgör tillräckligt intresse och kränkning av en rättighet skall avgöras i enlighet med nationell rätt och i överensstämmelse med målet att ge den berörda allmänheten en omfattande tillgång till rättslig prövning inom ramen för denna konvention. Icke-statliga organisationer som uppfyller de krav som avses i artikel 2.5 skall för detta ändamål anses ha ett sådant tillräckligt intresse som avses i a. Sådana organisationer skall även anses ha rättigheter som kan kränkas i den mening som avses i b.

Bestämmelserna i denna punkt skall inte utesluta möjligheten att en förvaltningsmyndighet gör en preliminär prövning, och skall inte heller påverka kravet att saken får prövas i domstol först efter det att de administrativa prövningsförfarandena är uttömda, om den nationella rätten innehåller ett sådant krav.

3. Varje part skall dessutom, utan att det påverkar tillämpningen av de prövningsförfaranden som avses i punkterna 1 och 2, se till att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt har rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning.

4. De förfaranden som avses i punkterna 1–3 skall, utan att det påverkar tillämpningen av punkt 1, erbjuda tillräckliga och effektiva rättsmedel, inbegripet förelägganden där så är lämpligt, och vara objektiva, rättvisa, snabba och inte oöverkomligt kostsamma. Beslut som fattas enligt denna artikel skall meddelas eller registreras skriftligen. Beslut av domstol och, när så är möjligt, av andra organ, skall vara tillgängliga för allmänheten.

5. För att göra bestämmelserna i denna artikel ännu effektivare skall varje part se till att allmänheten informeras om tillgången till prövning i domstol eller i administrativ ordning, och överväga att införa lämpliga stödåtgärder som kan undanröja eller minska ekonomiska och andra hinder för utnyttjandet av tillgången till rättslig prövning.

Århuskonventionen är genomförd i svensk rätt genom bestämmelser i bl.a. 2 kap. regeringsformen, 2 kap. tryckfrihetsförordningen, lagen (1994:1219) om den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, förvaltningslagen (2017:900), lagen (2005:181) om miljöinformation hos vissa enskilda organ, offentlighet- och sekretesslagen (2009:400) och lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital service. Delar av konventionens bestämmelser finns genomförda genom bl.a. bestämmelserna om miljöbedömningar i 6 kap. och bestämmelserna om miljöprövningen i exempelvis 16, 22 och 24 kap. miljöbalken och 13 kap. 12 och 13 §§ plan- och bygglagen.

I vårt utredningsarbete om instansordningen har i första hand frågor med koppling till allmänhetens rätt att få vissa frågor prövade av en självständig instans uppkommit. Se mer om detta i avsnitt 3.7.2.

3.3.5 Generellt om länsstyrelsens överprövning

Som har nämnts i avsnitt 3.3.2 överklagas som huvudregel kommunala nämnders beslut enligt miljöbalken och plan- och bygglagen till länsstyrelsen (19 kap. 1 § MB och 13 kap. 3 § PBL). Detta gäller dock inte för kommunala beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser som överklagas direkt till mark- och miljödomstol (13 kap. 2 a § PBL). Att överklaga en förvaltningsmyndighets avgörande till en annan förvaltningsmyndighet var tidigare närmast en huvudregel inom den offentliga rätten. Även om rätten att överklaga förvaltningsbeslut till förvaltningsdomstol successivt kom att införas genom bestämmelser i respektive specialförfattning från 1970-tal och framåt, skulle det dröja till 1998 innan domstolsprövning blev huvudregel och därmed kom att gälla om inte annat uttryckligen stadgades i specialförfattning. Rätten till domstolsprövning återfinns i dag i 40 § förvaltningslagen, som anger att beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Förvaltningslagen är dock subsidiär vilket innebär att för det fall en speciallag innehåller en annan regel om överklagande gäller den i stället för regeln i förvaltningslagen (4 § FL). Sådana specialregler finns på ett förhållandevis stort antal områden inom den offentliga rätten. Några av dem innebär att en kommunal eller statlig förvaltningsmyndighets beslut överklagas till länsstyrelse, se t.ex. 10 kap. 5 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, 31 § livsmedelslagen (2006:804) och 73 § väglagen (1971:948).

3.3.6 Generellt om mark- och miljödomstolarnas överprövning

Mark- och miljödomstolarna fick sin nuvarande rättsliga reglering i samband med mark- och miljödomstolsreformens ikraftträdande den 2 maj 2011.⁹ Mark- och miljödomstolsreformen innebar i huvudsak att landets miljödomstolar slogs samman med fastighetsdomstolarna

⁹ Se prop. 2009/10:215.

och blev fem mark- och miljödomstolar samt att Miljööverdomstolen blev Mark- och miljööverdomstolen. Vidare innebar reformen att kommunala beslut enligt plan- och bygglagen som överklagats till länsstyrelse, skulle överklagas vidare till mark- och miljödomstol i stället för till förvaltningsdomstol respektive regeringen. Observera dock att sedan den 1 juni 2016 överklagas beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser direkt till mark- och miljödomstol och inte först till länsstyrelse (13 kap. 1–3 §§ PBL).¹⁰ Dessutom ersattes förvaltningsprocesslagen (1971:291) av lagen (1996:242) om domstolsärenden som processordning för mark- och miljödomstolarna i överklagade mål.¹¹ Ytterligare processuella bestämmelser återfinns – förutom i respektive specialförfattning – i lagen om mark- och miljödomstolar.

Mark- och miljödomstolarna är särskilda domstolar med visst exklusivt kompetensområde och är en del av tingsrätterna i Nacka, Umeå, Vänersborg, Växjö och Östersund. Som vi beskrev i avsnitt 3.3.2 handlägger mark- och miljödomstolarna i huvudsak mål enligt miljöbalken, plan- och bygglagen, lagen om allmänna vattentjänster och fastighetsbildningslagen (se mer om måltyperna nedan). Mark- och miljööverdomstolen är en av flera avdelningar på Svea hovrätt.

3.3.7 Generellt om Mark- och miljööverdomstolens överprövning

Mark- och miljööverdomstolen har varit slutinstans för de miljömål som överklagats till mark- och miljödomstol sedan miljödomstolsreformen 1999. Detsamma har gällt för va-målen. Mark- och miljööverdomstolen har vidare varit slutinstans för de flesta mål enligt plan- och bygglagen sedan 2011.

Huvudregeln är att mål som har överklagats till mark- och miljödomstol och som sedan överklagas till Mark- och miljööverdomstolen inte får överklagas vidare till Högsta domstolen. Mark- och miljööverdomstolen får dock enligt 5 kap. 5 § lagen om mark- och miljödomstolar tillåta att en dom eller ett beslut i annat mål än mål enligt miljöbalken, exempelvis mål enligt plan- och bygglagen, överklagas till Högsta domstolen, om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av Högsta domstolen. Vi kan konstatera att Mark- och miljööverdomstolen har varit återhållsam

¹⁰ Se prop. 2015/16:55.

¹¹ Se prop. 2009/10:215.

med att använda denna möjlighet att ge ventil för överprövning. Den har endast nyttjats i omkring 140 mål sedan den 1 januari 2012. Vidare har Högsta domstolen endast meddelat prövningstillstånd i omkring 50 av dessa mål (se statistiken i avsnitt 3.3.3).

3.3.8 Överprövning enligt miljöbalken

När det gäller ärenden enligt miljöbalken som inleds hos en kommun utgörs dessa i huvudsak av kommunala miljönämnders beslut om prövning av sådana miljöfarliga verksamheter som i miljöprövningsförordningen har betecknats med ett C, dvs. anmälningsspliktiga verksamheter. Beslut om föreläggande eller förbud som meddelas inom ramen för ett anmälningsärende överklagas till länsstyrelsen och därefter till mark- och miljödomstol och Mark- och miljööverdomstolen (19 kap. 1 § MB). Detsamma gäller de beslut som en kommunal nämnd fattar inom ramen för sitt tillsynsansvar enligt miljöbalken. Likaså kan miljönämnden fatta beslut om tillstånd för bl.a. enskilt avlopp, bergvärme eller innehav av vissa djur. Även dessa beslut kan överklagas till länsstyrelsen och därefter vidare enligt nämnd instansordning.

Kommuners beslut i fråga om strandskyddsdispens kan också överklagas enligt nämnda instansordning. I de fall kommunen beviljar en strandskyddsdispens finns särskilda regler om att länsstyrelsen ska pröva samtliga kommunala beslut inom viss tid. Inom tre veckor ska länsstyrelsen i dessa fall pröva om det finns skäl att anta att det inte finns förutsättningar för dispensen, eller om en brist i ärendets handläggning kan ha haft betydelse för utgången i frågan om dispensen (19 kap. 3 a och 3 b §§ MB). Denna prövning förutsätter således inte ett överklagande. Länsstyrelsens beslut att upphäva ett kommunalt beslut om att bevilja strandskyddsdispens kan överklagas till mark- och miljödomstol.

Ett beslut om artskyddsdispens eller Natura 2000-tillstånd prövas av länsstyrelsen som första instans i de fall det inte prövas inom ramen för ett tillståndsärende eller mål. Dessa beslut kan också överklagas till mark- och miljödomstol.

Vad gäller beslut om miljöstraffsavgifter fattas dessa beslut av tillsynsmyndigheten (30 kap. 3 § MB). Tillsynsmyndighetens beslut överklagas i dessa fall direkt till mark- och miljödomstolen

(30 kap. 5 § MB). Det innebär att instansordningen kan vara direkt från kommunen till mark- och miljödomstolen. Är det ett beslut om miljöstraffavgift som har fattats av Försvarsinspektören för hälsa och miljö ska beslutet överklagas till mark- och miljödomstol och domstolen ska därefter med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för prövning (21 kap. 7 § andra stycket MB). Enligt 21 kap. 7 § andra stycket miljöbalken ska mark- och miljödomstolen i ett mål som har överklagats dit och som avser en statlig myndighets beslut som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt överlämna ärendet till regeringen för prövning med eget yttrande. I dessa fall finns det alltså inget utrymme för bedömning och bestämmelsen innebär att mark- och miljödomstolen inte till någon del ska pröva målet. Mark- och miljödomstolen är inte heller behörig att pröva frågor om inhibition eller i övrigt förordna rörande saken. Regeringens beslut går inte att överklaga. Däremot är det möjligt att ansöka om rättsprövning av regeringens beslut vid Högsta förvaltningsdomstolen.

Kommuner och länsstyrelser kan även fatta beslut om olika sorters områdesskydd enligt 7 och 8 kap. miljöbalken. Kommunens beslut med stöd av 7 kap. miljöbalken kan också avse bildande, ändring eller upphävande av t.ex. naturreservat, biotopskyddsområden, eller strandskyddsområden. Dessa beslut överklagas till länsstyrelsen och därefter till regeringen. I de fall länsstyrelsen beslutar i fråga om naturreservat överklagas dessa som huvudregel till regeringen.

Mark- och miljödomstol prövar också mål enligt miljöbalken som första instans. Det handlar exempelvis om ansökningar om tillstånd för vissa miljöfarliga verksamheter, s.k. A-verksamheter samt vattenverksamheter, men också stämningsmål och vitesmål. Domstolens avgörande i sådana mål överprövas av Mark- och miljööverdomstolen.

3.3.9 Överprövning enligt plan- och bygglagen

När det gäller överprövning i länsstyrelse och därefter i domstol av beslut enligt plan- och bygglagen, handlar det om den kommunala byggnadsnämndens beslut om bygglov, marklov, rivningslov eller förhandsbesked enligt 9 kap. plan- och bygglagen. Vidare handlar det om byggnadsnämndens beslut i egenskap av tillsynsmyndighet, t.ex. förelägganden och förbud och påförande av byggsanktions-

avgift enligt 11 kap. plan- och bygglagen. Det handlar dessutom om vissa beslut om start- och slutbesked enligt 10 kap. plan- och bygglagen, liksom om beslut om lovavgifter och andra typer av handläggningsavgifter enligt 12 kap. plan- och bygglagen. Kommunen fattar även beslut som rör vissa anmälningspliktiga åtgärder, bl.a. om uppförande av vissa bygglovsbefriade komplementbyggnader, men även vissa andra åtgärder. Inför startbesked för en anmälningspliktig åtgärd bedöms i första hand förutsättningarna att uppfylla vissa s.k. tekniska egenskapskrav (8 kap. 4 § PBL). Att överprövningen av sådana beslut sker vid länsstyrelse följer av 13 kap. 3 § plan- och bygglagen.

För vissa andra kommunala beslut finns en annan instansordning. För exempelvis beslut om översiktsplan och regionplan gäller att sådana beslut ska överklagas i den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725), tidigare kallat kommunalbesvär (13 kap. 1 § PBL). Överklagande görs då till förvaltningsrätten. I 13 kap. 2 § plan- och bygglagen anges även att vissa kommunala beslut inte får överklagas alls.

Av 13 kap. 2 a § plan- och bygglagen framgår att kommunala beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser överklagas direkt från kommun till mark- och miljödomstol.

Mark- och miljödomstol prövar också vissa frågor enligt plan- och bygglagen som första instans. Detta gäller exempelvis ansökningar om utdömmande av vite. Domstolens avgörande i sådana mål överprövas av Mark- och miljööverdomstolen.

Enligt 11 kap. 10 och 11 §§ plan- och bygglagen ska länsstyrelsen inom tre veckor besluta om den ska överpröva en kommuns beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser. Länsstyrelsens beslut att helt eller i en viss del upphäva kommunens beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser får överklagas hos regeringen (13 kap. 5 § PBL).

Regeringen ska även pröva samtliga beslut som har överklagats till mark- och miljödomstol och som rör en fråga som har särskild betydelse för Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt. Domstolen ska i dessa fall överlämna ärendet till regeringen (13 kap. 7 § PBL). Av förarbetena framgår att med frågor av särskild betydelse för Försvarsmakten avses sådana allmänna lämplighetsfrågor som rör lokaliseringen antingen av anläggningar för försvarets ändamål eller av byggnader eller verk-

samheter som kan påverka utnyttjandet av försvarets anläggningar.¹² Utrymmet för när ett överlämnande ska ske är alltså mer begränsat än för beslut enligt miljöbalken och något yttrande behöver inte heller överlämnas tillsammans med överklagandet till regeringen (jfr 21 kap. 7 § andra stycket MB).

3.3.10 Överprövning enligt fastighetsbildningslagen m.m.

Fastighetsmålen i mark- och miljödomstolen utgörs i huvudsak av överklagade beslut från lantmäterimyndighet (antingen kommunal lantmäterimyndighet eller det statliga Lantmäteriet). Fastighetsmålen prövades tidigare av fastighetsdomstolen efter överklagande. Fastighetsdomstolen var på samma sätt som mark- och miljödomstolen en del av en tingsrätt. Den fanns dock på fler ställen i landet än vad mark- och miljödomstolarna finns i dag. Fastighetsmålen kan avse överklagade fastighetsbildningsbeslut som t.ex. avstyckning, sammanläggning, fastighetsreglering och bildande av officiälservitut. De kan även avse beslut om inrättande av en gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen eller upplåtelse av ledningsrätt enligt ledningsrättslagen. Slutligen kan även överklagade fakturor till följd av debitering av förrättningskostnader överklagas till mark- och miljödomstol.

Mark- och miljödomstol är även första instans i vissa F-mål. Det kan avse tomträttsmål enligt jordabalken och klander mål enligt lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter. Det finns även andra F-mål, bl.a. mål enligt plan- och bygglagen som rör ersättning m.m. såsom mål om planskada enligt 14 kap. plan- och bygglagen eller jämkning av ersättning för gatukostnader (15 kap. 10 § PBL) där en enskild väcker talan mot kommunen.

Vissa av lantmäterimyndighetens beslut ska överklagas särskilt till mark- och miljödomstolen (15 kap. 2 § FBL, 4 kap. LOM och 37 § ÄL). För mark- och miljödomstolens avgöranden i vissa av dessa frågor råder dock ett förbud mot överklagande (17 kap. 2 § andra stycket FBL). Lantmäterimyndighetens beslut om att avvisa ett överklagande får exempelvis inte överklagas efter det att mark- och miljödomstolen har prövat avvisningsbeslutet. Detsamma gäller lantmäterimyndighetens beslut om förtida tillträde (15 kap. 3 § och 17 kap. 2 § andra stycket FBL).

¹² Se prop. 2002/03:27 s. 22.

Några beslut av Lantmäteriet överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Detta gäller exempelvis för beslut enligt 12 § lagen om fastighetsregister (2000:224). Vår översyn omfattar inte dessa beslut.

3.3.11 Överprövning enligt några andra lagar

Ellagen

Av 13 kap. 5 § ellagen framgår vilka beslut av nätmyndigheten som får överklagas till regeringen. Övriga beslut av nätmyndigheten överklagas till mark- och miljödomstol (13 kap. 6 § ellagen). Energimarknadsinspektionens beslut om nätkoncessioner överklagas som huvudregel till Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt.

Minerallagen

Enligt 16 kap. 1 § minerallagen överklagas vissa beslut av bergmästaren till mark- och miljödomstol. Det handlar om beslut om fastställande av en arbetsplan för undersökningsarbete enligt 3 kap. 5 d §, ersättning enligt 7 kap. 1 eller 2 § minerallagen, beslut om mineralersättning enligt 7 kap. 7 § minerallagen och beslut enligt 8 kap. 7 § minerallagen. Även beslut av förrättningsmyndigheten i ärenden om markanvisning överklagas till mark- och miljödomstol.

Lagen om allmänna vattentjänster

I va-mål enligt lagen om allmänna vattentjänster är mark- och miljödomstolen normalt första instans. Dessa mål inleds genom en ansökan om stämning och prövas, med vissa undantag, som ett dispositivt tvistemål med indispositiva inslag. Endast när kommunen överklagar länsstyrelsens beslut om föreläggande att inrätta eller utöka ett verksamhetsområde för en va-anläggning utgör det ett överklagat mål i mark- och miljödomstolen (6, 51 och 52 §§ LAV).

3.3.12 Prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen

Av regeringsformen framgår att rätten att få ett mål prövat endast kan begränsas såvitt avser prövning i Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen, hovrätt eller kammarrätt. En sådan begränsning måste dessutom framgå av lag (11 kap. 1 § RF). En sådan begränsning kan formuleras genom krav på prövningstillstånd eller förbud mot att överklaga, ett s.k. fullföljdsförbud.

Mark- och miljööverdomstolen är en särskild domstol placerad på en av flera avdelningar på Svea hovrätt. Rätten att överklaga till Mark- och miljööverdomstolen har som huvudregel förenats med ett krav på prövningstillstånd. Det gäller dock inte överklagade beslut från arrendenämnden (8 kap. 31 a § andra stycket JB) eller beslut att inte lämna ut en handling som mark- och miljödomstol har fattat med stöd av offentlighets- och sekretesslagen (6 kap. 8 § OSL). För ansökan om extraordinära rättsmedel där Mark- och miljööverdomstolen är första instans krävs inte heller prövningstillstånd (resning, domvilla och återställande av försutten tid). Överklaganden av mark- och miljödomstolarnas avgöranden i alla andra måltyper kräver alltså prövningstillstånd för att prövas av Mark- och miljööverdomstolen.

Som vi har redogjort för kan således Mark- och miljööverdomstolen vara allt från första till fjärde instans. I fråga om rollen som överprövande instans kan de mål som domstolen hanterar ha prövats i mellan en och tre instanser innan målet hamnar hos domstolen. De mål som har överklagats till mark- och miljödomstol handläggs huvudsakligen enligt lagen om domstolsärenden. Vid överklagande av sådana mål gäller detsamma för prövningen i Mark- och miljööverdomstolen. För dessa mål framgår grunderna för prövningstillstånd av 39 § lagen om domstolsärenden. För de mål där mark- och miljödomstolen i stället är första instans handläggs dessa mål enligt rättegångsbalken. Skälen för prövningstillstånd framgår då av 49 kap. 14 § rättegångsbalken. Skälen för prövningstillstånd är dock desamma oavsett med stöd av vilket regelverk som målet handläggs. Så kallat partiellt prövningstillstånd kan beviljas enligt både lagen om domstolsärenden och rättegångsbalken. Det innebär att prövningen kan begränsas till att gälla en viss del av en dom eller ett slutligt beslut (49 kap. 14 a § RB som ÄL också hänvisar till). I kapitel 4 utvecklar vi vilka dispensgrunder som finns.

Det generella kravet på prövningstillstånd i hovrätt infördes i november 2008 som ett led i det utvidgade och förändrade systemet för prövningstillstånd i hovrätt. Motiven ger inte någon närmare ledning för reglernas uttolkning just inom miljörätten.

Statistik om prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen

Vi har tagit fram statistik för hur stor andel av vissa miljöbalksmål och samtliga plan- och byggmål som har getts prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen under perioden 2020–2024. Vi har haft tillgång till siffor för varje år, men redogör nedan för de genomsnittliga siffrorna under perioden. Mark- och miljööverdomstolen har tillhandahållit siffor avseende antal mål där domstolen tagit ställning i frågan om prövningstillstånd. Det motsvarar alltså inte antal inkomna mål. De mål där överklagandet har avvisats eller återkallats innan frågan om prövningstillstånd prövats omfattas inte av den redogjorda statistiken nedan.

Beträffade ansökningsmål för miljöfarlig verksamhet, där alltså mark- och miljödomstolen har varit första instans för tillståndsprövningen, har Mark- och miljööverdomstolen tagit ställning till frågan om prövningstillstånd i cirka 24 mål i genomsnitt per år under perioden och gett prövningstillstånd i cirka 13 mål, vilket motsvarar 53 procent. Motsvarande siffra för tillstånd till vattenverksamhet är 38 mål per år där Mark- och miljööverdomstolen tagit ställning till frågan om prövningstillstånd. I 14 av dessa har domstolen gett prövningstillstånd, vilket motsvarar 37 procent. För tillstånd till miljöfarlig verksamhet, s.k. B-verksamheter, som har prövats av miljöprövningsdelegation i första instans har Mark- och miljööverdomstolen tagit ställning till frågan om prövningstillstånd i 61 mål per år under perioden och gett prövningstillstånd i 13 mål, vilket motsvarar 22 procent.

Även för plan- och byggmål har vi siffor för perioden 2020–2024 avseende lov- och förhandsbesked, tillsyn och planer. Vi har även siffor för start- och slutbesked, men då endast för åren 2022–2023. Dessa mål är få och vi kommer därför inte att redogöra för statistiken beträffande start- och slutbesked.

Vad gäller lov- och förhandsbesked har antalet mål där Mark- och miljööverdomstolen har tagit ställning i fråga om prövningstillstånd uppgått till i genomsnitt 651 mål per år. Mark- och miljööverdom-

stolen har gett prövningstillstånd i 92 mål, vilket motsvarar 14 procent. Vad gäller tillsyn har domstolen tagit ställning till frågan om prövningstillstånd i genomsnitt 117 mål per år och gett prövningstillstånd i 28 mål, vilket motsvarar 17 procent.

Vad gäller planer har Mark- och miljööverdomstolen under den angivna perioden prövat frågan om prövningstillstånd i genomsnitt i 116 mål per år. Prövningstillstånd har getts i 28 mål per år, vilket motsvarar 18 procent.

3.3.13 Överklagande till Högsta domstolen

I mål som har inletts i mark- och miljödomstol kan Mark- och miljööverdomstolens avgöranden överklagas till Högsta domstolen utan begränsning. Detta framgår av 1 kap. 2 § andra stycket lagen om mark- och miljödomstolar. Däremot krävs det alltid prövningstillstånd i Högsta domstolen (jfr 54 kap. 9 § RB). Mål som har inletts i mark- och miljödomstolen kan vara ansökningsmål eller stämningssmål enligt miljöbalken och lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Därutöver är mark- och miljödomstolen första instans för vissa stämningssmål enligt plan- och bygglagen och lagen om allmänna vattentjänster. Vidare är som nämnts mark- och miljödomstolen första instans även i vissa fastighetsmål enligt jordabalken och lagen om förvaltning av samfälligheter. Utöver specialbestämmelser i respektive specialreglering handläggs samtliga dessa måltyper enligt reglerna i rättegångsbalken.

I Högsta domstolen är grunden för prövningstillstånd mer begränsad än i Mark- och miljööverdomstolen. Se mer om detta i avsnitt 4.3.3.

Möjlighet att tillåta överklagande till Högsta domstolen (ventil)

Domar och beslut av Mark- och miljööverdomstolen i mål som har överklagats till mark- och miljödomstol får som huvudregel inte överklagas (5 kap. 5 § LOM). Mark- och miljööverdomstolen har alltså en prejudikatbildande roll vad gäller dessa mål. Enligt samma bestämmelse får Mark- och miljööverdomstolen dock tillåta att en dom eller ett beslut överklagas till Högsta domstolen om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av

Högsta domstolen. Det brukar kallas för att Mark- och miljööverdomstolen ger ventil för överklagande. Mark- och miljööverdomstolen kan bara ge ventil i andra mål än miljöbalksmål, dvs. bl.a. i plan- och byggmål och fastighetsmål. Även efter meddelande av ett beslut om att tillåta överklagande gäller vanliga regler om prövnings-tillstånd i Högsta domstolen.

Förbudet mot att överklaga domar och beslut i mål som har inletts genom överklagande i mark- och miljödomstolen infördes i samband med att mark- och miljödomstolarna inrättades 2011. I förarbetena konstaterades att överklagade mål enligt plan- och bygglagen och fastighetsmål, enligt då gällande regler, kunde överklagas till respektive högsta instans, men för målen enligt miljöbalken som överklagades till en miljödomstol gällde ett förbud mot att överklaga ett avgörande av Miljööverdomstolen. Regeringen ansåg att fullföljdsförbud kombinerat med en ventil var den lösning som bäst tillgodosåg prejudikatsbyldningsbehovet för de nya mål som skulle överklagas till mark- och miljödomstol. Samtidigt uppfyllde lösningen det grundläggande kravet på att instansordningen skulle hållas så kort som möjligt.¹³ Vidare framhölls i förarbetena att genom att Mark- och miljööverdomstolen är den enda överrätt till vilken mål från mark- och miljödomstol överklagas, bör Mark- och miljööverdomstolen ha goda förutsättningar att välja ut rättsfrågor av prejudikatinteresse. Vidare är det här fråga om mål som först har prövats av en kvalificerad förvaltningsmyndighet innan det kommer till domstol, varför det även på den grunden bör finnas goda förutsättningar för Mark- och miljööverdomstolen att ta ställning till frågan om rätt att överklaga.¹⁴

Liknande reglering finns inom andra rättsområden. Se mer om detta i avsnitt 3.3.15.

Högsta domstolen har alltsedan miljöbalken trädde i kraft prövat ett antal miljörättsliga mål. Att det inte finns några tekniska råd i domstolen kan ha medfört att en viss tonvikt lagts vid processrättsliga frågor, men det finns också flera exempel på avgöranden med en mer materiell innebörd.¹⁵

Sedan 2011 handlägger mark- och miljödomstolarna också mål enligt bl.a. fastighetsbildningslagen och plan- och bygglagen. Ofta är det då fråga om mål som har överklagats till mark- och miljödom-

¹³ Se prop. 2009/10:215 s. 181.

¹⁴ Se prop. 2009/10:215 s. 181.

¹⁵ Se G. Toijer, SvJT 2022 s. 558.

stol, varför det krävs att Mark- och miljööverdomstolen ger ventil för att ett avgörande ska kunna överklagas till Högsta domstolen. Ett antal sådana fall har nått Högsta domstolen och avgjorts efter prövningstillstånd där.

3.3.14 Särskilt om extraordinära rättsmedel

Innan en dom eller beslut har fått laga kraft går dessa att överklaga genom de ordinära rättsmedel som vi har beskrivit ovan i avsnitt 3.3. När en dom eller beslut har fått laga kraft kan man i vissa fall få till stånd en ny prövning genom ett s.k. extraordinärt, eller särskilt, rättsmedel. De extraordinära rättsmedel som finns inom svensk rätt är ansökan om resning, ansökan om återställande av försutten tid och klagan över domvilla (58 och 59 kap. RB). Vid prövning i Mark- och miljööverdomstolen finns bestämmelserna om särskilda rättsmedel i 6 kap. lagen om mark- och miljödomstolar. Av 6 kap. 1 § lagen om mark- och miljödomstolar framgår att lagen om domstolsärenden som huvudregel tillämpas vid handläggningen av sådana ansökningar.

En ansökan om resning är en begäran om att en dom eller ett beslut som har fått laga kraft, det vill säga som inte längre kan överklagas, ska prövas på nytt. För att en ansökan om resning ska beviljas krävs i regel att det har framkommit nya omständigheter eller nya bevis som inte var kända när målet avgjordes. Vidare måste det vara sannolikt att utgången i målet hade blivit en annan om det som är nytt hade varit känt för domstolen när målet avgjordes eller beslutet fattades. Det krävs även att det finns en giltig ursäkt för att de nya omständigheterna eller bevisen inte fördes fram redan under målets ordinarie handläggning.

Resning söks vid instansen *över* den som har dömt i målet, dvs. Högsta domstolen när det gäller en dom från Mark- och miljööverdomstolen och Mark- och miljööverdomstolen om det gäller en dom från mark- och miljödomstol eller beslut av förvaltningsmyndighet eller kommun om beslutet skulle ha överklagats till en mark- och miljödomstol, direkt eller efter prövning av en förvaltningsmyndighet (6 kap. 1 § första stycket LOM). Högsta domstolen beviljar i genomsnitt resning i ett par fall om året.¹⁶

¹⁶ Se <https://www.domarbloggen.se/fredagsfragan/vad-ar-en-ansokan-om-resning/> (besökt 2025-08-14).

Om en part inte har överklagat en dom eller beslut inom en angiven tidsfrist kan parten ansöka om återställande av försutten tid. Det innebär att parten begär att tidsfristen ska börja löpa igen. För att en sådan ansökan ska bifallas (godtas) krävs att sökanden har haft laga förfall (giltig ursäkt) för att ha missat fristen. Det innebär, för enkelt uttryckt, att sökanden ska visa att förseningen beror på något som han eller hon inte kunde råda över och inte hade anledning att räkna med. Om ansökan bifalls "återställs" fristen och börjar löpa igen. En ansökan om återställande av försutten tid beträffande ett avgörande som har meddelats av en tingsrätt görs hos hovrätten. En ansökan som avser ett avgörande som har meddelats av en hovrätt görs hos Högsta domstolen.

En ansökan avseende klagan över domvilla kan man göra om man anser att det har förekommit ett grovt rättegångsfel som kan antas ha påverkat avgörandet. Ett grovt rättegångsfel innebär att domstolen har gjort ett mycket allvarligt fel under handläggningen. Ett exempel kan vara att en part inte har fått ta del av material i målet som varit betydelsefullt för prövningen. Domstolen kan ge bifall på ansökan om domvilla om:

- målet har tagits upp trots att det funnits rättegångshinder (till exempel att målet ska handläggas av en annan typ av domstol),
- en part inte har fått ta del av stämningsansökan eller har fört talan i målet,
- domen är skriven så att det inte framgår hur domstolen dömt, eller
- det har förekommit något annat grovt rättegångsfel som kan antas ha påverkat domen eller beslutet.

Möjlighet att klaga över domvilla gäller mål som har avgjorts av de allmänna domstolarna, patent- och marknadsdomstolar samt mark- och miljödomstolarna. Den vars rätt domen rör kan klaga över domvilla. Om ansökan bifalls undanröjs avgörandet och domstolen beslutar samtidigt hur handläggningen av målet ska fortsätta.

3.3.15 Instansordningen för några andra ärenden till särskild domstol eller specialdomstol

Inledning

I detta avsnitt beskriver vi kort instansordningen för några andra måltyper. Avsikten med beskrivningen är att visa på att det finns olika modeller för överprövning i domstol inom ramen för svensk rätt.

Migrationsöverdomstolen

För migrationsmålen gäller att dessa som huvudregel prövas i totalt tre instanser: Migrationsverket, Migrationsdomstolen och Migrationsöverdomstolen vid Kammarrätten i Stockholm. För ärenden som inleds vid polismyndighet blir det totalt fyra instanser (jfr 14 kap. utlänningslagen).

Migrationsverkets beslut kan normalt överklagas till migrationsdomstolar. Av 16 kap. 9 § utlänningslagen framgår att migrationsdomstolarnas beslut kan överklagas till Migrationsöverdomstolen. Undantag gäller migrationsdomstols beslut i mål om avvisning som i första instans prövats av en polismyndighet, vilket inte får överklagas. En prövning i två överklagandeinstanser har i dessa fall, som inte kan avse asylärenden, ansetts tillräckligt. För förvarsbeslut gäller vissa särskilda överklaganderegler.¹⁷

För överklagande till Migrationsöverdomstolen krävs prövnings-tillstånd. Av 16 kap. 9 § utlänningslagen (2005:716) framgår att Migrationsöverdomstolens beslut inte får överklagas. Bestämmelsen omfattar inte extraordinära rättsmedel.¹⁸ I samband med införandet av den begränsade överklaganderätten anfördes bl.a. följande.¹⁹

En aspekt av rättssäkerhet är att det inte får dröja alltför länge innan det finns ett lagakraftvunnet avgörande. En åtgärd som leder till att den totala handläggningstiden i utlänningsärenden minskar är en begränsning av antalet domstolsinstanser. Ju fler instanser som kan överpröva ett ärende, desto längre tid kan det komma att ta innan det föreligger ett lagakraftvunnet avgörande. Behovet av att snabbt få ett lagakraftvunnet avgörande skulle tillgodoses om överprövning endast tilläts i en domstolsinstans. En sådan lösning är dock enligt regeringens bedömning inte lämplig. I de fall överprövningen sprids på flera länsrätter

¹⁷ Se prop. 2004/05:170 s. 312.

¹⁸ Se prop. 2004/05:170 s. 312.

¹⁹ Se prop. 2004/05:170 s. 109.

skulle en sådan lösning försvåra bildandet av en enhetlig praxis. Att handlägga målen endast i en länsrätt är inte heller lämpligt med hänsyn till den stora mängd mål det kan komma att röra sig om. Med hänsyn till de allvarliga konsekvenser som väntetider i asylprocessen medför, bedömer regeringen att det finns tillräckliga skäl för att avvika från den instansordning som normalt gäller i förvaltningsprocessen, dvs. länsrätt–kammarrätt–Regeringsrätten. Regeringen bedömer därvid i likhet med utredningen att länsrättens beslut skall kunna överklagas till kammarrätten och att kammarrättens avgörande inte skall kunna överklagas.

Migrationsöverdomstolen är således sista och högsta instans i migrationsmålen vilket i sin tur innebär att domstolen har en annan uppgift, nämligen att ha ansvaret för praxisbildningen på området. För att Migrationsöverdomstolen ska kunna göra det på ett effektivt sätt ställs särskilda krav för att domstolen ska få pröva ett migrationsmål. Grunderna för att ett prövningstillstånd ska få beviljas i ett mål är att det finns antingen prejudikatskäl eller s.k. extraordinära skäl. Det innebär att Migrationsöverdomstolen får bevilja prövningstillstånd i migrationsmål på samma grunder som gäller för Högsta förvaltningsdomstolens prövning av andra mål från förvaltningsdomstolarna.

Bakgrunden till att denna ordning, som avviker från hur mål vanligtvis prövas i förvaltningsdomstol, infördes var för att det ansågs som angeläget att dels ha en snabb handläggning, dels på ett effektivt sätt bidra till rättsbildningen och säkerställa en förutsebar och enhetlig bildning av rättspraxis. För att kammarrätten skulle kunna uppfylla detta krav begränsades grunderna för att meddela prövningsstillstånd till att avse prejudikatdispens och extraordinär dispens.²⁰

Det kan noteras att Lagrådet under lagstiftningsarbetet framförde vissa synpunkter beträffande kammarrättens funktion som sista instans med ansvar för prejudikatbildningen. Lagrådet framförde bl.a. att funktionen som slutinstans med huvuduppgift att svara för prejudikatbildningen läggs på en kammarrätt är helt speciellt för förvaltningsdomstolsområdet. Vidare anförde Lagrådet att skälen i lagrådsremissen framhäver betydelsen av att det inte ska dröja alltför länge innan det finns ett lagakraftvunnet avgörande i asylprocessen och att hänsyn behöver tas till de allvarliga konsekvenser som väntetider där medför. Lagrådet saknade dock överväganden avseende frågan om en kammarrätts uppbyggnad och ledamotsammansättning var lämpad för uppgiften som prejudikatinstans. Lagrådet framförde även att frågan om en effektiv prejudikatfunktion skulle uppnås med före-

²⁰ Se prop. 2004/05:170 s. 132.

slagen ordning och den typ av mål som skulle handläggas var svårbedömd.²¹

Det kan noteras att enligt 16 kap. 3 § utlänningslagen finns möjlighet att döma med s.k. förstärkt sammansättning i Migrationsöverdomstolen. Det innebär att avgöranden som bedöms kunna få stor principiell betydelse får avgöras med sju lagfarna ledamöter. Rättens ordförande i sådana mål är den som är kammarrättspresident eller kammarrättslagman.

Patent- och marknadsöverdomstolen

Patent- och marknadsöverdomstolen är en särskild domstol vid Svea hovrätt på motsvarande sätt som Mark- och miljööverdomstolen. Patent- och marknadsöverdomstolen handlägger samtliga mål och ärenden som har överklagats från Patent- och marknadsdomstolen. I patent- och marknadsdomstolarna handläggs i princip alla landets mål och ärenden inom rättsområdena immaterialrätt, marknadsföringsrätt och konkurrensrätt.

Det krävs prövningstillstånd för att Patent- och marknadsöverdomstolen ska pröva ett mål i sak. Domstolens domar och beslut i tvistemål och ärenden får inte överklagas utan att domstolen har tillåtit det (1 kap. 3 § tredje stycket lagen [2016:188] om patent- och marknadsdomstolar).

Arbetsdomstolen

Arbetsdomstolen är en specialdomstol. Som vi har beskrivit i avsnitt 3.3.15 är Arbetsdomstolen sista instans för mål som rör arbetstvister. Generellt gäller att arbetstvister prövas antingen av Arbetsdomstolen som första och enda instans eller av tingsrätt som första instans och Arbetsdomstolen som andra och sista instans (2 kap. lagen [1974:371] om rättegången i arbetstvister). I de mål som inleds vid tingsrätt och där Arbetsdomstolen är sista instans finns inget krav på prövningstillstånd.

²¹ Se prop. 2004/50:170 s. 505 och 506.

Hyres- och arrendenämnden

En arrendenämnd har till uppgift att pröva och medla i sådana tvister som avses i 1 § lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder. En hyresnämnd har till uppgift att pröva och medla i sådana tvister som avses i 4 § samma lag. I Sverige finns det åtta hyres- och arrendenämnder. Som vi har nämnt i avsnitt 3.3.15 är Svea hovrätt sista instans för mål som har överklagats dit från en hyresnämnd (10 § lagen [1994:8319] om rättegången i vissa hyresmål i Svea hovrätt). Prövningstillstånd krävs inte i mål som överklagas från hyresnämnden (2 § lagen [1994:831] om rättegången i vissa hyresmål i Svea hovrätt).

Hovrättens avgöranden kan dock prövas av Högsta domstolen om det är fråga om extraordinära ärenden.

Bakgrunden till att Svea hovrätt är sista instans i hyresmål var enligt förarbetena att målen i så stor utsträckning som möjligt skulle samordnas med arrendemålen där hovrätterna var sista instans. Därmed blev Svea hovrätt en rikstäckande prövningsinstans som även skulle ansvara för prejudikatbildningen.²² Det framgår dock inte av förarbetena hur lagstiftaren resonerade kring krav på prövningstillstånd.

Några andra rättsområden

Krav på tillåtelse av hovrätten finns även i en del andra situationer. Avgöranden i mål om ogiltighet eller upphävande av skiljedom – mål som först prövas direkt i hovrätt – kan sålunda överklagas till Högsta domstolen bara om hovrätten öppnar för det (43 § andra stycket lagen [1999:116] om skiljeförfarande). Krav på hovrättens tillåtelse för fullföljd finns också när det gäller enskild parts överklagande av beslut om felparkeringsavgift, liksom i frågor om ersättning till offentliga försvarare och rättshjälpsbiträden, när frågan har överklagats till hovrätten (10 a § lagen [1976:206] om felparkeringsavgift, 54 kap. 3 § tredje stycket RB och 43 § andra stycket rättshjälpslagen [1996:1619]). Exempel inom familjerätten finns i 20 kap. 12 § föräldrabalken.

²² Se prop. 1993/94:200 s. 57.

3.4 Internationell utblick

3.4.1 Danmark

Tabell 3.8 Instansordningen i Danmark

Ärendetyp	Första instans	Andra instans	Tredje instans	Fjärde instans
Miljötillstånd	Miljøstyrelsen eller kommunal nämnd	Miljø- og Fødevareklagenämnden Byret	X Landsret*	X Højesteret**
Detaljplaner	Kommunen	Planklagenämnden Byret	X Landsret*	X Højesteret**
Bygglov	Kommunal byggnadsnämnd	Byggeklageenheden Byret	X Landsret*	X Højesteret**
Beslut om fastighetsbildning som inleds genom tvist	Landsinspektör	Byret	Landsret*	Højesteret**

Anm.: X uppgift ej aktuell, * Byretten kan välja att hänskjuta principiella mål direkt till landsretten som i sådana fall blir första överprövande instans. ** innebär att besvärstillstånd krävs för att överprövning ska ske.

Överprövning av miljöfarliga verksamheter

I Danmark regleras miljöfarlig verksamhet på nationell nivå huvudsakligen av miljöskyddslagen (Miljøbeskyttelsesloven) och tillhörande föreskrifter. När det gäller tillstånd för miljöfarlig verksamhet krävs typiskt sett en så kallad miljøgodkendelse, som utfärdas av antingen den kommunala miljömyndigheten eller Miljøstyrelsen beroende på verksamhetens typ och omfattning. Hur ett sådant tillstånd överklagas beror på vem som utfärdat beslutet, men den huvudsakliga instansen för överklagande är Miljø- og Fødevareklagenævnet (Miljø- og Fødevareklagenævnet). Om det är fråga om överklagande av ett beslut som rör en energianläggning överklagas beslutet till Energiklagenævnet (Energiklagenævnet). Gemensamt för dessa nämnder är att de är organiserade i Nämndernas hus (Nævnenes Hus) där det även finns andra nämnder som prövas överklaganden avseende beslut inom andra rättsområden.

Nämnden prövar sedan om beslutet ska ändras, upphävas eller fastställas. Nämndens beslut kan inte överklagas. Det är inte heller möjligt en nämnd att begära förhandsavgörande från EU-domstolen.

Skälet till det är att en nämnd inte är en domstol i den mening som avses i artikel 267 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.²³

Det är som huvudregel möjligt att även föra talan över grundbeslutet i domstol, men då i ett rättsligt förfarande som prövar lagligheten av beslutet i fråga. För att väcka en sådan talan är det inte nödvändigt att först ha överklagat beslutet till nämnden. Tidsfristen för att ta ett ärende vidare till domstol är som utgångspunkt sex månader från den dag som beslutet fattades, men man bör alltid kontrollera gällande regler för att vara säker på tidsramen. Om det är fråga om ett större infrastrukturprojekt där tillåtligheten har prövats i en särskild lag kan talan enbart väckas i domstol.

Godkännandeprocessen och möjligheten att överklaga kan se något olika ut beroende på vilken typ av miljöfarlig verksamhet det är fråga om och vilka specifika föreskrifter som aktualiseras. Vissa mer omfattande verksamheter omfattas exempelvis av regler kring miljökonsekvensbedömningar och omfattande samråd, vilket i sin tur kan påverka vilka frågor som går att ta upp i ett överklagande. Grundstrukturen i det danska systemet är dock densamma: tillståndet utfärdas av behörig myndighet och kan överklagas inom en kort tidsfrist till en nämnd eller laglighetsprövas i domstol.²⁴

Ett sådant överklagande ska ges in till domstol senast sex månader efter nämndens beslut. Om beslutet avser miljöskador är fristen i stället tolv månader.

I Danmark finns inga förvaltningsdomstolar utan överklagande sker till en byrett, därefter landsret och sist Højesteret. För att få ett överklagande prövat i Højesteret krävs prövningstillstånd vilket prövas av en särskild nämnd (Procesbevillingsnaevnet). Det innebär alltså att man i Danmark har rätt till överprövning i vart fall i tre instanser, Överklagandenämnden för miljö och livsmedel, byret och landsret.²⁵ För mer principiella eller större mål kan byretten välja att hänskjuta målet direkt till landsreten utan föregående prövning.²⁶

²³ Se EU-domstolens dom den 9 oktober 2014 i mål C 222/13.

²⁴ Se SOU 2024:98 s. 528.

²⁵ Se SOU 2024:98 s. 531.

²⁶ Se <https://www.domstol.dk/vestrelandsret/sagsbehandling-i-landsretterne/> (besökt 2025-07-28).

Överprövning av större infrastrukturprojekt

Större och mer omfattande infrastrukturprojekt hanteras i Danmark genom särskild lagstiftning. Det sker om det är fråga om större samhällsprojekt med särskilt stor omgivningspåverkan. I lagen regleras finansiering, ansvarsfördelning mellan stat och kommun, markanvändning, miljökrav och andra förutsättningar för projektets genomförande. Exempel på sådana projekt är Öresundsbron och Lynetteholmen.

Överklagande sker till en byrett, därefter landsret och sist Højesteret. För att få ett överklagande prövat i Højesteret krävs prövningsstillstånd vilket prövas av en särskild nämnd (Procesbevillingsnaevnet).²⁷

Överprövning av detaljplaner och bygglov

Detaljplaner (lokalplaner) kan överklagas inom fyra veckor från det att planen har antagits. Detaljplaner överklagas till Plannämnden (Planklagenævnet) (58 § första stycket 3 planloven). Det är enbart rättsliga frågor som kan överklagas. När det gäller bygglov (byggetilladelser) överklagas sådana beslut till Byggeklageenheden.

På samma sätt som för miljöfarliga verksamheter kan såväl Byggeklageenhedens som Planklagenævnets beslut inte överklagas till en annan förvaltningsmyndighet. Den som är missnöjd med beslutet kan i stället föra ärendet till allmän domstol. Ett sådant överklagande ska ges in till domstol senast sex månader efter nämndens beslut. Överklagande sker till en byret, därefter landsret och sist Højesteret. För att få ett överklagande prövat i Højesteret krävs prövningstillstånd vilket prövas av en särskild nämnd (Procesbevillingsnaevnet).²⁸

Överprövning av beslut om fastighetsbildning

Fastighetsreglering i Danmark skiljer sig från det svenska systemet på så sätt att all fastighetsreglering i huvudsak sker genom att fastighetsägaren anlitar ett privat företag som utför det praktiska arbetet och tar fram underlag för regleringen av fastigheten (matrikeln).

²⁷ Se <https://www.domstol.dk/vestrelandsret/sagsbehandling-i-landsretterne/> (besökt 2025-07-28).

²⁸ Se <https://www.domstol.dk/vestrelandsret/sagsbehandling-i-landsretterne/> (besökt 2025-07-28).

Det finns emellertid formella krav på att företaget ska ha s.k. landsinspektörer som utför arbetet och som i sin tur står under statlig övervakning genom Geodatastyrelsen. När landsinspektören har utfört sitt arbete skickas underlaget till Geodatastyrelsen som för in ändringarna i matrikeln.²⁹

Om en enskild är missnöjd med landsinspektörens arbete kan det överklagas till en särskild nämnd (Landinspektørnævnet). Den som är missnöjd med Landinspektørnævnets beslut kan överklaga beslutet till allmän domstol. Ett sådant överklagande ska ges in till domstol senast sex månader efter nämndens beslut. Överklagande sker till en byrett, därefter landsret och sist Højesteret. För att få ett överklagande prövat i Højesteret krävs prövningstillstånd vilket prövas av en särskild nämnd (Procesbevillingsnaevnet).³⁰

Eftersom fastighetsregleringen sker genom arbete som utförs av privata företag kan Landinspektørnævnet närmast liknas vid Fastighetsmäklarinspektionen, dvs. Landinspektørnævnet har en närmast tillsynsliknande roll.

Även om det är fråga om en tvistig fastighetsreglering, en s.k. skelforretning, anlitas en landinspektör. Landinspektörens beslut kan i dessa fall överklagas till allmän domstol. Överklagandefristen är då åtta veckor från den dag då klaganden får del av beslutet.³¹ Om en fastighetsgräns tidigare har flyttats genom en civilrättslig överenskommelse är landsinspektören inte behörig att besluta om fastighetsbildning. I stället prövas fastighetsregleringen då vid domstol i en civilrättslig process som inleds vid byretten. En dom från byretten kan överklagas till landsreten och sist Højesteret. För att få ett överklagande prövat i Højesteret krävs prövningstillstånd vilket prövas av en särskild nämnd (Procesbevillingsnaevnet).³²

²⁹ Se <https://gst.dk/vejledning/vejledning-inden-for-matrikelomraadet/vejledning-om-udstykningskontrollen> (besökt 2025-07-29).

³⁰ Se <https://www.domstol.dk/vestrelandsret/sagsbehandling-i-landsretterne/> (besökt 2025-07-28).

³¹ Se <https://gst.dk/vejledning/vejledning-inden-for-matrikelomraadet/daekning-af-udgifter-ved-skelforretninger> (besökt 2025-07-29).

³² Se <https://www.domstol.dk/vestrelandsret/sagsbehandling-i-landsretterne/> (besökt 2025-07-28).

3.4.2 Finland

Tabell 3.9 Instansordningen i Finland

Ärendetyp	Första instans	Andra instans	Tredje instans
Miljötillstånd	regionförvaltningsverken i Södra Finland, Östra Finland, Västra och Inre Finland och Norra Finland samt de kommunala miljövårdsmyndigheterna	Vasa förvaltningsdomstol	Högsta förvaltningsdomstolen*
Planer och bygglov	kommunen	Regionala förvaltningsdomstolar	Högsta förvaltningsdomstolen*
Beslut om fastighetsbildning	Lantmäteriverket eller kommunen	jorddomstolar (Egentliga Finlands, Egentliga Tavastlands, Lapplands, Norra Savolax, Södra Savolax, Uleåborgs, Österbottens och Östra Nylands tingsrätter)	Högsta domstolen*

Anm.: * innebär att besvärstillstånd krävs för att överprövning ska ske.

Inledning

I Finland får ett förvaltningsbeslut i allmänhet överklagas genom besvär direkt hos förvaltningsdomstolen. I vissa fall ska den som är missnöjd med avgörandet dock först begära omprövning av beslutet hos den myndighet som har fattat beslutet. Ett beslut som har fattats i samband med omprövningsförfarandet får överklagas hos förvaltningsdomstolen.

Av miljöskyddslagen framgår att alla beslut som en myndighet har meddelat med stöd av den lagen får överklagas genom besvär hos Vasa förvaltningsdomstol på det sätt som anges i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019), om inte något annat föreskrivs (19 kap. i miljöskyddslagen [527/20149]). Bestämmelserna i miljöskyddslagen innefattar bl.a. tillstånd, anmälan, registreringar, ersättningsfrågor, tillsyn och förelägganden.

När det gäller miljöbrott så handläggs dessa som ett vanligt brottmål vid de allmänna domstolarna dvs tingsrätten, hovrätten samt Högsta domstolen. När tingsrättens avgörande överklagas genom besvär behövs det i regel tillstånd till fortsatt handläggning. Tillstånd

till fortsatt handläggning behövs i brottmål, tvistemål och ansökningsärenden. Om tillstånd till fortsatt handläggning beviljas i målet, underlättas både ändringssökanden och ändringssökandens motpart om detta. Om tillstånd till fortsatt handläggning inte meddelas, står tingsrättens avgörande fast.³³

Överprövning av miljötillstånd

I Finland är regionförvaltningsverken i Södra Finland, Östra Finland, Västra och Inre Finland och Norra Finland samt de kommunala miljö- och värdmyndigheterna tillståndsmyndigheter avseende miljötillstånd. Dessa myndigheters tillståndsbeslut kan överklagas till Vasa förvaltningsdomstol. Domar som meddelas av Vasa förvaltningsdomstol kan i sin tur överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen. Högsta förvaltningsdomstolen, som är placerad i Helsingfors, är den högsta juridiska instansen.

För att Högsta förvaltningsdomstolen ska ta upp ärendet till prövning krävs dock att domstolen beviljar besvärstillstånd.³⁴ Kravet på besvärstillstånd gäller sedan den 1 januari 2018 för mål enligt miljöskyddslagen (527/2014). Bestämmelser om besvärstillstånd och förutsättningarna för att bevilja sådant tillstånd finns i förvaltningsprocesslagen (586/1996) och den nya lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019). Den som överklagar en dom från Vasa förvaltningsdomstol begär således besvärstillstånd i en besvärsskrift och motiverar samtidigt varför besvärstillstånd bör beviljas. Om någon av de i förvaltningsprocesslagen angivna grunderna för besvärstillstånd finns, ska Högsta förvaltningsdomstolen bevilja besvärstillstånd.³⁵

Beslut fattade av NTM-centralen såsom MKB-beslut kan även de överklagas till förvaltningsdomstol. Detta gäller dock endast för pro-

³³ Se <https://tuomioistuimet.fi/sv/index/malocharenden/attoverklagatingsrattensavgorande/attoverklaga.html> (besökt 2025-09-18).

³⁴ Se <https://www.ymparisto.fi/sv/tillstand-och-skyldigheter/miljotillstand> (besökt 2025-05-20).

³⁵ Se https://ym.fi/documents/1410903/38439968/Fragor-och-svar-som-galler-overklagande-i-arenden-enligt-miljoskyddslagen-300E7B75_99B1_4881_9A7D_15D095740070-149440.pdf/1ab85e91-844f-e2c4-9bb8-6e5aba9cec10/Fragor-och-svar-som-galler-overklagande-i-arenden-enligt-miljoskyddslagen-300E7B75_99B1_4881_9A7D_15D095740070-149440.pdf?t=1603261143111 (besökt 2025-05-20).

jektansvariga, övriga aktörer kan överklaga beslut i samband med tillståndsbeslutet.³⁶

Överprövning av detaljplaner och bygglov

Detaljplaner som beslutas av kommunen är möjliga att överklaga till någon av de sex regionala förvaltningsdomstolarna och Högsta förvaltningsdomstolen.³⁷ Detta gäller också för beslut om bygglov. Att besvärstillstånd krävs inför prövning i Högsta förvaltningsdomstolen även i dessa fall följer av huvudregeln och framgår av lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019) som tillämpas på rättegång i bl.a. de regionala förvaltningsdomstolarna och Högsta förvaltningsdomstolen.³⁸

Överprövning av beslut om fastighetsbildning

Av 19 kap. fastighetsbildningslagen (554/1996) framgår under vilka förutsättningar ett avgörande som beslutats vid en fastighetsförrättning får överklagas och av vem.³⁹ Av bestämmelserna framgår bl.a. att en sakägare genom besvär hos jorddomstolen får söka ändring om det inte genom lag är förbjudet att göra så. Vidare får även kommunen genom besvär hos jorddomstolen söka ändring i vissa avgöranden som gäller frågor om exempelvis tomtindelning, vissa generalplaner, områden med byggförbud och klyvning m.m.

Ändring i jorddomstolens dom eller beslut i ärenden som avses i fastighetsbildningslagen får sökas hos Högsta domstolen genom besvär, om Högsta domstolen med stöd av 30 kap. 3 § rättegångsbalken beviljar besvärstillstånd.

³⁶ Se <https://www.ymparisto.fi/sv/medverka/miljokonsekvensbedomning/forfarandet-miljokonsekvensbedomning-av-projekt-mkb/mkb-beslut> (besökt 2025-05-20).

³⁷ Se <https://tuomioistuimet.fi/en/index/tuomioistuinelaitos/tuomioistuimet/hallintotuomioistuimet/hallinto-oikeudet.html> (besökt 2025-10-23).

³⁸ Se <https://www.finlex.fi/sv/lagstiftning/2019/808> och <https://www.kommunforbundet.fi/cirkular/2019/ny-forvaltningsprocesslag> (besökt 2025-06-24).

³⁹ Se https://finlex.fi/sv/lagstiftning/1995/554#chp_21__sec_255__subsec_1 (besökt 2025-06-23).

3.4.3 Nederländerna

Tabell 3.10 Instansordningen Nederländerna

Ärendetyp	Första instans	Andra instans	Tredje instans
Miljötillstånd	Kommunfullmäktige, Länsstyrelse, Minister eller Statssekreterare, Annan central myndighet	Förvaltningsdomstol	Högsta Förvaltningsdomstolen
Fysisk planering	Kommunfullmäktige, Länsstyrelse, Minister eller Statssekreterare, Annan central myndighet	–	Högsta förvaltningsdomstolen
Bygglov	Kommunfullmäktige, Länsstyrelse, Minister eller Statssekreterare, Annan central myndighet	Förvaltningsdomstol	Högsta Förvaltningsdomstolen
Fastighetsbildning	Kommun (gemeente)	Förvaltningsdomstol	Högsta Förvaltningsdomstolen

Den 1 januari 2024 trädde en ny lagstiftning i kraft i Nederländerna som samlar tidigare utspridd lagstiftning i en ny gemensam lag ”Omgevingswet” eller ”the Environment and Planning Act”.⁴⁰ Den nya lagstiftningen reglerar allt som har med den fysiska levnadsmiljön att göra såsom plan- och byggfrågor, miljö-, natur- och klimatfrågor. I och med den nya lagstiftningen infördes ett nytt system för miljölagstiftningen. Vissa aktiviteter regleras via generella föreskrifter medan andra aktiviteter kräver ett tillstånd. Exempel på aktiviteter som kräver tillstånd från myndighet är viss typ av nybyggnation, vissa industrier, avverkning av träd eller en aktivitet som kan påverka ett Natura 2000-område.⁴¹

Vid de tillfällen då ett tillstånd krävs och man är missnöjd med myndighetens beslut har man oftast en möjlighet att först begära omprövning hos den aktuella myndigheten. Om man fortsatt inte är nöjd med myndighetens beslut kan man i de flesta fall överklaga till en domstol. I ärenden som omfattas av förvaltningsrätt, vilket anges vara i stort sett alla ärenden som omfattar förhållandet mellan enskilda och myndigheter, såsom exempelvis miljötillstånd och bygg-

⁴⁰ Se <https://www.government.nl/topics/environment-and-planning-act>, (besökt 2025-09-24).

⁴¹ Se <https://www.rechtspraak.nl/Onderwerpen/Omgevingsvergunning>, (besökt 2025-09-24).

lov, sker överklagandet till en förvaltningsdomstol.⁴² En förvaltningsdomstols avgörande kan därefter överklagas till den högsta förvaltningsdomstolen. I vissa ärenden sker överklagandet direkt till den högsta förvaltningsdomstolen. Det gäller exempelvis planläggningsfrågor, infrastrukturfrågor och frågor om utvinning av mineraler.⁴³ Det innebär att den högsta förvaltningsdomstolen i vissa ärenden är första och enda domstolsinstans, medan den är överklagandeinstans för andra ärenden.⁴⁴

3.5 Identifierade utmaningar

3.5.1 Inledning

Som vi har beskrivit i avsnitt 3.2 har vi i uppdrag att utreda hur den totala handläggningstiden för överklagade detaljplaner, bygglov och ärenden om tillstånd enligt miljöbalken kan kortas, bl.a. genom en ändrad instansordning.⁴⁵ En beskrivning av hur lång den totala handläggningstiden är för dessa beslutstyper har, så långt det finns tillgängliga uppgifter, beskrivits i avsnitt 3.3.3 samt i tabellerna 44–49, 74 och 77 i bilaga 3. Att det finns ett behov av att korta den totala handläggningstiden för överklagade detaljplaner och bygglov samt beslut om tillstånd enligt miljöbalken framgår av utredningsdirektiven. Vi har också valt att utreda hur den totala handläggningstiden för överklagade beslut om fastighetsbildning kan kortas. Skälet för det är att, i den utsträckning det är möjligt och lämpligt, få en överensstämmelse mellan antalet nivåer i instansordningen av de vanligaste måltyperna vid mark- och miljödomstolarna.

Nedan kommer vi att beskriva vår bild av utmaningarna avseende längden på dagens instansordning för aktuella beslut enligt plan- och bygglagen, miljöbalken och fastighetsbildningslagen. Vi kommer också att ge vår bild av om dessa beslutstyper bör överklagas till mark- och miljödomstol eller förvaltningsdomstol. Slutligen kommer vi att beskriva identifierade utmaningar i relation till överpröv-

⁴² Se <https://www.rechtspraak.nl/Onderwerpen/Omgevingsvergunning/Paginas/procedure.aspx#57f171b6-de22-4261-8f2e-34225b5e4c15fe32717e-5531-44f9-a713-aaa872ad93876> (besökt 2025-09-24).

⁴³ Se <https://www.rechtspraak.nl/english/judicial-system-and-legislation/administrative-law/paginas/appeal-procedure-in-administrative-law.aspx> (besökt 2025-09-24).

⁴⁴ Se <https://www.raadvanstate.nl/overrrvs/bestuursrechtspraak/hoger-beroep/>, (besökt 2025-09-24).

⁴⁵ Se dir. 2025:2 s. 3–5.

ning i länsstyrelse respektive Högsta domstolen av aktuella beslutstyper.

3.5.2 Lång instanskedja för flera beslutstyper

Av beskrivningen i avsnitt 3.3.2 framgår att instansordningen för flera av de ärendetyper som överprövas i mark- och miljödomstol är sådan att överprövning kan komma att ske på flera nivåer. Detta gäller särskilt för sådana ärendetyper enligt plan- och bygglagen som inleds i kommun och för vilka det ges en möjlighet att överklaga hela vägen till Högsta domstolen. Sådana ärenden, exempelvis ärenden om bygglov, kan komma att prövas av totalt fem instanser. Även ärenden enligt miljöbalken där kommun är första beslutande instans respektive fastighetsbildningsärenden kan prövas i upp till fyra instanser.

Samtidigt har vi i avsnitt 3.3.4 beskrivit att det i internationell rätt endast finns krav på överprövning av ett beslut som påverkar någons civila rättigheter respektive miljön i en domstolsinstans. Vid vår internationella utblick i avsnitt 3.4 har vi också konstaterat att instanskedjan för samtliga ärendetyper motsvarande de som i Sverige prövas av mark- och miljödomstol i Finland ligger på tre instanser. I Danmark handlar det normalt om två instanser.

Vi kan konstatera att den svenska ordningen för flera av de aktuella ärendetyperna innebär en ovanligt lång instanskedja. En lång instanskedja leder dessutom ofta till att den totala handläggningstiden från det att ett beslut eller en dom meddelas i första instans till dess den får laga kraft blir lång. En förklaring till det, utöver instanskedjans längd, är att den överprövande instansen som huvudregel prövar hela saken igen. Därutöver kan målen, om den undre instansen inte har prövat hela målet, återförvisas med hänvisning till instansordningens princip. Frågan är då vilka för- respektive nackdelar det finns med en lång instanskedja.

En fördel med en lång instanskedja kan vara att det ursprungliga beslutet kan fattas på en lokal nivå samtidigt som möjligheten till ett prejudicerande avgörande från högsta domstolsinstans fortfarande finns i särskilt intressanta och vägledande frågor. En prövning i flera instanser innebär också ökade möjligheter att dels vända och vrida på de juridiska knäckfrågorna, dels fylla på och därmed berika under-

laget i målet. Detta ökar i sin tur sannolikheten för ett materiellt riktigt beslut.

Samtidigt kan vi konstatera att det finns nackdelar med en lång instanskedja. Framför allt medför en lång instanskedja en stor risk för en utdragen process rent tidsmässigt. Ju fler instanser som ska kunna överpröva det ursprungliga beslutet desto längre tid kan det ta innan det ursprungliga beslutet får laga kraft och den som exempelvis har ansökt om tillstånd enligt miljöbalken eller bygglag enligt plan- och bygglagen med säkerhet vet om verksamheten respektive byggnadsåtgärden har tillstånd. På detta sätt upplevs de långa instanskedjorna som problematiska ur enskildas perspektiv. Att det under lång tid råder osäkerhet om ett beslut kommer att få laga kraft är i sin tur negativt både för investeringsviljan och konkurrenskraften. Att den totala handläggningstiden blir lång är dessutom tveksamt utifrån kraven i artikel 6 Europakonventionen och 2 kap. 11 § regeringsformen (se mer om detta i avsnitt 7.5.2).

Frågan är samtidigt om det finns skäl för en längre instanskedja för denna typ av myndighetsbeslut i Sverige än i flera andra länder. Av förarbetena till nuvarande reglering framgår för ärenden enligt miljöbalken att instansordningen bör vara så rak och enkel som möjligt. Alla mål och ärenden i miljöbalken bör handläggas inom ramen för samma prövningssystem.⁴⁶ Högsta domstolen skulle vara slutinstans i mål som i första instans prövats av miljödomstol. Medan Miljööverdomstolen skulle vara slutinstans om målet inlett i förvaltningsmyndighet eller kommun.

Av förarbetena till nuvarande reglering avseende de aktuella ärendena enligt plan- och bygglagen framgår att det fanns ett prejudikatbildningsbehov för de nya målen i mark- och miljödomstolarna, dvs. för målen enligt plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen. Detta för att reglerna om prejudikatbildning för de mål som skulle handläggas i mark- och miljödomstolarna behövde vara förutsebara samt tydliga och överskådliga för dem som kommer i kontakt med domstolarna. Vidare angavs att prejudikatbildningen i så stor utsträckning som möjligt borde tillgodoses på ett enhetligt sätt. Samtidigt angavs att en generell utgångspunkt för alla måltyper i mark- och miljödomstolarna var att instanskedjan inte skulle vara längre än vad som krävs av rättssäkerhetsskäl. En annan allmän utgångspunkt var att tyngdpunkten för domstolsprövningen skulle ligga i första instans.

⁴⁶ Se prop. 1997/98:45 s. 465.

För de måltypen där det fanns en väl fungerande ordning för prejudikatbildningen föreslogs att denna inte borde ändras. Regeringen ansåg följaktligen inte att någon förändring borde ske vad gällde instanskedjan för de mål där mark- och miljödomstol enligt den nya instansordningen är första instans. Dessa mål borde fortsatt alltid kunna överklagas till Högsta domstolen. För sådana mål som överklagas till mark- och miljödomstol övervägde regeringen fem olika alternativ.⁴⁷ Alternativ 1 innebar att ett fullföljdsförbud skulle införas i Mark- och miljööverdomstolen för samtliga mål som har inletts genom överklagande till mark- och miljödomstol. Alternativ 2 innebar att det skulle införas möjlighet att överklaga till Högsta domstolen även för de mål som inletts genom ett överklagande till mark- och miljödomstol. Alternativ 3 innebar att ett fullföljdsförbud med en s.k. språngrevision skulle införas, dvs. att Mark- och miljööverdomstolen utan att själv avgöra ett mål skulle få överlämna det till Högsta domstolen för avgörande, om det var av vikt för en enhetlig rättstillämpning att målet prövades av Högsta domstolen. Om Högsta domstolen inte beviljade prövningstillstånd skulle målet återlämnas till Mark- och miljööverdomstolen som då hade att avgöra målet. Alternativ 4 innebar att ett fullföljdsförbud med en s.k. hiss skulle införas, dvs. att möjliggöra för mark- och miljödomstolarna att hänskjuta en prejudikatfråga direkt till Högsta domstolen på motsvarande sätt som gäller enligt 56 kap. 13–15 §§ rättegångsbalken. Slutligen innebar alternativ 5 att ett fullföljdsförbud med en s.k. ventil skulle införas. Regeringen valde att gå vidare med alternativ 5 för överklagade mål enligt plan- och bygglagen och fastighetsmål. Skälet för det angavs vara att ett fullföljdsförbud kombinerat med en ventil var den lösning som bäst tillgodoser prejudikatbildningsbehovet för de mål som överklagas till mark- och miljödomstol. Samtidigt uppfyllde lösningen det grundläggande kravet på att instansordningen hålls så kort som möjligt. Regeringen kunde också konstatera att ett system med fullföljdsförbud med ventil var ett beprövat system. Regeringen övervägde samtidigt om motsvarande ordning borde gälla för de överklagade miljömålen, men fann i denna del att det inte framkommit något som tydde på att fullföljdsförbudet för dessa mål medfört något problem som har att göra med att Miljööverdomstolen var sista instans. Avslutningsvis anförde regeringen att det efter att fullföljdsförbudet med ventil utvärderats för överklagade mål enligt plan- och

⁴⁷ Se prop. 2009/10:215 s. 177–182.

bygglagen och överklagade fastighetsmål kunde övervägas om prejudikatbildningen i mark- och miljödomstolarna borde ses över även vad gäller övriga målgrupper som överklagas till mark- och miljödomstol i syfte att göra bestämmelserna mer enhetliga.⁴⁸

Som vi har beskrivit i avsnitt 3.2 ingår det i vårt utredningsuppdrag att utreda hur den totala handläggningstiden kan förkortas genom bl.a. en ändrad instansordning. Se våra överväganden och förslag i avsnitt 3.7.

3.5.3 Bör ärenden som i första instans är prövade av en förvaltningsmyndighet prövas av förvaltningsdomstol eller mark- och miljödomstol?

I samband med arbetet med vårt första betänkande *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*⁴⁹ uppkom frågan om instansordningen för ärenden enligt miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen i stället för mark- och miljödomstolar borde innefatta förvaltningsdomstolar, dvs. att besluten från en framtida miljöprövningsmyndighet borde överklagas till förvaltningsrätt, kammarrätt och Högsta förvaltningsdomstolen. Att frågan uppkom berodde på att dessa ärenden normalt inte avser tvistefrågor mellan enskilda utan förvaltningsärenden och att det därmed skulle ligga närmare till hands med en prövning i förvaltningsdomstol snarare än i allmän domstol. I betänkandet föreslog vi att besluten från en ny miljöprövningsmyndighet bör överklagas till mark- och miljödomstol.

Frågan om vilken domstol som ska överpröva beslut enligt miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen har också uppkommit i arbetet med detta betänkande, i första hand som en följd av Domstolsverkets remissyttrande över vårt första betänkande. Av remissvaret framgår att verket anser att det finns goda skäl för att ändra instansordningen på så sätt att det bör vara förvaltningsdomstolarna som prövar överklaganden enligt miljöbalken. Domstolsverket förde fram att de allmänna förvaltningsdomstolarna dels handlägger flera olika måltyper, dels har en sedan länge upparbetad kompetens för att hantera rättsfrågor från vitt skilda sektorer inom offentlig förvaltning. Dessa domstolar har också, enligt Domstolsverket, ställt sig försiktigt positiva till en sådan ändrad instansordning.

⁴⁸ Se prop. 2009/10:215 s. 181 och 182.

⁴⁹ Se SOU 2024:98.

Eftersom vi behandlar frågan om instansordningen för ärenden enligt miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen närmare i detta betänkande återkommer vi till frågan om lämplig domstol, se avsnitt 3.7.2.

Under utredningsarbetet har också frågan uppkommit om överklaganden av beslut från en ny miljöprövningsmyndighet som vi föreslår i vårt första betänkande bör ske till alla mark- och miljödomstolar eller bara till en mark- och miljödomstol. Från verksamhetsutövarhåll har förts fram att samtliga beslut av den nya förvaltningsmyndigheten borde överklagas till en och samma mark- och miljödomstol på sätt som görs i Finland där beslut om miljötillstånd överklagas till Vasa förvaltningsdomstol. Det har också förts fram att det med en sådan ordning skulle bli enklare att säkra en enhetlig praxisbildning och förutsebar rättstillämpning. Samtidigt har det förts fram att det skulle vara märkligt om det bildas *en* miljöprövningsmyndighet, delvis med syftet att det ska bli en mer enhetlig rättstillämpning redan i första instans, men att överprövningen av denna myndighets beslut ska ske i fem olika mark- och miljödomstolar. Även våra överväganden i denna fråga framgår av avsnitt 3.7.2.

3.5.4 Bör länsstyrelsen pröva överklaganden?

I avsnitt 3.3.2 har vi illustrerat hur instansordningen ser ut för ärenden enligt miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen. Av illustrationen framgår att instansordningen är olika lång för olika ärendetyper både med hänsyn tagen till vilken lag som tillämpas och med hänsyn tagen till olika ärendetyper inom respektive lag.

Under utredningsarbetet har det framförts att särskilt länsstyrelsens möjlighet att pröva vissa överklaganden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen sticker ut. Några har fört fram att länsstyrelsens olika roller kan vara en styrka, framför allt eftersom länsstyrelsen har förutsättningar att upprätthålla både en bred och djup kompetens. Samtidigt har ett stort antal verksamhetsutövare framfört att länsstyrelsens olika roller, som både tillsynsmyndighet, överprövande myndighet och stödjande myndighet i samråd enligt miljöbalken skapar en jävsliknande problematik. Denna medför att myndigheten i vissa situationer uppger sig vara förhindrad att lämna de råd och det stöd som verksamhetsutövare behöver i miljöprövningsproces-

sen. Vi har beskrivit denna problematik närmare i avsnitt 11.3.5 i vårt första betänkande *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*⁵⁰. I avsnitt 11.2.4 i det första betänkandet har vi också närmare beskrivit länsstyrelsens olika uppgifter i relation till prövning enligt miljöbalken. Denna beskrivning av länsstyrelsens uppgifter och dubbla roller är också relevant i förhållande till prövning enligt plan- och bygglagen.

Vi har också kunnat konstatera att instansordningen för motsvarande kommunala beslut enligt miljöbalken och plan- och bygglagen delvis ser olika ut. Detta gäller för beslut om sanktionsavgift enligt miljöbalken respektive plan- och bygglagen. Beslut om byggsanktionsavgift enligt plan- och bygglagen överklagas först till länsstyrelsen innan överklagande får ske till mark- och miljödomstol, medan kommunala beslut om miljöstraffavgift enligt miljöbalken överklagas direkt till mark- och miljödomstol. Varför instansordningen för kommunala sanktionsbeslut enligt miljöbalken och plan- och bygglagen inte har samordnats framgår inte av förarbetena.

Som vi har beskrivit i avsnitt 3.2 ingår det i vårt utredningsuppdrag att utreda hur den totala handläggningstiden kan förkortas genom bl.a. en ändrad instansordning. Som vi har redogjort för prövas de mål enligt miljöbalken och plan- och bygglagen som inleds hos kommunen i dag i fyra eller fem instanser. Denna instanskedja är förhållandevis lång i ett internationellt perspektiv. Vid vår internationella utblick i avsnitt 3.4 har vi exempelvis konstaterat att instanskedjan för samtliga ärendetyper motsvarande de som i Sverige prövas av mark- och miljödomstol i Finland ligger på tre instanser.

Mot denna bakgrund har frågan uppkommit om en överprövning av länsstyrelsen verkligen är nödvändig i den svenska instanskedjan, dvs. är det lämpligt och nödvändigt med en överprövning av en förvaltningsmyndighet av en annan förvaltningsmyndighets (oavsett om denna är kommunal eller statlig) beslut eller skulle det vara tillräckligt att myndighetsbeslutet överklagas direkt till domstol? Det har också förts fram att många som överklagar ett kommunalt beslut, särskilt enligt plan- och bygglagen, dessutom sällan nöjer sig med en överprövning av länsstyrelsen utan i många fall ändå väljer att överklaga till mark- och miljödomstol.

Av den statistik vi har redogjort för i avsnitt 3.3.3 framgår att omkring 45 procent av de beslut som länsstyrelsen fattar efter över-

⁵⁰ Se SOU 2024:98.

klagande av kommunala beslut enligt plan- och bygglagen överklagas vidare till mark- och miljödomstolen. Andelen varierar dock mellan olika ärendetyper. Andelen är något lägre när det gäller tillsynsbeslut (cirka 34 procent) och något högre när det gäller beslut om lov (cirka 49 procent). Ändringsfrekvensen i mark- och miljödomstolarna varierar över tid, men har de senaste åren uppgått till omkring 10–30 procent. När det gäller ändringsfrekvens bör det dock nämnas att samtliga ändringar registreras. Även mindre justeringar som inte medför att länsstyrelsens eller kommunens beslut ändras i sak registreras. Drygt hälften av mark- och miljödomstolarnas avgöranden i plan- och byggmål överklagas vidare till Mark- och miljööverdomstolen.

För överklagade mål enligt miljöbalken överklagas mellan 20–40 procent av länsstyrelsens beslut vidare till mark- och miljödomstol. Det går inte att urskilja hur många av dessa beslut som ändras av mark- och miljödomstolarna eftersom statistiken för överklagade miljömål även innehåller beslut som har inletts i länsstyrelserna och andra förvaltningsmyndigheter. Visserligen ska uppgifter om första beslutande instans registreras när ett mål kommer in till mark- och miljödomstolarna, men efter att ha tagit del av uppgifterna bedömer vi att de sannolikt inte är tillförlitliga eftersom vi har noterat att länsstyrelserna ibland felaktigt har registrerats som första beslutande instans.

Vi kan också konstatera att förvaltningslagen som styr länsstyrelsens handläggning inte primärt är utformad för överprövning. Detta märks exempelvis genom att frågor som rör prövningsramen för överprövningen inte är reglerade. Närmare handlar frågan om hur tillämpningen av officialprincipen och officialprövningsprincipen påverkas av att länsstyrelsen trots allt är en ”vanlig” statlig förvaltningsmyndighet och inte en domstol – inte ens ett s.k. domstolsliknande organ.⁵¹ Det finns inte heller något krav, varken i svensk eller internationell rätt, på att en myndighet ska pröva en annan myndighets beslut innan beslutet kan överklagas till domstol.

Kommunala beslut enligt plan- och bygglagen att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser ska sedan 2016 överklagas direkt till mark- och miljödomstolen. Innan 2016 var gången densamma som för övriga kommunala beslut enligt plan- och bygglagen, dvs. planerna fick överklagas till länsstyrelsen och därefter till mark- och miljödomstol. I förarbetena till ändringen

⁵¹ Se HFD 2015 ref. 6.

konstaterades att det stora flertalet av de planärenden som överklagas till länsstyrelsen överklagas vidare till mark- och miljödomstolen. Det innebär att domstolen redan prövade huvuddelen av de överklagade planerna.⁵² Det huvudsakliga skälet för en förkortad instanskedjan angavs i förarbetena vara tidsvinsten. I detta avseende uppskattade regeringen tidsvinsten till tre-fyra månader. Vidare angavs att om kvaliteten på det beslutsunderlag som kommunen överlämnar till domstolen kunde förbättras borde tidsvinsten kunna ökas ytterligare.⁵³ Regeringen ansåg även att ett slopande av länsstyrelsen i instanskedjan för planärenden enligt plan- och bygglagen skulle öka länsstyrelsernas möjligheter att biträda kommunerna med råd om hur allmänna och enskilda intressen bör beaktas i samband med kommunernas planläggning. En sådan ändring skulle dessutom undanröja misstankar om jävliknade förhållanden vid prövningen av ett överklagande. Regeringen såg inte några farhågor med att en kortare instanskedja skulle underminera länsstyrelsens kompetens inom plan- och byggområdet och ansåg inte heller att någon annan länsstyrelseverksamhet på något påtagligt sätt skulle påverkas negativt av den föreslagna ordningen.⁵⁴

Ytterligare ett alternativ som var uppe för övervägande av regeringen var att koncentrera prövningen av överklagade kommunala beslut om lov och tillsyn till ett begränsat antal länsstyrelser. PBL-överklagandeutredningen hade i sitt betänkande utrett förutsättningarna för en koncentration av handläggningen av överklagade beslut om lov och tillsyn till de tolv länsstyrelser som i dag har en miljöprövningsdelegation. Som skäl för detta förslag angav utredningen sammanfattningsvis följande.⁵⁵

En förkortad instanskedja för överklaganden av beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn skulle, i likhet med vad vi kommit fram till beträffande detaljplaner och områdesbestämmelser, minska tiden fram till lagakraftvunna avgöranden. Detta skulle innebära den största effektiviseringen av prövningssystemet, sett till den totala genomströmningstiden. Det måste dock enligt vår mening tas hänsyn till att i storleksordningen 60 procent av alla överklagade kommunala beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn inte överklagas vidare från länsstyrelserna. Detta talar för att en effektivisering i första överklagandeinstans bör genomföras för dessa beslut, snarare än att instanskedjan förkortas. Med en koncentration

⁵² Se prop. 2015/16:55 s. 28.

⁵³ Se prop. 2015/16:55 s. 28.

⁵⁴ Se prop. 2015/16:55 s. 30.

⁵⁵ Se SOU 2014:14 s. 76.

kan också behovet av samordnade prövningar av överklagade beslut enligt miljöbalken och PBL tillgodoses. Mot bakgrund av att besiktningar och syn är relativt vanliga framstår en prövning i första instans vid fem mark- och miljödomstolar inte som effektiv. Vi menar därför att koncentration av verksamheten till färre länsstyrelser är det lämpligaste sättet att effektivisera prövningsordningen för överklagade kommunala beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn. Dessutom skulle prövningen av de överklagade besluten vid mark- och miljödomstol som första överklagandeinstans bli betydligt dyrare.

Regeringen ansåg inte att utredningens förslag om koncentration av handläggningen till tolv länsstyrelser skulle genomföras och anförde bl.a. följande.⁵⁶

Den tidsvinst och de andra fördelar som utredningen bedömt vara möjliga att uppnå genom en koncentration ska ställas mot de nackdelar, olägenheter och osäkerhetsfaktorer som ett genomförande av utredningens förslag kan medföra. Till dessa hör att det är relativt vanligt med besiktningar, dvs. besök på platsen, vid länsstyrelsens prövning av överklagade kommunala beslut om lov och tillsyn. En koncentration av ärendena innebär per automatik att reseavstånden till de platser som ska besiktigas kommer att öka och därmed även tidsåtgången och resursinsatserna. Det kan även resultera i att förutsättningarna för att rekrytera kompetent personal inom sakområdet och inom det juridiska området påverkas på ett negativt sätt inom de länsstyrelser som inte längre ska handlägga de aktuella ärendena. Det kan vidare inte förutsättas att de länsstyrelser som enligt utredningens förslag ska fortsätta att handlägga ärendena har samma och när det gäller lov- och tillsyns-ärenden i vissa fall värdefulla kunskaper om lokala förhållanden i områden utanför det egna länet.

Regeringen övervägde även i samma förarbeten alternativet att låta länsstyrelsen utgå helt ur instanskedjan för överklagade kommunala beslut enligt plan- och bygglagen, men konstaterade följande.⁵⁷

Om de aktuella ärendena koncentreras till mark- och miljödomstolarna, skulle detta medföra att tiden för ett beslut att få laga kraft blir kortare. En sådan koncentration skulle dessutom innebära att, med undantag för de beslut som överklagas enligt reglerna i kommunallagen, samma instansordning för alla överklagade kommunala beslut enligt plan- och bygglagen skulle gälla. En reform med den inriktningen är emellertid betydligt mera omfattande än den som utredningen har föreslagit. Bland annat berörs en ärendemängd som är i storleksordningen åtta gånger större än antalet planärenden. Eftersom utredningen inte närmare har belyst ett sådant alternativ måste eventuella överväganden i den rikt-

⁵⁶ Se prop. 2015/16:55 s. 33.

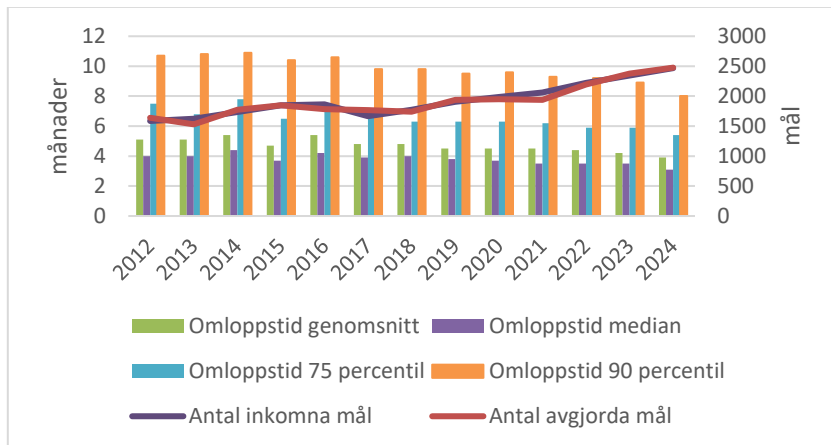
⁵⁷ Se prop. 2015/16:55 s. 35.

ningen föregås av fördjupade studier. Det gäller bl.a. i fråga om vilka konsekvenser ett genomförande skulle kunna få för länsstyrelsernas kompetensförsörjning och för behovet av personella och ekonomiska resurser vid mark- och miljödomstolarna.

Reformen 2016 att ändra instansordningen för överklagade detaljplaner och områdesbestämmelser har inte utvärderats av Domstolsverket eller Boverket. Utifrån den statistik för hur lång den genomsnittliga handläggningstiden var för länsstyrelserna och mark- och miljödomstolarna första halvåret 2013 enligt PBL-överklagandeutredningen (cirka 7,5 månader)⁵⁸ jämförd med den genomsnittliga handläggningstid som gällde för sådana mål vid mark- och miljödomstol 2024 (cirka 6,3 månader, se tabell 76 i bilaga 3) kan vi dock konstatera att genomsnittstiden minskat med omkring en månad, dvs. med färre månader än regeringen förutspådde. En förklaring till det kan vara det ökade antalet inkomna mål vid mark- och miljödomstolarna som generellt skett sedan 2012. En annan orsak kan vara att rättsläget vad gäller överprövning av detaljplaner har förändrats över tid. I dag är det exempelvis större fokus på frågor om artskydd och miljökvalitetsnormer jämfört med tidigare. En annan viktig iakttagelse är att den genomsnittliga handläggningstiden vid mark- och miljödomstolarna avseende mål om detaljplaner uppgick till 4,5 respektive 4,6 månader under 2014 och 2015. Därefter skedde en förlängning av handläggningstiden under 2017 och 2018 till i genomsnitt 5,1 och 5,3 månader. Handläggningstiden i mål om detaljplaner har sedan 2019 legat på i snitt sex månader. Se figur 3.1 och 3.2 nedan för utvecklingen avseende antal inkomna och avgjorda mål och omloppstider för överklagade miljömål respektive mål enligt plan- och bygglagen från 2012 till 2024 i mark- och miljödomstolarna. Av figur 3.3 och 3.4 framgår motsvarande utveckling för Mark- och miljööverdomstolen.

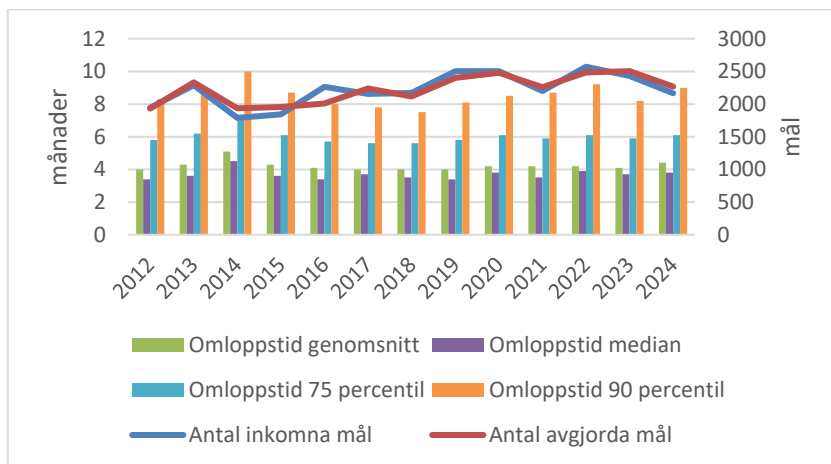
⁵⁸ Se SOU 2014:14 s. 38 och 39.

Figur 3.1 Antal inkomna och avgjorda mål samt omloppstider för överklagade miljömål i mark- och miljödomstolarna



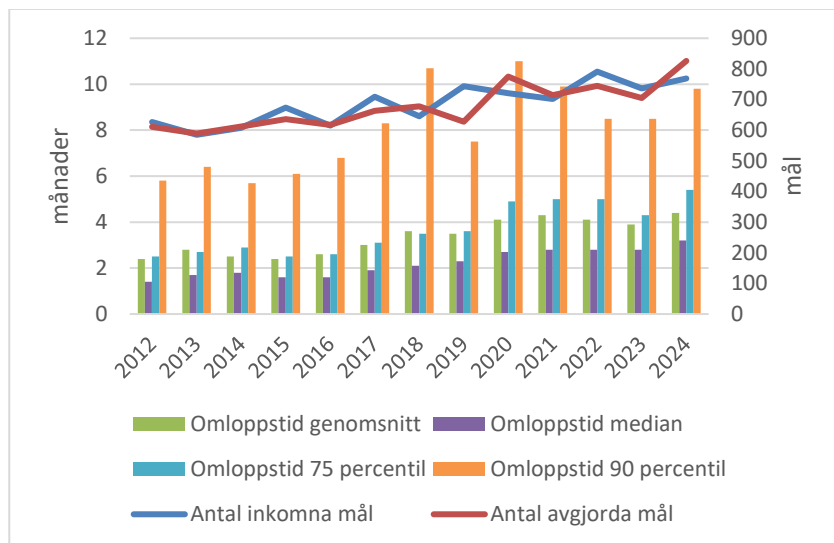
Bilaga 3 tabell 39.

Figur 3.2 Antal inkomna och avgjorda mål samt omloppstider för överklagade mål enligt plan- och bygglagen i mark- och miljödomstolarna



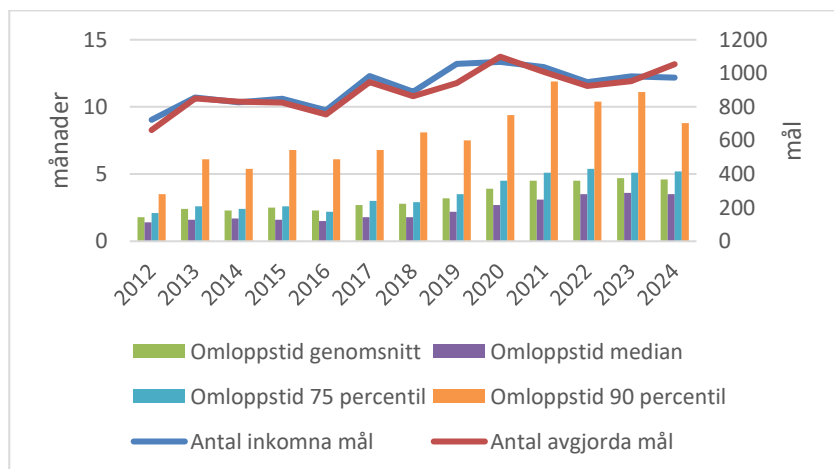
Bilaga 3 tabell 45.

Figur 3.3 Antal inkomna och avgjorda mål samt omloppstider för överklagade miljömål i Mark- och miljööverdomstolen



Bilaga 3 tabell 40.

Figur 3.4 Antal inkomna och avgjorda mål samt omloppstider för överklagade mål enligt plan- och bygglagen i Mark- och miljööverdomstolen



Bilaga 3 tabell 46.

När det sedan gäller handläggningstiden i Mark- och miljööverdomstolen från det att ett överklagande kommer in till dess att ett beslut i frågan om prövningstillstånd har fattats har handläggningstiden ökat från i genomsnitt 1,4 månader 2013 till i genomsnitt 4,3 månader 2024. Vi gör bedömningen att denna ökning inte beror på att länsstyrelserna slopades som överprövande instans. Det kan i denna del även noteras att den genomsnittliga handläggningstiden för ställningstagande i frågan om prövningstillstånd har ökat från 2,9 till 4,3 månader under perioden 2020–2024.

I en rapport av Evidens beställd av Byggherrarna, Fastighetsägarna och Sveriges Kommuner och Regioner angavs följande som en förklaring till de ökade handläggningstiderna i mål om överklagade detaljplaner.⁵⁹

Det förefaller som att mark- och miljödomstolar som hanterar färre mål har längre ledtider. Det är ett välkänt faktum att större volymer och upprepning ger större möjligheter till lärande, standardiserade arbetssätt, systematiskt förbättringsarbete och i vissa fall stordriftsfördelar i verksamheten. De intervjuer som har gjorts med domstolsjurister bekräftar i viss mån att sådana effekter finns även i domstolsarbetet, bland annat att stora volymer ger möjlighet att ”bunta” liknande ärenden och bygga upp specialiserad erfarenhet bland juristerna, vilket i sin tur anses korta ledtiderna. Det finns emellertid en rad andra tänkbara faktorer som skulle kunna överskugga dessa effekter. I ett par fall har kapacitetsbrist, det vill säga underbemanning, angetts som skäl till förlängda ledtider på mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen. Exakt hur utbrett problemet är, är dock svårt att uttala sig om då domstolarna är restriktiva med intervjuer. Det är rimligt att anta att mark- och miljödomstolarna på mindre orter kan ha större utmaningar vad gäller kompetensförsörjningen, helt enkelt av anledningen att det bor färre jurister på orten, men detta förhållande skulle behöva undersökas vidare. Emellertid pekar intervjuerna på att anpassningen av bemanningen, både bland mark- och miljödomstolarna och på Mark- och miljööverdomstolen, i huvudsak sker reaktivt. När antalet ärenden in till domstolen ökar, exempelvis i tider då det planläggs mer, byggs det upp köer som det sedan tar tid att beta av. Ledtider för rekrytering och inläring i dessa lägen gör att det tar längre tid till dess att bemanningen är i kapp behovet och kön kan minskas. I intervjuerna framhålls också att man inte ska underskatta skillnaden i handläggningstid mellan erfarna och mer oerfarna jurister, framför allt när det gäller mer komplexa detaljplaner. I ljuset av detta lyfts personalomsättning på Mark- och miljööverdomstolen fram som en faktor bakom längre och ökande ledtider på domstolen. Intervjuer både med kommuner och domstolar pekar därutöver enstämmigt på att ”komplexa” detaljplaner innebär att en eventu-

⁵⁹ Se SKR:s, Byggherrarnas och Fastighetsägarnas rapport gjord av Evidens 2023 s. 23 och 24.

ell överklagandeprocess tar längre tid. Även hur överklagan är skriven påverkar domstolens insats, då de yrkanden som anges styr domstolens arbete genom den så kallade prövningsramen. Ju fler punkter som tas upp i överklagan, desto mer kan domstolen behöva undersöka och ju mer komplex detaljplanen är, desto längre tid behöver domstolen på sig att gå igenom planhandlingarna. Går domstolen in i kommunikation där olika parter yttrar sig, tar domstolen en roll som mellanhand mellan parterna, där domstolen ansvarar för att vidarebefordra yttranden från en part till den/de andra och åter. Dessa skeenden har också visat sig kunna dra ut på tiden. Studerar man enbart ledtiderna på domstolarna bör man slutligen ta i beaktning den förändring av länsstyrelsens roll i överklagandeprocessen som riksdagen beslutade om 2016. Tidigare överklagades planbeslut (liksom bygglov) till länsstyrelsen, men från och med den 1 juni 2016 överklagas detaljplaner direkt till mark- och miljödomstolen. Tanken med förändringen var att förenkla och förkorta processen genom att ta bort ett mellansteg. När det gäller effekterna av denna förändring på helheten, går uppfattningarna i sär. I vissa kommuner, som till exempel Malmö, upplevs detta som en stor förbättring och den totala ledtiden upplevs ha minskat märkbart, medan företrädare i andra kommuner, exempelvis Stockholm, ställer sig mer tveksamma. Den eftersökta ledtidsminskningen upplevs till stor del ha uteblivit då länsstyrelsens 'filtrerande' funktion nu har försvunnit och andelen ärenden in till domstolarna därmed har ökat. Mark- och miljödomstolarna har, till skillnad från länsstyrelsen, i regel inte inblick i detaljplanerna sedan tidigare i processen och tar sig an överklaganden utifrån andra utgångspunkter. Ökat inflöde och ökade ledtider på domstolarna upplevs därmed "äta upp" mycket av besparingen i ledtid som ett steg färre i processen annars hade inneburit.

Vi har gjort en egen utvärdering av reformen att korta instanskedjan för detaljplaner och områdesbestämmelser. Hur vi har gjort denna framgår av bilaga 3. Sammantaget framgår att det sannolikt tillkom en inledande tillkommande handläggningstid vid mark- och miljödomstolarna som ett resultat av att länsstyrelsernas slopades i instansordningen för beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser. Samtidigt har vi kunnat konstatera att även om den genomsnittliga handläggningstiden för mål om detaljplaner och områdesbestämmelser nu är längre än tidigare vid mark- och miljödomstolarna är den genomsnittliga handläggningstiden för sådana mål vid mark- och miljödomstol kortare än den tidigare sammantagna handläggningstiden vid länsstyrelsen och mark- och miljödomstol. Den totala handläggningstiden har således minskat som en följd av den ändrade instansordningen 2016. Totalt handlar det om en minskning med mellan 0,9 och 1,8 månader beroende på om utgångspunkten är den genomsnittliga tiden eller

medianen. Även om handläggningstiderna ännu inte minskat i den storleksordning som PBL-överklagandeutredningen uppskattade, dvs. tre till fyra månader kan vi se att omloppstiden för prövningen av dessa ärenden vid mark- och miljödomstolarna har minskat ytterligare under första halvåret 2025. En jämförelse mellan våren 2013 och våren 2025 ger en total minskning av den totala genomsnittliga omloppstiden med 1,7 månader.

Våra överväganden och förslag i denna fråga framgår av avsnitten 3.7.3 och 3.7.4.

3.5.5 Bör Mark- och miljööverdomstolens domar och beslut vara överklagbara till Högsta domstolen?

I avsnitt 3.3.2 har vi illustrerat hur instansordningen ser ut för ärenden enligt miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen. Av illustrationen framgår att instanskedjan är olika lång för olika ärendetyper både med hänsyn tagen till vilken lag som tillämpas och med hänsyn tagen till olika ärendetyper inom respektive lag. Som vi har beskrivit i avsnitt 3.2 ingår det i vårt utredningsuppdrag att utreda hur den totala handläggningstiden kan förkortas genom bl.a. en ändrad instansordning. Som vi har redogjort för i avsnitt 3.3.2 prövas de mål enligt miljöbalken och plan- och bygglagen som inleds hos kommunen i dag i fyra eller fem instanser. Denna instanskedja är lång i ett internationellt perspektiv. I vår internationella utblick i avsnitt 3.4 har vi kunnat konstatera att instanskedjan för motsvarande ärendetyper i exempelvis Finland ligger på tre instanser, där det två överprövande instanserna är domstolar.

I avsnitt 3.5.4 har vi resonerat i frågan om länsstyrelsen bör ingå i instanskedjan. I detta avsnitt resonerar vi i frågan om Högsta domstolen bör ingå i instanskedjan och vad ett slopande av Högsta domstolen i instanskedjan skulle innebära för Mark- och miljööverdomstolens roll. Som vi har redogjort för i avsnitt 3.3.2 kan ett mål som inletts i mark- och miljödomstol, däribland en ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet, i dag alltid överklagas till Mark- och miljööverdomstolen och därefter till Högsta domstolen. Det krävs dock prövningstillstånd i både Mark- och miljööverdomstolen och Högsta domstolen för att målet ska prövas i sak. Ett beslut om att inte ge prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen kan också överklagas till Högsta domstolen. Även

mark- och miljödomstolarnas domar i ärenden enligt plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen kan överklagas till Högsta domstolen. Detta gäller dock enbart om Mark- och miljööverdomstolen har gett en ventil för sådant överklagande. Se närmare beskrivning om möjligheten att överklaga till Högsta domstolen i avsnitt 3.3.13.

Det som har lyfts som ett problem i denna del i vårt utredningsarbete är i första hand längden på instanskedjan för de ärendetyper som går att överklaga till Högsta domstolen. Det har också lyfts att lagstiftningen är osymmetrisk och ologisk i denna del då det är svårt att se varför exempelvis beslut om bygglov bör kunna prövas av totalt fem instanser och vissa stora miljömål endast av tre instanser. Särskilt behovet av ventil till Högsta domstolen för ärenden enligt plan- och bygglagen har ifrågasatts. Enligt kritikerna är behovet av fem respektive fyra instanser i mål enligt plan- och bygglagen begränsat och medför att vägen till ett slutligt avgörande blir onödigt lång.

Det har också ifrågasatts om Högsta domstolen är mest lämplig som praxisinstans för mål enligt miljöbalken och plan- och bygglagen. Skälet för detta är att Högsta domstolen, inte på samma sätt som Mark- och miljööverdomstolen, har tillgång till sådan teknisk kompetens som behövs för målens prövning i sak. Vi kan också konstatera att Högsta domstolen i stor utsträckning meddelar prövnings-tillstånd för att avgöra processuella frågor i de aktuella måltyperna (se tabell 37 i bilaga 3). Samtidigt har det förts fram att eftersom det är så få mål som Högsta domstolen väljer att ta upp till prövning bör den tid som prövningen i Högsta domstolen tar inte räknas in vid en utvärdering av instanskedjan. En del för också fram Högsta domstolens funktion som prejudikatinstans och att det har ett annat värde att få ett mål prövat i Högsta domstolen än i Mark- och miljööverdomstolen. Ett skäl som har förts fram för denna senare slutsats är att rekryteringsprocessen av justitieråden i Högsta domstolen, till skillnad mot domarna vid Mark- och miljööverdomstolen, helt sköts av regeringen.

Frågan om ventilen för prövning av Högsta domstolen bör vara kvar övervägdes 2014 av PBL-överklagandeutredningen i samband med att överprövningen av plan- och byggmål sågs över. Enligt utredningen kvarstod vid den tidpunkten ett behov av prejudikatbildning. Eftersom ventilen endast hade utnyttjats i få fall ansåg utredningen att frågan om att slopa ventilen var för tidigt väckt och att fördelarna med att ta bort möjligheten till ventil då bedömdes som

begränsade.⁶⁰ I samband med att regeringen föreslog att länsstyrelsen skulle tas bort ur instansordningen för överklagande av detaljplaner och områdesbestämmelser uttalade regeringen beträffande ventilen att antalet mål enligt plan- och bygglagen där Mark- och miljööverdomstolen har tillämpat ventilen är högst begränsat.⁶¹ Enligt regeringen uppgick antalet mål som hade överklagats till Högsta domstolen till 19 under 2012 medan antalet under 2013 uppgick till 14. Prövningstillstånd hade enbart beviljats i något enstaka fall. Enligt uppgifter från Mark- och miljööverdomstolen hade domstolen per den 10 januari 2014 tillåtit fullföljd, dvs. ventil, i 26 mål varav tolv mål enligt fastighetsbildningslagen och 14 mål enligt plan- och bygglagen. Möjligheten att överklaga hade utnyttjats i 18 mål och i fem av dessa hade Högsta domstolen meddelat prövningstillstånd. I de mål där prövningstillstånd hade beviljats var fyra fastighetsmål och ett plan- och byggmål.⁶²

Enligt uppgift från Mark- och miljööverdomstolen har domstolen sedan möjligheten att lämna ventil infördes lämnat ventil i cirka 140 mål. Av de mål där Mark- och miljööverdomstolen har lämnat ventil har cirka 110 mål överklagats till Högsta domstolen. Högsta domstolen har meddelat prövningstillstånd i cirka 50 av dessa mål varav cirka 20 var fastighetsmål. Under perioden 2020–2024 har Mark- och miljööverdomstolen lämnat ventil i omkring 70 mål varav omkring 20 var fastighetsmål. Cirka 30 av dessa fick prövningstillstånd i Högsta domstolen.

I siffrorna ovan har s.k. förstainstansmål inte räknats med. Av de uppgifter som vi har fått del av från Högsta domstolen framgår dock att under perioden från och med den 1 april 2014 till och med den 1 april 2024 hade totalt 93 miljöbalksmål överklagats till Högsta domstolen varav fyra fick prövningstillstånd. I dessa siffror har mål som avser frågan om prövningstillstånd borde ha lämnats inte räknats med.

Vid en studie 2022 i Svensk Juristtidning framkom följande avseende i vilken typ av frågor inom miljörätten som Högsta domstolen hade meddelat prövningstillstånd. Det som noterades var bl.a. flera rättsfall om tillståndsvillkor, där Högsta domstolen på ett tydligare sätt än tidigare hade lyft fram kopplingen till sanktionerna vid över-

⁶⁰ Se SOU 2014:14 s. 65.

⁶¹ Se prop. 2015/16:55 s. 22.

⁶² Se SOU 2014:14 s. 65.

trädelse av villkoren.⁶³ Andra exempel avsåg omfattningen av högre rätts prövning vid partiella överklaganden,⁶⁴ förutsättningarna för verkställighetsförordnanden,⁶⁵ kraven på miljökonsekvensbeskrivningar,⁶⁶ bedömningen av verksamhet som kan påverka ett Natura 2000-område,⁶⁷ det solidariska ansvaret för avhjälpande av förorenings-skada,⁶⁸ strandskydd⁶⁹ och flera fall om ideella organisationers rätt att överklaga avgöranden i miljö mål.⁷⁰ Det konstaterades att unions-rätten hade fått en allt större betydelse på det miljö rättsliga området och några av Högsta domstolens domar och beslut hade föregåtts av förhandsavgöranden från EU-domstolen. Dessa avsåg ideella organisationers rätt att överklaga,⁷¹ avgift för underlåtenhet att i rätt tid lämna över utsläppsrätter⁷² och nationella regler om anmälan vid införsel av kemiska produkter.⁷³ Till detta kom att miljö rättsliga frågeställningar kunde behöva avgöras också inom ramen för brott-mål och på så sätt även kan bli föremål för prejudikatbildning i Högsta domstolen.⁷⁴ Sedan 2011 handlägger mark- och miljödomstolarna också mål och ärenden enligt bl.a. fastighetsbildningslagen och plan- och bygglagen. Ofta är det då fråga om mål som har överklagats till mark- och miljödomstol, varför det krävs att Mark- och miljööver-domstolen lämnar ventil för att överklaga ett avgörande till Högsta domstolen. Ett antal sådana fall har nått Högsta domstolen och då avgjorts efter prövningstillstånd där. Bland de refererade avgörandena finns bl.a. frågor om fastighetsägares möjlighet att fränfalla ett med-givande till fastighetsreglering,⁷⁵ om enskild parts rätt till ersättning för rättegångskostnader av staten i mål om fastighetsbildning,⁷⁶ om fördelning av rättegångskostnader i mål om fastighetsbestämning som

⁶³ Se t.ex. NJA 2006 s. 188, NJA 2006 s. 310 och NJA 2010 s. 516.

⁶⁴ Se NJA 2010 s. 690.

⁶⁵ Se NJA 2012 s. 623.

⁶⁶ Se NJA 2008 s. 748 och NJA 2009 s. 321.

⁶⁷ Se NJA 2013 s. 613.

⁶⁸ Se NJA 2012 s. 125.

⁶⁹ Se NJA 2008 s. 55 ("Torsbybryggan") och NJA 2020 s. 1129 ("Båthuset i Stuverum").

⁷⁰ Se bl.a. NJA 2010 s. 419, NJA 2011 s. 884 ("Ojnare skogen"), NJA 2012 s. 921 ("Taggen Vindpark"), NJA 2018 s. 631 ("Fäbodberget") och NJA 2020 s. 845 ("Kommittén Rädda Västerdalälven").

⁷¹ Se NJA 2010 s. 419.

⁷² Se NJA 2014 s. 79 ("Billerud Korsnäs").

⁷³ Se NJA 2016 s. 1093 och EU-domstolens dom den 17 mars 2016 i mål C-472/14.

⁷⁴ Se NJA 2016 s. 1093 samt t.ex. NJA 2012 s. 281 ("Duvhöken"), NJA 2016 s. 680 ("Vargskinnen") och NJA 2016 s. 746.

⁷⁵ Se NJA 2014 s. 545 och NJA 2021 s. 727 ("Exploateringsavtalet").

⁷⁶ Se NJA 2017 s. 503.

återförvisas till lantmäterimyndighet,⁷⁷ om en fristående proportionalitetsavvägning enligt regeringsformen vid tvångsvis marköverföring enligt fastighetsbildningslagen,⁷⁸ om uppförande av master inom eller utom detaljplanlagt område⁷⁹ och om resning i planärenden.⁸⁰ Flera avgöranden har gällt rätten att överklaga planbeslut⁸¹ eller beslut om bygglov⁸² och sakägarbegreppet enligt plan- och bygglagen.⁸³ Därutöver har exempelvis ledningsrättslagen tillämpats i några fall.⁸⁴ En kort genomgång av prejudikatbildningen inom mark- och miljörättens område visar alltså att Högsta domstolen, även om domstolen har meddelat ett antal avgöranden till vägledning för rättstillämpningen inom detta område, genom det begränsade antalet meddelade prövningstillstånd, har lagt ett förhållandevis stort ansvar för prejudikatbildningen på Mark- och miljööverdomstolen, med dess särskilt anpassade sammansättning och goda förutsättningar för överblick.

Regeringen framhöll i tidigare nämnda förarbeten att motivet för att införa ventilen till Högsta domstolen var att det fanns ett prejudikatbildningsbehov i mål som tidigare hade handlagts av de allmänna förvaltningsdomstolarna, dvs. mål om lov och tillsyn. Ytterligare ett skäl för en ventil för mål enligt plan- och bygglagen angavs vara att den nu gällande plan- och bygglagen, som ersatte den tidigare plan- och bygglagen (1987:10), trädde i kraft samtidigt med införandet av den nya instansordningen. Prejudikatbildningen för tillämpningen av den nya lagen skulle därigenom kunna komma att falla på Högsta domstolen. Plan- och bygglagen har genomgått flera förändringar sedan den nya instansordningen trädde i kraft 2011. Med hänsyn till det fortsatta behovet av prejudikatbildning ansåg regeringen att det inte fanns skäl för att göra någon förändring av möjligheten för Mark- och miljööverdomstolen att genom ventilen låta domstolens avgöranden få överklagas till Högsta domstolen.⁸⁵

⁷⁷ Se NJA 2021 s. 1085 ("Gränsen och rättegångskostnaderna").

⁷⁸ Se NJA 2018 s. 753 ("Parkfastigheten"), jfr NJA 2016 s. 868 ("Förhandsbeskedet i Värmdö").

⁷⁹ Se NJA 2020 s. 786 ("Naturmarken i Hemmeslöv") och NJA 2021 s. 321 ("Radiomasten").

⁸⁰ Se NJA 2016 s. 395.

⁸¹ Se NJA 2015 s. 976 ("Detaljplanen för Läraren 1"), NJA 2017 s. 421 ("Vägen till Sandviken"), NJA 2020 s. 641 ("Snäckan 8") och NJA 2021 s. 1030 ("Byggrätten vid campus") och NJA 2019 s. 629 ("Säbyvikens marina").

⁸² Se NJA 2014 s. 445, NJA 2020 s. 190 ("Bygglovet i Svartrå") och NJA 2021 s. 334 ("Stadsbyggnadsnämndens överklagande").

⁸³ Se NJA 2017 s. 3 ("Skärmtaksbygglovet"), jfr NJA 2014 s. 267 och NJA 2016 s. 674.

⁸⁴ Se NJA 2013 s. 441 ("Ledningsgatan"), NJA 2013 s. 795 ("Ledningsrätt i gatubelysning") och NJA 2021 s. 874 ("Basstationerna i Luleå").

⁸⁵ Se prop. 2015/16:55 s. 22 och 23.

Om Högsta domstolen skulle slopas i instanskedjan för sådana ärenden enligt plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen som överklagas till mark- och miljödomstol, på motsvarande sätt som redan gäller i dag för överklagande mål enligt miljöbalken, skulle det innebära att Mark- och miljööverdomstolen skulle bli prejudikatinstans för flertalet mål vid domstolen. Den fråga som då uppkommer är om detta vore lämpligt.

Våra överväganden och förslag i denna fråga framgår av avsnitten 3.7.3, 3.7.5 och 3.7.8.

3.5.6 Bör Mark- och miljödomstols beslut om överprövning av avvisningsbeslut efter rättidsprövning kunna överklagas?

Utöver instansordningen för de ärendetyper som anges i tabell 3.1 i avsnitt 3.3.2 finns skillnader i den instansordning som gäller för beslut om överklagande av avvisningsbeslut efter rättidsprövning enligt miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen.

Tabell 3.11 Instansordningen för beslut om avvisning efter rättidsprövning

Ärendetyp	Första instans	Andra instans	Tredje Instans	Fjärde Instans	Femte Instans
Tillstånd A + vv	MMD	MÖD*	HD*		
Tillstånd B	MPD	MMD	MÖD*		
Anmälan/tillsyn mfv**	Kommun	Lst	MMD	MÖD*	
Anmälan/tillsyn vv	Lst	MMD	MÖD*		
Detaljplaneärenden	Kommun	MMD	MÖD*	HD*-	
Lov/förhandsbesked	Kommun	Lst	MMD	MÖD*	HD*-
Start-/slutbesked	Kommun	Lst	MMD	MÖD*	HD*-
Tillsyn	Kommun	Lst	MMD	MÖD*	HD*-
Ärenden enligt FBL	Lantmäteriet	MMD	MÖD		

Anm.: Tillstånd A står för tillståndspliktiga A-verksamheter, Tillstånd vv står för tillståndspliktiga vattenverksamheter. Mfv står för miljöfarlig verksamhet, MMD står för mark- och miljödomstol, MÖD står för Mark- och miljööverdomstolen, HD står för Högsta domstolen. MPD står för miljöprövningsdelegation och Lst står för länsstyrelse. En * betyder att prövningstillstånd krävs för prövning i sak. En - betyder att Mark- och miljööverdomstolen behöver besluta om en s.k. ventil för att berörda ska få överklaga domen till Högsta domstolen. Två ** innebär att beslut om miljö sanktionsavgift överklagas direkt från kommunen till mark- och miljödomstol.

När ett överklagande inkommer till den myndighet som har meddelat beslutet ska den myndigheten pröva om överklagandet har inkommit i rätt tid. Har det inte inkommit i rätt tid ska överklagandet avvisas. Ett avvisningsbeslut kan i sig överklagas. I flera måltyper råder dock ett överklagandeförbud efter det att Mark- och miljööverdomstolen eller motsvarande nivå har prövat tidigare instans avvisningsbeslut. Detta gäller exempelvis för beslut meddelade av lantmäterimyndighet enligt 17 kap. 2 § andra stycket fastighetsbildningslagen (jfr 15 kap. 2 § första stycket 9 FBL). Ett generellt förbud finns också i relation till ärenden som prövas av förvaltningsdomstol (33 § fjärde stycket FPL). Någon motsvarande begränsning finns dock inte för ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen.⁸⁶ Detta kan bero på att regleringen om överklagandeförbud togs bort i förvaltningslagen i samband med att förvaltningslagen omarbetades. Skälet för att regleringen om överklagandeförbud slopades i förvaltningslagen var, enligt förarbetena, att det för flertalet ärenden redan fanns en motsvarande reglering i förvaltningsprocesslagen. Behovet av en motsvarande reglering för sådana ärenden som inte omfattas av bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen fick enligt regeringen övervägas särskilt⁸⁷.

I relation till ärenden enligt plan- och bygglagen har PBL-överklagandeutredningen övervägt frågan. Utredningen gjorde bedömningen att något fullföljdförbud för sådana ärenden inte borde införas i plan- och bygglagen eftersom en sådan ordning skulle riskera att leda till osäkerhet kring vem som får överklaga ett beslut enligt plan- och bygglagen.⁸⁸

Av rättspraxis framgår dock att nuvarande osymmetriska reglering har lett till oklarheter vid tillämpningen.⁸⁹

Våra överväganden och förslag i denna fråga framgår av avsnitt 3.7.6.

⁸⁶ Se HFD:s dom den 24 juni 2025 i mål 4099-24.

⁸⁷ Se prop. 2016/17:180 s. 259.

⁸⁸ Se SOU 2014:14 s. 125.

⁸⁹ Se MÖD:s beslut den 20 februari 2023 i mål nr P 13017-22 och den 22 oktober 2024 i mål nr ÖP 8336-23.

3.5.7 Oklarheter vid prövning av beslut som rör försvaret

Frågor som rör försvaret anses regelmässigt vara av riksintresse.⁹⁰ Som vi har beskrivit i avsnitt 3.3.8 och 3.3.9 överlämnas överklagade ärenden som rör försvaret därför som huvudregel till regeringen för prövning. Vi kan konstatera att hur och när detta bör ske regleras på lite olika sätt i miljöbalken och plan- och bygglagen.

Enligt 21 kap. 7 § andra stycket miljöbalken ska mark- och miljödomstolen överlämna en statlig myndighets beslut som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt *med eget yttrande* till regeringen för prövning. Enligt 13 kap. 7 § plan- och bygglagen ska mark- och miljödomstolen överlämna mål till regeringen för prövning om det ärende som har överklagats rör en fråga som har *särskild betydelse* för Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt. Från den 1 december 2025 lyder 13 kap. 7 § plan- och bygglagen enligt följande.⁹¹

Om ett ärende som har överklagats hos en mark- och miljödomstol rör en fråga som har särskild betydelse för Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt *och domstolen inte kan avgöra målet utan att pröva frågan*, ska domstolen överlämna målet till regeringen för prövning. [vår kursivering]

Tillägget innebär att domstolen ska bedöma de inledande frågorna om bl.a. överklagbarhet och talerätt. Om förutsättningar för att pröva målet i sak inte finns ska domstolen avgöra målet slutligt. Domstolen ska även avgöra målet slutligt om det är möjligt utan att den eller de frågor som har särskild betydelse för någon av försvarsmyndigheterna kan läggas till grund för avgörandet. Det kan exempelvis vara möjligt om länsstyrelsen har beslutat att upphäva ett bygglov för en åtgärd på flera olika grunder och domstolen bedömer att sökandens överklagande ska avslås redan med anledning av någon av de grunder som inte är av särskild betydelse för någon av myndigheterna. För det fall mark- och miljödomstolen inte överlämnar målet till regeringen gäller de ordinära bestämmelserna om överklagande till Mark- och miljööverdomstolen (5 kap. 1 § LOM och 39 § ÄL).

Sammantaget konstaterar vi att det finns följande fyra skillnader i hanteringen av mål enligt miljöbalken och plan- och bygglagen som

⁹⁰ Se prop. 1997/98:45 del 1, s. 467.

⁹¹ Se prop. 2024/25:169 s. 46 och 47.

avser försvaret. För det första finns en skillnad mellan att ett mål rör försvarsmyndigheterna (MB) och att målet är av särskild betydelse för samma myndigheter (PBL) inte uppenbar. För det andra är det bara i mål enligt miljöbalken som domstolen ska bifoga ett eget yttrande till regeringen. För det tredje gäller skyldigheten att överlämna målet till regeringen för prövning i miljöärendena endast om överklagandet avser en statlig myndighets beslut. Skyldigheten avser alla beslut som rör försvaret. I plan- och byggärendena gäller skyldigheten att överlämna målet till regeringen för prövning alla beslut som har särskild betydelse för försvaret. Detta oavsett om det överklagade beslutet kommer från en kommunal, regional eller statlig myndighet. Slutligen kommer det bara att vara i mål enligt plan- och bygglagen som domstolen framöver kommer att kunna avgöra ärendet utan att lämna över det till regeringen om förutsättningar saknas att pröva överklagandet i sak.

I rättspraxis har de olika lydelserna vållat vissa tillämpningsproblem. Mark- och miljööverdomstolen har exempelvis, till skillnad från mark- och miljödomstol, bedömt att en ansökan om bygglov för två vindkraftverk i närheten av Såtenäs flygplats inom ett område där Försvarsmakten hade motsatt sig sådan etablering måste anses vara en sådan fråga som är av särskild betydelse för Försvarsmakten. Med hänsyn härtill borde mark- och miljödomstolen ha överlämnat målet till regeringen i stället för att själv döma i målet.⁹² Regeringen gjorde motsatt bedömning i ett bygglovsärende där Försvarsmakten inte hade gjort någon invändning mot byggnaden. Regeringen lämnade därför ärendet åter till mark- och miljödomstolen för handläggning.⁹³

Trots att det inte uttryckligen framgår av 13 kap. 7 § plan- och bygglagen gjorde regeringen vidare bedömningen att paragrafen endast är tillämplig på överklaganden av beslut som är fattade av länsstyrelse eller annan statlig förvaltningsmyndighet, eftersom detta följer av rubriken till 13 kap. 4–7 §§ (jfr också 21 kap. 7 § MB). Det aktuella ärendet rörde ett överklagande av Oskarshamns kommuns beslut att anta en detaljplan. Enligt regeringens bedömning fanns det inte förutsättningar för mark- och miljödomstolen att tillämpa 13 kap. 7 § för att överlämna målet till regeringen. Regeringen återlämnade därför överklagandena till mark- och miljödomstolen.⁹⁴

⁹² Se MÖD 2012:8 och MÖD 2017:35.

⁹³ Se regeringens beslut den 11 juni 2015, N 2015/892/PUB.

⁹⁴ Se regeringens beslut den 18 januari 2024, dnr LI2013/00122.

Regeringsprövningsutredningen har föreslagit vissa förändringar av 21 kap. 7 § andra stycket miljöbalken samt att bestämmelsen flyttas till en ny paragraf, 21 kap. 8 § miljöbalken. Vidare har utredningen föreslagit att en följdändring i form av en hänvisning till den nya 21 kap. 8 § miljöbalken införs i 23 kap. 7 § miljöbalken. Den föreslagna ändringen i 21 kap. 7 § andra stycket miljöbalken innebär att en mark- och miljödomstol i stället för att obligatoriskt lämna över ett mål när kriterierna för överlämnande är uppfyllda ska ge regeringen tillfälle att ta över prövningen. Ett faktiskt överlämnande av målet ska ske först efter att regeringen har meddelat att den ska pröva målet. I utredningens direktiv framhåller regeringen att det är angeläget att rätt instans prövar rätt ärenden. Det innebär att regeringen bara ska pröva ärenden som faktiskt kräver ett politiskt ställningstagande från regeringen. Utredningen föreslår att ett mål eller ärende endast ska lämnas över till regeringen om mark- och miljödomstolen bedömer att förutsättningarna för överlämnande är uppfyllda. Det slutliga avgörandet av om prövningen är av ett sådant slag att en regeringsprövning är motiverad bör dock vara förbehållen regeringen. Om regeringen bedömer att dess ställningstagande inte behövs ska målet prövas i sedvanlig ordning av mark- och miljödomstolen. Handläggningen i mark- och miljödomstolen kan fortsätta under tiden regeringen tar ställning till frågan om målet ska lämnas över eller inte. Mark- och miljödomstolen måste dock avvakta regeringens besked om överlämnande innan den avslutar målet, eftersom den behöver veta om målet ska avslutas genom en dom eller genom ett yttrande till regeringen. Yttrandet ska, på samma sätt som gällt hittills, som huvudregel avges efter huvudförhandling och avse samtliga omständigheter av betydelse för tillståndsfrågan. Har domstolens handläggning kommit så långt att målet är klart för avgörande kan målet vilande-förklaras med stöd av 32 kap. 5 § rättegångsbalken i väntan på regeringens beslut.⁹⁵

Våra överväganden och förslag i dessa frågor finns i avsnitt 3.7.7.

⁹⁵ Se SOU 2024:11 s. 291 och 292.

3.6 Tidigare utredningsförslag

3.6.1 Inledning

Frågor om instansordningen för ärenden enligt miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen har utretts vid några tillfällen under 2000-talet. I detta avsnitt redogör vi kort för dessa utredningar och de förslag de har lämnat.

3.6.2 Miljöbalkskommittén

Regeringen beslutade den 22 december 1999 kommittédirektiven *Miljöbalken – uppföljning och reformbehov*.⁹⁶ Kommittén tog namnet Miljöbalkskommittén. Utredningen lämnade flera betänkanden. I det här sammanhanget är i första hand delbetänkandet *Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation*⁹⁷ av intresse. Uppdraget i denna del har sin utgångspunkt i tilläggsdirektiv från maj 2003.⁹⁸

Enligt tilläggsdirektiven skulle kommittén överväga olika alternativa prövningssystem med utgångspunkt i att tillståndsprövningen i första instans skulle ske i administrativa tillståndsmyndigheter. En framtida instansordning skulle utformas med så få instanser som möjligt och med inriktningen att skapa en både effektiv och rättssäker prövning. Antalet nivåer i instanskedjan skulle vara högst tre vid prövning av tillstånd och villkor enligt miljöbalken. Även instansordningen för tillsynsbeslut ingick i uppdraget. Vidare skulle kommittén överväga om en framtida samordning av instansordningen i ärenden enligt miljöbalken och ärenden enligt angränsande lagstiftning, t.ex. plan- och bygglagen, borde eftersträvas. För- och nackdelar med en sådan samordning skulle analyseras.

Miljöbalkskommittén lämnade följande förslag avseende instansordningen. All tillståndsprövning enligt miljöbalken skulle i första instans ske vid förvaltningsmyndighet. Med utgångspunkten att instanskedjan skulle innehålla maximalt tre instanser skulle dåvarande Miljööverdomstolen bli slutinstans i samtliga miljö mål. För att förbättra möjligheterna till prejudikatbildning föreslog kommittén att det i vissa fall skulle finnas anledning att öppna för en prövning av

⁹⁶ Se dir. 1999:109.

⁹⁷ Se SOU 2004:38.

⁹⁸ Se dir. 2003:61.

Högsta domstolen. Tillsammans med PBL-kommittén föreslogs att instanskedjan för ärenden enligt plan- och bygglagen, främst bygglov, skulle ske i samma instanskedja som miljöbalkens ärenden. En gemensam instanskedja angavs bidra till en större samsyn i prejudicerande fall, ökade möjligheter till en tidsmässig samordning av ärenden som prövas enligt båda lagstiftningarna och en ökad förståelse för de komplexa frågor som behandlas i respektive lagstiftning.

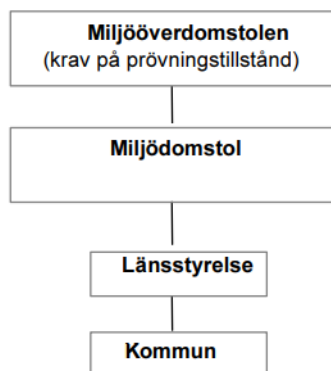
3.6.3 PBL-kommittén

Regeringen beslutade den 27 juni 2002 att genom kommittédirektiven *Översyn av plan- och bygglagstiftningen*⁹⁹ tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté för att bl.a. se över instansordningen för plan- och byggärenden. Kommittén tog namnet PBL-kommittén. I betänkandet *Kortare instanskedja och ökad samordning – Alternativ för plan- och bygglagens prövningsorganisation*¹⁰⁰ redogjorde PBL-kommittén för två alternativa instansordningsmodeller. Den ena byggde på en samordning med miljöbalksärenden och den andra benämndes som ett förvaltningsdomstolsalternativ, se figur 3.5.

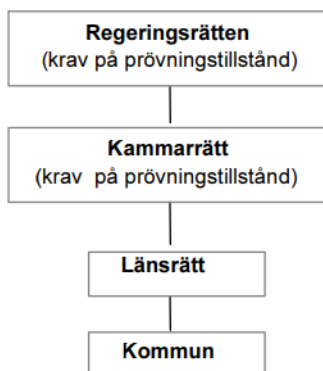
Figur 3.5 Förslag på instansordning från PBL-kommittén

Instansordningen gäller för PBL-ärenden

Modell 1 Miljödomstolsalternativet



Modell 2 Förvaltningsdomstolsalternativet



Källa: SOU 2004:40.

⁹⁹ Se dir. 2002:97.

¹⁰⁰ Se SOU 2004:40.

PBL-kommittén, tillsammans med Miljöbalkskommittén, gjorde bedömningen att starka skäl talade för en successivt ökad samordning mellan miljöbalken och plan- och bygglagen i syfte att få en mer ändamålsenlig och enhetlig tillämpning i sak. Förfarandet borde så långt möjligt vara samlat och enkelt, snabbt och smidigt, samtidigt som kraven på rättssäkerhet och demokratiskt inflytande skulle tillgodoses. Med en mera samordnad prövning borde möjligheterna öka att förenkla prövningsförfarandet i dess helhet för både enskilda och myndigheter. Samtidigt gjorde kommittéerna bedömningen att komplexa samordningsproblem talade för stegvisa reformer. Kommittéerna förordade alternativ 1, det s.k. miljödomstolsalternativet. Med en lösning av detta slag kunde hanteringen av plan- och byggärenden i domstol koncentreras, eftersom miljödomstolarna endast är 5 till antalet, mot de då 23 länsrätterna. Miljödomstolarna skulle få i princip ett dubblerat målantal, men skulle samtidigt troligen ha bättre möjligheter att prioritera handläggningen av plan- och byggärenden än länsrätterna. Förutsättningarna för en enhetlig rättspraxis i sådana frågor som kommer upp både enligt miljöbalken och plan- och bygglagen skulle öka genom att överprövningen samlades i samma instanskedja. Instanskedjan skulle dessutom bli kortare än tidigare för det stora flertalet plan- och byggärenden, dvs. byggloven. Den dåvarande miljödomstolsorganisation ansågs dock inte vara i alla avseenden anpassad till de krav som ställs på en organisation för prövning av plan- och byggärenden. Det var därför nödvändigt att, vid en reform enligt denna modell, överväga domkretsindelningen, namnbyte på domstolarna och vilket kompetenstillskott som kunde behövas i de utbyggda miljödomstolarna och i Miljööverdomstolen.

3.6.4 Miljöprocessutredningen

Regeringen beslutade den 20 juni 2007 kommittédirektiven *Ny instansordning för vissa miljöbalks- och PBL-ärenden samt ett samordnat dömande vid miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna*¹⁰¹. Utredningen tog namnet Miljöprocessutredningen. Utredningen lämnade flera betänkanden. I det här sammanhanget är följande betänkanden av störst intresse: *En ny instansordning för mål enligt plan- och bygg-*

¹⁰¹ Se dir. 2007:94.

lagen¹⁰², *Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handläggningsregler*¹⁰³ och *Miljöprocessen*¹⁰⁴.

I det förstnämnda betänkandet föreslog utredningen att domstolsprövningen av kommunernas och länsstyrelsernas beslut om planer, lov, förhandsbesked och tillsyn enligt plan- och bygglagen skulle flyttas till de dåvarande miljödomstolarna. I det andra betänkandet föreslog utredningen en ändring av miljödomstolarnas domkretsar. I det tredje betänkandet föreslog utredningen ytterligare organisatoriska och processuella förändringar kopplade till miljödomstolarna som en följd av förslaget att dessa skulle ta över överprövningen av flertalet mål enligt plan- och bygglagen samt mål som tidigare hanterades av fastighetsdomstol. Utredningen lämnade bl.a. förslag på ny lag om miljödomstolar och förstärkt sammansättning med sju ordinarie ledamöter, om avgörandet kan få stor principiell betydelse och något överklagande till Högsta domstolen inte kunde ske.

Regeringen gick 2010 vidare med Miljöprocessutredningens förslag i propositionen *Mark- och miljödomstolar*.¹⁰⁵ Regeringen gick dock inte vidare med förslaget om nya sammansättningsregler i vissa fall i Mark- och miljööverdomstolen.

3.6.5 Målutredningen

Regeringen beslutade den 24 april 2008 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol. Utredningen tog namnet Målutredningen.

Målutredningen hade i uppdrag att analysera om det fanns behov av särskilda åtgärder för vissa måltyper i organisatoriskt eller processuellt hänseende i syfte att åstadkomma särskild snabbhet eller särskild kompetens i domstolsförfarandet. I uppdraget ingick även att analysera om de särskilda åtgärder som redan gäller för ett antal måltyper är ändamålsenliga eller om dessa bör tas bort eller förändras. Uppdraget omfattade alla måltyper som förekommer i domstol.¹⁰⁶

Målutredningen lämnade i juni 2010 betänkandet *Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol*.¹⁰⁷ Betänkandet inne-

¹⁰² Se SOU 2007:111.

¹⁰³ Se SOU 2008:31.

¹⁰⁴ Se SOU 2009:10.

¹⁰⁵ Se prop. 2009/10:215.

¹⁰⁶ Se dir. 2008:11 och 2008:49 samt SOU 2010:44 s. 17.

¹⁰⁷ Se SOU 2010:44.

håller flera förslag så som ett generellt krav på prövningstillstånd i andra domstolsinstans, en mer formaliserad tidsplanering, införande av domstolsinterna processkartläggningar, sammansättningsregler vid huvudförhandling i tvistemål i tingsrätt och domstolsintern specialisering. Vissa av Målutredningens förslag behandlades i propositionen *En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess*¹⁰⁸, avseende ett generellt krav på prövningstillstånd till kammarrätt och grunderna för prövningstillstånd i kammarrätt. I propositionen *Patent- och marknadsdomstol*¹⁰⁹ behandlades förslag som låg till grund för inrättandet av patent- och marknadsdomstolar.

Målutredningen förordade bl.a. att fullföljdsförbud med ventil i första hand ska väljas för att åstadkomma en förkortad instanskedja.¹¹⁰ Målutredningen såg inte några principiella begränsningar i möjligheten att använda överklagandeförbud med ventil av de slag som historiskt gällt, i de fall det anses nödvändigt att förkorta instanskedjan. Åtgärden kunde därmed användas för såväl enkla som komplicerade mål samt komma i fråga både för mål som handlades i allmän domstol och i allmän förvaltningsdomstol.¹¹¹

När det gäller miljödomstolarna gjorde Målutredningen bedömningen att det var tveksamt om de överklagade miljömålen hade behov av sådan särskild skyndsamhet som motiverade att de inte kunde överklagas till Högsta domstolen. Om en förkortad instanskedja ändå ansågs nödvändig, borde det övervägas om Mark- och miljööverdomstolen skulle kunna tillåta att ett avgörande överklagas till Högsta domstolen när ett mål innehåller frågor av särskilt prejudikatintresse, dvs. om det finns skäl att kombinera överklagandeförbudet till Högsta domstolen med en ventil.¹¹²

3.6.6 Va-nämndsutredningen

Regeringen beslutade den 9 december 2010 kommittédirektiven *Föresättningar för att avveckla Statens va-nämnd*.¹¹³ Utredningen tog namnet Va-nämndsutredningen. Utredningen lämnade 2011 betän-

¹⁰⁸ Se prop. 2012/13:45.

¹⁰⁹ Se prop. 2015/16:57.

¹¹⁰ Se prop. 2015/16:57 s. 166.

¹¹¹ Se SOU 2010 :44 s. 364.

¹¹² Se SOU 2010 :44 s. 408 och 409.

¹¹³ Se dir. 2010:133.

kandet *Ny instansordning för va-målen*.¹¹⁴ I betänkandet föreslog utredningen att de mål som Statens va-nämnd prövade, vid en avveckling av nämnden, skulle prövas av landets länsstyrelser samt Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt.

I propositionen *Ny instansordning för va-målen* föreslog regeringen 2015 att Statens va-nämnds uppgifter enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster skulle övertas av mark- och miljödomstolarna. I propositionen föreslogs lagändringar avseende handläggningen av va-målen i mark- och miljödomstolen, fördelning av rättegångskostnader, äldre bestämmelser tillämpning, behörig mark- och miljödomstol och kompetenskrav för rättens ledamöter.¹¹⁵

3.6.7 PBL-överklagandeutredningen

Regeringen beslutade den 16 maj 2013 kommittédirektiven *Effektivare handläggning av beslut som överklagats enligt plan- och bygglagen*.¹¹⁶ Utredningen tog namnet PBL-överklagandeutredningen. Utredningen lämnade 2014 betänkandet *Effektiv och rättssäker PBL-överprövning*.¹¹⁷

I betänkandet föreslog utredningen i första hand en förändrad instansordning för överklagade plan- och byggbeslut. För det första föreslogs att detaljplaner och områdesbestämmelser skulle överklagas direkt till mark- och miljödomstolarna. Förslaget bedömdes leda till en effektivare prövningsordning och att den genomsnittliga tiden för prövningen av beslut som överklagas mer än instans kan kortas med cirka 4,5 månader i genomsnitt. För det andra föreslog utredningen att prövningen av överklagade beslut om lov och tillsyn skulle koncentreras till tolv länsstyrelser. Färre prövningsinstanser bedömdes ge stordriftsfördelar som lägre styckkostnader och enhetligare genomströmningstider över hela landet och bedömdes även innebära en utveckling mot en mer rationell och effektiv handläggning. Tiden för sådana beslut att få laga kraft bedömdes bli kortare. Förslaget bedömdes även leda till minskad sårbarhet för prövningen enligt plan- och bygglagen och ge ökade möjligheter till specialisering.

¹¹⁴ Se SOU 2011:53.

¹¹⁵ Se prop. 2015/16:11.

¹¹⁶ Se dir. 2013:53.

¹¹⁷ Se SOU 2014:14.

Utredningen bedömde att en koncentration av prövningen av överklagade beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn var att föredra framför alternativet att besluten skulle överklagas direkt till mark- och miljödomstolarna. Detta då fråga var om betydligt fler beslut än antalet överklagade beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser. År 2012 överklagades cirka 3 500 beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn till länsstyrelserna. Om dessa beslut skulle överklagas direkt till de fem mark- och miljödomstolarna skulle det innebära en betydande målökning för domstolarna och det skulle även tillkomma merarbete vid handläggningen av sådana mål. En relativt sett stor andel av de överklagade besluten krävde dessutom att de kommunala nämnderna kontaktades för komplettering av materialet. Utredningen konstaterade också att det var vanligt med besök på platsen och att det kan finnas samband mellan prövningar av lov och förhandsbesked och prövningar enligt miljöbalken. Enligt utredningen framstod inte en prövning efter överklagande vid fem mark- och miljödomstolar som första instans som effektiv. En sådan instansordning bedömdes dessutom innebära betydligt högre kostnader för prövningen av överklagade beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn.

I propositionen *En kortare instanskedja för detaljplaner och områdesbestämmelser*¹¹⁸ valde regeringen 2015 att gå vidare med förslaget att korta instanskedjan för detaljplaner och områdesbestämmelser. Regeringen gick inte vidare med PBL-överklagandeutredningens förslag att koncentrera överprövningen av beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn. Läs mer om skälet för detta i avsnitt 3.5.4.

3.6.8 Regeringsprövningsutredningen

Regeringen beslutade den 7 april 2022 kommittédirektiven Regeringens roll som prövningsmyndighet i en modern och effektiv miljöprövning.¹¹⁹ Utredningen tog namnet Regeringsprövningsutredningen. Utredningen lämnade betänkandet *Rätt frågor på regeringens bord* i februari 2024.¹²⁰ Av intresse i detta sammanhang är att utredningen föreslog vissa förändringar i reglerna om hur mål som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets

¹¹⁸ Se prop. 2015/16:55.

¹¹⁹ Se dir. 2022:26.

¹²⁰ Se SOU 2024:11.

radioanstalt ska överlämnas av mark- och miljödomstol till regeringen. Utredningens förslag innebär att sådant överlämnande ska ske först efter att mark- och miljödomstolen gett regeringen tillfälle att ta över prövningen. Det innebär att det i så fall blir regeringen som avgör om den vill ta över prövningen eller om den i stället vill låta domstolen avgöra målet.¹²¹ Se mer om utredningens förslag i denna del i avsnitt 3.5.7. Förslaget har ännu inte behandlats av regeringen.

3.7 Våra överväganden och förslag

3.7.1 Inledning

Det här avsnittet innehåller våra överväganden i relation till de i avsnitt 3.5 identifierade utmaningarna i frågan om en ny instansordning för ärenden enligt miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen. Inledningsvis beskriver vi våra utgångspunkter för förslaget. Därefter följer våra förslag.

3.7.2 Våra utgångspunkter för en ny instansordning

Bedömning

Vår utgångspunkt är att instanskedjan för ärenden enligt miljöbalken, plan- och bygglagen samt fastighetsbildningslagen dels bör uppfylla kraven i internationell rätt på krav på överprövning i domstol, dels att antalet nivåer i instanskedjan så långt det är lämpligt bör begränsas till högst tre, varav minst två domstolsinstanser med krav på prövningstillstånd i den sista instansen.

Ytterligare utgångspunkter är att mark- och miljödomstolarna fortsatt prövar överklaganden enligt miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen samt att överklagandena till mark- och miljödomstol, på samma sätt som i dag, kommer att ske till samtliga fem mark- och miljödomstolar.

¹²¹ Se SOU 2024:11 s. 290–292.

Längd på instanskedjan

Som vi har beskrivit i avsnitt 2.5 är vår övergripande utgångspunkt att de förslag vi lämnar ska bidra till en effektivare, mer konkurrenskraftig och samtidigt rättssäker process i ärenden enligt miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen. I frågan om lämplig instansordning för sådana ärenden är vår utgångspunkt att instanskedjan för det första bör uppfylla kraven i internationell rätt på överprövning i domstol och för det andra bör begränsas till ett lämpligt antal instanser.

Frågan är vilket antal instanser som är lämpligt. I avsnitt 3.3.4 har vi beskrivit kraven på överprövning i domstol i internationell rätt. Av beskrivningen framgår att det ställs krav på överprövning i domstol av beslut som påverkar någons civila rättigheter respektive miljön både i artikel 6 i Europakonventionen och i artikel 9 i Århuskonventionen. Det internationella regelverket ställer dock inte krav på domstolsprövning i flera nivåer utan endast i en.

Av 1 kap. 8 § regeringsformen framgår att det i Sverige finns domstolar för rättskipningen och statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter för den offentliga förvaltningen. Genom propositionen *Stärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende* föreslås bl.a. att domstolarnas oberoende grundlagsfästs.¹²² Genom att tillåta överklaganden till domstol kan felaktiga beslut och domar rättas till, vilket säkerställer att rättvisa skipas. Domstolarnas uppgift är att avgöra mål och ärenden på ett rättssäkert och effektivt sätt.¹²³ Den svenska domstolshierarkin består normalt av tre domstolsnivåer, exempelvis tingsrätt, hovrätt och Högsta domstolen inom ramen för de allmänna domstolarna alternativt förvaltningsrätt, kammarrätt och Högsta förvaltningsdomstolen inom ramen för förvaltningsdomstolarna. Utformningen med tre domstolsnivåer är avsedd att säkerställa en rättssäker och effektiv hantering av beslut och domar. När den lägsta domstolsnivån hanterar ett stort antal mål, kan resurserna i de högre instanserna allokeras till de mer komplexa fallen. Den högsta domstolsinstansens avgöranden ska fungera som prejudikat och därigenom bidra till en enhetlig rättstillämpning i landet.

¹²² Se prop. 2024/25:165.

¹²³ Se <https://www.domstol.se/om-sveriges-domstolar/sa-fungerar-domstolarna/sveriges-domstolars-uppdrag-och-roll/#:~:text=Domstolarna%20pr%C3%B6var%20m%C3%A5l%20och%20%C3%A4renden&text=I%20Sverige%20%C3%A4r%20det%20en,Det%20regleras%20i%20Sveriges%20grundlag> (besökt 2025-08-04).

Rätten att få ett mål prövat av Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen, hovrätt eller kammarrätt kan begränsas genom lag (11 kap. 1 § RF). Stadgandet avser såväl regler om fullföljdsförbud och prövningstillstånd som villkor för själva prövningen. Av förarbetena framgår dock att rätten att fullfölja talan hos dessa instanser inte får begränsas i sådan omfattning att de inte längre motsvarar grundlagens karakteristik – dvs. att de inte längre framstår som högsta instans inom sina respektive kompetensområden.¹²⁴ I gällande rätt finns exempel på begränsad instanskedja i domstol för vissa måltyper såsom exempelvis migrationsmål (se beskrivning i avsnitt 3.3.15) och vissa miljömål som inleds i kommun eller statlig förvaltningsmyndighet. För dessa måltyper finns ett fullföljdsförbud till Högsta domstolen. För miljömålen framgår detta av 5 kap. 5 § lagen om mark- och miljödomstolar. Redan vid införandet av denna överklagandebegränsning i samband med miljöbalkens införande 1999 anförde Lagrådet att ett sådant avsteg från vad som vanligtvis gäller på domstolsområdet kräver alldeles speciella skäl eftersom det inte kunde hävdas att de ifrågakvarande målen regelmässigt skulle vara av mindre vikt eller att de inte skulle kunna vara rättsligt komplicerade. Regeringen gjorde bedömningen att sådana särskilda skäl förelåg dels eftersom målen i Miljööverdomstolen redan hade prövats i tre instanser, dels eftersom Miljööverdomstolen skulle vara ensam överprövningsinstans i de aktuella målen.¹²⁵

Vid införandet av de nya mark- och miljödomstolarna anförde regeringen följande.¹²⁶

Under senare år har ett flertal mål, som ska överklagas till miljödomstol enligt den nya instansordningen, fått både prövningstillstånd och senare refererats som prejudikat. Under åren 2005–2007 överklagades i genomsnitt 351 mål enligt plan- och bygglagen per år från kammarrätterna till Regeringsrätten. Av dessa var 45 mål sådana som avses i 10 kap. plan- och bygglagen, dvs. mål där talan kan ha väckts i förvaltningsrätten. I genomsnitt beviljades prövningstillstånd i fem mål om året. Under samma period kom det till regeringen i genomsnitt in 298 överklagade planärenden och till Högsta domstolen 69 miljömål och 95 fastighetsmål om året. Högsta domstolen beviljade under perioden prövningstillstånd för i genomsnitt fem miljömål och tre fastighetsmål om året. Det finns således ett prejudikatbildningsbehov för målen i mark- och miljödomstolarna. En utgångspunkt är mot denna bakgrund att i vart fall de mål som enligt gällande ordning handläggs av fastighetsdomstolarna och de all-

¹²⁴ Se prop. 1984/85:61 s. 18.

¹²⁵ Se prop. 1997/98:45 del 2, s. 461 och 485.

¹²⁶ Se prop. 2009/10:215 s. 176 och 177.

männa förvaltningsdomstolarna ska kunna prövas av en instans som har särskild inriktning på de prejudikatbildande uppgifterna. Reglerna om prejudikatbildning för de mål som ska handläggas i mark- och miljödomstolarna måste vara förutsebara samt tydliga och överskådliga för dem som kommer i kontakt med domstolarna. I så stor utsträckning som möjligt bör prejudikatbildningen tillgodoses på ett enhetligt sätt. För de mål enligt plan- och bygglagen som förs från de allmänna förvaltningsdomstolarna till mark- och miljödomstolarna är en utgångspunkt för prejudikatbildningen att det i samband med regeringens inriktningsproposition om en ny instansordning för PBL-ärenden (prop. 2006/07:98) uttalades att ett syfte med förslaget var att skapa en instansordning med en kortare instanskedja som möjliggör kortare handläggningstider för mål enligt plan- och bygglagen. Att instanskedjan inte ska vara längre än vad som krävs av rättssäkerhetsskäl är enligt regeringen en generell utgångspunkt när instansordningen nu övervägs för alla måltyper i mark- och miljödomstolarna. En annan allmän utgångspunkt är att tyngdpunkten för domstolsprövningen ska ligga i första instans.

För de måltyper där det finns en väl fungerande ordning för prejudikatbildningen bör denna inte ändras. Regeringen anser följaktligen inte att någon förändring bör ske vad gäller instansordningen för de mål där mark- och miljödomstol enligt den nya instansordningen är första instans. Dessa mål bör i enlighet med gällande ordning alltid kunna överklagas till Högsta domstolen.

Som vi har beskrivit i avsnitt 3.2 har vi tolkat vårt uppdrag som att vi ska studera instansordningen för de beslut som överklagas till mark- och miljödomstol eller Mark- och miljööverdomstol enligt miljöbalken och plan- och bygglagen (jfr 1 kap. 3 § LOM). Vi har också valt att studera instansordningen för beslut som överklagas till mark- och miljödomstol enligt fastighetsbildningslagen. För samtliga dessa mål- och ärendetyper gäller en instanskedja på totalt mellan tre och fem nivåer (se beskrivningen av instansordningen för olika ärendetyper i avsnitt 3.3.2).

I vår internationella utblick i avsnitt 3.4 har vi konstaterat att instanskedjan för ärendetyper motsvarande de som i Sverige prövas av mark- och miljödomstol i Finland alltid ligger på tre instanser.

I avsnitt 3.5.2 redogör vi för vår bild av varför det är en utmaning med en lång instanskedja och varför en instanskedja med fyra eller fem prövningsinstanser får anses vara lång. Av statistiken i avsnitt 3.3.3 framgår också att handläggningstiden utökas med i genomsnitt två till fem månader per instans baserat på handläggningstiderna för överklagade beslut enligt miljöbalken och plan- och bygglagen som handläggs av länsstyrelserna. Det kan därför ifrågasättas om den totala

handläggningstiden för aktuella mål- och ärendetyper är skälig (se mer om vad som avses med skälig handläggningstid i avsnitt 7.5.2).

Sammantaget gör vi bedömningen att en instanskedja som är längre än vad som normalt gäller bör undvikas om det inte finns särskilda skäl för en sådan. Samtidigt kan vi konstatera att en överprövning i en förvaltningsmyndighet, exempelvis i länsstyrelse, ofta är både snabbare och billigare än en överprövning i domstol. Om det dessutom handlar om ett stort antal överklagande från kommun till länsstyrelse, men ett mindre antal överklaganden efter att länsstyrelsen fattat sitt beslut, kan det vara en sådan omständighet som talar för att behålla en längre instanskedja.

Det finns också skäl att överväga instanskedjans längd utifrån behovet av att få fram ett avgörande som blir materiellt riktigt. Efter som ett felaktigt beslut kan komma att påverka många, både enskilda och allmänna intressen, är det viktigt att avgörandena blir materiellt riktiga. Av de måltyper vi utreder inom ramen för detta uppdrag är det särskilt miljömålen som avser tillstånd till miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet, s.k. ansökningsmål, som många gånger är både juridiskt, tekniskt och naturvetenskapligt komplicerade. En längre instanskedja borde, i vart fall i teorin, öka sannolikheten för ett korrekt beslut. I denna del kan vi dock konstatera att sådana mål redan i dag i praktiken endast kan bli föremål för överprövning i två domstolsinstanser. Såvitt vi känner till har denna ordning inte kritiserats.

Handläggningstiderna per instans skiljer sig åt beroende på mål- och ärendetyp. Vi har ovan redogjort för genomsnittstiderna för länsstyrelsernas överprövning av överklagade beslut enligt miljöbalken och plan- och bygglagen. När det gäller handläggningstiden i mark- och miljödomstolarna uppgår den till i genomsnitt fem månader om samtliga måltyper slås ihop. Sett till varje måltyp var för sig varierar dock genomsnittstiderna beroende på dels vilket slags mål det är fråga om, dels om mark- och miljödomstol är första instans eller inte. För de överklagade målen är genomsnittstiden omkring fyra månader medan en ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet i snitt tar 14 månader att avgöra.

För Mark- och miljööverdomstolen noterar vi att vid en jämförelse mellan åren 2022, 2023 och 2024 avgjordes under 2024 huvuddelen (75 procent) av målen i Mark- och miljööverdomstolen inom 5,6 månader, vilket var en försämring jämfört med 2023 då den genomsnittliga omloppstiden var 5,2 månader. År 2022 var motsvarande siffra

5,7 månader.¹²⁷ I dessa siffror ingår samtliga mål varför handläggningstiden får antas variera stort beroende på dels om prövningstillstånd meddelats, dels måltyp. Som en jämförelse var den genomsnittliga tiden för när frågan om prövningstillstånd meddelades i genomsnitt 3,4 månader under 2024. Om prövningstillstånd meddelas tog det i genomsnitt 12,6 månader från det att ansökan kom in till dess att målet avgjordes. Under 2024 fick 17,7 procent av det totala antalet inkomna mål prövningstillstånd.

Sammanfattningsvis är vår bild att en instanskedja med färre än fyra instanser och där instansordningen samtidigt är mer samordnad mellan måltyperna enligt miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen generellt skulle medföra effektivare beslutsprocesser där både resurser och kompetens skulle kunna användas på ett bättre sätt än enligt nuvarande ordning. Vår utgångspunkt är därför att instanskedjan för ärenden enligt miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen så långt det är lämpligt bör samordnas och begränsas till instanser på som högst tre nivåer. En sådan utgångspunkt motsvarar dessutom den dåvarande regeringens utgångspunkt i direktiven för Miljöbalkskommittén 1999 (se beskrivning i avsnitt 3.6.2). Vi gör också bedömningen att det är lämpligt att minst två av dessa nivåer bör vara en domstolsinstans, med krav på prövningstillstånd i den sista instansen.

Fortsatt prövning vid mark- och miljödomstol

Innan vi kommer in på frågan om hur en ny instansordning bör se ut vill vi kort återkomma till frågan i avsnitt 3.5.3 om det bör vara mark- och miljödomstolar eller förvaltningsdomstolar som ska överpröva de aktuella besluten. Detta med anledning av vårt förslag i det första betänkandet *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess* att besluten från en ny miljöprövningsmyndighet bör överklagas till mark- och miljödomstol¹²⁸ och de synpunkter som har framkommit efter det, bl.a. i Domstolsverkets remissyttrande.¹²⁹

I denna fråga gör vi bedömningen att det inte ingår i vårt uppdrag att utreda om ärendena och målen enligt miljöbalken, plan- och bygg-

¹²⁷ Se Sveriges Domstolar, Årsredovisning 2024 s. 37.

¹²⁸ Se SOU 2024:98 s. 1132.

¹²⁹ Se Domstolsverkets remissvar i Klimat- och näringslivsdepartementets ärende, dnr KN2025/00288.

lagen eller fastighetsbildningslagen i stället för en överprövning i mark- och miljödomstol borde överprövas av förvaltningsdomstol. Det ingår inte heller i vårt uppdrag att utreda frågan om mark- och miljödomstolarna i stället för en placering vid allmän domstol borde placeras på förvaltningsdomstolarna eller om mark- och miljödomstolarna, i stället för att vara en särskild domstol vid de allmänna domstolarna, på motsvarande sätt som Arbetsdomstolen, borde vara en specialdomstol. Denna typ av organisatoriska domstolsövergripande principfrågor behöver, enligt vår bedömning, vid behov, utredas i särskild ordning.

Med det sagt vill vi vara tydliga med att vi inte har identifierat ett behov av en sådan översyn mot bakgrund av de förslag vi lämnat i vårt första betänkande och inte heller med anledning av de förslag vi lämnar i detta betänkande. Frågorna i sak är fortsatt desamma. För att säkerställa både den materiella kvaliteten i avgörandena och en effektiv prövning kommer det även fortsatt att finnas ett behov av särskild kunskap, både tekniskt och juridiskt.¹³⁰ Vår utgångspunkt i arbetet med detta betänkande är därför att mark- och miljödomstolarna fortsatt kommer att ansvara för överprövning av domar och beslut enligt de lagar de gör i dag.

Under utredningsarbetet har vi däremot identifierat andra utredningsbehov med koppling till frågan om instansordning för olika beslut. Ett sådant behov gäller instansordningen för sådana beslut av exempelvis lantmäterimyndighet, som i dag överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Skälet för detta är att myndigheter vars beslut överklagas både till mark- och miljödomstol och till allmän förvaltningsdomstol uppger att förståelsen för och kunskapen om sakfrågorna tydligt avspeglas i avgörandena och att de på grund av sakfrågornas komplexitet och behov av samordning därför förordar en överprövning i mark- och miljödomstol. Den av oss identifierade behovsbilden går således i en annan riktning än den Domstolsverket har identifierat. Se mer om de av oss identifierade utredningsbehoven i avsnitt 3.8.

När det gäller frågan i avsnitt 3.5.3 om huruvida besluten av en sådan ny miljöprövningsmyndighet, som vi föreslår i vårt första betänkande¹³¹, bör överprövas av en eller samtliga fem mark- och miljödomstolar gör vi i detta betänkande inte någon annan bedömning

¹³⁰ Se HD:s dom den 2 oktober 2025 i mål nr Ö 4564-23 ("Rya kraftvärmeverk").

¹³¹ Se SOU 2024:98 s. 1130–1136.

än den vi gjorde i vårt första betänkande. Vårt förslag i det första betänkandet innebär att det ska inrättas en miljöprövningsmyndighet med regionala kontor och att nuvarande rättspraxis för förvaltningsmyndigheter med regionala kontor ska följas, dvs. att ett beslut av den nya myndigheten ska överprövas av den mark- och miljödomstol inom vars område det beslutande regionala kontoret ligger.¹³² I Klimat- och näringslivsdepartementets promemoria *Ny myndighet för miljöprövning* föreslås att den nya miljöprövningsmyndighetens beslut ska överklagas till den mark- och miljödomstol inom vars område verksamheten i huvudsak bedrivs, har bedrivits eller kommer att bedrivas.¹³³ Vi gör bedömningen att det är en fördel om det, på sätt som Klimat- och näringslivsdepartementet har föreslagit, av författning tydligt framgår till vilken mark- och miljödomstol ett överklagande av den nya miljöprövningsmyndighetens beslut ska ske. Vi gör också fortsatt bedömningen att det är lämpligt med en sådan ordning, som innebär att domstolen har en fortsatt regional anknytning till verksamheterna som prövas. Att en statlig myndighets beslut överklagas till flera domstolar är också vanligt förekommande på det förvaltningsrättsliga området (se exempelvis Skatteverkets beslut som, om beslutet gäller en fysisk person, överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets personen hade sin hemortskommun det år då beslutet fattades, 67 kap. 7 § skatteförfarandelagen [2011:1244]).

En ordning där den nya miljöprövningsmyndighetens samtliga omkring 1 500–2 000 beslut per år i stället skulle överprövas av en mark- och miljödomstol skulle ha inneburit ett stort behov av omfördelning av resurser mellan mark- och miljödomstolarna samt en svårighet för de mark- och miljödomstolar, som inte skulle få uppgiften att överpröva myndighetens beslut, att upprätthålla en god kompetens inom miljöområdet. Vår utgångspunkt i arbetet med detta betänkande är således att överklaganden av den nya miljöprövningsmyndighetens beslut kommer att överprövas av samtliga fem mark- och miljödomstolar.

¹³² Se MÖD 2018:18 avseende Skogsstyrelsens beslut.

¹³³ Se Klimat- och näringslivsdepartementets promemoria s. 55 och 56 i ärende med dnr KN2025/01878.

3.7.3 Ny instansordning för ärenden och mål enligt plan- och bygglagen

Förslag

Länsstyrelsen slopas i instansordningen för överklagade ärenden enligt plan- och bygglagen.

Möjligheten för Mark- och miljööverdomstolen att i vissa fall tillåta att en dom eller ett beslut i mål enligt plan- och bygglagen överklagas till Högsta domstolen om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av Högsta domstolen slopas.

Inledning

I avsnitt 3.5 har vi beskrivit de utmaningar vi har identifierat med dagens instansordning för beslut enligt bl.a. plan- och bygglagen. I huvudsak handlar problematiken om att instanskedjan för beslut enligt plan- och bygglagen är lång. För flertalet beslutstyper gäller en instanskedja på fem instanser, även om ventilen till Högsta domstolen sällan används. Att instanskedjan för sådana beslut är lång medför att tiden från ett avgörande i första instans till dess beslutet får laga kraft kan ta flera år. Detta kan i sin tur påverka byggandet negativt både genom att initiativ till byggande inte tas och genom att byggprojekt blir försenade. Att byggprojekt blir försenade kan i sin tur medföra problem inte bara för de som bygger utan också för andra som är beroende av att byggnationen blir klar såsom boende, närliggande verksamheter etc.

I avsnitt 3.7.2 har vi beskrivit våra utgångspunkter för en ny instansordning för de i utredningsuppdraget aktuella beslutstyperna enligt plan- och bygglagen, dvs. de som i dag överklagas till mark- och miljödomstol. Utgångspunkterna innebär att instanskedjan för ärenden enligt bl.a. plan- och bygglagen dels bör uppfylla kraven i internationell rätt på krav på överprövning i domstol, dels att antalet nivåer i instanskedjan bör vara högst tre, varav minst två domstolsinstanser med krav på prövningstillstånd i sista instans.

Som vi har beskrivit i avsnitt 3.3.2 innebär den nuvarande instansordningen för flera av de ärendetyper enligt plan- och bygglagen som överprövas i mark- och miljödomstol att överprövning kan komma

att ske på fler nivåer än tre. Detta gäller särskilt för sådana ärendetyper som inleds i kommun och för vilka det med den s.k. ventilen kan ges en möjlighet att överklaga till Högsta domstolen. Sådana ärenden, exempelvis ärenden om bygglov och tillsyn enligt plan- och bygglagen, kan därför komma att prövas av totalt fem instanser.

Samtidigt noterar vi att exempelvis tillståndsmål för s.k. A-verksamheter enligt miljöbalken endast kan prövas i totalt tre instanser. Vi menar att det finns skäl att ifrågasätta denna skillnad. De aktuella ärendena enligt plan- och bygglagen får normalt anses enklare till sin natur än tillståndsmål enligt miljöbalken. Detta framgår bl.a. av skillnaden i tid som respektive prövningsmyndighet lägger ner på de olika ärendetyperna. Som vi har konstaterat i avsnitt 3.5.2 är det därutöver svårt att se något sakligt skäl till skillnaderna i antalet instanser i instansordningen mellan mål och ärenden som prövas enligt miljöbalken respektive plan- och bygglagen. Det är även svårt att motivera varför ett beslut om lov, förhandsbesked eller tillsyn enligt plan- och bygglagen är av sådan karaktär att det bör kunna prövas i fem instanser innan det får laga kraft.

Utan att göra anspråk på en fullständig inventering kan vi dessutom konstatera att det i svensk rätt numera är mycket ovanligt att kommunala beslut först överklagas till en förvaltningsmyndighet innan de kan överklagas till domstol (se dock t.ex. livsmedelslagen [2006:804], lagen [2003:778] om skydd mot olyckor och väglagen [1971:948]).

Mot bakgrund av det uppdrag vi har att utreda hur den totala handläggningstiden för mål och ärenden enligt plan- och bygglagen kan förkortas genom en ändrad instansordning och mot bakgrund av vår utgångspunkt att antalet nivåer i instanskedjan bör vara högst tre, varav minst två domstolsinstanser bedömer vi det som relevant att närmare överväga länsstyrelsens och Högsta domstolens roller i instansordningen. Tidigare utredningar har även övervägt möjligheten att helt låta mark- och miljödomstolarna utgå ur instanskedjan. En sådan lösning har emellertid inte ansetts motsvara kravet på tillgång till domstolsprövning i den mening som avses i Europakonventionen.¹³⁴ Vi har inte funnit anledning att ifrågasätta den slutsatsen.

¹³⁴ Se SOU 2014:14, s. 63 och 64 och prop. 2015/16:55 s. 22.

Länsstyrelsen slopas i instansordningen för beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn

Som vi har beskrivit i avsnitt 3.3.3 avser det stora antalet ärenden enligt plan- och bygglagen beslut om startbesked/slutbesked samt beslut om lov (bygglov, marklov, rivningslov och förhandsbesked). Antalet kommunala beslut om startbesked/slutbesked uppgick mellan åren 2020–2024 i genomsnitt till cirka 170 000 och lovärenden till cirka 80 000 årligen. Motsvarande siffra för kommunala tillsynsbeslut enligt plan- och bygglagen uppgick till mellan 3 000–4 000 per år.

Endast tre procent av lovärendena överklagades till länsstyrelsen medan motsvarande siffra för tillsynsbesluten var mellan 20–25 procent. Däremot var det nästan 50 procent av länsstyrelsens beslut om lov som sedan överklagades till mark- och miljödomstolen medan endast 34 procent av tillsynsbesluten överklagades från länsstyrelsen till mark- och miljödomstolen. Det talar för att en stor andel av de som överklagar till länsstyrelsen i fråga om lovbeslut inte nöjer sig med länsstyrelsens prövning utan väljer att överklaga till domstol. I sammanhanget ska framhållas att statistik för de senaste åren från domstolarna visar att mellan tio och 18 procent av länsstyrelsernas beslut ändrats helt eller delvis hos mark- och miljödomstol. Av statistiken framgår vidare att närmare hälften av de avgjorda överklagade målen i mark- och miljödomstol även överklagades till Mark- och miljööverdomstolen. Ändringsfrekvensen avseende plan- och byggmålen var omkring 8,5 procent i Mark- och miljööverdomstolen.

Vad gäller handläggningstider framgår även av tabell 44 i bilaga 3 att länsstyrelsens handläggning av överklagade ärenden enligt plan- och bygglagen i genomsnitt tar 2,5–5,7 månader. Den tid det tar för mark- och miljödomstolen att pröva överklaganden i samma måltyper ligger på omkring 4,2 månader. Genom att ta bort länsstyrelsen ur instansordningen skulle prövningen av ett lov således kunna förkortas med tre till fem månader. Samtidigt behöver hänsyn tas till att mark- och miljödomstolens handläggning i så fall troligen skulle ta något längre tid än i dag. Att vara första överprövande instans innebär normalt att mer tid behöver läggas på att t.ex. utreda formalia- och klagorättsfrågor än vad som gäller för en andra överprövande instans.

En jämförelse kan göras med den reform som genomfördes 2016 då länsstyrelsen slopades i instanskedjan för överklagade beslut om

detaljplan eller områdesbestämmelser. Sådana beslut ska således överklagas direkt till mark- och miljödomstol. Huruvida reformen 2016 har inneburit att detaljplaner och områdesbestämmelser fått laga kraft snabbare än tidigare har inte följts upp eller blivit föremål för någon utvärdering av Domstolsverket eller Boverket. Inför förändringen uppskattade regeringen dock att man genom att stryka länsstyrelsen ur instanskedjan för överklagade detaljplaner eller områdesbestämmelser kunde göra en tidsvinst på tre till fyra månader. Vår utvärdering av reformen visar att en tidsvinst har uppnåtts, men att denna har blivit mindre än beräknat. Totalt handlar det om en minskning med mellan 0,9 och 1,8 månader beroende på om utgångspunkten är den genomsnittliga tiden eller medianen. Även om handläggningstiderna ännu inte har minskat i den storleksordning som PBL-överklagandeutredningen uppskattade, dvs. tre till fyra månader kan vi se att omloppstiden för prövningen av dessa ärenden vid mark- och miljödomstolarna har minskat ytterligare under första halvåret 2025. En jämförelse mellan våren 2013 och våren 2025 ger en total minskning av den totala genomsnittliga omloppstiden med 1,7 månader (se vår utvärdering av reformen i bilaga 3 sidan 74).

Beslut i ärenden enligt plan- och bygglagen fattas normalt av en kommunal nämnd eller i vissa fall efter delegation från nämnden av en anställd tjänsteperson. Som vi redan har nämnt är det rent generellt ovanligt att kommunala nämndbeslut överklagas till en annan förvaltningsmyndighet innan ett överklagande får ske till domstol. Enligt vår uppfattning bör det således finnas särskilda skäl för att behålla en ordning där ett kommunalt beslut överklagas till länsstyrelse innan det får överklagas till domstol.

I samband med att instanskedjan förkortades för kommunala beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser konstaterade regeringen att en viktig del av rättssäkerheten är att den prövning som domstolar och andra myndigheter har att fullgöra sker på ett effektivt sätt. I begreppet effektivitet ligger att varje instans inom skäligen tid meddelar sitt avgörande, men även att den totala tiden innan ett slutligt avgörande finns framstår som rimlig i förhållande till frågans art och komplexitet. Ett slopande av en prövningsinstans innebär inte nödvändigtvis att rättssäkerheten försämrats, utan det kan tvärtom medföra att den stärks genom att den enskilde snabbare får ett slutligt avgörande av saken.¹³⁵ Regeringen konstaterade vidare att instans-

¹³⁵ Se prop. 2015/16:55 s. 20.

kedjan för överklagade kommunala beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser är väl lång och att antalet överklaganden som prövas i flera instanser alltför stort.¹³⁶

Det har nu gått nio år sedan instanskedjan ändrades för överklagade kommunala beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser. Vi kan konstatera att det inte har framförts någon direkt kritik mot den förkortade instanskedjan från de aktörer vi har haft kontakt med under vårt utredningsarbete. Självklart krävdes det inledningsvis ändrade rutiner på mark- och miljödomstolarna för hanteringen av de överklagade besluten. Det är därför sannolikt att den ändrade instansordningen är en av flera faktorer som har medfört att handläggningstiden för sådana mål i mark- och miljödomstol därför i dag är längre än tidigare (se vår utvärdering av reformen på s. 74 i bilaga 3). Vi kan dock också konstatera att domstolarnas handläggningstider för både planärenden och miljötillståndsärenden sedan 2016 har ökat rent generellt till följd av nya och mer långtgående krav i relation till frågor om bl.a. artskydd och miljökvalitetsnormer.

Vi kan samtidigt konstatera att de kommunala besluten om detaljplaner och områdesbestämmelser och överprövningen av dessa beslut normalt är mer omfattande än en överprövning av ett kommunalt beslut om lov, startbesked, slutbesked, förhandsbesked, tillsyn eller annat beslut om exempelvis avgift enligt 12 kap. plan- och bygglagen. Det gäller både prövningen i sak och antalet klaganden. De kommunala beslutsprotokollen om att anta en detaljplan eller områdesbestämmelser är dessutom ofta mer kortfattade än besluten om lov, förhandsbesked eller tillsyn. Det bör medföra att den överprövande instansen behöver lägga ner mer arbete vid utformningen av sitt avgörande i ett planärende än i exempelvis ett lovärende eftersom domstolen i ett planärende normalt inte bara kan instämma i kommunens bedömning även om sådana förutsättningar finns. Själva överprövningen av ett kommunalt beslut om lov, startbesked, slutbesked, förhandsbesked eller tillsyn kan därmed inte anses vara mer omfattande än överprövningen av ett kommunalt beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser.

Tidigare, när bygglovsbesluten överprövades av förvaltningsdomstol utan teknisk sakkunskap, fanns argumentet att det var lämpligt med en första överprövning av länsstyrelsen. Detta argument är dock inte längre aktuellt eftersom överföringen av lovärendena från för-

¹³⁶ Se prop. 2015/16:55 s. 30.

valtningsdomstol till mark- och miljödomstol får anses ha inneburit en väsentlig utökning av sakkompetensen inom området genom tekniska råd.

Ett argument mot att slopa länsstyrelsen i instanskedjan som har förts fram under arbetet är den regionala kunskap som länsstyrelsen har och som kan vara värdefull vid prövningen och i kontakten med kommunerna. Länsstyrelsernas placering innebär också en geografisk närhet vid behov av besiktning på plats. Vi kan konstatera att förekomsten av besiktning på plats i överprövade ärenden skiftar mellan länsstyrelsen från inga besiktningar alls till en handfull besiktningar per år. Vi gör bedömningen att det kan vara en fördel om den överprövande instansen har kunskaper om lokala förhållanden. Det kan dock inte anses vara en förutsättning för prövningen.

En fördel med att slopa länsstyrelserna i instanskedjan är att minska sårbarheten i överprövningsorganisationen. Det vi kan konstatera i denna del är att antalet personer som har kompetens för att arbeta med överprövningen vid landets 21 länsstyrelser generellt sett är färre än de vid de fem mark- och miljödomstolarna. Risken för att ärenden blir liggande för att kompetent personal är sjuk eller ledig är således större vid länsstyrelserna än vid mark- och miljödomstolarna. Vi kan också konstatera att förutsättningarna för länsstyrelserna att klara sitt uppdrag i denna del skiljer sig åt mellan olika länsstyrelser. Generellt har större länsstyrelser med större ärendemängd bättre förutsättningar att klara av uppgiften än mindre länsstyrelser. Det beror på att en större organisation generellt är mer stabil och mindre sårbar för exempelvis personalförändringar.

Den främsta fördelen med att ta bort en instans ur instanskedjan är dock att tiden från första beslutsdag i första prövningsinstans till dess att beslutet har fått laga kraft bör minska. Som vi har nämnt ovan är det svårt att uppskatta med hur mycket. Slopas länsstyrelsen i instanskedjan för lovbeslut kan tiden minska med i genomsnitt tre till fem månader vilket är den handläggningstid som länsstyrelsen har för sin handläggning av ett överklagat lovbeslut i dag. För tillsynsbeslut är motsvarande tid sex månader.

Som vi redan har nämnt är antalet överklagade kommunala tillsynsbeslut betydligt färre än antalet överklagade lovbeslut. Samtidigt kan vi konstatera att andelen överklagade tillsynsbeslut är betydligt högre jämfört med andelen överklagade lovbeslut. Som vi har redogjort för överklagas cirka 20–25 procent av de kommunala tillsynsbesluten en-

ligt plan- och bygglagen vilket kan jämföras med tre procent av lovbesluten. Varför tillsynsbesluten överklagas i högre utsträckning är svårt att svara på. En orsak kan dock vara att det vid tillsynsbeslut enligt plan- och bygglagen, som nästa uteslutande initieras efter en anmälan från en missnöjd granne, alltid finns en missnöjd part, oavsett om det handlar om den som är adressat för beslutet eller den som har anmält en åtgärd för tillsyn.

Vi kan konstatera att tillsynsbesluten är lätta att urskilja från övriga kommunala beslut enligt plan- och bygglagen. Frågorna har även ett tydligt samband med det tillsynsvägläggande uppdrag som länsstyrelsen har. Vi har därför övervägt att låta kommunala beslut om tillsyn enligt plan- och bygglagen fortsatt få överklagas till länsstyrelsen. På det sättet skulle också länsstyrelsens kompetens i frågor om tillsyn enligt plan- och bygglagen kunna upprätthållas. Samtidigt kan vi konstatera att det är mindre lämpligt att samma myndighet arbetar både med tillsynsvägledning och överprövning av den operativa tillsynen. Att länsstyrelsen har ansvaret för tillsynsvägledningen över den kommunala tillsynen enligt plan- och bygglagen talar därför för att myndigheten inte också bör överpröva de kommunala tillsynsbesluten enligt denna lag. Även i övrigt är skälen för en längre instanskedja för denna ärendetyp än för övriga ärenden enligt plan- och bygglagen inte tillräckligt tunga.

När det gäller övriga beslut enligt plan- och bygglagen som i dag överklagas till länsstyrelsen återfinns exempelvis beslut om startbesked och slutbesked enligt 10 kap. plan- och bygglagen och avgift enligt 12 kap. plan- och bygglagen. Dessa beslut har normalt en nära koppling med besluten om lov och det är därför rimligt att även dessa beslut får samma instanskedja som lovbesluten. För besluten om byggsanktionsavgift enligt 11 kap. plan- och bygglagen gör vi dessutom bedömningen att det finns skäl att samordna instansordningen för sådana beslut med den som gäller för motsvarande beslut om miljöskänkionsavgifter enligt miljöbalken, dvs. en instansordning som innebär att de kommunala besluten överklagas direkt till mark- och miljödomstol.

Frågan är då vad ett slopande av länsstyrelsen i instanskedjan för beslut om lov, start- och slutbesked, förhandsbesked samt tillsyn enligt plan- och bygglagen skulle få för konsekvenser för länsstyrelsernas. Vi kan konstatera att antalet överklagade ärenden enligt plan- och bygglagen till länsstyrelsen uppgår till cirka 3 600 ärenden per

år (se tabell 19 i bilaga 3). Det motsvarar en handläggningskostnad på mellan 25 och 43 miljoner kronor per år. Ett slopande av länsstyrelsen i instanskedjan skulle därmed innebära en minskning med mellan 30 och 54 årsarbetskrafter fördelat på de olika länsstyrelserna (se mer om konsekvenserna för länsstyrelserna i avsnitt 10.5.2).

Som vi redan har nämnt skulle ett slopande av länsstyrelsen i instanskedjan för ärenden enligt plan- och bygglagen innebära att antalet överklagade mål enligt plan- och bygglagen till mark- och miljödomstolarna skulle öka med cirka 1 400 mål per år eftersom fler överklaganden av ett kommunalt beslut enligt plan- och bygglagen då skulle gå direkt till domstolarna.

Med fler plan- och byggmål skulle även mark- och miljödomstolarnas kostnader för syn öka även om syn ofta kan underlåtas i flertalet fall enligt plan- och bygglagen (jfr 3 kap. 5 § LOM).¹³⁷ Bestämmelserna om sammanträde i domstol är mer långtgående än i förvaltningsmyndighet (14 § ÄL). Genom en ökad måltillströmning skulle kostnader för att genomföra sammanträden därmed också troligen öka något.

Som vi har nämnt tidigare finns det även en risk för att mark- och miljödomstolarna skulle få ökade kostnader för merarbete vid överprövningen av beslut om lov och förhandsbesked som första överprövande instans jämfört med nuvarande hantering av sådana överklaganden som andra överprövande instans. Merarbetet skulle kunna handla om att mer tid behöver läggas på att utreda klagorätt, processleda parter, utreda behovet av att inhämta kompletterande material från kommunen, lägga mer tid på arbetet med domskälen etc.

När det gäller behovet av att lägga mer tid på domskäl m.m. om det överklagade beslutet är fattat av en kommun i stället för av länsstyrelsen gör vi bedömningen att både nya digitala rutiner och förbättrade vägledningar från Boverket bör kunna bidra till ett förbättrat kommunalt beslutsunderlag (se mer om detta i avsnitt 5.8.2 och 8.7.8). Tydligare och mer välmotiverade beslut bör i sin tur underlätta domstolens överprövning.

Överklaganden enligt plan- och bygglagen handläggs normalt av domstolens beredningsjurister. När målet är klart för avgörande föredrar beredningsjuristen som huvudregel målet för en lagfaren domare och ett tekniskt råd (2 kap. 4 § LOM). Vid beräkningen av behovet av ökade resurser till mark- och miljödomstolarna har vi inte tagit hänsyn till att personalkostnaden varierar stort beroende på perso-

¹³⁷ Se prop. 2009/10:215 s. 204.

nalkategori utan vi har använt uppgifter från Domstolsverket om en genomsnittlig personalkostnad som en schablon. Sammantaget visar våra beräkningar att mark- och miljödomstolarnas resurser som en följd av att länsstyrelsen slopas i instanskedjan för mål enligt plan- och bygglagen skulle behöva ökas med mellan 42 och 56 miljoner kronor per år motsvarande omkring 35–47 årsarbetskrafter. Vid beräkningen har vi utgått ifrån antalet mål och ärenden under 2024.

Vi har i vårt första betänkande *En ny samordnad miljöbedömning- och tillståndsprövningsprocess*¹³⁸ föreslagit att mark- och miljödomstolens roll som överprövande instans renodlas och att domstolens prövning av ansökningsmål enligt miljöbalken som första instans ska flyttas till en ny miljöprövningsmyndighet. Om vårt förslag genomförs skulle det innebära att nuvarande personalresurser för att handlägga ansökningsmål vid mark- och miljödomstolarna delvis skulle frigöras. Det handlar om cirka 35 årsarbetskrafter (se mer om detta i avsnitt 10.5.3). Samtidigt bedömer vi det inte som troligt att något större antal av de domare som i dag arbetar på mark- och miljödomstolarna skulle vara intresserade av att börja arbeta på den nya myndigheten. Det skulle medföra att det skulle uppstå ett visst överskott av personalresurser vid mark- och miljödomstolarna.

I detta avsnitt bedömer vi dock enbart den minskning av resurser vid länsstyrelsen och den ökning av resurser vid mark- och miljödomstolarna som ett förslag att slopa länsstyrelsen i instanskedjan för plan- och byggärenden skulle innebära. De kumulativa effekterna och resursbehoven med hänsyn tagen till alla förslag i detta betänkande samt med olika alternativ beroende på om förslagen i vårt första betänkande genomförs eller inte finns i avsnitt 10.5.3.

I propositionen *”Ett nytt regelverk för bygglov”* bedömdes förslaget om minskad lovplikt innebära dels en betydande minskning av ärendemängden hos kommunerna, dels ett minskat antal överklaganden till länsstyrelserna och mark- och miljödomstolarna.¹³⁹ Förslagen i propositionen trädde i kraft den 1 december 2025. Minskar ärendemängden i enlighet med det som angavs i förarbetena till de nya bygglovsreglerna skulle det i stället innebära att 2 800–3 200 överklagade ärenden kommer att inkomma till mark- och miljödomstolarna per år. Vid uppskattningen har vi då både tagit hänsyn till vårt förslag om ändrad instansordning och det förslag på nya bygglovsregler som precis

¹³⁸ Se SOU 2024:98 s. 1068–1144.

¹³⁹ Se prop. 2024/25:169 s. 377.

genomförts. Baserat på statistiken för 2024 skulle våra förslag därmed innebära en ökning på mellan 600–1 000 nya mål per år till mark- och miljödomstolarna. Det motsvarar ett ökat resursbehov hos mark- och miljödomstolarna med mellan 18 och 40 miljoner kronor eller 15–34 årsarbetskrafter. Se mer om konsekvenserna för mark- och miljödomstolarna i avsnitt 10.5.3.

Vi kan konstatera att länsstyrelserna har en viktig roll i planprocessen. Även om länsstyrelsen med våra förslag fortfarande skulle ha kvar sin roll i planprocessen, rollen som tillsynsvägläddande myndighet generellt avseende plan- och bygglagen och rollen som överprövande myndighet av de kommunala detaljplanerna och områdesbestämmelserna enligt de statliga ingripandegrunderna enligt 11 kap. plan- och bygglagen, finns en risk för att länsstyrelserna skulle tappa juridisk kompetens inom plan- och byggområdet genom att färre personer skulle arbeta med dessa frågor jämfört med i dag. Det finns också en risk att en ny instansordning för dessa ärendetyper där länsstyrelsen inte ingår skulle göra länsstyrelsen till en något mindre attraktiv arbetsgivare för jurister. Det skulle kunna försvaga länsstyrelsernas arbete inom sin övriga verksamhet där juridisk kompetens är nödvändig, exempelvis i frågor med koppling till totalförsvaret eller sekretess.¹⁴⁰

Vi har frågat samtliga länsstyrelser hur många jurister som är anställda vid myndigheten respektive hur många av dessa som arbetar med prövning av överklagade beslut enligt miljöbalken och plan- och bygglagen. Inkomna svar visar att det totalt arbetar totalt cirka 280 jurister vid länsstyrelserna varav cirka 130 jurister arbetar med överklagade beslut enligt plan- och bygglagen och cirka 110 jurister arbetar med överklagade beslut enligt miljöbalken. Antalet jurister är högre vid de större länsstyrelserna än vid de mindre och varierar mellan fyra och 60 jurister beroende på länsstyrelsens storlek. Vid fyra länsstyrelser arbetar fler än tio jurister. Vid resterande 17 länsstyrelser varierar antalet mellan fyra och tio. Siffrorna är ungefärliga då hänsyn inte har tagits till tjänstledigheter, föräldraledigheter samt vakanta tjänster. I antalet ingår även jurister som har cheftjänster. Vid de större länsstyrelserna arbetar juristerna också mer specialiserat med överprövning av kommunala beslut, medan juristerna vid de mindre länsstyrelserna ofta arbetar generellt som juridiskt stöd i olika ärendetyper/frågor vid myndigheten. Andelen jurister som

¹⁴⁰ Se prop. 2024/25:34 s. 111.

arbetar med överklagade beslut enligt plan- och bygglagen uppgår till cirka 50 procent respektive cirka 40 procent för beslut enligt miljöbalken. Något fler årsarbetskrafter läggs således på handläggningen av överklagade beslut enligt plan- och bygglagen än på överklagade beslut enligt miljöbalken.

Även om drygt hälften av samtliga jurister vid länsstyrelserna arbetar med överprövning av överklagade beslut enligt plan- och bygglagen och miljöbalken återspeglar inte detta antal hur stor del av arbetet som utgörs av överprövning och hur stor del som består av andra arbetsuppgifter. Vi har därför inhämtat uppgifter om antal jurister och årsarbetskrafter från länsstyrelserna. I de fall uppgifter har funnits tillgängliga har vi framför allt utgått från redovisade timmar i länsstyrelsernas tidsredovisningsverktyg. En brist är att sådan redovisning inte tar hänsyn till vakanser, sjukskrivningar m.m. som påverkar nedlagd handläggningstid. Redovisad tid är därtill som utgångspunkt effektiv tid för själva ärendehandläggningen som sådan. För en handläggare tillkommer även övrig tid som ingår i tjänsten, t.ex. kompetensutveckling, praxismöten m.m. Oaktat detta går det att konstatera att något fler årsarbetskrafter läggs på handläggningen av överklagade beslut enligt plan- och bygglagen än på överklagade beslut enligt miljöbalken.

Antalet årsarbetskrafter som arbetar med överprövning är färre än antalet jurister, vilket bl.a. beror på att merparten av juristerna inte arbetar heltid med överprövning av kommunala beslut enligt plan- och bygglagen och miljöbalken. Som ett exempel arbetar det vid en länsstyrelse totalt sju jurister varav fyra personer arbetar med överklagade beslut enligt plan- och bygglagen. Antalet årsarbetskrafter uppskattas till 1,8. Vid samma länsstyrelse arbetar fyra personer med överklagade beslut enligt miljöbalken. Antal årsarbetskrafter motsvaras i denna del till 0,8. Vid en något större länsstyrelse arbetar totalt 29 jurister (motsvarande 26 årsarbetskrafter), varav 19 jurister (motsvarande 14,5 årsarbetskrafter) arbetar med överprövning av kommunala beslut enligt plan- och bygglagen och miljöbalken.

Samtidigt kan vi konstatera att det oavsett vad vi kommer fram till i frågan om länsstyrelsen ska ingå i instanskedjan för kommunala beslut enligt plan- och bygglagen eller inte finns krav på ett visst antal personer med juridisk kompetens vid länsstyrelserna i andra författningar, såsom exempelvis enligt 31 § totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12). Det kommer således alltid finnas ett antal

jurister vid länsstyrelserna även om behovet av sådana med kompetens inom just plan- och byggområdet kommer att minska något om länsstyrelserna inte längre ska pröva överklagade kommunala beslut enligt plan- och bygglagen.

En annan nackdel med att slopa länsstyrelserna i instansordningen för beslut om lov enligt plan- och bygglagen skulle kunna vara att länsstyrelsen fortsatt har uppdraget att överpröva vissa andra kommunala beslut såsom exempelvis beslut om strandskyddsdispens (19 kap. 3 b § MB). I relation till sådana beslut skulle en ändrad instansordning för beslut om lov innebära sämre samordningsmöjligheter vid länsstyrelserna. Eftersom frågan om strandskyddsdispens enligt förslag i propositionen *Nytt regelverk för bygglov* normalt ska avgöras innan frågan om bygglov bör denna problematik dock inte vara stor (jfr 9 kap. 102 § PBL i dess lydelse från den 1 december 2025).¹⁴¹ Båda beslutstyperna kommer dessutom att kunna överklagas till mark- och miljödomstol och en samordning kan därför ske genom att målen vid behov handläggs gemensamt där.

För en del av de ärenden enligt miljöbalken som enligt nuvarande regler kräver en anmälan till kommunens miljönämnd (C-verksamheter) har vi i vårt första betänkande *En ny samordnad miljöbedömning- och tillståndsprövningsprocess*¹⁴² föreslagit en ny prövningsordning i en miljöprövningsmyndighet i stället för i kommun. Detta gäller bl.a. för anmälan om vindkraftverk. Dagens prövning i kommun innebär att en viss samordning kan uppnås med bygglovsprövningen när länsstyrelsen är överprövande myndighet. Med den föreslagna ändrade prövningsordningen för sådana ärenden kommer miljöprövningsmyndighetens beslut i stället att överklagas direkt till mark- och miljödomstolen. Förutsatt att ansökan om bygglov prövas vid samma tidpunkt av kommunen som prövningen enligt miljöbalken sker hos den nya miljöprövningsmyndigheten, bör dock eventuella överklaganden kunna ske parallellt till mark- och miljödomstolen. Någon tidsförlust på grund av bristande samordning i mark- och miljödomstolen bör därmed inte uppkomma.

Vi gör bedömningen att fördelarna med en förkortning av instanskedjan för ärenden enligt plan- och bygglagen skulle komma ett större kollektiv till godo. En kortare instanskedja skulle exempelvis kunna bidra till att det skulle gå fortare att påbörja uppförande av

¹⁴¹ Se prop. 2024/25:169 s. 308–310.

¹⁴² Se SOU 2024:98.

nya byggnader vilket skulle vara positivt för t.ex. samhällsintresset att bygga fler bostäder för att tillgodose bostadsförsörjningsbehovet. Även om tiden från det att ett beslut fattas till dess det har fått laga kraft endast skulle förkortas med cirka fyra månader skulle vinsterna av en kortare instanskedja således beröra många. Med en kortare instanskedja skulle även kostnaderna för den sammantagna prövningen sjunka, inte bara för överprövningen som sådan utan även den kostnad som den klagande behöver lägga på att överklaga.

Ett alternativ till att slopa länsstyrelsen i instanskedjan vore att tillskjuta mer resurser till länsstyrelserna för snabbare handläggning av överklagade kommunala beslut. Alternativt att besluta om en koncentration av överprövningen till några länsstyrelser. Syftet med en sådan koncentration vore att både öka effektiviteten i beslutsfattandet och höja kvaliteten på besluten. Dessa alternativ bedömer vi dock inte skulle medföra den minskning i total handläggningstid som är syftet med vårt uppdrag.

Sammanfattningsvis bedömer vi att det inte finns tillräckliga skäl för att fortsatt låta kommunala beslut enligt plan- och bygglagen prövas av länsstyrelsen efter överklagande. Genom att länsstyrelsens prövning slopas blir instanskedjan kortare och den totala handläggningstiden förkortas. De nackdelar som minskningen av resurser och eventuellt även kompetens vid länsstyrelsen skulle innebära bedömer vi inte överväger de fördelar som en förkortad instanskedja skulle medföra. Genom förslaget att slopa länsstyrelsen i instansordningen för överklagade beslut enligt plan- och bygglagen renodlas vidare länsstyrelsens uppdrag som tillsynsvägledande myndighet inom plan- och byggområdet och som ansvarig myndighet för den tillsyn som överprövning av detaljplaner och områdesbestämmelser enligt 11 kap. 10 § plan- och bygglagen innebär. Vi får dessutom en samordning av instansordningen för sanktionsbeslut enligt plan- och bygglagen med motsvarande beslut enligt miljöbalken.

Förslaget bör genomföras genom två ändringar i 13 kap. plan- och bygglagen. För det första bör 13 kap. 3 § plan- och bygglagen ges innebörden att ”andra kommunala beslut enligt denna lag än de som avses i 1 och 2 §§ får överklagas till mark- och miljödomstolen”. Samtidigt bör 13 kap. 2 a § plan- och bygglagen upphävas eftersom specialregleringen i den paragrafen då inte längre behövs. Med anledning av att 13 kap. 2 a § upphävs bör paragrafhänvisningar till denna paragraf i 13 kap. 3, 8, 9 och 16 §§ plan- och bygglagen slopas.

*Möjligheten att lämna en ventil för överprövning
av Högsta domstolen slopas*

Som vi har beskrivit i avsnitt 3.3.2 gäller olika regler för prejudikatsbyldningen för de olika måltyper som ska handläggas av mark- och miljödomstolarna.

Huvudregeln i lagen om mark- och miljödomstolar är att Mark- och miljööverdomstolens domar och beslut inte kan överklagas till Högsta domstolen. För bl.a. mål enligt plan- och bygglagen finns en möjlighet för Mark- och miljööverdomstolen att tillåta att en dom eller ett beslut överklagas till Högsta domstolen, om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av Högsta domstolen, dvs. ge en s.k. ventil för överklagande till Högsta domstolen (5 kap. 5 § LOM).

Om Högsta domstolen slopas i instansordningen även för överklagade ärenden enligt plan- och bygglagen skulle det innebära att Mark- och miljööverdomstolens roll som prejudikatinstans förstärks ytterligare. En fråga som bör ställas i detta sammanhang är om det skulle vara lämpligt att Mark- och miljööverdomstolen blir en renodlad prejudikatinstans för överklagade mål. En förutsättning för att omvandla Mark- och miljööverdomstolen till en renodlad prejudikatinstans för mål enligt plan- och bygglagen, i likhet med Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen, är därmed att det inte finns rättssäkerhetsaspekter som medför att detta vore olämpligt. Det finns således anledning att se närmare på vilken roll som Mark- och miljööverdomstolen har i dag som prejudikatinstans och på vilket sätt denna roll skulle förändras om Högsta domstolen skulle slopas i instanskedjan.

Det kan i denna del konstateras att nuvarande prövningsorganisation enligt miljöbalken innebär att det i praktiken finns två prejudikatinstanser. Högsta domstolen är den högsta instansen och dess prejudikat får också störst tyngd. Högsta domstolen är samtidigt högsta instans på många andra rättsområden och kan därför meddela prövningstillstånd endast i ett begränsat antal mål per år. Prejudikaten kan också förväntas avse frågor av huvudsakligen processuell natur bl.a. av det skälet att domstolen inte har någon motsvarighet till tekniska råd. Det är alltså inte sannolikt att Högsta domstolen i någon större utsträckning prövar frågor som har ett tydligt inslag av tekniska eller naturvetenskapliga bedömningar. Tvärtom får Mark- och miljö-

överdomstolen anses ha särskilt goda möjligheter att ansvara för rättsutvecklingen inom området av det skälet att domstolen, utöver att ha egna tekniska råd, prövar mål och ärenden från samtliga mark- och miljödomstolar. Till skillnad från hovrätterna har Mark- och miljööverdomstolen därmed särskilt goda förutsättningar att bedöma vilken vägledning som behövs inom mark- och miljörätten.¹⁴³

Högsta domstolen har även uttalat att Mark- och miljööverdomstolens funktion som prejudikatbildande instans väger avsevärt tyngre än vad som är fallet med övriga hovrätter och att domstolen intar en särställning i egenskap av kontrollfunktion då den som sista instans har tillgång till tekniska ledamöter. Högsta domstolen konstaterade att det innebär att den generösa tolkning vid tillämpningen av tillståndsreglerna som lagstiftaren avsett måste ges avsevärt stort utrymme vid bedömningen om prövningstillstånd ska beviljas vid Mark- och miljööverdomstolen.¹⁴⁴

Därtill är Mark- och miljööverdomstolen redan i dag slutinstans i ett stort antal mål som rör tillstånd till B-verksamheter som prövas hos miljöprövningsdelegationerna i första instans och i samtliga mål som inleds vid en kommunal nämnd eller förvaltningsmyndighet. Mark- och miljööverdomstolen är således sista instans och därmed prejudikatinstans för dessa mål.

Med dagens ordning kan vi konstatera att ansvaret för prejudikatbildningen är delat mellan Högsta domstolen och Mark- och miljööverdomstolen beroende på måltyp och beroende på i vilken instans målet har inletts. Frågan är om en sådan ordning är önskvärd. Vi konstaterar också att det i både mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen finns såväl lagfarna domare som tekniska råd. Mark- och miljödomstolarna har också särskilda ledamöter. Högsta domstolen däremot har sedvanlig juristsammansättning i mark- och miljömålen även om de justitiesekreterare och beredningsjurister som bereder och föredrar målen ofta har särskilda erfarenheter och kunskaper inom rättsområdet och möjlighet finns för domstolen att förordna sakkunniga eller att remittera en fråga till en expertmyndighet.

Mark- och miljödomstolarna liksom Mark- och miljööverdomstolen har alltså en sammansättning som ska göra det möjligt att be-

¹⁴³ Se Toijer Gudmund, SvJT 2022 s. 557.

¹⁴⁴ Se NJA 2011 s. 782 och HD:s beslut den 2 oktober 2025 i mål nr Ö 4564-23 ("Rya kraftvärmeverk").

döma inte bara rättsliga problemställningar utan också de ofta sammanhängande tekniska eller ekonomiska frågor som målen ger upphov till. Att målen har koncentrerats till ett fåtal domstolar möjliggör en specialisering hos ledamöterna. Mark- och miljööverdomstolen har dessutom som ensam andra domstolsinstans med ett rikstäckande domsområde en god överblick över rättstillämpningen och därmed särskilt goda förutsättningar att bedöma vilken vägledning som kan behövas. Detta har Högsta domstolen lyft fram i ett miljö mål gällde prejudikatdispens och granskningsdispens i dåvarande Miljööverdomstolen.¹⁴⁵ Enligt avgörandet har Mark- och miljööverdomstolen därmed ett ”betydande ansvar” för prejudikatbildningen inom det miljö rättsliga området, något som den domstolen ska väga in i sin tillståndsprövning.

Värt att notera är dock att Högsta domstolen har slagit vakt om sin egen prejudikatbildning på detta område. Att Mark- och miljööverdomstolen vid tillståndsprövningen har att väga in sin särskilda roll hänger alltså samman med att den domstolen har goda förutsättningar att vägleda rättstillämpningen. Samtidigt – vilket framhålls i 2011 års rättsfall – ska prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen också möjliggöra överklaganden till Högsta domstolen i mål med prejudikatintresse. En liknande inställning redovisades i flera remissvar under arbetet med 2010 års lag om mark- och miljödomstolar.¹⁴⁶ Högsta domstolen har också alltsedan miljöbalken trädde i kraft och även efter tillkomsten av 2010 års lag prövat ett antal miljö rättsliga mål. Att det inte finns några tekniska råd i domstolen verkar dock ha inneburit att en viss tonvikt lagts vid processrättsliga frågor, men det finns flera exempel också på avgöranden med en mer materiell innebörd.

Enligt uppgift från Mark- och miljööverdomstolen har domstolen sedan möjligheten att lämna ventil infördes lämnat ventil i cirka 140 mål sedan den infördes 2012. Av de mål där Mark- och miljööverdomstolen lämnade ventil överklagades omkring 110 mål till Högsta domstolen. Högsta domstolen meddelade prövningstillstånd i omkring 50 mål varav omkring 20 var fastighetsmål. Under perioden 2020–2024 har Mark- och miljööverdomstolen lämnat ventil i omkring 70 mål varav omkring 20 var fastighetsmål. Cirka 30 av dessa fick prövningstillstånd i Högsta domstolen. Det ska jämföras

¹⁴⁵ Se NJA 2011 s. 782.

¹⁴⁶ Se prop. 2009/10:215 s. 174–176.

med att Mark- och miljööverdomstolen under motsvarande femårsperiod avgjorde totalt cirka 5 500 överklagade mål enligt plan- och bygglagen och cirka 300 mål överklagade mål enligt fastighetsbildningslagen.

Det är således förhållandevis få mål som får ventil. Urvalet för Högsta domstolen är därmed begränsat.¹⁴⁷

Av den statistik vi har fått ta del av från Mark- och miljööverdomstolen går det att utläsa att under tidsperioden 2012–2024 har domstolen beslutat om ventil i 85 av totalt 9 935 överklagade plan- och byggmål. I cirka 80 procent av fallen har ventilen utnyttjats av klaganden och Mark- och miljööverdomstolens avgörande har då överklagats till Högsta domstolen. I cirka hälften av de mål där Mark- och miljööverdomstolen har gett ventil och överklagande har skett har också Högsta domstolen gett prövningstillstånd och prövat överklagandet i sak. Vi har gjort en fullständig genomgång av avgörandena och kan konstatera att i flertalet av de mål där Högsta domstolen under de senaste åren har gett prövningstillstånd har frågan avsett klagorätten. Att Högsta domstolen vid sitt ställningstagande till frågan om prövningstillstånd för överklagande av domar och beslut från Mark- och miljööverdomstolen i första hand fokuserar på processuella frågor är också något som bekräftats vid studiebesök på Högsta domstolen. Vi misstänker att ett skäl för detta kan vara att Högsta domstolen inte har tillgång till domare med sådan teknisk kompetens som Mark- och miljööverdomstolen har och den prejudikatbildande funktion som Mark- och miljööverdomstolen genom åren har fått genom de mål enligt miljöbalken som inte får överklagas till Högsta domstolen. Utöver klagorätsfrågor noterar vi att Högsta domstolen de senaste åren också har prövat frågor om bl.a. rättidsprövningar av överklaganden, förutsättningar för byggsanktionsavgift och överväganden om intrång i äganderätt eller annan rätt.

Vi kan konstatera att skälet för införandet av ventilen till Högsta domstolen var att tillgodose behovet av prejudikatbildning för de nya måltyperna i mark- och miljödomstolarna, dvs. för målen enligt plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen. Vi gör bedömningen att detta skäl inte längre gör sig gällande på samma sätt. På motsvarande sätt som gäller för många miljösmål bör det således, på motsvarande sätt som gäller för migrationsmålen i Migrationsöver-

¹⁴⁷ Se MÖD:s dom den 14 december 2022 i mål nr P 14061-21.

domstolen, vara tillräckligt med ett slutligt avgörande vid Mark- och miljööverdomstolen.

Förslaget bör genomföras genom att ett undantag från Mark- och miljööverdomstolens möjlighet att ge ventil för överklagande till Högsta domstolen i 5 kap. 5 § lagen om mark- och miljödomstolar, på motsvarande sätt som redan gäller för mål enligt miljöbalken, även införs för mål enligt plan- och bygglagen.

Vi återkommer till frågan om ventil i mål enligt fastighetsbildningslagen i avsnitt 3.7.5 och Mark- och miljööverdomstolens roll som prejudikatinstans m.m. i avsnitt 3.7.8.

Beslut enligt plan- och bygglagen som inte påverkas av förslagen

Som vi har beskrivit tidigare begränsas vårt uppdrag till sådana beslut enligt plan- och bygglagen som kan överklagas till mark- och miljödomstol. Förslagen påverkar således inte sådana beslut som enligt nuvarande regelverk slutligen överklagas till allmän förvaltningsdomstol eller regeringen. Det gäller för det första sådana kommunala beslut enligt plan- och bygglagen som får överklagas i den ordning som gäller för laglighetsprövningen enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725). Eftersom det är allmän förvaltningsdomstol som utför laglighetsprövningen kommer dessa kommunala beslut även fortsättningsvis överprövas av allmän förvaltningsdomstol.

För det andra kommer våra förslag inte att påverka länsstyrelsens möjlighet att på eget initiativ upphäva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt 11 kap. 11 § plan- och bygglagen eller beslut om lov eller förhandsbesked enligt 11 kap. 12 § plan- och bygglagen. Dessa beslut av länsstyrelsen kommer således även fortsättningsvis att kunna överklagas hos regeringen. Även om det är mycket ovanligt att länsstyrelsen på eget initiativ överprövar ett beslut om lov eller förhandsbesked enligt 11 kap. 12 § plan- och bygglagen finns skäl att samordna överprövningen enligt 11 kap. 12 § plan- och bygglagen med den prövning som mark- och miljödomstolen ska göra efter ett överklagande av samma beslut om lov eller förhandsbesked på motsvarande sätt som redan i dag gäller vid mark- och miljödomstolens prövning av överklagade detaljplaner och områdesbestämmelser (13 kap. 18 § PBL).

Slutligen påverkas inte sådana beslut som prövas av mark- och miljödomstol som första instans av våra förslag om en ny instansordning för ärenden enligt plan- och bygglagen. Detta gäller exempelvis ansökningar om utdömande av vite i föreläggande som är meddelat med stöd av 11 kap. plan- och bygglagen, stämningssmål enligt 15 kap. plan- och bygglagen samt ansökan om särskilt rättsmedel.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 13 kap. 3, 8, 9 och 16 §§ plan- och bygglagen och 5 kap. 5 § andra stycket lagen om mark- och miljödomstolar.

Sammanfattande illustration

Tabell 3.12 Ny instansordning för ärenden enligt plan- och bygglagen**

Ärendetyp	Första instans	Andra instans	Tredje instans
Detaljplaneärenden och områdesbestämmelser	Kommun	MMD	MÖD*
Lov/förhandsbesked	Kommun	MMD	MÖD*
Start- och slutbesked	Kommun	MMD	MÖD*
Tillsyn	Kommun	MMD	MÖD*
Beslut om avgift enligt 12 kap. PBL	Kommun	MMD	MÖD*

Anm.: * betyder att prövningstillstånd krävs för prövning i sak. ** betyder att beslut enligt plan- och bygglagen som överklagas enligt den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (jfr 13 kap. 1 § PBL) inte finns med i tabellen.

3.7.4 Ny instansordning för ärenden och mål enligt miljöbalken

Förslag

Länsstyrelsen slopas i instansordningen för sådana ärenden i särskilda fall enligt miljöbalken som inleds i kommun.

Bedömning

Huruvida Högsta domstolen kommer att slopas i instansordningen för ansökningsmål vid mark- och miljödomstol är beroende av om förslaget i det första betänkandet om att flytta förstainstansprövningen av sådana ansökningar till en förvaltningsmyndighet genomförs.

Inledning

I avsnitt 3.5 har vi beskrivit de utmaningar vi har identifierat med dagens instansordning för beslut enligt bl.a. miljöbalken. I huvudsak handlar problematiken om att instanskedjan för sådana ärenden enligt miljöbalken som inleds i kommun är lång med totalt fyra instanser. Att instanskedjan för sådana beslut är lång medför att tiden från ett avgörande i första instans till dess beslutet får laga kraft kan ta flera år. En annan utmaning handlar om länsstyrelsens flera roller i miljöprövningsprocesserna.

I avsnitt 3.7.2 har vi beskrivit våra utgångspunkter för en ny instansordning för de i utredningsuppdraget aktuella beslutstyperna. Utgångspunkterna innebär att instanskedjan för ärenden enligt bl.a. miljöbalken dels bör uppfylla kraven i internationell rätt på krav på överprövning i domstol, dels att antalet nivåer i instanskedjan bör vara högst tre, varav minst två domstolsinstanser med krav på prövningstillstånd för prövning i sak i den högsta instansen.

Som vi har beskrivit i avsnitt 3.3.2 innebär den nuvarande instansordningen för sådana anmälnings- respektive tillsynsärenden enligt miljöbalken som inleds i kommun att prövning kan komma att ske på fler nivåer än tre. Detta eftersom sådana ärenden, efter beslut av kommun, kan överklagas först till länsstyrelsen, därefter till mark-

och miljödomstol och slutligen till Mark- och miljööverdomstolen. För prövning i mark- och miljööverdomstolen krävs prövningstillstånd.

Mot bakgrund av vår utgångspunkt att antalet nivåer i instanskedjan bör vara högst tre, varav minst två domstolsinstanser finns skäl för att särskilt överväga länsstyrelsens roll i instansordningen för dessa ärendetyper.

Länsstyrelsen slopas i instansordningen för vissa anmälnings- och tillsynsärenden

Som vi har beskrivit i avsnitt 3.3.3 har i genomsnitt 2 797 kommunala beslut enligt miljöbalken överklagats årligen till länsstyrelserna under perioden 2020–2024. Någon exakt siffra på hur många av dessa beslut som har överklagats till mark- och miljödomstol har inte gått att få fram eftersom det av statistiken vid mark- och miljödomstolarna inte finns tillförlitliga uppgifter om hur stor andel av överklagandena som avser beslut som har prövats av kommun i första instans respektive hur många som har prövats av länsstyrelsen eller annan statlig myndighet som första instans. Vår bedömning är dock att mellan 30 och 50 procent av de kommunala besluten enligt miljöbalken överklagas vidare från länsstyrelsen till mark- och miljööverdomstol. Av det totala antalet överklagade M-mål vid mark- och miljödomstolarna har cirka 35 procent eller cirka 800 mål i genomsnitt per år överklagats till Mark- och miljööverdomstolen under perioden 2020–2024. Exakt hur stor andel av dessa som har inletts i kommun respektive länsstyrelse eller annan statlig myndighet har inte gått att få fram.

Som vi har beskrivit i avsnitt 3.5.4 har länsstyrelsen i dag flera olika roller i ärenden enligt miljöbalken som inleds i kommun. Länsstyrelsen ska både vara tillsynsmyndighet, överprövande myndighet och stödjande myndighet vid samråd. Vi gör bedömningen att det kan vara en styrka att länsstyrelsen har flera olika roller, framför allt eftersom länsstyrelsen därmed har förutsättningar att upprätthålla både en bred och djup kompetens, men också för att rollen som överprövande instans kan underlätta länsstyrelsens tillsynsvägläggande arbete. Om länsstyrelsen i samband med överprövning exempelvis upphäver många kommunala tillsynsbeslut blir det enklare för länsstyrelsen att återkoppla detta till kommunerna alternativt att återta tillsynsuppgiften om den tidigare delegerats till kommun. Länsstyrel-

sen har också en viktig roll för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen i länet.

För just tillsynsbeslut kan vi dock konstatera att det är svårt att se logiken i en längre instanskedja för kommunala tillsynsbeslut än de tillsynsbeslut som länsstyrelserna fattar som första instans. I denna del kan en jämförelse göras med att beslut enligt fastighetsbildningslagen i dag ibland fattas av en kommunal lantmäterimyndighet i första instans och ibland av det statliga Lantmäteriet. Besluten överklagas dock i båda situationerna direkt till mark- och miljödomstol.

Ett stort antal verksamhetsutövare har också fört fram att länsstyrelsens olika roller inom miljöområdet skapar en jävslignande problematik. Denna medför att myndigheten i vissa situationer uppger sig vara förhindrad att lämna de råd och det stöd som både kommuner och verksamhetsutövare behöver i processen. I vårt första betänkande *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*¹⁴⁸ har vi föreslagit en viss renodling av länsstyrelsernas verksamhet genom förslaget att flytta tillståndsprövningen av B-verksamheter från miljöprövningsdelegation till en ny miljöprövningsmyndighet. Som vi har beskrivit i avsnitt 3.3.4 ställer internationell rätt inte något krav på att en kommunal myndighets beslut ska överprövas av en statlig myndighet innan en överprövning kan ske i domstol. Även i svensk rätt är detta sedan åtskilliga årtionden ovanligt. Det finns således möjlighet att renodla länsstyrelsens roll ytterligare.

Som vi har beskrivit i avsnitt 3.2 ingår det i vårt utredningsuppdrag att undersöka om den totala handläggningstiden för ärenden enligt miljöbalken kan förkortas exempelvis genom en ändrad instansordning.

Av statistiken i avsnitt 3.3.3 framgår att länsstyrelsens överprövning av ärenden enligt miljöbalken som inleds i kommun förlänger den totala handläggningstiden med i snitt 5,5 månader. Den totala handläggningstiden per ärende skulle därmed kunna förkortas om länsstyrelsen togs bort från instansordningen. Vid bedömningen måste dock beaktas att det på motsvarande sätt som vi har beskrivit avseende ärendena enligt plan- och bygglagen i avsnitt 3.7.3 är troligt att mark- och miljödomstolens handläggningstid för de aktuella ärendetyperna, åtminstone inledningsvis, skulle riskera att förlängas något jämfört med nuvarande överprövning i mark- och miljödomstol efter länsstyrelsens prövning. Även kostnaden för mark- och

¹⁴⁸ Se SOU 2024:98.

miljödomstolarnas prövning är högre. Mot detta får ställas att risken för en utdragen process minskar i takt med att antalet prövningsinstanser minskar.

På motsvarande sätt som för ärendena enligt plan- och bygglagen, se avsnitt 3.7.3, har i förhållande till överprövningen av kommunala beslut enligt miljöbalken hos länsstyrelsen förts fram att ett argument mot att slopa länsstyrelsen i instanskedjan är den regionala kunskap som länsstyrelsen har och som kan vara värdefull vid prövningen och i kontakten med kommunerna. Länsstyrelsernas placering innebär också en geografisk närhet vid behov av besiktning på plats. Vi kan konstatera att förekomsten av besiktning på plats i överprövade ärenden skiftar mellan länsstyrelsen från inga besiktningar alls till en handfull besiktningar per år. Vi gör bedömningen att det kan vara en fördel om den överprövande instansen har kunskaper om lokala förhållanden. Det kan dock inte anses vara en förutsättning för prövningen.

Även om länsstyrelsen fortfarande skulle ha kvar uppdraget både att pröva ett stort antal ärenden enligt miljöbalken som första instans och vara en både tillsynsvägledande och operativ tillsynsmyndighet enligt miljöbalken, finns en risk för att länsstyrelserna skulle tappa juridisk kompetens inom miljörätten genom att färre personer skulle arbeta med dessa frågor jämfört med i dag. Det finns också en risk att en ny instansordning för dessa ärendetyper där länsstyrelsen inte ingår skulle göra länsstyrelsen till en mindre attraktiv arbetsgivare för jurister. Det skulle kunna försvaga länsstyrelsernas arbete inom sin övriga verksamhet där juridisk kompetens är nödvändig, exempelvis i frågor med koppling till totalförsvaret eller sekretess.¹⁴⁹

Vi har frågat samtliga länsstyrelser hur många jurister som är anställda vid myndigheten respektive hur många av dessa som arbetar med prövning av överklagade beslut enligt miljöbalken och plan- och bygglagen. Vi redovisar våra slutsatser utifrån de inkomna uppgifterna i avsnitt 3.7.3.

Som vi har redogjort för i avsnitt 3.7.3 kan vi samtidigt konstatera att det, oavsett vad vi kommer fram till i frågan om länsstyrelsen ska ingå i instanskedjan för kommunala beslut enligt miljöbalken eller inte, finns krav på ett visst antal personer med juridisk kompetens vid länsstyrelserna i andra författningar, såsom exempelvis enligt 31 § totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12). Det bör således alltid finnas jurister vid länsstyrelserna även om behovet av

¹⁴⁹ Se prop. 2024/25:34 s. 111.

sådana med kompetens inom miljörättsområdet kommer att minska något om länsstyrelserna inte längre ska pröva överklagade kommunala beslut enligt miljöbalken.

Även i övrigt är flera av de argument som vi anger i avsnitt 3.7.3 för och emot ett slopande av länsstyrelsen i instanskedjan för kommunala beslut enligt plan- och bygglagen också tillämpliga i relation till instanskedjan för kommunala beslut enligt miljöbalken.

Sammanfattningsvis gör vi bedömningen att den totala handläggningstiden på sikt bör förkortas om länsstyrelsen slopas i instanskedjan. Vårt förslag är därför att länsstyrelsen tas bort från instansordningen för anmälnings- och tillsynsärenden enligt miljöbalken som inleds i kommun. Förslaget påverkar inte sådana anmälnings- och tillsynsärenden som inleds i länsstyrelsen.

Med våra förslag skulle antalet överklagade ärenden enligt miljöbalken till länsstyrelsen som i stället skulle överklagas direkt till mark- och miljödomstol uppgå till cirka 3 100 ärenden per år baserat på uppgifter från 2024. Det innebär en ökning av inkomna mål till mark- och miljödomstolarna med cirka 1 800–2 300 mål per år jämfört med i dag (jfr beskrivning i avsnitt 10.5.3 och beräkningsunderlaget i bilaga 3). Denna ökning är större än den vi har beräknat för plan- och byggmålen i avsnitt 3.7.3. Skälet för detta är att mark- och miljödomstolarna redan i dag har ett högre inflöde av överklagade plan- och byggmål från länsstyrelserna än av sådana miljömål som berörs av förslaget om en ny instansordning. Våra beräkningar utgår från uppskattningar utifrån andelen överklagade beslut från länsstyrelserna samt antalet inkomna mål till mark- och miljödomstolarna under 2024. Av statistiken avseende antal inkomna överklagade miljömål till mark- och miljödomstolarna framgår inte vilka som har inletts i kommun respektive länsstyrelse eller annan myndighet. Vi har därför utgått ifrån att cirka 30–50 procent av antalet inkomna överklagade miljömål är sådana som omfattas av vårt förslag om en ny instansordning. Det antagandet baseras på statistik från länsstyrelserna avseende andel överklagade beslut.

För länsstyrelsernas del innebär vårt förslag att cirka 3 100 färre ärenden per år behöver hanteras vilket motsvarar en handläggningskostnad på mellan cirka 22 och 37 miljoner kronor per år för länsstyrelserna. Ett slopande av länsstyrelsen i instanskedjan skulle därmed innebära en minskning med mellan 27 och 46 årsarbetskrafter fördelat på de olika länsstyrelserna. Mark- och miljödomstolarnas resur-

ser skulle samtidigt behöva ökas med anledning av att antalet miljö-mål som inkommer till domstolarna kommer att öka med cirka 1 800–2 300 mål per år, vilket motsvarar mellan cirka 54 och 92 miljoner kronor per år motsvarande omkring 45–78 årsarbetskrafter. Hur beräkningen har gjorts framgår närmare i avsnitten 10.5.2 och 10.5.3.

Förslaget bör genomföras genom en ändring i 19 kap. 1 § andra stycket andra meningen miljöbalken. Ändringen bör innebära att kommunala nämnders beslut i särskilda fall får överklagas till mark- och miljödomstol, om inte annat är särskilt föreskrivet.

Högsta domstolen i instansordningen

I vårt första betänkande *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess* föreslår vi en ny instansordning för sådana ansökningar om tillstånd enligt miljöbalken som i dag inleds i mark- och miljödomstol, dvs. ansökningar om tillstånd för s.k. A-verksamheter respektive vattenverksamheter. Förslaget innebär att förstainstansprövningen av dessa ärenden ska flyttas från mark- och miljödomstol till en ny statlig förvaltningsmyndighet. Om förslaget genomförs medför regleringen i 5 kap. 5 § lagen om mark- och miljödomstolar att inte heller sådana domar och beslut kommer att kunna överklagas till Högsta domstolen. I relation till mål enligt miljöbalken kommer Högsta domstolen i så fall endast att pröva stämningssmål, ansökningar om extraordinära rättsmedel, ansökningar i mål om vattenverksamhet som omfattas av den nationella planen och andra mål som vi inte har föreslagit bör flyttas till den nya förvaltningsmyndigheten för prövning i första instans. Om förslaget i det första betänkandet inte genomförs kommer domar och beslut om tillstånd för A-verksamheter och vattenverksamheter fortsatt att kunna överklagas till Högsta domstolen i enlighet med huvudregeln i 1 kap. 2 § lagen om mark- och miljödomstolar. Huruvida förslaget i det första betänkandet genomförs eller inte påverkar inte antalet instanser i instanskedjan för dessa mål. Däremot påverkar det både renodlingen av Mark- och miljööverdomstolens roll som prejudikatinstans och praxisbildningen (se mer om detta i avsnitt 3.7.8).

*Beslut enligt miljöbalken som inte påverkas
av förslagen i detta betänkande*

För tydlighets skull vill vi erinra om att vårt förslag till ändrad instansordning för ärenden enligt miljöbalken i detta betänkande avser sådana mål som kan *överklagas* till mark- och miljödomstol. Detta innebär att instansordningen för sådana ärenden som inleds i mark- och miljödomstol inte påverkas av förslaget. Sådana mål som inleds i mark- och miljödomstol är s.k. ansökningsmål enligt 21 kap. miljöbalken, stämningsmål, och mål om ansökan om särskilda rättsmedel.

Om vårt förslag i det första betänkandet *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*¹⁵⁰ avseende en ny instansordning för ansökningsmålen genomförs kommer sådana mål också att omfattas av den nya instanskedjan som vi föreslår i detta avsnitt. Enligt förslag i vårt första betänkande kommer dock sådana ansökningsmål som omfattas av den nationella handlingsplanen för vattenkraft dock även fortsatt att prövas av mark- och miljödomstol i första instans fram till dess verksamheterna har prövats och försetts med moderna villkor enligt den nationella planen. Enligt planen beräknas arbetet med omprövningarna pågå under 20 år.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 19 kap. 1 § miljöbalken.

Sammanfattande illustration

Tabell 3.13 Föreslagen ny instansordning för ärenden enligt miljöbalken

Om förslaget i vårt första betänkande inte genomförs

Ärendetyp	Första instans	Andra instans	Tredje instans
Tillstånd A + vv	MMD	MÖD*	HD*
Tillstånd B	MPD	MMD	MÖD*
Anmälan/tillsyn mfv	Kommun	MMD	MÖD*
Anmälan/tillsyn vv	Lst	MMD	MÖD*

Anm.: * betyder att prövningstillstånd krävs för prövning i sak.

¹⁵⁰ Se SOU 2024:98.

Tabell 3.14 Föreslagen ny instansordning för ärenden enligt miljöbalken

Om förslaget i vårt första betänkande genomförs

Ärendetyp	Första instans	Andra instans	Tredje instans
Tillstånd och igångsättningsbesked	MPM	MMD	MÖD*
Anmälan/tillsyn mfv	Kommun	MMD	MÖD*
Anmälan/tillsyn vv	Lst	MMD	MÖD*

Anm.: * betyder att prövningstillstånd krävs för prövning i sak.

3.7.5 Instansordningen för ärenden om fastighetsbildning bör inte ändras

Bedömning

Instansordningen för mål och ärenden enligt fastighetsbildningslagen bör inte ändras.

Inledning

I avsnitt 3.5 har vi beskrivit de utmaningar vi har identifierat med dagens instansordning för vissa beslut enligt bl.a. fastighetsbildningslagen. I huvudsak handlar problematiken om att instanskedjan för beslut enligt fastighetsbildningslagen är lång. Oavsett om beslutet i första instans är fattat av det statliga Lantmäteriet eller av en kommunal lantmäterimyndighet gäller en instanskedja på fyra instanser. Att instanskedjan för sådana beslut är lång medför att tiden från ett avgörande i första instans till dess beslutet får laga kraft kan ta flera år.

I avsnitt 3.7.2 har vi beskrivit våra utgångspunkter för en ny instansordning för de i utredningsuppdraget aktuella beslutstyperna. Utgångspunkterna innebär att instanskedjan för ärenden enligt bl.a. fastighetsbildningslagen dels bör uppfylla kraven i internationell rätt på krav på överprövning i domstol, dels att antalet nivåer i instanskedjan bör vara högst tre, varav minst två domstolsinstanser med krav på prövningstillstånd för prövning i sak i högsta instans.

Som vi har beskrivit i avsnitt 3.3.2 innebär den nuvarande instansordningen för flera av de ärendetyper som överprövas i mark- och miljödomstol att överprövning kan komma att ske på fler nivåer än tre. Detta gäller bl.a. för beslut om fastighetsbildning enligt fastighets-

bildningslagen. Sådana beslut kan komma att prövas i upp till fyra instanser.

Mot bakgrund av vår utgångspunkt att antalet nivåer i instanskedjan bör vara högst tre, varav minst två domstolsinstanser är det rimligt att särskilt överväga Högsta domstolens roll i instansordningen.

*Möjligheten att lämna en ventil för överprövning
av Högsta domstolen bör finnas kvar*

Som vi har beskrivit i avsnitt 3.3.2 gäller olika regler för prejudikatbildningen för de olika måltyper som ska handläggas av mark- och miljödomstolarna.

I avsnitt 3.7.3 har vi också beskrivit att huvudregeln i lagen om mark- och miljödomstolar är att Mark- och miljööverdomstolens domar och beslut inte kan överklagas till Högsta domstolen. För bl.a. mål enligt fastighetsbildningslagen finns en möjlighet för Mark- och miljööverdomstolen att tillåta att en dom eller ett beslut överklagas till Högsta domstolen, om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av Högsta domstolen, dvs. ge en s.k. ventil för överklagande till Högsta domstolen (5 kap. 5 § LOM).

Enligt de uppgifter som vi har fått tillgång till från Mark- och miljööverdomstolen går det att utläsa att under perioden 2012–2024 har domstolen beslutat om ventil i omkring 50 av totalt omkring 3 000 överklagade F-mål. I cirka 27 procent av fallen har ventilen utnyttjats av klaganden och Mark- och miljööverdomstolens avgörande har då överklagats till Högsta domstolen. I cirka hälften av de mål där Mark- och miljööverdomstolen har gett ventil och överklagande har skett har också Högsta domstolen gett prövningstillstånd och prövat överklagandet i sak. Utan att göra anspråk på en fullständig genomgång kan vi konstatera att i flertalet av de mål där Högsta domstolen har gett prövningstillstånd har frågan avsett processuella frågor. En stor del av målen har dock även avsett materiella frågor.

I avsnitt 3.7.3 föreslår vi att Mark- och miljööverdomstolens möjlighet att tillåta att en dom eller ett beslut överklagas till Högsta domstolen, om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av Högsta domstolen, bör slopas för domar och beslut i mål enligt plan- och bygglagen. I förarbetena till lagen om mark- och miljödomstolar ansågs prejudikatbehovet för mål enligt plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen vara likvärdigt. Vidare

ansågs lösningen med ventil uppfylla det grundläggande kravet att instansordningen hålls så kort som möjligt. Därtill var systemet en beprövad ordning för prejudikatbildning.¹⁵¹

Mot bakgrund av att vår bedömning att möjligheten till ventil bör slopas för mål enligt plan- och bygglagen uppkommer frågan om samma skäl föreligger för mål enligt fastighetsbildningslagen. Detta då ventilen i lagen om mark- och miljödomstolar i huvudsak har skapats för mål enligt plan- och bygglagen samt fastighetsbildningslagen och i syfte att få en mer enhetlig reglering.

Vi har övervägt att slopa ventilen även för mål enligt fastighetsbildningslagen. Det skulle innebära en mer samordnad reglering och process för hanteringen av mål enligt miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen vid Mark- och miljööverdomstolen. Samtidigt noterar vi att den procentuella andelen fastighetsmål som Högsta domstolen väljer att ta upp till prövning är något högre än den som gäller för miljömål respektive plan- och byggmål. Vid avstämning med företrädare för Lantmäteriet har också framkommit att Högsta domstolens avgöranden har stor betydelse för rättsutvecklingen inom rättsområdet. Många gånger är knäckfrågorna av civilrättslig natur – och inte sällan med både sådana processrättsliga och expropriativa inslag som Högsta domstolen bedöms som mest lämplig att avgöra som sista instans. Det har inte till utredningen framförts att den totala handläggningstiden för mål enligt fastighetsbildningslagen i de överprövande instanserna upplevs som ett stort problem bland berörda aktörer. Mot den bakgrunden och då målen enligt fastighetsbildningslagen inte uttryckligen nämns i utredningsdirektiven kopplat till uppdraget att se över instansordningen gör vi just nu bedömningen att nuvarande ordning med möjlighet för Mark- och miljööverdomstolen att meddela ventil till Högsta domstolen bör kvarstå. Instansordningen för mål enligt fastighetsbildningslagen bör således inte ändras även om detta innebär att dessa mål fortsatt får en instanskedja på totalt fyra instanser.

¹⁵¹ Se prop. 2009/10:215 s. 177–182.

3.7.6 Fullföljdsförbud införs avseende beslut om avvísning av överklagande vid mark- och miljödomstol

Förslag

Mark- och miljödomstolens beslut i mål som har överklagats till mark- och miljödomstol och som avser avvísning av överklagande som kommit in för sent får inte överklagas.

I avsnitt 3.5.6 har vi beskrivit den situation avseende möjligheten att överklaga vissa beslut om avvísning, som har uppkommit efter omarbetandet av förvaltningslagen 2017. Det handlar om sådana beslut om avvísning som är en följd av att ett överklagande har inkommit för sent till prövningsmyndigheten. I den äldre förvaltningslagen (1986:223) fanns ett överklagandeförbud efter det att den nivå som motsvarar Mark- och miljööverdomstolen har prövat ett sådant avvísningsbeslut efter överklagande. Ett generellt förbud finns i dag också i relation till ärenden som prövas av förvaltningsdomstol (33 § fjärde stycket FPL). För beslut meddelade av lantmäterimyndighet finns ett överklagandeförbud enligt 17 kap. 2 § andra stycket fastighetsbildningslagen (jfr 15 kap. 2 § första stycket 9 FBL). Någon motsvarande begränsning finns dock inte för ärenden enligt miljöbalken eller plan- och bygglagen.

Detta kan bero på att regleringen om överklagandeförbud togs bort i förvaltningslagen i samband med att förvaltningslagen omarbetades. Skälet för att regleringen om överklagandeförbud slopades i förvaltningslagen var, enligt förarbetena, att det för flertalet ärenden redan fanns en motsvarande reglering i förvaltningsprocesslagen. Behovet av en motsvarande reglering för sådana ärenden som inte omfattas av bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen fick enligt regeringen övervägas särskilt¹⁵². I relation till ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen har vi dock inte kunnat identifiera att något sådant övervägande gjorts, vilket har lett till vissa oklarheter i tillämpningen (se avsnitt 3.5.6).

Enligt vår bedömning kan det ifrågasättas om det finns skäl för den nuvarande ordningen, som innebär att ett förvaltningsbeslut varigenom ett överklagande har avvisats såsom för sent inkommet ska kunna överprövas av flera domstolar när det gäller förvaltnings-

¹⁵² Se prop. 2016/17:180 s. 259.

ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen, när så inte kan ske i den stora majoriteten av förvaltningsärenden.

Vi gör bedömningen att möjligheten att överklaga sådana avvisningsbeslut till Mark- och miljööverdomstolen bör vara densamma för ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen som för ärenden enligt fastighetsbildningslagen, dvs ett fullföljdsförbud bör införas.

När det gäller frågan om lämplig placering av regleringen skulle en möjlighet vara lagen om domstolsärenden. Eftersom vår översyn endast avser behovet av sådan reglering i förhållande till sådana avvisningsbeslut som överprövas av mark- och miljödomstol och då vi gör bedömningen att regeln bör vara densamma oavsett om grundbeslutet är fattat med stöd av miljöbalken, plan- och bygglagen eller fastighetsbildningslagen bör regleringen om fullföljdsförbud placeras i lagen om mark- och miljödomstolar. Vi gör bedömningen att en lämplig placering i lagen om mark- och miljödomstolar är i 5 kap. 5 § eftersom denna paragraf redan innehåller ett annat fullföljdsförbud. Vi har övervägt att samtidigt upphäva hänvisningen till 15 kap. 2 § första stycket 9 i 17 kap. 2 § fastighetsbildningslagen som en följd av förelagen reglering i lagen om mark- och miljödomstolar. Eftersom bestämmelsen i 17 kap. 2 § fastighetsbildningslagen innehåller en uttömmande uppräkningslista av de situationer då mark- och miljödomstolens beslut enligt fastighetsbildningslagen inte kan överklagas har vi dock stannat vid att låta paragrafhänvisningen till 15 kap. 2 § fastighetsbildningslagen i 17 kap. 2 § fastighetsbildningslagen vara kvar.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 5 kap. 5 § första stycket lagen om mark- och miljödomstolar.

3.7.7 Mer samordnad reglering av när och hur mål som rör försvaret ska överlämnas till regeringen

Förslag

Regleringen i miljöbalken och plan- och bygglagen av hur och när ärenden och mål som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt ska överlämnas till regeringen för prövning samordnas. Samordningen innebär dels att sådana ärenden och mål inte ska överlämnas till regeringen om ärendet eller målet inte kan prövas i sak, dels att domstolen vid överlämnandet alltid ska bifoga ett eget yttrande i frågan.

Som vi har beskrivit i avsnitten 3.3.8, 3.3.9 och 3.5.7 gäller olika kriterier i miljöbalken respektive plan- och bygglagen för när och hur ett ärende som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt ska överlämnas från mark- och miljödomstol till regeringen. I avsnitt 3.5.7 har vi kunnat konstatera att detta har lett till oklarheter vid tillämpningen. Vi har också beskrivit på vilket sätt regeringen i propositionen *Ett nytt regelverk för bygglov*¹⁵³ har föreslagit ett förtydligande i plan- och bygglagen i syfte att undvika att sådana ärenden överlämnas till regeringen när förutsättningar saknas för att pröva ärendet i sak.

Vårt uppdrag att föreslå nödvändiga författningsändringar för en ändrad instansordning för mål och ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen, omfattar inte uttryckligen ärenden och mål som rör frågor av betydelse för nämnda försvarsmyndigheter. I syfte att effektivisera handläggningen av denna typ av mål gör vi dock bedömningen att det finns skäl för att överväga en mer samordnad reglering och process vid mark- och miljödomstolarna inför överlämnandet av sådana ärenden till regeringen.

För det första gör vi bedömningen att det är lämpligt att mark- och miljödomstolen, på sätt som regeringen har föreslagit för mål enligt plan- och bygglagen i propositionen *Ett nytt regelverk för bygglov*¹⁵⁴, även i mål enligt miljöbalken bör ges möjlighet att avgöra ett sådant mål när förutsättningar saknas för att pröva ärendet i sak. Förslaget innebär att domstolen ska bedöma de inledande sakprövnings-

¹⁵³ Se prop. 2024/25:169.

¹⁵⁴ Se prop. 2024/25:169.

förutsättningarna om bl.a. överklagbarhet och talerätt. Om förutsättningar för att pröva målet i sak inte finns ska domstolen avgöra målet slutligt genom att avvisa det. Domstolen ska även avgöra målet slutligt om det är möjligt utan att den eller de frågor som är av betydelse för någon av försvarsmyndigheterna kan läggas till grund för avgörandet. För det fall mark- och miljödomstolen inte överlämnar målet till regeringen gäller de ordinära bestämmelserna om överklagande till Mark- och miljööverdomstolen (5 kap. 1 § LOM och 39 § ÄL). Vårt förslag innebär att regeringen även fortsättningsvis ska pröva övriga materiella frågor som kan göra sig gällande och i förekommande fall även vissa talerätsfrågor (främst de som rör myndighets talerätt), men antalet sådana ärenden bör enligt vår bedömning minska. Eftersom regeringen har en genomsnittlig längre handläggningstid än domstolarna, är en ordning där fler mål kan avgöras av mark- och miljödomstol även fördelaktig ur effektivitets- och rättssäkerhetssynpunkt. Vidare innebär förslaget att vi får en mer sammanhållen rättspraxis avseende processuella frågor när endast domstol prövar sådana. Nuvarande ordning där regeringens avgöranden i viss utsträckning får viss prejudicerande verkan, även rörande processuella frågor m.m., trots att regeringen inte har samma förutsättningar som en överprövande domstol att utveckla en sammanhållen rättspraxis i sådana frågor kan ifrågasättas. Regeringen saknar även tillgång till sådana tekniska råd som finns i mark- och miljödomstol och som av lagstiftaren ansetts vara en förutsättning för att nå materiellt korrekta avgöranden.¹⁵⁵ Vårt förslag torde också innebära att Högsta förvaltningsdomstolen får något färre mål rörande prövning av regeringens nu aktuella beslut enligt lagen om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

För det andra gör vi, trots regeringens överväganden i propositionen *Ett nytt regelverk för bygglov*¹⁵⁶, bedömningen att det är lämpligt att mark- och miljödomstolen både i målen enligt miljöbalken och plan- och bygglagen ska bifoga ett eget yttrande till överlämnandet till regeringen. Att införa ett sådant krav även för målen enligt plan- och bygglagen bör underlätta regeringens fortsatta beredning inför prövningen i sak, eftersom domstolens yttrande ska omfatta alla omständigheter som är av betydelse för regeringens ställningstagande till om exempelvis en plan bör upphävas. Yttrandet bör således inne-

¹⁵⁵ Se prop. 2009/10:215 s. 121–123.

¹⁵⁶ Se prop. 2024/25:169 s. 352–354.

hålla en bedömning i samtliga sakfrågor utom just försvarsfrågan. Även om detta skulle medföra ett merarbete för mark- och miljödomstolarna blir det positivt för domstolarna att de processuella reglerna i denna del är desamma. Vi gör också bedömningen att fördelen för regeringen med att ha tillgång till ett sådant yttrande inför prövningen överväger de nackdelar kravet medför för mark- och miljödomstolarna.

Anledningen till att vi tycker att det finns skäl för en annan bedömning i denna fråga än den regeringen nyligen har gjort är att regeringens behov av ett sådant yttrande även vid prövning enligt plan- och bygglagen ökar som en följd av vårt förslag i avsnitt 3.7.3 att slopa länsstyrelsen i instanskedjan för aktuella beslut enligt plan- och bygglagen. Om förslaget på kortare instanskedja genomförs kommer regeringen inte längre att kunna ta del av länsstyrelsens bedömning i sådana frågor som inte rör Totalförsvaret. Att underlätta regeringens prövning genom att ställa krav på att mark- och miljödomstolen ska bifoga ett yttrande till överlämnandet av ärendet kommer att öka förutsättningarna för både ett materiellt riktigt beslut och en kortad total handläggningstid. Som vi har beskrivit tidigare har de krav på exempelvis artskydd och miljökvalitetsnormer som behöver uppfyllas också vid prövning enligt plan- och bygglagen ökat och blivit mer komplexa under det senaste decenniet. Även av denna anledning finns det således skäl för att domstolen bör bifoga ett yttrande till det överlämnade ärendet.

När det gäller frågan om ett överlämnande av ärendet eller målet endast bör ske om frågan är av betydelse för Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt eller om ett överlämnande bör ske om frågan rör dessa myndigheter har vi i våra kontakter med experterna på området förstått att det är av stor vikt att sådana ärenden och mål överlämnas till regeringen för prövning så fort det identifierats att frågan rör någon av dessa myndigheter. Skälet för det är att andra prövningsinstanser ofta saknar både kunskap om totalförsvarets behov liksom praktiska förutsättningar för att på ett för arbetet meningsfullt sätt tillräckligt snabbt ta emot och bearbeta den relevanta informationen, i de fall det rör säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter, vilket det i många fall gör. Det här gör att det kan vara svårt för en annan prövande instans än regeringen att ens avgöra huruvida frågan faktiskt är att betrakta som av betydelse för totalförsvaret. Vi delar denna bedömning och föreslår därmed att det även av plan- och bygglagen, bör framgå att

det räcker att frågan rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt. Frågan behöver således inte vara av särskild betydelse för dessa myndigheter. Genom att även i plan- och bygglagen tydliggöra att det räcker att frågan rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt undviks därmed att ett övervägande av frågans betydelse för myndigheterna medför att ett ärende eller mål som rör dessa myndigheter inte lämnas till regeringen för prövning.

Därutöver gör vi bedömningen att den tidigare begränsningen till beslut av statlig myndighet i 21 kap. 7 § miljöbalken bör slopas. Även prövningen av kommunala beslut som har överklagats direkt till mark- och miljödomstol bör sålunda kunna bli föremål för överlämnande till regeringen. Detta är av särskild vikt med anledning av den av oss föreslagna nya instansordningen för beslut enligt miljöbalken och plan- och bygglagen i avsnitten 3.7.3 och 3.7.4. För att inte begränsa tillämpningen till statliga beslut vid prövningen enligt plan- och bygglagen föreslås att en ny mer generell rubrik om överlämnande av mål till regeringen förs in närmast före 13 kap. 7 § plan- och bygglagen. På detta sätt bryts kopplingen till rubriken om överklagande av länsstyrelsens och andra statliga förvaltningsmyndigheters beslut närmast före 13 kap. 4 § plan- och bygglagen.

Med de föreslagna förändringarna i 21 kap. 7 § andra stycket miljöbalken och 13 kap. 7 § plan- och bygglagen blir kriterierna för när och hur ett sådant mål bör överlämnas till regeringen desamma. Endast i ett avseende gör vi bedömningen att bestämmelserna behöver se olika ut och det handlar om hur de bör inledas. Av bestämmelsen i miljöbalken bör det vara tydligt att det kan handla både om mål efter överklagande till mark- och miljödomstolen och ansökningsmål som inleds i mark- och miljödomstol, medan det i plan- och bygglagen alltid handlar om mål efter överklagande. Denna skillnad behövs dock inte vid ett genomförande av vårt förslag om flytt av prövningen av mark- och miljödomstolarnas ansökningsmål till en ny myndighet i betänkandet *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*.¹⁵⁷

I våra första två betänkanden *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess* respektive *Tidigt besked om användningen av mark- och vatten*¹⁵⁸ har vi lämnat andra förslag på ändringar

¹⁵⁷ Se SOU 2024:98.

¹⁵⁸ Se SOU 2025:88.

av i första hand första stycket i 21 kap. 7 § miljöbalken. Dessa författningsförslag är lämnade med hänsyn tagen till de förändringsförslag som lämnats i de betänkandena och vår bedömning är att dessa förslag till ändringar av 21 kap. 7 § miljöbalken går väl att samordna med de som lämnas i detta betänkande.

När det gäller det förslag till ändring av 21 kap. 7 § andra stycket miljöbalken som Regeringsprövningsutredningen har lämnat i betänkandet *Rätt frågor på regeringens bord*¹⁵⁹ gör vi också bedömningen att de av Regeringsprövningsutredningen föreslagna ändringarna bör gå att kombinera med de ändringar vi föreslår i detta betänkande. Om regeringen på sätt som Regeringsprövningen föreslår bör ges tillfälle att yttra sig i frågan om ett överlämnande behöver ske i ett mål eller ärende enligt miljöbalken innan överlämnandet sker kan det dock vara lämpligt att reglera på motsvarande sätt även för målen och ärendena enligt plan- och bygglagen. Detta då vi gör bedömningen att samordnade processuella regler för de mål och ärenden som mark- och miljödomstolarna har att hantera är en fördel för att handläggningen vid domstolarna ska bli effektiv.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 21 kap. 7 § miljöbalken och 13 kap. 7 § plan- och bygglagen.

3.7.8 Mark- och miljööverdomstolens roll som prejudikatinstans förstärks

Förslag

Mark- och miljööverdomstolen blir prejudikatinstans för flertalet måltyper vid domstolen. En möjlighet att avgöra mål som inte kommer att kunna överklagas till Högsta domstolen och som är av principiell betydelse med förstärkt sammansättning införs.

¹⁵⁹ Se SOU 2024:11.

Bedömning

Om Mark- och miljööverdomstolen får en ny förstärkt roll som prejudikatinstans får det anses lämpligt att man vid rekryteringen av hovrättsråd till Mark- och miljööverdomstolen i kravprofilen beaktar domstolens roll som prejudikatinstans i flertalet mål. Mot bakgrund av Mark- och miljööverdomstolens roll både som särskild domstol och prejudikatinstans är det också lämpligt att överväga om den fullmakt som hovrättsrådet får vid anställningen bör avse en placering vid just Mark- och miljööverdomstolen. För de som har anställts med sådan placering bör det regelmässigt inte heller vara aktuellt med rotering mellan avdelningarna på Svea hovrätt.

Mark- och miljööverdomstolen som prejudikatinstans

Som vi har redogjort för i avsnitt 3.7.3 föreslår vi att Högsta domstolen ska slopas i instanskedjan för sådana mål enligt plan- och bygglagen som inleds vid en förvaltningsmyndighet. I vårt första betänkande *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*¹⁶⁰ har vi samtidigt föreslagit att en ny myndighet ska pröva alla ansökningar om tillstånd enligt miljöbalken i första instans. Detta medför att målen inte kommer att kunna överprövas av Högsta domstolen. Även om vi inte också föreslår en ny instansordning för mål enligt fastighetsbildningslagen innebär förslagen att Mark- och miljööverdomstolens roll som prejudikatinstans förstärks jämfört med i dag. I rollen som prejudikatinstans ligger att ha fokus på prejudikatbildningen vid prövningen av målen. En del i detta innebär att ansvara för att inhämta förhandsavgöranden vid EU-domstolen när detta behövs för prövningen (se mer om detta i avsnitten 4.3.5, 4.5.3 och 4.6.3). För att tydliggöra Mark- och miljödomstolens roll som prejudikatinstans har vi också övervägt grunderna för prövningstillstånd (se kapitel 4), domstolens sammansättningsregler vid prövning av frågor av principiell betydelse (se nedan) och processen för rekrytering av domare till domstolen (se nedan).

¹⁶⁰ Se SOU 2024:98.

*Förstärkt sammansättning vid prövning
av fråga av principiell betydelse*

Mark- och miljööverdomstolen saknar i dag möjlighet att genom s.k. förstärkt sammansättning avgöra mål av principiell betydelse, inklusive sådana mål där domstolen har för avsikt att frånga inställningen i tidigare meddelade vägledande avgöranden. Mot bakgrund av vårt förslag i avsnitt 3.7.3 att stärka Mark- och miljööverdomstolens roll som prejudikatinstans finns därför skäl att återigen överväga frågan.

I dag regleras sammansättningsreglerna i 2 kap. 10 och 11 §§ lagen om mark- och miljödomstolar. Vid prövningen av ett överklagat mål eller ärende i sak är rätten som huvudregel domför med minst fyra ledamöter, av vilka minst tre ska vara lagfarna domare. Om tre lagfarna domare har ingått i rätten i mark- och miljödomstolen ska minst fyra lagfarna domare delta. Fler än fem ledamöter får inte delta. Dessutom ska ett tekniskt råd ingå i rätten, om det inte är uppenbart obehövligt (2 kap. 10 § första stycket LOM).

Vid behandling av en fråga om prövningstillstånd och vid prövning av en ansökan om resning eller återställande av försutten tid eller en klagan över domvilla ska rätten bestå av tre lagfarna domare. Ett tekniskt råd får ingå i rätten i stället för en av de lagfarna domarna (2 kap. 10 § andra stycket LOM).

Huvudregeln för Mark- och miljööverdomstolens sammansättning skiljer sig från huvudregeln för domförhet i hovrätten. I hovrätten består rätten som utgångspunkt av tre lagfarna domare. Minst fyra ledamöter ska ingå i rätten endast i de fall tingsrätten har bestått av tre lagfarna domare (2 kap. 4 § första stycket RB).¹⁶¹

I samband med bildandet av mark- och miljödomstolarna gjorde regeringen bedömningen att en utgångspunkt måste vara att ledamöter med huvudsakligen teknisk eller naturvetenskaplig sakkunskap även i framtiden bör ingå i rätten i de flesta mål. En annan utgångspunkt var att sammansättningsreglerna skulle vara flexibla och medge att målen handläggs och avgörs med den sammansättning som i varje enskilt fall är den mest lämpliga. Sammansättningsreglerna behövde även vara förutsebara samt tydliga och överskådliga för dem som kommer i kontakt med domstolarna. Vidare skulle principen om att tyngdpunkten i den dömande verksamheten ska ligga i första

¹⁶¹ Se prop. 2020/21:104 s. 16.

domstolsinstans beaktas vid utformandet av regler om domstolens sammansättning.¹⁶²

Möjligheten att avgöra mål med förstärkt sammansättning har varit föremål för överväganden av några utredningar. Miljöprocessutredningen (se beskrivning i avsnitt 3.6.4) föreslog i det första delbetänkandet *En ny instansordning för mål enligt Plan- och bygglagen* att Miljööverdomstolen under vissa förutsättningar skulle kunna träffa sina avgöranden med en förstärkt sammansättning. I betänkandet drogs paralleller med Migrationsöverdomstolen mot bakgrund av att utredningen föreslog att Miljööverdomstolen, precis som Migrationsöverdomstolen, föreslogs bli sista instans i mål som överklagats till mark- och miljödomstol.¹⁶³

Även i det senare huvudbetänkandet *Miljöprocessen* föreslog Miljöprocessutredningen att Miljööverdomstolen, i fall där något överklagande till Högsta domstolen inte kunde ske, skulle kunna avgöra ett mål eller en fråga i förstärkt sammansättning med sju ordinarie ledamöter, om avgörandet kunde få stor principiell betydelse.¹⁶⁴ Regeringen ansåg dock inte att förslaget borde genomföras.¹⁶⁵ Skälet till det var att regeringen föreslog en ventil för mål enligt plan- och bygglagen och de fastighetsmål som överklagats till mark- och miljödomstol. Därmed uppstod frågor kring behovet av att kunna avgöra mål i förstärkt sammansättning. Kombinationen av en sådan ordning ansågs kunna medföra svårigheter att värdera olika avgöranden sinsemellan. Det kunde exempelvis avse situationen att Mark- och miljööverdomstolen ansåg att ett mål motiverade den förstärkta sammansättningen, men trots det ansåg att målet inte har sådant prejudikatvärde att det fanns skäl att tillåta överklagande till Högsta domstolen. Detsamma gällde situationen då Mark- och miljööverdomstolen hade dömt i förstärkt sammansättning och tillåtit överklagande, men Högsta domstolen i ett efterföljande beslut inte meddelade prövningstillstånd. Värdet av att införa förstärkt sammansättning framstod mot den bakgrunden inte som särskilt stort.¹⁶⁶

Motsvarande bedömning gjordes i samband med införandet av Patent- och marknadsöverdomstolen. Patent- och marknadsöverdomstolen är i praktiken sista instans för flertalet mål och ärenden

¹⁶² Se prop. 2009/10:215 s. 121 och 130.

¹⁶³ Se SOU 2007:111 s. 64.

¹⁶⁴ Se SOU 2009:10 s. 510.

¹⁶⁵ Se prop. 2009/10:215 s. 174.

¹⁶⁶ Se prop. 2009/10:215 s. 182 och 183.

som prövas i patent- och marknadsdomstolarna. Högsta domstolen har dock ansvar för prejudikatbildningen genom möjligheten till ventil. I förarbetena anges att de skäl som anfördes vid införandet av mark- och miljödomstolarna mot förstärkt sammansättning gör sig gällande även i fråga om Patent- och marknadsöverdomstolen. Sammantaget ansåg regeringen att möjligheten till förstärkt sammansättning även fortsättningsvis borde förbehållas domstolar som är renodlade prejudikatinstanser.¹⁶⁷

Sammansättningsreglerna för Mark- och miljööverdomstolen har därefter ändrats vid två tillfällen, dels i samband med att prövningen av vissa särskilda rättsmedel flyttades till Mark- och miljööverdomstolen 2017, dels i samband med vissa ändringar av sammansättningsreglerna för att möjliggöra en mer flexibel handläggning och för att rätta till vissa problem som uppmärksammats vid tillämpningen av regelverket.¹⁶⁸ De sistnämnda ändringarna som skedde 2021 var på initiativ av Svea hovrätt och Nacka tingsrätt. Domstolarna inkom med skrivelser om ändrade sammansättningsregler. Inom Justitiedepartementet togs det med anledning av dessa skrivelser fram en promemoria där det gjordes allmänna överväganden kring domstolarnas förslag. Skrivelserna ledde fram till vissa förändringar av sammansättningsreglerna som trädde i kraft 2021.¹⁶⁹ Frågan om förstärkt sammansättning var dock inte föremål för diskussion vid dessa tillfällen.

I Mark- och miljööverdomstolens remissvar till vårt första betänkande har domstolen bl.a. anført följande.¹⁷⁰

Utredningen gör bedömningen att Mark- och miljööverdomstolen får en mer framträdande roll som prejudikatinstans. Generellt bör emellertid en förflyttning av ansvaret från Högsta domstolen till annan domstol ske med viss försiktighet. De högsta domstolarna fyller en särskild funktion i rättsväsendet vilket speglas genom deras organisation och särskilda processregler. Om förslagen genomförs måste även de processuella förutsättningarna för Mark- och miljööverdomstolen ändras i syfte att trygga en enhetlig praxisbildning.

I kontakt med Mark- och miljööverdomstolen har framkommit att det som avsågs med uttrycket ”processuella förutsättningar” var att regelverket för Mark- och miljödomstolen inte var anpassat för en

¹⁶⁷ Se prop. 2015/16:57 s. 243.

¹⁶⁸ Se prop. 2016/17:95 och prop. 2020/21:104.

¹⁶⁹ Se prop. 2020/21:104, bet. 2020/21:JuU33.

¹⁷⁰ Se Klimat- och näringslivsdepartementets ärende KN2025/00288.

prejudikatinstans, såsom exempelvis sammansättningsreglerna. Vidare har förts fram att rekryteringsprocessen mellan ett hovrättsråd och ett justitieråd skiljer sig åt.

I avsnitt 3.7.3 föreslår vi att Mark- och miljööverdomstolen framöver ska vara sista instans för prövning av samtliga överklagade mål enligt plan- och bygglagen. De skäl som låg bakom regeringens bedömning att tidigare inte gå vidare med förslag om att införa möjlighet till förstärkt sammansättning i Mark- och miljööverdomstolen har därmed upphört i förhållande till denna måltyp. Det finns därför skäl för att återigen överväga att ge Mark- och miljööverdomstolen möjlighet att besluta om s.k. särskild sammansättning i de mål där domstolen är sista instans. Det skulle kunna innebära att domstolen kunde sammanträda med fler ledamöter än vad som är möjligt i dag. Som exempel på mål där särskild sammansättning skulle kunna användas är mål av principiell betydelse och mål i vilka domstolen avser att ändra inställning jämfört med tidigare vägledande avgöranden. Det kan också handla om att ändra tidigare rättspraxis från Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen. Om vårt förslag i det första betänkandet *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*¹⁷¹, att ändra instansordningen för s.k. A-verksamheter och vattenverksamheter enligt miljöbalken, genomförs skulle bestämmelserna om särskild sammansättning kunna avse flertalet måltyper vid Mark- och miljööverdomstolen.

Utgångspunkterna för överväganden av sammansättningsreglerna bör, enligt vår bedömning, vara desamma som vid införandet av mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen, dvs. att ledamöter med huvudsakligen teknisk eller naturvetenskaplig sakkunskap bör ingå i rätten i de flesta mål, att sammansättningsreglerna bör vara flexibla och medge att målen handläggs och avgörs med den sammansättning som i varje enskilt fall bedöms vara den mest lämpliga. Bestämmelserna behöver också vara förutsebara, tydliga och överskådliga för dem som kommer i kontakt med domstolarna.¹⁷²

När det gäller den delade rollen som prejudikatinstans mellan Mark- och miljööverdomstolen och Högsta domstolen i mål enligt miljöbalken kan konstateras att under perioden 2020–2024 har Högsta domstolen meddelat två avgöranden som avser mål enligt miljöbalken. Dessa mål avsåg frågan om en vattenverksamhet för produktion av

¹⁷¹ Se SOU 2024:98.

¹⁷² Se prop. 2009/10:215 s. 121 och 130.

vattenkraftsel kan omfattas av en urminnes hävd eller en annan sådan särskild rättighet som avses i 5 a § lagen om införande av miljöbalken (*Gäddeviksås kvarn*¹⁷³ och *Båthuset i Stuverum*¹⁷⁴). När det gäller det sistnämnda avgörandet, *Båthuset i Stuverum*, kan konstateras att mål som avser strandskyddsdispenser normalt inte prövas av Högsta domstolen eftersom de inleds vid en kommunal nämnd. Detsamma gäller i övriga mål enligt miljöbalken som inte inleds vid mark- och miljödomstolarna. Flera kapitel i miljöbalken kan inte heller bli föremål för prövning av Högsta domstolen så som 10, 26 eller 28 kap. miljöbalken (om det inte är fråga om en s.k. regresstalan enligt 10 kap. 6 § miljöbalken). Detsamma gäller mål om dispens enligt artskyddsförordningen eller Natura 2000-tillstånd som prövas av länsstyrelsen som huvudregel och enbart kan komma att prövas av Högsta domstolen om målen handläggs gemensamt med ett ansökningsmål (21 kap. 3 § MB).

Därmed har Mark- och miljööverdomstolen en betydande roll för rättsutvecklingen inom miljörätten samtidigt som någon bestämmelse om förstärkt sammansättning inte finns för dessa mål. Det kan därför ifrågasättas om det finns ett behov av förstärkt sammansättning när Högsta domstolen slopas i instanskedjan för mål enligt plan- och bygglagen eftersom motsatt bedömning tidigare har gjorts avseende miljömålen. Att införa en möjlighet till förstärkt sammansättning innebär också att fler av Mark- och miljööverdomstolens resurser tas i anspråk när mål av principiell betydelse ska avgöras i sak.

Det kan dock konstateras att för andra särskilda domstolar med motsvarande prejudikatbildande roll så som Migrationsöverdomstolen har det införts möjlighet till förstärkt sammansättning. Vi bedömer att det finns skäl att göra motsvarande överväganden som för Migrationsöverdomstolen. I och med att Mark- och miljööverdomstolens roll som prejudikatinstans förstärks är det av stor betydelse att domstolens avgöranden omfattas av ett betydande förtroende och att det finns möjlighet till en praxisbildning som ger särskild tyngd åt de avgöranden som domstolen bedömer ha extra stor betydelse. I dag sker det genom s.k. referat vilket inte bedöms tillräckligt, dels eftersom det är otydligt hur den enskilda sitsen väljer ut vilka avgöranden som ska refereras, dels eftersom andra publicerade avgöranden kan vara väl så prejudicerande. Således bedömer vi att det finns övervägande

¹⁷³ Se NJA 2024 s. 800 ("Gäddeviksås kvarn").

¹⁷⁴ Se NJA 2020 s. 1129 ("Båthuset i Stuverum").

skäl för att Mark- och miljööverdomstolen bör ges möjlighet att döma med förstärkt sammansättning i mål av principiell betydelse.

En reglering med möjlighet till förstärkt sammansättning kan ta sin utgångspunkt både i den bestämmelse som finns för Högsta domstolen i 3 kap. 6 § rättegångsbalken och den som finns för Migrationsöverdomstolen i 16 kap. 3 § utlänningslagen. Enligt 3 kap. 6 § rättegångsbalken får rätten, om det vid överläggning till dom eller beslut framkommer att den mening som råder i rätten avviker från en rättsgrundsats eller lagtolkning, som förut varit antagen av Högsta domstolen, besluta att målet eller, om det är lämpligt, en viss fråga i målet ska avgöras av Högsta domstolen i dess helhet. Ett sådant beslut får också meddelas om det i annat fall är av särskild betydelse för rätts-tillämpningen att målet eller en viss fråga avgörs av Högsta domstolen i dess helhet. Samma gäller om det i olika domar eller beslut av Högsta domstolen finns mot varandra stridande åsikter i fråga om en viss rättsgrundsats eller lagtolkning och rätten finner att den rådande meningen avviker från den dom eller det beslut som meddelades senast. Om Migrationsöverdomstolen finner att avgörandet kan få stor principiell betydelse får målet eller, om det är möjligt, en viss fråga i målet avgöras av Migrationsöverdomstolen med sju lagfarna ledamöter (16 kap. 3 § utlänningslagen). Behörig att vara rättens ordförande i ett sådant fall är den som är kammarrättspresident eller kammarrättslagman.

Vi gör bedömningen att en reglering som innebär en förstärkt sammansättning av rätten med sju ledamöter på motsvarande sätt som gäller för Migrationsöverdomstolen är mer lämplig än en sammansättning i plenum. Vi gör därför bedömningen att regleringen i 16 kap. 3 § utlänningslagen är mer lämplig som förebild för en ny reglering om förstärkt sammansättning i Mark- och miljödomstolen i lagen om mark- och miljödomstolar än regleringen i rättegångsbalken.

Vi gör bedömningen att den nya bestämmelsen bör placeras ihop med övriga sammansättningsregler i 2 kap. 10 § lagen om mark- och miljödomstolar. Paragrafändringen bör innebära att om rätten i Mark- och miljööverdomstolen vid handläggningen av ett mål eller ärende som inte kan överklagas till Högsta domstolen finner att avgörandet kan få stor principiell betydelse får målet eller, om det är möjligt, en viss fråga i målet avgöras med sju lagfarna ledamöter i stället för nuvarande fyra eller fem ledamöter. Att avgörandet kan få stor principiell betydelse bör avse både situationen att det senast vid överlägg-

ning inför dom eller beslut framkommer att den mening som råder i rätten avviker från en rättsgrundsats eller lagtolkning, som förut har varit antagen av Mark- och miljööverdomstolen, Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen och situationen att det i annat fall är av särskild betydelse för rättstillämpningen att målet eller en viss fråga i målet avgörs av Mark- och miljööverdomstolen. I mål med huvudförhandling och syn behöver ställningstagandet i frågan om sammansättning ha skett innan överläggningen – i vart fall innan de muntliga inslagen. Samtliga ledamöter kommer i annat fall inte ha möjlighet att beakta samma processmaterial vid överläggning, vilket de måste göra. Även i föredragningsmål är det värdefullt om sammansättningen är klar innan föredragningen. Risken är ju annars att målet måste föredras på nytt om det vid överläggningen står klart att målet bör avgöras i förstärkt sammansättning. Om Mark- och miljööverdomstolen blir en renodlad prejudikatinstans kommer dock de muntliga inslagen att bli mer sällsynta.

Behörig att vara rättens ordförande vid förstärkt sammansättning bör, på motsvarande sätt som gäller i Migrationsöverdomstolen, vara den som är hovrättspresident eller hovrättslagman. Liksom i dag bör ett tekniskt råd alltid ingå i rätten, om det inte är uppenbart obehövligt.

I avsnitt 4.6.3 återfinns våra överväganden i frågan om rättens sammansättning i Mark- och miljööverdomstolen vid avgörande av frågan om prövningstillstånd.

Rekrytering av domare i Mark- och miljööverdomstolen

I utredningsarbetet har det förts fram att skillnaden i rekrytering av justitieråd i Högsta domstolen och hovrättsråd i Mark- och miljööverdomstolen är en av skillnaderna mellan Högsta domstolen som prejudikatinstans och Mark- och miljööverdomstolen. Vi har gått igenom vilka förfaranderegler som gäller för rekryteringen av respektive roll och kan konstatera följande.

Ärenden om utnämning av ordinarie domare bereds av Domarnämnden. Ett förfarande om rekrytering av en ordinarie domare inleds genom att den domstol som behöver göra en rekrytering anmäler behovet av rekrytering till Domstolsverket. Domstolsverket beslutar om en domaranställning får utlysas och underrättar Domarnämnden om beslutet.

Domarnämndens arbete regleras bl.a. i lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare och i förordningen (2010:1793) med instruktion för Domarnämnden. Av lagen om utnämning av ordinarie domare framgår vilka som avses med ordinarie domare. Dessa är:

1. justitieråd tillika ordförande, justitieråd tillika avdelningsordförande och övriga justitieråd i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen,
2. president, lagman samt råd tillika vice ordförande på avdelning och övriga råd i hovrätt och kammarrätt,
3. lagman, chefsrådman och rådman i tingsrätt och förvaltningsrätt,
4. tekniska råd,
5. patentråd,
6. ordförande tillika chef och övriga ordförande i Arbetsdomstolen, och
7. ordförande i Försvarsunderrättelsesdomstolen.

Domarnämnden ska på lämpligt sätt informera om lediga anställningar som ordinarie domare. Detta görs på Domarnämndens och Sveriges Domstolars webbplatser där det finns information om lediga anställningar. I vissa fall sker annonsering även i lokalpress, en eller flera rikstäckande dagstidningar eller i fackpress. Information om lediga anställningar kan också spridas via sociala medier.¹⁷⁵

Det är Domarnämnden som efter samråd med domstolschefen utformar annonser om lediga domaranställningar. Här är det viktigt att de specifika krav som respektive tjänst kräver tydligt framgår. Vid rekrytering till de högsta domstolarna måste det finnas synnerligen kvalificerade domare som sammantaget representerar kunskaper inom de centrala rättsområden som förekommer inom respektive domstolsslag. När det gäller dessa anställningar handlar bedömningen både om att väga sökandenas skicklighet och lämplighet mot varandra och att bedöma sökandena utifrån de högsta domstolarnas sammanställning över tid.¹⁷⁶

I alla ärenden om tillsättning av ordinarie domare intervjuas de sökande som kan komma i fråga för anställning. I ärenden om ut-

¹⁷⁵ Se SOU 2017:85 s. 102.

¹⁷⁶ Se SOU 2017:85 s. 282.

nämning av hovrättsråd, kammarrättsråd eller rådman bestämmer domstolschefen vilka sökande som ska kallas till intervju och det är domstolschefen som intervjuar sökandena. Efter att domstolschefen har hållit intervjuer yttrar sig domstolschefen till Domarnämnden om vilka sökande som han eller hon anser bör sättas upp i förslaget till regeringen och i vilken ordning sökandena bör rangordnas.

I ärenden om anställning som domstolschef, justitieråd, lagman i hovrätt eller kammarrätt, råd tillika vice ordförande eller chefsrådmän beslutar Domarnämnden vilka sökande som ska tas ut för test och/eller intervjuförfarande och vilken av nämndens ledamöter som ska genomföra intervjuerna. Om ärendet inte gäller rekrytering av en domstolschef deltar domstolschefen vid intervjun. Det normala är att Domarnämnden utser en ledamot som genomför intervjun.¹⁷⁷

Domarnämndens kansli upprättar därefter ett förslag till beslut avseende vilka sökande som bör sättas upp på förslag i ärendet och hur dessa bör rangordnas i förhållande till varandra. Vid Domarnämndens sammanträde, som vanligtvis sker en gång per månad, föredras varje ärende och en omröstning sker om de föreslagna kandidaterna ska föreslås och i vilken rangordning. När sammanträdet har avslutats, utarbetar kansliet ett utkast till protokoll. Kansliet inhämtar också uppgifter ur belastningsregistret avseende de sökande som nämnden har beslutat att föra upp på förslag. När protokollet är justerat av ordföranden och expedierat till bl.a. sökandena, skickar kansliet över allt material till Justitiedepartementet.

När Domarnämnden har överlämnat ett ärende om utnämning av en ordinarie domare till regeringen inleds beredningen av ärendet i Regeringskansliet. Underlaget där är detsamma som Domarnämnden har haft tillgång till.

Inför regeringssammanträdet informeras Domstolsverket och domstolschefen om de ärenden som kommer att tas upp vid sammanträdet. Regeringen beslutar om utnämningen och beslutet om utnämning av ordinarie domare publiceras på bl.a. Sveriges Domstolars externa webbplats.¹⁷⁸

Av ovanstående kan man dra slutsatsen att rekryteringsförfaran- det i dag avseende justitieråd till Högsta domstolen och hovrättsråd till Mark- och miljööverdomstolen i det stora hela ser likadant ut. Den främsta skillnaden är såvitt vi kan bedöma vem eller vilka som avgör

¹⁷⁷ Se SOU 2017:85 s. 108.

¹⁷⁸ Se SOU 2017:85 s. 111.

vilka sökande som ska kallas till intervju samt vem eller vilka som håller i intervjun. Mot bakgrund av detta och av att Mark- och miljööverdomstolen är en avdelning på Svea hovrätt gör vi bedömningen att rekryteringsförfarandet vid domstolen även fortsatt bör vara detsamma som för övriga hovrättsråd. Om våra förslag i avsnitt 3.7.3 och i vårt första betänkande *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*¹⁷⁹ avseende en ny instansordning för mål enligt miljöbalken och plan- och bygglagen genomförs får det däremot anses lämpligt att man vid rekryteringen av hovrättsråd till Mark- och miljööverdomstolen i kravprofilen beaktar domstolens roll som prejudikatinstans i flertalet mål. Mot bakgrund av Mark- och miljööverdomstolens roll både som särskild domstol och prejudikatinstans bör det också övervägas om den fullmakt som hovrättsrådet får vid anställningen bör avse en placering vid just Mark- och miljööverdomstolen. För de som har anställts med sådan placering bör det regelmässigt inte heller vara aktuellt med rotering mellan avdelningarna på Svea hovrätt.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 2 kap. 10 § första stycket lagen om mark- och miljödomstolar.

3.8 Ytterligare utredningsbehov

Bedömning

Instansordningen för fler ärendetyper kan behöva ses över.

Vi har begränsat vår översyn av instansordningen till mål och ärenden enligt miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen. Vid mark- och miljödomstolarna finns också mål och ärenden enligt några andra lagar, såsom exempelvis ellagen, minerallagen och lagen om allmänna vattentjänster. Vi gör bedömningen att det framöver kan vara aktuellt att också se över instansordningen för ärenden och mål enligt dessa lagar.

¹⁷⁹ Se SOU 2024:98.

För vissa statliga myndigheter gäller att vissa beslut överklagas till mark- och miljödomstol och andra till allmän förvaltningsdomstol. Detta gäller exempelvis för beslut av Lantmäteriet. Lantmäteriets beslut enligt flertalet lagar, bl.a. fastighetsbildningslagen, överklagas till mark- och miljödomstol. Beslut enligt lagen om fastighetsregister överklagas däremot till allmän förvaltningsdomstol. Under vårt utredningsarbete har det framförts att det vore en fördel om lantmäterimyndighetens samtliga beslut kunde överklagas till mark- och miljödomstol mot bakgrund av sakfrågornas komplexitet och behov av samordning (jfr 2024 års skogspolitiska utrednings förslag på ny instansordning för beslut enligt skogsvårdslagen i betänkandet *Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk*¹⁸⁰).

I avsnitten 3.7.3 och 3.7.4 har vi föreslagit att länsstyrelsen bör slopas i instansordningen för sådana ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen som överklagas dit. Ett skäl för detta är att det i internationell rätt inte finns krav på överprövning av en förvaltningsmyndighets beslut av en annan förvaltningsmyndighet innan ärendet kan överklagas till domstol. I svensk rätt finns ytterligare exempel på när en förvaltningsmyndighets beslut först överklagas till länsstyrelsen innan de får överklagas till domstol, exempelvis beslut enligt lagen om skydd mot olyckor och livsmedelslagen. Vi gör bedömningen att det även för sådana ärenden framöver kan finnas skäl för att överväga en kortare instanskedja.

¹⁸⁰ Se SOU 2024:91.

4 Dispensgrunderna för prövningstillstånd

4.1 Kapitlets innehåll

I det här kapitlet beskriver vi inledningsvis vårt uppdrag i relation till frågan om grunderna för prövningstillstånd vid Mark- och miljööverdomstolen. Därefter redogör vi för nuvarande bestämmelser avseende dispensgrunderna för prövningstillstånd samt ger en kort historisk tillbakablick. Vi beskriver också hur motsvarande regelverk ser ut i Danmark och Finland. Därefter beskriver vi de utmaningar vi har identifierat i relation till nuvarande ordning. Vi beskriver också förslag som har lämnats av tidigare utredningar. Avslutningsvis redogör vi för våra överväganden och förslag.

4.2 Vårt uppdrag i denna del

Som vi har beskrivit i avsnitt 3.2 ingår det i vårt uppdrag att bl.a. analysera om den totala handläggningstiden för tillståndsprövningen enligt miljöbalken kan förkortas genom till exempel ökade krav på prövningstillstånd. Vi har också i uppgift att analysera andra sätt att påverka den totala handläggningstiden och mängden överklaganden.¹ Frågan om i vilka instanser det bör ställas krav på prövningstillstånd beskrivs närmare i kapitel 3. I detta kapitel ligger fokus på dispensgrunderna som sådana.

¹ Se dir. 2025:2 s. 1 och 3–5.

4.3 Gällande rätt och kort historisk tillbakablick

4.3.1 Inledning

I avsnitten 3.3.12 och 3.3.13 har vi beskrivit regelverket för när prövningstillstånd krävs vid överklagande till Mark- och miljööverdomstolen och Högsta domstolen i mål enligt miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen. I samma avsnitt har vi också beskrivit den statistik som finns kopplad till sådan prövning.

När det gäller statistiken kan sammanfattningsvis sägas att Mark- och miljööverdomstolen får in cirka 2 600 mål per år. Av dessa är det cirka 2 400 mål som kräver prövningstillstånd, varav ungefär 20 procent får prövningstillstånd.² Högsta domstolen får in drygt 8 000 överklaganden per år som kräver prövningstillstånd. Av dessa får drygt 100 prövningstillstånd.³ Av de drygt 8 000 överklaganden som kommer in till Högsta domstolen varje år avser cirka 80 beslut och domar från Mark- och miljööverdomstolen. Av dessa får cirka tio prövningstillstånd varje år.

I detta avsnitt beskriver vi regelverket för dispensgrunderna som sådana i Mark- och miljööverdomstolen, men också i ett antal andra särskilda domstolar. Inledningsvis kommer vi dock att beskriva syftet med kravet på prövningstillstånd i hovrätt och kammarrätt respektive Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen.

I anslutning till beskrivningen av regelverken gör vi också en kort historisk tillbakablick över regleringen.

4.3.2 Allmänt om prövningstillstånd i hovrätten

Prövningstillstånd i hovrätt har funnits sedan 1974. Kravet på prövningstillstånd infördes inledningsvis i lagen (1974:8) om rättegången i tvistemål om mindre värden och inarbetades i rättegångsbalken 1987 i samband med att den lagen infördes i rättegångsbalken.⁴ Därefter infördes 1989 prövningstillstånd för ärenden om felparkeringsavgift och 1993 infördes krav på prövningstillstånd för ytterligare tvistemål samt bötesmål och utökningsmål. Inledningsvis kunde prövnings-

² Se <https://www.domstol.se/mark--och-miljooverdomstolen/om-handlaggningen/overklaga-och-begar-provningstillstand/> (besökt 2025-06-04).

³ Se <https://www.domstol.se/hogsta-domstolen/om-handlaggningen/overklaga-och-begar-provningstillstand/> (besökt 2025-08-13).

⁴ Se prop. 1973:87.

tillstånd meddelas av prejudikatsskäl, ändringsskäl eller om det annars fanns synnerliga skäl att pröva avgörandet (49 kap. 12 § RB i dess tidigare lydelse).

Syftet med prövningstillstånd var att effektivisera hovrättsprocessen så att det var tydligt att tyngdpunkten låg i första instans. Grunderna för prövningstillstånd var inledningsvis desamma för samtliga mål och ärenden som omfattades av systemet med prövningstillstånd i ledet mellan tingsrätt och hovrätt. Inledningsvis fanns tre prövningsgrunder. Prejudikatdispens, ändringsdispens eller extraordinär dispens. Av förarbetena till rättegångsbalken framgår att syftet med krav på prövningstillstånd i hovrätt var att göra det möjligt för domstolen att koncentrera sitt arbete på avgöranden som kan vara felaktiga och där en fullständig överprövning fyllde en saklig funktion.⁵

Vidare framgår av förarbetena att systemet med prövningstillstånd syftade till att möjliggöra för hovrätten att i ett tidigt skede pröva om tingsrättens avgörande var riktigt och ta ställning till om handläggningen bör fortsätta eller om tingsrättens avgörande bör stå fast.⁶ Redan tidigt slogs fast att frågan om beviljande av prövningstillstånd skulle tillämpas generöst.⁷ När det gäller prejudikatdispens var syftet att bidra till Högsta domstolens urval av lämpliga avgöranden för prejudikat.

Bestämmelserna om prövningstillstånd har sedan införandet ändrats vid flera tillfällen. Dagens reglering om prövningstillstånd i hovrätten tillkom genom propositionerna *En modernare rättegång 2005 respektive 2008*, den s.k. EMR-reformen, varigenom kravet på prövningstillstånd utvidgades till att omfatta alla tingsrättsavgöranden i tvistemål och ärenden samt vissa avgöranden i brottmål. Genom EMR-reformen ändrades även grunderna för prövningstillstånd genom att granskningsdispens tillkom och bestämmelsen i den del som avser ändringsdispens ändrades.⁸

Efter EMR-reformen har dispensgrunderna varit oförändrade. Numera finns således ändringsdispens, dvs. om det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som tingsrätten har kommit till, granskningsdispens, dvs. det inte utan att sådant tillstånd meddelas

⁵ Se prop. 2004/05:131 s. 187.

⁶ Se prop. 1996/97:131 s. 44 och prop. 2004/05:131 s. 121, 122 och 175.

⁷ Se Fitger m.fl., Rättegångsbalken (den 1 april 2025, Version 98, JUNO), kommentaren till 49 kap. 4 § och NJA 1997 s. 520.

⁸ Se prop. 2004/05:131, bet. 2004/05:JuU29, rskr. 2004/05:307 och prop. 2007/08:139, bet. 2007/08:JuU31, rskr. 2007/08:251.

går att bedöma riktigheten av det slut som tingsrätten har kommit till, prejudikatdispens, dvs. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt samt extraordinär dispens, dvs. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Syftet med EMR-reformen var att skapa en modern rättegångsordning som uppfyller kraven på en rättssäker, effektiv och ändamålsenlig handläggning av mål och ärenden.⁹ Även möjligheten att meddela partiellt prövningstillstånd infördes genom reformen. I förarbetena anförde regeringen att tillståndsgrunderna måste utformas så att de skapar tillräckliga garantier för att prövningstillstånd verkligen meddelas i sådana mål och ärenden där tingsrättsavgörandet är materiellt felaktigt. Bestämmelserna skulle dessutom vara lättöverskådliga och säkerställa förutsebarhet i tillämpningen.¹⁰

EMR-reformen utvärderades 2012 av EMR-utredningen. Utredningens slutsats var att andelen meddelade prövningstillstånd i hovrätten initialt var för låg, men att tillämpningen hade blivit mer generös. Vidare konstaterade utredningen att reformen har inneburit att det nu är tydligt att tyngdpunkten i processen ligger i första instans och att handläggningen i hovrätten har anpassats därefter.¹¹

Systemet med prövningstillstånd i ledet mellan tingsrätt och hovrätt skiljer sig åt jämfört med ledet mellan hovrätt och Högsta domstolen beroende på att hovrätten och Högsta domstolen har olika uppgifter. Även om prövningen benämns på samma sätt, prövningstillstånd, har den olika syften och regleras i olika bestämmelser. Till skillnad från Högsta domstolen är hovrättens primära roll normalt inte att skapa prejudikat. I stället ska hovrätten meddela prövningstillstånd så snart någon av dispensgrunderna är uppfyllda.¹²

4.3.3 Allmänt om prövningstillstånd i Högsta domstolen

Krav på prövningstillstånd i Högsta domstolen, så som det ser ut i dag, infördes 1971 genom att möjligheten till ändringsdispens, intressedispens och allmän dispens slopades. Fram till 1971 fanns således utrymme att meddela dispens i mål där allt tydde på att hovrätten hade dömt fel.

⁹ Se Domstolsverket, DOV 2024/888 s. 11.

¹⁰ Se Domstolsverket, DOV 2024/888 s. 16 och prop. 2004/05:131 s. 184.

¹¹ Se SOU 2012:93 s. 262.

¹² Se prop. 2004/05:131 s. 184.

Under åren 1995 och 1996 kom det in närmare 6 000 mål, varav cirka 5 000 utgjorde dispensmål. Som jämförelse uppgick antalet inkomna mål 1990 till cirka 3 700, varav cirka 3 100 dispensmål. Antalet dispenserade mål under nittiotalet var relativt konstant och uppgick till cirka 150 om året.¹³ Det kan jämföras med dagens läge där cirka 8 000 mål om året överklagas till Högsta domstolen.

Bestämmelserna om prövningstillstånd i Högsta domstolen skiljer sig därmed från de som gäller i hovrätten eftersom syftet med bestämmelserna inte är detsamma. Högsta domstolens roll är att skapa prejudikat och inte som i hovrätten att skapa materiell rättvisa i det enskilda fallet. Bestämmelsen om prövningstillstånd i Högsta domstolen skiljer sig också från de som gäller i hovrätten genom att bestämmelserna i Högsta domstolen endast är fakultativa, vilket innebär att det ankommer på Högsta domstolen att avgöra om prövningstillstånd bör beviljas om någon av förutsättningarna är uppfyllda (54 kap. 10 § RB). Vidare finns det i Högsta domstolen, till skillnad från i hovrätten, enbart två dispensgrunder, prejudikatdispens och extraordinär dispens. Förutsättningarna för prövningstillstånd är således betydligt mer begränsade än i hovrätten.¹⁴

Av bestämmelserna i 40 § lagen om domstolsärenden och 54 kap. 10 § rättegångsbalken framgår att Högsta domstolen får meddela prövningstillstånd om

- det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av Högsta domstolen, eller
- det finns synnerliga skäl för sådan prövning, såsom att det finns grund för resning eller att domvilla förekommit eller att målets utgång i hovrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag (40 § ÄL och 54 kap. 10 § RB).

Vidare framgår att prövningstillstånd får begränsas till att gälla en viss fråga i målet, vars prövning är av vikt för ledning av rättstillämpningen (prejudikatfråga) eller en viss del av målet (54 kap. 11 § RB).

Till skillnad från vad som gällde före 1971 är möjligheten att meddela dispens för ändring av hovrättens avgörande, med undantag för

¹³ Se SvJT 1997:805.

¹⁴ Se Domstolsverket, DOV 2024/888 s. 10.

mål med prejudikatintresse, i dag begränsad till fall där hovrätten har begått något allvarligt fel som har påverkat målets utgång.¹⁵

4.3.4 Allmänt om prövningstillstånd i kammarrätten och Högsta förvaltningsdomstolen

Systemet med prövningstillstånd vid överklagande från förvaltningsrätt till kammarrätt infördes för vissa mål 1994.¹⁶ Vid reformen togs i flera hänseenden bestämmelserna i rättegångsbalken om prövningstillstånd vid överklagande till hovrätten som förebild, bl.a. när det gäller grunderna för prövningstillstånd. Genom senare förvaltningsprocessrättsliga reformer har systemet med prövningstillstånd vid överklagande från förvaltningsrätt till kammarrätt getts en i princip allmän tillämpning.¹⁷

För överklagande från kammarrätt till Högsta förvaltningsdomstolen gäller motsvarande regelverk som för Högsta domstolen. Reglerna om prövningstillstånd är således likalydande för Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen och innebär att sådant tillstånd bara får meddelas om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att talan prövas eller det finns synnerliga skäl till en sådan prövning, såsom att det finns grund för resning eller att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag (54 kap. 10 § RB och 36 § FPL).

4.3.5 Särskilt om dispensgrunderna i Mark- och miljööverdomstolen

Mark- och miljööverdomstolens handläggning och avgöranden skiljer sig från övriga hovrätters genom att domstolen är gemensam överinstans för överklaganden från samtliga mark- och miljödomstolar. Domstolen är även i enlighet med 5 kap. 5 § lagen om mark- och miljödomstolar (tidigare 23 kap. 8 § MB) sista instans i de mål och ärenden som har inletts vid förvaltningsmyndighet.

Dispensgrunderna i Mark- och miljööverdomstolen regleras i 49 kap. 14 § rättegångsbalken eller i 39 § lagen om domstolsären-

¹⁵ Se Thornefors, Rättegångsbalken (1942:740) 54 kap. 10 §, Lexino 2024-10-01 (JUNO).

¹⁶ Se prop. 1993/94:133, bet. 1993/94:JuU24, rskr. 1993/94:319.

¹⁷ Se prop. 1994/95:27, 1995/96:22, 1997/98:101 och 2012/13:45 s. 131.

den beroende på måltyp. I mål där mark- och miljödomstol är första instans ska frågan om prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen bedömas enligt de regler om prövningstillstånd som är föreskrivna för tvistemål i allmän domstol. Det innebär att reglerna om prövningstillstånd i hovrätt i 49 kap. 14 § rättegångsbalken är tillämpliga. Är det i stället fråga om mål där mark- och miljödomstol inte är första instans, dvs. mål som överklagats dit, ska frågan bedömas enligt de motsvarande bestämmelserna om prövningstillstånd som anges i 39 § lagen om domstolsärenden (4 kap. 1 § och 5 kap. 1 § LOM).

Prövningstillstånd ska enligt 49 kap. 14 § rättegångsbalken meddelas om det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som tingsrätten har kommit till (ändringsdispens), det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som tingsrätten har kommit till (granskningsdispens), det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt (prejudikatdispens) eller det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet (extraordinär dispens). En närmare beskrivning av respektive dispensgrund återfinns nedan.

Förutsättningarna för prövningstillstånd enligt 39 § lagen om domstolsärenden överensstämmer med de som gäller enligt 49 kap. 14 § rättegångsbalken och 34 a § andra stycket förvaltningsprocesslagen.

Det generella kravet på prövningstillstånd i Miljööverdomstolen som andra instans infördes den 1 november 2008 som ett led i det utvidgade och förändrade systemet för prövningstillstånd i hovrätt. I samband med införandet av de nya reglerna ändrades bestämmelsen i 49 kap. 14 § rättegångsbalken om förutsättningarna för beviljande av prövningstillstånd på så sätt att den gavs en obligatorisk utformning. Ändringen innebar att prövningstillstånd ska ges så snart någon av dispensgrunderna är uppfylld.¹⁸ Tillståndsgrundernas utformning hade till syfte att betona den generösa tillämpning som reglerna bör ha.¹⁹ Ingen dispensgrund är överordnad någon annan.²⁰

De skäl som låg bakom ändringarna för tvistemål ansågs tillämpliga oavsett måltyp, också när målen handlades av tingsrätt i särskild sammansättning.²¹ Lagmotiven ger dock inte någon närmare ledning för reglernas uttolkning för Mark- och miljööverdomstolen.

¹⁸ Se prop. 2004/05:131 s. 184.

¹⁹ Se prop. 2004/05:131 s. 185.

²⁰ Se t.ex. NJA 2009 s. 590.

²¹ Se prop. 2004/05:131 s. 181 och 182.

Av bestämmelserna om prövningstillstånd i både lagen om domstolsärenden och rättegångsbalken framgår att sådant tillstånd ska ges om någon av tillståndsgrunderna är uppfylld. Tillståndsgrundernas utformning har till syfte att betona den generösa tillämpning som reglerna bör ha. Mark- och miljööverdomstolen är alltså till skillnad från Högsta domstolen skyldig att meddela prövningstillstånd om någon av dessa grunder är uppfylld (40 § ÄL och 54 kap. 10 § RB).

Ändringsdispens

Den första grunden för prövningstillstånd är s.k. ändringsdispens som innebär att prövningstillstånd ska meddelas om det finns anledning att betvivla riktigheten av det beslut som, i det här fallet, mark- och miljödomstolen har fattat. När Mark- och miljööverdomstolen överväger om prövningstillstånd ska meddelas på denna grund, ska den ta ställning till både sak- och rättsfrågorna i målet. Den centrala grunden för beviljande av prövningstillstånd i hovrätten är den som tillämpas i ändringsfall.²²

Utformningen av dispensgrunden ändrades genom EMR-reformen. Ändringens syfte var att tydligare ge uttryck för den generösa syn som regeringen ansåg borde gälla för beviljande av prövningsstillstånd och som innebar att alla avgöranden som framstod som tveksamma borde tas upp till fullständig prövning.²³

Granskningsdispens

Enligt den andra grunden ska prövningstillstånd meddelas om det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut tingsrätten har kommit till, så kallad granskningsdispens. Denna grund tillämpas framför allt om det vid prövningen av prövningstillstånd finns svårigheter att bedöma tingsrättens överväganden i sakfrågan. Ett ytterligare exempel på när rätten kan behöva meddela prövningstillstånd med stöd av tillståndsgunden för granskningsfall är att målet är så omfattande eller på annat sätt komplicerat att det vid tillståndsprövningen är svårt att bedöma om målet är rätt avgjort eller inte.

²² Se prop. 2004/05:131 s. 173.

²³ Se prop. 2004/05:131 s. 185.

Granskningsdispens infördes som ny grund för prövningstillstånd genom EMR-reformen. I förarbetena beskrivs granskningsdispens som en slags säkerhetsventil när riktigheten av ett tingsrättsavgörande inte låter sig avgöras utan en fullständig prövning i hovrätten. Vidare beskrivs att denna dispensgrund var tillämplig såväl när det fanns en konkret anledning att betvivla att tingsrättens avgörande var felaktigt som i de fall då tingsrättens avgörande framstod som svårbedömt. Regeringen ansåg att behovet av dispensgrunden särskilt gjorde sig gällande om hovrättens prövning av omfattande och komplicerade tvistemål krävde prövningstillstånd.²⁴

Högsta domstolens praxis är tydlig i denna del. Tillämpningen av regeln om ändringsdispens ska präglas av generositet; alla avgöranden som bedöms som tveksamma i sakligt eller rättsligt hänseende ska tas upp till fullständig prövning. Genom regeln om granskningsdispens har lagstiftaren ytterligare velat motverka risken för felaktiga avgöranden.²⁵

Prejudikatdispens

Enligt den tredje grunden, som avser prejudikatdispens, ska prövningstillstånd meddelas när det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt.

Högsta domstolen har uttalat att EU-rättsliga frågor som det behöver inhämtas ett förhandsavgörande för regelmässigt bör kunna ges prejudikatdispens i Högsta domstolen.²⁶

Extraordinär dispens

Enligt den fjärde grunden ska prövningstillstånd meddelas där det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet (extraordinära fall). Enligt förarbetena kan prövningstillstånd med stöd av denna grund meddelas om det överklagade avgörandet kan göras till föremål för resning eller undanröjas på grund av domvilla samt när det tillkommit på grund av grovt förbiseende eller grovt misstag med avseende på sakmaterialet. Processuella fel kan enligt samma för-

²⁴ Se prop. 2004/05:131 s. 186.

²⁵ Se särskilt punkterna 14 och 15 i HD:s beslut den 2 oktober 2025 i mål nr Ö 4564-23 och däri gjorda hänvisningar.

²⁶ Se NJA 2004 s. 735 ("Flygplatsmålet").

arbeten beaktas endast om de utgör s.k. domvillogrund. Med domvilla avses ett grovt rättegångsfel som kan ha påverkat domens eller beslutets utgång. Dispensgrunden motsvarar den som gäller för Högsta domstolen (54 kap. 10 § första stycket 2 RB).²⁷

4.3.6 Rättspraxis m.m.

Högsta domstolen har uttalat sig om de särskilda förutsättningarna vid Mark- och miljööverdomstolen för dispensgivning i miljömål.²⁸ Enligt Högsta domstolen talar det faktum att miljömålen jämförelsevis ofta är svårbedömda ur teknisk och ibland ekonomisk synpunkt för att granskningsdispens ska vara något vanligare i miljömål än i en del andra typer av mål. Hänsyn ska vidare tas till att miljömålen har samlats vid ett begränsat antal domstolar med särskild sammanfattning och att vad som är omfattande och komplicerade mål måste bedömas mot bakgrund av detta. Mark- och miljööverdomstolen, som ensam andra domstolsinstans, har dessutom möjlighet att välja ut frågor av prejudikatintresse och bidra till rättsbildningen inom hela miljörättens område. Reglerna om prejudikatdispens i hovrätt har slutligen till syfte bl.a. att möjliggöra överklaganden till Högsta domstolen av mål med prejudikatintresse.

Under våren 2016 genomförde Mark- och miljööverdomstolen en undersökning av överprövningen vid domstolen.²⁹ Undersökningens syfte var att få en bild av andelen prövningstillstånd som hade meddelats under undersökningsperioden, dvs. under 2015. Utredningens syfte var även att undersöka hur reglerna om prövningstillstånd tillämpas, hur stor del av målen som ändras samt skälen till de ändringar som sker. Avsikten var att göra en uppföljande undersökning efter några år. Någon sådan uppföljande undersökning har till dags datum inte genomförts.

I undersökningen 2016 framkom att prövningstillstånds- och ändringsfrekvensen var ungefär densamma för de olika målgrupperna vid Mark- och miljööverdomstolen. PBL-målen hade något lägre prövningstillstånds- och ändringsfrekvens än fastighetsmålen och miljömålen. Sett till de olika måltyperna inom respektive mål-

²⁷ Se prop. 2004/05:131 s. 173 och 174.

²⁸ Se i NJA 2011 s. 782 och HD:s beslut den 2 oktober 2025 i mål nr Ö 4564-23.

²⁹ Se Malmström Sigrid, En undersökning av överprövningen vid Mark- och miljööverdomstolen – särskilt om prövningstillstånd och ändringsfrekvens, 2016.

grupp framträdde dock vissa skillnader avseende både prövnings-
tillstånds- och ändringsfrekvens. De måltyper som hade inletts vid
mark- och miljödomstolarna hade högst prövningstillståndsfrekvens
av de undersökta måltyperna. Dessa måltyper hade samtidigt lägst
ändringsfrekvens av de undersökta måltyperna, med vissa undantag.
De skillnader som identifierades avseende prövningstillstånds- och
ändringsfrekvens verkade ha ett samband med de skillnader som
finns mellan de olika måltyperna vad avser målens tekniska kom-
plexitet, omfattning och instansordning.³⁰

Vidare undersöktes det huvudsakliga skälet för Mark- och miljö-
överdomstolens ändringar. Undersökningen gjordes genom en
granskning av domskälen. Resultatet av undersökningen visade att
det vanligaste skälet till att Mark- och miljööverdomstolen ändrade
mark- och miljödomstolens avgörande var att Mark- och miljööver-
domstolen gjorde en annan bedömning i en sakfråga. Detta var den
identifierade orsaken till ändring i 75 procent av alla ändrade mål.
Det näst vanligaste skälet till ändring var att något fel begåtts i for-
mellt hänseende i någon underinstans. Detta var orsaken till ändring
i 18 procent av de ändrade målen. Endast sju procent av ändringarna
skedde på grund av nytt processmaterial i Mark- och miljööverdom-
stolen. Vad gäller de mål som ändrades i sak så skedde 82 procent
av ändringarna på grund av att Mark- och miljööverdomstolen gjorde
en annan bedömning i en sakfråga. Endast tio procent av ändringarna
i sak skedde på grund av formella skäl. Nytt processmaterial var
skälet till ändring i åtta procent av de mål som ändrades i sak. Även
avseende de mål som hade återförvisats var det vanligaste skälet till
ändring att Mark- och miljööverdomstolen gjort en annan bedöm-
ning i en sakfråga. Detta var orsaken till ändring i 59 procent av de
återförvisade målen. När det gällde återförvisningarna skedde 37 pro-
cent av formella skäl och endast fyra procent på grund av nytt process-
material.³¹

Högsta domstolens prejudikatutbildning inom särskilda rätts-
områden har diskuterats i litteraturen.³² I en artikel lyfts fram att,
även om det saknas tekniska råd i Högsta domstolen, är det inte en-

³⁰ Se Malmström Sigrid, En undersökning av överprövningen vid Mark- och miljööverdomstolen – särskilt om prövningstillstånd och ändringsfrekvens, 2016.

³¹ Se Malmström Sigrid, En undersökning av överprövningen vid Mark- och miljööverdomstolen – särskilt om prövningstillstånd och ändringsfrekvens, 2016, s. 22–23.

³² Se Toijer Gudmund, Domstolens prejudikatutbildning inom särskilda rättsområden, SvJT 2022 s. 554.

bart processuella frågor som föranleder prövningstillstånd i Högsta domstolen. Även mål med en mer materiell innebörd har varit föremål för prövning. Samtidigt visar en genomgång av prejudikatbildningen inom mark- och miljörättens område att Högsta domstolen har lagt ett förhållandevis stort ansvar för prejudikatbildningen på Mark- och miljööverdomstolen, med dess särskilt anpassade sammansättning och goda förutsättningar för överblick. Högsta domstolen har dock också meddelat ett antal avgöranden till vägledning för rättstillämpningen inom detta område.³³ Se mer om detta i avsnitten 3.5.5 och 3.7.3.

4.3.7 Dispensgrunderna inom några andra rättsområden

Mål vid Migrationsöverdomstolen

Som vi har beskrivit i avsnitt 3.3.15 kan migrationsdomstolarnas domar och beslut överklagas till Migrationsöverdomstolen. För prövning i Migrationsöverdomstolen krävs prövningstillstånd. Eftersom Migrationsöverdomstolen, som är placerad på Kammarrätten i Stockholm, är sista och högsta instans i migrationsmålen ställs särskilda krav för att domstolen ska få pröva ett migrationsmål. Grunderna innebär att det antingen ska finnas prejudikatsskäl eller s.k. extraordinära skäl. Det innebär att Migrationsöverdomstolen får bevilja prövningstillstånd i migrationsmål på samma grunder som gäller för Högsta förvaltningsdomstolens prövning av andra mål från förvaltningsdomstolarna.

Bakgrunden till att denna ordning infördes, som avviker från ordningen i övrigt vid kammarrätt, var att det ansågs som angeläget att dels ha en snabb handläggning av dessa mål genom instanskedjan, dels på ett effektivt sätt kunna bidra till rättsbildningen och tillförsäkra en förutsebar och enhetlig bildning av rättspraxis inom området. För att kammarrätten skulle kunna uppfylla detta krav begränsades grunderna för att meddela prövningstillstånd till att avse prejudikatdispens och extraordinär dispens.³⁴

Det kan noteras att Lagrådet under lagstiftningsarbetet framförde vissa synpunkter beträffande kammarrättens funktion som sista instans med ansvar för prejudikatbildningen (se avsnitt 3.3.15).

³³ Se Toijer Gudmund, SvJT 2022 s. 559.

³⁴ Se prop. 2004/05:170 s. 132.

Prövningstillstånd krävs i princip i samtliga mål som överklagas till Migrationsöverdomstolen. Av Sveriges domstolars årsredovisning framgår att Migrationsöverdomstolen har handläggningsmål som innebär att 90 procent av migrationsmålen inte ska ta längre tid att avgöra än två månader. Handläggningstiden har hållits under de senaste åren. Det är samtidigt få mål som ges prövningstillstånd i förhållande till antalet inkomna mål. Under perioden 2022–2024 kom mellan 12 149 och 15 083 mål in till Migrationsöverdomstolen.³⁵ Av dessa gavs prövningstillstånd i cirka 0,3–0,4 procent av målen. Under 2024 meddelades prövningstillstånd i 51 mål, vilket var en ökning jämfört med tidigare år, 2023 meddelades prövningstillstånd i 46 mål och år 2022 i 41 mål. De mål som fick prövningstillstånd 2024 fanns främst i gruppen uppehållstillstånd, övriga migrationsmål samt avlägsnandemål asyl.

Mål vid Patent- och marknadsöverdomstolen

Som vi har beskrivit i avsnitt 3.3.15 är Patent- och marknadsöverdomstolen en särskild domstol vid Svea hovrätt på motsvarande sätt som Mark- och miljööverdomstolen. Det krävs prövningstillstånd för att Patent- och marknadsöverdomstolen ska pröva ett mål i sak. Dispensgrunderna är desamma som för övriga hovrätter (jfr 49 kap. 13 § RB). Vid införande av Patent- och marknadsöverdomstolen 2016 resonerade regeringen på bl.a. följande sätt i förarbetena avseende grunderna för prövningstillstånd.

En annan utgångspunkt är att instanskedjan inte ska vara längre än vad som krävs av rättssäkerhetsskäl och att en eventuell förlängning av instanskedjan för vissa mål och ärenden inte ska påverka handläggningstiden för de berörda målen eller ärendena. Hänsyn måste samtidigt tas till Högsta domstolens grundlagsfästa roll som prejudikatbildande instans.³⁶

I avsnitt 3.3.15 har vi beskrivit möjligheten att överklaga Patent- och marknadsöverdomstolens domar och beslut till Högsta domstolen. På motsvarande sätt som för mål enligt plan- och bygglagen samt fastighetsbildningslagen får överklagande till Högsta domstolen endast ske om Patent- och marknadsöverdomstolen har tillåtit det

³⁵ Se Sveriges Domstolars årsredovisning 2024.

³⁶ Se prop. 2015/16:57 s. 160.

genom en s.k. ventil (1 kap. 3 § lagen [2016:188] om patent- och marknadsdomstolar).

4.4 Nordisk utblick

4.4.1 Danmark

I avsnitt 3.4.1 har vi redogjort för grundstrukturen i den danska instansordningen. För att få ett överklagande prövat i Højesteret krävs som huvudregel prövningstillstånd vilket prövas av en särskild nämnd (Procesbevillingsnaevnet).³⁷

För att nämnden ska ge prövningstillstånd för prövning i Højesteret förutsätts att målet är av principiell karaktär eller det annars finns särskilda skäl (§ 368 retsplejeloven). Skälen motsvarar alltså i princip de som i svensk rätt gäller för Högsta domstolen. Den genomsnittliga handläggningen för att få prövningstillstånd (appeltilladelse) är mellan tolv och 18 veckor.³⁸

Grunderna för prövningstillstånd i Højesteret är desamma oavsett måltyp.

Eftersom målen handläggs som civilrättsliga tvistemål har det inte varit möjligt att få del av statistik från Højesteret som avser motsvarande måltyper som handläggs av Mark- och miljööverdomstolen.

4.4.2 Finland

I avsnitt 3.4.2 har vi beskrivit den finska instansordningen för mål om miljötillstånd, planer och bygglov samt fastighetsbildning. Vid överklagande till Högsta förvaltningsdomstolen krävs prövningstillstånd (besvärstillstånd) för att få sin sak prövad. Detta framgår av lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019).³⁹ Prövnings-tillstånd ska beviljas, om

³⁷ Se <https://www.domstol.dk/vestrelandsret/sagsbehandling-i-landsretterne/> (besökt 2025-07-28).

³⁸ Se <https://www.domstol.dk/procesbevillingsnaevnet/om-procesbevillingsnaevnet/sagsbehandlingstider/> (besökt 2025-08-11).

³⁹ Se https://www.finlex.fi/sv/lagstiftning/2019/808#chp_1__sec_4__heading (besökt 2025-06-24).

- det med avseende på lagens tillämpning i andra liknande fall eller för en enhetlig rättspraxis är viktigt att ärendet avgörs av högsta förvaltningsdomstolen,
- det finns särskilda skäl för högsta förvaltningsdomstolen att avgöra ärendet på grund av att det i ärendet skett ett uppenbart fel, eller
- det finns något annat vägande skäl för att bevilja besvärstillstånd.

Av Högsta förvaltningsdomstolens årsberättelse för 2024 framgår att det inkom 3 318 ärenden till domstolen under 2024. Av dessa var dock endast 150 miljöärenden och 177 avsåg byggande. Av miljöärendena fick cirka 20 procent besvärstillstånd. Av de ärenden som avsåg byggande fick cirka 10,4 procent besvärstillstånd. Omloppstiden (behandlingstiden) uppgick i medeltal till sex mån. För miljöärenden var omloppstiden nio månader och för ärenden som avsåg byggande var motsvarande tid 7,3 månader.⁴⁰

4.5 Identifierade utmaningar

4.5.1 Inledning

Enligt våra direktiv ska vi bl.a. utreda hur den totala handläggningstiden kan förkortas genom ökade krav på prövningstillstånd. Hur antalet nivåer i instanskedjan påverkar handläggningstiden och kraven på prövningstillstånd behandlas i kapitel 3. Hur avsaknaden av tidsfrister för prövningen av frågan om prövningstillstånd påverkar den totala handläggningstiden behandlas i kapitel 7. I detta avsnitt fokuserar vi på hur nuvarande utformning av grunderna för prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen respektive Högsta domstolen skulle påverkas av vårt förslag till ändrad instansordning för i första hand mål enligt miljöbalken och plan- och bygglagen i avsnitten 3.7.3 och 3.7.4. Vi beskriver också hur handläggningen av frågan om prövningstillstånd går till och de utmaningar som är kopplade till denna handläggning.

⁴⁰ Se vidare <https://tuomioistuimet.fi/fi/index/tuomioistuinelaitos/tilastoja.html> (besökt 2025-12-09).

4.5.2 Behöver antalet dispensgrunder ses över vid en instansordning?

I avsnitt 3.7.3 har vi föreslagit en ny instansordning för beslut enligt plan- och bygglagen. Ändringen innebär bl.a. att möjligheten för Mark- och miljööverdomstolen att i vissa fall tillåta att en dom eller ett beslut i mål enligt plan- och bygglagen eller fastighetsbildningslagen överklagas till Högsta domstolen om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av Högsta domstolen slopas.

Eftersom Mark- och miljööverdomstolen med våra förslag därmed kommer att bli sista instans för majoriteten av de mål som prövas av domstolen finns skäl att närmare se över dispensgrunderna för prövningstillstånd utifrån domstolens delvis nya roll. Under utredningsarbetet har ifrågasatts om det är lämpligt att Mark- och miljööverdomstolen, inom ramen för den föreslagna nya instansordningen, ska ta upp så många miljömål och plan- och byggmål till prövning i sak som de gör i dag. Av statistiken i avsnitt 3.3.3 samt i tabell 58 i bilaga 3 framgår att Mark- och miljööverdomstolen i genomsnitt har meddelat prövningstillstånd i omkring 16 procent av de överklagade miljömålen och omkring 14 procent av de överklagade plan- och byggmålen under perioden 2020–2024. Det som särskilt har förts fram är om det verkligen är nödvändigt med samtliga fyra prövningstillståndsgrunder vid Mark- och miljööverdomstolen. Dispensgrunderna beskrivs i avsnitt 4.3.5.

De fyra grunderna för prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen ska jämföras med att det i Högsta domstolen endast gäller två prövningstillståndsgrunder enligt 49 kap. 10 § RB (se beskrivning i avsnitt 4.3.3). För det första om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av Högsta domstolen. För det andra om det finns synnerliga skäl till sådan prövning, såsom att det finns grund för resning eller att domvilla förekommit eller att målets utgång i hovrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

Till utredningen har förts fram att de två övriga prövningstillståndsgrunderna i Mark- och miljööverdomstolen, dvs. ändrings- och granskningsdispens, borde utvärderas och utredas om de bör slopas som en följd av förslaget om en ny instansordning. Som skäl har också förts fram att ett slopande av dessa två dispensgrunder

avsevärt skulle begränsa antalet mål som Mark- och miljööverdomstolen har att pröva. Samtidigt skulle en sådan förändring innebära att Mark- och miljööverdomstolens roll som prejudikatinstans i mål enligt plan- och bygglagen samt flertalet mål enligt miljöbalken skulle renodlas. Vid ett genomförande av förslagen i vårt första betänkande *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*⁴¹ skulle Mark- och miljööverdomstolen dessutom bli prejudikatinstans i samtliga miljösmål.

Vi kan konstatera att dagens instansordning har varit i bruk en längre tid nu, och att Mark- och miljööverdomstolen har skapat en omfattande praxis. Samtidigt kan vi konstatera att måltillströmningen till Mark- och miljööverdomstolen över tid har ökat. Mot denna bakgrund och mot bakgrund av förslaget till ändrad instansordning i kapitel 3 gör vi bedömningen att det är lämpligt med en översyn av dispensgrunderna för Mark- och miljööverdomstolens prövningsstillstånd.

Undersökningar av antal meddelade prövningstillstånd och ändringsfrekvens vid Svea hovrätt har gjorts vid flera tillfällen avseende tvistemål och brottmål. Våren 2016 genomförde Mark- och miljööverdomstolen en egen undersökning om hur reglerna om prövningstillstånd tillämpas av Mark- och miljööverdomstolen, hur stor del av målen som ändras samt skälen till de ändringar som sker. Avsikten var att göra en uppföljande undersökning efter några år.⁴² Någon sådan undersökning har till dags datum inte genomförts.

Högsta domstolens främsta uppgift är att skapa prejudikat, dvs. vägleda rättstillämpningen. Under 2019 kom det in cirka 5 500 mål till Högsta domstolen som överklagats från någon av hovrätterna. Högsta domstolen meddelade 2019 prövningstillstånd i 128 mål. Det är således en mycket liten andel av målen som får prövningsstillstånd, cirka 2,3 procent.⁴³ Eftersom överprövade mål från Mark- och miljööverdomstolen är förhållandevis få till antalet har vi valt att studera en längre tidsperiod för att få fram tillförlitlig statistik. Perioden avser tidsintervallet den 1 april 2014 till den 1 april 2024. Motsvarande siffra för överprövade mål från Mark- och miljööverdomstolen under tioårsperioden var 4–71 procent beroende på måltyp. För mål om lov enligt plan- och bygglagen (bygglov, marklov,

⁴¹ Se SOU 2024:98.

⁴² Se Malmström Sigrid, En undersökning av överprövningen vid Mark- och miljööverdomstolen – särskilt om prövningstillstånd och ändringsfrekvens, 2016, s. 5.

⁴³ Se <https://www.domarbloggen.se/hogsta-domstolens-roll-i-rattskedjan/> (besökt 2025-06-04).

rivningslov m.m.) fick cirka 71 procent prövningstillstånd. För mål som avser tillsyn enligt plan- och bygglagen fick cirka 20 procent prövningstillstånd. För fastighetsmål fick cirka 47 procent prövningsstillstånd. För mål enligt miljöbalken var motsvarande siffra cirka fyra procent. Det bör dock nämnas att för mål enligt miljöbalken som inleds i mark- och miljödomstol krävs, till skillnad från mål om lov och tillsyn enligt plan- och bygglagen, inte ventil för att klaga till Högsta domstolen.

Våra överväganden och förslag i frågan om dispensgrunderna finns i avsnitt 4.6.3.

4.5.3 Handläggningen av frågan om prövningstillstånd

Tillståndsprövningens funktion

I avsnitt 4.3.2 har vi beskrivit syftet med prövningstillstånd. Sammantaget innebär förfarandet en prövning av om det finns skäl att rikta invändningar mot det överklagade avgörandet och därmed ett behov av att ta upp överklagandet till prövning i sak.⁴⁴

Målutredningen påpekade 2010 att termen ”prövningstillstånd” kunde vara missvisande eftersom det kan leda tankarna till att någon prövning inte görs om prövningstillstånd inte meddelas. Av förarbetena framgår dock att tanken är att prövningen i frågan om prövningstillstånd både ska vara omfattande och noggrann.⁴⁵

Högsta domstolen har anfört att även ett beslut av hovrätten att inte meddela prövningstillstånd innefattar ett betydande moment av saklig prövning av hur tingsrätten avgjort frågan.⁴⁶

Formerna för tillståndsprövningen

Enligt 2 kap. 10 § andra stycket lagen om mark- och miljödomstolar ska rätten vid prövningen av frågor om prövningstillstånd bestå av tre lagfarna domare. Ett tekniskt råd får ingå i rätten i stället för en av de lagfarna domarna. Bestämmelsen motsvarar vad som tidigare gällde enligt 20 kap. 11 § tredje stycket miljöbalken och 13 § tredje stycket lagen om domstolar i fastighetsmål.

⁴⁴ Se prop. 2004/05:131 s. 185.

⁴⁵ Se SOU 2010:44 s. 287.

⁴⁶ Se NJA 2008 s. 1190.

Vid tillståndsprövningen har ledamöterna tillgång till överklagandet och till underrätternas akter. Vid behov kan beslut om prövningstillstånd föregås av skriftväxling och i undantagsfall av ett sammanträde som parterna kallas till (50 kap. 7 a § RB).

Om det av överklagandet framgår att klaganden önskar komma in med kompletterande underlag i något avseende, bör hovrätten innan beslut om prövningstillstånd fattas bereda honom eller henne tillfälle till detta.⁴⁷

Det kan noteras att Mark- och miljööverdomstolen i dag saknar möjlighet att meddela prövningstillstånd med en ledamot i mål av enkel beskaffenhet, en möjlighet som finns för övriga hovrätten. Varför det förhåller sig på det sättet framgår inte av förarbetena till miljöbalken eller lagen om mark- och miljödomstolar.

Ramen för hovrättens prövning

Ett överklagande ska innehålla de skäl som åberopas till stöd för att prövningstillstånd ska meddelas (50 kap. 4 § RB). Hovrätten är dock inte bunden av de omständigheter som klaganden åberopar som stöd för att prövotillstånd ska meddelas. Tvärtom måste hovrätten självant försöka utröna om det finns skäl att meddela prövningstillstånd. Det gäller särskilt i indispositiva mål.⁴⁸

Om hovrätten vid sin genomgång av sak- och rättsfrågorna finner något som ger anledning att betvivla tingsrättsavgörandets riktighet, ska prövningstillstånd meddelas. När det gäller mål där huvudfrågan är beroende av en skälighetsbedömning finns det dock inte anledning att meddela prövningstillstånd enbart av det skälet att hovrätten anser att tingsrättens bedömning ter sig något sträng eller något mild i förhållande till hur hovrätten bedömer saken vid tillståndsprövningen.⁴⁹

Högsta domstolen har meddelat ett antal avgöranden avseende hur dispensgrunderna bör tolkas. Som vi har redogjort för i avsnitt 4.3.5 har Högsta domstolen bl.a. uttalat sig om de särskilda förutsättningarna vid Mark- och miljööverdomstolen avseende dispensgivningen

⁴⁷ Se prop. 2004/05:131 s. 260 och 295 samt RÅ 2004 not. 115.

⁴⁸ Se HD:s beslut den 2 oktober 2025 i mål nr Ö 4564-23.

⁴⁹ Se prop. 2004/05:131 s. 260.

i miljömål.⁵⁰ Det finns även andra avgöranden som avser mer generella uttalanden om tillståndsprövningen i hovrätten och att tillståndsgrunden för ändringsfall ska präglas av generositet.⁵¹

Begäran om förhandsavgörande

Även unionsrätten får betydelse vid prövningen av frågan om prövningstillstånd ska meddelas. En stor del av miljörätten har EU-rättsliga inslag genom att den miljörättsliga regleringen är en följd av framför allt olika EU-direktiv. Skyldigheten att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen gäller för de domstolar vars avgöranden inte kan överklagas. I domen *Lyckeskog* konstaterade EU-domstolen att ett krav på prövningstillstånd i överinstansen inte skulle tolkas som att avgörandet inte kunde överklagas. Däremot har överinstansen i sådana fall en skyldighet att vid ett överklagande pröva frågan om ett förhandsavgörande ska begäras inom ramen för sin dispensprövning.⁵²

Alltsedan EU-domstolen meddelade dom i *Cilfit-målet*⁵³ gäller att en domstol vars avgöranden inte kan överklagas enligt nationell rätt endast kan underlåta att hänskjuta en fråga till EU-domstolen i följande tre situationer. Om den uppkomna frågan saknar relevans, om den aktuella unionsbestämmelsen redan har uttolkats av EU-domstolen (s.k. *acte éclairé*) eller om den korrekta tolkningen av unionsrätten är så uppenbar att det inte finns utrymme för något rimligt tvivel (s.k. *acte clair*).

I målet *Association France Nature Environnement*⁵⁴ har EU-domstolen förtydligat det sistnämnda kravet. Innan en nationell domstol i sista instans förklarar en fråga vara *acte clair*, måste domstolen vara "övertygad" om att svaret på frågan är "lika uppenbar" för domstolarna i de övriga medlemsstaterna och för EU-domstolen. Det är alltså den nationella domstolens uppgift att avgöra om tolkningen av en unionsrättslig fråga är så uppenbar att den är att anse

⁵⁰ Se NJA 2011 s. 782 och HD:s beslut den 2 oktober 2025 i mål nr Ö 4564-23 ("Rya kraftvärmeverk").

⁵¹ Se bl.a. NJA 2019 s. 151 ("Den vidaresälda bilen"), NJA 2018 s. 1062 ("Marginalen"), NJA 2009 s. 798 (I-III) och NJA 2009 s. 738.

⁵² Se Schmauch Magnus, En enhetlig unionsrättslig prejudikatbildning i våra domstolar, SvJT 2018 s. 658.

⁵³ Se EU-domstolens dom den 6 oktober 1982 i mål C-283/81.

⁵⁴ Se EU-domstolens dom den 5 maj 2022 i mål C-525/20

som *acte clair*, men det åligger den en viss utredningsbörda innan en unionsrättslig fråga avfärdas.

Bedömningen, eller utredningen, i målet ska göras med beaktande av unionsrättens ”särdrag”, de särskilda svårigheter som dess tolkning medför samt risken för skillnader i rättspraxis inom unionen. Detta innebär att varje bestämmelse i unionsrätten, inbegripet EU-domstolens praxis på det aktuella området, ska bedömas i sitt rätta sammanhang och tolkas mot bakgrund av samtliga bestämmelser i unionsrätten, av dess syften och dess utveckling vid den tidpunkt då den aktuella bestämmelsen ska tillämpas.

Det är samtidigt den nationella domstolens uppgift att bedöma om den korrekta tillämpningen av unionsrätten är så uppenbar att det saknas utrymme för rimligt tvivel och följaktligen för att besluta att i sådana fall avstå från att hänskjuta en tolkningsfråga till EU-domstolen.

Även om EU-domstolen har uttalat sig kring tolkningen av en viss EU-rättslig fråga kan en domstol vars avgöranden inte kan överklagas vara skyldig att hänskjuta frågan. Det gäller om en längre tid har gått sedan EU-domstolens avgörande och det rör en bestämmelse som endast tillämpas undantagsvis. Skyldigheten att hänskjuta frågan till EU-domstolen gäller om den nationella domstolen hyser minsta tvivel om den korrekta tolkningen eller tillämpningen av unionsrätten.

I *Ferreira-målet*⁵⁵ noterade EU-domstolen särskilt att endast den omständigheten att det finns motstridiga avgöranden som har meddelats av andra nationella domstolar i detta hänseende inte ensamt är en avgörande omständighet som medför att den skyldighet som stadgas i artikel 267 tredje stycket fördraget om Europeiska unionens funktionssätt aktualiseras. Den domstol som dömer i sista instans kan nämligen utan hinder av att de lägre domstolsinstanserna tolkat en unionsbestämmelse på ett visst sätt, finna att den tolkning som den domstolen avser att ge bestämmelsen – om den skiljer sig från den som de lägre domstolsinstanserna kommit fram till – utan rimligt tvivel är den påbudna tolkningen. Skyldigheten att begära förhandsavgörande i den mening som avses i artikel 267 tredje stycket fördraget om Europeiska unionens funktionssätt föreligger dock när det finns såväl motstridiga tolkningar i nationell rättspraxis avseende en unionsrättslig term eller ett begrepp, som återkommande svårigheter med tolkningen av termen eller begreppet i de olika medlems-

⁵⁵ Se EU-domstolens dom den 28 november 2024 i mål C-293/24.

staterna. Det sistnämnda kan framgå t.ex. genom att en begäran om förhandsavgöranden i frågan ställs återkommande.

EU-domstolens avgörande i *Ferreira-målet* har i doktrinen kritiserats som självmotsägande och det har ifrågasatts varför nationella domstolar ska begära förhandsavgörande när andra domstolar redan har gjort det. En artikel i Svensk Juristtidning har besvarat frågan och argumenterat för att svaret ligger i det faktum att de tre Cilfit-kriterierna fortfarande är tillämpliga oavsett om andra domstolar redan har ställt frågor om samma sak. Om det inte finns något klargörande från EU-domstolen föreligger enligt de kriterierna fortfarande en skyldighet för en svensk domstol att hänskjuta ett mål dit, om det slutliga avgörandet inte kan överklagas. EU-domstolens utgångspunkt är att en tolkning av en unionsrättslig regel inte kan vara uppenbar om olika domstolar i flera länder ansett att frågan behöver hänskjutas till EU-domstolen. Under dessa förutsättningar sänks därför tröskeln för att skyldigheten att begära förhandsavgörande ska uppstå.⁵⁶

I mål som har överklagats till mark- och miljödomstol från en myndighet enligt miljöbalken är Mark- och miljööverdomstolen en domstol vars avgöranden inte kan överklagas i den mening som avses i artikel 267 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Det innebär att om en unionsrättslig fråga uppkommer i ett sådant mål är Mark- och miljööverdomstolen enligt artikel 267 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt skyldig att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen enligt de kriterier som gäller enligt Cilfit och Ferreira-domarna.⁵⁷ När det gäller bl.a. mål enligt plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen finns en möjlighet för Mark- och miljööverdomstolen att lämna en s.k. ventil för överklagande till Högsta domstolen. Syftet med ventilen är att gallra ut de mål som är intressanta ur prejudikatsynpunkt. Om Mark- och miljööverdomstolen anser att det inte finns något prejudikatintresse, ska målet inte gå att överklaga. Då blir Mark- och miljööverdomstolen sista instans och domstolen måste enligt artikel 267 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och EU-domstolens praxis göra en andra prövning mot unionsrätten för att undersöka om Cilfit- och Ferreira-kriterierna är uppfyllda. Om det inte finns förutsätt-

⁵⁶ Se Schmauch Magnus, En enhetlig unionsrättslig prejudikatbildning i våra domstolar, SvJT 2018 s. 663.

⁵⁷ Se Schmauch Magnus, En enhetlig unionsrättslig prejudikatbildning i våra domstolar, SvJT 2018 s. 669.

ningar för undantag måste Mark- och miljööverdomstolen begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen. Om Mark- och miljööverdomstolen emellertid ger möjlighet till överklagande, blir Lyckeskog-principen om fakultativ rätt att begära förhandsavgörande tillämplig. Då är det Högsta domstolen som i sin dispensprövning ska pröva om Cilfit- och Ferreirakriterierna är uppfyllda.⁵⁸ Högsta domstolen har uttalat sig Mark- och miljööverdomstolens skyldighet att inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen. Utöver att bekräfta skyldigheten respektive möjligheten att inhämta förhandsavgörande beroende på om Mark- och miljööverdomstolen är sista instans eller inte uttalar Högsta domstolen att i Mark- och miljööverdomstolens betydande ansvar för prejudikatbildningen inom miljörätten inkluderas även att uttala sig om tillämpningen och tolkningen av EU-rättsliga frågor när det behövs. Detta gäller även om domstolen inte är slutinstans och även om det enligt domstolen inte föreligger skäl för att inhämta ett förhandsavgörande från EU-domstolen. Det gäller särskilt om målet omfattar någon EU-rättslig fråga inom miljörätten som Mark- och miljööverdomstolen inte tidigare har uttalat sig om, men också om det av andra skäl kan finnas behov av ytterligare praxis från Mark- och miljööverdomstolen om tillämpningen och tolkningen av EU-rätten. Om en mark- och miljödomstol har tagit ställning i en EU-rättslig fråga av betydelse för domslutet utan att det i domskälen utvecklas vilket stöd som finns för ställningstagandet kan det många gånger vara ett tecken på att det finns behov av ytterligare praxis från Mark- och miljööverdomstolen.⁵⁹

Vi kan konstatera att nuvarande ventilsystem för mål enligt plan- och bygglagen respektive fastighetsbildningslagen medför att det är oklart om det är Mark- och miljööverdomstolen eller Högsta domstolen som ska tillämpa Cilfit- och Ferreira-kriterierna i mål enligt dessa lagar.

⁵⁸ Se Schmauch Magnus, En enhetlig unionsrättslig prejudikatbildning i våra domstolar, SvJT 2018 s. 668.

⁵⁹ Se punkterna 21 och 22 i HD:s avgörande den 2 oktober 2025 i mål Ö 4564-23 ("Rya kraftvärmeverk").

Sammansättningsregler vid prövning av frågan om prövningstillstånd

Mark- och miljööverdomstolen prövar i dag samtliga prövningstillstånd med tre ledamöter (2 kap. 10 § andra stycket LOM). För övriga hovrätter finns sedan 2008, genom den s.k. EMR-reformen, möjlighet att meddela prövningstillstånd med en lagfaren domare om frågan är enkel (2 kap. 4 § tredje stycket RB).⁶⁰ Patent- och marknadsöverdomstolen har motsvarande möjlighet (5 kap. 2 § lagen [2016:188] om patent- och marknadsdomstolar). Möjligheten att besluta i frågan om prövningstillstånd med en domare gäller dock inte om det handlar om att besluta att prövningstillstånd inte ska ges eller bevilja ett partiellt prövningstillstånd (49 kap. 14 a § första stycket RB).

Motsvarande möjlighet infördes för kammarrätterna den 1 mars 2019 (12 § lagen [1971:289] om allmänna förvaltningsdomstolar). I förarbetena anges att motivet till att även införa endomARBehörighet i kammarrätterna var att möjligheten fallit väl ut i hovrätterna och att en sådan ändring kunde medföra såväl resursbesparing som förkortade handläggningstider.⁶¹ Av förarbetena framgår att motsvarande möjlighet även övervägdes för Migrationsöverdomstolen. Regeringen ansåg i denna del att eftersom Migrationsöverdomstolen är en renodlad prejudikatinstans med den huvudsakliga uppgiften att meddela vägledande avgöranden i mål enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen framstod det som mindre lämpligt att en ensam domare meddelar prövningstillstånd i sådana mål. Regeringen ansåg därför att den föreslagna regeln om endomARBehörighet inte borde gälla i Migrationsöverdomstolen.⁶²

Även Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen kan meddela prövningstillstånd med en ledamot (3 kap. 5 a § RB och 4 b § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar). Till skillnad från hovrätterna och kammarrätterna kan Högsta domstolen fritt anpassa rättens sammansättning så att en till sju ledamöter kan delta.

Syftet med bestämmelserna är i första hand att domstolen ska kunna avgöra fler mål och ärenden än tidigare med färre ledamöter, allt för att kunna koncentrera domstolens resurser till de fall som har ett prejudikativvärde.⁶³ I förarbetena anges att sammansättningen

⁶⁰ Se prop. 2004/05:131 s. 193–195.

⁶¹ Se prop. 2017/18 :279 s. 28.

⁶² Se prop 2017/18:279 s. 29.

⁶³ Se Thornefors, Rättegångsbalken (1942:740) kommentaren till 3 kap. 5 a §, Lexino 2024-10-01 (JUNO).

storlek bör anpassas till vad som i det enskilda fallet är lämpligt med hänsyn till målets eller ärendets beskaffenhet.⁶⁴

I vårt utredningsarbete har frågan uppkommit om möjligheten till beslut om prövningstillstånd av en domare också borde införas för Mark- och miljööverdomstolen. Våra överväganden och förslag i denna fråga finns i avsnitt 4.6.4.

4.6 Våra överväganden och förslag

4.6.1 Inledning

Det här avsnittet innehåller våra utgångspunkter, överväganden och förslag i relation till de i avsnitt 4.5 identifierade utmaningarna kopplade till frågan om reglering av grunderna för och rättens sammansättning vid prövning av prövningstillstånd i vissa mål enligt miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen vid Mark- och miljööverdomstolen respektive Högsta domstolen.

4.6.2 Vår utgångspunkt för en ny reglering av dispensgrunderna för prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen

Bedömning

Vår utgångspunkt är att dispensgrunderna för prövningstillstånd i mål och ärenden enligt miljöbalken, plan- och bygglagen samt fastighetsbildningslagen bör spegla den roll domstolsinstansen har i den aktuella måltypen.

Som vi har beskrivit i avsnitt 2.5 är våra övergripande utgångspunkter att de förslag vi lämnar ska bidra till en mer effektiv, konkurrenskraftig och samtidigt rättssäker process i mål och ärenden enligt miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen. I avsnitten 3.7.3 och 3.7.4 har vi föreslagit en ny instansordning för överklagade mål och ärenden enligt plan- och bygglagen och miljöbalken. Den ändrade instansordningen innebär att länsstyrelserna slopas som överprövande instans när ett mål eller ärende inleds i en

⁶⁴ Se prop. 2008/09:117 s. 43.

kommun. I avsnitt 3.7.3 har vi också föreslagit att Mark- och miljööverdomstolens möjlighet att lämna en ventil för överklagande till Högsta domstolen i mål enligt plan- och bygglagen slopas. Förslagen innebär att Mark- och miljööverdomstolen får en ny roll som prejudikatinstans i flertalet mål i domstolen. Den fråga som har uppkommit är därmed om regleringen av dispensgrunderna för prövningstillstånd vid Mark- och miljööverdomstolen bör ses över.

I detta avsnitt beskriver vi våra utgångspunkter för ett förslag om ny reglering av dispensgrunderna för prövningstillstånd vid Mark- och miljööverdomstolen. Våra närmare överväganden och förslag i frågan finns i avsnitt 4.6.3.

I avsnitt 4.3 har vi redogjort för skillnaden mellan dispensgrunderna i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen jämfört med dispensgrunderna i hovrätterna och kammarrätterna. Sammanfattningsvis kan vi konstatera att utformningen av regleringen om dispensgrunderna vid domstolarna är en följd av domstolarnas olika roller som antingen sista instans och därmed prejudikatinstans respektive nästa sista överprövande instans. I avsnitt 4.3.7 har vi också beskrivit regleringen om dispensgrunder vid några domstolar som, på motsvarande sätt som Mark- och miljööverdomstolen är särskilda domstolar vid hovrätt eller kammarrätt. I denna del kan vi konstatera att regleringen om dispensgrunderna skiljer sig åt mellan domstolarna beroende på om det finns en möjlighet att ge en ventil för prövning i Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen. Om möjligheten till ventil finns är dispensgrunderna desamma som för hovrätt eller kammarrätt. Om möjlighet till ventil saknas är dispensgrunderna desamma som i Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen. Den senare ordningen gäller för regleringen av dispensgrunderna vid Migrationsöverdomstolen. Även om begränsningen av antalet dispensgrunder i Migrationsöverdomstolen har motiverats med att det finns särskilda skäl för en sådan ordning med hänsyn tagen till de mål som domstolen prövar, gör vi bedömningen att regleringen tydligt speglar Migrationsöverdomstolens roll som sista instans och prejudikatinstans.

Mot denna bakgrund och för att få en både effektiv och rätts-säker process gör vi bedömningen att en lämplig utgångspunkt vid bedömningen av regleringen om dispensgrunder vid Mark- och miljööverdomstolen är att regleringen speglar den roll som domstolen har vid prövningen av den aktuella måltypen, dvs. om pröv-

ningen görs som sista instans och därmed prejudikatinstans eller som näst sista instans.

4.6.3 Dispensgrunderna för prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen begränsas

Förslag

Dispensgrunderna för prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen ändras i förhållande till sådana domar och beslut enligt miljöbalken och plan- och bygglagen för vilka Mark- och miljööverdomstolen är sista överprövande instans. Ändringen innebär att dispensgrunderna begränsas till prejudikatsskäl och synnerliga skäl.

Mark- och miljööverdomstolen ges även möjlighet att meddela s.k. hängdispens eller följd-pt. Vidare utvidgas möjligheten för Mark- och miljööverdomstolen att begränsa ett prövningstillstånd till att gälla inte bara en viss del av målet utan även en isolerad prejudikatfråga.

Möjligheten för Mark- och miljööverdomstolen att meddela prövningstillstånd i mål som överklagas till mark- och miljödomstol görs fakultativ.

Dispensgrunderna vid överprövning av förstainstansmål ändras inte

I avsnitt 4.6.2 har vi beskrivit vår utgångspunkt för en ny reglering av dispensgrunderna för prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen. Utgångspunkten innebär att dispensgrunderna för prövningstillstånd i mål och ärenden enligt miljöbalken, plan- och bygglagen samt fastighetsbildningslagen bör spegla den roll domstolsinstansen har i den aktuella måltypen. Frågan är då vilken roll Mark- och miljööverdomstolen har i förhållande till olika måltyper.

Vid mark- och miljödomstolarna respektive Mark- och miljööverdomstolen handläggs flera olika mål- och ärendetyper. I detta betänkande har vi begränsat översynen till mål enligt miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen (se avsnitt 2.2.2). Målen har sinsemellan många likheter, men också skillnader. Skillnaderna avser framför allt teknisk komplexitet och omfattning, men

också i vilken instans målen inleds. Beroende på måltyp är även partsammansättningen olika.

I den nuvarande ordningen är mark- och miljödomstolen första instans för mål om tillstånd till s.k. A-verksamhet, tillstånd till vattenverksamhet och s.k. stämningsmål (t.ex. mål om skadestånd eller mål avseende fördelning av kostnad för efterbehandling). Även överprövning av stämmobeslut och mål som avser ansökan om utdömande av vite handläggs av mark- och miljödomstolen som första instans.

Gemensamt för dessa mål är att de har en i sammanhanget kort instanskedja eftersom prövningstillstånd krävs vid överklagande både till Mark- och miljööverdomstolen och Högsta domstolen. Mot bakgrund av vår utgångspunkt i avsnitt 4.6.2 och med anledning av att Mark- och miljööverdomstolen prövar dessa mål som näst sista instans gör vi bedömningen att nuvarande ordning där dispensgrunderna motsvarar de som finns i övrigt vid hovrätt är en lämplig ordning. Skäl saknas därmed för att ändra dispensgrunderna för prövningstillstånd för dessa måltyper. Om förslagen i vårt första betänkande *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*⁶⁵ genomförs kommer de s.k. ansökningsmålen i stället att prövas av en ny miljöprövningsmyndighet som första instans. Dispensgrunderna bör då sammanfalla med de som gäller för andra s.k. överklagade mål (se nedan).

Dispensgrunderna vid överprövning av s.k. överklagade mål begränsas

När det gäller de mål som har överklagats till mark- och miljödomstol kan de avse skilda typer av beslut, fattade av flera olika myndigheter. Det kan exempelvis vara fråga om en kommuns beslut om lov, förhandsbesked eller tillsyn enligt plan- och bygglagen, en kommuns eller länsstyrelses tillsynsbeslut enligt miljöbalken eller en miljöprövningsdelegations beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Även andra myndigheters beslut kan överklagas till mark- och miljödomstolen. Till exempel kan avverkningsanmälningar enligt skogsvårdslagen överklagas till mark- och miljödomstol eftersom en av-

⁶⁵ Se SOU 2024:98.

verkningsanmälan ska ses som en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.⁶⁶

Beroende på om ärendet har inletts vid en kommunal nämnd eller en förvaltningsmyndighet kan Mark- och miljööverdomstolen i dag vara allt från tredje till fjärde instans. Med hänsyn tagen till våra förslag på ändrad instansordning av beslut och domar enligt miljöbalken och plan- och bygglagen i kapitel 3 samt i vårt första betänkande *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess* utgår vi i detta avsnitt ifrån att Mark- och miljööverdomstolen framöver kommer att bli sista instans och därmed prejudikatinstans för en majoritet av målen och ärendena enligt dessa lagar. Mot bakgrund av vår utgångspunkt i avsnitt 4.6.2 att dispensgrunderna för prövningstillstånd i mål och ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen bör spegla den roll domstolsinstansen har i den aktuella måltypen bör detta medföra att antalet dispensgrunder för prövningstillstånd i dessa mål- och ärendetyper vid Mark- och miljööverdomstolen bör begränsas så att de motsvarar de som gäller för prövningstillstånd vid en prejudikatinstans. Det skulle innebära att dispensgrunderna begränsas till prejudikatskäl och s.k. synnerliga skäl (se beskrivning av dispensgrunderna i avsnitt 4.3.5). De nuvarande dispensgrunderna ändrings- respektive granskningsdispens skulle därmed slopas. Frågan är dock om detta är lämpligt och vilka effekter en sådan förändring skulle få både på målen och Mark- och miljööverdomstolens arbete. I denna del är frågan om rättssäkerhet av särskilt stor betydelse.

Vi kan konstatera att en begränsning av dispensgrunderna för prövningstillstånd för dessa mål- och ärendetyper skulle tydliggöra Mark- och miljööverdomstolens roll som prejudikatinstans genom att domstolens arbete skulle fokuseras på just sådan prövning. Vi kan också konstatera att antalet inkomna mål till Mark- och miljööverdomstolen har ökat de senaste tio åren, se tabell 35 i bilaga 3. Om Mark- och miljööverdomstolen ska ha hela ansvaret för praxisbildningen finns därmed skäl att överväga om ändrings- och granskningsdispens bör slopas för sådana mål. Samtidigt finns i Mark- och miljööverdomstolen, till skillnad från vad som gäller för hovrättens prövning av tvistemål, normalt inte något hinder mot att åberopa omständigheter eller bevis som inte har lagts fram tidigare. Nyttillkommet material kan ibland medföra att det föreligger ett s.k. änd-

⁶⁶ Se MÖD 2021:11.

ringsfall, dvs. att det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som mark- och miljödomstolen har kommit fram till. Om dessa dispensgrunder slopas påverkar det möjligheten att lägga fram ny utredning i Mark- och miljööverdomstolen.

I avsnitt 4.3.5 har vi beskrivit bakgrunden till varför dagens dispensgrunder för prövningstillstånd vid Mark- och miljödomstolen ser ut som de gör. Vi har också beskrivit hur dispensgrunderna för prövningstillstånd är reglerade vid Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen och Migrationsöverdomstolen. Den sistnämnda domstolen är, på motsvarande sätt som Mark- och miljööverdomstolen är vid hovrätt, en särskild domstol vid kammarrätt. När det gäller instansordningen blir instanskedjan för mål som har överklagats till mark- och miljödomstol och Mark- och miljööverdomstolen enligt miljöbalken och plan- och bygglagen, med våra förslag, i första hand att jämföra med den instansordning som gäller för mål och ärenden vid Migrationsöverdomstolen. För prövning vid Migrationsöverdomstolen krävs prövningstillstånd. Vidare är Migrationsöverdomstolen sista instans.

Som vi har beskrivit i avsnitt 4.3.7 minskades dispensgrunderna i Migrationsöverdomstolen 2005 till två. Dispensgrunderna innebär att det antingen ska finnas prejudikatsskäl eller s.k. extraordinära skäl för att prövningstillstånd ska ges. Det innebär att Migrationsöverdomstolen får bevilja prövningstillstånd i migrationsmål på samma grunder som gäller för Högsta förvaltningsdomstolens prövning av andra mål från förvaltningsdomstolarna. När begränsningen av dispensgrunderna infördes angavs som skäl att den föreslagna begränsningen av dispensgrunderna starkt skulle bidra till att målens totala handläggningstid i instanskedjan skulle begränsas vilket var ett grundläggande krav på den nya instansordningen.⁶⁷ Den nya prövningsordningen utvärderades av Utvärderingsutredningen tre år efter att den nya instansordningen började tillämpas. I utredningens slutbetänkande fann utredaren att den nya processordningen hade medfört markant kortare handläggningstider.⁶⁸

Ovanstående kan jämföras med att det vid Patent- och marknadsöverdomstolen, vid Svea hovrätt, är de sedvanliga dispensgrunderna för hovrätt som gäller. Patent- och marknadsöverdomstolen har dock, på motsvarande sätt som Mark- och miljööverdomstolen har

⁶⁷ Se prop. 2004/05:170 s. 132.

⁶⁸ Se SOU 2009:56 s. 285.

i dag, möjlighet att ge ventil för prövning i Högsta domstolen. Att de fyra dispensgrunderna gäller i denna domstol får således ses i ljuset av att det fortfarande finns möjlighet för prövning i Högsta domstolen, om än en väldigt begränsad sådan.

Vi bedömer att de tyngsta skälen som låg bakom övervägandena vid inrättandet av Migrationsöverdomstolen, dvs. att det inte ska dröja alltför länge innan det finns ett avgörande i asylprocessen som har fått laga kraft och att hänsyn behöver tas till de allvarliga konsekvenser som väntetider där medför för enskilda, inte fullt ut gör sig gällande i de mål som prövas i Mark- och miljööverdomstolen. Där emot finns även för målen i Mark- och miljööverdomstolen starka skäl för att på motsvarande sätt som för migrationsmålen minska målens totala handläggningstid i instanskedjan. Det finns också skäl för att minska antalet uppsläppta mål till Mark- och miljööverdomstolen så att domstolen kan fokusera på rollen som prejudikatinstans.

En begränsning av dispensgrunderna för prövningstillstånd vid Mark- och miljööverdomstolen när domstolen prövar frågan som sista instans skulle vidare, på ett tydligare sätt än i dag, visa på Mark- och miljööverdomstolen olika roller i olika måltyper. Om förslaget i vårt första betänkande *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*⁶⁹ att flytta förstainstansprövningen av s.k. A-mål enligt miljöbalken till en ny miljöprövningsmyndighet genomförs skulle Mark- och miljööverdomstolen automatiskt också bli sista överprövande instans även i förhållande till sådana mål. Andelen mål i vilka Mark- och miljööverdomstolen skulle vara prejudikatinstans skulle därmed öka ytterligare.

Vi kan vidare konstatera att en begränsning av dispensgrunderna för prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen i sin tur skulle underlätta bedömningen av vilken domstolsinstans som bör begära ett förhandsavgörande vid EU-domstolen. Som vi har beskrivit i avsnitt 4.5.3 gör vi bedömningen att nuvarande ordning medför att det är oklart om det är Mark- och miljööverdomstolen eller Högsta domstolen som ska tillämpa Cilfit- och Ferreira-kriterierna. I denna del får även rättens sammansättning betydelse för bedömningen av om ett förhandsavgörande behöver inhämtas. Till skillnad från Mark- och miljööverdomstolen saknar Högsta domstolen tekniska ledamöter. Det är därmed svårare för Högsta domstolen att bedöma vissa materiella frågeställningar. Eftersom en stor del av miljörätten har

⁶⁹ Se SOU 2024:98.

sin grund i EU-rätten och rör materiell rätt gör vi bedömningen att Mark- och miljööverdomstolen har särskilt goda förutsättningar för att identifiera frågor där rättsläget är oklart.

När det gäller effekten av en sådan ny mer begränsad möjlighet att ge prövningstillstånd vid Mark- och miljööverdomstolen kan vi konstatera att de mål- och ärendetyper som överklagas till mark- och miljödomstol redan i dag utgör cirka 75 procent av de överklagade målen vid Mark- och miljööverdomstolen. Vi kan också konstatera att prövningstillstånd meddelas i cirka 20 procent av dessa mål (se avsnitt 4.5). Eftersom det i beslut att bevilja prövningstillstånd normalt sett inte anges varför prövningstillstånd meddelas är det inte möjligt att ta fram statistik över hur de olika dispensgrunderna tillämpas. Efter en genomgång av Mark- och miljööverdomstolens referat samt de mål enligt plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen som har fått ventil för prövning av Högsta domstolen drar vi dock slutsatsen att merparten av meddelade prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen avser ändrings- och granskningsfall. Under den senaste femårsperioden har andelen referat i förhållande till meddelade avgöranden i sak varierat mellan 7–17 procent, med ett genomsnitt på elva procent. Vi kan också konstatera att dagens generösa tillämpning av dispensgrunderna är helt i linje med förarbetena till nuvarande reglering av dispensgrunderna.⁷⁰

Ett slopande av möjligheterna till ändrings- och granskningsdispens skulle därmed innebära att en majoritet av överklagandena i Mark- och miljööverdomstolens inte skulle beviljas prövningstillstånd. Det skulle i sin tur innebära dels att prövningen av frågan om prövningstillstånd i många mål skulle kunna handläggas snabbare än i dag (se mer om tidsfrister för handläggningen i kapitel 7), dels att mer resurser skulle kunna läggas på de mål som är av prejudice-rande karaktär. Samtidigt är det troligt att vissa prövningar avseende frågan om prövningstillstånd i så fall skulle ta något längre tid än i dag eftersom en grundligare bedömning kan behöva göras för att avgöra om det finns skäl för prövningstillstånd. Så skulle exempelvis kunna vara fallet i överklagade mål om tillstånd till miljöfarlig verksamhet eller mål om detaljplaner. Den totala tidsåtgången för handläggningen av målen bedöms trots det ha goda förutsättningar för att minska då ett slopande av möjligheterna till ändrings- och

⁷⁰ Se prop. 2004/05:131 s. 172–174.

granskningsdispens innebär att ny bevisning som utgångspunkt inte är skäl för prövningstillstånd.

Förutsättningarna för ett slopande av möjligheterna till ändrings- och granskningsdispens är samtidigt beroende av mark- och miljödomstolarnas förutsättningar att meddela avgöranden som är materiellt sett riktiga.

Vi kan konstatera att det ur ett internationellt rättssäkerhetsperspektiv är fullt tillräckligt med en domstolsprövning i en instans nämligen i mark- och miljödomstolen. Det kan noteras att sammansättningsreglerna för tillståndsmål innebär att särskilda ledamöter inte enbart deltar vid avgörande av tillståndsfrågor som prövas av mark- och miljödomstol som första instans utan även i överklagade tillståndsmål som har inletts vid en miljöprövningsdelegation (2 kap. 4 § LOM). I andra överklagade mål består rätten som huvudregel av en lagfaren domare och ett tekniskt råd (2 kap. 4 § LOM). Vi bedömer att rättens sammansättning i mark- och miljödomstolen i de överklagade målen enligt miljöbalken och plan- och bygglagen, där teknisk kompetens som huvudregel ingår i rätten innebär att såväl rättsfrågor som andra frågor med tekniskt inslag blir väl genomlysta i mark- och miljödomstolarnas överprövning. Domstolarna har även möjlighet att vid behov inhämta remissyttranden från expertmyndigheter. Förutsättningarna för de fem olika mark- och miljödomstolarna varierar dock i betydande grad vad gäller domstolarnas inbördes storlek, måltyper samt möjligheten att rekrytera och behålla medarbetare. Att förutsättningarna ser olika ut skulle kunna utgöra ett skäl för att låta ändrings- och granskningsdispens vara kvar även om Mark- och miljööverdomstolen blir sista instans i samtliga mål som kan överklagas till mark- och miljödomstol. Risken för att en ordning där möjligheterna till ändrings- och granskningsdispens slopas skulle leda till att fler avgöranden inte blir materiellt riktiga bedömer vi dock som liten, särskilt sett till den förhållandevis låga ändringsfrekvensen i Mark- och miljööverdomstolen för överklagade mål. Ändringsfrekvensen är cirka 15 procent för de överklagade miljömålen och cirka 8,5 procent för de överklagade PBL-målen (se statistik om detta i tabell 35 i bilaga 3). I detta sammanhang bör nämnas att det är stor skillnad på vad det är för slags ändring då alla ändringar, allt från att tillstånd medges till att ett begränsningsvärde justeras i ett enstaka villkor är en ändring i ovan nämnda statistik. Antalet

större ändringar av överklagade mål som sker i högre instans är därmed sannolikt överskattat.

Antalet mål som ges prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen är cirka 17,5 procent beräknat som ett genomsnitt för samtliga överklagade mål för perioden 2020–2024. Denna siffra bedöms dock inte vara representativ för samtliga måltyper. När det gäller överklagade mål enligt plan- och bygglagen, exklusive detaljplaner, ger Mark- och miljööverdomstolen prövningstillstånd i cirka 14 procent av målen beräknat som ett genomsnitt för samtliga överklagade mål för perioden 2020–2024. För detaljplaner är motsvarande siffra 19 procent. Antalet överklagade detaljplaner uppgår till cirka 150 per år, jämfört med övriga överklagade mål enligt plan- och bygglagen som motsvarar cirka 850 mål per år. Det innebär att även ett enstaka överklagade detaljplanemål får stort genomslag på antalet procent som meddelas prövningstillstånd.

Ovanstående siffror ska jämföras med motsvarande siffror för tillståndsmål enligt miljöbalken som inleds i mark- och miljödomstolen. I sådana mål ger Mark- och miljööverdomstolen prövningsstillstånd i cirka 50 procent av målen. Motsvarande siffra för överklagade mål enligt miljöbalken är cirka 16 procent.

En ändring av prövningsgrunderna i överklagade mål, men inte i mål som inleds vid mark- och miljödomstol innebär att olika grunder för prövningstillstånd kommer att gälla för olika måltyper. Naturligtvis är det bra om de processuella reglerna för de måltyper som Mark- och miljööverdomstolen prövar är desamma. Samtidigt kan det ibland finnas skäl för olika regler. Vi kan också konstatera att kravet på prövningstillstånd ser olika ut i olika domstolar (se beskrivning i avsnitt 3.3.15) även om det i dag saknas motsvarande exempel där antalet prövningsgrunder skiljer sig åt.

Vid en sammantagen avvägning av de skäl som finns för och emot en begränsning av dispensgrunderna för prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen gör vi bedömningen att intresset av att renodla Mark- och miljööverdomstolens roll som prejudikatinstans i de mål- och ärendetyper där domstolen är sista instans överväger. Vi bedömer också att domstolens möjlighet att fullgöra denna roll skulle underlättas om dispensgrunderna för sådana måltyper begränsas så att de motsvarar de som gäller i Högsta domstolen. Vi gör således bedömningen att dispensgrunderna för sådana mål och ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen som kan överklagas till mark-

och miljödomstol bör ändras på så vis att möjligheten till ändrings- och granskningsdispens i Mark- och miljööverdomstolen slopas. Föreslagen förändring medför också att regleringen om dispensgrunder för prövningstillstånd vid Mark- och miljööverdomstolen blir i linje med vad som gäller för andra särskilda domstolar med motsvarande roll. När det gäller frågan om rättssäkerhet och vikten av ett materiellt korrekt avgörande bedömer vi att det är av stor betydelse att de överklagade målen enligt miljöbalken och plan- och bygglagen fullt ut överprövas av domare med såväl juridisk som teknisk kompetens. Det minskar risken för materiellt felaktiga avgöranden.

Det har framförts till oss att det finns risk för att en begränsning av prövningsgrunderna medför att handläggningstiderna i enstaka mål ökar, i vilka den som ursprungligen sökt ett tillstånd vill få till en ändring av mark- och miljödomstolens dom, eftersom den klagande behöver inleda en ny process i stället för att Mark- och miljööverdomstolen ändrar underinstansens avgörande. Vi gör bedömningen att den risken är liten sett i ljuset av antalet meddelande prövningstillstånd tillsammans med ändringsfrekvensen i de överklagade målen.

Dispensgrunderna för mål enligt fastighetsbildningslagen bör vara kvar som i dag eftersom vi i avsnitt 3.7.5 föreslår att möjligheten att lämna ventil för prövning i Högsta domstolen bör finnas kvar för sådana mål.

Utformningen av dispensgrunden extraordinär dispens

Vi kan konstatera att utformningen av dispensgrunden för extraordinär dispens skiljer sig åt mellan hovrätterna och Högsta domstolen respektive mellan kammarrätterna och Högsta förvaltningsdomstolen. Dispensgrunden har för Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen utformats med exempel på vad som skulle kunna utgöra ett synnerligt skäl (54 kap. 10 § RB och 36 § FPL). För båda domstolar anges att grund för resning eller att målets utgång uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag skulle kunna innebära att synnerliga skäl för dispens finns. För Högsta domstolen är dessutom domvilla exemplifierat. Motsvarande exemplifiering finns inte i regleringen för hovrätterna och kammarrätterna, men inte heller i regleringen för Migrationsöverdomstolen (jfr 49 kap.

14 § 4 RB, 34 a § andra stycket 4 FPL och 16 kap. 12 § 2 utlänningslagen).

I förarbetena till utlänningslagen anges att bestämmelserna om prövningstillstånd i Migrationsöverdomstolen är utformade i likhet med vad som gäller för högsta instans i förvaltningsprocessen i allmänhet och att de ska tillämpas på samma sätt som dessa grunder tillämpas enligt förvaltningsprocesslagen.⁷¹

Av Högsta domstolens praxis följer att de exempel som ges i 54 kap. 10 § första stycket 2 rättegångsbalken även är exempel på synnerliga skäl för att meddela prövningstillstånd i hovrätt. För en hovrätt är dock utrymmet för att meddela prövningstillstånd på grund av synnerliga skäl emellertid inte lika begränsat som i Högsta domstolen.⁷²

Vi gör bedömningen att regleringen av dispensgrunden för extraordinär dispens vid Mark- och miljödomstolen, på motsvarande sätt som gäller i regleringen för Migrationsöverdomstolen, inte bör vara exemplifierande. Mot bakgrund av Mark- och miljööverdomstolens nya roll som renodlad prejudikatinstans för mål enligt miljöbalken och plan- och bygglagen är avsikten dock att bestämmelsen, på motsvarande sätt gäller för Högsta domstolen, bör tillämpas mer restriktivt jämfört med hur den tillämpas för hovrätten i övrigt.

Bestämmelserna blir fakultativa

Bestämmelserna om prövningstillstånd i Högsta domstolen är fakultativa. Det innebär att domstolen, om någon av dispensgrunderna är uppfyllda, ges möjlighet att välja om prövningstillstånd ska meddelas (54 kap. 10 § RB, jfr också 36 § FPL). Vi har beskrivit denna reglering närmare i avsnitt 4.3.3.

Som en följd av att vi föreslår en begränsning av dispensgrunderna för prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen för sådana mål och ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen som överklagas till mark- och miljödomstol, på motsvarande sätt som gäller vid Högsta domstolen, finns skäl att överväga om bestämmelsen om prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen bör vara fakultativ. Vi har noterat att bestämmelsen om prövningstill-

⁷¹ Se prop. 2004/05:170 s. 132 och 313.

⁷² Se NJA 2007 s. 53, NJA 2010 s. 342 och NJA 2017 s. 55 ("Vitvarorna" och "Det påstådda förarbytet").

stånd för Migrationsöverdomstolen har utformats på motsvarande sätt som för Högsta förvaltningsdomstolen och är fakultativ. Det innebär att det är upp till Migrationsöverdomstolen att avgöra om prövningstillstånd bör meddelas. Domstolen kan till exempel komma fram till att ett mål i sig är lämpligt för ett prejudikat, men med kännedom om att en lagändring är nära förestående kan frågan ändå bedömas som mindre intressant. Domstolen kan då avstå från att meddela prövningstillstånd trots att förutsättningarna enligt bestämmelsen är uppfyllda. Det kan också vara så att ett mål innehåller en, utifrån ett prejudikatperspektiv, intressant fråga men att mål i övrigt är för ”rörigt”. Det finns då en risk att prejudikatet blir otydligt. I sådana fall är det bättre att domstolen inväntar ett för prejudikatbildning bättre mål avseende samma fråga.⁷³

Mot bakgrund av våra förslag om att Mark- och miljööverdomstolens roll som prejudikatinstans bör renodlas gör vi bedömningen att det samtidigt är lämpligt att göra bestämmelsen om prövningstillstånd fakultativ för Mark- och miljööverdomstolen i likhet med vad som i dag gäller för andra domstolar med motsvarande roll.

Ny möjlighet att meddela s.k. hängdispens eller följd-pt

I Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen finns möjlighet att meddela s.k. hängdispens eller följd-pt (54 kap. 10 § RB och 36 a § FPL).

Det går inte att utesluta att flera likartade mål samtidigt kommer att behöva prövas även av Mark- och miljööverdomstolen. En motsvarande bestämmelse bör således införas för Mark- och miljööverdomstolen. Bestämmelsen bör, på samma sätt som övriga regler om prövningstillstånd i mål som har överklagats till mark- och miljödomstol, vara fakultativ.

Utvidgade möjligheter att meddela partiellt prövningstillstånd

Av 5 kap. 1 § lagen om mark- och miljödomstolar följer att i mål som har överklagats till mark- och miljödomstol tillämpas lagen om domstolsärenden, om inte annat föreskrivs. Genom hänvisningen i 39 §

⁷³ Se von Essen, Förvaltningsprocesslagen (5 mars 2025, Version 9, JUNO) kommentaren till 36 §.

lagen om domstolsärenden till 49 kap. 14 a § rättegångsbalken finns i dag möjlighet för Mark- och miljööverdomstolen att begränsa ett prövningstillstånd till att gälla en viss del av målet.

Genom våra förslag i kapitel 3 kommer Mark- och miljööverdomstolens primära funktion vara att skapa vägledning för rättstillämpningen genom prejudikatbildning. För mål som innehåller såväl frågor av intresse för rättstillämpningen som omfattande sakfrågor kan en möjlighet att begränsa ett prövningstillstånd till en prejudikatfråga medföra en mer ändamålsenlig prövning. Möjligheten för Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen och Migrationsöverdomstolen att i vissa fall begränsa ett prövningstillstånd till en prejudikatfråga innebär att prövningen anpassas till behovet att pröva en fråga i ett mål på nytt. Vi gör bedömningen att övervägande skäl talar för att det även för Mark- och miljööverdomstolen bör införas en möjlighet att begränsa ett prövningstillstånd till en prejudikatfråga.

För Migrationsöverdomstolen och Högsta förvaltningsdomstolen finns vidare särskilda bestämmelser om vilandeförklaring (16 kap. 12 a § utlänningslagen och 36 a § andra stycket FPL). Beslut om vilandeförklaring kan i brottmål och tvistemål meddelas med stöd av en allmän bestämmelse i 32 kap. 5 § rättegångsbalken, bl.a. när det är av synnerlig vikt att fråga som är föremål för annan rättegång eller behandling i annan ordning först avgörs.

Vi kan konstatera att det saknas bestämmelser om vilandeförklaring i lagen om domstolsärenden och det finns inte heller någon hänvisning till rättegångsbalken i denna del. Av rättspraxis följer dock att rättegångsbalkens regel om vilandeförklaring har ansetts vara analogt tillämplig vid handläggning enligt lagen om domstolsärenden.⁷⁴ Någon motsvarande bestämmelse om vilandeförklaring som finns för Migrationsöverdomstolen och Högsta förvaltningsdomstolen behöver således inte föreskrivas.

Regleringens placering

Eftersom dispensgrunderna för prövningstillstånd vid Mark- och miljööverdomstolen ska gälla i förhållande till alla måltyper enligt både miljöbalken och plan- och bygglagen som överklagas till mark-

⁷⁴ Se NJA 2010 s. 609.

och miljödomstol, men inte i förhållande till prövning vid hovrätt rent generellt, gör vi bedömningen att regleringen bör placeras i lagen om mark- och miljödomstolar. I lagen om mark- och miljödomstolar gör vi bedömningen att en placering i 5 kap. är lämplig eftersom detta kapitel innehåller specifika bestämmelser om handläggningen av sådana mål som har överklagats till mark- och miljödomstol. Vi gör bedömningen att den nya regleringen om dispensgrunderna för prövningstillstånd bör placeras sist i kapitlet.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 5 kap. 6 och 7 § lagen om mark- och miljödomstolar.

4.6.4 Endomarbehörighet införs i Mark- och miljööverdomstolen

Förslag

Ett prövningstillstånd som inte är begränsat enligt 49 kap. 14 a § första stycket rättegångsbalken får meddelas av en lagfaren domare, om frågan är enkel.

I avsnitt 3.7.8 har vi lämnat förslag på möjlighet till förstärkt sammansättning av rätten i Mark- och miljööverdomstolen om avgörandet kan få stor principiell betydelse. I avsnitt 4.5.3 har vi beskrivit den möjlighet till avgörande av frågan om prövningstillstånd med en lagfaren domare som finns i bl.a. hovrätt, kammarrätt, Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen under vissa förutsättningar.

I vårt utredningsarbete har frågan uppkommit om möjligheten till beslut om prövningstillstånd av en domare också borde införas för Mark- och miljööverdomstolen.

Frågan om endomarbehörighet vid meddelande av prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstol förefaller inte ha varit föremål för tidigare utredningar. Däremot framgår av förarbetena vid möjlighetens införande vid kammarrätterna i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar 2019 att möjligheten fallit väl ut i hovrätterna

och att en sådan ändring kunde medföra såväl resursbesparing som förkortade handläggningstider.⁷⁵

Vi kan konstatera att de skäl som låg bakom införandet av endomarbehörighet i hovrätt och kammarrätt också gör sig gällande för Mark- och miljööverdomstolen. Om endast en domare krävs för den initiala prövningen kan den fortsatta handläggningen påbörjas snabbare i mål där prövningstillstånd ska beviljas. En sådan möjlighet kan därför väntas leda till förkortade handläggningstider totalt sett. Endomarbehörighet innebär också en möjlighet till resursbesparing, eftersom färre domare behöver tas i anspråk vid prövningen.

Vi gör bedömningen att dessa fördelar måste vägas mot att prövningen av en ensam domare i någon mån blir mindre kvalificerad än när tre domare deltar i beslutet. Möjligheten bör dock endast få användas om frågan är enkel och prövningen utfaller till klagandens fördel. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv finns det, enligt vår bedömning, därmed inga risker förenade med att ett prövningstillstånd skulle kunna komma att beviljas felaktigt, eftersom målet kommer att prövas av fullsuttet rätt vid det slutliga avgörandet.⁷⁶

Möjligheten till endomarbehörighet vid avgörande av prövningstillståndsfrågan har också övervägts för Migrationsöverdomstolen. Mot bakgrund av att den domstolen är en renodlad prejudikatinstans med den huvudsakliga uppgiften att meddela vägledande avgöranden gjorde regeringen bedömningen att en sådan ordning inte vore lämplig.⁷⁷ I avsnitt 4.6.3 har vi föreslagit att dispensgrunderna för prövningstillstånd i mål enligt miljöbalken och plan- och bygglagen som har inletts i en kommun eller förvaltningsmyndighet ska ändras. Det kan därmed ifrågasättas om dessa mål bör omfattas av möjlighet att meddela prövningstillstånd. En förutsättning för att det ska kunna vara möjligt att meddela prövningstillstånd i dessa mål är om det finns prejudikatskäl eller synnerliga skäl. Vi gör bedömningen att det inte helt kan uteslutas att det kan finnas mål där det är uppenbart att ett grovt rättegångsfel har begåtts, till exempel att ett föreläggande om vite inte har delgetts en part. Det kan således inte uteslutas att endomarbehörigheten skulle kunna komma att tillämpas även för de mål där Mark- och miljööverdomstolen är renodlad pre-

⁷⁵ Se prop. 2017/18:279 s. 28.

⁷⁶ Se prop. 2017/18:279 s. 28.

⁷⁷ Se prop. 2017/18:279 s. 29.

judikatinstans. I denna del gör vi således en annan bedömning än den som gjordes för Migrationsöverdomstolen.

Sammantaget gör vi bedömningen att övervägande skäl talar för att det, på motsvarande sätt som i hovrätten i övrigt samt i kammarrett, bör införas en endomarbehörighet för Mark- och miljööverdomstolen vid meddelande av prövningstillstånd om frågan inte är begränsad på sätt som i 49 kap. 14 a § första stycket rättegångsbalken, och frågan är enkel. Förslaget bör genomföras genom att en ändring görs i 2 kap. 10 § andra stycket lagen om mark- och miljödomstolar.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 2 kap. 10 § andra stycket lagen om mark- och miljödomstolar.

5 Rätten att överklaga beslut och domar inom mark- och miljörättsområdet m.m.

5.1 Kapitlets innehåll

I det här kapitlet beskriver vi inledningsvis vårt uppdrag i relation till frågan om rätten att överklaga beslut och domar på mark- och miljöområdet samt därmed sammanhängande frågor. Därefter redogör vi för nuvarande bestämmelser. Vi beskriver också hur motsvarande regelverk ser ut i Danmark och Finland. Därefter beskriver vi de utmaningar vi har identifierat i relation till dessa frågor. Vi beskriver också förslag som har lämnats av tidigare utredningar. Avslutningsvis redogör vi för våra överväganden och förslag.

5.2 Vårt uppdrag i denna del

Av våra tilläggsdirektiv framgår att vi ska utreda om kretsen som får överklaga domar och beslut enligt miljöbalken och andra domar eller beslut än sådana som följer av miljöbalken och som överprövas av mark- och miljödomstol kan och bör minskas. Vi ska också utreda vilka som ska anses ha klagorätt över beslut om detaljplan enligt plan- och bygglagen. Slutligen ska vi undersöka om det på annat sätt än att minska kretsen klagoberättigade går att minska antalet överklaganden.¹ Mot bakgrund av den sistnämnda uppgiften undersöker vi i detta avsnitt också frågor om krav på utformning av ett överklagande samt prövningsramens omfattning vid ett överklagande till mark- och miljödomstol eller Mark- och miljööverdomstolen.

¹ Se dir. 2025:2 s. 3–5.

5.3 Gällande rätt och kort historisk tillbakablick

5.3.1 Inledning

Tillgång till rättslig prövning en central del av rättssystemet och begränsningar av möjligheten att överklaga ska vara förenliga med grundläggande rättsliga principer samt EU-rätt och internationell rätt, bl.a. Århuskonventionen.² Frågan om vem som har behörighet att överklaga ett beslut och delta i beslutsprocesser är viktig, inte enbart för den som deltar i processen fram till beslut, utan även för att beslutet ska bli korrekt.

I avsnitt 3.3 har vi beskrivit regelverket för nuvarande instansordning för beslut om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet enligt miljöbalken, beslut om detaljplan, områdesbestämmelser, lov, förhandsbesked, start- respektive slutbesked enligt plan- och bygglagen samt beslut om fastighetsbildning enligt fastighetsbildningslagen. I samma avsnitt har vi också redovisat tillgänglig statistik för sådan prövning vid länsstyrelse, mark- och miljödomstol, Mark- och miljööverdomstolen och Högsta domstolen. Vi har också beskrivit det internationella regelverket avseende rätten till överprövning av domstol.

I detta avsnitt fördjupar vi beskrivningen av regelverket för enskilda och organisationers rätt att överklaga sådana beslut på mark- och miljöområdet både inom internationell och nationell rätt samt vilka formella samt processuella krav på ett överklagande som finns på området. I anslutning till beskrivningen av regelverken gör vi också en kort historisk tillbakablick över regleringen.

Innan vi går in på beskrivningen vill vi bara kort redogöra för tre termer som ofta förekommer i dessa sammanhang. Det handlar om termerna talerätt, klagorätt och överklagbarhet. Termen överklagbarhet kopplar till en aktuell dom eller beslut, dvs. frågan om domen eller beslutet ska gå att överklaga. I exempelvis 13 kap. plan- och bygglagen finns en tydlig uppräkningslista av vilka beslut enligt lagen som är överklagbara och vilka som inte är överklagbara. Vi kan se att en motsvarande tydlig reglering inte finns i miljöbalken för enskilda. Däremot finns en sådan uppräkningslista i förhållande till organisationer i 16 kap. 13 § miljöbalken.

² Se dir. 2025:2 s. 5.

Termen talerätt avser rätten att föra talan, dvs. att initiera en rättslig process. Termen klagorätt är en specifik form av talerätt som avser rätten att klaga på en viss dom eller ett visst beslut till en högre instans. Utifrån hur våra direktiv är formulerade begränsar vi i huvudsak oss i detta avsnitt till en beskrivning av klagorätten enligt internationell rätt och enligt miljöbalken, plan- och bygglagen respektive fastighetsbildningslagen. I de fall där vi återger praxis eller internationell rätt kommer vi att använda de termer som används där.

5.3.2 EU-rätt och internationell rätt

Rättigheten att överklaga domar och beslut vilar på grundläggande rättsprinciper inom unionsrätten, vilka kommer till uttryck i EU:s grundfördrag, Århuskonventionen, samt i relevanta bestämmelser inom EU:s sekundärrätt, såsom MKB- och SMB-direktivet. Tillsammans utgör dessa rättskällor en normativ grund för att säkerställa att enskilda, civilsamhället och andra berörda aktörer har möjlighet att utkräva ansvar och rättslig kontroll över beslut som påverkar miljön. Det är på så sätt centralt i EU-rätten att allmänheten ges möjlighet till rättslig prövning när deras rättigheter enligt unionsrätten påverkas på nationell nivå.

EU-domstolen har genom ett antal principiellt betydelsefulla rättsfall preciserat de skyldigheter som följer av unionsrätten avseende möjligheten till rättslig överprövning i miljörelaterade sammanhang. Av dessa framgår att det åligger de nationella domstolarna att, så långt det är rättsligt möjligt, tolka den nationella lagstiftningen i ljuset av de mål och principer som fastställs i Århuskonventionen.³

Århuskonventionen

Vi har presenterat Århuskonventionen på ett översiktligt plan i avsnitt 3.3.4. I detta kapitel vill vi återkomma till de delar som kopplar till frågan om rätten att överklaga beslut som påverkar miljön. Inledningsvis vill vi påminna om att Århuskonventionen inte innehåller någon uttrycklig definition av termen ”miljö”. I artikel 2.3 finns däremot en definition av termen miljöinformation. Definitionen är inte

³ Se exv. EU-domstolens dom den 8 mars 2011 i mål C-240/09 p. 50.

uttömmande. Termen delas dock upp i tre kategorier, där varje kategori innehåller en lista av exempel.

- a) Tillståndet för olika delar av miljön, såsom luft och atmosfär, vatten, jord, mark, landskap och naturområden, biologisk mångfald och dess delar, samspelet mellan dessa delar.
- b) Faktorer såsom substanser, energi, buller och strålning samt verksamheter eller åtgärder, inklusive förvaltningsåtgärder, miljöavtal, riktlinjer, lagstiftning, planer och program, som påverkar eller troligtvis påverkar de delar av miljön som anges i a, samt ekonomiska analyser som används i beslutsfattandet på miljöområdet.
- c) Tillståndet för människors hälsa och säkerhet, livsvillkor, kulturmiljöer och byggnadsverk, i den mån de påverkas eller kan påverkas av de faktorer, verksamheter eller åtgärder som avses i b.

Århuskonventionens efterlevnadskommitté har slagit fast att miljöinformation, enligt konventionens definition, omfattar bl.a. hyresavtal för mark som förvaltas av en statlig fond.⁴ Vidare omfattas även fristående regeringsdekret som rör markanvändning och planering, vilka utgör ”åtgärder” i konventionens mening.⁵ Dessutom ska finansieringsavtal som påverkar eller sannolikt påverkar miljöns beståndsdelar betraktas som innehållande miljöinformation, särskilt när de avser specifika miljöåtgärder såsom skydd av naturområden.⁶

Centralt för frågan om rätten att överklaga ett beslut är artikel 9 i konventionen. Artikeln tydliggör att rättslig prövning inte enbart är ett självständigt rättsinstrument, utan även ett medel som förstärker och understödjer övriga rättigheter och skyldigheter inom ramen för konventionen och i förlängningen nationell såväl som EU-rättsordningens miljölagstiftning.

- Artikel 9.1 reglerar den självständiga rätten till rättslig prövning i samband med nekad eller begränsad tillgång till miljöinformation.
- Artikel 9.2 behandlar rätten att överklaga beslut relaterade till deltagande i beslutsprocesser för specifika verksamheter med betydande miljöpåverkan och syftar till att garantera att allmän-

⁴ Se ACCC/C/2008/30 (Moldovien), ECE/MP.PP/C.1/2009/6/Add.3, p. 29.

⁵ Se ACCC/C/2004/08 (Armenien) ECE/MP.PP/C.1/2006/2/Add.1, p. 20.

⁶ Se ACCC/C/2007/21 (Europeiska gemenskapen) ECE/MP.PP/C.1/2009/2/Add.1, p. 30 (b), se även NJA 2020 s. 641 (”Snäckan 8”).

heten har möjlighet att utöva inflytande över miljörelaterade beslut.

- Artikel 9.3 omfattar möjligheten att initiera rättsliga förfaranden mot handlingar eller underlåtelser som innebär överträdelser av miljölagstiftningen i bredare bemärkelse. Denna bestämmelse utvidgar rätten till rättslig kontroll till att omfatta generella miljö-rättsliga överträdelser, oavsett om de är kopplade till specifika beslut eller informationsfrågor.
- Artikel 9.4 reglerar de praktiska aspekterna av rättslig prövning, inklusive krav på effektiva rättsmedel, rimliga tidsramar och överkomliga kostnader för förfarandena som omfattas av de föregående punkterna. Syftet är att säkerställa att rättslig prövning inte bara är formellt tillgänglig, utan även reellt möjlig att utnyttja.

Det är i synnerhet artiklarna 9.2 och 9.3 i Århuskonventionen som är relevanta avseende överprövning och möjligheterna att överklaga ett beslut. Artikel 9.2 föreskriver att den berörda allmänheten ska ges möjlighet att få såväl den materiella som den formella lagenligheten av ett beslut, en åtgärd eller en underlåtenhet prövad. Bestämmelsen är tillämplig på beslut som avser tillståndsgivning för större industrianläggningar, energiproduktion och liknande verksamheter som anges i bilaga I till konventionen. Artikel 9.2 har inom unionsrätten bl.a. genomförts genom artikel 11 i MKB-direktivet.

Artikel 9.3 har ett vidare tillämpningsområde och stadgar att allmänheten ska ha rätt att få åtgärder och underlåtenheter från såväl enskilda som myndigheter, vilka strider mot nationell miljölagstiftning, prövade antingen rättsligt eller genom administrativa förfaranden. Till skillnad från artikel 9.2 innehåller denna bestämmelse ingen begränsning till specifika typer av verksamheter eller åtgärder.

Centrala termer och uttryck för artikel 9 definieras i konventionens artikel 2. Där återfinns bl.a. termen *allmänhet* och uttrycket *berörd allmänhet*. Med termen allmänhet avses en eller flera fysiska eller juridiska personer och, i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis, föreningar, organisationer eller grupper bestående av fysiska eller juridiska personer. Med uttrycket "berörd allmänhet" avses den allmänhet som berörs eller kan beröras av eller som har intresse av ett beslut på miljöområdet. Uttrycket "berörd allmänhet" inkluderar, enligt artikel 2.5, även icke-statliga organisationer

som främjar miljöskydd och som uppfyller de krav som uppställs i nationell rätt.

Artikel 9.3 i konventionen innehåller två led. Enligt det första får en konventionspart sätta upp kriterier för vilka som har rätt att få tillgång till rättslig prövning enligt artikeln. Dessa kriterier måste enligt allmänna traktaträttsliga tolkningsprinciper vara förenliga med konventionens syfte. I det andra ledet framgår omfattningen av klagorätten som omfattar handlingar och underlåtenheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen.

Vad gäller frågan om vilka som ska ha rätt att överklaga beslut enligt artikel 9.3 ger konventionen en ganska stor flexibilitet till konventionens parter att bestämma detta. Kriterier får dock inte uppställas som i praktiken hindrar alla eller i stort sett alla miljöorganisationer eller företrädare för allmänheten från att utmana myndigheters handling eller underlåtenhet som strider mot den nationella miljölagstiftningen.

EU har exempelvis i artikel 11 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1367/2006 av den 6 september 2006 om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på gemenskapens institutioner och organ ställt upp sådana kriterier för icke-statliga organisationer. För att anses behörig ska en sådan organisation uppfylla följande villkor. Den ska vara en oberoende och ideell juridisk person, etablerad i enlighet med en medlemsstats nationella lagstiftning eller praxis. Organisationens huvudsakliga syfte ska vara att främja miljöskydd inom ramen för miljörätten. Vidare ska organisationen ha existerat i mer än två år och under denna tid bedrivit en aktiv verksamhet i enlighet med sitt angivna syfte. Slutligen ska den fråga som omprövningen avser ligga inom ramen för organisationens ändamål och verksamhetsområde. En icke-statlig organisation som uppfyller dessa kriterier har rätt att begära en intern omprövning av ett agerande av den gemenskapsinstitution eller det gemenskapsorgan som har vidtagit en förvaltningsåtgärd enligt miljörätten eller, i fråga om en påstådd förvaltningsförsummelse, borde ha vidtagit en sådan åtgärd.

Handlingar och underlåtelser omfattar även beslut av myndigheter. Enligt artikel 9.4 i Århuskonventionen ska tillgången till rättslig prövning, bl.a. i artikel 9.3, erbjuda tillräckliga och effektiva rätts-

medel, inbegripet förelägganden där så är lämpligt. Dessa rättsmedel ska vara objektiva, rättvisa, snabba och inte oöverkomligt kostsamma.

I artikel 3.2 i Århuskonventionen anges att tjänstemän och myndigheter ska bistå allmänheten och ge vägledning om tillgången till överprövning i miljöfrågor. Enligt artikel 9.5 ska allmänheten informeras om tillgången till domstolsprövning och parterna till konventionen ska överväga att införa lämpliga stödåtgärder som kan undanröja eller minska ekonomiska och andra hinder för utnyttjandet av tillgången till rättslig prövning.

EU-domstolens praxis om enskildas klagorätt

För enskilda personer måste kravet på att visa ett tillräckligt intresse eller att en rättighet har kränkts, som förutsättning för klagorätt, tolkas i ljuset av Århuskonventionens syfte att säkerställa bred tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor. Talerätten omfattar både processuella rättigheter, såsom allmänhetens rätt till deltagande enligt EU:s miljölagstiftning, och materiella rättigheter, exempelvis skyddet för människors hälsa och egendom.

Enligt artikel 2.4 i Århuskonventionen inkluderas även enskilda personer i termen allmänheten, då de spelar en viktig roll i arbetet med att bevara och förbättra miljön. Dock kan nationell lagstiftning begränsa rätten att väcka talan i domstol till situationer där ett tillräckligt intresse kan påvisas eller där en rättighet har kränkts. Detta innebär att tillgången till rättslig prövning kan inskränkas till fall där miljölagstiftningen inte enbart ålägger myndigheter skyldigheter, utan även tillerkänner enskilda rättigheter. Samtidigt har EU-domstolen i Janecek-målet fastställt att både fysiska och juridiska personer har rätt att åberopa EU:s miljölagstiftning när den syftar till att skydda människors hälsa i vid bemärkelse.⁷

Domstolen har tillika slagit fast att i samtliga fall där de åtgärder som krävs enligt direktiven om luftkvalitet och kvaliteten på dricksvatten – vars syfte är att skydda människors hälsa – inte har vidtagits och därmed hotar enskildas hälsa, har enskilda rätt att åberopa de tvingande bestämmelserna i dessa direktiv (se domen av den 30 maj 1991 i det ovannämnda målet C-361/88, kommissionen mot Tyskland och domen

⁷ Se EU-domstolens dom den 25 juli 2008 i mål C-237/07 p. 39 och den 26 maj 2011 i mål C-165-167/09 p. 94 och 104.

av den 17 oktober 1991 i det ovannämnda målet C-59/89, kommissionen mot Tyskland).⁸

Enligt EU-kommissionen kan de rättsliga resonemang som fördes i Janecek-målet ha relevans även utanför lagstiftningen om luftkvalitet och dricksvatten, och därmed få bredare tillämpning inom mark- och miljörätten, i och med att skydd av hälsa är en integrerad del i flera av de mest betydelsefulla EU-direktiven, såsom ramdirektivet för avfall och vattendirektivet.⁹

I det så kallade Kraaijeveld-målet slog EU-domstolen fast att processuella rättigheter är avgörande för att säkerställa ett effektivt genomförande av EU:s miljölagstiftning. Domstolen betonade att direktivens rättsverkan skulle försvagas om enskilda inte tilläts åberopa dem inför domstol.¹⁰

Inom EU:s miljölagstiftning föreskrivs ofta krav på offentligt samråd under beslutsprocessen, vilket medför deltaganderättigheter för allmänheten. Rätten att överklaga beslut, handlingar eller underlåtelser som rör verksamheter där allmänhetens deltagande krävs, grundas på artikel 9.2 i Århuskonventionen. Enligt artikel 9.2 ska det finnas möjlighet till prövning av beslutets materiella eller formella giltighet genom domstol eller annat oberoende och opartiskt organ, i enlighet med bestämmelserna om allmänhetens deltagande i artikel 6.

Eftersom artikel 9.2 i Århuskonventionen hänvisar till situationer där allmänhetens deltagande enligt artikel 6 är tillämpligt, är medlemsstaterna förpliktade att tillhandahålla rättsliga prövningsmöjligheter. Detta innebär att det måste finnas ett system för domstolsprövning när skyldigheten att involvera allmänheten i beslutsprocesser enligt artikel 6 aktualiseras.¹¹

I målet Djurgården–Lilla Värtan fastslog EU-domstolen att medlemsstaterna inte får begränsa rätten att överklaga beslut från offentliga myndigheter till endast de personer som deltagit i det föregående administrativa förfarandet. Domstolen betonade att beslutsprocesser inom miljöområdet har ett annat syfte än många andra rättsliga förfaranden. Enskilda och organisationer ska därför ha rätt att föra talan

⁸ Se EU-domstolens dom den 25 juli 2008 i mål C-237/07 p. 38.

⁹ Se Kommissionens tillkännagivande om tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (2017/C 275/01) p. 52.

¹⁰ Se EU-domstolens dom den 24 oktober 1996 i mål C-72/95 p. 56.

¹¹ Se Kommissionens tillkännagivande om tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (2017/C 275/01) p. 68.

mot beslut som rör tillstånd för projekt, oavsett om de tidigare deltagit i processen som föregått beslutet.¹² Detta innebär att talerätten inte är beroende av tidigare medverkan i samråd eller tidigare instans prövning i relation till artikel 9.2 i Århuskonventionen.

EU-domstolens praxisutveckling går också att se i exempelvis artikel 25.1 i industriutsläppsdirektivet som nyligen reviderades och som numera tydliggör att talerätt i prövningsförfarandet inte ska vara beroende av den roll som medlemmen av den berörda allmänheten hade under en deltagande fas i beslutsförfarandena.

Avseende frågan om enskilda som är berörda får återropa allmänna intressen har EU-domstolen i flera avgöranden tydliggjort att enskilda har rätt att återropa bestämmelser i EU:s miljölagstiftning, särskilt när dessa syftar till att skydda grundläggande rättigheter såsom hälsa och miljö. Domstolen har understrukit att det vore oförenligt med den rättsverkan som artikel 288 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt tillerkänner direktiv, att i princip utesluta berörda personer från möjligheten att återropa de skyldigheter som följer av ett direktiv. Denna princip bekräftar att direktivens bindande karaktär även omfattar enskildas rätt att göra gällande deras innehåll inför nationella domstolar.

EU-domstolen praxis om organisationers klagorätt

Vissa icke-statliga organisationer har enligt både Århuskonventionen (artiklarna 2.5 och 9.2) och EU:s miljölagstiftning en särskild rätt att väcka talan i domstol, s.k. talerätt de lege, i ärenden som rör beslut, handlingar eller underlåtelse från offentliga myndigheter inom mark- och miljörättsområdet. Denna rätt finns exempelvis inom unionsrätten när den kräver allmänhetens deltagande inför beslut i ärendet, såsom i exempelvis MKB- eller SMB-direktiven, men även i senare rättsakter som kritiska råmaterialakten¹³ och förordning om netto-nollindustri.¹⁴

¹² Se EU-domstolens dom den 15 oktober 2009 i mål C-263/08 p. 38 och 39.

¹³ Se Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1252 av den 11 april 2024 om inrättande av en ram för säkerställande av trygg och hållbar försörjning av kritiska råmaterial och om ändring av förordningarna (EU) nr 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1724 och (EU) 2019/1020.

¹⁴ Se Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1735 av den 13 juni 2024 om inrättande av en åtgärdsram för att stärka Europas ekosystem för tillverkning av nettonollteknik och om ändring av förordning (EU) 2018/1724.

EU-domstolen har fastslagit att organisationer har rätt att åberopa överträdelse av både unionsrättsliga och nationella bestämmelser som omfattar allmänna intressen, såsom miljön.¹⁵ Domstolen har vidare konstaterat att miljöorganisationer spelar en central roll i miljöskyddet. Detta överensstämmer med skäl 7, 13 och 18 i Århuskonventionen. För att kunna uppfylla denna uppgift måste dessa organisationer ges möjlighet att delta i beslutsprocesser och att få tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor. Nationella bestämmelser måste på så sätt säkerställa en omfattande tillgång till rättslig prövning för organisationer i syfte att säkerställa ett effektivt rättsskydd. Medlemsstaterna får därför inte införa bestämmelser som riskerar att urholka de rättigheter om att väcka talan som organisationer på mark- och miljöområdet har enligt unionsrätten.¹⁶

EU-domstolen har, i ljuset av att artikel 9.3 i Århuskonventionen inte bedöms ha direkt effekt, fastslagit att nationella domstolar har en skyldighet att, inom ramen för nationell rätt, tolka processuella bestämmelser i enlighet med de mål som fastställs i artikel 9.3 i Århuskonventionen. Denna skyldighet omfattar särskilt de rättsliga villkor som reglerar möjligheten att initiera domstolsprövning eller administrativa överklaganden. Domstolen har betonat att en sådan konform tolkning främjar det övergripande unionsrättsliga målet att säkerställa ett effektivt rättsskydd för organisationer på mark- och miljöområdet, särskilt i fall där beslut potentiellt strider mot EU:s miljölagstiftning. Beslut som rör EU:s miljölagstiftning som har direkt verkan, samt nationell lagstiftning som genomför unionsrätten avseende exempelvis biologisk mångfald och hotade arter är överklagbara för organisationer för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd av unionsrättens rättigheter.¹⁷ Organisationer måste kunna åberopa överträdelse av miljöbestämmelser som skyddar allmänintresset. Att neka dem denna möjlighet skulle strida mot konventionens syfte och unionsrättens principer.¹⁸ Vidare har domstolen klargjort att även om nationell lagstiftning kan begränsa enskildas rätt att åberopa vissa bestämmelser, får sådana begränsningar inte tillämpas på organisationer inom miljöområdet i bred mening. Organisationer har därför rätt att väcka talan och bestrida beslut, hand-

¹⁵ Se EU-domstolens dom den 12 maj 2011 i mål C-115/09 p. 50 och 59.

¹⁶ Se EU-domstolens dom den 15 oktober 2009 i mål C-263/08 p. 45.

¹⁷ Se EU-domstolens dom den 8 mars 2011 i mål C-240/09 p. 51 och 52.

¹⁸ Se EU-domstolens dom den 12 maj 2011 i mål C-115/09 p. 45 och 46.

lingar eller underlåtenheter som påverkar miljön, även utan direkt påverkan av beslutet.¹⁹

Domstolen har klargjort att när en medlemsstat fastställer processuella regler för talan enligt artikel 9.3 i Århuskonventionen, och dessa regler avser utövandet av miljöorganisationers rättigheter, innebär detta ett genomförande av unionsrätten i den mening som avses i artikel 51.1 i EU-stadgan. Medlemsstaten är därmed skyldig att säkerställa att rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 47 i stadgan iakttas.²⁰

Kriterier eller begränsningar får därmed inte frånta organisationer på mark- och miljöområdet att få fastställt huruvida bestämmelser i unionens miljö rätt har iakttagits eftersom sådana föreningar har till syfte att tillvarata allmänintresset.²¹

Nationella domstolar ska därför i möjligaste mån tolka de processrättsliga bestämmelserna om de villkor som ska vara uppfyllda för att en talan ska kunna väckas i enlighet med såväl syftet med artikel 9.3 i Århuskonventionen som målet att säkerställa ett effektivt domstolskydd.²² Kan inte en sådan konform tolkning genomföras ska varje nationell domstol underlåta att tillämpa varje nationell bestämmelse som strider mot en unionsbestämmelse som har direkt effekt.²³

Domstolen har även prövat frågan om aktivitetskrav får ställas på organisationer och om de måste ha deltagit i beslutsprocessen innan beslut i ärendet för att få överklaga. Enligt EU-domstolens tolkning av artikel 9.2 i Århuskonventionen är det inte tillåtet för medlemsstaterna att begränsa rätten till domstolsprövning för icke-statliga organisationer på mark- och miljöområdet enbart på grund av att de inte deltagit i det administrativa förfarandet som föregick det överklagade beslutet. En sådan begränsning strider mot konventionens syfte, såvida organisationerna inte rimligen kan klandras för att ha avstått från deltagande.²⁴

I ärenden som omfattas av artikel 9.3 i Århuskonventionen får däremot medlemsstaterna ställa krav på deltagande i det förberedande

¹⁹ Se EU-domstolens dom den 12 maj 2011 i mål C-115/09 p. 40 och 42.

²⁰ Se exv. EU-domstolens dom den 20 december 2017 i mål C-664/15 p. 44 och 87 och den 8 november 2022 i mål C-873/19 p. 66.

²¹ Se exv. EU-domstolens dom den 20 december 2017 i mål C-664/15 p. 47 och den 8 november 2022 i mål C-873/19 p. 68.

²² Se exv. EU-domstolens dom den 8 november 2022 i mål C-873/19 p. 75.

²³ Se exv. EU-domstolens dom den 8 november 2022 i mål C-873/19 p. 77.

²⁴ Se EU-domstolens dom den 15 oktober 2009 i mål C-263/08 p. 38 och 39.

förfarandet som villkor för att ett överklagande ska tas upp till prövning, under förutsättning att det inte föreligger omständigheter som gör att klaganden inte rimligen kan klandras för sin uteblivna medverkan.²⁵ Ett aktivitetsvillkor inom ramen för artikel 9.3 äventyrar nämligen inte rättigheten att överklaga, utan det införs endast ytterligare en etapp i förfarandet för att tillvarata denna rättighet.²⁶

Ett aktivitetskrav har på så sätt ansetts proportionerligt under förutsättning att det inte tillämpas i situationer där klaganden inte rimligen kan hållas ansvarig för sin utevaro från beslutsprocessen, och att en bedömning sker med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.²⁷ Om klaganden, enligt EU-domstolen, har framfört sina invändningar i rätt tid under det administrativa förfarandet kan det möjliggöra att det snabbare identifieras vilka tvistefrågorna som finns och om möjligt lösa dem under det administrativa förfarandet i stället för att överklaga senare beslut.²⁸ I och med detta kan skyldigheten att delta i beslutsprocessen avlasta domstolarna från tvister som kan avgöras direkt vid den berörda förvaltningsmyndigheten.²⁹ På så sätt kan en preklusionsregel i detta fall främja syftet med artikel 9.3 i Århuskonventionen genom att tillhandahålla effektiva rättsliga mekanismer inom ramen för beslutsprocessen.³⁰

5.3.3 Nationell rätt

Inledning

En överklagandemöjlighet på mark- och miljöområdet finns i grunden för den som påverkas av ett beslut, såsom den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden, enskilda berörda (t.ex. närboende) och organisationer. Även myndigheter har i viss utsträckning rätt att överklaga sådana beslut. I vårt betänkande *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess* behandlade vi myndigheternas deltagande i beslutsprocesser på miljöområdet.³¹ Vi kommer därför inte att ytterligare behandla deras tale- eller klagorätt i detta betänkande.

²⁵ Se EU-domstolens dom den 14 januari 2021 i mål C-826/18 p. 69.

²⁶ Se EU-domstolens dom den 14 januari 2021 i mål C-826/18 p. 66.

²⁷ Se EU-domstolens dom den 14 januari 2021 i mål C-826/18 p. 67.

²⁸ Se EU-domstolens dom den 14 januari 2021 i mål C-826/18 p. 63.

²⁹ Se EU-domstolens dom den 27 september 2017 i mål C-73/16 p. 67.

³⁰ Se EU-domstolens dom den 20 december 2017 i mål C-664/15 p. 89.

³¹ Se SOU 2024:98 s. 932–934 och 943–947.

Vi noterar att utredningsdirektiven i fråga om att överklaga beslut fokuserar på möjligheten att överklaga ett beslut fattat av en förvaltningsmyndighet till en mark- och miljödomstol. EU-rättsligt sett är utgångspunkten att rättigheten att få klaga på ett beslut på mark- och miljöområdet ska tillgodoses genom tillgång till nationella domstolar. I och med att mark- och miljödomstolarna när det gäller bl.a. A-mål och tillståndsprövning av vattenverksamheter är första instans i den svenska instansordningen tillgodoses rättigheten i dessa ärenden genom möjligheten att kunna överklaga domarna till Mark- och miljööverdomstolen.

Miljöbalken – Enskilda

I 16 kap. 12 § miljöbalken regleras rätten att överklaga för bl.a. sökanden, enskilda sakägare och övriga berörda parter, lokala arbetstagarorganisationer och centrala arbetstagarorganisationer. I det följande kommer vi att närmare redogöra för enskildas rätt att överklaga. Det uttrycks i bestämmelsen att överklagbara domar och beslut får överklagas av *den som domen eller beslutet angår, om avgörandet har gått honom eller henne emot*. Bestämmelsen om klagorätt i denna del överensstämmer med motsvarande bestämmelser i 36 § lagen om domstolsärenden, 42 § förvaltningslagen och 33 § förvaltningsprocesslagen.

Vem som är sökanden eller verksamhetsutövare är sällan svårt att avgöra. Svårare kan det vara att avgöra vilka som ska anses vara berörd, sakägare och övriga berörda. I förarbetena till miljöbalken anges att balken ska ha ett enhetligt sakägarbegrepp när det angår rätten att föra talan och att överklaga. Samtidigt konstateras att det är svårt, för att inte säga omöjligt, att ge en entydig definition av sakägarbegreppet.³² I förarbetena till miljöbalken anför följande.

Klart är dock att en person på ett mer konkret sätt måste vara berörd av ett beslut för att anses som sakägare. Ett annat ibland använt uttrycksätt är att beslutet antingen måste påverka vederbörandes rättsställning eller beröra ett intresse som på något sätt är erkänt av rättsordningen. Exempel på ett sådant erkännande är att det i en författning eller dess förarbeten anges att myndighetens prövning skall föregås av samråd med vissa intressenter eller, att i annat fall vissa intressenter skall be-

³² Se prop. 1997/98:45 del 1, s. 483.

aktas vid prövningen. Reglernas ändamål blir alltså styrande för vilka som anses som sakägare.³³

Vidare bör en anknytning som endast grundar sig på allemansrätt aldrig vara tillräcklig för att talerätt skall föreligga. Gällande sakägarbegrepp enligt miljöskyddslagen bör utgöra utgångspunkt. En generös tillämpning är således avsedd. Frågan får i övrigt överlämnas till rättstillämpningen i likhet med vad som gäller inom andra rättsområden.³⁴

Av praxis framgår vidare att rätten att vara part och att överklaga ska tillkomma varje person som kan tillfogas skada eller utsättas för annan olägenhet genom den verksamhet eller åtgärd som det ansöks om, om risken för skada eller olägenhet rör ett av rättsordningen skyddat intresse och inte är enbart teoretisk eller helt obetydlig.³⁵

Den överprövande myndigheten eller domstolen har en skyldighet att självmant utreda om en enskild är berörd av avgörandet på ett sådant sätt att det föreligger en rätt att överklaga. Det förekommer därför att en enskild kan få motta ett föreläggande om att ange skäl för varför klagorätt föreligger. Olägenheter som kan utgöra skäl för att klagorätt föreligger kan vara buller, störande ljus eller lukt m.m.

För vissa typer av verksamheter har det utvecklats en praxis för att kunna avgöra vilka som är sakägare och därmed har rätt att överklaga. I fråga om t.ex. vindkraftverk och täkter är det ofta avståndet från en enskilds bostadshus till platsen där verksamheten ska ske som avgör om en enskild har rätt att överklaga eller inte.³⁶

För att anses berörd enligt 16 kap. 12 § första stycket 1 miljöbalken ska klagorätten grundas på ett enskilt intresse. Det innebär att det ska vara förhållanden som berör en enskild fysisk eller juridisk persons intressen. Ofta kan en klagorätt kopplas till att en enskild bor eller äger en fastighet i anslutning till den verksamhet eller åtgärd som det överklagade beslutet rör. Det kan även vara fråga om att en enskild driver en verksamhet som på något sätt berörs av den aktuella verksamheten eller åtgärden.

Högsta domstolen har anfört att det krav på fastighetsanknytning som gällde enligt vattenlagen inte längre borde upprätthållas, men att den praktiska betydelsen av detta inte är så stor eftersom

³³ Se prop. 1997/98:45 del 1, s. 483.

³⁴ Se prop. 1997/98:45 del 1, s. 486.

³⁵ Se NJA 2004 s. 590 I och II.

³⁶ Se exv. MÖD:s avgörande den 16 juni 2015 i mål nr M 2161-15.

en risk för skada eller olägenhet av en vattenverksamhet normalt torde förutsätta en viss anknytning till en fastighet som berörs av verksamheten.³⁷

En enskild som grundar sin klagorätt på ett enskilt intresse får anföra skäl för sitt överklagande som utgör ett allmänt intresse. Det innebär att en närboende till en verksamhet, som därmed anses ha klagorätt, kan t.ex. anföra att en verksamhet inte ska tillåtas på grund av förekomst av en art som skulle påverkas på ett sätt som inte skulle vara förenligt med artskyddsförordningen. Det är samtidigt inte ovanligt att enskilda och allmänna miljöintressen sammanfaller. Enbart ett allmänt intresse kan däremot inte grunda klagorätt för en enskild, som därmed inte kan agera som företrädare för allmänna intressen såsom naturskydd.³⁸ Det gäller bl.a. beslut om strandskyddsdispens, landskapsbildsförordnanden, samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, vilthägn och Natura 2000-tillstånd, även om det finns vissa undantag.³⁹ Århuskonventionens krav medför dock att enskilda som är berörda av ett beslut avseende en viss verksamhet eller åtgärd måste kunna komma till tals i något sammanhang där de frågor som har betydelse för deras rättsställning prövas. Om en sådan prövning kan komma till stånd på annat sätt, t.ex. inom ramen för sedvanlig tillsynsverksamhet, är detta normalt tillräckligt för att Århuskonventionens krav på prövning ska anses uppfyllt.⁴⁰

När det bedöms om ett beslut eller dom omfattas av enskildas klagorätt hänvisas ofta till förvaltningslagens bestämmelser och praxis. I förarbetena till 41 § förvaltningslagen finns en beskrivning av praxis och avgörande för bedömningen av om ett beslut är överklagbart är dess rättsliga och faktiska verkningar för den enskilde samt dennes behov av rättskydd.⁴¹ Det krävs dock inte att beslutet har rättsverkan för att det ska vara överklagbart – det är tillräckligt att det är utformat på ett sätt som är ägnat att uppfattas som bindande och därmed kan få verkan enligt sitt innehåll trots att det inte har en rättslig verkan. Det måste vara fråga om påverkan av någor-

³⁷ Se exv. NJA 2004 s. 590 och NJA 2012 s. 921 ("Taggen Vindpark").

³⁸ Se prop. 1997/98:45 del 1, s. 486.

³⁹ Se Bengtsson m.fl., Miljöbalk (22 maj 2025, Version 24, JUNO), kommentaren till 16 kap. 12 §.

⁴⁰ Se bl.a. MÖD 2015:8 och MÖD:s dom den 11 december 2017 i mål nr M 6621-17.

⁴¹ Se prop. 2016/17:180 s. 248–260 och s. 332 och 333 samt SOU 2010:29 s. 611–641.

lunda kvalificerat slag.⁴² Högsta förvaltningsdomstolen har även fördjudat praxis efter att nuvarande förvaltningslag trädde i kraft.⁴³

Inom ramen för miljöbalken är beslut av myndigheter att inte vidta tillsynsåtgärder efter klagomål (s.k. noll-beslut) som huvudregel överklagbara och kan överklagas av den som påverkas av verksamheten som klagomålet avser, vilket ibland även betecknas som passivitetstalan.⁴⁴ Enskilda med klagorätt saknar rätt att överklaga en tillståndsmyndighets beslut att inte återkalla tillstånd eller ompröva villkor för en verksamhet som bedrivs enligt ett lagakraftvunnet tillstånd, när ärendet inte har initierats hos tillståndsmyndigheten av tillsynsmyndigheten med anledning av enskilds klagomål.⁴⁵

Miljöbalken – organisationer

I 16 kap. 13 § miljöbalken regleras ideella organisationers rätt att överklaga. Bestämmelsen innebär att organisationerna har rätt att överklaga överklagbara domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt miljöbalken, men också beslut om upphävande av skydd av områden enligt 7 kap. eller om tillsyn enligt 10 kap. miljöbalken eller i sådana frågor enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken.

Bestämmelsen innehåller även vissa kriterier som en organisation ska uppfylla för att få överklaga. Det ska vara en ideell förening eller en annan juridisk person som

1. har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen,
2. inte är vinstdrivande,
3. har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år, och
4. har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd.

⁴² Se även Lundmark & Säfsten, Förvaltningslagen (22 sep. 2025, JUNO), kommentaren till 41 §.

⁴³ Se exv. HFD 2017 ref. 37, HFD 2019 ref. 17, HFD 2019 ref. 21, HFD 2020 ref. 12, HFD 2020 not. 33, HFD 2022 ref. 31 och HFD 2024 ref. 1.

⁴⁴ Se MÖD 2000:43, MÖD 2004:31 och MÖD 2011:46.

⁴⁵ Se MÖD 2011:46 och MÖD:s dom den 28 maj 2021 i mål nr M 4806-20.

I 16 kap. 14 § miljöbalken finns en särskild bestämmelse om friluftsförbundens rätt att överklaga beslut i fråga om strandskydd.

Vad gäller kravet i 16 kap. 13 § första stycket punkten 1 miljöbalken om vilket ändamål miljöorganisationen ska ha anges i förarbetena till miljöbalken att det inte bör räcka att föreningen har miljö- eller naturvård inskrivet som en ändamålsbestämmelse i sina stadgar. Föreningen ska dessutom visa att den har varit verksam i Sverige för att tillgodose ändamålet.⁴⁶ Kravet att en förening ska ha till ändamål att arbeta för naturskydds- eller miljöskyddsintressen ska däremot inte tolkas så att annan verksamhet som föreningen bedriver vid sidan av miljö- eller naturvårdsarbetet diskvalificerar den som taleberättigad.⁴⁷ Däremot kan inte en organisation som har till syfte att främja naturskydds- och miljöintressen, men som samtidigt representerar ett konkurrerande exploateringsintresse anses uppfylla kravet på visst huvudsakligt ändamål. En organisation vars grundläggande syfte är att tillgodose sina medlemmars enskilda intressen, exempelvis fastighetsägarintressen, exploateringsintressen, ekonomiska eller politiska intressen, kommer inte i fråga för talerätt enligt den nu aktuella bestämmelsen även om en sådan organisation också har till ändamål att främja natur- och miljöskydd.⁴⁸ Högsta domstolen har fastställt att om en organisation uppfyller de kriterier som anges i 16 kap. 13 § miljöbalken, föreligger en presumtion för att den har rätt att överklaga. Om kriterierna däremot inte är uppfyllda i strikt mening, måste en helhetsbedömning göras utifrån samtliga relevanta omständigheter i det enskilda fallet. Kriterierna får därmed inte tolkas isolerat, utan ska förstås i ljuset av det övergripande syftet med bestämmelsen, att säkerställa att organisationer som faktiskt verkar för att tillvarata allmänna miljö- och naturskyddsintressen ges möjlighet att föra talan. Kriterierna fungerar således som vägledande hållpunkter i bedömningen, snarare än som absoluta krav med självständig uteslutande verkan. Enligt Högsta domstolen ska en generös bedömning av miljöorganisationernas rätt att överklaga göras i ljuset av en samlad bedömning av 16 kap. 12 och 13 §§ miljöbalken.⁴⁹ I och med att enskilda inte kan grunda sin klagorätt på allmänna intressen talar detta enligt domstolen för en generös bedömning av miljöorganisationernas rätt

⁴⁶ Se prop. 1997/98:45 del 2, s. 213.

⁴⁷ Se Wik, Miljöbalken (1998:808) kommentaren till 16 kap. 13 §, Karnov 2023-02-16 (JUNO).

⁴⁸ Se Bengtsson m.fl., Miljöbalken (22 maj 2025, Version 24, JUNO), kommentaren till 16 kap. 13 §.

⁴⁹ Se NJA 2012 s. 921 ("Taggen Vindpark").

att överklaga eftersom de i situationer där inga enskilda kan klaga kan företräda allmänna intressen.⁵⁰

Som ett exempel på en generös bedömning har Högsta domstolen prövat frågan om en organisation bildad 1968 för att främja bevarandet av Västerdalälven som vid bildandet hade tio medlemmar, och enligt senaste stämmoprotokoll deltog fem medlemmar vid årsstämman, hade talerätt. Organisationen hade under lång tid varit aktiv i miljöfrågor kopplade till älven och bl.a. lämnat synpunkter i lagstiftningsarbetet som ledde till förbud mot vattenkraft i älven, och länsstyrelsen hade bedömt att organisationen bör delta i samrådsförfarandet för aktuella projekt. Trots osäkerhet kring nuvarande medlemsantal bedömde Högsta domstolen att organisationen hade tillräcklig lokal förankring och kontinuerlig verksamhet för att representera ett allmänt miljöengagemang. Den uppfyller därmed kriterierna för att vara en miljöorganisation enligt 16 kap. 13 § miljöbalken och har därmed rätt att överklaga.⁵¹

Högsta domstolen har under 2025 bl.a. tagit ställning till om en organisation som har till huvudsakligt ändamål att skydda jordbruksmark från exploatering har rätt att överklaga ett beslut om detaljplan enligt 16 kap. 13 § miljöbalken. Högsta domstolen slog fast att intresset att skydda jordbruksmark kan anses som ett sådant miljöintresse som ska beaktas enligt Århuskonventionen och som därmed aktualiserar bestämmelserna om rätt till rättslig prövning av beslut som kan strida mot den nationella miljölagstiftningen i artikel 9.3 i konventionen. Slutsatsen innebär att en organisation som har till uppgift att skydda jordbruksmark från exploatering ska anses berörd och därmed ha klagorätt i frågor om beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, om beslutet aktualiserar hänsynstaganden som mer tydligt är relaterade till skyddet av jordbruksmark. Organisationen i det aktuella fallet bedömdes också uppfylla övriga kriterier för klagorätt i 16 kap. 13 § miljöbalken.⁵²

Mark- och miljööverdomstolen har prövat om ett s.k. byalag uppfyller kraven för att ha klagorätt enligt 16 kap. 13 § miljöbalken. Trots att föreningen har en naturvårdsgrupp och är aktiv i lokala frågor, framgår det av stadgarna att dess huvudsakliga syfte är att främja boendeförhållanden, trafiksäkerhet och trivsel inom området.

⁵⁰ Se NJA 2012 s. 921 ("Taggen Vindpark"), se även EU-domstolens dom den 12 maj 2011 i mål C115/09.

⁵¹ Se NJA 2020 s. 845 ("Kommittén Rädda Västerdalälven").

⁵² Se NJA 2025 s. 283 ("Detaljplanen i Borgholm").

Dessa ändamål bedömdes inte vara tillräckligt inriktade på att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen. Domstolen ansåg att föreningen varken har ett miljöinriktat huvudändamål eller företräder allmänhetens engagemang i miljö- eller kulturmiljöfrågor på det sätt som lagen kräver.⁵³

Klagorätten för miljöorganisationer gäller enligt 16 kap. 13 § första stycket miljöbalken överklagbara domar och beslut om tillstånd, godkännande och dispens, upphävande av skydd av områden enligt 7 kap. och beslut om tillsyn enligt 10 kap. miljöbalken. Rätten att överklaga gäller dock inte domar och beslut som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

Dessutom framgår att med domar och beslut om tillstånd, godkännande och dispens avses även överklagandet av ett villkor eller annan bestämmelse i domen och beslutet. Dessutom omfattas domar och beslut som avser prövning av exempelvis verksamhetens tillåtlighet, förlängning av arbets- eller igångsättningsstid, återkallelse av tillstånd, omprövning av tillstånd och villkor, samt omprövning av vattenverksamhet för moderna miljövillkor (16 kap. 13 § andra stycket MB).

Mark- och miljööverdomstolen, Högsta förvaltningsdomstolen och Högsta domstolen har prövat gränsdragningen som finns i 16 kap. 13 § miljöbalken avseende vilka beslut och domar som omfattas av miljöorganisationers klagorätt i ljuset av Århuskonventionens och EU-domstolens praxis.

Mark- och miljööverdomstolen har bl.a. prövat om tillsynsbeslut avseende skyddade arter, underlåtenheten att pröva om tillsynsåtgärder avseende skyddade arter krävdes samt beslutet att inte tillämpa miljöbalken utan skogsvårdslagen utgör sådana beslut som organisationer som omfattas av 16 kap. 13 § miljöbalken får överklaga och kommit fram till att en sådan klagorätt finns.⁵⁴

År 2025 genomfördes en ändring av möjligheten för miljöorganisationer att överklaga. Enligt nya 16 kap. 13 a § miljöbalken får en ideell förening eller annan juridisk person ges rätt att överklaga beslut som är överklagbara enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken, i de fall där tillsynsmyndigheten har gjort en bedömning av om en anmälningspliktig verksamhet eller åtgärd kan antas med-

⁵³ Se MÖD 2025:16.

⁵⁴ Se exv. MÖD 2012:47, MÖD 2012:48, MÖD 2013:6, MÖD 2014:30, MÖD 2015:17, MÖD 2020:45, MÖD 2021:11, MÖD 2025:17 och MÖD 2025:18.

föra en betydande miljöpåverkan. Vid prövningen av rätten att överklaga sådana beslut ska bestämmelserna i 16 kap. 13 § andra och tredje styckena miljöbalken tillämpas. Ändringen genomfördes med anledning av att MKB-direktivet anger att ett beslut om betydande miljöpåverkan omfattas av klagorätt enligt artikel 11.1 i MKB-direktivet.

Högsta förvaltningsdomstolen har tydliggjort att tillstånd enligt kulturmiljölagen omfattas av artikel 9.3 i Århuskonventionen. Trots att kulturmiljölagen saknar uttryckliga regler om klagorätt för ideella föreningar, fann domstolen att sådan rätt bör ges under motsvarande förutsättningar för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd. I ett annat mål prövades om en myndighets vägledning till en markägare utgjorde ett överklagbart beslut. Domstolen konstaterade att vägledningen, som innehöll icke-bindande råd enligt skogsvårdslagen, inte omfattades av artikel 9.3 eftersom ingen rättslig skyldighet för myndigheten förelåg. Även om åtgärden betraktades som ett förvaltningsbeslut enligt praxis, ansågs den inte omfattas av klagorätt då den saknade bindande verkan och lämnade utrymme för alternativa handlingssätt.⁵⁵

Högsta domstolen har i praxis betonat att artikel 9.3 i Århuskonventionen begränsar staters handlingsutrymme vid reglering av klagorätt. I ett avgörande rörande bygglov konstaterade domstolen att även om konventionsstater får uppställa nationella kriterier för klagorätt, kan det inte anses förenligt med konventionens syften att i praktiken utesluta miljöorganisationer från möjligheten att överklaga beslut som omfattas av artikeln. Domstolen slog fast att 42 § förvaltningslagen ska tolkas så att miljöorganisationer har klagorätt i fråga om bygglovsbeslut som aktualiserar miljö- och naturskyddsintressen. Av praxis framgår att i princip alla beslut där myndigheten ska beakta frågor inom mark- och miljörättsområdet, såsom rivningslov, omfattas av överklagbarhet.⁵⁶

Utöver vad som anges i lagtexten förutsätts att föreningen är parts- och processbehörig enligt 11 kap. 2 § rättegångsbalken. Den ska alltså kunna förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter – ha rättskapacitet – vilket för ideella föreningars del förutsätter att den

⁵⁵ Se exv. HFD 2014 ref. 8, HFD 2015 ref. 79, HFD 2018 ref. 7, HFD 2018 ref. 10, HFD 2019 ref. 17 och HFD 2020 ref. 12.

⁵⁶ Se exv. NJA 2020 s. 190 ("Bygglovet i Svarträ"), NJA 2020 s. 641 ("Snäckan 8") och NJA 2023 s. 883 ("Liljeholmsbadet" och "Kokhuset på Hällen").

har stadgar och styrelse. Det ska också finnas en behörig ställföreträdare som kan föra dess talan.⁵⁷

Plan- och bygglagen

Bestämmelser om rätten att överklaga beslut om detaljplan, områdesbestämmelser, lov, förhandsbesked, start- och slutbesked samt tillsynsbeslut enligt plan- och bygglagen är samlade i 13 kap. 8–15 §§ plan- och bygglagen. Grundregeln är att sådana beslut får överklagas av de som anges i 42 § förvaltningslagen (13 kap. 8 § PBL). Enligt 42 § förvaltningslagen får ett beslut överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. Rätten att överklaga enligt förvaltningslagen förutsätter att beslutet antingen påverkar personens rättsliga ställning eller rör ett intresse som på något sätt erkänts av rättsordningen. Det kan exempelvis vara fråga om att den beslutande myndigheten ska ta hänsyn till intresset vid sin materiella prövning av ärendet. I vissa fall har även den som har ett beaktansvärt intresse i saken fått överklaga beslutet. Avgörande för rätten att överklaga är med andra ord den effekt som beslutet får för klaganden.⁵⁸

Det är självklart att den som ansöker om lov har rätt att överklaga ett beslut från nämnden som innebär avslag. Enligt praxis har sökanden även rätt att överklaga ett beslut från länsstyrelsen som upphäver nämndens beslut att avvisa ett sent inkommit överklagande av ett beviljat lov.⁵⁹

Huvudregeln medför också att den som uppträder som anmälare i ett tillsynsärende och begär att en myndighet ska ingripa mot påtalade förhållanden inte enbart av det skälet är klagoberättigad. Skulle anmälarens personliga eller ekonomiska situation klart påverkas av att myndigheten inte ingriper kan klagorätt föreligga under förutsättning att rättsordningen på något sätt erkänt anmälarens intresse i saken.⁶⁰

Därutöver anses beslut enligt plan- och bygglagen angå ägare till fastigheter i nära grannskap, om de är särskilt berörda med hänsyn

⁵⁷ Se Bengtsson m.fl., Miljöbalken (22 maj 2025, Version 24, JUNO), kommentaren till 16 kap. 13 §.

⁵⁸ Se exv. NJA 2015 s. 976 ("Detaljplanen för Läraren 1"), NJA 2017 s. 421 ("Vägen till Sandviken"), HFD 2013 ref. 74 och HFD 2014 ref. 8.

⁵⁹ Se MÖD:s beslut den 22 oktober 2024 i mål nr ÖP 8336-23.

⁶⁰ Se HFD 2011 not. 93.

till arten och omfattningen av den aktuella åtgärden, natur- eller trafikförhållandena på platsen m.m.⁶¹

Även andra boende på en fastighet än ägaren har, om de berörs av beslutet, samma rätt som fastighetsägare att överklaga.⁶² I dessa fall är det dock inte ett tillräckligt skäl att den boende kommer att se byggnadsverket från bostaden.⁶³

En annan viktig utgångspunkt för vilka som har rätt att överklaga är att de avgränsas på huvudsakligen samma sätt i såväl plan-ärenden som ärenden om bygglov och marklov. Som framgår av kommentaren till 13 kap. 8 § plan- och bygglagen⁶⁴ har grundtanken genomgående varit att den krets som har rätt att föra plan- och lov-ärenden vidare till överprövning bör vara väl avgränsad och att den innefattar långt ifrån alla enskilda och sammanslutningar som bör ha möjlighet att utöva inflytande på den kommunala hanteringen av planfrågorna. Man skulle kort kunna uttrycka sig så att "samråds-kretsen" vid planläggning är större än "överklagandekretsen".

Sammanfattningsvis kan sägas att enligt fast praxis anses beslut avseende detaljplan angå ägare och vissa nyttjanderättshavare till de fastigheter som ligger inom planområdet eller som gränsar direkt till detta, medan beslut i fråga om lov anses beröra ägare till fastighet som direkt angränsar den fastighet som avses med lovet. Även om en gata eller väg skiljer klagandens fastighet från den i ärendet aktuella eller från planområdets gräns brukar en rätt att överklaga anses föreligga.

I 13 kap. 9 § plan- och bygglagen tydliggörs att enbart det förhållandet att någon har underrättats eller ska ha underrättats om ett beslut enligt plan- och bygglagen inte ger denne rätt att överklaga ett beslut. Vidare framgår av 13 kap. 10 § plan- och bygglagen att ett beslut som gäller staten i egenskap av fastighetsägare eller innehavare av en särskild rätt till en fastighet får överklagas av den statliga myndighet som förvaltar fastigheten. Av 13 kap. 14 § plan- och bygglagen framgår att beslut om lov eller förhandsbesked inom sådana skydds- eller säkerhetsområden som avses i 9 kap. 13 § plan- och bygglagen får överklagas av Transportstyrelsen, om beslutet rör en civil flygplats, Strålsäkerhetsmyndigheten, om beslutet rör en kärnkrafts-

⁶¹ Se bl.a. NJA 2017 s. 421 ("Vägen till Sandviken") och MÖD 2018:7.

⁶² Se MÖD:s dom den 12 november 2013 i mål nr P 4489-13.

⁶³ Se MÖD:s beslut den 19 juni 2025 i mål nr P 14857-24.

⁶⁴ Se Adolfsson m.fl., Plan- och bygglagen (12 dec. 2024, Version 13, JUNO) kommentaren till 13 kap. 8 §.

reaktor eller annan kärnteknisk anläggning, och i andra fall av Försvarsmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Startbesked får enligt 13 kap. 15 § plan- och bygglagen endast överklagas av sökanden eller anmälaren i ärendet.

Enligt plan- och bygglagen har vissa ideella föreningar och andra juridiska personer rätt att överklaga beslut som kan medföra betydande miljöpåverkan. Enligt 13 kap. 12 och 13 §§ plan- och bygglagen får de organisationer som enligt 16 kap. 13 § miljöbalken har rätt att överklaga vissa beslut. Det gäller

- beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, om genomförandet av planen kan antas medföra betydande miljöpåverkan enligt 4 kap. 34 § andra stycket, och
- beslut om bygglov eller positivt förhandsbesked för åtgärder som omfattas av 4 kap. 2 § första stycket 3 a, där en miljöbedömning krävs.

Klagorätten gäller i dessa fall inte beslut som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

Dessutom har enligt 13 kap. 13 § plan- och bygglagen ideella föreningar och andra juridiska personer som omfattas av 16 kap. 13 § miljöbalken, samt ideella föreningar enligt 16 kap. 14 § miljöbalken, rätt att överklaga beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan som innebär att ett område inte längre omfattas av strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken

Även om bestämmelserna om miljöorganisationers talerätt vid plan- och byggbeslut i 13 kap. 12 och 13 §§ plan- och bygglagen verkar uttömmande ska de inte förstås så.⁶⁵ Organisationer på mark- och miljöområdet kan också ha klagorätt enligt 13 kap. 8 § plan- och bygglagen och 42 § förvaltningslagen. Enligt praxis har de organisationer som uppfyller kriterierna i 16 kap. 13 § miljöbalken klagorätt i fråga om beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, om beslutet aktualiserar hänsynstaganden som mer tydligt är relaterade till miljön i bred bemärkelse.⁶⁶ Högsta domstolen har i de mål där frågan prövats hänvisat till artikel 9.3 i Århuskonventionen.

⁶⁵ Se exv. NJA 2020 s. 190 ("Bygglovet i Svartrå") och prop. 2020/21:174 s. 145.

⁶⁶ Se NJA 2023 s. 883 ("Liljeholmsbadet").

Bygglovsutredningen har analyserat klagorätten enligt plan- och bygglagen avseende beslut om lov.⁶⁷ Vi noterar att utredningen inte föreslog några ändringar av bestämmelserna i 13 kap. plan- och bygglagen om vem som har rätt att överklaga lov och förhandsbesked. Däremot ansåg utredningen att bestämmelserna bör bli föremål för framtida översyn med syftet att utreda hur artikel 9.3 i Århuskonventionen bör genomföras i plan- och bygglagen och även i svensk rätt i övrigt.⁶⁸

Fastighetsbildningslagen

Möjligheten att överklaga beslut i fastighetsmål regleras i 15 kap. fastighetsbildningslagen. Enligt exempelvis 15 kap. 3 § tredje stycket fastighetsbildningslagen får sakägare överklaga tillståndsbeslut och liknande beslut till mark- och miljödomstolen (se även 15 kap. 1 § FBL).

Den centrala termen i fastighetsbildningslagen för att ha rätt att överklaga är sakägare. Termen definieras inte, men återfinns på 112 ställen. Den centrala bestämmelsen återfinns i 4 kap. 11 § första stycket fastighetsbildningslagen. Enligt denna ska lantmäterimyndigheten utreda vilka som i egenskap av ägare till fastighet eller på annan grund är sakägare. Vid utredningen ska hänsyn tas till fastighetsbildningens art och förhållandena i övrigt. Förarbetena till fastighetsbildningslagen beskriver, precis som förarbetena till miljöbalken, att ärenden enligt lagen är komplexa och med tanke på de stora mångfald av ärenden som prövas enligt lagen är det inte möjligt att i lagtexten precisera sakägarbegreppets närmare innebörd utan det får utvecklas i praxis.⁶⁹

Att vara sakägare innebär främst en rätt att föra talan vid förrättnings och att använda sig av ordinära rättsmedel. Det medför även skyldigheter, såsom att svara för förrättningskostnader.

Frågan om vem som är sakägare enligt fastighetsbildningslagen har varit föremål för rättspraxis under lång tid. I ett sådant fall bedömdes Lantmäterimyndigheten inte tillräckligt ha utrett sakägarfrågan i en förrättning rörande fastighetsreglering. Detta ledde till att mark överfördes från en ovetande markägare. Beslutet undan-

⁶⁷ Se SOU 2021:47 s. 440–457.

⁶⁸ Se SOU 2021:47 s. 832–837.

⁶⁹ Se prop. 1969:128 s. B 225.

röjdes efter klagan över domvilla mer än 15 år senare, och förrättningen visades åter.⁷⁰

Preklusion inom och utanför mark- och miljörätten

Preklusion är en juridisk princip (kan även benämnas rättsligt institut) som innebär att man förlorar rätten att återopa vissa omständigheter, grunder eller anspråk om detta inte görs inom en viss tidsfrist. Systemet med preklusion syftar till att skapa en tydlig och effektiv process genom att fastställa processramen definitivt.

I svensk rätt finns i princip två former av preklusion: materiell respektive processuell preklusion. Materiell preklusion innebär att en rättighet inte längre kan göras gällande om den inte anmäls eller görs föremål för en talan i domstol inom en viss närmare föreskriven tid (6 § lagen [1981:131] om kallelse på okända borgenärer). Processuell preklusion tar däremot sikte på förfarandet i domstol. Processuell preklusion kan exempelvis innebära att en ny omständighet inte får återopas i ett mål efter det att en viss tidpunkt har passerats (8 kap. 24 § andra stycket lagen [2003:389] om elektronisk kommunikation).

I hovrätten får en klagande inte ändra sin talan att avse en annan del av tingsrättens dom än den som har uppgetts vid överklagandet. I dispositiva tvistemål får nya omständigheter eller ny bevisning som återopas först i hovrätten som huvudregel anses prekluderade om inte parten gör sannolikt att hon eller han inte kunnat återopa omständigheten eller beviset vid tingsrätten eller hon eller han annars haft giltig ursäkt att inte göra det (50 kap. 25 § RB).

Avsikten med bestämmelsen är att förmå parterna att lägga ned tillräcklig omsorg på processen redan i första instans, så att de redan där återopar allt som de bedömer ha betydelse för att vinna processen. Bestämmelsen syftar till att prövningens tyngdpunkt bör ligga i första instans och att överinstansens funktion så långt möjligt bör vara en överprövning på samma underlag som i underinstansen.

Sådana inskränkningar innebär å andra sidan en ökad risk för att överinstansens avgöranden blir materiellt felaktiga.⁷¹

⁷⁰ Se MÖD:s dom den 2 september 2019 i mål nr F 9122-18.

⁷¹ Se prop. 1988/89:95 s. 40 och 44.

I tillägg till ovan redovisade bestämmelser finns möjlighet för tingsrätten att under förberedelsen av dispositiva tvistemål förelägga parterna att inom en viss tid ange slutgiltiga grunder och bevisning (42 kap. 15 § RB). Efter det att tiden för sådant yttrande har gått ut, får parten inte återropa någon ny omständighet eller något nytt bevis, om han inte gör sannolikt att han har haft giltig ursäkt för sin underlåtenhet att återropa omständigheten eller beviset tidigare.

Vidare får tingsrätten, i dispositiva mål, meddela parterna att förberedelsen vid en viss senare tidpunkt ska anses vara avslutad. I sådant fall får efter den tidpunkten en part återropa en ny omständighet eller ett nytt bevis endast om

- parten gör sannolikt att han har haft en giltig ursäkt att inte återropa omständigheten eller beviset tidigare, eller
- målets prövning inte fördröjs i någon väsentlig mån, om återopandet tillåts (42 kap. 15 a § RB).

Bestämmelserna ovan är tillämpliga för samtliga dispositiva mål som handläggs i mark- och miljödomstolen som första instans (4 kap. 1 § LOM). Vad som är hänförligt till den överklagade delen i ett mål får i ett miljörättsligt sammanhang dock inte tolkas alltför snävt. Vid överprövning av en ansökan om tillstånd enligt miljöbalken har det dock ansetts finnas ett visst utrymme för överinstansen att vid ett bifall till överklagandet göra även andra ändringar än sådana som klaganden i strikt mening har yrkat, om det behövs för att bifallet ska få ett lämpligt innehåll. Utrymmet är dock begränsat till sådana ändringar som har ett rättsligt eller sakligt samband med den yrkade ändringen samt som rör samma del av målet och som kan ses som en följd av överklagandet.⁷²

Även inom mark- och miljörätten finns bestämmelser om preklusion. Enligt 13 kap. 11 § plan- och bygglagen får beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser överklagas endast av den som före granskningstidens utgång skriftligen har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda. Denna begränsning i talerätten gäller dock inte i tre särskilda fall.

⁷² Se NJA 2010 s. 690 och MÖD:s dom den 14 mars 2017 i mål nr M 2449-16 och beslut den 4 juli 2019 i mål nr M 11547-18.

1. Om beslutet har gått emot en sakägare genom att förslaget ändrats efter granskningstiden.
2. Om överklagandet grundas på att beslutet inte har tillkommit i laga ordning.
3. Om beslutet avser en detaljplan vars genomförande kan antas medföra betydande miljöpåverkan, i enlighet med 4 kap. 34 § andra stycket plan- och bygglagen.

Dessa undantag syftar till att säkerställa rättssäkerhet och miljöhänsyn i planprocessen, särskilt i fall där planens genomförande kan få betydande konsekvenser för miljön eller där formella brister föreligger.

Något motsvarande aktivitetskrav finns inte i miljöbalken. Som vi har redogjort för har den som domen eller beslutet angår, om avgörandet har gått honom eller henne emot rätt att överklaga en dom eller ett beslut enligt miljöbalken. En sådan rätt får enligt praxis sedan tiden för koncessionsnämnden inte begränsas av något aktivitetskrav.⁷³ Regeringen har vid sin överprövning gjort samma bedömning och angett följande.⁷⁴

Att (de närboende) inte framfört sin inställning hos Koncessionsnämnden fråntar dem inte denna talerätt. Enskilda torde kunna utgå ifrån att samtliga, såväl allmänna som enskilda intressen, beaktas vid prövningen enligt miljöskyddslagen. Det skulle inte vara till gagn för tillståndsprövningen om var och en som kunde komma att beröras av verksamheten skulle vara tvungen att agera i tillståndsärendet för att inte gå miste om rätten att föra talan mot beslutet om detta skulle strida mot deras intressen.

Sammantaget är det vid prövning enligt miljöbalken så att klagandena, trots att de inte fört talan i sak i tidigare instans, som huvudregel har rätt att överklaga.

Det finns dock preklusionsbestämmelser också i miljöbalken för några specifika situationer. Enligt 22 kap. 19 § miljöbalken ska yrkanden om ersättning till följd av vattenverksamhet eller en åtgärd enligt 11 kap. 22 § och synpunkter i anledning av ett utlåtande enligt 12 § eller i anledning av ett yttrande enligt 13 § framställas skriftligen eller muntligen senast vid huvudförhandlingen. Mark- och miljö-

⁷³ Se MÖD 2000:4.

⁷⁴ Se regeringens beslut i ärende M95/346/8.

domstolen får avvisa senare framställda yrkanden och synpunkter, om de inte har föranletts av iakttagelser vid syn eller av andra omständigheter som har förekommit under huvudförhandlingen.

Därutöver ska synpunkter i anledning av ett utlåtande enligt 22 kap. 12 § miljöbalken eller i anledning av ett yttrande enligt 22 kap. 13 § miljöbalken framställas skriftligen eller muntligen senast vid huvudförhandlingen.

Enligt 22 kap. 12 § miljöbalken kan mark- och miljödomstolen förordna en eller flera sakkunniga att efter förberedande undersökning avge utlåtande i målet. Paragrafen innehåller bestämmelser om sakkunnigutredningar. Den kompletterar bestämmelserna om domstols sakkunnig i 40 kap. rättegångsbalken. Frågan om ansvaret för kostnaderna för sakkunniguppdraget regleras i 25 kap. 8 § miljöbalken.

När det gäller vattenverksamheter kan det t.ex. finnas behov av att anlita sakkunniga i fiskefrågor. Som exempel från Koncessionsnämndens prövning av miljöfarlig verksamhet kan nämnas sakkunnigutredningar när det gäller teknisk utveckling av t.ex. reningsutrustning.⁷⁵

Motsvarande bestämmelse fanns tidigare i 13 kap. 32 § vattenlagen och 14 § fjärde stycket miljöskyddslagen. Paragrafen fanns med vid miljöbalkens införande och har därefter ändrats i samband med att miljödomstolarna blev mark- och miljödomstolar.⁷⁶

När det sedan gäller 22 kap. 13 § miljöbalken anger bestämmelsen i vilka situationer en mark- och miljödomstol är skyldig att inhämta yttrande från en vattenmyndighet. Av förarbetena framgår inte varför den ansågs nödvändig.⁷⁷ Bestämmelsen är inte tillämplig i Mark- och miljööverdomstolen. Mark- och miljööverdomstolen har dock funnit att avsaknaden av en sådan hänvisning inte är ett hinder för domstolen att inhämta motsvarande yttrande från vattenmyndigheten.⁷⁸

⁷⁵ Se Bengtsson m.fl., Miljöbalken (22 maj 2025, version 24, JUNO), kommentaren till 22 kap. 12 §.

⁷⁶ Se prop. 2017/18:243.

⁷⁷ Se prop. 2017/18:243.

⁷⁸ Se MÖD:s beslut den 25 oktober 2022 i mål nr M 4324-21.

5.3.4 Formella krav på överklaganden

Inledning

I detta avsnitt redogör vi för nuvarande bestämmelser om krav på överklaganden till länsstyrelse respektive mark- och miljödomstol av ärenden enligt miljöbalken, plan- och bygglagen samt fastighetsbildningslagen. Beskrivningen avser i första hand kraven i lagen om domstolsärenden och rättegångsbalken. Vi beskriver både de formella kraven på sådana överklaganden och de processuella reglerna med koppling till överklagandeprocessen. Vi inleder dock med en kort historisk tillbakablick för att få en bild av bakgrunden till dagens regelverk.

Kort historisk tillbakablick

Närmare bestämmelser om vad ett överklagande ska innehålla infördes 1942 i samband med rättegångsbalkens tillkomst. Reglerna om vad ett överklagande ska innehålla har i stort varit likadana sedan de infördes. Ursprungligen innehöll bestämmelserna motsvarande krav på ett överklagande som gäller i dag, nämligen uppgift om vilken dom som överklagas, i vilken del domen överklagas och vilken ändring som yrkas, grunderna för överklagandet och i vilket avseende som tingsrättens domskäl är oriktiga. Den del som avser bevisning infördes 1963 i syfte att effektivisera handläggningen.⁷⁹

Nuvarande regler med krav på överklagande inom förvaltningsrätten infördes i samband med den s.k. förvaltningsrättsreformen 1971. Syftet med reformen var att modernisera förfarandet inom den svenska förvaltningen och förvaltningsdomstolarna.⁸⁰ I samband med reformen tillkom tre centrala lagar inom förvaltningsrättens område. Det handlade om lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, den äldre förvaltningslagen (1971:290) och förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Det kan noteras att 1971 års förvaltningslag saknade bestämmelser om vad en besvärshandling (överklagande) skulle innehålla. Det reglerades i stället i förvaltningsprocesslagen. I 3 och 4 §§ angavs att en besvärshandling skulle vara skriftlig. Handlingen skulle inne-

⁷⁹ Se NJA II 1963:5 s. 175 och 176.

⁸⁰ Se prop. 1987/88:69 s. 12.

hålla uppgift om namn, personnummer, yrke, postadress och telefonnummer. Vidare fanns krav på att handlingen skulle vara egenhändigt undertecknad av den klagande eller dennes ombud. Genom åren har regelverket förändrats. Kravet på egenhändigt undertecknande togs bort 1994. Samtidigt tillkom kravet på att ett överklagande ska innehålla uppgifter om de omständigheter som åberopas till stöd för att prövningstillstånd ska meddelas.⁸¹

I överklagade miljömål tillämpades före mark- och miljödomstolsreformens ikraftträdande den 2 maj 2011 förvaltningsprocesslagen, och i fastighetsmål tillämpades särskilda bestämmelser enligt fastighetsbildningslagen och rättegångsbalken.⁸² I överklagade mål enligt plan- och bygglagen som handlades av förvaltningsdomstolarna tillämpades förvaltningsprocesslagen. För överklagade mål som handlades av länsstyrelserna tillämpades förvaltningslagen.

De krav som framgick av förvaltningslagen har i huvudsak varit oförändrade över tid och innebär att ett överklagande ska vara skriftligt och innehålla uppgifter om vilket beslut som överklagas samt hur beslutet ska ändras (43 § förvaltningslagen).

I den utredning som föregick dagens regelverk föreslogs särskilda bestämmelser för överklagande i miljömål.⁸³ Utredningen föreslog särskilda handläggningsregler som var anpassade för mark- och miljödomstolarnas verksamhet bl.a. särskilda bestämmelser om vad ett överklagande skulle innehålla avseende bevisning och som skulle gälla utöver bestämmelserna i förvaltningslagen om överklagande av en förvaltningsmyndighets överklagande. Regeringen delade inte utredningens mening utan ansåg i stället att förfarandereglerna borde ta sin utgångspunkt i någon av de gällande processlagarna. Skälen för regeringens ställningstagande var att många av de regler som utredningen föreslog i huvudsak ansågs motsvara de som redan fanns i förvaltningsprocesslagen och lagen om domstolsärenden. I andra fall ansåg regeringen att förslagen innebar att en processuell fråga skulle regleras på ett helt annat sätt än enligt förvaltningsprocesslagen och lagen om domstolsärenden. Utredningen föreslog dessutom införande av förfaranderegler som inte hade någon motsvarighet alls i lagen om domstolsärenden eller förvaltningsprocesslagen. Även om regeringen ansåg att sådana bestämmelser i vissa fall kunde

⁸¹ Se prop. 1993/94:190 s. 107 och 108.

⁸² Se Nordström och Olsen Lundh, Lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar, kommentaren till 5 kap. 1 §, Karnov 2025-07-04 (JUNO).

⁸³ Se SOU 2009:10 s. 31, 32, 461 och 462.

vara motiverade av särskilda förhållanden på det miljö- och fastighetsrättsliga området ansåg regeringen att reglerna dock närmast framstod som processrättsliga innovationer utan närmare koppling till sakområdet.

Sammantaget ansåg regeringen att det fanns flera skäl som talade emot införandet av ytterligare en fristående processordning för de överklagade målen i miljödomstol. För det första hade bestämmelserna i utredningens förslag getts en annorlunda språklig utformning än motsvarande regler i förvaltningsprocesslagen och lagen om domstolsärenden, utan att det tydligt framgick om några sakliga skillnader i förhållande till dessa lagar var motiverade eller ens avsedda. Reglerna var också annorlunda disponerade än i förvaltningsprocesslagen och lagen om domstolsärenden vilket enligt regeringens bedömning skulle medföra en risk för osäkerhet för de domstolar som skulle tillämpa reglerna. Behovet av prejudikat i processuella frågor kunde därmed öka vilket inte ansågs önskvärt. För det andra ansåg regeringen att fler processlagar och många särbestämmelser skulle medföra att det skulle bli svårare för domare och andra jurister att arbeta med olika rättsområden och över domstolsgränserna. I denna del konstaterade regeringen att de befintliga regelverken i förvaltningsprocesslagen och lagen om domstolsärenden, med särbestämmelser för vissa mål- och ärendetyper, hittills hade varit tillräckliga för sådan rättskipning som inte skedde enligt rättegångsbalken. Mot bakgrund av ovanstående ansåg regeringen att det inte skulle införas någon ny fristående processordning för de ifrågavarande måltyperna. Regeringen ansåg att rättegångsbalken med sin huvudförhandlingsprincip främst var avsedd för sådan rättskipning där det i allmänhet ska bedömas vad som har hänt i förfluten tid eller i mål där parterna har möjlighet att åberopa komplicerade grunder som skäl för sina yrkanden. Därmed var rättegångsbalken mindre lämplig för de mål som skulle överklagas till mark- och miljödomstol. Valet stod då i stället mellan förvaltningsprocesslagen och lagen om domstolsärenden.⁸⁴ Eftersom mark- och miljödomstolarna föreslogs inordnas i den allmänna domstolsorganisationen ansåg regeringen att det förelåg en stark presumtion för att lagen om domstolsärenden skulle tillämpas.⁸⁵ Vidare konstaterade regeringen att de mål som skulle kunna överklagas till mark- och miljödomstol skiljde sig åt. Det

⁸⁴ Se prop. 2009/10:215 s. 160 och 161.

⁸⁵ Se prop. 2009/10:215 s. 162.

typiska för miljömålen, ansågs vara att de är flerparts mål som förutsätter en officialprövning på offentligrättslig grund. Målen enligt plan- och bygglagen ansågs också ha offentligrättslig prägel, bl.a. i de fall då enskilda har byggnadsnämnd som motpart. Det offentlig-rättsliga inslaget ansågs särskilt utpräglat i planärenden och i de fall då bedömningar skulle göras enligt 2 kap. plan- och bygglagen. PBL-målen kunde dock också ha inslag av civilrätt när det finns enskilda parter (med motstående enskilda intressen) på respektive sida, dvs. flerparts mål. De mål som i det här sammanhanget kunde sägas ha de starkaste civilrättsliga inslagen var målen enligt fastighetsbildningslagen. I dessa mål ansågs det finnas ett relativt stort utrymme för att lägga överenskommelser och parter samtycke till grund för avgörandet av ett mål. Sådana mål kunde därför karaktäriseras som åtminstone delvis dispositiva. Sammantaget ansåg regeringen att det inte var möjligt att på ett samlat sätt karaktärisera de överklagade målen i mark- och miljödomstolarna som huvudsakligen offentligrättsliga eller huvudsakligen civilrättsliga. Med hänsyn till den målsammansättning för mark- och miljödomstolarna som skulle bli resultatet av reformen var det därför svårt att hävda att någon lösning i praktiken skulle innebära ett bevarande av en gällande ordning. Således skulle valet av processlag helt ha sin utgångspunkt i ändamålsskäl.⁸⁶

Enligt regeringens mening fanns det flera skäl som talade för att välja lagen om domstolsärenden framför förvaltningsprocesslagen. Dispositiva mål eller mål med dispositiva inslag innebar att det borde finnas begränsningar i fråga om domstolens utredningsansvar i förhållande till målets utredning. I sådana mål borde domstolen t.ex. inte alltid kunna agera självant när det gäller inhämtande av bevisning. Lagen om domstolsärenden ansågs generellt bättre lämpad för sådana situationer än förvaltningsprocesslagen. Att lagen om domstolsärenden dessutom till sin uppbyggnad och terminologi stod närmare rättegångsbalken än förvaltningsprocesslagen ansågs få betydelse bl.a. i de fall där det med stöd av 21 kap. 3 § miljöbalken var möjligt att handlägga ett mål som har överklagats till mark- och miljödomstolen gemensamt med ett mål där mark- och miljödomstolen är första instans. En annan konsekvens av att mark- och miljödomstolarna skulle ingå i de allmänna domstolarna var att Högsta domstolen är högsta beslutande organ när det gäller extraordinära rättsmedel. Det gällde oavsett vilken processlag som tillämpas i mark- och miljödomstolen.

⁸⁶ Se prop. 2009/10:215 s. 162 och 163.

Om förvaltningsprocesslagen skulle väljas som processlag skulle det ha inneburit att Högsta domstolen – parallellt med dåvarande Regeringsrätten – skulle haft möjlighet att pröva processuella frågor också enligt förvaltningsprocesslagen. En sådan ordning, som visserligen hade gällt sedan miljöbalkens införande, var enligt regeringens mening otillfredsställande eftersom den kunde leda till att de båda prejudikatinstanserna meddelade mot varandra stridande avgöranden i processuella frågor rörande samma lagstiftning. Lagrådet hade även i ett annat sammanhang gett uttryck för samma uppfattning.⁸⁷ Risken för konkurrerande tillämpning blev än mer påtaglig till följd av regeringens förslag att det skulle införas en möjlighet för Mark- och miljööverdomstolen att i vissa mål som hade överklagats till mark- och miljödomstol tillåta överklagande till Högsta domstolen, om det var av vikt för ledning av rättstillämpningen. Om lagen om domstolsärenden skulle tillämpas för de mål som överklagas till mark- och miljödomstol, kunde sådana konsekvenser undvikas.⁸⁸ Sammantaget ledde regeringens övervägande till dagens processuella regelverk som i huvudsak varit oförändrat sedan reglerna trädde i kraft.

Över tid har bestämmelserna i lagen om mark- och miljödomstolar ändrats vad gäller dels vissa processuella frågor om kumulation, sammansättningsregler, och särskilda rättsmedel. Ändringarna, som trädde i kraft den 1 juni 2017, avsåg att lagreglera möjligheten att kumulera mål eller ärenden som handläggs enligt lagen om domstolsärenden om det är lämpligt med hänsyn till utredningen och övriga omständigheter. Även sammansättningsreglerna för Mark- och miljööverdomstolen i överklagade ärenden sågs över och lagreglerades.⁸⁹

Bestämmelserna i aktuella materiella lagar

Inledningsvis kan vi konstatera att kraven på överklaganden i ärenden enligt miljöbalken, plan- och bygglagen samt fastighetsbildningslagen skiftar beroende på ärendeslag och till vilken instans överklagandet sker. Enligt 13 kap. 16 § plan- och bygglagen gäller 43–47 §§ förvaltningslagen i fråga om överklaganden av alla beslut enligt plan- och bygglagen som vi utreder i detta uppdrag.

⁸⁷ Se prop. 2000/01:65 s. 141.

⁸⁸ Se prop. 2009/10:215 s. 163 och 164.

⁸⁹ Se prop. 2016/17:95 s. 8–11.

Någon motsvarande bestämmelse finns inte i miljöbalken eller fastighetsbildningslagen. Däremot finns det i fastighetsbildningslagen särskilda bestämmelser om hur många kopior av ett överklagande som ska ges in (16 kap. 2 § FBL).

Lagen om mark- och miljödomstolar

Lagen om mark- och miljödomstolar gäller handläggningen av mål och ärenden i mark- och miljödomstol och Mark- och miljööverdomstolen samt sådan handläggning i Högsta domstolen (1 kap. 1 § LOM). Lagen om mark- och miljödomstolar innehåller inte några särskilda bestämmelser med krav på överklaganden.

Rättegångsbalken

För handläggningen av mål och ärenden där mark- och miljödomstol är första instans tillämpas vad som är föreskrivet om tvistemål i allmän domstol, om inte annat föreskrivs i denna lag eller annan lag. (4 kap. 1 och 2 §§ LOM).

Bestämmelser om vad ett överklagande ska innehålla återfinns i 50 kap. 4 § rättegångsbalken. I bestämmelsen anges att ett överklagande ska innehålla

- uppgifter om den dom som överklagas,
- i vilken del domen överklagas och den ändring i domen som yrkas,
- grunderna för överklagandet och i vilket avseende tingsrättens domskäl enligt klagandens mening är oriktiga,
- de omständigheter som åberopas till stöd för att prövningstillstånd ska meddelas, och
- de bevis som åberopas och vad som ska styrkas med varje bevis.

Det kan dock noteras att för ansökningsmål finns det ett krav på att stämningsansökan ska vara egenhändigt undertecknad av käranden eller dennes ombud (42 kap. 2 § tredje stycket RB). Om stämningsansökan inte uppfyller kraven i 2 § eller i övrigt är ofullständig ska rätten förelägga käranden att avhjälpa bristen. Om käranden inte

följer ett sådant föreläggande ska ansökan avvisas (42 kap. 3 § och 4 § första stycket RB). Som framgår ovan gäller inte motsvarande krav på egenhändigt undertecknande för överklaganden.

I samband med 1994 års ändringar av rättegångsbalken uttalade regeringen att det var tveksamt om man kunde avstå från bestämmelser om egenhändigt undertecknande när det gällde så viktiga handlingar som stämningsansökningar. Regeringen ansåg därför att kravet på egenhändigt undertecknande av stämningsansökningar, åtminstone tills vidare, borde gälla.⁹⁰ Samma bedömning gjordes i fråga om bl.a. ansökningar om resning. När det gällde andra handlingar under en rättegång, t.ex. en inläga genom vilken en part överklagar eller besvarar ett överklagande, ansågs emellertid ett annat synsätt kunna anläggas. Resultatet blev att det numera för överklaganden enligt rättegångsbalken och för besvarande av sådana överklaganden visserligen fortfarande gäller ett krav på att det ske genom en skriftlig handling, men handlingen behöver inte vara egenhändigt undertecknad.⁹¹

Av 33 kap. 1 § rättegångsbalken följer att samtliga inlagor ska innehålla uppgift om domstolen samt parternas namn och hemvist. Därutöver ska enskilda parters första inlagor i en rättegång innehålla uppgift om

- partens personnummer eller organisationsnummer,
- postadress och adress till arbetsplats samt i förekommande fall annan adress där parten kan anträffas för delgivning genom stämningsman,
- telefonnummer till bostaden och arbetsplatsen samt mobiltelefonnummer, med undantag för nummer som avser ett hemligt telefonabonnemang som behöver uppges endast om rätten begär det,
- e-postadress,
- och förhållanden i övrigt av betydelse för delgivning med honom eller henne.

⁹⁰ Se prop. 2011/12:126 s. 10 och 11.

⁹¹ Se prop. 2012/13:45 s. 97.

Av Högsta domstolens praxis följer att även om det inte framgår av lagtexten bör även namn anges.⁹² Om partens talan förs av en ställföreträdare, ska motsvarande uppgifter lämnas även om ställföreträdaren. Har parten ett ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges (33 kap. 1 § RB). Syftet med bestämmelsen är att rätten får del av de uppgifter som behövs för delgivning.⁹³

Om ett överklagande inte uppfyller kraven i 4 § eller om det på annat sätt är ofullständigt, ska förelägga klaganden att avhjälpa bristen. Om klaganden inte följer ett sådant föreläggande ska överklagandet avvisas om det inte utan väsentlig olägenhet kan läggas till grund för en rättegång i den högre rätten (50 kap. 7 § RB).

Eftersom lagen om domstolsärenden inte innehåller någon hänvisning till de aktuella bestämmelserna om krav på överklagande i rättegångsbalken ska dessa inte tillämpas i mark- och miljödomstol. Av såväl förarbeten som praxis framgår dock att de processuella bestämmelserna i rättegångsbalken vid tillämpning i mark- och miljödomstol ska tolkas i ljuset av att det i miljörättsliga mål föreligger en utredningsskyldighet för domstolen och att målen aktualiserar hänsynstaganden till flera olika intressen.⁹⁴

Motsvarande bestämmelser som i rättegångsbalken återfinns i 3 § förvaltningsprocesslagen för sådana överklaganden som ska prövas i förvaltningsdomstol.

Ett överklagande från en enskild ska dessutom innehålla uppgifter om enskild motpart, om det finns en sådan, i de hänseenden som anges i andra och tredje styckena. Uppgift om motpartens eller hans eller hennes ställföreträdarens arbetsplats, telefonnummer, e-postadress och ombud behöver lämnas endast om uppgiften utan särskild utredning är tillgänglig för den enskilde. Saknar motparten känd adress, ska uppgift lämnas om den utredning som gjorts för att fastställa detta.

Kravet på vad som yrkas har i praxis ställts lågt, bl.a. har domstolarna accepterat anteckningar på ett delgivningskvitto som ett

⁹² Se HFD 2014:28.

⁹³ Se Wetterqvist, Rättegångsbalken (1942:740) kommentaren till 33 kap. 1 §, Karnov 2025-07-29 (JUNO).

⁹⁴ Se prop. 1997/98:45 del 2, s. 240 och prop. 2023/24:152 s. 117 samt HD:s beslut den 17 juni 2025 i ÖM 3311-24.

överklagande av det avgörande som delgivningen avsåg, då det av noteringarna framgick att adressaten var missnöjd med avgörandet.⁹⁵

När det gäller den närmare tolkningen av tillämpningen av rättegångsbalkens bestämmelser i miljö mål har Högsta domstolen funnit att vad som är hänförligt till den överklagade delen av målet inte ska tolkas alltför snävt.⁹⁶

Lagen om domstolsärenden

För mål som har överklagats till mark- och miljödomstolen är lagen om domstolsärenden tillämplig om inte annat anges i författning (5 kap. 1 § LOM). Bestämmelser om vad ett överklagande till domstol (här mark- och miljödomstol) ska innehålla återfinns i 7 § lagen om domstolsärenden. I bestämmelsen anges att ett överklagande ska innehålla

- uppgifter om det beslut som överklagas,
- i vilken del beslutet överklagas och den ändring i beslutet som yrkas,
- grunderna för överklagandet och i vilket avseende skälen för beslutet enligt klagandens mening är oriktiga och de bevis som åberopas och det som ska styrkas med varje särskilt bevis.

Vidare anges att skriftliga bevis ska ges in samtidigt med överklagandet.

Om det finns brister i ett överklagande får domstolen förelägga parten att avhjälpa dem inom en viss tid vid äventyr av avvisning (9 och 10 §§ ÄL).

Vidare följer av 5 § lagen om domstolsärenden att en enskild parts första skrivelse till tingsrätten ska innehålla uppgifter om partens

- namn och personnummer eller organisationsnummer,
- postadress och adress till arbetsplats samt i förekommande fall annan adress där parten kan anträffas för delgivning,
- telefonnummer till bostaden och arbetsplatsen samt mobiltelefonnummer, med undantag för nummer som avser ett hemligt

⁹⁵ Se RÅ 2002 ref. 29.

⁹⁶ Se NJA 2010 s. 690.

telefonabonnemang som behöver uppges endast om tingsrätten begär det,

- e-postadress, och
- förhållanden i övrigt av betydelse för delgivning med parten.

Av 38 § lagen om domstolsärenden framgår att den som vill överklaga ett avgörande ska göra detta skriftligen. Av samma paragraf framgår också att klaganden då ska ange de omständigheter som åberopas till stöd för att prövningstillstånd ska meddelas. Vid prövningen av sådant överklagande tillämpas 7 §, 8 § första stycket samt 9 och 10 §§ lagen om domstolsärenden.

Lagen om domstolsärenden är utformad så att en part ska kunna föra sin talan utan att behöva anlita juridiskt biträde. Handläggningen förutsätts i de flesta fall vara skriftlig. Även om lagen om domstolsärenden ersatte förvaltningsprocesslagen som processordning i de överklagade miljömålen, kan lagen om domstolsärenden sägas vara en slags variant av förvaltningsprocesslagen som dock är anpassad till processen i allmän domstol. I förarbetena anges också att mark- och miljödomstolarna även framöver bör kunna hämta ledning i Högsta förvaltningsdomstolens praxis när det gäller tillämpning av vissa allmänna förvaltningsprocessrättsliga principer.⁹⁷

Förvaltningslagen

För handläggningen i kommun eller förvaltningsmyndighet gäller i stället förvaltningslagen. Förvaltningslagen tillämpas bl.a. vid ett överklagande av ett kommunalt beslut till länsstyrelse. Förvaltningslagen är också tillämplig i de fall då en förvaltningsmyndighets beslut överklagas till mark- och miljödomstol. I 43 § förvaltningslagen anges att ett överklagande ska vara skriftligt och innehålla uppgift om det beslut som överklagas. I överklagandet ska den klagande också ange på vilket sätt han eller hon vill att beslutet ska ändras. Några andra krav på innehållet i överklagandet ställs inte i förvaltningslagen. I 43 § tredje stycket förvaltningslagen finns en upplysning om att det i 3 och 4 §§ förvaltningsprocesslagen finns ytterligare bestämmelser om vad ett överklagande ska innehålla. Upplysningen är dock

⁹⁷ Se Nordström och Olsen Lundh, *Lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar*, kommentaren till 5 kap. 1 §, Karnov 2025-07-04 (JUNO) och prop. 2009/10:215 s. 161–164.

inte uttömmande eftersom någon upplysning om vad som gäller för ett överklagande till exempelvis en mark- och miljödomstol inte framgår.

Som framgår av vår beskrivning är regleringen avseende överklagande av en förvaltningsmyndighets beslut till tingsrätt är för flertalet fall dubblerad eftersom både förvaltningslagen och lagen om domstolsärenden reglerar vad ett överklagande ska innehålla. Vidare finns sådana regler till viss del också i olika materiella lagar.

Tabell 5.1 Översikt över regleringen av vad ett överklagande ska innehålla

	Förvaltnings- lagen	Lagen om domstolsärenden	Rättegångs- balken
Klagandens personnummer eller organisationsnummer	—	X	X
Klagandens postadress	—	X	X
Klagandens telefonnummer	—	X	X
Klagandens e-postadress	—	X	X
Övriga förhållanden av betydelse för delgivning med honom eller henne	—	X	X
Uppgifter om det avgörande som överklagas	X	X	—
Uppgift om i vilken del avgörandet överklagas och den ändring i domen som yrkas	X	X	X
Grunderna för överklagandet och i vilket avseende tingsrättens domskäl enligt klagandens mening är oriktiga	—	X	X
De bevis som åberopas och vad som ska styrkas med varje bevis	—	X	X

5.3.5 Processuella regler med koppling till överklagandeprocessen

Information om hur ett överklagande går till

Om ett förvaltningsbeslut går en part emot och kan överklagas, ska parten enligt bl.a. 33 § förvaltningslagen underrättas om hur ett överklagande går till. En sådan underrättelse ska också innehålla information om vilka krav som ställs på överklagandets form och innehåll och vad som gäller i fråga om överklagandetid och även innehålla infor-

mation om till vilken myndighet överklagandet ska vara ställt och vart det ska skickas.⁹⁸

Motsvarande bestämmelse om information om överklagande av domstols beslut eller dom framgår av 31 § andra stycket förvaltningsprocesslagen, 30 § lagen om domstolsärenden och 17 kap. 7 § rättegångsbalken.

Möjligheten att vidta åtgärder för att komplettera ett bristfälligt överklagande

Om ett överklagande är bristfälligt ska den överprövande myndigheten eller domstolen förelägga klaganden att vid äventyr av avvisning komplettera överklagandet. Bestämmelserna om föreläggande vid äventyr av avvisning är liknande i rättegångsbalken, förvaltningsprocesslagen och lagen om domstolsärenden.

I rättegångsbalken finns motsvarande bestämmelse i 42 kap. 4 § rättegångsbalken där det anges att ansökningsavvisas, om den är så ofullständig att den inte utan väsentlig olägenhet kan läggas till grund för en rättegång eller om underlåtenheten avser betalning av ansökningsavgiften.

I lagen om domstolsärenden regleras brister i en inledande skrivelse i 9 och 10 §§. I 10 § finns bestämmelser om avvisning när ett kompletteringsföreläggande enligt 9 § inte följs. Bristerna ska vara sådana att skrivelsen inte kan läggas till grund för någon prövning i sak. Detta innebär att domstolen som underlag för en prövning kan godta en skrivelse med större brister än vad som enligt 42 kap. 4 § rättegångsbalken kan godtas när det gäller en stämningsansökan i tvistemål, något som är naturligt med hänsyn till ärendenas art och till att enskilda parter i ärenden ska kunna klara sig utan advokathjälp.⁹⁹

I förvaltningsprocesslagen regleras brister i 5 §. Om en ansökan eller ett överklagande innehåller en sådan brist att handlingen inte kan läggas till grund för prövning i sak, ska rätten förelägga sökanden eller klaganden att inom viss tid avhjälpa bristen vid påföljd att hans eller hennes talan annars avvisas. Detsamma gäller om ansökan eller överklagandet inte uppfyller föreskrifterna i 3 §, om bristen inte är av ringa betydelse för frågan om delgivning.

⁹⁸ Se Fitger m.fl., (2024-02-21, version 3D, JUNO) kommentaren till 7 § ÄL.

⁹⁹ Se Fitger m.fl., lagen (1996:242) om domstolsärenden, kommentaren till 10 § 2024-02-21 (JUNO).

För att avvisning av talan ska ske måste sökanden eller klaganden först ha fått ett formellt föreläggande, där det klart framgår, att konsekvensen av underlåtenhet att följa anvisningen blir avvisning.¹⁰⁰

Begränsad prövning av ett överklagande i vissa fall

Som vi har redogjort för ovan i avsnitt 5.3.4 är bestämmelserna om vad ett överklagande ska innehålla liknande i samtliga olika regelverk som kan bli tillämpliga i mål och ärenden som överklagas till mark- och miljödomstol. Det finns ett undantag och det är överklaganden av en kommuns beslut att anta eller ändra en detaljplan eller områdesbestämmelser. En domstol som prövar ett överklagande av ett beslut att anta en detaljplan får nämligen endast pröva om beslutet strider mot en rättsregel på det sätt som klaganden har angett eller som framgår av omständigheterna (se 13 kap. 17 § första stycket PBL). Bestämmelsen om domstolens prövning ställer således krav på att klaganden faktiskt har angett eller närmare beskrivit omständigheterna i överklagandet, dvs. i viss utsträckning en form av åberopsbörda. Kravnivån kan dock inte anses vara särskilt hög. I förarbetena anges att det inte kan krävas att den enskilde ska ange exakt vilka regler som beslutet kan anses strida mot. Överklagandet bör dock vara tillräckligt preciserat för att den överprövande instansen ska kunna ta ställning till om kommunens beslut är riktigt eller inte.¹⁰¹ Bestämmelsen liknar såväl 7 § rättsprövningslagen som 13 kap. 7 § kommunallagen.¹⁰²

5.4 Nordisk utblick

5.4.1 Danmark

Inledning

Det finns ingen generell dansk lagstiftning avseende klagorätten av olika förvaltningsbeslut. I stället regleras klagorätten i respektive grundförfattning. Om ett beslut är fattat med stöd av flera olika

¹⁰⁰ Se Jermsten, kommentaren till 5 § förvaltningsprocesslagen.

¹⁰¹ Se prop. 2009/10:215 s. 88 och 89.

¹⁰² Se prop. 2009/10:2015 s. 89.

lagar kan beslutet, och därmed klagorätten, skilja sig beroende på vilken del av beslutet som överklagas.

Klagorätt

Klagorätten skiljer sig åt beroende på med stöd av vilken lagstiftning som det aktuella beslutet är fattat. Som huvudregel får dock enskilda överklaga ett beslut om de är beslutets adressat eller om den enskilde har ett individuellt och väsentligt intresse i saken (se t.ex. 98 § miljöskyddslagen och § 59 § planloven).¹⁰³

Som vi har redogjort för i avsnitt 3.4.1 får vissa myndigheter överklaga ett beslut av kommunfullmäktige eller Miljöstyrelsen. Vilka myndigheter som får överklaga varierar beroende på om beslutet avser ett tillstånd enligt miljöskyddslagen eller ett miljöbedömningstillstånd.

Vilka organisationer som får klaga regleras i respektive författning och är beroende på vad beslutet avser. För miljöfarlig verksamhet regleras klagorätten i miljöskyddslagen där det framgår att lokala föreningar och organisationer som har beskyddande av natur och miljö som huvudsakligt ändamål har rätt att klaga (se 100 § miljöskyddslagen). Av lagtexten framgår dock att föreningen eller organisationen endast får överklaga sådana avgöranden som de har begärt att bli underrättade om enligt 76 § miljöskyddslagen.

Landstäckande föreningar och organisationer som enligt sina stadgar har som huvudsakligt ändamål att skydda natur och miljö har också rätt att överklaga. Rätten att överklaga gäller då endast beslut enligt 3–5 kap. och 9 a kap. som avser skydd av mark och grundvatten, skydd av ytvatten, förorenande verksamheter och miljöskador. Även sådana landstäckande föreningar och organisationer som enligt sina stadgar har som huvudsakligt ändamål att skydda rekreativa intressen har rätt att överklaga på motsvarande sätt.

Den danska fiskeriföreningen har getts en uttrycklig rätt att överklaga beslut som rör frågor om förorening av vattendrag, sjöar eller hav. Motsvarande rätt har även Färskvattenfiskeriföreningen för Danmark getts, men då bara för föroreningar i vattendrag och sjöar (se 99 § miljöskyddslagen).

¹⁰³ Se <https://miljogodkendelsesvejledningen.dk/opslag/56-klageregler> (besökt 2025-08-26).

Arbetarrörelsens näringslivsråd kan också överklaga när väsentliga sysselsättningsrelaterade intressen berörs. Likaså kan motsvarigheten till Konsumentverket överklaga om avgörandet är väsentligt och principiellt (se 99 § miljöskyddslagen).

För andra beslut som är fattade med stöd av andra lagar gäller andra bestämmelser om vilka organisationer som får överklaga. Gemensamt för flera av de olika författningarna är att det ska vara fråga om nationella organisationer. Det är inte enbart fråga om organisationer som har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen utan även andra organisationer, så som branschorganisationer, kan ha talerätt (se t.ex. § 20 lov om havsstrategi).

Krav på överklagande

I avsnitt 3.4.1 har vi beskrivit instansordningen för Danmarks motsvarighet till beslut om miljötillstånd, detaljplan, bygglov och beslut om fastighetsbildning. Bortsett från besluten om fastighetsbildning överklagas den ursprungliga prövningsinstansens beslut först till en nämnd. Nämndens avgörande kan därefter överklagas till allmän domstol.

Bestämmelserna om vilka uppgifter som ska finnas med i ett överklagande regleras indirekt i § 3 lov om planklagenævnet och § 8 lov om energiklagenævnet. Enligt bestämmelserna får ett överklagande avvisas om det inte kan tas upp till prövning. För överklaganden som ges in till miljöklagonämnden saknas motsvarande bestämmelse och det finns inte heller några formaliakrav avseende överklagandets innehåll och utformning.

För beslut som berör energianläggningar ändrades bestämmelserna om ett överklagandes materiella innehåll den 1 juli 2025 avseende överklaganden till Energiklagonämnden (Energiklagenævnet). Ändringarna infördes bl.a. mot bakgrund av att lagstiftaren ansåg att det fanns ett behov att tydliggöra Energiklagonämndens möjlighet att, vid äventyr av avvisning, förelägga klaganden att komplettera överklagandet. Det infördes även en s.k. stupstock innebärande att när en sak anses tillräckligt utredd kan det inte framställas ytterligare grunder för överklagandet (4 kap. 11 § Lov om Energiklagenævnet).¹⁰⁴

¹⁰⁴ Se LOV nr 468 af 14/05/2025.

Ändringarna infördes då det ansågs angeläget att utbyggnaden av förnybar energi var effektiv och snabb.¹⁰⁵

Kraven på vad ett överklagande ska innehålla motsvarar således i stort sett det svenska regelverket. Sammantaget finns det inga särskilda formaliakrav på vad ett överklagande ska innehålla utöver att den klagande i så stor utsträckning så möjligt ska ange varför det överklagade beslutet är felaktigt.¹⁰⁶ Kravnivån som avser det materiella innehållet i ett överklagande kan således sägas motsvara den som följer av förvaltningslagen (43 § andra stycket FL). Det föreligger dock vissa skillnader i nämndens handläggning av överklagande genom den s.k. stupstocksbestämmelsen för beslut om förnybar energi som innebär att nämnden kan besluta att saken är tillräckligt utredd och att ytterligare skriftväxling inte får ske.

Den största administrativa skillnaden jämfört med den svenska regleringen ligger i stället i att alla beslut överklagas genom ett elektroniskt ärendehanteringssystem, Klageportalen, som i huvudsak är detsamma för alla överklagningsbara myndighetsbeslut.¹⁰⁷ Det elektroniska systemet gäller enbart för överklaganden till de olika nämnderna och inte om talan i stället väcks i domstol.

5.4.2 Finland

Klagorätt

I Finland provas överklaganden av ett beslut eller begäran om omprövning av förvaltningsrätt. Vid förfarandet vid de regionala förvaltningsdomstolarna och Högsta förvaltningsdomstolen tillämpas bl.a. den nya lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019).¹⁰⁸ I lagen finns bestämmelser om exempelvis processen och besvärsrätt. Av bestämmelserna framgår också att rätt att anföra besvär över beslut av förvaltningsdomstolar har den som beslutet avser eller vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet samt av den som har besvärsrätt enligt särskilda bestämmelser i lag. Den myndighet som har fattat det ursprungliga förvaltningsbeslutet har rätt att

¹⁰⁵ Se <https://www.em.dk/Media/638493193300010490/Faktaark%20-%20Lovforslag.docx.pdf> (besökt 2025-08-06).

¹⁰⁶ Se <https://naevneneshus.dk/naevnsoversigt/miljoe-og-foedevareklagenaeonet/ofte-stillede-spoergsmaal-og-nyttig-information-om-klageportalen/> (besökt 2025-06-02).

¹⁰⁷ Se <https://kpo.naevneneshus.dk/> (besökt 2025-06-02).

¹⁰⁸ Se https://www.finlex.fi/sv/lagstiftning/2019/808#chp_2__sec_9__heading (besökt 2025-06-24).

anföra besvär över ett sådant beslut av förvaltningsdomstolen genom vilket domstolen har upphävt myndighetens beslut eller ändrat det. Vidare får en myndighet även anföra besvär över ett beslut om överklagandet är behövligt med anledning av det allmänna intresse som myndigheten ska bevaka.

Beslut enligt miljöskyddslagen får överklagas av¹⁰⁹:

- den som är part,
- registrerade föreningar och stiftelser vars syfte är att främja miljöskydd, hälsoskydd eller naturvård eller trivseln i boendemiljön och inom vars verksamhetsområde miljökonsekvenserna uppträder,
- den kommun där verksamheten är placerad och andra kommuner inom vars område verksamhetens miljökonsekvenser uppträder,
- den statliga tillsynsmyndigheten samt den kommunala miljövårdsmyndigheten i den kommun där verksamheten är placerad och i kommunerna inom det område som påverkas av verksamheten,
- myndigheter som bevakar allmänt intresse i ärendet,
- sametinget på den grunden att den verksamhet som avses i miljötillståndet försämrar samernas rätt att som ursprungsfolk bevara och utveckla sitt språk och sin kultur,
- skoltarnas, som är en samisk befolkningsgrupp, byastämma på den grunden att den verksamhet som avses i miljötillståndet inom skoltområdet försämrar skoltarnas levnadsförhållanden och möjligheter att bedriva i skoltagen avsedda naturnäringar.

Vad gäller en begäran om omprövning av ett beslut som har fattats av kommunen, inklusive en anmälan, kan en verksamhetsutövare begära omprövning. Ändras inte beslutet kan det överklagas hos Vasa förvaltningsdomstol. Om förvaltningsdomstolen konstaterar att kommunen har förfarit felaktigt eller lagstridigt, kan domstolen upphäva beslutet eller återförvisa det till myndigheten för nytt av-

¹⁰⁹ Se <https://www.ymparisto.fi/sv/tillstand-och-skyldigheter/miljotillstand#Besv%C3%A4r%20%C3%B6ver%20tillst%C3%A5ndsbeslut> (besökt 2025-05-20).

görande. Om förvaltningsdomstolen avslår överklagandet kan verksamhetsutövaren även här fortsätta överklaga till högsta förvaltningsdomstolen.

Det är inte möjligt att överklaga NTM-centralens utlåtande om kvaliteten på en miljökonsekvensbeskrivning.

När det gäller rätten att överklaga bygglov framgår av 179 § bygglagen 751/2023¹¹⁰ att besvärsmått i fråga om bygglov på ett detaljplaneområde, i fråga om bygglov som gäller en byggplats som är belägen utanför ett detaljplaneområde och på vilken bestämmelserna om områden i behov av planering inte tillämpas eller i fråga om ett placeringsstillstånd som avgörs genom ett separat beslut på dessa områden har:

- ägaren och innehavaren av en fastighet eller ett annat område som ligger invid eller mittemot,
- ägaren och innehavaren av en sådan fastighet eller ett annat område vars bebyggande eller användning i annat syfte beslutet i väsentlig mån kan påverka,
- den vars rätt, skyldighet eller fördel beslutet direkt påverkar,
- kommunen,
- en grannkommun vars markanvändningsplanering beslutet påverkar,
- en museimyndighet, om beslutet gäller ett skyddat byggnadsobjekt som är nationellt betydande eller betydande för landskapet.

Besvärsmått har dessutom, inom sitt verksamhetsområde, en sådan registrerad sammanslutning vars syfte är att främja miljöskydd, hälso- skydd eller naturvård, om bygglovet gäller en byggnad i ett projekt på vilket lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning tillämpas.

Om byggande enligt bygglovet innebär att en sådan byggnad av nationell betydelse eller av betydelse för landskapet som det krävs rivningslov för rivs, har även närings-, trafik- och miljöcentralen besvärsmått i fråga om bygglovet.

Ytterligare bestämmelser om vilka som har möjlighet att överklaga olika beslut och tillstånd såsom exempelvis placeringstillstånd finns i 179 a–183 §§ bygglagen 751/2023.

¹¹⁰ Se <https://www.finlex.fi/sv/lagstiftning/2023/751> (besökt 2025-05-20).

Avseende rätt att överklaga beslut om godkännande av planer framgår dessa bestämmelser dels av kommunallagen dels av lagen om områdesanvändning.

Av 137 § kommunallagen framgår följande.

Omprövning får begäras och kommunalbesvär anföras av den som ett beslut avser eller vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet (part) samt av kommunmedlemmarna.

När det gäller ett beslut av en samkommuns myndigheter får omprövning begäras och kommunalbesvär anföras även av samkommunens medlemskommuner och deras kommunmedlemmar samt i fråga om beslut av kommunernas gemensamma organ de kommuner som är parter i avtalet och deras kommunmedlemmar.

Ändring i ett beslut med anledning av en begäran om omprövning får sökas genom kommunalbesvär endast av den som framställde begäran om omprövning. Om beslutet har ändrats med anledning av begäran om omprövning, får ändring i beslutet sökas genom kommunalbesvär också av den som med stöd av 1 eller 2 mom. har rätt att anföras kommunalbesvär.

Vidare anges det i 191 § lagen om områdesanvändning att det utöver ovanstående finns en rätt för myndigheter att överklaga ett beslut som gäller godkännande av planer i ärenden som hör till deras verksamhetsområde. Likaså har landskapsförbund och kommuner för vars område den markanvändning som anges i planen har konsekvenser också besvärsmått.

Utöver detta har en registrerad lokal eller regional sammanslutning i ärenden som hör till dess verksamhetsområde och inom det geografiska område där sammanslutningen är verksam rätt att överklaga ett beslut som gäller godkännande av en plan. I fråga om ett beslut som gäller godkännande av en landskapsplan har också en riksomfattande sammanslutning besvärsmått, om det är fråga om huruvida något strider mot riksomfattande mål för områdesanvändningen.

Ingen annan än kommunen har rätt att söka ändring i ett beslut genom vilket förvaltningsdomstolen har upphävt en kommunal myndighets beslut att godkänna en plan. Om utarbetandet av en strandplan har skötts av markägaren, har denne dock rätt att överklaga förvaltningsdomstolens beslut. Ingen annan än landskapsförbundet eller kommunen har rätt att söka ändring i ett beslut genom vilket förvaltningsdomstolen har upphävt en landskapsplan.

Ändring i andra beslut som en kommunal myndighet har fattat med stöd av lagen om områdesanvändning får sökas genom besvär

i förvaltningsdomstol med iakttagande av vad som föreskrivs i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019).

I beslut av förvaltningsdomstolen som gäller gatuplan eller dagvattenplan får ändring inte sökas genom besvär till den del ärendet har avgjorts i en lagakraftvunnen detaljplan.¹¹¹

Krav på överklagande

I avsnitt 3.4.2 har vi beskrivit instansordningen för Finlands motvarighet till beslut om miljötillstånd, detaljplan, bygglov och beslut om fastighetsbildning. Överklagande av miljötillstånd, planer och bygglov till förvaltningsdomstol ska ske skriftligen via ett elektroniskt förfarande. Den som överklagar kan själv upprätta sitt överklagande eller anlita ett ombud. Överklagandet kan vara fritt formulerat, men ska alltid innehålla följande uppgifter (3 kap. 15 § lagen om rättegång i förvaltningsärenden 808/2019)¹¹²:

- vilket beslut det gäller (det överklagade beslutet),
- vilka ändringar som krävs (yrkanden),
- motivering till yrkandet om ändring,
- den klagandes namn och kontaktuppgifter.

Till överklagandet ska följande handlingar bifogas.

- Det överklagade beslutet jämte besväransvisning, i original eller kopia.
- Utredning om när den klagande har fått del av beslutet, t.ex. en kopia av mottagningsbeviset eller någon annan utredning om när besvärstiden börjat.
- De handlingar som den klagande åberopar till stöd för sitt yrkande. Om handlingarna har sänts till den myndighet som fattat beslutet redan tidigare, behöver de inte fogas till överklagandet.

¹¹¹ Se https://finlex.fi/sv/lagstiftning/forfattningssamling/2023/752#OT22_OT5 (besökt 2025-05-20).

¹¹² Se

<https://tuomioistuimet.fi/sv/index/malocharenden/overklagandeavmyndighetsbeslut/overklagandeavbeslutgenombesvar.html> (besökt 2025-06-14).

- Om överklagandehandlingen är bristfällig, ges den klagande tillfälle att komplettera den inom en bestämd tid. Om den klagande inte i tillräcklig utsträckning kompletterar bristerna inom utsatt tid, kan överklagandet avvisas.¹¹³

5.5 Identifierade utmaningar

5.5.1 Inledning

Som vi har beskrivit i avsnitt 5.2 har vi i uppdrag att utreda om kretsen som får överklaga domar och beslut som överprövas av mark- och miljödomstol kan och bör minskas. I utredningsdirektiven har utmaningen i denna del beskrivits på följande sätt.¹¹⁴

Processen för tillståndsprövning enligt miljöbalken bör kunna förkortas. Ett sätt att förkorta prövningen kan vara att begränsa möjligheten att överklaga eller använda andra styrmedel som kan minska antalet överklaganden.

I det följande beskriver vi de utmaningar som vi har identifierat i förhållande till frågan om klagorätt enligt miljöbalken, plan- och bygglagen samt fastighetsbildningslagen. Vi beskriver också identifierade utmaningar i förhållande till regleringen av hur ett överklagande bör utformas. Mot bakgrund av våra förslag till ändrad instansordning i kapitel 3 fokuserar vi här på sådana överklaganden som sker från kommun eller statlig förvaltningsmyndighet till mark- och miljödomstol och sådana överklaganden som sker från mark- och miljödomstol till Mark- och miljööverdomstolen.

5.5.2 Termer och uttryck avseende vem som får överklaga skiljer sig åt mellan lagarna

I avsnitt 5.3.3 har vi beskrivit hur regleringen av rätten att överklaga domar och beslut enligt miljöbalken, plan- och bygglagen respektive fastighetsbildningslagen ser ut i dag. Sammanfattningsvis kan sägas att regleringarna skiljer sig åt både i förhållande till hur regleringen

¹¹³ Se

<https://tuomioistuimet.fi/sv/index/malocharenden/overklagandeavmyndighetsbeslut/overklagandeavbeslutgenombesvar.htm> (besökt 2025-06-14).

¹¹⁴ Se dir. 2025:2 s. 3 och 5.

förhåller sig till de generella bestämmelserna i förvaltningslagen och i vilken utsträckning termen sakägare förekommer.

Termen sakägare

Vi kan konstatera att det inte finns någon enhetlig definition av termen sakägare inom svensk lagstiftning. I stället varierar det mellan olika rättsområden hur termen förstås och används. Trots detta kan man urskilja gemensamma utgångspunkter. Dessa innebär att den som påverkas i tillräcklig grad av en åtgärd eller ett beslut i allmänhet betraktas som sakägare. En sådan utgångspunkt stämmer också överens med bestämmelsen att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot i 42 § förvaltningslagen.

När miljöbalken trädde i kraft var termen sakägare central för att bestämma vem som var hade klagorätt. I dag håller termen på att utmönstras helt ur plan- och bygglagen och används endast i liten utsträckning i miljöbalken. I förvaltningslagen används inte termen sakägare. I förarbetena används i stället termen saklegitimation.¹¹⁵ I fastighetsbildningslagen förekommer termen sakägare däremot 112 gånger. Om olika terminologi och uttryck används för klagorätten inom mark- och miljöområde indikerar det att skilda förutsättningar gäller för klagorätten.

Även om termen sakägare är en central term i fastighetsbildningslagen definieras den inte. Den centrala bestämmelsen rörande sakägarbegreppet i fastighetsbildningslagen finns i 4 kap. 11 § första stycket. Bestämmelsen innebär att lantmäterimyndigheten ska utreda vilka som i egenskap av ägare till fastighet eller på annan grund är sakägare. Vid utredningen ska hänsyn tas till fastighetsbildningens art och förhållandena i övrigt. Förarbetena till fastighetsbildningslagen beskriver, precis som förarbetena till miljöbalken, att ärenden enligt lagen är komplexa och med tanke på de stora mångfald av ärenden som prövas enligt lagen är det inte möjligt att i lagtexten precisera sakägarbegreppets närmare innebörd utan det får utvecklas i praxis.¹¹⁶

¹¹⁵ Se prop. 2016/17:180 s. 261–263.

¹¹⁶ Se prop. 1969:128 s. B 225.

Av exempelvis 15 kap. 2, 3 och 6 §§ fastighetsbildningslagen framgår också att det är sakägare som får överklaga lantmäterimyndighetens beslut.

*Kopplingen till klagorätten enligt förvaltningslagen
ser olika ut i lagarna*

I 13 kap. 8 § plan- och bygglagen finns en hänvisning till 42 § förvaltningslagen avseende vem som får överklaga de överklagbara besluten. I och med hänvisningen till förvaltningslagen gäller den praxis som finns inom förvaltningsrätten för rätten att överklaga enligt plan- och bygglagen. Sådan praxis finns för att tolka plan- och bygglagens bestämmelser om klagorätt både för enskilda och organisationer.

I miljöbalken har en annan lagteknisk lösning använts. I 16 kap. 12 § miljöbalken anges att överklagbara domar och beslut får överklagas av ”den som domen eller beslutet angår, om avgörandet har gått honom eller henne emot” vilket är snarlikt det uttryck som används i 42 § förvaltningslagen.

Avseende organisationer finns det särskilda bestämmelser i miljöbalken. I 16 kap. 12 § miljöbalken specificeras när lokala och centrala arbetsorganisationer får klaga och i 16 kap. 13 § miljöbalken finns särskilda kriterier för när organisationer som har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen ska få klaga. I 13 kap. 12 § plan och bygglagen finns en hänvisning till 16 kap. 13 § miljöbalken i regleringen om vilka ideella föreningar och juridiska personer som får klaga på vissa beslut enligt plan- och bygglagen. Skillnaden mellan regleringen i miljöbalken och plan- och bygglagen är att regleringen i plan- och bygglagen är uttömmande avseende vilka beslut som går att överklaga. Klagorätt kan dock också tillkomma organisationer på mark- och miljöområdet genom hänvisningen till 42 § förvaltningslagen i 13 kap. 8 § plan- och bygglagen. Detta ger intrycket av att rätten för organisationer att överklaga skiljer sig åt mellan regelverken, samtidigt som samma rättsliga förutsättning för klagorätt gäller enligt Århuskonventionen oavsett om ett beslut som rör miljön fattas med stöd av miljöbalken eller plan- och bygglagen.

I fastighetsbildningslagen finns ingen koppling till förvaltningslagens bestämmelser om klagorätt. Den fråga som uppkommer är

om det finns ett behov av att likrikta bestämmelserna om rätten att överklaga i de tre regelverken.

Vi återkommer till våra överväganden och förslag avseende klagorättsbestämmelserna i avsnitt 5.7.2.

5.5.3 Kan kretsen som har klagorätt begränsas?

Inledning

Enligt utredningsdirektiven ska vi utreda om kretsen som får överklaga domar och beslut till mark- och miljödomstol kan och bör minskas.¹¹⁷

För att kunna ta ställning till vilket behov av förändring som finns har vi under arbetets gång inhämtat synpunkter från branschföreträdare, länsstyrelserna, mark- och miljödomstolarna samt våra experter och sakkunniga. Den sammantagna bilden från dessa möten är att möjligheten att överklaga beslut enligt miljöbalken, plan- och bygglagen respektive fastighetsbildningslagen huvudsakligen är väl avgränsad och att det inte finns tillräckliga skäl att begränsa möjligheten att överklaga sådana beslut. De flesta har ansett att dagens regler drar upp en rimlig gräns för vilka som har rätt att överklaga domar och beslut inom mark- och miljörätten. De flesta har även ansett att praxis ger en ganska god vägledning vid bedömningen av vem som i det enskilda fallet har rätt att överklaga.

Vi kan dock konstatera att frågan om rätten att överklaga domar och beslut inom mark- och miljörätten inte sällan dyker upp i debatten och då ofta kopplad till en önskan att minska antalet överklaganden genom att förbjuda s.k. okynnesöverklaganden. Det förs också fram att det vore bra att reglera att enskilda inte ska få överklaga med hänvisning till allmänna intressen. Slutligen förs det fram att det vore en fördel om de som klagar inte får åberopa nya omständigheter vid överklagandet. Under utredningsarbetet har också förts fram att organisationers rätt att överklaga olika typer av miljöbeslut borde ses över i syfte att kodifiera praxis. Vi återkommer till de olika frågeställningarna i det följande.

¹¹⁷ Se dir. 2025:2 s. 4 och 5.

Förekommer okynnesöverklaganden?

I den allmänna debatten om möjligheten att överklaga ett beslut på mark- och miljöområdet och även i riksdagsmotioner förs det ibland fram att enskilda och organisationer genomför s.k. ”okynnesöverklaganden”.¹¹⁸ Det förs också fram att det borde gå att stoppa sådana. Frågan är då vad som avses med ett okynnesöverklagande och i vilken utsträckning sådana förekommer.

Enligt Svenska Akademiens ordbok avses med ”okynne” bl.a. en etiskt eller moraliskt förkastlig handling. I mer allmänt språkbruk används termen okynnesöverklagande för överklaganden som endast görs för att förlänga processen och dra ut på tiden.¹¹⁹

Vi kan konstatera att det är svårt att avgöra i vilken utsträckning överklaganden endast görs för att förlänga processen och dra ut på tiden. De som har klagorätt har ju en rätt att klaga oavsett motiven för klagomålet och klagorätten får inte begränsas eller kränkas. Där emot skulle de som klagar trots att de inte har klagorätt möjligen kunna ingå i kategorin okynnesöverklaganden. Även i sådana fall är det dock svårt att veta motiven bakom överklagandet och det är inte sällan svårt för enskilda att veta om de har klagorätt eller inte. Överklaganden från sådana personer som inte har klagorätt avvisas också av den överprövande myndigheten eller domstolen. Den bild vi får från de som arbetar med överprövning i domstol är att okynnesöverklaganden inte förekommer i någon större omfattning.

Som vi har redogjort för i bl.a. avsnitt 5.3.2 utgör rätten att överklaga ett beslut en grundläggande rättighet som faller under de s.k. rättsstatsprinciperna. Så länge som den som klagar har klagorätt vore det rättsligt fel att inte pröva överklagandet oavsett motiv hos den som klagar. Som vi har beskrivit i avsnitt 5.3.2 har EU-domstolen tydligt klargjort i flera avgöranden att rätten till domstolsprövning inte får inskränkas. Medlemsstaterna får exempelvis inte inskränka rätten att överklaga ett beslut enbart till de personer som har deltagit i ett samråd som föregick beslutet om ärendet avser ett MKB-projekt. En sådan begränsning skulle strida mot unionsrättens krav på effektivt rättsskydd och bred tillgång till rättslig prövning i miljöärenden.

¹¹⁸ Se exv. motion 2016:14 och 2024/25:1873.

¹¹⁹ Se även SOU 2014:14 s. 91.

Därmed är det upp till domstolen som hanterar överklagandet att avgöra om de som klagar på beslutet har rätt att klaga. Har dessa klagorätt finns det inget ”okynne” med ett sådant överklagande.

Som den svenska lagstiftaren har påtalat i förarbetena till miljöbalken och fastighetsbildningslagen är bl.a. enskildas klagorätt svår att avgränsa och frågan har därför lämnats till praxis att bedöma.¹²⁰

Våra överväganden i frågan finns i avsnitt 5.7.2.

Kan enskildas rätt att överklaga begränsas till enskilda intressen?

I avsnitten 5.3.2 och 5.3.3 har vi beskrivit den klagorätt som gäller för enskilda inom mark- och miljörätten. Vi har också beskrivit EU-domstolens praxis inom området. När det gäller frågan om möjlighet att begränsa enskildas rätt att åberopa allmänna intressen i samband med ett överklagande framgår sammanfattningsvis följande.

Den klagande inom mark- och miljörätten har en klagorätt som utgår från den enskildes intresse. Den klagoberättigade har däremot rätt att åberopa allmänna intressen som stöd för sitt överklagande. Detta gäller oavsett om detta framgår av nationell rätt eller inte. Huvudregeln när det gäller överklagade förvaltningsbeslut är således att den som är taleberättigad ska kunna grunda sin talan på alla omständigheter som är av betydelse för den fråga som överklagandet rör.¹²¹

I den mån de överklagade besluten kan anses utgöra ett beslut i strid med den nationella miljölagstiftningen aktualiseras också Århuskonventionen. I trettonde stycket i ingressen till konventionen uttalas att parterna till konventionen erkänner den viktiga roll som enskilda medborgare, icke-statliga organisationer och den privata sektorn kan spela på miljöområdet. Av artikel 9.3 i konventionen följer att den allmänheten som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt, genom överklagande, ska kunna göra överträdelser av allmänna intressen gällande i förhållande till beslut som påstås strida mot den nationella miljölagstiftningen.

Våra överväganden i denna fråga finns i avsnitt 5.7.2.

¹²⁰ Se prop. 1997/98:45 del 1, s. 483 och prop. 1969:128 s. B 225.

¹²¹ Se t.ex. RÅ 1993 ref. 97.

*Bör klagorätten och ramen för överprövningen
begränsas genom preklusionsbestämmelser?*

I avsnitt 5.3.3 beskriver vi vad som avses med preklusion och vilka bestämmelser om preklusion som finns inom mark- och miljödomstolen.

En synpunkt som har inkommit till utredningen är att avsaknaden av preklusionsregler i överinstans är problematisk då tyngdpunkten i prövningen bör ligga i första instans och att överprövningen bör innebära att domstolen prövar om det beslut som har fattats är korrekt utifrån det underlag som fanns tillgängligt. Det har därvid framförts att det inte är ovanligt att nya utredningar och omständigheter tillkommer i överinstans. Det har också ifrågasatts om inte aktivitetskrav kan vara en förutsättning för klagorätt i högre utsträckning än i dag.

EU-domstolen har prövat frågan om preklusion i målet Djurgården – Lilla Värtan och fastslog då att medlemsstaterna inte får begränsa rätten att överklaga beslut från offentliga myndigheter till endast de personer som deltagit i det föregående administrativa förfarandet.¹²² Som vi beskriver i avsnitt 5.3.2 betonar EU-domstolen att beslutsprocesser inom miljöområdet har ett annat syfte än många andra rättsliga förfaranden. Enskilda och organisationer ska därför ha rätt att föra talan mot beslut som rör tillstånd för projekt, oavsett om de tidigare deltagit i processen som föregått beslutet.¹²³ Detta innebär att klagorätten inte är beroende av tidigare medverkan i samråd eller tidigare instans prövning i relation till artikel 9.2 i Århuskonventionen, MKB-direktivet eller för den delen industriutsläppsdirektivet. Detta speglar principen om ett effektivt domstolsskydd. Att nya parter och nya omständigheter kommer in sent i processen i samband med ett överklagande är därmed en naturlig del i beslutsprocesser på mark- och miljöområdet.

Tidigare utredningar har också konstaterat att miljömål inte kan jämföras med dispositiva tvistemål. Materiellt felaktiga avgöranden i miljömål bör undvikas så långt möjligt, vilket är ett skäl till att Mark- och miljööverdomstol i miljömål kan meddela prövningstillstånd på grund av ändringsdispens.¹²⁴ Enligt Högsta domstolen ska tillämpningen av regeln om ändringsdispens präglas av generositet. Alla av-

¹²² Se EU-domstolens dom den 15 oktober 2009 i mål C-263/08 p. 38.

¹²³ Se EU-domstolens dom den 15 oktober 2009 i mål C-263/08 p. 38 och 39.

¹²⁴ Se SOU 2022:33 s. 281 och 282.

göranden som bedöms som tveksamma i sakligt eller rättsligt hänseende ska tas upp till fullständig prövning.¹²⁵

Våra överväganden i frågan om preklusion finns i avsnitt 5.7.2.

Kan organisationers talerätt på mark- och miljöområdet begränsas?

Enligt utredningsdirektiven ska vi utreda om bl.a. ideella organisationers klagorätt kan begränsas. I samband med utredningsarbetet har det också framställts önskemål om översyn av bestämmelserna om organisationers klagorätt i 16 kap. 13 § miljöbalken i syfte att få dem i överensstämmelse med praxis. Det som då särskilt har lyfts fram är att de organisationer som avses i bestämmelsen också borde ha rätt att överklaga tillsynsbeslut mer generellt.

Som vi har beskrivit i avsnitt 5.3.3 har ideella organisationer, som uppfyller kriterierna i 16 kap. 13 § första stycket miljöbalken, en rätt att överklaga domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt miljöbalken, men också beslut om upphävande av skydd av områden enligt 7 kap. eller om tillsyn enligt 10 kap. miljöbalken eller i sådana frågor enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Sedan den 1 augusti 2025 har dessa organisationer också rätt att överklaga överklagbara beslut enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken där tillsynsmyndigheten har bedömt om en anmälningspliktig verksamhet eller åtgärd kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

I avsnitt 5.3.2 och 5.3.3 har vi beskrivit EU-domstolens, Högsta domstolens och Mark- och miljööverdomstolens praxis avseende tillämpningen av 16 kap. 13 § miljöbalken. Det vi kan konstatera är att det finns en stor överensstämmelse mellan domstolarnas praxis, men att praxis inte helt har kommit till uttryck i nationell rätt. Detta gäller både kriterierna för vilka organisationer som bör få klaga och vilka beslut de bör få överklaga. Skillnaden handlar inte om att den svenska lagstiftningen har gått för långt i att ge de ideella organisationerna klagorätt utan i stället bedöms den vara alltför begränsad.

Vi noterar exempelvis att kriterierna i 16 kap. 13 § miljöbalken inte överensstämmer med de kriterier som tillämpas vid rättslig prövning i miljöfrågor inom Unionens institutioner. De svenska kriterierna är mer begränsande. För att en organisation ska kunna över-

¹²⁵ Se HD:s dom den 2 oktober 2025 i mål Ö 4564-23 ("Rya kraftvärmeverk").

klaga ett beslut enligt en av EU:s institutioner, som faller under Århuskonventionen, krävs inget särskilt medlemsantal eller särskild nationell hemvist utan organisationen ska vara en oberoende och ideell juridisk person, etablerad i enlighet med en medlemsstats nationella lagstiftning eller praxis. Vidare ska organisationen ha existerat i mer än två år och inte tre år som det står i 16 kap. 13 § första stycket 3 miljöbalken.

När EU-domstolen prövade frågan om hur många medlemmar som en organisation på miljöområdet ska ha för att erhålla allmänhetens stöd var den tydlig med att den inte uttalade sig om att något visst antal kunde accepteras (förutom att 2 000 inte accepterades), men att det inte gick att utesluta att ett lägsta antal medlemmar skulle kunna vara relevant såsom en försäkran om att organisationen verkligen existerar och bedriver verksamhet.¹²⁶

Enligt förarbetena till ändringen med kravet på 100 medlemmar ger detta antal en god fingervisning om att organisationen har allmänhetens stöd.¹²⁷ Tre års verksamhet har funnits som ett kriterium sedan miljöbalken trädde i kraft.

Vid revideringen från 2 000 till 100 medlemmar ansåg vissa remissinstanser att det vore lämpligare att domstolen bedömer klagorätten utifrån allmänt utformade bestämmelser som säkerställer att klagorätten i enlighet med EU-domstolens avgörande är omfattande. Några remissinstanser ifrågasatte även kravet på att verksamhet ska ha bedrivits i Sverige.¹²⁸

Om en organisation uppfyller kriterierna i 16 kap. 13 § miljöbalken, har den rätt att överklaga. Om organisationen inte uppfyller kriterierna måste det enligt Högsta domstolen göras en helhetsbedömning utifrån samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Kriterierna får därmed inte tolkas isolerat, utan ska förstås i ljuset av det övergripande syftet med bestämmelsen, att säkerställa att organisationer som verkar för att tillvarata allmänna miljö- och naturskyddsintressen ges möjlighet att föra talan. Kriterierna fungerar således som vägledande hållpunkter i bedömningen, snarare än som absoluta krav med självständig uteslutande verkan enligt praxis.¹²⁹

I och med den praxisutveckling som har ägt rum behöver prövningsmyndigheten för sådana organisationer som inte uppfyller kri-

¹²⁶ Se EU-domstolens dom den 15 oktober 2009 i mål C-263/08 p. 47.

¹²⁷ Se prop. 2009/10:184 s. 66.

¹²⁸ Se prop. 2009/10:184 s. 62 och 63.

¹²⁹ Se NJA 2012 s. 921 ("Taggen Vindpark").

terierna i 16 kap. 13 § första stycket miljöbalken göra en bedömning av om organisationen ändå bör ges klagorätt utifrån att den har ett tillräckligt intresse i saken, vilket den anses ha om den har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen.¹³⁰ Detta gäller även för organisationer som inte har varit verksamma i Sverige. Enligt förarbetena uppfyller en organisation kriteriet om den exempelvis ha sitt säte eller sin huvudsakliga verksamhet i ett annat land men under minst tre år bedrivit viss verksamhet i Sverige. Det diskrimineringsförbud som finns i artikel 3.9 i Århuskonventionen ska därmed inte aktualiseras enligt förarbetena.¹³¹ I ljuset av gällande internationell rätt går det att ifrågasätta om detta stämmer. Att kriteriet inte verkar tillämpas vid överklaganden efter ett gränsöverskridande samråd indikerar att kriteriet åsidosätts i dessa processer.

Ser vi till exempelvis MKB-direktivet har den berörda allmänheten oavsett vilket medlemsland som den befinner sig i rätt att få den materiella eller formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av bestämmelserna om allmänhetens deltagande i MKB-direktiv prövad i domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag (se artikel 11.1 MKB-direktivet).¹³² Organisationer som uppfyller kraven i nationell lagstiftning ska anses ha ett sådant intresse (artikel 1.2 e MKB-direktivet). Enligt EU-domstolen får medlemsstaterna inte ha kriterier som urholkar klagorätten, vilket krav om aktivitet i ett medlemsland riskerar att göra.¹³³

Enligt våra direktiv ska vi utreda möjligheterna att begränsa klagorätten inte att utöka denna. Samtidigt har från organisationshåll förts fram att vi bör utreda hur den praxis som gäller organisationers klagorätt över beslut om tillsyn bör kodifieras i lag.

Vi kan konstatera att 16 kap. 13 och 13 a §§ miljöbalken ger ideella organisationer rätt att klaga på flera sorters tillsynsbeslut enligt miljöbalken. De som återstår är de beslut som omfattas av 26 kap. men som inte går att koppla till något av de beslut eller domar som räknas upp i 16 kap. 13 § miljöbalken. Frågan är då vad praxis säger om dessa beslut och varför organisationernas möjlighet att överklaga

¹³⁰ Se EU-domstolens dom den 15 oktober 2009 i mål C-263/08 p. 45 och 46.

¹³¹ Se prop. 2004/05:65 s. 88 och 89.

¹³² Se European Commission, Guidance on the Application of the Environmental Impact Assessment Procedure for Large-scale Transboundary Projects (2013) s. 14.

¹³³ Se EU-domstolens dom den 15 oktober 2009 i mål C-263/08 p. 45.

tillsynsbeslut inte utökades till sådana beslut i samband med införandet av 16 kap. 13 a § miljöbalken i augusti i år.

När det gäller den första frågan om praxis kan vi konstatera att EU-domstolen inte avgränsar klagorätten till viss typ av beslut. Artikel 9.3 har ett brett tillämpningsområde och stadgar att allmänheten ska ha rätt att få åtgärder och underlåtenheter från såväl enskilda som myndigheter, vilka strider mot nationell miljölagstiftning, prövade antingen rättsligt eller genom administrativa förfaranden. Till skillnad från artikel 9.2 innehåller denna bestämmelse ingen begränsning till specifika typer av verksamheter. Artikel 9.3 syftar till att garantera att allmänheten har möjlighet att utöva inflytande över miljörelaterade handlingar och underlåtenheter, såväl enskildas som myndigheters.

Enligt 26 kap. 1 § miljöbalken ska tillsynen säkerställa att syftet med miljöbalken och den föreskrifter som har meddelats med stöd av balken uppfylls. Med tillsyn avses att tillsynsmyndigheten ska

1. på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken följs samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse,
2. underlätta för en enskild att fullgöra sina skyldigheter enligt de handlingsregler som avses i 1 genom information och liknande verksamhet, och
3. fortlöpande bedöma om villkor för miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet som omfattas av tillstånd är tillräckliga.

Enligt miljötillsynsförordningen utgör ett tillsynsobjekt en verksamhet, en åtgärd, ett område, ett naturföremål eller en djur- eller växtart som är eller ska vara föremål för tillsyn (3 § MTF). Tillsynsmyndighet ska bedriva tillsynsarbetet effektivt (9 § MTF).

Enligt förarbetena till miljöbalken ska tillsyn innefatta en granskning i syfte att kontrollera att tillsynsobjektet följer miljöbalkens bestämmelser samt de föreskrifter, domar och beslut som meddelats med stöd av balken. Tillsynsmyndigheten har i detta sammanhang ett ansvar att på eget initiativ eller efter anmälan, i nödvändig utsträckning, kontrollera efterlevnaden av gällande regler och beslut.

Myndigheten ska även vidta de åtgärder som krävs för att åstadkomma rättelse vid konstaterade överträdelser.¹³⁴

För att underlätta för enskilda aktörer att uppfylla sina skyldigheter enligt miljöbalken kan tillsynsmyndigheten tillhandahålla information om gällande regler. Därtill kan myndigheten ge råd om hur aktören metodiskt kan identifiera och genomföra lämpliga åtgärder för att uppnå lagefterlevnad.

En effektiv tillsyn enligt miljöbalken bör således bestå av två huvudsakliga komponenter. Den första utgörs av myndighetsutövande verksamhet, innefattande kontroll och rättelseåtgärder. Den andra komponenten består av förebyggande och stödjande insatser, såsom information, rådgivning och annat stöd riktat direkt till enskilda aktörer. Gemensamt för dessa båda delar är att de syftar till att säkerställa att enskilda verksamhetsutövare följer miljöbalkens regler.

Mark- och miljööverdomstolen har klargjort att en tillsynsmyndighets mottagande och kontroll av en underrättelse från en verksamhetsutövare, samt bedömningen att underrättelsen är fullständig, inte utgör sådan tillsyn som avses i 26 kap. 1 § miljöbalken. Domstolen konstaterade att dessa åtgärder är att betrakta som administrativa moment i handläggningen, vilka inte innebär att myndigheten har initierat en faktisk tillsynsprocess enligt balkens definition.¹³⁵

Som vi tolkar EU-domstolens, Högsta Förvaltningsdomstolens och Mark- och miljööverdomstolens avgöranden är det myndighetens agerande efter att exempelvis en underrättelse om en åtgärd har inkommit till myndigheten som utgör tillsyn, dvs. vidtas det tillsynsåtgärder mot tillsynsobjektet eller inte utifrån den information som lämnats in.

Enligt EU-domstolen måste medlemsstaterna säkerställa ett effektivt rättsskydd för organisationer på mark- och miljöområdet, särskilt i fall där beslut potentiellt strider mot EU:s miljölagstiftning. Handlingar som är överklagbara för organisationer med talerätt är exempelvis sådana som rör EU:s miljölagstiftning som har direkt verkan, samt sådana som rör nationell lagstiftning som genomför unionsrätten, avseende exempelvis biologisk mångfald och hotade arter.¹³⁶

¹³⁴ Se prop. 2019/20:137 s. 42–44.

¹³⁵ Se MÖD 2024:21, se även MÖD:s dom den 20 december 2024 i mål nr ÖM 6957-24.

¹³⁶ Se EU-domstolens dom den 8 mars 2011 i mål C-240/09 p. 51 och 52.

Enligt Högsta domstolens avgöranden är i princip alla beslut där det kan bli aktuellt för myndigheten att ta hänsyn till frågor som omfattas av mark och miljörättsområdet överklagbara.¹³⁷ Enligt domstolen har inte medlemsstaterna frihet att avgöra vilka beslut som ska vara överklagbara, utan endast vilka kriterier som ska gälla för klagorätt.¹³⁸

När det gäller den andra frågan noterar vi att flera remissinstanser aktualiserade behovet av en bredare översyn av organisationers klagorätt enligt miljöbalken vid remitteringen av Klimat- och näringslivsdepartementets promemoria som föregick införandet av 16 kap. 13 a § miljöbalken. Regeringen angav då att de frågor remissinstanserna lyfte var av sådan omfattning att de inte kunde hanteras inom ramen för det aktuella lagstiftningsärendet.¹³⁹

Vår bedömning finns i avsnitt 5.8.1.

5.5.4 Instansordningens påverkan på möjligheten att överklaga

Frågan har rests till utredningen om avgöranden av mark- och miljödomstol som är en allmän domstol också omfattas av de krav på överprövning som finns i EU-rätten och Århuskonventionen som rör beslut av förvaltningsmyndigheter i huvudsak. Att mark- och miljödomstolen utgör första instans vid prövning av exempelvis vattenverksamhet och A-verksamheter medför ett behov av att överklagandemöjligheterna till Mark- och miljööverdomstolen är lika omfattande som i mål där en förvaltningsmyndighet är första instans.

Som både vi, i vårt första betänkande *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*¹⁴⁰ och tidigare utredningar har konstaterat är tillståndsprövning av en verksamhet eller åtgärd enligt miljöbalken typiskt sett inte en tvistefråga mellan enskilda utan ett förvaltningsärende.¹⁴¹ Ärenden som inte utgör tvister mellan enskilda anses i regel inte höra till domstolarnas uppgifter i första instans, utan bör hanteras av en förvaltningsmyndighet. Denna ordning

¹³⁷ Se NJA 2023 s. 883 ("Liljeholmsbadet" och "Kokhuset på Hällen").

¹³⁸ Se NJA 2020 s. 190 ("Bygglovet i Svartrå").

¹³⁹ Se prop. 2024/25:153 s. 35 och 36.

¹⁴⁰ Se SOU 2024:98.

¹⁴¹ Se bl.a. SOU 2009:10 s. 266 och SOU 2015:43 s. 372.

återfinns också inom andra områden där tillståndsprövning förekommer.¹⁴²

Vi kan konstatera att Sverige i detta avseende skiljer ut sig från övriga EU-länder, eftersom tillståndsprövning enligt miljöbalken i första instans också sker vid domstol. EU-domstolen har slagit fast att de svenska mark- och miljödomstolarna, vid prövning av tillståndsärenden i första instans, utövar befogenheter av förvaltningskaraktär i och med att den bl.a. hanterar samrådet enligt MKB-direktivet (se 6 kap. 39–43 §§ MB).¹⁴³ Generaladvokat Sharpston analyserar specifikt frågan om miljödomstolen (på den tiden) är en domstol eller en förvaltningsmyndighet EU-rättsligt sett vid tillämpningen av MKB-direktivets samrådsbestämmelser i artikel 6, som i huvudsak genomförts i 6 kap. 39–43 §§ miljöbalken.

Enligt Generaladvokaten fullgör miljödomstolen uppgifter av förvaltningskaraktär i syfte att fatta beslut i fråga om genomförande av ett projekt vilket, beroende på dess inverkan på miljön, ska tillstyrkas eller avslås. Både kommissionen, via skriftlig inläga, och ombudet för den svenska regeringen, vid den muntliga förhandlingen, ansåg att omständigheten att miljödomstolen utgör en domstol inte utgör hinder för att den vid tillämpning av miljöbalken agerar i egenkap av förvaltningsmyndighet. Därmed konstaterar Generaladvokaten att allt tyder på att miljödomstolen fyller en administrativ funktion i tillståndsförfarandet och att domstolen därmed i ärendet fullgjorde uppgifter som inte normalt ankommer på en domstol.¹⁴⁴

Mark- och miljödomstolarna innehar således i dag en dubbel funktion i miljö mål – dels som överprövande instans, dels genom att utöva förvaltningsuppgifter i samband med tillståndsprövning enligt miljöbalken i första instans.

Även om EU-rätten i huvudsak har utvecklat rätten att överklaga beslut utifrån principen att enskilda och organisationer ska ha möjlighet att överklaga ett myndighetsbeslut till en domstol måste denna rätt till överklagande, i enlighet med principen om effektivt rättsskydd, tillämpas konsekvent även i de fall där överklagandet sker från en domstol till en annan, såsom från mark- och miljödomstolen till Mark- och miljööverdomstolen. Även om rättsfallet i EU-domstolen avsåg MKB-direktivet måste det ses i ljuset av principen om effektivt

¹⁴² Se prop. 1997/98:45 del 1, s. 460.

¹⁴³ Se EU-domstolens dom den 15 oktober 2009 i mål C-263/08 p. 37–39.

¹⁴⁴ Se Förslag till avgörande av Generaladvokat Elenor Sharpston i EU-domstolens dom den 15 oktober 2009 i mål C-263/08 p. 35–38.

rättsskydd och därmed måste rätten att överklaga första instansbeslut från mark- och miljödomstolen gälla alla sådana beslut som rör mark- och miljörättsområdet.

Vi bedömer att de förslag som vi har lämnat i vårt första betänkande bl.a. syftar till att hantera denna problematik i och med förslaget att inrätta en ny miljöprövningsmyndighet som ska ta över ansvaret för förstainstansprövningen av ansökningar om tillstånd för A-verksamheter och vattenverksamheter från mark- och miljödomstol.

5.5.5 Olika formella krav på ett överklagande

Som vi redogör för i avsnitt 5.3.5 är bestämmelserna om vad ett överklagande ska innehålla likalydande i lagen om domstolsärenden och rättegångsbalken. Däremot finns avvikande bestämmelser om ett överklagandes innehåll i förvaltningslagen. I och med att vi i kapitel 3 föreslår att länsstyrelsen ska slopas i instansordningen för överklagade beslut enligt miljöbalken och plan- och bygglagen kommer skillnaderna i reglering dock inte att påverka tillämpningen av bestämmelserna om innehåll i överklagande av beslut enligt miljöbalken och plan- och bygglagen.

Våra överväganden i frågan om behov av ändrad reglering avseende de formella kraven på ett överklagande finns i avsnitt 5.7.3.

5.5.6 Särskilda utmaningar i relation till överklaganden av beslut och domar enligt miljöbalken, plan- och bygglagen samt fastighetsbildningslagen

Överklaganden med ett stort antal klagande

Det har till utredningen förts fram att det finns särskilda utmaningar med att hantera överklaganden som skrivs under av flera enskilda i form av s.k. namnlistor eller motsvarande. Sådana överklagandeskrivelser är mer vanligt förekommande i mål och ärenden enligt miljöbalken, fastighetsbildningslagen och plan- och bygglagen. Så kan exempelvis vara fallet vid överklagande av detaljplaner respektive beslut eller dom om tillstånd till miljöfarlig verksamhet – särskilt nyetableringar i närheten av bebyggelse. Utmaningen med namnlistor i överklaganden är att de kan vara handskrivna och därmed

svåra att läsa samt kan sakna kontaktuppgifter till de som har skrivit under överklagandet. Att få en bild av vilka som har överklagat beslutet eller domen samt om dessa har klagorätt kan därför ta avsevärd tid i anspråk vid domstolen.

Samtidigt följer av 5 och 7 §§ lagen om domstolsärenden att ett överklagande av exempelvis ett beslut att anta en detaljplan ska innehålla uppgifter om den klagande inklusive kontaktuppgifter. Om ett överklagande saknar uppgifter som behövs för den fortsatta handläggningen och som ska ingå i ett överklagande ska den överprövande myndigheten eller domstolen förelägga klaganden att, vid äventyr av avvísning, komplettera överklagandet. Detta förutsätter naturligtvis att det finns tillräckligt med uppgifter för att det ska gå att förelägga den klagande.

Vi kan konstatera att det inte saknas bestämmelser avseende de formella kraven på ett överklagande. Det saknas inte heller bestämmelser om komplettering av överklaganden och de rättsföljder som infaller om ett sådant föreläggande inte följs. Samtidigt ställs höga krav på domstolarna i detta avseende. Högsta domstolen fann exempelvis i målet *Vändle bergtäkt* att Mark- och miljööverdomstolen inte hade utövat tillräcklig processledning i sin kontakt med en kommun som hade överklagat ett tillstånd och förelagts att komplettera överklagandet vid äventyr av avvísning. Bristerna avsåg behörighetshandlingar då en kommunal nämnd hade gett in ett överklagande avseende ett ansökningsmål. Frågan i målet var om nämnden hade rätt att företräda kommunen i målet (jfr 22 kap. 6 § MB). Mark- och miljööverdomstolen avvisade överklagandet varefter kommunen överklagade avvísningsbeslutet till Högsta domstolen som upphävde Mark- och miljööverdomstolens avvísningsbeslut och återförvisade målet till Mark- och miljööverdomstolen för fortsatt handläggning. Av Högsta domstolens avgörande framgår att när det första föreläggandet inte leder till erforderliga klarlägganden, finns anledning att exempelvis utfärda ett nytt föreläggande eller efterfråga ytterligare kompletteringar via telefon eller e-post. Särskild anledning att överväga ytterligare åtgärder finns i de fall där det kan antas att bristerna i en komplettering som har inkommit beror på ett förbiseende eller är föranledda av att det första föreläggandet kan ha missförståtts.¹⁴⁵

Våra överväganden i frågan om överklagande i långa namnlistor finns i avsnitt 5.7.3.

¹⁴⁵ Se HD:s beslut den 17 juni 2025 i mål nr ÖM 3311-24.

5.6 Tidigare utredningsförslag

5.6.1 Inledning

Frågor om rätten att överklaga beslut och domar enligt miljöbalken och plan- och bygglagen har utretts vid några tillfällen under 2000-talet. I detta avsnitt redogör vi kort för dessa utredningar och de förslag de har lämnat i denna del.

5.6.2 Miljöbalkskommittén

Miljöbalkskommittén har presenterats i avsnitt 3.6.2. I Miljöbalkskommitténs slutbetänkande (*Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter*¹⁴⁶) behandlas rätten för organisationer att delta i miljöprocessen.

Enligt deras direktiv skulle de undersöka erfarenheterna av den vidgade talerätten för miljöorganisationer i 16 kap. 13 § miljöbalken. Hur har rätten att överklaga utnyttjats eller på annat sätt berört organisationerna? I direktiven nämns tillståndsbeslut på central, regional eller kommunal nivå. De skulle också granska vilka kostnadsfria konsekvenser miljöbalken har föranlett för organisationerna.¹⁴⁷ Kommittén genomförde en omfattande undersökning bestående av dels en genomgång av två års avgöranden vid miljödomstolarna i mål som har överklagats av en miljöorganisation, dels intervjuer med företrädare för organisationer, myndigheter, kommuner och verksamhetsutövare.¹⁴⁸

Kommittén konstaterar att miljöorganisationerna endast i ett fåtal fall utnyttjat möjligheten enligt 16 kap. 13 § miljöbalken att överklaga avgöranden. Under kommitténs undersökningsperiod förekom cirka tio fall per år hos de regionala domstolarna och Miljööverdomstolen. Totalt avgjorde domstolarna cirka 1 600 överklagningsmål per år under den här tiden. Verksamhetsutövares farhågor om att organisationernas rätt att överklaga skulle leda till försenade och fördröjade projekt kvarstod ändå enligt kommittén.¹⁴⁹

Kommittén avstod från att lämna förslag på ändringar avseende ideella organisationers klagorätt eftersom sådana frågor behandlades

¹⁴⁶ Se SOU 2005:59.

¹⁴⁷ Se SOU 2005:59 s. 165.

¹⁴⁸ Se SOU 2005:59 s. 176.

¹⁴⁹ Se SOU 2005:59 s. 165.

inom ramen för genomförandet av Århuskonventionen i svensk rätt. Kommittén hade inte heller något uttryckligt uppdrag enligt sina direktiv att lämna något sådant förslag.¹⁵⁰

5.6.3 Industriutsläppsutredningen

Regeringen beslutade den 21 oktober 2010 kommittédirektiven *Reglering av industriutsläpp*.¹⁵¹ Utredningen tog namnet Industriutsläppsutredningen. I betänkandet *Bättre miljö – minskade utsläpp*¹⁵² 2011 utredde utredningen om organisationers klagorätt i 16 kap. 13 § miljöbalken stämde överens med kraven i industriutsläppsdirektivet. Utredningen noterade att enligt artiklarna 24 och 25 i industriutsläppsdirektivet ska organisationer ha rätt att få beslut om tillstånd för nya anläggningar, väsentliga ändringar, undantag från BAT-slutsatser samt omprövningar vid betydande föroreningar prövade i domstol. Artikel 25 omfattar även myndigheters underlåtenhet att agera, exempelvis beslut att inte inleda omprövning enligt artikel 21. Sådana beslut utgör tillsynsbeslut, men omfattas inte av de beslut som räknas upp i 16 kap. 13 § miljöbalken, vilket innebär att organisationer då som nu saknar möjlighet att överklaga dessa beslut enligt bestämmelsen.

Industriutsläppsutredningen noterade vidare att artikel 9.3 i Århuskonventionen kräver att allmänheten ska kunna få beslut och underlåtenheter som strider mot miljölagstiftningen prövade. För att uppfylla direktivets krav måste svensk rätt därför ge organisationer rätt att överklaga även beslut om att inte inleda omprövning enligt utredningen. Industriutsläppsutredningen konstaterade att industriutsläppsdirektivet syfte är att säkerställa att miljöfarliga verksamheter följer principen om bästa tillgängliga teknik (BAT). Om myndigheten avstår från omprövning när BAT inte uppfylls, bör detta beslut kunna överklagas. Att organisationer på mark- och miljöområdet utestängs från sådan prövning enligt 16 kap. 13 § miljöbalken strider enligt utredningen mot EU-rätten.

Sammantaget kom utredningen fram till att en generell rätt för organisationer att överklaga tillsynsbeslut är ett mer korrekt genomförande av framför allt artikel 25 i industriutsläppsdirektivet samt

¹⁵⁰ Se SOU 2005:59 s. 193.

¹⁵¹ Se dir. 2010:113.

¹⁵² Se SOU 2011:86.

artikel 9.3 i Århuskonventionen. Utredningen föreslog också en sådan ändring av bestämmelsen i 16 kap. 13 § miljöbalken med denna innebörd.¹⁵³ Förslaget har inte genomförts.

5.6.4 PBL-överklagandeutredningen

I avsnitt 3.6.7 har vi kortfattat presenterat PBL-överklagandeutredningen. Utredningen tillsattes för att effektivisera prövningen av överklagade kommunala beslut enligt plan- och bygglagen, utan att kompromissa med rättssäkerheten. Ett särskilt uppdrag var att se över möjligheten att överklaga beslut om lov och förhandsbesked, inklusive frågan om klagorätt.

Utredningen analyserade i detalj gällande ordning för enskildas klagorätt och konstaterade att systemet i stort fungerade tillfredsställande. Samtidigt framhölls att gränsdragningsproblem var svåra att undvika, särskilt i bedömningen av vem som ska anses vara sakägare.

Som en del av analysen övervägdes tio alternativa modeller för att begränsa eller tydliggöra klagorätten. Dessa modeller analyserades ingående, men förkastades, då de inte bedömdes bidra till ökad rättssäkerhet eller effektivitet i överprövningssystemet.¹⁵⁴

Utredningen föreslog att nuvarande ordning för klagorätt borde behållas oförändrad. Den bedömdes vara tillräckligt flexibel och rättssäker, samtidigt som den ger domstolarna möjlighet att hantera enskilda fall utifrån omständigheterna.¹⁵⁵

Eftersom utredningens uppdrag inte omfattade en översyn av organisationers klagorätt enligt plan- och bygglagen, behandlades frågan inte vidare av utredningen.¹⁵⁶

5.6.5 Miljö- och energidepartementets promemoria – Miljöbedömningar

Miljö- och energidepartementet promemoria *Miljöbedömningar*¹⁵⁷ 2016 syftade i huvudsak till att hantera ändringsdirektivet till MKB-direktivet. Dock fanns det i promemorian även ett förslag avseende

¹⁵³ Se SOU 2011:86 s. 271–275.

¹⁵⁴ Se SOU 2014:14 s. 110–128.

¹⁵⁵ Se SOU 2014:14 s. 128–131.

¹⁵⁶ Se SOU 2014:14 s. 94.

¹⁵⁷ Se Ds 2016:25.

den del av 16 kap. 13 § första stycket miljöbalken som reglerar organisationers klagorätt.

I denna del föreslogs en ändring av kriterierna för organisationers klagorätt enligt 16 kap. 13 § första stycket miljöbalken, i syfte att förbättra överensstämmelsen med Århuskonventionen och EU-rätten. Enligt förslaget skulle talerätt ges till ideella organisationer som har till huvudsakligt ändamål att tillvarata miljöskyddsintressen, har bedrivit sådan verksamhet under minst två år, och antingen har minst 100 medlemmar i Sverige eller på annat sätt kan visa att de har allmänhetens stöd. Det tidigare kravet på tre års verksamhet föreslogs därmed sänkas till två år, i linje med artikel 11 i Århusförordningen, vilket ansågs tillräckligt för att säkerställa att organisationen existerar och är verksam. Samtidigt föreslogs att det nuvarande kravet på att organisationen ska ha verkat i Sverige tas bort, eftersom detta kan innebära otillåten diskriminering i strid med artikel 3.9 i Århuskonventionen och motsvarande principer inom EU-rätten. Ett sådant krav är unikt inom EU enligt promemorian.¹⁵⁸

Förslaget i promemorian syftade till att undanröja hinder för nybildade eller organisationer etablerade utanför Sverige att få tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, och därmed stärka den berörda allmänhetens möjligheter att delta i miljöbeslut enligt konventionens och EU-rättens krav på effektiva rättsmedel.¹⁵⁹

I promemorian föreslogs även att 16 kap. 13 § miljöbalken skulle utvidgas till att omfatta fler typer av beslut. Förslaget innebar att organisationer med talerätt skulle ges möjlighet att överklaga inte bara tillståndsbeslut, utan även tillsynsbeslut, beslut om försämrat områdesskydd samt myndigheters underlåtenhet att agera.

Syftet med förslaget var att skapa en generell och tydlig bestämmelse om klagorätt för miljöorganisationer, vilket skulle undanröja den osäkerhet som råder kring vilka beslut som omfattas. En sådan bestämmelse skulle också bidra till att organisationernas kompetens tas till vara i fler ärenden, vilket enligt promemorian är till gagn för prövningsprocessen. Enligt promemorian visar erfarenheter att organisationer ofta bidrar med sakkunskap och främjar besluten blir väl-motiverade. Det finns enligt promemorian inga belägg för att klagorätten missbrukas, och det är rimligt att anta att organisationer endast

¹⁵⁸ Se Ds 2016:25 s. 2.

¹⁵⁹ Se Ds 2016:25 s. 260–262.

överklagar beslut som ligger inom deras intresseområde.¹⁶⁰ Förslaget har inte genomförts.

5.6.6 Bygglövsutredningen

Regeringen beslutade den 23 januari 2020 kommittédirektiven *Ett förenklat och effektivt regelverk för bland annat bygglov*.¹⁶¹ Utredningen tog namnet Bygglövsutredningen. I juni 2021 presenterade utredningen sina förslag i betänkandet *Ett nytt regelverk för bygglov*.¹⁶² Utredningen föreslog inga förändringar i klagorätsbestämmelserna i 13 kap. plan- och bygglagen. Däremot föreslogs förtydliganden avseende vilka som bör anses vara sakägare och därmed underrättas om en ansökan om lov eller förhandsbesked.¹⁶³

Utredningen konstaterade också att frågan om hur artikel 9.3 i Århuskonventionen bör genomföras i svensk rätt, inklusive plan- och bygglagen, är av stor betydelse. Eftersom frågan inte enbart rör beslut om lov och förhandsbesked, utan även andra delar av mark- och miljörätten, bedömdes den vara alltför omfattande för att hanteras inom ramen för det aktuella utredningsuppdraget. I tidigare lagstiftningsarbete, särskilt i samband med genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen, hade utredningen noterat att regeringen uttryckt att det kan finnas anledning att göra en samlad översyn av behovet och möjligheten att i lag tydliggöra miljöorganisationers rätt att överklaga beslut enligt plan- och bygglagen.¹⁶⁴ Utredningen framhöll att frågan borde bli föremål för framtida översyn.¹⁶⁵

5.6.7 2024 års skogspolitiska utredning

Regeringen beslutade den 7 februari 2024 kommittédirektiven *En robust skogspolitik som ser skogen som en resurs*.¹⁶⁶ Utredningen tog namnet 2024 års skogspolitiska utredning. I betänkandet *Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk*¹⁶⁷ lämnades ett antal förslag som berör

¹⁶⁰ Se Ds 2016:25 s. 260–262.

¹⁶¹ Se dir. 2020:4.

¹⁶² Se SOU 2021:47.

¹⁶³ Se SOU 2021:47 s. 832–835 och 837–840.

¹⁶⁴ Se prop. 2020/21:174 s. 107.

¹⁶⁵ Se SOU 2021:47 s. 836 och 837.

¹⁶⁶ Se dir. 2024:16.

¹⁶⁷ Se SOU 2024:91.

rätten att överklaga beslut och myndigheters agerande inom ramen för skogsvårdslagstiftningen och miljöbalken. Det föreslogs flera förändringar i regleringen av skogsbruksåtgärder som har direkt påverkan på möjligheten till rättslig prövning enligt miljöbalken och Århuskonventionen. Utredningen föreslog att underrättelser om avverkning enligt 14 § skogsvårdslagen inte ska betraktas som beslut i förvaltningsrättslig mening. Därmed föreligger ingen skyldighet för Skogsstyrelsen att agera på sådana underrättelser, vilket innebär att myndighetens passivitet inte kan bli föremål för överprövning. Kopplingen mellan underrättelser enligt skogsvårdslagen och samrådsplikten enligt miljöbalken föreslogs upphöra. Det innebär att en avverkningsanmälan inte längre automatiskt skulle föranleda en bedömning av samrådsplikt enligt miljöbalken och därmed skulle avverkningsanmälningar inte prövas enligt miljöbalken.¹⁶⁸

Utredningen föreslog även att Skogsstyrelsen skulle tilldelas ett utökat och ensamt tillsynsansvar för skogsbruksåtgärder inklusive artskydd som omfattas av miljöbalken.¹⁶⁹

Utredningen föreslog dessutom att 16 kap. 13 § miljöbalken ska ändras så att organisationers överklagandefrist ska räknas från dagen för beslutets meddelande i stället för när beslutet har fått laga kraft. Utredningens hänvisade till 44 § förvaltningslagen och de bestämmelser som omfattar myndigheter som uppträder i ett ärende i sin offentlighetsroll för det allmänna och där tidsfristen för överklagande ska ha kommit in inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades.¹⁷⁰

Utredningen föreslog att handläggningstiden för underrättelser om skogsbruksåtgärder enligt skogsvårdslagen ska få förkortas från sex veckor till tio dagar. Syftet är att effektivisera processen och skapa tydligare tidsramar för markägare och myndigheter. Förkortningen påverkar inte i sig vilka beslut som är överklagbara, men kan ha betydelse för möjligheten att hinna initiera tillsyn och överprövning.¹⁷¹

Vidare föreslogs att samrådsplikten enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska begränsas till att endast omfatta skogsbruksåtgärder inom särskilt utpekade samrådsområden med höga naturvärden, eller i de fall markägaren själv bedömer att tillräcklig hänsyn till arter inte kan tas.¹⁷²

¹⁶⁸ Se SOU 2024:91 exv. s. 259 och 260.

¹⁶⁹ Se SOU 2024:91 exv. s. 307 och 308.

¹⁷⁰ Se SOU 2024:91 s. 176.

¹⁷¹ Se SOU 2024:91 s. 249–251.

¹⁷² Se SOU 2024:91 s. 181 och 182.

Sammanfattningsvis innebär utredningens förslag en omstrukturerad av rättsliga mekanismer för kontroll och prövning av skogsbruksåtgärder, där myndigheternas ansvar för tillsyn och allmänhetens möjligheter till rättslig prövning påverkas.

5.7 Våra överväganden och förslag

5.7.1 Inledning

Det här avsnittet innehåller våra överväganden och förslag i relation till de i avsnitt 5.5 identifierade utmaningarna i frågan om klagorätt och formella krav på överklaganden.

Som utgångspunkt för våra förslag har vi de i avsnitt 2.5 beskrivna övergripande utgångspunkterna, dvs. att de förslag vi lämnar ska bidra till en effektivare, mer konkurrenskraftig och samtidigt rättssäker process i ärenden enligt miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen.

5.7.2 Klagorätten för enskilda på mark- och miljöområdet bör inte begränsas

Bedömning

Klagorätsbestämmelserna för enskilda enligt miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen bör inte ändras.

Ytterligare bestämmelser om preklusion bör inte införas.

Inledning

Av våra direktiv framgår att vi ska utreda vilka som ska anses ha klagorätt över beslut om detaljplan enligt plan- och bygglagen. Vi ska också utreda om kretsen som får överklaga domar och beslut enligt miljöbalken och andra domar eller beslut än sådana som följer av miljöbalken och som överprövas av mark- och miljödomstol kan och bör minskas.¹⁷³

¹⁷³ Se dir. 2025:2 s. 3–5.

I avsnitt 5.3 har vi beskrivit gällande rätt avseende klagorätten både på internationell och nationell nivå. I detta avsnitt redogör vi för våra överväganden i frågan om regleringen av enskildas klagorätt på mark- och miljöområdet. När det gäller ideella organisationers klagorätt återkommer vi till denna fråga i avsnitt 5.8.

Regleringen om klagorätt i miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen bör inte ensas

I avsnitt 5.5.2 har vi kunnat konstatera att regleringen av enskildas klagorätt skiljer sig åt mellan miljöbalken, plan- och bygglagen samt fastighetsbildningslagen. Skillnaderna avser både i vilken utsträckningen termen sakägare används för att avgränsa klagorätten och om och i så fall hur bestämmelserna relaterar till klagorättsbestämmelsen i förvaltningslagen.

För att skapa tydliga och förutsägbara processer inom mark- och miljörättsområdet bedömer vi att det är viktigt att det finns bestämmelser som så tydligt som möjligt visar vilka som har klagorätt över en dom eller beslut.

Vi ser också att det skulle kunna effektivisera överprövningen i mark- och miljödomstol om dessa bestämmelser var desamma i miljöbalken, plan- och bygglagen samt fastighetsbildningslagen.

Samtidigt gör vi bedömningen att en ändring av dessa bestämmelser endast i syftet att ensa dem skulle riskera att kullkasta många års praxis utan att vi egentligen skulle ha åstadkommit någon förändring i sak. Detta gäller särskilt den stora mängden rättsfall som rör sakägarfrågan enligt fastighetsbildningslagen. Mot den bakgrunden framstår det som både rättsligt och praktiskt komplext och olämpligt att utmönstra termen sakägare i lagen för att anpassa regleringen till den som finns i miljöbalken eller plan- och bygglagen.

Enligt doktrinen räcker det vid fastighetsbildning med en rimlig misstanke eller indikation om att en rättighet kan föreligga och påverkas av förrättningen för att den potentiella rättighetshavaren ska tas upp i sakägarkretsen. Att omfattas av kretsen av berörda på dessa grunder innebär dock inte att själva rättigheten erkänns som existerande. I stället handlar det om att garantera att förrättningen sker på ett rättssäkert och funktionellt vis, där den möjliga innehavaren av rättigheten ges tillfälle att tillvarata sina intressen. Detta är särskilt betydelsefullt för att förebygga rättsförluster, såsom domvillor, om

rättigheten senare skulle komma att fastställas genom en separat rättslig prövning.¹⁷⁴ Till skillnad från i plan- och bygglagen och miljöbalken har vi inte heller identifierat någon önskan om att utmönstra termen sakägare som term i fastighetsbildningslagen.

Mot bakgrund av att termen förekommer vid 112 tillfällen i fastighetsbildningslagen framstår en ändring som innebär att termen slopas också som en i dagsläget omotiverat stor ändring. Vi bedömer också att det inte åligger oss att omarbeta de bestämmelser i miljöbalken som använder sig av termen sakägare i dag, utan denna process, på motsvarande sätt som har skett med regleringen i plan- och bygglagen, bör göras i samband med att de aktuella sakfrågornas reglering moderniseras eller ses över av annan anledning.

Vi har övervägt att likrikta bestämmelserna i miljöbalken och plan- och bygglagen eftersom båda regelverken förhåller sig till bestämmelserna om klagorätt i förvaltningslagen. Ett alternativ skulle då vara att ersätta miljöbalkens uttryck ”den som domen eller beslutet angår, om avgörandet har gått honom eller henne emot” med det uttryck som finns i förvaltningslagen ”Ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot”. I och med att bestämmelserna i båda lagarna syftar till att skapa samma rättighet för enskilda och uttrycken är så närliggande bedömer vi att en sådan förändring av regleringen i miljöbalken inte skulle förändra något i sak och därmed inte få någon effekt på antalet överklaganden. Vår sammanvägda bedömning är således att klagorättsbestämmelserna i miljöbalken, plan- och bygglagen samt fastighetsbildningslagen inte bör ändras språkligt eller på annat sätt redaktionellt enbart i syfte att likrikta dem.

Se dock våra överväganden och förslag avseende användningen av termen sakägare i 5 kap. plan- och bygglagen i avsnitt 8.7.5.

Klagorätten går inte att begränsa med hänsyn till okynne

I avsnitt 5.5.3 har vi beskrivit den utmaning som brukar benämnas okynnesöverklaganden. Sådana överklaganden är negativa ur såväl den enskilda fastighetsägarens, verksamhetsutövarens som samhällets perspektiv och hindrar den myndighet som prövar överklaganden från att lägga ner resurser på andra mer angelägna ärenden. Det

¹⁷⁴ Se Marc Landeman, Sakägarbegreppet i fastighetsbildningslagen, Juridisk Tidskrift 2024–25.

är därför eftersträfvansvärt att begränsa denna typ av överklaganden så långt som möjligt. Inom ramen för vår utredning har det inte varit möjligt att studera antalet okynnesöverklaganden. Mot bakgrund av de uppgifter vi fått från de som arbetar i mark- och miljödomstol samt i Mark- och miljööverdomstolen uppskattar vi dock att det handlar om få mål. Eftersom det inte finns några uppgifter om i vilken omfattning s.k. okynnesöverklaganden förekommer är det svårt att motivera en omfattande förändring av möjligheten att överklaga enbart på grund av obestyrkta uppgifter om okynnesöverklaganden. Vi gör vidare bedömningen att det inte är lämpligt att i lag begränsa klagorätten med utgångspunkt i de klagandes motiv för ett överklagande. I avsnitt 6.7 återkommer vi i frågan om möjligheten att komma till rätta med okynnesöverklaganden genom att införa en avgift för överklagande.

Det är inte lämpligt att förbjuda enskilda att åberopa allmänna intressen eller på annat sätt begränsa enskildas klagorätt

I avsnitt 5.5.3 har vi beskrivit att frågan om möjligheten att begränsa klagorätten ofta dyker upp i debatten och att kopplingen då ofta görs till att enskilda inte bör få överklaga en dom eller ett beslut med hänvisning till allmänna intressen. Det förs också fram att det vore en fördel om nya förutsättningar inte får åberopas vid överklagande till en överinstans (s.k. preklusion) och att aktivitet i den inledande delen av prövningsprocessen bör vara en förutsättning för klagorätt. Vi återkommer till frågan om preklusion och krav på aktivitet nedan. I detta avsnitt bedömer vi frågan om klagorätten går att begränsa på så sätt att enskilda inte ska få överklaga en dom eller ett beslut med hänvisning till allmänna intressen.

Som vi har beskrivit i avsnitt 5.3.3 krävs att en enskild är berörd av avgörandet på ett sådant sätt att det föreligger en rätt att överklaga. Detta gäller både vid överklagande enligt miljöbalken och plan- och bygglagen. Även vid överklagande av ett beslut enligt fastighetsbildningslagen krävs att den klagande är sakägare. Normalt handlar det om att den enskildes fastighet ligger inom visst avstånd från en viss åtgärd eller inom ett visst planområde. För den som uppfyller dessa kriterier gäller att denne får anföra de skäl han eller hon önskar. Det kan handla om skäl kopplade till ett enskilt intresse, men också skäl som kopplar till ett allmänt intresse. Att detta är tillåtet framgår

exempelvis av förarbetena till miljöbalken. Enligt dessa får en närboende till en verksamhet, som därmed anses ha klagorätt, t.ex. anför att en verksamhet inte ska tillåtas på grund av förekomst av en art som skulle påverkas på ett sätt som inte skulle vara förenligt med artskyddsförordningen. Det är samtidigt inte ovanligt att enskilda och allmänna miljöintressen sammanfaller.¹⁷⁵

Att den klagoberättigade i sitt överklagande har rätt att åberopa allmänna intressen framgår också av den omfattande praxis som har utvecklats både vid EU-domstolen, Högsta domstolen och Mark- och miljööverdomstolen med koppling till mark- och miljöretten (se beskrivning i avsnitt 5.3.3). Vi kan konstatera att det finns en stor överensstämmelse mellan hur enskildas rätt att överklaga domar och beslut har bedömts i EU-domstolen och i svensk praxis.

Som vi beskriver i avsnitt 5.6.4 har rätten att överklaga beslut enligt plan- och bygglagen tidigare bedömts av i första hand PBL-överklagandeutredningen. Utredningen analyserade i detalj gällande ordning för enskildas klagorätt enligt plan- och bygglagen och konstaterade då att systemet i stort fungerade tillfredsställande. Samtidigt framhölls att gränsdragningsproblem var svåra att undvika, särskilt i bedömningen av vem som ska anses vara sakägare. Som en del av analysen övervägdes tio alternativa modeller för att begränsa eller tydliggöra talerätten. Dessa modeller analyserades ingående, men förkastades, då de inte bedömdes bidra till ökad rättssäkerhet eller effektivitet i överprövningssystemet.¹⁷⁶ Utredningen föreslog att nuvarande ordning för klagorätt borde behållas oförändrad. Den bedömdes vara tillräckligt flexibel och rättssäker, samtidigt som den ger domstolarna möjlighet att hantera enskilda fall utifrån omständigheterna.¹⁷⁷

Det man kan fråga sig är om något har förändrats sedan 2014 när PBL-överklagandeutredningen gjorde sin bedömning eller om det nu finns andra skäl för att göra en annan bedömning. Vi kan konstatera att argumenten mot de alternativ till begränsning av klagorätten som utredningen studerade 2014 nu än mer gör sig gällande med hänsyn till både EU-domstolens, Högsta domstolens och Mark- och miljödomstolens praxis. Endast ett av alternativen, och som egentligen avser en begränsning av instansordningen för avvisningsbeslut

¹⁷⁵ Se prop. 1997/98:45 del 1, s. 486.

¹⁷⁶ Se SOU 2014:14 s. 110–128.

¹⁷⁷ Se SOU 2014:14 s. 128–131.

är, enligt vår bedömning, aktuellt att överväga igen. Se mer om detta i avsnitt 3.7.6.

Nya preklusionsbestämmelser bör inte införas

I avsnitt 5.5.3 har vi beskrivit att avsaknaden av preklusionsregler i överinstans uppfattas som problematisk då tyngdpunkten i prövningen bör ligga i första instans och att överprövningen bör innebära att domstolen prövar om det beslut som har fattats är korrekt utifrån det underlag som fanns tillgängligt. Det har därvid förts fram att det inte är ovanligt att nya utredningar och omständigheter tillkommer i överinstans. I sammanhanget har det också förts fram att det är en utmaning att enskilda använder sin klagorätt för att överklaga och sedan endast återopar allmänna intressen i överklagandet.

I avsnitt 5.3.3 har vi beskrivit vad som avses med preklusion. Vi har också beskrivit de preklusionsregler som finns i dag inom mark- och miljörätten. Frågan som har uppkommit är om det vore lämpligt att begränsa en överinstans prövning genom att införa ytterligare sådana bestämmelser.

Som vi har beskrivit i avsnitt 5.5.4 visar EU-domstolens praxis att enskilda som omfattas av klagorätt har rätt att återopa de allmänna intressen som omfattas av EU-miljölagstiftning (se avsnitt 5.3.2). Det är således inte lämpligt att begränsa enskildas klagorätt på så sätt att de endast får återopa enskilda intressen.

EU-domstolen har även prövat frågan om preklusion i målet Djurgården – Lilla Värtan och fastslog då att medlemsstaterna inte får begränsa rätten att överklaga beslut från offentliga myndigheter till endast de personer som har deltagit i det föregående administrativa förfarandet. Som vi beskriver i avsnitt 5.3.2 betonar EU-domstolen att beslutsprocesser inom miljöområdet har ett annat syfte än många andra rättsliga förfaranden. Enskilda och organisationer ska därför ha rätt att föra talan mot beslut som rör tillstånd för projekt, oavsett om de tidigare deltagit i processen som föregått beslutet. Detta innebär att klagorätten inte är beroende av tidigare medverkan i samråd eller tidigare instans prövning i relation till artikel 9.2 i Århuskonventionen, MKB-direktivet eller för den delen industriutsläppsdirektivet. Detta speglar principen om ett effektivt domstolskydd. Att nya parter och nya omständigheter kommer in sent i

processen i samband med ett överklagande är därmed en naturlig del i beslutsprocesser på mark- och miljöområdet.¹⁷⁸

Mot bakgrund av EU-domstolens praxis gör vi bedömningen att det inte är lämpligt att införa ytterligare preklusionsregler än de som finns i dag i plan- och bygglagen respektive miljöbalken.

5.7.3 Bestämmelserna om överklagandets innehåll bör inte ändras

Förslag

Hänvisningarna till 47 § förvaltningslagen i 13 kap. 16 plan- och bygglagen slopas.

Bedömning

Bestämmelserna om vad ett överklagande ska innehålla bör inte ändras.

Innehållet i ett överklagande bör inte ändras

Som vi har redogjort för i avsnitt 5.3.4 är bestämmelserna om vad ett överklagande ska innehålla likartade för överklagande till allmän domstol respektive förvaltningsdomstol. De svenska bestämmelserna motsvarar i huvudsak även de krav som ställs på ett överklagande i Danmark och Finland, se avsnitt 5.4.

Det framstår som grundläggande att det i ett överklagande ska anges vilket beslut som överklagas och hur klaganden vill att det ska ändras. Vidare framgår det som självklart att en klagande anger varför han eller hon anser att det överklagade beslutet är felaktigt. Att ett överklagande är komplett ligger i den klagandes intresse då det annars finns risk att överklagandet inte kan prövas. På samma sätt står det klart att det i huvudsak är den första överprövande instansen som har utredningsansvaret för brister i ett överklagande.

Kraven på ett överklagande bör även ses i ljuset av att det som huvudregel inte utgår ersättning för rättegångskostnader i mål enligt

¹⁷⁸ Se EU-domstolens dom den 15 oktober 2009 i mål C-263/08 p. 38 och 39.

miljöbalken och plan- och bygglagen (5 kap. 1 § andra stycket LOM). Det är således ofta fråga om enskilda som själva för sin talan i domstolarna. Av Högsta domstolens och Mark- och miljööverdomstolens praxis följer visserligen att det i undantagsfall kan utgå rättegångskostnader i den här typen av mål.¹⁷⁹ Skälet för det är att rätten till en rättvis rättegång enligt 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen, mot bakgrund av Europadomstolens praxis avseende motsvarande rättighet enligt artikel 6.1 i Europakonventionen, i vissa fall kräver att en enskild part ska kunna få ersättning för befogade rättegångskostnader i tvister mot det allmänna och att sådan ersättning då ska dömas ut i målet i fråga.

Principen har för allmän domstol bekräftats i flera avgöranden från Högsta domstolen. Eftersom rätten till ersättning grundas på 2 kap. 11 § regeringsformen gäller den i princip även i mål som inte rör en prövning av civila rättigheter och skyldigheter i den mening som avses i och omfattas av artikel 6.1 i Europakonventionen (exempelvis skattefordringar). Vidare förutsätter principen inte att det redan finns en uttrycklig föreskrift om rättegångskostnadsansvar (exempelvis 32 § ÄL) som gäller för den aktuella mål- eller ärendetypen.¹⁸⁰ Det kan dock noteras att Högsta förvaltningsdomstolen i ett avgörande i plenum har funnit att i förvaltningsprocessen ska ett yrkande om ersättning för rättegångskostnader avvisas. Den enskilde är i stället hänvisad till att begära kompensation för sina rättegångskostnader i förvaltningsmål genom reglerna om skadestånd.¹⁸¹

Det finns undantag från bestämmelserna om rättegångskostnader i mark- och miljödomstol. I mål om fastighetsbildning föreskrivs att mark- och miljödomstolen, efter vad som är skäligt med hänsyn till omständigheterna, får besluta att sakägare som förlorar målet ska ersätta annan sakägare dennes rättegångskostnad (16 kap. 14 § FBL). I övrigt ska 18 kap. rättegångsbalken tillämpas i fråga om rättegångskostnaderna. I mål där en sakägare vinner mot staten i egenskap av företrädare för ett allmänt intresse kan domstolen, enligt bestämmelsens fjärde stycke, bestämma att sakägaren ska få ersättning för rättegångskostnad om det finns synnerliga skäl.

¹⁷⁹ Se NJA 2015 s. 374 ("RF och rättegångskostnaderna") och MÖD:s avgörande den 9 juni 2025 i mål nr M 3455-25.

¹⁸⁰ Se t.ex. NJA 2018 s. 49 ("Upprättelseersättningen"), NJA 2020 s. 908 ("Bilen i Borås ") och NJA 2021 s. 235 ("Den pantsatta bostadsrätten").

¹⁸¹ Se HFD 2022 ref. 10.

Vidare utgår ersättning för rättegångskostnader till vattenrättsliga sakägare och myndigheter i mål som avser tillstånd till vattenverksamhet (25 kap. MB). Sammantaget finns således begränsade möjligheter att få ersättning för rättegångskostnader i de nu aktuella måltyperna.

Vi gör bedömningen att de överväganden som ligger bakom utformningen av bestämmelserna i lagen om domstolsärenden och rättegångsbalken inte är helt anpassade till de måltyper som överklagas till mark- och miljödomstolarna eller Mark- och miljööverdomstolen. Vi har därför övervägt om det skulle införas en bestämmelse med krav den klagande att ange på vilket sätt han eller hon är berörd av ett beslut eller en dom. Sådan information i överklagandet skulle kunna underlätta den överprövande domstolens bedömning i klagorättsfrågan – särskilt om det handlar om flera klaganden. Ovanstående utmaning är inte begränsad till vissa måltyper utan även mål av mer begränsad omfattning kan ha många klagande.¹⁸² Samtidigt är den typen av information mindre relevant om den klagande exempelvis har överklagat ett föreläggande i vilket denne är ensam adressat eller om den klagande är den som har ansökt om exempelvis ett tillstånd eller ett bygglov.

Mot denna bakgrund och med hänsyn tagen till att frågan om hur den klagande ska anses berörd av ett beslut eller en dom inte alltid är enkel för den klagande att bedöma på egen hand gör vi bedömningen att ett sådant krav inte bör införas. Vi bedömer vidare att skillnaderna mellan de mål som handläggs i mark- och miljödomstolarna, inklusive möjligheten att få ersättning för rättegångskostnader för att anlita ombud, innebär att det inte är lämpligt att ställa ökade krav på det formella innehållet i ett överklagande till mark- och miljödomstol. Sammanfattningsvis gör vi bedömningen att bestämmelserna om överklagandets innehåll inte bör ändras.

Hänvisningen till förvaltningslagen i 13 kap. 16 § plan- och bygglagen bör justeras

I 13 kap. 16 § första stycket plan- och bygglagen finns en upplysningsbestämmelse som hänvisar till 43–47 §§ förvaltningslagen. Innehållet i paragrafen är i huvudsak detsamma som i 13 kap. 3 § i

¹⁸² Se t.ex. MOD:s avgörande den 15 februari 2021 i mål nr M 346-21.

den äldre plan- och bygglagen med vissa språkliga ändringar. Den ändring som gjordes vid införandet av den nuvarande lagen innebär att hänvisningen till förvaltningslagen i första stycket inte bara skulle avse kommunala beslut (3 §) som går att överklaga till länsstyrelsen utan också beslut som fattas av länsstyrelsen (5 och 6 §§) respektive av annan statlig förvaltningsmyndighet (6 §). Ändringen innebär alltså att 23–25 §§ förvaltningslagen (numera 43–47 §§) skulle vara tillämpliga på samtliga dessa beslut.¹⁸³

Paragrafen första stycke ändrades med verkan från den 1 juni 2016 genom att en hänvisning till 2 a § lades till, med verkan från den 1 juli 2017 genom att en hänvisning till 5 a § lades till och med verkan från den 1 juli 2018 som en följd av den nya förvaltningslagen.¹⁸⁴

Vi kan konstatera att vårt förslag i avsnitt 3.7.3 om en ändrad instansordning för de aktuella besluten medför att 47 § förvaltningslagen, som avser överinstansens prövning av frågor om avvísning på någon annan grund än att det har kommit in för sent samt bestämmelser och överlämnande av överklaganden som felaktigt har getts in till överinstansen, i stället för till beslutsmyndigheten, inte längre blir aktuell eftersom den paragrafen inte ska tillämpas vid överprövning i mark- och miljödomstol. Handläggningsbestämmelserna för mark- och miljödomstolarna regleras i stället i lagen om mark- och miljödomstolar vari det av 5 kap. 1 § följer att lagen om domstolsärenden ska tillämpas. Den bestämmelse i lagen om domstolsärenden som motsvarar 47 § förvaltningslagen finns i 8 § lagen om domstolsärenden.

Som en följd av förslaget till ändrad instansordning för vissa ärenden enligt plan- och bygglagen gör vi således bedömningen att hänvisningarna till 47 § förvaltningslagen i 13 kap. 16 § plan- och bygglagen bör slopas.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 13 kap. 16 § plan- och bygglagen.

¹⁸³ Se Adolfsson m.fl., Plan- och bygglagen (den 12 december 2024, Version 13, JUNO) kommentaren till 13 kap. 16 §.

¹⁸⁴ Se Adolfsson m.fl., Plan- och bygglagen (den 12 december 2024, Version 13, JUNO) kommentaren till 13 kap. 16 §.

5.8 Ytterligare utredningsbehov

5.8.1 Utredning av ideella organisationers klagorätt

Bedömning

Ideella organisationers klagorätt bör utredas i syfte att få regleringen i överensstämmelse med internationell rätt och praxis.

I avsnitten 5.3.2, 5.3.3 och 5.5.3 har vi redogjort för internationell respektive nationell rätt och praxis avseende ideella organisationers klagorätt över beslut som påverkar miljön. Vi har kunnat konstatera att nuvarande reglering i 16 kap. 13 och 13 a §§ miljöbalken inte fullt ut är i överensstämmelse med varken internationell rätt eller praxis. Under utredningsarbetet har från miljöorganisationshåll förts fram att särskilt rätten att överklaga tillsynsbeslut enligt 26 kap. miljöbalken vore bra att få tillagd i regleringen i 16 kap. miljöbalken. Vi kan konstatera att ett sådant förslag lämnades av Industriutsläppsutredningen år 2011 och av Miljö- och energidepartementet år 2016. Dessa förslag har ännu inte genomförts.

Mot bakgrund dels av att vi endast har i uppdrag att utreda möjligheterna att begränsa klagorätten, dels av att vi har identifierat att det finns fler utmaningar i den svenska regleringen om ideella organisationers klagorätt än rätten att överklaga ytterligare tillsynsbeslut gör vi bedömningen att behovet av översyn av regleringen om ideella organisationers klagorätt i 16 kap. miljöbalken bör göras samlat och i särskild ordning. En motsvarande undersökning som Miljöbalkskommittén genomförde 2005 till sitt slutbetänkande vore således värdefull för att underbygga författningsförslag på området. En sådan undersökning skulle även utförligt kunna beskriva den roll som ideella organisationer på mark- och miljöområdet har i miljöprocessen i dag (se avsnitt 5.6.2).

5.8.2 En ökad digitaliserad av överklaganden kan underlätta handläggningen

Bedömning

Möjligheten till en ökad digitalisering av överklaganden bör utredas i syfte att effektivisera handläggningen.

Som vi har redogjort för i avsnitt 5.7.3 är dagens regelverk ändamålsenligt utformat vad gäller dels kraven på innehållet i överklaganden, dels möjligheterna att läka eventuella brister i utformningen av överklagandet. De utmaningar som har identifierats handlar delvis om att identifiera klagandena i mål med många enskilda och om kommunikationen med dessa. Utmaningarna inkluderar även möjligheten att på ett effektivt och rättssäkert sätt kunna delge klaganden handlingar. Dagens förfarande med delgivning kan ske med e-post, men det förutsätter att parten tydligt har anvisat ett sådant kommunikationssätt. Om så inte har skett saknas förutsättningar för att delge ett föreläggande genom att använda e-post.¹⁸⁵ Det svenska regelverket kan i denna del jämföras med det danska, där all kommunikering mellan parter och överprövande instans sker digitalt och där digital e-legitimation används för identifiering av enskilda och för fortsatt kommunikering i ärenden.

Vi bedömer att en mer digitaliserad verksamhet skulle underlätta handläggningen av överklagade mål och ärenden, inte minst med hänsyn till behovet av att säkerställa att det inte uppstår oklarheter i frågan om vem som är klagande och att motverka svårigheter med att delge information och förelägganden med enskilda parter. Därutöver skulle en digitaliserad plattform möjliggöra ett webbdiarium, i likhet med det som i dag finns för länsstyrelserna. Ett nästa steg skulle kunna vara att även tillhandahålla handlingarna i målet i webbdiariet så att allmänheten enkelt kunde ta del av de handlingar som är offentliga.

Att utreda en sådan utveckling bedömer vi inte ingår i våra direktiv då en sådan digitalisering av verksamheten rimligen borde avse samtliga svenska domstolar. I det fortsatta lagstiftningsarbetet bör dock övervägas om inte en sådan utveckling får anses angelägen.

¹⁸⁵ Se HD:s avgörande den 18 oktober 2022 i mål nr Ö 8001-21.

Under 2024 gav regeringen Domstolsverket i uppdrag att genomföra åtgärder som ska göra tillståndsprövningen enligt miljöbalken mer effektiv och förutsebar. Syftet är att korta handläggningstiderna. I arbetet ingår att Domstolsverket ska utveckla e-tjänster för tillståndsansökningar enligt miljöbalken och att bidra med information till Naturvårdsverket i deras arbete med att ta fram och utveckla statistik inom området. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet) senast den 29 december 2026.¹⁸⁶

I syfte att säkerställa en stabil drift av Sveriges Domstolars system och infrastruktur sker även löpande uppdateringar till en mer framtidssäker plattform. Databasen för Vera, som är en central del av driftmiljön behöver, enligt Domstolsverket, bytas ut senast 2026. Under 2025 kommer förberedande arbete att genomföras. I syfte att öka tillgängligheten till Sveriges Domstolar för parter, professionella aktörer och medborgare samt för en effektiv hantering av ärendeinflödet till domstolarna utvecklas kontinuerligt e-tjänsterna och de digitala flödena mellan domstolarna och myndigheter (s.k. e-skick).¹⁸⁷

Vi gör bedömningen att det skulle vara lämpligt att utöka nuvarande uppdrag till Domstolsverket i syfte att utveckla digitala lösningar inte bara för tillståndsansökningar, eftersom dessa framöver kommer att hanteras helt av den nya miljöprövningsmyndigheten om förslagen i vårt första betänkande genomförs, utan för att digitalisera processen för överklagande och kommunikering med parterna i överprövningsprocessen.

¹⁸⁶ Se JU2025/010124.

¹⁸⁷ Se Domstolsverket, Verksamhetsplan 2025–2027 s. 8.

6 Avgift för överklagande

6.1 Kapitlets innehåll

I det här kapitlet beskriver vi inledningsvis vårt uppdrag i relation till frågan om avgift för överklagande till mark- och miljödomstol. Därefter redogör vi för nuvarande bestämmelser med koppling till frågan om avgift samt ger en kort historisk tillbakablick. Vi beskriver också hur motsvarande regelverk ser ut i Danmark och Finland. Därefter beskriver vi de utmaningar vi har identifierat i relation till frågan. Vi beskriver också förslag som har lämnats av tidigare utredningar. Avslutningsvis redogör vi för våra överväganden och förslag.

6.2 Vårt uppdrag i denna del

Av våra tilläggsdirektiv framgår att vi ska utreda förutsättningarna för att införa en avgift för överklagande av ärenden enligt plan- och bygglagen. När det gäller mål och ärenden enligt miljöbalken nämns inte specifikt frågan om avgift för överklagande, men denna fråga skulle kunna omfattas av den del av uppdraget som handlar om att utreda om det på annat sätt än att minska kretsen klagoberättigade går att minska antalet överklagande.¹

I avsnitt 2.2.2 har vi redogjort för våra skäl för att avgränsa uppdraget så att det omfattar mål och ärenden enligt miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen som prövas och överprövas i mark- och miljödomstol. Även om fastighetsbildningslagen inte anges specifikt i direktiven i denna del kommer vår analys därför även att omfatta förutsättningarna för att införa en avgift vid överklagande av beslut om fastighetsbildning.

¹ Se dir. 2025:2 s. 3 och 5.

6.3 Gällande rätt och kort historisk tillbakablick

6.3.1 Inledning

I detta avsnitt beskriver vi de bestämmelser i internationell och svensk rätt som vi bedömer är relevanta i förhållande till uppdraget i frågan om avgift för överklagande.

6.3.2 Internationell rätt

I artikel 6.1 i *Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna* regleras rätten till en rättvis och offentlig rättegång inför en oavhängig och opartisk domstol för prövning av en enskilds civila rättigheter och skyldigheter. Rätten till domstolsprövning får vara föremål för vissa begränsningar, såsom exempelvis överklagandeavgifter. En avgift får dock inte vara så hög eller oproportionerlig att den enskilde i praktiken hindras från att ha tillgång till domstolsprövning. Av betydelse för bedömningen av om ett system med avgifter för prövning i domstol är förenligt med artikel 6.1 i *Europakonventionen* är således domstolsavgifternas storlek och möjligheterna till befrielse eller nedsättning av avgifterna för personer som inte har möjlighet att betala dem.²

Även i artikel 9.1–9.3 i *Århuskonventionen* finns bestämmelser om tillgång till rättslig prövning av miljöbeslut. Av artikel 9.4 i *Århuskonventionen* framgår att de förfaranden för rättslig prövning som avses i punkterna 1–3 inte får vara oöverkomligt kostsamma.

I ett tillkännagivande från EU kommissionen avseende tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor anger kommissionen att medlemsstaterna måste säkerställa att förfaranden för domstolsprövning för att överklaga beslut, handlingar och underlåtelse i samband med EU:s miljölagstiftning inte är oöverkomligt kostsamma.³ Vidare anges i tillkännagivandet vissa kriterier för hur bedömningen avseende om kostnaderna är oöverkomliga eller inte ska göras. Kostnaderna får exempelvis inte vara objektivt orimliga eller så höga att de hindrar de som har rätt att överklaga att göra så på grund av det kostnadsan-

² Se exv. Europadomstolens avgörande den 28 oktober 1998 i mål nr 103/1997/887/1099, *Ait-Mouhoub mot Frankrike* och Europadomstolens avgörande den 8 juni 2006, i mål nr 45723/99, *V.M. mot Bulgarien*.

³ Se Kommissionens tillkännagivande om tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (2017/C 275/01), s. 33.

svar som det kan medföra. Därtill måste förfarandena avseende kostnaderna vara rättvisa och likvärdiga samt att kostnaderna ska kunna förutses i alla instanser. I kommissionens tillkännagivande hänvisas vidare till ett antal rättsfall som beskriver EU-domstolens praxis avseende kostnadsbestämmelserna.⁴ Domstolens praxis bekräftar bl.a. att kostnadsbestämmelser inte utgör hinder mot att domstolarna förpliktar en part att ersätta rättegångskostnaderna. Domstolen har också slagit fast att kostnadsbestämmelserna är tillämpliga på alla instanser, dvs. inte bara i första instans, utan även i andra eller tredje instans⁵ Vidare framgår av rättspraxis att tolkningen av uttrycket ”oöverkomliga kostnader” inte kan göras endast utifrån nationell rätt utan att bestämmelsen i enlighet med likvärdighetsprincipen ska ges en självständig och enhetlig tolkning inom hela Europeiska unionen.⁶ Sökanden ska även i rimlig utsträckning kunna förutse kostnaden för det domstolsförfarande som vederbörande medverkar i samt belopp.⁷

Liknande formuleringar som de som finns i Europakonventionen och Århuskonventionen kan man också hitta i exempelvis Industriutsläppsdirektivet⁸. I artikel 25.1 i industriutsläppsdirektivet anges bl.a. att

... prövningsförfarandet ska vara objektivt, rättvist, snabbt och inte oöverkomligt kostsamt, och ska omfatta lämpliga och effektiva rättsmedel som innefattar förbuds föreläggande enligt vad som är lämpligt.

6.3.3 Svensk rätt

Av bestämmelserna i 1–4 §§ förordningen (1987:452) om avgifter vid de allmänna domstolarna följer att en ansökningsavgift ska betalas i majoriteten av mål och ärenden, som inte är brottmål, vid allmän domstol. Avgiften, som tillfaller staten, ska betalas till domstolen enligt det belopp som anges i förordningens bilaga. Avgiften ska

⁴ Se kommissionens tillkännagivande om tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (2017/C 275/01).

⁵ Se EU-domstolens dom den 16 september 2009 i mål C-427/07, kommissionen mot Irland p. 92.

⁶ Se EU-domstolens dom den 11 april 2013 i mål C-260/11, Edwards och Pallikaropoulos p. 29, 30, 45 och 48.

⁷ Se EU-domstolens dom den 13 februari 2014 i mål C-530/11, kommissionen mot Förenade kungariket Storbritannien och Nordirland p. 58.

⁸ Se Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp och utsläpp från djuruppfödning (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar).

betalas av den som inleder ett mål eller ett ärende och ska betalas när målet eller ärendet inleds.

I förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken finns särskilda bestämmelser om avgifter för den prövning som mark- och miljödomstolarna gör som första instans i ansökningsmål enligt miljöbalken. Vid en ansökan om miljöfarlig verksamhet ska en kombinerad prövnings- och tillsynsavgift betalas från och med det kalenderår som följer efter det att tillstånd till verksamheten gavs, eller om verksamheten bedrivs utan tillstånd, det kalenderår som följer efter det att verksamheten påbörjades (2 kap. 6 §). Vid en ansökan om vattenverksamhet ska mark- och miljödomstolen fastställa den avgift som sökande ska betala (3 kap. 8 §). Avgiften ska betalas när den är fastställd. Även kommun, länsstyrelse och annan förvaltningsmyndighet såsom exempelvis lantmäterimyndighet har rätt att ta ut avgifter i samband med ärenden om plan, lov, förhandsbesked eller anmälan enligt plan- och bygglagen (12 kap. 8–11 §§ PBL), anmälan enligt miljöbalken (27 kap. 1 § MB) eller ärenden enligt fastighetsbildningslagen (exempelvis 4 kap. 9 § FBL). Även i dessa fall handlar det om avgifter i ärenden som myndigheterna prövar som första instans.

För överprövning av en förvaltningsmyndighets beslut i förvaltningsmyndighet eller domstol tas det inte ut någon avgift i Sverige i dag. I nuläget tas det således inte ut någon avgift vid överklagande av ett beslut eller en dom enligt bestämmelser som är meddelade med stöd av miljöbalken. Det är också avgiftsfritt att överklaga ett beslut eller en dom som har beslutats med stöd av plan- och bygglagen eller fastighetsbildningslagen.

6.3.4 Historisk tillbakablick

I ett längre historiskt perspektiv har det inte varit förenat med någon avgift att överklaga beslut och domar i Sverige. Detta har gällt oavsett om överprövningen skulle ske i förvaltningsmyndighet, allmän domstol eller förvaltningsdomstol. Prövningen i Högsta domstolen var dock avgiftsbelagd med en så kallad fullföljdsavgift under perioden 1915–1971. Den avgiften infördes bl.a. för att ersätta statens kostnader för rättsskipning i Högsta domstolen, men också för att motverka

bagatelttvister och okynnesöverklaganden.⁹ Det huvudsakliga skälet för avskaffandet var enligt Domstolskommittén att systemet hade lett till omfattande tillämpningsproblem.¹⁰ Det administrativa arbetet med avgifterna, eventuell nedsättning och återbetalning ansåg man helt enkelt inte stod i rimlig proportion till de vinster man eventuellt kunde uppnå med en avgift. Kommittén angav också att en rad ytterligare invändningar kunde resas mot en fullföljdssavgift såsom att det exempelvis inte är tilltalande att en parts möjlighet att komma till tals ska vara beroende av ekonomiska omständigheter. Enligt kommittén hade avgiften heller knappast någon återhållande verkan på den som avsiktligt ville förhålla processen genom överklagande.¹¹

6.4 Internationell utblick

I det här avsnittet beskriver vi de regler avseende avgifter för överprövning som finns i Danmark och Finland. Samtidigt har vi noterat att en avgift vid överprövning verkar tas ut i de flesta europeiska länder såsom exempelvis också i Nederländerna, Italien och Tyskland.

Vi har i arbetet med beskrivningen främst utgått från den information som finns om ländernas regelverk på ansvarig myndighets hemsida.

6.4.1 Danmark

Som vi har beskrivit i avsnitt 3.4.1 överklagas miljötillstånd, planer och bygglov till olika nämnder beroende på vad det överklagade beslutet avser.

Kostnaden för överklaganden av beslut som avser miljöfarlig verksamhet regleras i Lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet. Om beslutet i stället avser en energianläggning överklagas beslutet till Energiklagenævnet. Motsvarande kostnader regleras i sådana ärenden i Lov om Energiklagenævnet.

Som utgångspunkt kostar det 900 danska kronor (cirka 1 330 svenska kronor) för privatpersoner och 1 800 danska kronor (cirka 2 660 svenska kronor) för verksamheter/organisationer att klaga

⁹ Se SOU 1969:41 s. 23–27.

¹⁰ Se SOU 1969:41.

¹¹ Se SOU 2014:14 s. 138.

(se 6 kap. 18 § Lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet). Avgiften betalas tillbaka om överklagandet avvisas eller om den som klagat får helt eller delvis framgång med sin talan.

Kostnader för överklagande av beslut som avser planer och bygglov skiljer sig åt beroende på vilken lag som är tillämplig på det överklagade beslutet. Byggeklageenheten prövar framför allt överklaganden om bygglov och tillsynsärenden. Det utgår inte någon avgift för att nämnden ska pröva överklagandet.

Överklagade planer överklagas till Planklagenævnet. Vissa beslut som i Sverige motsvarar bygglov prövas dock av Planklagenævnet, till exempel bygglov för radio- och telemaster samt torn. Även tillstånd till att omvandla fritidshus till permanentbostad prövas av Planklagenævnet. För sådana överklaganden finns en överklagandavgift i § 8 Lov om Planklagenævnet og Gebyrbekendtgørelsen. Av Gebyrbekendtgørelsen framgår att om flera överklaganden ges in avseende samma beslut tas en avgift ut för vart och ett av överklagandena. Om flera klagoberättigade ger in ett gemensamt överklagande tas enbart en avgift ut. Någon avgift tas inte heller ut för överklaganden som avser beslut om expropriation.

Eftersom en lokalplan kan beslutas med stöd av planlagen och en miljöbedömning av samma plan görs med stöd av lagen om miljöbedömning av planer och program och av konkreta projekt (lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter) utgår två separata avgifter för ett överklagande som avser både antagandet av lokalplanen och miljöbedömningen som sådan. Av samma skäl ska det i ovan nämnda exempel ges in två separata överklaganden av respektive beslut. Avgiften betalas tillbaka om det överklagade beslutet ändras eller upphävs, överklagandet avvisas av formella skäl och således inte prövas i sak. Om överklagandet återkallas innan ett slutligt beslut har träffats kan i vissa fall avgiften återbetalas. Beslutet om avgift kan inte överklagas.

När det gäller beslut om fastighetsbildning utgår ingen avgift för överklagande till Landinspektørnævnet.

Samtliga ovanstående beslut kan även prövas i allmän domstol. I samtliga dessa fall utgår en avgift för överklagandet vars storlek beror på sakens värde. Avgiften är 750 danska kronor för ärenden upp till 100 000 kronor, och 1 500 danska kronor för ärenden som överstiger 100 000 kronor (Retsafgiftsloven). Om det inte är möjligt att beräkna sakens värde utgår en avgift om 750 danska kronor.

För att överklaga byrettens dom till en landsret utgår en avgift om 1 000 danska kronor för ärenden upp till 100 000 kronor, och 2 000 danska kronor för ärenden som överstiger 100 000 kronor. För att överklaga landsrettens dom till Højesteret utgår en avgift om 4 000 danska kronor.

Det finns även möjlighet att, under vissa förutsättningar, ansöka och få beviljat att bli undantagen från kravet att betala en avgift och andra kostnader, s.k. fri process. Det förutsätter att den enskilda saken ekonomiska medel för att betala avgiften och att det är fråga om ett beslut som har stor betydelse för den enskilde. Ansökan om fri process ges in till Civilstyrelsen av den klagande. Ett exempel på när fri process beviljats i miljömål är Klimatrörelsens (Klimabevægelsen) talan mot lagen om anläggandet av Lynetteholm. I det målet hade Klimatrörelsen ansökt om och beviljats fri process. Målet hade inletts genom att Klimatrörelsen till byret väckt talan om att lagen skulle upphävas då påstods strida mot EU-rätten. Därefter har byrätten beslutat att målet skulle prövas av landsretten som första instans eftersom målet ansågs vara av principiell karaktär.

6.4.2 Finland

Som vi har beskrivit i avsnitt 3.4.2 överklagas miljötillstånd, planer och bygglov i Finland till de regionala förvaltningsdomstolarna respektive Högsta förvaltningsdomstolen. För beslut om fastighetsbildning gäller att dessa överklagas till jorrdomstolar (en sammansättning vid tingsrätterna som behandlar tvister och besvär med anledning av fastighetsförrättningar) respektive Högsta domstolen.

Vid överklagande till förvaltningsdomstol respektive Högsta förvaltningsdomstolen tas det i Finland ut en avgift. Detsamma gäller vid överklagande till jorrdomstolar och Högsta domstolen. Personer som har beviljats rättshjälp behöver dock inte betala någon avgift. Avgifter tas inte heller ut om förvaltningsdomstolen ändrar ett överklagat beslut till förmån för den klagande, det gäller även i Högsta förvaltningsdomstolen.

Även i brottmål såsom exempelvis mål om miljöbrott som handläggs vid de allmänna domstolarna tas en överklagandeavgift ut. I tingsrätt är dock brottmål som åklagaren driver undantagna från överklagandeavgift. I brottmål tas inte heller någon avgift ut om

fullföljdsdomstolen ändrar en lägre domstols avgörande till förmån för ändringssökanden.

Från och med den 1 januari 2025 uppgår avgiften som tas ut till 310 euro vid ärenden i förvaltningsdomstolarna och 610 euro vid ärenden som handläggs i Högsta förvaltningsdomstolen.¹² Vid överklagande till tingsrätt i jordrättsmål och jordrättsärenden tas en avgift om 610 euro ut, detta gäller också vid överklagande till Högsta domstolen. Vilka avgifter som gäller framgår av lagen om domstolsavgifter (1455/2015) samt av justitieministerns förordning om justering av de avgifter som nämns i 2 § i lagen om domstolsavgifter.¹³

Överklagandavgifterna tas ut efter utförd prestation, d.v.s. efter det att beslut har meddelats eller förfarandet på annat sätt har avslutats. Vanligtvis tas avgiften ut via faktura, men det finns också möjlighet för justitieministern att utfärda bestämmelser om situationer där den betalningsskyldige kan betala avgiften i förskott (12 § lag om domstolsavgifter 1455/2015). Avgifterna kan vid behov indrivs av motsvarigheten till Kronofogdemyndigheten. Huvudregeln är att en avgift tas ut per besvärsskrift. Anför flera klagande besvär i en gemensam skrift tas alltså bara en avgift ut. Fakturan skickas vanligtvis till den som har varit kontaktperson i ärendet eller den som har varit den första undertecknaren. Om flera klagande anför sina egna individuella besvärsskrifter över samma beslut kan de alla bli betalningsskyldiga om förvaltningsdomstolen avslår alla besvären.¹⁴

I Finland trädde den nya lagen om domstolsavgifter (1455/2015) i kraft i början av 2016. I de fall där det redan fanns domstolsavgifter så fördubblades dessa och vissa förfaranden som tidigare varit avgiftsfria blev avgiftsbelagda. Syftet med reformen var att främja tillgången till rättslig prövning, förbättra avgifternas kostnadseffektivitet, minska uppenbart omotiverad användning av domstolstjänster, säkerställa ett rimligt förhållande mellan domstolsavgifterna och kostnaderna för olika domstolsförfaranden samt att uppnå ett enkelt och tydligt avgiftssystem.

En utvärdering (konsekvensbedömning) av reformen genomfördes mellan 2022 och 2023. Denna visade att syftet med reformen i stort

¹² Se <https://tuomioistuimet.fi/sv/index/utrattandeavarendenochoffentlighet/avgifter/rattegangsavgiftervedforvaltningsdomstolarna.html> (besökt 2025-05-20).

¹³ Se <https://www.finlex.fi/sv/lagstiftning/forfattningssamling/2024/1020> (besökt 2025-06-24).

¹⁴ Se e-post från Vasa förvaltningsdomstol den 21 augusti 2025.

sett hade uppnåtts.¹⁵ I konsekvensbedömningen angavs att det sedan höjningen eller införandet av domstolsavgifterna hade skett en kraftig minskning av antalet inkomna överklaganden både till förvaltningsdomstolarna och till Högsta förvaltningsdomstolen. Störst minskning skedde under de första två åren. Minskningen uppgick till cirka 11,7 procent första året och till cirka 9,7 procent andra året. För den kategori av mål som avsåg byggande och miljö var minskningen ännu större med en minskning av totalt cirka 16,9 procent för 2016 och cirka 17,9 procent av inkomna överklaganden för 2017. Samtidigt uppgavs att detta inte var förvånande, eftersom syftet med höjningen av domstolsavgifterna bl.a. var att uppmuntra berörda enskilda att överväga om ett överklagande verkligen var en adekvat åtgärd i deras fall.¹⁶

Av utvärderingen framgår vidare att en överklagandavgift aldrig ska vara avsedd att hindra den klagande från att få tillgång till domstol, utan endast att uppmuntra denne att mer noggrant överväga om målet ska tas upp i domstol. I utvärderingen angavs, med hänvisning till rätten till rättslig prövning, också att avgifterna vanligen tydligt bör understiga självkostnaden för domstolens behandling även om avgiften bör stå i rimlig proportion till den.¹⁷

6.4.3 Andra europeiska länder

Majoriteten av de europeiska länderna tillämpar olika former av överklagandavgifter. Undantagen är förutom Sverige också Luxemburg, Frankrike och Spanien. Frankrike slopade avgiften på 35 euro 2014 dels eftersom antalet överklaganden inte minskade trots avgiften, dels eftersom administrationen av avgiften var alltför betungande.¹⁸ Spanien beslutade 2017 att ta bort överklagandavgifter för förvaltningsrättsliga ärenden. Tidigare tillämpades avgifter på mellan 200 och 1 200 euro.¹⁹

¹⁵ Se Tuomioistuinmaksulain (1455/2015) uudistuksen vaikutukset Selvityshenkilöiden raportti, Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2024:5, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165498> (besökt 2025-09-25).

¹⁶ Se Tuomioistuinmaksulain (1455/2015) uudistuksen vaikutukset Selvityshenkilöiden raportti, Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2024:5.

¹⁷ Se Tuomioistuinmaksulain (1455/2015) uudistuksen vaikutukset Selvityshenkilöiden raportti, Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2024:5.

¹⁸ Se ACA-Europe Seminar, Measures to Facilitate and Restrict Access to Administrative Courts, 9 September 2019, Brno General Report by Zdeněk Kühn and Pavel Molek s. 3.

¹⁹ Se ACA-Europe Seminar, Measures to Facilitate and Restrict Access to Administrative Courts, 9 September 2019, Brno General Report by Zdeněk Kühn and Pavel Molek s. 3.

I de länder som tillämpar överklagandavgifter så skiljer sig systemen en hel del åt. En del länder använder sig av fasta taxor såsom exempelvis Finland och Nederländerna, medan andra länder beräknar avgiften grundat på en värdering av det som tvisten och klagomålet avser. I det senare fallet är Tyskland och Italien exempel på detta där domstolen i varje enskilt fall fastställer avgiften. I Tyskland finns det till domstolens hjälp en katalog med förslag på hur olika värden kan fastställas.²⁰ Avgifterna kan därför variera stort mellan 105 och 5 000 euro.²¹

En del länder har även olika avgifter beroende på vem som överklagar. I exempelvis Nederländerna tas det för överklagande till förvaltningsdomstol och högsta förvaltningsdomstolen, dit de flesta ärenden avseende miljötillstånd, byggnads- och planfrågor överklagas, ut en avgift på mellan 194 och 289 euro för fysiska personer och på mellan 385 och 579 euro för juridiska personer och organisationer.²²

En gemensam faktor är dock att alla länder tillämpar en högre överklagandavgift ju högre instans som det överklagas till.²³ I de flesta länder behöver också avgiften betalas i samband med överklagandet. Endast i Finland och Kroatien sker betalningen i efterhand när domstolen har fattat sitt slutliga beslut.²⁴ I Tyskland ska betalning ske när domstolen har fastställt avgiften vilket oftast sker i början av domstolsprocessen.²⁵

Av den information vi har kunnat hitta så har i varje fall Finland, Danmark och Nederländerna system där nedsättning eller undantag från att betala överklagandavgift tillämpas i de fall en enskilds ekonomiska situation kräver det. I Nederländerna finns möjligheten att under vissa förutsättningar inte behöva betala avgiften exempelvis

²⁰ Se Streitwertkatalog 2025 Streitwertkatalog für die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Fassung der am 21. Februar 2025 beschlossenen Änderungen och <https://www.bverwg.de/en/rechtsprechung/streitwertkatalog> (besökt 2025-09-24).

²¹ Se ACA-Europe Seminar, Measures to Facilitate and Restrict Access to Administrative Courts, 9 September 2019, Brno General Report by Zdeněk Kühn and Pavel Molek s. 4.

²² Se <https://www.raadvanstate.nl/overrrvs/bestuursrechtspraak/griffierecht/> (besökt 2025-09-22) och <https://www.rechtspraak.nl/Naar-de-rechter/Kosten-rechtszaak/Griffierecht/Paginas/Griffierecht-Hoge-Raad.aspx> (besökt 2025-09-22).

²³ Se ACA-Europe Seminar, Measures to Facilitate and Restrict Access to Administrative Courts, 9 September 2019, Brno General Report by Zdeněk Kühn and Pavel Molek s. 4.

²⁴ Se ACA-Europe Seminar, Measures to Facilitate and Restrict Access to Administrative Courts, 9 September 2019, Brno General Report by Zdeněk Kühn and Pavel Molek s. 5.

²⁵ Se ACA-Europe Seminar, Measures to Facilitate and Restrict Access to Administrative Courts, 9 September 2019, Brno General Report by Zdeněk Kühn and Pavel Molek s. 5.

om personen har mindre än 95 procent av nivån för socialbidrag i deklarerad inkomst.²⁶

I Nederländerna gäller också, precis som i Danmark och Finland, att överklagandavgiften betalas tillbaka till den klagande vid framgång med överklagandet.²⁷

6.5 Identifierade utmaningar

Avseende beslut om detaljplaner och bygglov förs i våra utredningsdirektiv fram att det faktum att besluten kan överklagas i flera olika instanser gör att plan- och byggprocesser ofta förlängs och planerade bostäder försenas, ibland med flera år.²⁸ Även i förhållande till ärenden enligt miljöbalken förs långa handläggningstider fram som en utmaning.²⁹

Att projekt försenas kan naturligtvis få negativa konsekvenser för investeringsviljan, bostadsförsörjningen, infrastrukturen och den ekonomiska utvecklingen i stort.

Överklaganden fördröjer tidpunkten för när ett avgörande får laga kraft. Hur lång fördröjningen blir varierar dock över tid mellan olika typer av mål och även mellan olika domstolar. Av tillgänglig statistik kan vi bl.a. konstatera att 90 procent av de överklagade miljömålen vid mark- och miljödomstolarna under 2024 avgjordes inom 6,6 och 9,1 månader beroende på vilken domstol som avses. För fastighetsmålen var motsvarande siffror 5,8 och 14,8 månader, för planmålen 8,4 och 15,6 månader och för övriga mål enligt plan- och bygglagen 7,1–10,9 månader. Det innebär i sin tur att tio procent av målen hade längre handläggningstid än detta. Avseende Mark- och miljööverdomstolens handläggningstid, för de mål där domstolen beviljat prövningstillstånd, framgår det av statistiken att under 2024 avgjordes 90 procent av målen mellan cirka 17,8 och 19,1 månader. Ett överklagat mål eller ärende förlängs troligtvis således med tider inom dessa tidsspann beroende på vad målet avser och var det överklagas. Men att ett projekt kan fördröjas med upp till två år eller mer

²⁶ Se <https://www.raadvanstate.nl/overrvs/bestuursrechtspraak/griffierecht/> (besökt 2025-09-22).

²⁷ Se <https://www.rechtspraak.nl/Naar-de-rechter/Kosten-rechtszaak/Griffierecht/Paginas/Griffierecht-Hoge-Raad.aspx> (besökt 2025-09-22).

²⁸ Se dir. 2025:2 s. 3.

²⁹ Se dir. 2025:2 s. 5.

vid ett överklagande är inte alltför osannolikt. En fullständig redovisning över tillgänglig statistik återfinns i bilaga 3.

Vid vår internationella jämförelse i frågan om krav på avgift för överklagande har vi också identifierat att det svenska systemet där det är avgiftsfritt att överklaga beslut och domar delvis sticker ut (se vår internationella jämförelse i avsnitt 6.4). Mot bakgrund av bl.a. den utvärdering som har gjorts av det finska systemet med överklagandeavgifter är det rimligt att tro att det svenska systemet leder till fler överklaganden. Samtidigt tar prövningsprocesserna stora samhällsresurser i anspråk.

I vårt utredningsarbete har det vidare förts fram att rätten att överklaga olika domar och beslut enligt fastighetsbildningslagen, plan- och bygglagen eller miljöbalken såsom exempelvis bygglovs- och marklovsbeslut, men också tillståndsbeslut enligt miljöbalken ibland används endast för att fördröja eller förhindra olika projekt. Sådana påståenden har förts fram både under vårt utredningsarbete och till tidigare utredningar, men framgår också av olika riksdagsmotioner.³⁰ I dessa sammanhang har ibland införandet av en avgift för överklagande förts fram som en möjlig motvikt till s.k. okynnesöverklaganden. Även om företrädare för myndigheter och verksamhetsutövare vittnar om att det förekommer okynnesöverklaganden och att det i sig är problematiskt kan vi konstatera att det är svårt att verifiera påståendena om okynnesöverklaganden utifrån tillgänglig statistik. Genom de kontakter vi har haft med företrädare för mark- och miljödomstol och Mark- och miljööverdomstolen uppges att sådana överklaganden inte förekommer i någon större omfattning.

Våra överväganden och förslag finns i avsnitt 6.7.

6.6 Tidigare utredningsförslag

6.6.1 Inledning

Frågor om avgift i samband med prövning i domstol har utretts vid några tillfällen under 2000-talet. I detta avsnitt redogör vi kort för några av de tidigare utredningar som har haft i uppdrag att titta på frågor med nära samband med en överklagandeavgift för ärenden enligt plan- och bygglagen. Vi kan konstatera att de olika utredningar som

³⁰ Se exv. motion 2016:14 och 2024/25:1873.

har gjorts har kommit till olika slutsatser både avseende om en avgift borde införas och vilken effekt en sådan avgift skulle ha på domstolens handläggningstider. Flertalet utredningar har varit tveksamma till att föreslå ett införande av en avgift för överklagande.

6.6.2 PBL-kommittén

Vi har presenterat PBL-kommittén i avsnitt 3.6.3. I slutbetänkandet *Får jag lov? Om planering och byggande*³¹ gjorde kommittén bedömningen att det är mycket tveksamt om ett system med överklagandavgifter skulle förhindra det som kan kallas okynnesöverklaganden eller obefogade överklaganden. Enligt kommittén skulle ett införande av en överklagandavgift också innebära ett avsteg från nuvarande ordning med avgiftsfri överprövning. Slutligen gjorde kommittén bedömningen att det finns anledning att ifrågasätta om inte den resursförbrukning som administrationen av en sådan avgift skulle medföra i stället bör användas på ett bättre sätt, dvs. för att avgöra ärenden. Kommitténs sammantagna bedömning var att andra vägar för att öka effektiviteten borde övervägas och avgiftsfrihet för överprövning finnas kvar som en grundläggande princip i systemet också för beslut enligt plan- och bygglagen.

6.6.3 Målutredningen

Vi har presenterat Målutredningen i avsnitt 3.6.5. I betänkandet *Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol*³² analyserade utredningen möjligheten att införa en avgift vid överklagande till en högre domstolsinstans. Utredningens bedömning var att avgifter vid överklaganden till en högre domstol möjligen skulle kunna bidra till att parterna i högre utsträckning tänkte över om det är befogat att överklaga ett domstolsavgörande eller inte. Sådana avgifter skulle i sådana fall kunna minska antalet onödiga överklaganden, vilket skulle leda till snabbare slutliga avgöranden i de enskilda målen samt frigöra resurser som domstolarna skulle kunna lägga på andra, mer befogade, överprövningar.

³¹ Se SOU 2005:77.

³² Se SOU 2010:44.

Utredningen bedömde dock att det fanns flera tungt vägande skäl emot att införa avgifter vid överklagande. Att en parts möjlighet att få rätt skulle vara avhängigt av om han eller hon betalar en avgift kunde från principiella utgångspunkter anses vara mindre tilltalande. Det kunde inte uteslutas att ett avgiftskrav i enskilda fall skulle kunna avhålla parter från att överklaga avgöranden som faktiskt borde ändras. En annan aspekt var att ekonomiskt svagare parter skulle drabbas hårdare än ekonomiskt starkare parter. Det skulle visserligen vara möjligt att lindra denna effekt genom att sätta avgifterna lågt. I ett sådant system skulle å andra sidan den återhållande verkan vara begränsad. Låga avgifter skulle normalt inte avhålla den som till exempel vill överklaga ett avgörande bara för att fördröja processen. Dessutom finns det en risk för att den administrativa kostnaden för systemet skulle bli orimligt hög i förhållande till avgifterna och att det därmed skulle bli en förlustaffär för samhället. För att inte personer med en särskilt ansträngd ekonomisk situation skulle drabbas oskäligt hårt, skulle en annan möjlighet vara att befria dem från skyldigheten att betala avgiften. En sådan ordning skulle emellertid medföra ett administrativt merarbete. Regelverket för avgifterna skulle vidare riskera att bli komplicerat till följd av att avgiften sannolikt i vissa fall skulle behöva kunna återbetalas till klaganden. I ett system utan återbetalningsmöjlighet skulle det finnas en risk för att vissa orimliga konsekvenser skulle kunna uppstå, t.ex. att parter skulle kunna drabbas av merkostnader på grund av ett rättegångsfel i lägre domstol. Utredningen fann således både principiella och praktiska invändningar mot ett system med avgifter vid överklagande till en högre domstol. Sammantaget bedömde Målutredningen att avgifter vid överklagande inte är en ändamålsenlig åtgärd för att uppnå ett mer skyndsamt förfarande.³³

6.6.4 Plangenomförandeutredningen

Regeringen beslutade den 24 november 2011 kommittédirektiven *Översyn av bestämmelserna om genomförande av detaljplan*³⁴. Utredningen tog namnet Plangenomförandeutredningen. Utredningen lämnade flera betänkanden. I betänkandet *Ett effektivare plangenom-*

³³ Se SOU 2010:44 s. 375.

³⁴ Se dir. 2011:104.

*förande*³⁵ analyserade utredningen länsstyrelsens roll i plan- och byggprocessen. Som ett komplement eller alternativ till att ta bort länsstyrelsen som överklagandeinstans för planer och bygglov m.m. bedömde utredningen att frågan om prövningsavgifter för målen enligt plan- och bygglagen i länsstyrelsen borde utredas. Syftet med en sådan avgift skulle vara att minska antalet okynnesöverklaganden och därigenom korta ner handläggningstiderna. En mindre avgift skulle då kunna tas ut från klaganden när ett ärende anhängiggörs. Utredningen konstaterade att ett förslag att införa avgifter för överprövning av beslut som rör myndighetsutövning mot enskilda skulle innebära en nyordning i det svenska rättssystemet. Utredningen framhöll dock att en avgift skulle kunna förhindra överutnyttjande av systemet, men ändå vara så pass låg att den inte skulle avhålla de som behöver få sin sak prövad att initiera en sådan prövning.³⁶

6.6.5 PBL-överklagandeutredningen

Vi har presenterat PBL-överklagandeutredningen i avsnitt 3.6.7. Utredningen fick bl.a. i uppdrag att undersöka om fördelarna med att införa en avgift vid överklagande av beslut enligt plan- och bygglagen skulle överväga nackdelarna.³⁷ I betänkandet *Effektiv och rättssäker PBL-överprövning*³⁸ konstaterade utredningen inledningsvis följande.

PBL-ärenden skiljer sig från traditionella förvaltningsärenden på så sätt att det ofta finns mer än en enskild part. I ”vanliga” förvaltningsärenden finns som regel två parter, myndigheten och den enskilde. I PBL-ärenden kan listan över klagande i stora och komplexa ärenden uppgå till över hundra personer. Incitamentet för att överklaga endast för att förlänga processen är troligtvis starkare i PBL-ärenden än i traditionella förvaltningsärenden. I PBL-ärenden finns inte heller ett så starkt skyddsintresse för den enskilde att en överklagandeavgift av den anledningen skulle framstå som olämplig. Vidare prövas överklagade PBL-beslut inte längre av förvaltningsdomstolarna utan av mark- och miljödomstolar vid de allmänna domstolarna. Det finns därför anledning att närmare analysera för- och nackdelarna med en överklagandeavgift, trots att de innebär en principiell nyordning.

³⁵ Se SOU 2012:91.

³⁶ Se SOU 2012:91 s. 91 och 99.

³⁷ Se SOU 2014:14 s. 137 och dir. 2013:53.

³⁸ Se SOU 2014:14.

Trots detta landade utredningen till slut i bedömningen att en avgift vid överklagande inte borde införas. Utredningen ansåg inte att fördelarna med att införa en överklagandavgift för ärenden enligt plan- och bygglagen skulle överväga nackdelarna. Utredningen ansåg dock att en avgift troligtvis skulle kunna ha viss effekt på antalet överklaganden, men att det var svårt att utforma ett system som skulle minska antalet s.k. okynnesöverklaganden utan att samtidigt riskera att personer som har ett berättigat intresse av att få sin sak prövad avstår från att överklaga av ekonomiska skäl.

Utredningen konstaterade vidare att termen okynnesöverklagande har ett subjektivt inslag samt att det är svårt att utvärdera i vilken omfattning sådana överklaganden förekommer. Utredningen fann inga konkreta indikationer på att överklaganden enbart för att fördröja processen skulle vara vanliga. Detta ledde utredningen till att huvudargumentet för att införa en överklagandavgift föll.³⁹

Samtidigt gjorde utredningen bedömningen att en överklagandavgift troligtvis skulle kunna medföra en viss minskning av antalet överklaganden. Hur stor effekt en överklagandavgift skulle få vore i så fall beroende av nivån på avgiften. En hög överklagandavgift vore effektiv på så sätt att den troligtvis skulle minska antalet överklaganden. Med en hög avgift vore risken samtidigt stor att även personer som riskerar att utsättas för betydande olägenheter och som därigenom har ett berättigat intresse att få sin talan prövad av ekonomiska skäl skulle avstå från att överklaga. Enligt utredningens bedömning borde en överklagandavgift därför inte sättas alltför högt utan det borde vara fråga om en mer begränsad avgift. Utredningen lyfte fram Finlands system som en bra förebild om man skulle välja att införa ett system med överklagandavgifter i Sverige. Utredningen föreslog att en lämplig nivå på överklagandavgift skulle uppgå till 950 kronor. Om ett system med överklagandavgift på 950 kronor skulle införas ansåg utredningen att ett undantag från kravet att betala avgift borde införas för personer med inkomster i nivå med försörjningsstöd. Vidare ansåg utredningen att ett avgiftssystem, om det skulle införas, borde utformas på så sätt att avgiften skulle betalas tillbaka i de fall den enskilde vinner framgång med sitt överklagande.

Sammanfattningsvis bedömde utredningen dock att en överklagandavgift är ett alltför trubbigt instrument för att minska hand-

³⁹ Se SOU 2014:14 s. 114–145.

läggningstiderna eftersom det samtidigt skulle öka den administrativa handläggningen.⁴⁰

6.6.6 Domstolsverkets promemoria 2023 om processrättsliga reformer i allmän domstol

Domstolsverkets arbetsgrupp för processrättsliga frågor har till uppgift att fånga upp förbättringsförslag från domstolarna, utreda dessa och lägga fram förändringsförslag. I arbetsgruppens promemoria från 2023 samlades flera förslag som på olika sätt avsågs främja en mer ändamålsenlig handläggning i allmän domstol däribland olika förslag till avgifter i fler mål.⁴¹ Arbetsgruppen konstaterade att utgångspunkten var att den som vänder sig till domstol för att ta domstolens tjänster i anspråk också ska bidra till att täcka de kostnader som då drabbar det allmänna.⁴² En annan utgångspunkt var att om staten har ett intresse av att få saken prövad ska detta ske utan att en ansökningsavgift tas ut. Denna senare utgångspunkt avsåg i första hand brottmål där stämning väcks av åklagare. Vidare konstaterades att en avgift inte tas ut av hovrätten om tingsrättens avgörande överklagas, inte heller tar Högsta domstolen ut en avgift för avgöranden som överklagas dit. Inte heller tingsrätten tar ut någon ansökningsavgift i ett flertal ärenden som överklagas från annan myndighet.

Arbetsgruppens bedömning var dock att det finns behov av att avgiftsbelägga fler mål- och ärendetyper än enligt nuvarande ordning. Samtidigt måste avgifterna vara proportionerliga och inte så höga att enskildas rätt till en rättvis rättegång kränks. Den närmare bakgrunden till denna utgångspunkt angav arbetsgruppen vara Europakonventionen, och den där föreskrivna rätten till en rättvis rättegång. Ett rättssystem med mycket höga avgifter skulle kunna göra det omöjligt för en sökande att få sin sak prövad i domstol, och ett sådant avgiftssystem skulle därmed stå i strid med rätten till en rättvis rättegång. Av betydelse för om ett rättssystem är förenligt med artikel 6.1 är förutom domstolsavgifternas storlek även möjligheterna till befrielse eller nedsättning av avgifterna för personer som saknar möjlighet att betala dem.⁴³ Ytterligare en aspekt som arbetsgruppen förde fram

⁴⁰ Se SOU 2010:44 s. 374.

⁴¹ Se Domstolsverkets promemoria Några processrättsliga reformer i allmän domstol, diariernr DOV 2023/282.

⁴² Se prop. 1964:75 s. 309 och 2013/14:77 s. 14.

⁴³ Se Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 2015, s. 194 och 203.

var att avgifterna bör fungera handlingsdirigerande i den meningen att de ska motverka missbruk av domstolsprocessen, såsom grundlösa eller obefogade processer. En ansökningsavgift måste vara så pass hög att den avhåller en part från att inleda en rättegång som parten själv inser är onödig och som inte bör ta resurser från domstolssystemet som bättre kan användas för seriösa och reella tvister. Reglerna om ansökningsavgifter bör även vara pedagogiskt utformade och det bör finnas en förutsägbarhet i systemet. Liknande mål och ärenden bör ha liknande avgifter.

Arbetsgruppens förslag i denna del var att en enskild sökande som ansöker om resning eller klagar över domvilla ska betala en ansökningsavgift. Avgiften ska vara 900 kronor. Den som beviljas rättshjälp enligt rättshjälpslagen ska vara befriad från ansökningsavgift (se 5 § domstolsavgiftsförordningen). Om målet tas upp på nytt i anledning av ansökan ska avgiften betalas tillbaka till sökanden. Anledningen till att just dessa ärenden ska avgiftsbeläggas angav arbetsgruppen vara att hovrätterna och Högsta domstolen hanterar ansökningar om resning och klagan över domvilla i stor omfattning, men att det är mycket sällan en sådan ansökan bifalls och således leder till en förnyad prövning. Det är i stället ofta fråga om en i princip ogrundad ansökan av en mycket processaktiv part och där processmaterialet är mycket omfattande. Det är sällan själva rättsfrågan som är svår att utreda, men allt material som sökanden ger in måste hanteras och gås igenom. Det kan röra sig om att parten ger in flera handlingar som är snarlika tidigare ingivet material, vilket gör att det blir tidskrävande för domstolen att identifiera alla de omständigheter som parten gör gällande. Målen är resurskrävande och domstolarnas resurser tas i anspråk utan att det finns något befogat intresse för en prövning i egentlig mening. Det finns därför ett behov av att begränsa möjligheten att helt fritt ansöka om resning och domvilla. En ansökningsavgift skulle ha en avhållande effekt på de individer som inleder en rättsprocess för att uttrycka sitt missnöje, eller som annars inser att processen inte kommer leda till någon ändring. Framför allt antas en ansökningsavgift avhålla personer från att upprepade gånger inkomma med snarlika ansökningar.

6.7 Våra överväganden och förslag

6.7.1 Inledning

Det här avsnittet innehåller våra överväganden i relation till de i avsnitt 6.5 identifierade utmaningarna i frågan om en ny avgiftsordning. Inledningsvis beskriver vi våra utgångspunkter för förslaget. Därefter följer våra förslag.

6.7.2 Våra utgångspunkter för en ny avgiftsordning för överklaganden

Bedömning

Vår utgångspunkt är att en avgift för överklagande måste vara i överensstämmelse med internationell rätt. Detta innebär i huvudsak att den bör utformas på ett sådant sätt att de som har ett berättigat intresse av att få sin sak prövad inte avstår från att överklaga på grund av ekonomiska skäl.

Vidare bör en sådan avgift endast införas för sådana ärende- och måltyper där det bedöms finnas ett behov av en sådan avgift och avgiften samtidigt bedöms som lämplig.

Inledning

Som vi har beskrivit i avsnitt 2.5 är vår övergripande utgångspunkt att de förslag vi lämnar ska bidra till en effektivare, mer konkurrenskraftig och samtidigt rättssäker process i ärenden enligt miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen. I detta avsnitt beskriver vi vilka specifika utgångspunkter som enligt vår uppfattning bör gälla i frågan om en avgift för överklagande till mark- och miljödomstol respektive Mark- och miljööverdomstolen bör införas.

En avgift för överklagande bör vara i överensstämmelse med internationell rätt

I avsnitt 6.3.2 har vi beskrivit de krav på rättslig prövning som finns i Europakonventionen respektive Århuskonventionen. I relation till frågan om en avgift för överklagande handlar regleringen sammanfattningsvis om att en avgift inte får vara så hög eller oproportionerlig att den enskilde i praktiken hindras från att ha tillgång till domstolsprövning. Av betydelse för överensstämmelsen med internationell rätt är således domstolsavgifternas storlek och möjligheterna till befrielse eller nedsättning av avgifterna för personer som inte har möjlighet att betala dem.⁴⁴

Vi gör bedömningen att en viktig utgångspunkt vid ett införande av en avgift för överklagande är att avgiften är i överensstämmelse med internationell rätt. Detta innebär således att en sådan avgift inte får vara alltför hög. Vidare bör det finnas en möjlighet till befrielse eller nedsättning av avgiften för personer som inte har ekonomisk möjlighet att betala den.

En avgift för överklagande bör endast införas för sådana ärende- och måltyper där det finns ett behov av en sådan avgift och avgiften samtidigt bedöms som lämplig

I dag finns inga regler med krav på avgift vid överklagande i svensk rätt vilket innebär att det i nuläget således inte tas ut någon avgift vid överklagande av sådana beslut som avses i detta betänkande.

Eftersom en avgift för överklagande av ett myndighetsbeslut vore en nyhet i svenskt rättssystem gör vi bedömningen att en utgångspunkt för ett införande av en sådan avgift är att det finns särskilda behov av en sådan avgift inom aktuellt rättsområde samt att en avgift för överklagande även i övrigt kan bedömas som lämplig för att uppnå den effekt som eftersträvas.

I avsnitt 6.7.3 finns våra överväganden och förslag i frågan om en avgift för överklagande bör införas.

⁴⁴ Se exv. Europadomstolens avgörande den 28 oktober 1998 i mål nr 103/1997/887/1099, Aït-Mouhoub mot Frankrike och Europadomstolens avgörande den 8 juni 2006, i mål nr 45723/99, V.M. mot Bulgarien.

6.7.3 Ny avgift vid överklagande till mark- och miljödomstol och Mark- och miljööverdomstolen införs

Förslag

Vid överklagande till mark- och miljödomstol och Mark- och miljööverdomstolen ska den klagande betala en avgift i mål eller ärende om

1. tillstånd eller anmälan enligt 7, 9 eller 11 kap. miljöbalken eller föreskrifter som är meddelade med stöd av dessa kapitel eller 12 kap. 6 § miljöbalken, eller
2. detaljplan, områdesbestämmelser, lov eller förhandsbesked enligt plan- och bygglagen.

Kravet på att betala avgiften gäller inte om

1. den klagande är en part som företräder det allmänna, eller
2. den klagande har ett ekonomiskt underlag enligt 38 § rätts-hjälpslagen som inte överstiger 260 000 kronor.

Om avgiften inte har betalats, ska domstolen förelägga den klagande att inom viss tid betala och upplysa om att målet eller ärendet inte kommer att kunna prövas i sak om föreläggandet inte följs. Följs inte föreläggandet ska domstolen avvisa överklagandet.

Avgiften ska återbetalas fullt ut om den klagande får helt bifall till överklagandet. Avgiften ska återbetalas till hälften om den klagande får delvis bifall till överklagandet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela föreskrifter om till vilket belopp avgiften ska uppgå samt när och hur avgiften ska betalas till domstolen.

Inledning

I avsnitt 6.5 har vi beskrivit de utmaningar vi har identifierat med dagens system där det är avgiftsfritt att överklaga ett myndighetsbeslut. Sammanfattningsvis handlar utmaningarna om att avsaknaden av en avgift för överklagande medför inte bara att fler överklaganden görs utan också att det finns en risk för att ett antal av dessa överklaganden görs alltför lättvindigt eller enbart i syfte att förlänga proces-

sen för att ett beslut eller en dom ska få laga kraft. Samtidigt har vi kunnat konstatera att flertalet av övriga studerade europeiska länder har en avgift för överklagande av myndighetsbeslut. Av den finska utvärderingen av deras regelverk framgår också att antalet överklaganden minskar i förhållande till storleken på avgiften för överklagande, se avsnitt 6.4.2.

I avsnitt 6.7.2 har vi beskrivit våra utgångspunkter för ett regelverk med krav på avgift för överklagande. Utgångspunkterna innebär för det första att en avgift för överklagande måste vara i överensstämmelse med internationell rätt. För det andra bör en sådan avgift endast införas för sådana ärende- och måltyper där det bedöms finnas ett behov av en sådan avgift och avgiften samtidigt bedöms som lämplig.

Eftersom vårt uppdrag är avgränsat till behovet av en avgift för överklagande av sådana beslut enligt miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen som kan överklagas till mark- och miljödomstol och Mark- och miljööverdomstolen inleder vi detta avsnitt med våra överväganden i frågan om behovet och lämpligheten av en sådan avgift i relation till dessa ärende- och måltyper. Därefter går vi in på hur en avgift för överklagande skulle kunna utformas.

Finns det ett behov av en avgift för överklagande?

Som vi har angett i avsnitt 6.2 framgår det av våra direktiv att vi ska utreda förutsättningarna för att införa en avgift för överklagande av ärenden enligt plan- och bygglagen som prövas av mark- och miljödomstol, men också om det på annat sätt än att minska kretsen klagoberättigade går att minska antalet överklaganden vad gäller ärenden enligt miljöbalken, där avgift skulle kunna vara en sådan åtgärd.⁴⁵ Av de skäl som vi har angett i avsnitt 2.2.2. överväger vi också förutsättningarna för en avgift vid överklagande av beslut enligt fastighetsbildningslagen. I förhållande till samtliga tre lagar avgränsar vi våra överväganden till överklaganden av beslut och domar som görs till mark- och miljödomstol respektive till Mark- och miljööverdomstolen. Skälet för detta är den av oss i avsnitt 3.7 föreslagna nya instansordningen. Översynen omfattar således inte om en avgift för överklagande borde införas vid överklagande till länsstyrelsen.

⁴⁵ Se dir. 2025:2 s. 3.

Med vår utgångspunkt att våra förslag bör genomföras samlat finns heller inget behov av att införa en avgift för överklagande till Högsta domstolen. Skulle våra förslag att slopa Högsta domstolen i instanskedjan för ärenden enligt miljöbalken (se förslag om prövning av ansökningsmålen i ny myndighet i första instans i vårt första betänkande *En ny samlad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*⁴⁶) och ärenden enligt plan- och bygglagen (se förslag i avsnitt 3.7.3) inte genomföras samtidigt finns skäl att överväga en avgift för överklagande även till Högsta domstolen.

Den första frågan är då om det finns ett behov av införande av en avgift för överklagande av beslut och domar enligt miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen. För att svara på den frågan behöver man dels förstå befintliga utmaningar som är ett resultat av att det i dag är avgiftsfritt att överklaga sådana beslut och domar, dels förstå på vilket sätt en avgift för överklagande skulle innebära att dessa utmaningar upphör eller minskas.

I avsnitt 6.5. har vi beskrivit problematiken med den förlängning av den totala handläggningstiden som ett överklagande av ett beslut eller en dom innebär. Vi har också beskrivit att det finns farhågor om att en del av dagens överklaganden är s.k. okynnesöverklaganden. Med termen okynnesöverklagande avses då överklaganden som endast görs för att förlänga processen och dra ut på den tid det tar för ett beslut eller en dom att få laga kraft, se ytterligare resonemang om okynnesöverklaganden i avsnitt 5.5.3. Huruvida sådana överklaganden förekommer eller inte har vi inte kunnat verifiera i tillgänglig statistik. Det är därför svårt att avgöra hur stor eller liten andel av överklagandena som är okynnesöverklaganden. Som framgår av statistiken i tabell 55–68 i bilaga 3 varierar ändringsfrekvensen mellan de olika ärende- och måltyperna. Att ett beslut eller en dom inte ändras efter ett överklagande behöver dock inte innebära att överklagandet var ogrundat eller att det var ett okynnesöverklagande.

Även om det är grundläggande att säkerställa rätten till rättslig prövning, går det samtidigt inte att bortse ifrån att mängden överklaganden påverkar den totala genomsnittstid det tar för ett beslut eller en dom att få laga kraft och därmed den tid det tar innan ett tillstånd börjar gälla och en verksamhet eller åtgärd får påbörjas eller ändras. Därtill tar varje överklagande som sker resurser i anspråk. Som framgår av statistiken i tabell 34–49 samt 56–69 i bilaga 3 och i

⁴⁶ Se SOU 2024:98.

avsnitt 6.5 kan överklaganden till en eller flera instanser förlänga tiden med flera år.

En annan utmaning som vi har identifierat i avsnitt 6.5. är att det svenska systemet, där det är avgiftsfritt att överklaga ett myndighetsbeslut, skiljer sig från systemen i flera andra europeiska länder. I flertalet europeiska länder finns krav på en avgift för överklagande inom de rättsområden som motsvarar vårt uppdrag. Avgiften varierar mellan cirka 90 och 5 000 euro (se mer om detta i avsnitt 6.4). Mot bakgrund av slutsatserna i den finska utvärderingen av deras avgiftssystem, att antalet överklaganden minskar i relation till storleken på avgiften (se avsnitt 6.4.2), är det också rimligt att anta att antalet överklaganden även i Sverige skulle minska om en avgift för överklagande skulle införas.

Det brukar lyftas i andra sammanhang att det är av stor vikt att det svenska regelverket inte sticker ut i jämförelse med andra europeiska länder, om det inte finns särskilda skäl för detta. Denna utgångspunkt bör, enligt vår bedömning, även gälla i detta sammanhang.

Vi gör bedömningen att det finns ett behov av att korta handläggningstiderna för överklagade mål och ärenden enligt miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen, se ytterligare resonemang om handläggningstiderna i avsnitt 7.5.3. Ett sätt att göra detta kan vara att införa en avgift för överklagande eftersom det kan bidra till att minska balanserna hos domstolarna.

För att inte äventyra rättssäkerheten gör vi dock bedömningen att avgiften bör utformas så att de som har ett berättigat intresse av att få sin sak prövad inte avstår på grund av ekonomiska skäl. Avgiften bör således inte hindra den som vill överklaga från att få tillgång till domstol, utan endast uppmuntra till ett mer noggrant övervägande i frågan. Det är därför av vikt att hitta en lämplig nivå på avgiften. Vi gör också bedömningen att det är rimligt att avgiften, på motsvarande sätt som i övriga europeiska länder som har en överklagandeavgift höjs för varje instans. Ett sådant upplägg grundar sig i utgångspunkten att frågan redan har prövats rättsligt en gång och att ”tröskeln” därför bör höjas något inför nästa prövningsomgång. Med en sådan utgångspunkt skulle avgiften för överklagande vara lägre vid överklagande till mark- och miljödomstol än vid överklagande till Mark- och miljööverdomstolen.

Är det lämpligt att införa en avgift för överklagande?

Ovan har vi konstaterat att det finns ett behov av att införa en avgift för överklaganden i syfte att korta den totala handläggningstiden för beslut och domar enligt miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen samt att säkerställa att samhällets resurser används på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt. Frågan är då om det skulle vara lämpligt att införa en sådan avgift mot bakgrund av dels kostnaden för ett sådant system, dels demokrati- och rättssäkerhetsaspekten för den enskilde att få saken prövad i domstol.

När det gäller kostnadsaspekten kan vi konstatera att de svenska domstolarna redan i dag har möjlighet att ta ut avgifter för exempelvis ansökningar och kungörelser. Frågan återstår då vad ett införande av en avgift för överklagande skulle kosta rent administrativt och om storleken på denna kostnad skulle överväga fördelarna med införandet av avgiften. För att avgöra denna fråga har vi varit i kontakt med Domstolsverket. Det som har framkommit vid dessa kontakter är att dagens domstolsavgifter, till skillnad från när frågan om avgift för överklagande har utretts tidigare, i de flesta fall hanteras genom en e-tjänst. Den insats som en ny avgift för överklagande skulle innebära rent administrativt skulle i första hand handla om att lägga till ytterligare en avgiftskategori i e-tjänsten och följa upp systemet med denna tillsammans med övriga avgifter. Enligt uppgift skulle detta vara en så pass begränsad uppgift att den skulle kunna hanteras inom befintliga resurser vid Domstolsverket. När en inbetalning i e-tjänsten har gjorts kan mark- och miljödomstolarna se detta direkt. Även återbetalning är vanligt förekommande inom nuvarande system. Fördelen med användningen av e-tjänsten är också att domstolarna därigenom får tillgång till den klagandes person- och adressuppgifter vilket kan underlätta prövningen av klagorätten (se mer om detta i kapitel 5). Endast om betalning inte sker kommer mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen, på motsvarande sätt som i dag gäller för ansökningsavgifterna, att behöva lägga resurser på att förelägga den klagande att komplettera överklagandet med en inbetalning av avgiften vid äventyr av avvisning. Även detta moment bedömer vi dock bör kunna rymmas inom befintliga resurser.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att de administrativa uppgifterna med en ny avgift för överklagande inte kan förväntas tynga processen i den grad att nackdelarna med en avgift för överklagande

skulle överstiga fördelarna. Tvärtom är vår bild att tidigare administrativa hinder mot att införa en avgift för överklagande inte längre gör sig gällande. Vi kan också konstatera att flera aktörer som tidigare varit negativa till en avgift just på denna grund nu har svängt i frågan.

Vår bild är att en avgift för överklagande signalerar att överklagandeprocessen innebär en kostnad för staten, samhället och andra inblandade aktörer. Det handlar om kostnaden för domstolsförfarandet, men också om kostnader i form av exempelvis minskad motståndskraft för samhället i fråga om beredskapsfrågor eller minskad försvarsförmåga genom att verksamheter som berör dessa frågor försenas genom en överklagandeprocess.

Sammantaget är vår uppfattning att ett överklagande bör göras med eftertanke och inte ske alltför lättvindigt vilket kan bli fallet när systemet, som i dag, är avgiftsfritt. Införandet av en avgift för överklagande bör uppmuntra till mer noggranna överväganden kring om ett överklagande ska göras.

Samtidigt utgör möjligheten att överklaga en myndighets beslut en grundläggande demokratisk rättighet som bidrar till transparens och ansvarsskyldighet vilket minskar risken för maktmissbruk och felaktiga beslut. Överklagandeprocessen är på så sätt en central del för en fungerande demokrati. För att inte äventyra rättssäkerheten gör vi bedömningen att avgiften bör utformas så att de som har ett berättigat intresse av att få sin sak prövad inte avstår på grund av ekonomiska skäl. Avgiften bör således inte hindra den som vill överklaga från att få tillgång till domstol, utan endast uppmuntra till ett mer noggrant övervägande i frågan. Det är därför av vikt att hitta en lämplig nivå på avgiften (se mer om detta nedan).

För vilka mål- och ärendetyper bör en avgift gälla?

Ovan har vi kommit fram till att det både finns ett behov av en avgift för överklagande och att det är lämpligt att införa en sådan avgift. Frågan är då om det skulle vara lämpligt att införa ett nytt system med avgifter för överklaganden bara för sådana beslutstyper som utreds inom ramen för detta uppdrag.

De utmaningar vi har identifierat i förhållande till nuvarande system där det är avgiftsfritt att överklaga beslut och domar enligt miljöbalken och plan- och bygglagen till mark- och miljödomstol

och Mark- och miljööverdomstolen gäller i första hand beslut och domar om tillstånd och planer enligt dessa lagar. Skälet för det är att det i sådana mål och ärenden inte sällan finns ett stort antal klagoberättade enskilda. Detta kan vara fallet både i ärenden om tillstånd eller anmälan enligt 7, 9 och 11 kap. miljöbalken, men framför allt vid beslut om planer och lov eller förhandsbesked enligt plan- och bygglagen. Ibland kan det handla om flera hundra personer som klagat. Detta kan jämföras med att det i många andra fall endast är en enskild som berörs av myndighetens beslut. Vidare kan det i mål- och ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen inte sällan handla om stora investeringar både för enskilda och samhället som riskerar att bli fördröjda i väntan på en överprövning vilket gör att både behovet och lämpligheten av en avgift för överklagande för dessa mål- och ärendetyper kan motiveras.

Även om vi ser att det vore lämpligt att hålla regleringen om en avgift för överklagande enkel och därmed tillämplig på alla beslut och domar enligt miljöbalken och plan- och bygglagen som överklagas till mark- och miljödomstol och Mark- och miljööverdomstolen kan vi samtidigt konstatera att det för ett antal mål- och ärendetyper enligt dessa lagar är mindre lämpligt med en avgift för överklagande. De mål- och ärendetyper vi då tänker på är i första hand mål om utdömande av vite och ärenden om sanktionsavgift.

I mål om utdömande av viten sker domstolens prövning utifrån viteslagen även om vitet är beslutat med utgångspunkt i miljöbalken eller plan- och bygglagen. Denna prövning sker dessutom på motsvarande sätt i andra mål om utdömande av vite enligt andra lagar vid förvaltningsdomstol. Att införa en avgift för överklagande av en sådan dom endast från mark- och miljödomstol skulle vara olämpligt.

Vi gör också bedömningen att det är mindre lämpligt med en avgift för överklagande i mål om miljöstraffsavgifter enligt miljöbalken respektive byggsanktionsavgifter enligt plan- och bygglagen eftersom dessa beslut och domar är av straffrättslig karaktär.

Det finns också andra mål- och ärendetyper enligt miljöbalken och plan- och bygglagen för vilka vi gör bedömningen att det är mindre lämpligt att införa en avgift för överklagande. Detta gäller exempelvis vissa tillsynsärenden och stämningsärenden. I stället för att reglera en huvudregel om krav på avgift för överklagande med undantag från kravet för vissa mål- och ärendetyper gör vi därför i stället bedömningen att det är lämpligt att peka ut för vilka mål- och ärendetyper

en avgift för överklagande bör gälla. Vår bedömning är att en sådan avgift är lämplig för sådana tillstånd eller beslut som lämnas efter en ansökan eller anmälan som är meddelade med stöd av 7, 9 eller 11 kap. miljöbalken eller föreskrifter som är meddelade med stöd av bestämmelser i dessa kapitel. Även för beslut som är meddelade med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken bör en avgift för överklagande införas eftersom dessa beslut har stora likheter med övriga beslut eller tillstånd som meddelas med stöd av 7,9 eller 11 kap. miljöbalken. Slutligen bör i relation till mål och ärenden enligt plan- och bygglagen en avgift för överklagande införas avseende beslut om detaljplaner, områdesbestämmelser, lov och förhandsbesked.

I förhållande till beslut och domar enligt fastighetsbildningslagen kan vi konstatera att det inte sällan uppkommer en skyldighet att erlägga rättegångskostnader. Detta skiljer sig från den hantering som gäller för mål- och ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen. Vidare kan det i vissa större fastighetsbildningsärenden finnas upp till 1 000 parter i ärendet vilket kan göra hanteringen knepig. Fastighetsbildningslagen är även i grunden en form av tvångslagstiftning där den enskilde kan få sina rättigheter inskränkta på ett annat sätt än vad som gäller för de flesta mål och ärenden som hanteras i plan- och bygglagen eller miljöbalken. Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att det, till skillnad från överklaganden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen, inte är lämpligt att ställa krav på en avgift för överklagande i relation till beslut och domar enligt fastighetsbildningslagen.

Slutligen vill vi framhålla att en avgift för överklagande även skulle kunna införas i förhållande till överklaganden enligt andra lagar än miljöbalken och plan- och bygglagen. Behovet och lämpligheten av detta behöver dock utredas i särskild ordning.

Vem bör betala avgiften?

Avgiften bör gälla vid överklagande av vissa mål- och ärendetyper enligt vad vi redogör för ovan. Frågan är dock om avgiftsskyldigheten ska kopplas till överklagandet som sådant eller gälla per klagande. Denna frågeställning blir i första hand intressant om det är flera som överklagar ett beslut eller en dom tillsammans. Bör de då vara solida-

riskt betalningsskyldiga för avgiften eller bör varje klagande betala en egen avgift för överklagande.

För att besvara denna fråga är det av vikt att gå tillbaka till syftet med införandet av en avgift för överklagande. Syftet är dels att minska antalet överklaganden, dels att minska kostnaderna med överprövningen. En av de frågor som kan ta tid vid överprövningen och därmed ta stora resurser i anspråk är att pröva klagorätten. Eftersom denna prövas för varje klagande gör vi bedömningen att avgiften bör betalas per klagande. Detta hindrar naturligtvis inte att flera personer står bakom ett och samma överklagande.

Bör betalningen av avgiften för överklagande vara en processförutsättning

Ansökningsavgifter betalas i dag inom ramen för olika processer. Inte sällan utgör avgifterna en processförutsättning. Med det menar vi att ansökan eller anmälan inte tas upp till prövning om avgiften inte betalas. Detta gäller exempelvis för ansökningar om tillstånd enligt miljöbalken, men däremot inte för exempelvis bygglovsavgifter enligt plan- och bygglagen. Sådana betalas i stället normalt först när ärendet har avslutats.

I detta uppdrag utreder vi endast avgifter för sådana överklaganden som kan göras till mark- och miljödomstol och Mark- och miljööverdomstolen. I domstolssammanhang kan vi se att betalning av en ansökningsavgift normalt är en processförutsättning och att ansökan avvisas om ansökningsavgiften inte har betalats (jfr 42 kap. 4 § och 47 kap. 4 § RB och 10 § ÄL).

Vi gör bedömningen att en avgift för överklagande, på motsvarande sätt som en avgift för en ansökan, bör betalas när målet inleds i domstolen och utgöra en processförutsättning för att överklagandet ska tas upp till prövning. Eftersom nuvarande e-tjänst för inbetalning av avgifter till domstol gör det möjligt för domstolen att direkt se vilka avgifter som har betalats innebär en sådan regel inte heller ett hinder när prövningen bör gå fort exempelvis på grund av ett inhibitionsyrkande.

Om avgiften för överklagande inte har betalats bör överklagandet således avvisas, om den klagande inte har betalat avgiften efter ett förläggande om detta vid äventyr av avvisning.

Vilken nivå bör avgiften ligga på?

I avsnitt 6.7.2 har vi redogjort för vår utgångspunkt att en ny avgift för överklagande bör vara i överensstämmelse med internationell rätt. Mot bakgrund av regleringarna i Europakonventionen och Århuskonventionen (se avsnitt 6.3.2) gör vi bedömningen att det inte finns några rättsliga hinder mot att införa en avgift för överklagande av beslut enligt miljöbalken och plan- och bygglagen så länge som avgiften inte är så pass hög att den hindrar den enskildes rätt till en rättvis rättegång. Frågan är då dels vilken nivå avgiften bör ligga på, dels om avgiften bör vara differentierad beroende på ärendetyp och till vilken instans överklagandet ska göras.

Som vi har beskrivit i avsnitt 6.6.5 föreslog PBL-överklagandeutredningen 2014 att en lämplig nivå för en avgift för överklagande av ett beslut enligt plan- och bygglagen borde ligga på 950 kronor. Skälet för detta var att det beloppet överensstämde med ansökningsavgifterna för vissa andra domstolsärenden och vissa ärenden för prövning i första instans hos mark- och miljödomstol. Beloppet på 950 kronor var också i nivå med dåvarande finska nivån för överklagandeavgift vid tidpunkten för betänkandet.⁴⁷

Sedan PBL-överklagandeutredningen föreslog denna nivå har det gått ett drygt decennium. I övriga studerade länder uppgår avgiften i nuläget för överklagande till mellan cirka 90 och 5 000 euro. En avgift bör dock inte heller sättas alltför lågt eftersom det kan innebära att inte önskad effekt uppnås, d.v.s. att antalet överklaganden minskar, vilket man kan se exempel på i Frankrike där deras tidigare överklagandeavgift uppgick till 35 euro. Vi gör därför bedömningen att en avgift för överklagande bör läggas något högre än den avgift PBL-överklagandeutredningen föreslog, men samtidigt inte så högt att den upplevs hindra den enskildes rätt till en rättvis rättegång.

Vi gör bedömningen att en lämplig nivå för en avgift för överklagande till mark- och miljödomstol i nuläget ligger på 1 000 kronor. En avgift i den nivån kan inte anses vara så hög att den kommer att avskräcka någon med ett välgrundat anspråk att få sin sak prövad. Den skulle därmed inte komma i konflikt med den enskildes grundläggande rätt till domstolsprövning.

Avgiftsnivån kan jämföras med kostnaden för exempelvis en ansökan om stämning för ett mål som rör ett krav på upp till ett halvt

⁴⁷ Se SOU 2014:14 s. 145.

prisbasbelopp som ligger på 900 kronor, en ansökan i ett namnärrende, ett förordnande om boutredningsman eller en ansökan om äktenskapsskillnad som alla ligger på 900 kronor. Däremot ligger ett antal ansökningsavgifter lite högre, exempelvis en ansökan om konkurs som ligger på 2 800 kronor eller vissa ansökningar om stämning vid mark- och miljödomstol som ligger på 2 800 kronor. Ingen av dessa avgiftsnivåer har bedömts som oskäligen eller på annat sätt strida mot principer om rättslig prövning.

Vi anser inte att det finns skäl för att ha olika avgiftsnivåer för olika mål- och ärendetyper inom systemet med avgift för överklagande trots att både överklagande- och ändringsfrekvensen samt komplexiteten i målen och ärendena skiljer sig åt. I nuläget anser vi det vara viktigare att få på plats ett system för avgifter för överklagande som är enkelt att förstå och tillämpa. Denna slutsats bör naturligtvis utvärderas och vid behov bör systemet justeras framöver.

Däremot gör vi bedömningen att det är rimligt att avgiften för överklagande, på motsvarande sätt som i övriga europeiska länder höjs för varje instans. Ett sådant upplägg grundar sig i utgångspunkten att frågan redan har prövats rättsligt en gång och att "tröskeln" därför bör höjas något inför nästa prövningsomgång. Med en sådan utgångspunkt skulle avgiften för överklagande vara lägre vid överklagande till mark- och miljödomstol än vid överklagande till Mark- och miljööverdomstolen. Samtidigt bör avgiften för överklagande till Mark- och miljööverdomstolen inte vara så hög att rätten att överklaga dit upplevs som hindrande.

Vi gör bedömningen att en lämplig nivå på avgiften för överklagande till Mark- och miljööverdomstolen i nuläget ligger på 2 000 kronor.

Avgiftsbefrielse eller nedsättning av avgift

För att överklagandavgifterna inte ska strida mot Europakonventionen bör det även finnas en möjlighet till befrielse eller nedsättning av avgifterna för personer som saknar ekonomisk möjlighet att betala dem.

PBL-överklagandeutredningen föreslog att en avgift för överklagande borde kombineras med ett undantag för personer med inkomster i nivå med försörjningsstöd.

Vi gör motsvarande bedömning. Vi gör också bedömningen att en sådan hel avgiftsbefrielse är enklare att administrera än en nedsättning av avgiften. Detta särskilt med tanken på avgiftens låga nivå. Ett undantag från kravet att betala en avgift för överklagande bör således införas. Vi gör bedömningen att det är lämpligt att koppla bedömningen av en avgiftsbefrielse till bestämmelserna om rättshjälp. Vi föreslår därför att ett undantag från kravet att betala en överklagandeavgift införs för personer med inkomster i nivå med vad som gäller för att beviljas rättshjälp enligt 6 § rättshjälpslagen (1996:1619) dvs. att den klagandes ekonomiska underlag inte överstiger 260 000 kronor. Det bör vara upp till den klagande att visa att han eller hon omfattas av undantaget genom att till överklagandet bifoga det ekonomiska underlag som framgår av 38 § rättshjälpslagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av den paragrafen. I samband med ett föreläggande om betalning av avgiften är det lämpligt att den klagande informeras om möjligheten till avgiftsbefrielse.

I Finland undantas också myndigheter från skyldigheten att betala en avgift för ett överklagande (se avsnitt 6.4.2) eftersom de har en lagstadgad skyldighet att utföra sina uppgifter. Vi gör motsvarande bedömning. Även i det svenska systemet bör en klagande som företräder det allmänna befrias från kravet att betala en avgift för ett överklagande. Att den klagande företräder det allmänna innebär, på sätt som i 6 a § förvaltningsprocesslagen, att myndigheten agerar i sin myndighetsroll och inte i rollen som fastighetsägare eller verksamhetsutövare.

Återbetalning av avgift vid bifall helt eller delvis

Ett antal europeiska länder har ett system där avgiften för överklagande återbetalas helt eller delvis vid bifall till överklagandet. Skälen till att man väljer ett sådant system kan vara flera, men ett kan säkerligen vara grundtanken att ”den förlorande parten ska stå kostnaden”. Vi gör motsvarande bedömning att den som har rätt i sak inte ska belastas ekonomiskt med en överklagandeavgift. På så vis uppmuntras fler att överklaga de myndighetsbeslut som man upplever som felaktiga.

Vi har övervägt ett upplägg i vilket avgiften inte ska återbetalas om avgiften är tillräckligt låg och eftersom domstolen oaktat utgången i målet har haft en administrativ kostnad. Vi har dock landat i bedöm-

ningen att det, på motsvarande sätt som i ett antal andra länder, är lämpligt att avgiften återbetalas vid bifall till överklagandet. Med ett sådant upplägg undviker vi också att den klagande ska behöva stå kostnaden för korrigering av domar som har blivit fel exempelvis på grund av rättegångsfel. Även med en möjlighet till återbetalning har en avgift för överklagande en viss återhållande inverkan på antalet överklaganden, vilket går att se i utvärderingen av det finska regelverket, se avsnitt 6.4.2.

Avgiften bör således återbetalas om den klagande får bifall till sitt överklagande. Om den klagande får bifall till sitt överklagande först efter prövning hos Mark- och miljööverdomstolen gör vi bedömningen att Mark- och miljööverdomstolen bör besluta om återbetalning inte bara av den klagandes överklagandeavgift till Mark- och miljööverdomstolen utan också av den avgift som den klagande tidigare har betalat till mark- och miljödomstol även om mark- och miljödomstolen inte biföll överklagandet. Denna situation uppkommer dock endast om det är samma klagande i båda instanserna.

Vi har övervägt om den klagande borde ansöka om återbetalningen vid helt eller delvis bifall till överklagandet. Skälet för en sådan ordning vore att inte lägga någon utredningsbörda på domstolen för att få klarhet i den klagandes kontouppgifter m.m. inför återbetalningen. Mot bakgrund av de goda rutiner som redan finns för återbetalning av avgifter inom den av Domstolsverket utformade e-tjänsten har vi dock landat i att en ansökan från den klagande om återbetalning av avgiften vore ett onödigt moment. I stället får det ligga på domstolen att se till att återbetalning i så fall sker.

Vid helt bifall till överklagandet gör vi bedömningen att avgiften för överklagandet bör återbetalas i sin helhet. Vid delvis bifall till överklagandet gör vi bedömningen att det enklaste är att hälften av avgiften för överklagandet bör återbetalas oavsett hur stor del av överklagandet som har fått bifall. Vi gör denna bedömning i första hand för att underlätta administrationen av återbetalningen.

Hur bör hanteringen av avgiften gå till rent administrativt?

Som vi har varit inne på tidigare gör vi bedömningen att hanteringen av avgiften för överklagande rent administrativt bör vara så enkel som möjligt för att förfarandet i sig inte ska bli ett moment som bidrar till att förlänga processen.

I de mål och ärenden där det i dag krävs att en avgift betalas i samband med att ansökan görs vid domstolen, exempelvis i vissa mål enligt lagen om allmänna vattentjänster, mål vid mark- och miljödomstol som inleds genom ansökan om stämning eller ansökan om äktenskapsskillnad sker de flesta betalningar av dessa avgifter i dag via en e-tjänst som finns på respektive domstols hemsida.⁴⁸ Det finns naturligtvis även andra alternativ för den som inte har möjlighet att använda en e-tjänst såsom att betala med bankkort eller genom att få ett betalningsunderlag som kan betalas via bankgiro.

Domstolsverket ansvarar för utvecklingen och underhållet av e-tjänsten. Via e-tjänsten kan man också betala efterbevakningsavgift inom konkurser och kungörandeavgift i mål om företagsrekonstruktion. De flesta avgifterna består av ett fast belopp som är bestämt i förväg, men när det gäller ansökningsavgifter i miljömål så är det aviserat i förväg till den sökande vilken avgift det är som ska inbetalas (se beskrivning i avsnitt 6.3.3).

I e-tjänsten behöver den sökande uppges ett antal uppgifter såsom exempelvis namn och personnummer för att inbetalningen ska kunna hanteras på ett korrekt sätt. Det finns möjlighet till olika betalningsätt, men det vanligaste och enklaste sättet är att betala med ett bankkort. Det går även att göra kompletterande inbetalningar i efterhand om det skulle bli nödvändigt. Systemet kan även enkelt hantera återbetalningar av ansökningsavgiften om så skulle behövas. När inbetalning har skett via e-tjänsten så syns detta i realtid och respektive domstol har direkt tillgång till uppgifterna. Domstolen har rutiner för att dagligen kontrollera uppgifter och inkomna inbetalningar i systemet. Domstolen kan också göra tillägg i informationen kopplad till inbetalningen såsom målnummer eller annat om det skulle behövas. I nuläget hanteras cirka 70 000 ansökningsavgifter per år, eller 250 per dag.⁴⁹ Både domstolarnas interna stöd för att hantera inbetalda avgifter och den externa e-tjänsten utvecklades under 2016.

⁴⁸ Se <https://www.domstol.se/tjanster-och-blanketter/betala-ansokningsavgift/> (besökt 2025-08-21).

⁴⁹ Enligt Domstolsverket vid Skypemöte den 12 september 2025.

Domstolarna är också vana vid att hantera andra typer av ekonomiska transaktioner än inbetalning av ansökningsavgifter, exempelvis utbetalning av ersättning för deltagande i rättegång.

Mot denna bakgrund drar vi slutsatsen att det redan i dag finns väl utvecklade rutiner för att hantera olika typer av avgifter vid domstolarna. Även av den information vi har fått från Domstolsverket framgår att det i dag inte finns några administrativa svårigheter med att hantera olika avgifter och inte heller en eventuell avgift för överklagande. Domstolsverket bedömer att hanteringen av en avgift för överklagande enkelt skulle kunna utvecklas och förvaltas inom befintlig e-tjänst. Rent administrativt bedöms en avgift för överklagande inte skilja sig ifrån de övriga avgifter som Domstolsverket och domstolarna redan hanterar i dag.

Vi gör bedömningen att det är lämpligt att utnyttja befintligt betalningssystem för administrationen av överklagandavgiften.

I överklagandehänvisningen som bifogas eller återfinns i det slutliga beslutet eller domen bör det framgå att det tas ut en avgift i samband med ett eventuellt överklagande, eventuell möjlighet till avgiftsfrihet samt hur betalningen av avgiften ska ske.

Hur bör avgiftsbestämmelserna regleras?

I dag är regleringen om avgifter i mark- och miljödomstol fördelade mellan lagen om domstolsärenden och rättegångsbalken beroende på om mark- och miljödomstol prövar ärendet som första instans eller som överprövande instans. Avsikten med vårt förslag är att avgiften för överklagande endast ska gälla för sådana beslut som överklagas till mark- och miljödomstol eller Mark- och miljööverdomstolen. Vi gör därför bedömningen att reglerna om en avgift för överklagande till dessa domstolar bör placeras i lagen om mark- och miljödomstolar. I lagen om mark- och miljödomstolar är bestämmelserna delvis uppdelade beroende på om processen avser sådana mål som inleds i mark- och miljödomstol (4 kap.) eller om de överklagas dit (5 kap.). Vårt förslag om avgift för överklagande avser i första hand beslut som överklagas till mark- och miljödomstol. Eftersom avgiften för överklagande dock även bör omfatta s.k. ansökningsmål enligt 22 kap. miljöbalken gör vi bedömningen att den nya regleringen om avgift

för överklagande bör placeras intill övriga allmänna bestämmelser i 3 kap. lagen om mark- och miljödomstolar.

Vi gör bedömningen att de generella bestämmelserna om när krav på avgift bör ställas, när avgiftsbefrielse bör gälla, när avvisning bör ske samt möjligheten till återbetalning vid bifall till överklagandet bör placeras på lagnivå. Vi gör bedömningen att regleringen bör placeras sist i 3 kap. lagen om mark- och miljödomstolar.

Övriga bestämmelser om till vilket belopp avgiften bör uppgå samt när och hur avgiften ska betalas till domstolen bör regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bemyndigas att meddela på förordningsnivå. Bemyndigandet bör placeras avslutningsvis i 3 kap. lagen om mark- och miljödomstolar, medan lämplig placering av regleringen på förordningsnivå är i förordningen om avgifter vid de allmänna domstolarna. I förordningen bör regleringen om den nya avgiften placeras i en ny 4 b §. Informationen om beloppen bör placeras i bilagan. Förslagen innebär också att vissa följdändringar behöver göras i 1 och 5 §§ förordningen om avgifter vid de allmänna domstolarna.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 3 kap. 8–11 §§ lagen om mark- och miljödomstolar samt i 1, 4 b och 5 §§ och i bilagan till förordningen om avgifter vid de allmänna domstolarna.

7 Tidsfrister för handläggningen av överklaganden

7.1 Kapitlets innehåll

I det här kapitlet beskriver vi inledningsvis vårt uppdrag i relation till frågan om tidsfrister för handläggningen av överklaganden i mark- och miljödomstol. Därefter redogör vi för nuvarande bestämmelser om tidsfrister för handläggning. Vi beskriver också hur motsvarande regelverk ser ut i Danmark och Finland. Därefter beskriver vi de utmaningar vi har identifierat i relation till frågan om tidsfrister för handläggningen av överklaganden. Vi beskriver också förslag som har lämnats av tidigare utredningar. Avslutningsvis redogör vi för våra överväganden och förslag.

7.2 Vårt uppdrag i denna del

Av våra tilläggsdirektiv framgår att vi ska utreda om det bör införas tidsfrister för handläggningen av överklaganden hos mark- och miljödomstol i syfte att korta överklagandeprocessen.¹

På sätt som vi har angett i avsnitt 2.2.2 har vi valt att avgränsa uppdraget till sådana mål och ärenden enligt miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen som prövas eller överprövas av mark- och miljödomstol.

¹ Se dir. 2025:2 s. 3, 4 och 6.

7.3 Gällande rätt

7.3.1 Inledning

I detta avsnitt beskriver vi de bestämmelser i internationell och svensk rätt som vi bedömer är relevanta i förhållande till uppdraget i frågan om tidsfrister för handläggningen av överklagade ärenden.

7.3.2 Internationell rätt

I artikel 6.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna finns det bl.a. krav på domstolsprövning inom skälig tid. Kravet på att rättegången ska ske ”inom skälig tid” syftar till att skydda parterna mot en alltför långsam handläggning.² Det finns en omfattande rättspraxis när det gäller frågan om mål har avgjorts inom skälig tid. När det gäller brottmål ska den relevanta tidsperioden börja löpa när en person kan sägas vara anklagad för brott. I tvistemål räknas tiden normalt från det att talan väcks vid domstol. I förvaltningsmål omfattar den tid som ska bedömas även förfarandet hos en förvaltningsmyndighet. Slutpunkten är som huvudregel då det rättsliga förfarandet avslutas, t.ex. genom att slutlig dom föreligger eller genom att ett beslut om att inte väcka åtal meddelas. För att bedöma om kravet på skälig tid har iakttagits ska det, enligt Europadomstolens kriterier, beaktas hur komplicerat målet har varit, hur parterna agerat under förfarandet och hur domstolar och myndigheter handlagt målet. Prövningen görs dock ofta efter en helhetsbedömning av omständigheterna i målet. Europadomstolen har inte accepterat invändningar från stater om att dröjsmål med handläggningen beror på t.ex. en omfattande arbetsbörda. När sådana omständigheter förs fram, brukar domstolen hänvisa till att medlemsstaterna behöver organisera sina rättssystem på sådant sätt att de kan möta vad som åligger dem, och då särskilt när det gäller kravet på skälig tid.³

I artikel 13 i Europakonventionen beskrivs rätten till ett effektivt rättsmedel om någons fri- och rättigheter enligt konventionen har kränkts. I praxis har Europadomstolen uppställt krav på att det ska finnas ett effektivt nationellt rättsmedel mot långsam rättsskipning.⁴

² Se SOU 2008:125 s. 423.

³ Se SOU 2010:29 s. 257.

⁴ Se SOU 2008:125 s. 424.

I artikel 47 i EU:s rättighetsstadga finns skrivningar som motsvarar artiklarna 6.1 och 13 i Europakonventionen. Av artikel 47 framgår följande.

Var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, med beaktande av de villkor som föreskrivs i denna artikel. Var och en har rätt att inom skälig tid få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång och inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag. Var och en ska ha möjlighet att erhålla rådgivning, låta sig försvaras och företrädas. Rättshjälp ska ges till personer som inte har tillräckliga medel, om denna hjälp är nödvändig för att ge dem en effektiv möjlighet att få sin sak prövad inför domstol.

Även EU kommissionen har i ett tillkännagivande om tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor angett att tidsplanering och en tydlig rättslig ram är särskilt relevanta faktorer för små och medelstora företag, som inte har råd med onödigt långdragna tillståndsförfaranden och osäkerhet kring tvister och omfattning.⁵

Av artikel 9.4 i Århuskonventionen framgår att medlemsstaterna ska säkerställa att rättsliga prövningar genomförs snabbt. Snabba domstolsförfaranden är en viktig garanti för en effektiv rättslig prövning och tjänar flera syften. De ger rättslig klarhet och överklaganden kan lösas utan onödiga dröjsmål. Långdragna förfaranden brukar leda till högre tvistekostnader, vilket i sin tur ökar den ekonomiska bördan för de tvistande parterna. De kan också ge upphov till förseningar i projekt och andra ekonomiska verksamheter som i slutänden förklaras vara lagliga. Snabba förfaranden ligger alltså inte bara i sökandenas intresse, utan är viktigt för alla parter i tvister på miljöområdet, även ekonomiska aktörer.⁶ I målet Stadt Wiener Neustadt bekräftade EU-domstolen att det med hänsyn till rättssäkerheten är förenligt med unionsrätten att fastställa rimliga tidsgränser för att väcka talan. Detta skyddar både den enskilda personen och den berörda administrativa myndigheten.⁷

Inom EU-rätten ställs det alltmer långtgående krav på handläggningstider vid prövning av tillstånd i syfte att korta tiden för prövning. Sådana bestämmelser finns exempelvis i EU-förordningen om

⁵ Se <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2017:275:FULL&from=SV>. (besökt 2025-07-07).

⁶ Se Kommissionens tillkännagivande om tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (2017/C 275/01).

⁷ Se EU-domstolens dom den 17 november 2016 i mål C-348/15, Stadt Wiener Neustadt, p. 41.

kritiska och strategiska råmaterial och EU-förordningen om netto-nollteknik. Vi har beskrivit dessa regelverk närmare i vårt första betänkande *”En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess”*.⁸

7.3.3 Svensk rätt

Den grundläggande rättigheten om en rättegång inom skälig tid kommer i svensk rätt till uttryck i 2 kap. 11 § regeringsformen. Bestämmelsen infördes vid 2010 års reform av regeringsformen.⁹ Den svenska rättsordningen innehöll tidigare ingen sådan bestämmelse på grundlagsnivå. Den överordnade bestämmelsen på området är artikel 6 i Europakonventionen och syftet var att i regeringsformen införa en bestämmelse som till vissa delar motsvarar artikel 6. Den svenska bestämmelsen sträcker sig i ett avseende något längre än Europakonventionen. Det skydd som Europakonventionen ger omfattar endast mål om civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse om brott. Någon sådan begränsning har inte införts i bestämmelsen i regeringsformen.¹⁰ Av förarbetena framgår att kravet på att rättegången ska ske ”inom skälig tid” syftar till att skydda parterna mot en alltför långsam handläggning.¹¹ I övrigt hänvisas till Europadomstolens praxis kring vad som kan anses vara skälig tid.

I svensk rätt finns också regler om lagstadgade tidsfrister för handläggningen av exempelvis beslut om bygglov (9 kap. 27 § PBL). Därtill finns krav på handläggningstider i förordningen (2021:757) om tidsfrister och kontaktpunkt för vissa ärenden som gäller tillförsel av förnybar energi. Det finns också krav på tidsplaner för ärenden enligt miljöbalken som prövas av länsstyrelsens miljöprövningsdelegation respektive av mark- och miljödomstol enligt 19 kap. 5 a § och 22 kap. 11 b § miljöbalken.

Tidsfristerna gäller för prövningen i första instans, dock inte för prövningar som görs i första instans av domstol. Tidsfristerna gäller inte heller vid överprövning. Se vår närmare beskrivning av aktuella

⁸ Se SOU 2024:98 s. 497–500.

⁹ Se SOU 2008:125 s. 425 och 426.

¹⁰ Se SOU 2008:125 s. 30.

¹¹ Se SOU 2008:125 s. 423.

regelverk om handläggningstider i vårt första betänkande *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*.¹²

I svensk rätt finns också regler om att dom måste meddelas inom viss tid om huvudförhandling har hållits. För mark- och miljödomstol ska domen, om det inte finns synnerliga skäl, meddelas inom två månader efter det att förhandlingen avslutades (22 kap. 21 § MB). För överklagade ansökningsmål gäller bestämmelserna om tidsfrist mellan huvudförhandling och dom också för mål enligt miljöbalken i Mark- och miljööverdomstolen och Högsta domstolen (23 kap. 7 och 9 §§ MB). För andra ärenden och mål enligt plan- och bygglagen respektive fastighetsbildningslagen som överklagas till högre instans finns det dock inga sådana tidsfrister för handläggningen i mark- och miljödomstol eller Mark- och miljööverdomstol. Däremot finns det generella bestämmelser som avser en förvaltningsmyndighets eller domstols hantering av ärenden. En sådan bestämmelse återfinns i 9 § förvaltningslagen. Enligt denna ska ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Även av förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion och förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion framgår att ett mål eller ärende ska avgöras så snart det kan ske. Enligt huvudregeln i 22 § förordningen med hovrättsinstruktion ska dom eller slutligt beslut meddelas inom sex veckor från att målet har föredragits.

När det gäller frågan om prövningstillstånd framgår det av 21 § förordningen med hovrättsinstruktion att frågor om prövningstillstånd enligt 49 kap. 12 och 13 §§ rättegångsbalken och 39 § lagen om domstolsärenden ska tas upp så snart det kan ske. Uttrycket ”så snart det kan ske” används även på andra ställen, exempelvis i rättegångsbalken. Uttrycket ger ett visst utrymme för bedömning i det enskilda fallet, men någon definition eller tidsgräns anges inte i förarbetena.

Mark- och miljööverdomstolen anger på sin hemsida att det i normalfallet inte tar längre tid än cirka tre månader innan domstolen fattar beslut i frågan om prövningstillstånd, från det att överklagandet kom in till domstolen. Hur lång tid det tar beror bland annat på om överklagandet behöver kompletteras, hur omfattande målet är och vilken målinströmning Mark- och miljööverdomstolen har för tillfället. Huvudregeln är att målen avgörs i den ordning de kommer

¹² Se SOU 2024:98 s. 639–685 och 806.

in till domstolen.¹³ I avsnitt 7.5.5 redogör vi för hur lång tid prövningen tar enligt tillgänglig statistik.

7.4 Nordisk utblick

7.4.1 Danmark

I dansk rätt saknas som huvudregel bestämmelser om tidsfrister för handläggningen av överklaganden som handläggs av en nämnd, exempelvis Miljö- och Livsmedelsklagonämnden (Miljø- og Fødevareklagenævnet) eller Planklagonämnden (Planklagenævnet), se avsnitt 3.4.1 för en närmare redogörelse för instansordningen i Danmark. Det finns dock möjlighet för näringsministern (Erhvervsministeren) att närmare bestämma handläggningstider för Energiklagonämnden (Energiklagenævnet) (se 9 kap. § 68 lov om fremme af vedvarende energi¹⁴). Så har dock inte skett. Däremot har Energiklagonämnden beslutat att överklaganden som berör förnybar energi (VE-klagesager) ska avgöras inom sex månader. Nämnden har även erhållit extra medel för att kunna säkerställa att denna tidsfrist hålls. Den genomsnittliga handläggningstiden av överklaganden vid Energiklagonämnden är 92 dagar, dvs. cirka tre månader under 2025.¹⁵

Den genomsnittliga handläggningstiden för ärenden vid Miljö- och Livsmedelsklagonämnden varierade under perioden 2017–2024 med mellan 4,3–11,6 månader. För Planklagonämnden var den genomsnittliga handläggningstiden för motsvarande period 4,5–9,9 månader. Handläggningstiden varierar dock stort mellan olika ärendekategorier beroende på ärendets omfattning och svårighetsgrad.¹⁶

Som vi har redogjort för i avsnitt 3.4.1 kan talan även föras i allmän domstol. Det saknas bestämmelser i dansk rätt avseende tidsfrister i allmän domstol för de i detta betänkande aktuella måltyperna. Efter som dessa målkategorier statistiskt hanteras gemensamt med andra

¹³ Se <https://www.domstol.se/mark--och-miljooverdomstolen/om-handlaggningen/overklaga-och-begar-provningsstillstand/#:~:text=S%C3%A5%20l%C3%A5ng%20tid%20tar%20det.%20Det%20tar,det%20att%20%C3%B6verklagandet%20kom%20in%20till%20domstolen> (besökt 2025-07-04).

¹⁴ Se LBK nr 1031 af 06/09/2024.

¹⁵ Se <https://naevneneshus.dk/om-os/sagsbehandlingstider/afvikling-af-klagesager-om-vind-og-solprojekter/> (besökt 2025-08-06).

¹⁶ Se <https://naevneneshus.dk/om-os/sagsbehandlingstider/naevnenes-gennemsnitlige-sagsbehandlingstider/> (besökt 2025-08-06).

civilrättsliga mål har det inte varit möjligt att ta fram statistik från allmän domstol.

7.4.2 Finland

Även i finsk rätt saknas, såvitt vi kan se, lagstadgade tidsfrister för handläggningen av överklaganden.

Det finns dock en del bestämmelser som relaterar till tidsfrister under processen. I 40 och 45 §§ lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019) anges exempelvis att förvaltningsdomstolen ska sätta ut en med hänsyn till ärendets art skälig tidsfrist, inom vilken ett kompletterande, bemötande eller annan utredning som domstolen har begärt ska lämnas in.¹⁷ Vid Högsta förvaltningsdomstolen anges det att denna tid i allmänhet uppgår till högst 30 dagar, men att den kan förlängas av motiverad orsak.¹⁸ Vidare anges i 55 § i samma lag att en förvaltningsdomstol på begäran ska lämna uppgift om den uppskattade handläggningstiden för ett ärende.

Det finns även andra bestämmelser om förtur och skyndsam handläggning.

I 197 a § i den finska miljöskyddslagen finns det en bestämmelse som anger att

... ett ärende som gäller en sådan tillståndsansökan som avses i 2 a § i lagen om behandling av miljöskydds- och vattenärenden vid regionförvaltningsverken (898/2009) ska vid fullföljdsdomstolen behandlas skyndsamt i förhållande till andra tillståndsärenden enligt denna lag.

I 2 a § lagen om behandling av miljöskydds- och vattenärenden vid regionförvaltningsverken anges att de tillståndsansökningar som avses är de som gäller:

1. energiproduktionsanläggningar som producerar energi med förnybar energi samt havsbaserade vindkraftverk och därtill hörande vattenhushållningsprojekt,
2. sådana projekt inom industrin som grundar sig på förnybar energi eller elektrifiering och ersätter användningen av fossila bränslen eller råvaror,

¹⁷ Se https://www.finlex.fi/sv/lagstiftning/2019/808#chp_6_sec_45_heading (besökt 2025-07-02).

¹⁸ Se <https://www.kho.fi/sv/index/attutrattaarenden/handlaggningen.html> (besökt 2025-07-02).

3. framställning och utnyttjande av väte, med undantag av framställning av väte från fossila bränslen,
4. avskiljning, utnyttjande och lagring av koldioxid,
5. ackumulatorfabriker samt tillverkning, tillvaratagande och återanvändning av ackumulatormateria.

Utöver dessa ansökningar ska företräde ges för ansökningar om miljötillstånd och ansökningar om tillstånd för vattenhushållningsprojekt som gäller ett sådant strategiskt projekt som avses i artikel 6 i EU-förordningen om kritiska och strategiska råmaterial, samt sådana ansökningar om tillstånd för vattenhushållningsprojekt som gäller i artikel 13 i EU-förordningen om netto-nollteknik.

Handläggningstider för avgjorda ärenden vid Högsta förvaltningsdomstolen redovisas löpande. Under januari till juli 2025 har det inkommit 2 446 ärenden och den genomsnittliga handläggningstiden för avgjorda ärenden var 5,4 månader. Under 2024 inkom 3 318 ärenden och den genomsnittliga handläggningstiden för avgjorda ärenden var då sex månader.¹⁹

Vid den finska försäkringsdomstolen, som förvisso inte handlägger de måltyper som avses i denna utredning, kan dessutom en part få ersättning i pengar av staten om rättegången oskäligt fördröjs. Vid bedömningen av huruvida en rättegång har fördröjts ska utöver rättegångens längd särskilt beaktas målets eller ärendets natur och omfattning, hur parterna, myndigheterna och domstolar har agerat under rättegången och sakens betydelse för parten. Dessutom beaktas Europadomstolens rättspraxis. Ersättningens belopp är 1 500 euro för varje år som rättegången har fördröjts av orsaker som domstolen eller berörd myndighet är ansvarig för. Under vissa förutsättningar kan ersättningen minskas eller höjas. Ersättningen är som högst 10 000 euro.²⁰

¹⁹ Se <https://kho.fi/sv/index/hogstaforvaltningsdomstolen/arendenihfd/arbetssituation.html> (besökt 2025-08-22).

²⁰ Se <https://www.vakuutusoikeus.fi/sv/index/muutoksenhakijalle/behandlingstid.html> (besökt 2025-07-02).

7.5 Identifierade utmaningar

7.5.1 Inledning

Långa handläggningstider och ineffektiva överklagandeprocesser, både avseende miljömål och mål enligt plan- och bygglagen, har lyfts fram som något som kan leda till minskad investeringsvilja i svensk industri, men också som en bidragande faktor till höga boendekostnader och bostadsbrist.

Vi kan konstatera att Riksrevisionen i oktober 2025 har beslutat om att inleda en granskning av handläggningen av överklaganden inom plan- och byggprocessen. Riksrevisionen anger i sitt beslut att en effektiv plan- och byggprocess är en viktig del i att främja samhällsutvecklingen och att långa ledtider inom plan- och byggprocessen kan försena samhällsbyggande och driva upp kostnader för de involverade aktörerna som i längden leder till ökade samhällskostnader. En viktig del i en effektiv plan- och byggprocess är en effektiv handläggning av överklaganden enligt plan- och bygglagen. Riksrevisionen motiverar granskningen av att flera länsstyrelser inte når de fastställda målen för handläggningstiden av överklagade bygglov. Handläggningstiden både för länsstyrelserna och mark- och miljödomstolarna varierar dessutom över landet. Mark- och miljödomstolarnas handläggningstider har därtill blivit längre efter en reform av instansordningen för detaljplaner som syftade till att korta tiden.²¹

Att en domstolsprövning tar lång tid kan också vara problematiskt från rättssäkerhetssynpunkt. Ett avgörande som meddelas efter en lång tid kan i värsta fall ha meddelats så sent att avgörandet inte längre har någon faktisk betydelse för parterna.

Det har, både under vårt utredningsarbete och till tidigare utredningar, förts fram att det vore rimligt att även de överprövande instanserna har en författningsreglerad handläggningsfrist om avsikten är att verkligen skynda på processen.

I detta avsnitt beskriver vi domstolarnas mål för handläggnings-tiderna när det gäller överklagade mål och ärenden. Vi beskriver också hur lång tid överprövningen tar i dag i domstol. Beskrivningen avser både den tid det tar från det att ett överklagande kommer in till dess beslut i frågan om prövningstillstånd fattas och den totala prövnings-tiden från det att ett överklagande kommer in till domstolen till dess

²¹ Se Riksrevisionens beslut den 20 oktober 2025 med dnr 2025/0927.

målet eller ärendet avgörs genom en dom eller ett slutligt beslut. Innan vi kommer in på detta vill vi dock utveckla vad som avses med skälighandläggningstid i ett internationellt perspektiv.

7.5.2 Vad avses med skälighandläggningstid enligt Europadomstolen?

Vad innebär då att en rättegång ska ske inom *skälighandläggningstid*? Vad som är en skälighandläggningstid kan skilja sig åt mellan olika processer, ärenden och mål. Europadomstolen har inte lagt fast några allmänna principer för vad som utgör skälighandläggningstid. Däremot har domstolen lagt fast ett antal kriterier för bedömningen av om en tidsutdräkt innebär en kränkning av konventionen. Domstolen tar genomgående hänsyn till målets komplexitet, parternas agerande under förfarandet och myndigheternas och domstolarnas handläggning av målet. Invändningar om stor arbetsbörda, sjukdomsfall eller andra administrativa problem godtas dock inte som skäl för tidsutdräkt.

Europadomstolen har i flera avgöranden som en grov tumregel angett, att handläggningstiden avseende administrativa ärenden inte bör överstiga ett år per instans.²² En total handläggningstid för hela rättskedjan på upp till två år är i normala, inte komplicerade, mål generellt sett att anse som skälighandläggningstid. När tiden har överskridit två år, prövar Europadomstolen noga om de nationella myndigheterna och domstolarna har visat tillräcklig omsorg (*due diligence*) i processen. I förtursmål kan en kränkning föreligga även om det inte har gått två år. I komplicerade mål kan domstolen tillåta längre handläggningstid. Domstolen är dock uppmärksam på om det har förekommit längre perioder av inaktivitet från myndigheternas eller domstolarnas sida. Den längsta tillåtna handläggningstiden är sällan mer än fem år och nästan aldrig mer än åtta år totalt. De enda fall, där domstolen inte har funnit att kränkning skett trots påtagligt långa handläggningstider, gäller mål där sökandens uppträdande har bidragit till förseningen. Generellt kan sägas att domstolen försöker reda ut om tiden har använts klokt i alla steg av handläggningen och identifiera perioder av inaktivitet. Europadomstolen har dock understrukit att vikten av att ett mål handläggs effektivt inte får innebära att rättssäkerheten eftersätts. Invändningar om stor arbetsbörda, sjukdomsfall eller andra

²² Se Europadomstolens domar den 20 februari 2003 i mål 50272/99 *Hutchison Reid v. The United Kingdom* p. 79 och den 7 april 2005 i mål 54071/00 *Rokhlina v. Russia* p. 74.

administrativa problem godtas inte av Europadomstolen som skäl för tidsutdräkt.²³

Europadomstolen har vid flera tillfällen funnit att Sverige kränkt rätten till domstolsprövning inom skälig tid.²⁴ Trots att omständigheterna har skiljt sig åt i varje ärende kan de ge en vägledning om vad som kan anses vara en oacceptabel handläggningstid. I olika fall avseende skattetillägg har domstolen ansett att handläggningstider om cirka sju och nio år inneburit en kränkning av kravet på domstolsprövning inom skälig tid.²⁵ I tvistemål har en handläggning på drygt sju år i tre instanser ansetts utgöra en kränkning av kravet på domstolsprövning inom skälig tid och i ett fall som rörde bygglov och förhandsbesked fann domstolen att drygt 13 år för att få ärendet slutligt avgjort inte ansågs innebära en rättegång inom skälig tid.²⁶ I Europadomstolens dom Handölsdalens Sameby mot Sverige meddelad 2010, som avsåg ett förbud att använda mark för renbete, fann Europadomstolen trots målets komplexitet att 13 år och sju månader var en alldeles för lång handläggningstid i tre instanser. Europadomstolen riktade i sin dom bl.a. kritik mot handläggningen av det överklagade målet där Högsta domstolen vid flera tillfällen avseende olika frågeställningar tog lång tid på sig att besluta i frågan om prövnings-tillstånd samt att hovrätten hade långa perioder av inaktivitet.²⁷

Även beslut från JO visar på exempel på mål och ärenden som inte har avgjorts inom skälig tid.²⁸ Besluten omfattar bl.a. kritik mot brister i handläggningen av målen såsom obefintlig formell processledning genom avsaknad av eller i varje fall glest genomförda sammanträden för muntlig förberedelse, uteblivna tidsplaner, sammanställningar och stupstocksförelägganden samt alltför många beviljade anstånd. Kritik riktas även mot domare som inte har meddelat domar

²³ Se SOU 2010:29 s. 257.

²⁴ Se exv. Europadomstolens domar den 27 november 1992 i mål 13441/87 Olsson v. Sweden, den 19 februari 1998 i mål 16817/90 Paulsen-Medalen and Svensson v. Sweden, den 23 juli 2002 i mål 34619/97 Janosevic v. Sweden, den 23 juli 2002 i mål 36985/97 Vastberga Taxi Aktiebolag and Vulcic v. Sweden, den 11 oktober 2005 i mål 59129/00 Tibbling v. Sweden, den 28 februari 2006 i mål 47473/99 Hellborg v. Sweden, den 23 januari 2007 i mål 36689/02 Lilja v. Sweden och den 30 mars 2010 i mål 73841/01 Klemencko Nord AB v. Sweden.

²⁵ Se SOU 2008:16 s. 37.

²⁶ Se SOU 2008:16 s. 38.

²⁷ Se Europadomstolens dom den 30 mars 2010 i mål 39013/04 Handölsdalen Sami Village and Others v. Sweden.

²⁸ Se SOU 2008:16 s. 70 och <https://www.jo.se/jo-beslut/sokresultat/?q=l%C3%A5ngsam%20handl%C3%A4ggningsbeslut&desc&af=10745> (besökt 2025-10-07).

inom föreskrivna tidsfrister.²⁹ JO har också uttalat sig om den skyldighet som den domare som ansvarar för målet har att föra målet till ett avgörande och att detta ansvar även ligger på domstolschefen eftersom han eller hon har ett ansvar för domstolens verksamhet och ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och författningsenligt.³⁰

7.5.3 Målsättning och omloppstider för domstolarnas handläggning

Vi kan inledningsvis konstatera att regeringen har fem mål för förenklingspolitiken. Ett av dessa anger att förvaltningsmyndigheters handläggningstider för ärenden som rör företag ska bli kortare och mer transparenta och den förväntade handläggningstiden ska synliggöras för den sökande.³¹ Riksdagen har upprepade gånger lyft fram vikten av korta handläggningstider. Detta ligger även i linje med bestämmelsen i 9 § förvaltningslagen. Domstolsverket fick också via regleringsbrevet för 2025 i uppdrag att genomföra åtgärder som gör tillståndsprövningen enligt miljöbalken mer effektiv och förutsebar i syfte att korta handläggningstiderna. I arbetet ingår att Domstolsverket ska utveckla e-tjänster för tillståndsansökningar enligt miljöbalken och att bidra med information till Naturvårdsverket i deras arbete med att ta fram och utveckla statistik inom området. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet) senast den 29 december 2026.³²

Mål för handläggningstider finns för myndigheter och domstolar både genom regleringsbrev och som interna verksamhetsmål.

I vårt första betänkande *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess* redogjorde vi för myndigheternas, inklusive domstolarnas, handläggningsmål för åren 2020–2023 och huruvida de klarar de uppsatta målen i förhållande till mål och ärenden enligt miljöbalken.³³ Även i betänkandet *Om prövning och omprövning* från 2022 redogör Miljöprövningsutredningen för domstolarnas och länsstyrelsernas handläggningsmål.³⁴ Dessa redogörelser avser främst

²⁹ Se exv. JO:s beslut den 17 januari 2019 med dnr 611-2018.

³⁰ Se exv. JO:s beslut den 22 augusti 2019 med dnr 7032-20.

³¹ Se Regeringens skrivelse 2021/22:3, En förenklingspolitik för stärkt konkurrenskraft, tillväxt och innovationsförmåga, skr. 2021/22:3.

³² Se Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Sveriges Domstolar: <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=25462> (besökt 2025-06-10).

³³ Se SOU 2024:98 s. 673–675.

³⁴ Se SOU 2022:33 s. 96.

handläggningen av mål och ärenden där myndigheten eller domstolen är första instans. Av redogörelserna framgår bl.a. att varken miljöprövningsdelegationerna eller mark- och miljödomstolarna (förutom en) klarar sina uppsatta mål.³⁵ För mark- och miljödomstolarnas del är nuvarande verksamhetsmål, fastställda 2022. För ansökningsmålen anges att 75 procent av målen ska ha fått ett första avgörande inom 15 månader från det att ansökan kommit in. Av statistiken framgår att omloppstiden avseende 75-percentilen för dessa mål under 2024 ligger mellan 14,2 och 24 månader för de olika mark- och miljödomstolarna.

När det gäller handläggningsmålen för mål i vilka mark- och miljödomstolen är överprövande instans så framgår dessa, precis som ansökningsmålen, av de gemensamt framtagna verksamhetsmålen för de fem mark- och miljödomstolarna. Det är således internt satta mål och inte mål som är fastställda av regeringen såsom är fallet för andra domstolsslag. För de allmänna delarna av tingsrätters och hovrätters verksamhet sätter regeringen verksamhetsmål för omloppstider. För tvistemål i tingsrätt så är regeringens mål att 75 procent ska avgöras inom sju månader. I hovrätt ska frågan om prövningstillstånd i 75 procent av målen ta högst två månader att avgöra. I de mål där prövningstillstånd beviljas ska 75 procent av målen ta högst tio månader att avgöra räknat från den tidpunkt då målet kom in till hovrätten.³⁶ Det finns dock inga av regeringen uppsatta tidsmål för miljömålen, plan- och byggmålen eller fastighetsbildningsmålen.³⁷ Av mark- och miljödomstolarnas egna verksamhetsmål framgår att målsättningen avseende överklagade miljö-, fastighets- och plan- och byggmål är att 75 procent av målen ska avgöras inom sex, nio respektive sex månader. Av tillgänglig statistik kan man se att för år 2024 så är det i princip endast för planmålen som domstolarna inte klarar de uppsatta verksamhetsmålen och i något enstaka fall nås inte målet avseende övriga plan- och byggmål, se tabell 7.1 nedan.

Av statistiken framgår också att 90 procent av de överklagade miljömålen vid mark- och miljödomstolarna avgjordes mellan 6,6

³⁵ Se SOU 2022:33 s. 96.

³⁶ Se Regleringsbrev för budgetår 2025 avseende Sveriges Domstolar: <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=25462>, (besökt 2025-10-06).

³⁷ Se <https://www.domstol.se/domstolsverket/om-domstolsverket/nyhetsbrev-om-sveriges-domstolar/en-effektivare-provning-av-miljomalen/#:~:text=I%202024%20%C3%A5rs%20regleringsbrev%20f%C3%B6r%20domstolsverket%20ingick,bildats%20en%20arbetsgrupp%20med%20fem%20lagm%C3%A4n%20fr%C3%A5n>, (besökt 2025-10-06).

och 9,1 månader beroende på vilken domstol som avses. För fastighetsmålen är motsvarande siffror 5,8 och 14,8 månader, för planmålen 8,4 och 15,6 månader och för övriga plan- och byggmål 7,1–10,9 månader. Det innebär i sin tur att tio procent av målen har längre handläggningstid än detta.

Tabell 7.1 Målsättning och omloppstid överklagade mål mark- och miljödomstolar (månader)

Måltyp	75-percentilen		90-percentil**
	Målsättning	Omloppstid*	Omloppstid
Miljömål	6	5,2–5,7	6,6–9,1
Fastighetsmål	9	3,6–9,2	5,8–14,8
Planmål	6	6,2–11	8,4–15,6
Övriga PBL-mål	6	5,6–7,4	7,1–10,9

* Omloppstiden avser 2024 och omfattar lägsta och högsta genomsnittsvärdet från de fem mark- och miljödomstolarna.
** 90-percentil avser 2024 och omfattar lägsta och högsta värdet från de fem mark- och miljödomstolarna.

När det gäller Mark- och miljööverdomstolens handläggningstid för de mål där domstolen har beviljat prövningstillstånd framgår det av statistiken att under 2024 avgjordes 75 procent av målen på mellan 15,2 och 16,5 månader beroende på måltyp, se tabell 7.2 nedan. Under 2024 avgjordes 90 procent av målen mellan 17,8 och 19,1 månader vilket innebär att tio procent av målen har en längre handläggningstid än detta. Det framgår också att inga av de kortsiktiga målen för handläggningstid nås. För mer statistik för tidigare år se tabell 58–68 i bilaga 3.

Tabell 7.2 Målsättning och omloppstid överklagade mål Mark- och miljööverdomstolen (månader)

Måltyp	75-percentilen		90-percentil
	Målsättning	Omloppstid*	Omloppstid
Miljömål	14	16,5	19,1
Fastighetsmål	14	15,2	17,8
PBL-mål	14	16,2	18,1

* Omloppstiden avser 2024 och avser tiden från det att målet inkom tills dess att målet avgörs. Underlag från Domstolsverkets sammanställning av omloppstider.

Av ovanstående kan man konstatera att mark- och miljödomstolarna i majoriteten av de mål och ärenden där de är överprövande instans har en handläggningstid som innebär att målet eller ärendet avgörs inom ett år. För Mark- och miljööverdomstolen är det däremot flertalet mål som har en handläggningstid som är längre än ett år. Om man utgår ifrån Europadomstolens tumregel att handläggningstiden inte bör överstiga ett år per instans och en total handläggningstid för hela rättskedjan på upp till två år för att anses som skälig så kan man konstatera, utan att se till de enskilda målens komplexitet, att den totala handläggningstiden i de svenska domstolarna inte blir skälig. Det finns således ett behov av att generellt kapa handläggningstiderna i överprövande instanser och även ett behov av att kapa de toppar i de ärenden där handläggningen är som längst.

En fullständig redovisning över tillgänglig statistik återfinns i bilaga 3.

7.5.4 Hur lång tid tar prövningen av frågan om prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen?

Vi har också studerat den tid det tar från det att ett överklagande kommer in till den överprövande domstolen till dess frågan om prövningstillstånd meddelas.

På Mark- och miljööverdomstolens hemsida framgår att denna prövning i normalfallet ska ta cirka tre månader från det att överklagandet kom in till domstolen till dess beslut meddelas.³⁸

Handläggningstiden har varierat över tid, men av tillgänglig statistik framgår att den genomsnittliga tiden för perioden 2020–2024 har varit lite drygt tre månader från det att ett överklagande inkommit till Mark- och miljööverdomstolen till dess beslut i frågan om prövningstillstånd fattats (se tabell 58–63 i bilaga 3). Statistiken omfattar både de mål där domstolen har beviljat prövningstillstånd och där prövningstillstånd inte beviljats. Statistiken visar också att under 2024 avgjordes frågan om prövningstillstånd för 75 procent av målen inom 4,7 månader och i 90 procent av målen avgjordes frågan inom 6,1 månader. Det innebär att i tio procent av målen tar frågan om prövningstillstånd längre tid än sex månader.

³⁸ Se <https://www.domstol.se/mark--och-miljooverdomstolen/om-handlaggningen/overklaga-och-begar-provningstillstand/> (besökt 2025-08-11).

7.5.5 Hur lång tid tar prövningen av frågan om prövningstillstånd i Högsta domstolen?

Eftersom överprövade mål från Mark- och miljööverdomstolen till Högsta domstolen är förhållandevis få till antalet har vi valt att studera en längre tidsperiod för att få fram tillförlitlig statistik över handläggningstiden. Den period vi har valt att studera är från den 1 april 2014 till den 1 april 2024. Extraordinära mål har exkluderats från statistiken. Vidare har vi endast studerat den tid det har tagit i de mål där prövningstillstånd har getts.

Vi kan konstatera att handläggningstiden i Högsta domstolen skiljer sig mellan olika måltyper. För mål enligt plan- och bygglagen var genomsnittlig tid från det att överklagandet inkom till Högsta domstolen till dess domstolens ställningstagande i frågan om prövningstillstånd fattades cirka tre månader för lovärenden (bygglov, marklov, rivningslov och förhandsbesked), cirka fyra månader för planärenden, cirka fem månader för tillsynsärenden och cirka sju månader för start- eller slutbesked.

För fastighetsmålen var genomsnittlig tid från det att överklagandet inkom till Högsta domstolen till dess domstolens ställningstagande i frågan om prövningstillstånd fattades cirka sju månader.

När det gäller mål enligt miljöbalken som avser tillstånd för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet som har prövats av mark- och miljödomstol som första instans saknas handläggningsstatistik för motsvarande tioårsperiod.

7.5.6 Olika tidsfrister från huvudförhandling eller sammanträde till dom

Utöver att handläggningstiderna skiljer sig åt mellan överklagade domar och beslut enligt miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen har vi under utredningsarbetet även identifierat att olika regler om tidsfrister gäller för handläggningen efter huvudförhandling eller sammanträde till dess dom eller beslut ska meddelas (se beskrivning av gällande rätt i avsnitt 7.3.3). Att olika regler gäller i denna del kan framstå som ologiskt. Detta gäller särskilt vid överprövningen i Mark- och miljööverdomstolen. Samtidigt riskerar skillnaderna att göra domstolens handläggning mindre effektiv på en generell nivå.

Våra överväganden och förslag finns i avsnitt 7.7.2.

7.6 Tidigare utredningsförslag

7.6.1 Inledning

Frågor om tidsfrister för handläggning av överklaganden har utretts vid några tillfällen under 2 000-talet. Även närliggande frågeställningar såsom åtgärder mot långsam handläggning har varit föremål för olika utredningar. I detta avsnitt redogör vi kort för dessa utredningar och de förslag de har lämnat i denna del. Avseende tidigare utredningar i frågan om tidsfrister för handläggningen i första instans har vi redogjort för dessa i vårt första betänkande *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*.³⁹

7.6.2 Utredningen om förtursförklaring

Regeringen beslutade den 8 mars 2007 kommittédirektiven *Förbättrade möjligheter för den enskilde att påskynda handläggningen i domstol*.⁴⁰ Utredningen tog namnet Utredningen om förtursförklaring. Utredningen hade inte specifikt i uppdrag att se över behovet av tidsfrister och handläggningstider i överprövande instans, men utredningen hade i uppdrag att bl.a. kartlägga domstolschefens skyldighet respektive möjlighet att agera vid långsam handläggning av mål och ärenden i domstol samt att analysera behovet av att förbättra den enskildes möjligheter att påskynda handläggningen.

I mars 2008 lämnade utredningen betänkandet *Förtursförklaring i domstol*.⁴¹ I betänkandet konstaterade utredningen att det fanns exempel på fall där handläggningstiden i domstol varit oskäligt lång och att parterna hade mycket begränsade möjligheter att under förfarandet vidta någon åtgärd för att påskynda handläggningen. Utredningen konstaterade vidare att det är flera olika faktorer som påverkar handläggningstiden. Utöver ekonomiska och personella resurser kan det handla om exempelvis målets svårighetsgrad, parternas agerande under processen, de processuella regelverkens utformning, tillströmningen av mål, hur domstolarna är organiserade och den enskilde

³⁹ Se SOU 2024:98 s. 675.

⁴⁰ Se dir. 2007:23.

⁴¹ Se SOU 2008:16.

domarens handläggning. Utredningen konstaterade också att det finns flera åtgärder en domstolschef har möjlighet att vidta vid långsam handläggning. Han eller hon kan bestämma vilka mål som ska ges prioritet, omfördela personalresurser, förändra tilldelningen av mål till viss enhet under en period, omfördela mål eller vidta mer permanenta organisatoriska förändringar. Vid dessa åtgärder måste domarens självständighet i dömande och rättstillämpande uppgifter dock beaktas. Principen om domarens självständighet ger enligt utredningens bedömning ett skydd mot åtgärder från domstolschefen som syftar till att påverka innehållet i, underlaget eller formen för avgörandet eller domarens tillämpning av processreglerna. Utredningen bedömde emellertid att flertalet av nämnda åtgärder normalt inte kan anses kränka domarens självständighet. Utredningen lämnade bl.a. förslag på en ny reglering om omfördelning av mål för att säkerställa ett avgörande inom rimlig tid i instruktionerna för Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen (dåvarande Regeringsrätten), hovrätterna, kammarrätterna, tingsrätterna och förvaltningsrätterna (dåvarande länsrätterna). Förslagen har inte genomförts.

7.6.3 Förvaltningslagsutredningen

Regeringen beslutade den 17 april 2008 kommittédirektiven *En ny förvaltningslag*.⁴² Utredningen tog namnet Förvaltningslagsutredningen. I bestänkandet *En ny förvaltningslag* presenterar utredningen sina förslag till ny förvaltningslag.⁴³ Utredningen konstaterade inledningsvis att skyndsam handläggning är ett eget och genomgående tema för deras förslag.⁴⁴ Vidare anges att behovet av åtgärder för att komma till rätta med långsamma handläggningar av ärenden är uppenbart och att det framgår inte minst av den nedslående statistik som JO kan visa upp. Utredningen fortsätter med att hänvisa till de svårigheter som Sverige har haft och har för att uppfylla Europakonventionens och EU-rättens krav. Utredningen menar att särskilda problem har uppkommit till följd av att det inom EU:s sekundärrätt blivit allt vanligare att fastställa bestämda tidsfrister för ärendenas avgörande och ange omedelbara följder av att tiderna överskrids.⁴⁵

⁴² Se dir. 2008:36.

⁴³ Se SOU 2010:29.

⁴⁴ Se SOU 2010:29 s. 31.

⁴⁵ Se SOU 2010:29 s. 253.

Vad man vänder sig mot avseende myndigheters handläggningstider är oskäligen dröjsmål, som inte har något samband med vidtagandet av nödvändiga rättssäkerhetsåtgärder, liksom fullständig passivitet. Problemet, anger utredningen, är inte specifikt svenskt utan det förs fortlöpande diskussioner internationellt, och olika lösningar har valts eller åtminstone övervägts vad gäller tillskapandet av föreskrifter, som motverkar långsam handläggning. Utredningen konstaterar att ett snabbt och effektivt förfarande inte kan åstadkommas enbart genom rättsliga regler utan förutsätter också bl.a. en lämplig organisation och välutbildade befattningshavare. Samtidigt anges att en väl anpassad rättslig ram utgör en grundförutsättning.⁴⁶ I denna del föreslog utredningen som ett sätt att komma tillrätta med oskäligen dröjsmål och långsam handläggning bl.a. en möjlighet för en part att skriftligen begära att ett ärende ska avgöras om så inte skett inom sex månader från att ärendet inleddes i första instans.⁴⁷ Utredningen föreslog även en del förtydliganden om myndigheters skyldigheter att informera en part om ärendet förväntas att försenas och skälen för det.

7.6.4 PBL-överklagandeutredningen

Vi har presenterat PBL-överklagandeutredningen i avsnitt 3.6.7. PBL-överklagandeutredningen hade i uppdrag att se över möjligheterna att effektivisera processen för prövningen av kommunala beslut som har överklagats enligt plan- och bygglagen. Syftet med uppdraget var att, med bibehållen rättssäkerhet, åstadkomma en effektivare prövningsordning. I utredningen ingick frågan om handläggningstider för prövning av överöverklagade beslut enligt plan- och bygglagen.

I betänkandet *Effektiv och rättssäker PBL-överprövning* landade utredningen i bedömningen att det är olämpligt att i lag föreskriva handläggningstider för överprövande instans. Det fanns flera skäl för den bedömningen. Ett skäl var att den totala handläggningstiden i mångt och mycket beror på vad parterna lägger fram, om det blir skriftväxling mellan parterna, om parterna svarar i tid vid kommunikering etc. När det gäller överklaganden enligt plan- och bygglagen finns det också årstidsbundna omständigheter, t.ex. att det på grund av snöförhållandena inte går att avgöra om markens beskaffenhet gör

⁴⁶ Se SOU 2010:29 s. 253.

⁴⁷ Se SOU 2010:29 s. 307.

platsen lämplig för bebyggelse eller inte. Utredningens uppfattning var att nyttan med fastlagda handläggningstider är tveksam. PBL-överklagandeutredningen ansåg även att det är svårt att i lag föreskriva nödvändiga differentieringar. Utredningens sammantagna bedömning var således att det inte bör införas bestämmelser om handläggnings-tider för prövning av vissa överklaganden enligt plan- och bygglagen.⁴⁸

7.6.5 Bygglövsutredningen

I avsnitt 5.6.6 har vi presenterat Bygglövsutredningen. I betänkandet *Ett nytt regelverk för bygglov*⁴⁹ behandlade utredningen bl.a. frågan om tidsfrister och handläggningstider för överprövande instanser. I denna del konstaterade utredningen att de skäl som PBL-överklagandeutredningen fört fram i frågan om tidsfrist för överprövande myndigheters handläggning av överklagade beslut enligt plan- och bygglagen fortfarande gällde vid tidpunkten för betänkandet. Bygglövsutredningen delade vidare PBL-överklagandeutredningens bedömning att det inte är lämpligt att föreslå en lagreglerad frist för länsstyrelsens eller de överprövande domstolarnas prövning av överklagade beslut enligt plan- och bygglagen.⁵⁰

7.7 Våra överväganden och förslag

7.7.1 Inledning

Det här avsnittet innehåller våra överväganden och förslag i relation till de i avsnitt 7.5 identifierade utmaningarna kopplade till frågan om tidsfrister för överprövning i mark- och miljödomstol respektive Mark- och miljööverdomstolen.

⁴⁸ Se SOU 2014:14 s. 155 och 156.

⁴⁹ Se SOU 2021:47.

⁵⁰ Se SOU 2021:47 s. 786.

7.7.2 Krav på tidsfrist för meddelande av dom efter huvudförhandling eller sammanträde införs i samtliga mål

Förslag

En ny bestämmelse med innebörden att dom ska meddelas så snart som möjligt med hänsyn till målets art och omständigheterna i övrigt förs in i lagen om mark- och miljödomstolar. Av bestämmelsen ska framgå att om huvudförhandling eller sammanträde har hållits ska domen meddelas inom två månader efter det att förhandlingen eller sammanträdet avslutades, om det inte finns synnerliga skäl. Bestämmelsen ska gälla för alla mål i domstolen i vilka huvudförhandling eller sammanträde hålls. Samtidigt upphävs nuvarande reglering om tidsfrist för när dom ska meddelas i 22 kap. 21 § miljöbalken.

I vårt första betänkande *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess* finns förslag om tidsfrister för handläggningen av miljömål i första instans.⁵¹ I betänkandet redogör vi bl.a. för att vi bedömer att en tidsfrist är ett verktyg som rätt utformat kan bidra till att förkorta handläggningstiden och öka förutsebarheten hos alla berörda aktörer för hur miljöprövningen ska planeras och genomföras. Syftet med att införa en tidsfrist i första instans angav vi vara att uppnå en förbättrad effektivitet i handläggningen. Genom att sätta en tidsfrist för hur lång tid som handläggningen får ta skapas incitament för prövningsmyndigheten att utveckla interna rutiner som bidrar till att handlägga ärenden snabbt och effektivt. Dessa argument är även relevanta i denna del som avser tidsfrister i överprövande instans.

Tidsfrister för handläggningen av mål om lov enligt plan- och bygglagen i första instans finns sedan tidigare (se beskrivning i avsnitt 7.3.3).

I vårt första betänkande föreslog vi också att ett krav på tidsplan i ärenden om miljöprövning borde införas i första instans och vi kan konstatera att det från den 1 januari 2025 ställs krav på tidsplan för ett ärendes eller måls handläggning i ansökningsmål enligt miljöbalken (19 kap. 5 a § 4 och 22 kap. 11 b § MB).

⁵¹ Se SOU 2024:98 s. 1311–1337.

När det gäller handläggning av överklaganden kan vi konstatera att det i dag finns bestämmelser om tidsfrist för när en dom ska meddelas när huvudförhandling har hållits i mark- och miljödomstolen, Mark- och miljööverdomstolen och Högsta domstolen (22 kap. 21 § andra stycket och 23 kap. 7 och 9 §§ MB). Dessa bestämmelser gäller för s.k. ansökningsmål som inleds i mark- och miljödomstol och som handläggs enligt rättegångsbalken (4 kap. 1 § och 5 kap. 1 § LOM).⁵² Andra mål som har överklagats till mark- och miljödomstol handläggs enligt lagen om domstolsärenden. I dessa mål hålls inte huvudförhandling utan sammanträde, om målet inte avgörs på handlingarna, det vill säga utan att parterna kommer till domstolen och lägger fram sina synpunkter. Att målet avgörs på handlingarna innebär att en föredragande jurist presenterar målet muntligen inför rätten när skriftväxlingen är avslutad. För dessa mål finns således inte någon tidsfrist för när dom ska meddelas. Motsvarande gäller för mål enligt plan- och bygglagen respektive fastighetsbildningslagen.

I vårt första betänkande *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess* har vi föreslagit att 22 kap. 21 § miljöbalken stryks och ersätts av en ny bestämmelse i 23 kap. 7 a § miljöbalken med följande lydelse.⁵³

Dom ska meddelas så snart som möjligt med hänsyn till målets art och omständigheterna i övrigt. Om det inte finns synnerliga skäl ska, om huvudförhandling eller sammanträde har hållits, domen meddelas inom två månader efter det att förhandlingen eller sammanträdet avslutades.

För att bestämmelsen ska kunna tillämpas också för andra mål än de som gäller miljöbalken gör vi nu bedömningen att en bestämmelse med motsvarande innebörd i stället bör föras in i lagen om mark- och miljödomstolar. Eftersom bestämmelsen både bör gälla mål enligt 4 och 5 kap. lagen om mark- och miljödomstolar bör bestämmelsen placeras bland övriga allmänna bestämmelser i 3 kap. lagen om mark- och miljödomstolar. Samtidigt bör motsvarande bestämmelse i 22 kap. 21 § andra stycket miljöbalken upphävas.

⁵² Se <https://www.domstol.se/mark--och-miljooverdomstolen/om-handlaggningen/sa-handlaggs-ett-mal-efter-provningstillstand/> (besökt 2025-08-24).

⁵³ Se SOU 2024:98 s. 61 och 129.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 3 kap. 6 a § lagen om mark- och miljödomstolar.

7.7.3 Det bör inte införas tidsfrister för handläggningen i domstol i övrigt**Bedömning**

Det bör inte införas en tidsfrist för den totala handläggnings-tiden i överprövande instans eller för tiden från det att överklagandet har inkommit till dess beslut i frågan om prövningstillstånd ska fattas.

När det gäller övriga processteg i handläggningen av ett överklagande har vi övervägt att införa en lagstadgad tidsfrist inom vilken Mark- och miljööverdomstolen ska ha handlagt den inledande frågan om huruvida prövningstillstånd ska ges eller inte. Samtidigt kan vi konstatera att Mark- och miljööverdomstolen på sin hemsida informerar om att frågan om prövningstillstånd normalt beslutas inom tre månader.⁵⁴ Vi kan också konstatera att statistiken visar att Mark- och miljööverdomstolen i genomsnitt normalt klarar den tidsfrist som domstolen har angett för denna prövning på hemsidan även om det för en del mål kan ta över sex månader innan frågan om prövningstillstånd avgörs, se mer i avsnitt 7.5.4. Då tre månader får anses vara en skälig tid för prövningen av frågan om prövningstillstånd och då Mark- och miljööverdomstolens målsättning är att hålla denna handläggningstid ser vi inte att det i nuläget finns behov av att reglera en sådan tidsfrist. Vi gör också bedömningen att en sådan reglering skulle kunna medföra flera risker, såsom att tränga undan domstolens handläggning av sådana mål i vilka prövningstillstånd redan har meddelats eller att kvaliteten på prövningen skulle sänkas. Detta skulle i sin tur riskera att påverka rättssäkerheten och skada förtroendet för domstolarna. Slutligen vore en tidsfrist endast för Mark- och miljööverdomstolens

⁵⁴ Se <https://www.domstol.se/mark--och-miljooverdomstolen/om-handlaggningen/overklaga-och-begar-provningstillstand/#:~:text=S%C3%A5%20l%C3%A5ng%20tid%20tar%20det.%20Det%20tar,det%20att%20%C3%B6verklagandet%20kom%20in%20till%20domstolen> (besökt 2025-07-04).

handläggning av frågan om prövningstillstånd systemfrämmande i förhållande till andra domstolar som prövar frågor om prövningstillstånd. För att införa en sådan tidsfrist skulle förslaget därför behöva grunda sig exempelvis på krav i internationell rätt. Så är inte fallet. Nuvarande generella reglering om skyndsamt handläggning av frågan om prövningstillstånd får i detta avseende i stället anses tillräcklig.

Slutligen gör vi bedömningen att det inte bör införas en tidsfrist för den totala handläggningstiden av ett mål i överprövande instans även om vi har konstaterat att det finns ett behov av att korta handläggningstiderna. I denna del delar vi de bedömningar som har gjorts av tidigare utredningar om att den totala handläggningstiden i stor utsträckning är avhängig av vad parterna lägger fram dvs. om det blir skriftväxling mellan parterna, om parterna svarar i tid vid kommunikering etc. Även årstidsbundna omständigheter kan påverka tidsutdräkten i denna typ av mål. Mot bakgrund av det vi angett ovan om skälen mot att införa en tidsfrist vid mark- och miljööverdomstolens handläggning av frågan om prövningstillstånd och på motsvarande sätt som i övriga studerade länder gör vi således bedömningen att det inte är lämpligt att införa lagstadgade tidsfrister för domstolarnas totala handläggningstid för överprövning i olika måltyper. Däremot gör vi bedömningen att det fortsatt är lämpligt att domstolarna sätter upp mål inom vilken tid olika mål- och ärendetyper ska avgöras samt att dessa mål regelbundet följs upp. Det kan dock övervägas om inte regeringen borde fastställa dessa mål för mark- och miljödomstolarna samt Mark- och miljööverdomstolen på liknande sätt som sker för andra domstolar och måltyper. Om målen inte nås kan olika åtgärder behöva vidtas för att effektivisera arbetet vid domstolen.

När det gäller den totala handläggningstiden för målen kan vi samtidigt konstatera att denna bör minska för de måltyper som omfattas av våra förslag om en kortad instanskedja i avsnitten 3.7.3 och 3.7.4. Förutsättningarna för att säkerställa att sådana måltyper handläggs inom skälig tid ökar därmed.

8 Detaljplaneprocessen

8.1 Kapitlets innehåll

I det här kapitlet beskriver vi inledningsvis vårt uppdrag i relation till frågan om utredningsbördan och samråds- och kungörelsekrav i detaljplaneprocessen. Därefter redogör vi för nuvarande bestämmelser samt ger en kort historisk tillbakablick. Vi beskriver också hur motsvarande regelverk ser ut i Danmark, Finland, Nederländerna och Tyskland. Därefter beskriver vi de utmaningar vi har identifierat i relation till regelverket. Vi beskriver också förslag som har lämnats av tidigare utredningar. Avslutningsvis redogör vi för våra överväganden och förslag.

8.2 Vårt uppdrag i denna del

Av våra tilläggsdirektiv framgår att vi ska utreda om den totala handläggningstiden i plan- och byggprocessen kan förkortas. Med utgångspunkt i fortsatt rättssäkerhet för såväl enskilda som andra aktörer anges att det bör finnas utrymme för effektivisering av processerna. Förutsättningarna bör ses över ur ett brett perspektiv. Gällande detaljplaneprocessen bör det övervägas om det offentliga behov av utredningar inom ramen för planprocessen kan begränsas och förtydligas, vilken krets samråd ska ske med, hur kungörelseförfarandena ska utformas och vilken krets som ska få ett meddelande om beslut skickat till sig. Vi ska också analysera förslaget från Initiativet Bygg i tidsreformagenda som rör incitament för kommuner att korta ledtider för planprocesser och bedöma om en sådan ändring kan korta ledtiderna. I denna del ska vi undersöka dels om den i agendan föreslagna ändringen skulle riskera att göra kommunerna mindre benägna att ta fram nya detaljplaner, dels om den i agendan föreslagna ändringen är lämplig i övrigt. Slutligen ska vi analysera och lämna sådana

förslag som har ett nära samband med uppdraget och föreslå de ytterligare förenklingar som bedöms lämpliga.¹

8.3 Gällande rätt och kort historisk tillbakablick

8.3.1 Inledning

I detta avsnitt redogör vi för de bestämmelser som vi bedömer är relevanta i förhållande till uppdraget så som vi har beskrivit det i avsnitt 8.2. Vi redogör både för bestämmelser i internationell och nationell rätt. I den internationella delen bedömer vi att de viktigaste rättsakterna avseende planprocessen är SMB-direktivet, SMB-protokollet och Århuskonventionen. När det gäller frågan om krav på utredningar vid utarbetande av en detaljplan bedömer vi att även art- och habitatdirektivet, fågeldirektivet och vattendirektivet är av intresse.

I den nationella delen redogör vi i första hand för bestämmelserna om planläggning i detaljplan i plan- och bygglagen. Dessutom kommer frågan om interaktionen mellan plan- och bygglagen och miljöbalken avseende frågor relaterade till detaljplanläggning att beskrivas. Avslutningsvis gör vi en kort historisk tillbakablick på regelverket avseende planläggning.

Vi kommer att begränsa beskrivningen till vad som gäller vid planläggning i detaljplan. Samma bestämmelser gäller dock i stor utsträckning även för områdesbestämmelser och planprogram.

8.3.2 Århuskonventionen

I avsnitt 5.3.2 beskriver vi Århuskonventionens bestämmelser avseende rätten att överklaga. I samma avsnitt beskriver vi också hur Århuskonventionen utgör en integrerad del av EU:s rättsordning. I detta avsnitt beskriver vi konventionens bestämmelser med krav på samråd om planer, program och riktlinjer som rör miljön i bred mening och som kompletterar bestämmelserna i exempelvis SMB-direktivet.

I artikel 7 i Århuskonventionen regleras allmänhetens deltagande i utarbetandet av planer, program och riktlinjer som har betydelse för miljön. Århuskonventionens krav skiljer sig från SMB-direktivets

¹ Se dir. 2025:2 s. 3–5.

och SMB-protokollets krav på deltagande i utarbetande av planer, program och riktlinjer som har betydelse för miljön. Syftet med direktivet och protokollet är säkerställa att miljöbedömning och samråd genomförs för planer som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Århuskonventionen har en bredare ingång till rätten att delta i exempelvis samrådsförfarande vid utarbetandet av en detaljplan i och med att artikel 7 aktualiseras om planen har betydelse för miljön och det spelar därmed ingen roll om planen kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller inte. Artikel 7 i Århuskonventionen innehåller alltså inget krav på prövning av om planens påverkan på miljön och föreskriver inte heller någon undersökning om en sådan påverkan kan antas. På så sätt omfattas planprocesser som ”rör miljön” av artikelns tillämpningsområde. Vad som också skiljer artikel 7 i konventionen från kraven i SMB-direktivet och SMB-protokollet är att bestämmelserna också omfattar alla planer och program utan uttryckliga undantag för mindre ändringar eller lokal påverkan. Vi beskriver vad som avses med ”miljö” enligt Århuskonventionen i avsnitt 5.3.2.

Enligt artikel 7 ska varje part, efter att ha tillhandahållit allmänheten nödvändig information, vidta praktiska eller andra åtgärder för att säkerställa att allmänheten ges möjlighet att delta i utarbetandet av planer som rör miljön, inom öppna och rimliga ramar. Vid denna bedömning ska artikel 6.3, 6.4 och 6.8 i Århuskonventionen tillämpas. Bestämmelserna medför att allmänheten ska ges möjlighet att delta på ett tidigt stadium, när alla alternativ fortfarande är öppna. Det innebär att samråd inte får ske först när beslutet i praktiken redan är fattat, utan när det fortfarande finns en reell möjlighet att påverka innehållet i planen eller programmet. Vid samrådet ska allmänheten sedan ges rimlig tid att ta del av informationen och lämna synpunkter. Det innebär att tidsfristen för samråd måste vara tillräckligt lång för att möjliggöra ett meningsfullt deltagande, och att den ska vara anpassad efter ärendets komplexitet. Sedan ska myndigheten ta hänsyn till de synpunkter som har inkommit från allmänheten innan beslut fattas.

I artikel 6.9 i Århuskonventionen ställs krav på att varje part ska se till att allmänheten informeras på föreskrivet sätt om beslutet så snart det har fattats av myndigheten. Varje part ska göra beslutstexten tillgänglig för allmänheten tillsammans med de skäl och överväganden som beslutet är grundat på. Bestämmelsen avser verksam-

heter och åtgärder. Eftersom det saknas en hänvisning till artikel 6.9 i artikel 7 finns det inget krav på att beslutstexten avseende en plan eller ett program ska göras tillgänglig för allmänheten.

Trots detta anges det i artikel 3.3 i Århuskonventionen att varje part ska främja allmänhetens utbildning och medvetenhet i miljöfrågor, med särskilt fokus på hur allmänheten får tillgång till information, deltar i beslutsprocesser samt får tillgång till rättslig prövning i miljörelaterade ärenden. Dessutom finns det i artikel 5.7 (b) i Århuskonventionen en bestämmelse om att varje part ska offentliggöra, eller på annat sätt göra tillgängligt, material som förklarar hur parten kommunicerar med allmänheten i frågor som omfattas av konventionen. På så sätt finns det allmänna bestämmelser i konventionen som ställer krav på att parterna ska kommunicera även beslut som innehåller miljöinformation på exempelvis planområdet.

8.3.3 SMB-direktivet

Direktivet om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan, det s.k. SMB-direktivet är från 2001. Syftet med direktivet är att säkerställa att ”planer och program” som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan blir föremål för en miljöbedömning (artikel 1). En plan eller ett program som utarbetas och/eller antas av en myndighet på nationell, regional eller lokal nivå eller som utarbetas av en myndighet för att antas av parlamentet eller regeringen genom ett lagstiftningsförfarande och som krävs i lagar och andra författningar faller under direktivet (artikel 2 a). EU-domstolen har avseenden detta kriterium fastställt att det inte endast är planer vars antagande är obligatoriskt som omfattas av skyldigheten att genomföra en miljöbedömning enligt SMB-direktivet.² Domstolen har även varit tydlig med att planer och program där exempelvis en myndighet på eget initiativ beslutar att ta fram en plan eller genomföra en ändring av en plan utan att vara skyldig att göra det också omfattas av SMB-direktivet. Det behöver på så sätt inte finnas ett allmänt krav på exempelvis planläggning eller ändringar av en plan för att förfarandet ska omfattas av direktivet.³

² Se EU-domstolens domar den 7 juni 2018 i målen C-671/16 p. 62 och 63 samt C-160/17 p. 61 och 62.

³ Se EU-domstolens dom den 25 juni 2020 i mål C-24/19 p. 40–44 och 48.

Som utgångspunkt ska en miljöbedömning genomföras för planer och program som utarbetas för sektorer som jord- och skogsbruk, fiske, energi, industri, transporter, avfallshantering, vattenförvaltning, telekommunikationer, turism samt fysisk planering eller markanvändning om dessa planer och program anger förutsättningar för kommande tillstånd för projekt som omfattas av bilagorna 1 och 2 till MKB-direktivet (artikel 3.2 a). Medlemsstaterna ska också avgöra om andra planer och program än de som nämns ovan kan antas medföra betydande miljöpåverkan (artikel 3.4). För att säkerställa att alla relevanta planer och program omfattas av SMB-direktivet, ska medlemsstaterna enligt artikel 3.5 ta hänsyn till kriterierna i bilaga 2 till direktivet. Enligt kriterierna ska hänsyn särskilt till

- i vilken utsträckning planen eller programmet anger förutsättningarna för projekt och andra verksamheter när det gäller plats, art, storlek och driftsförhållanden eller genom att fördela resurser,
- i vilken utsträckning planen eller programmet påverkar andra planer eller program, inklusive sådana som ingår i ett hierarkiskt system, och
- planens eller programmets betydelse för integreringen av miljöaspekter särskilt för att främja en hållbar utveckling.

När en undersökning av varje enskilt fall görs ska samråd äga rum med de myndigheter som har utsetts i enlighet med artikel 6.3 i SMB-direktivet. Medlemsstaterna ska också se till att slutsatserna från dessa undersökningar, inklusive skälen till att inte kräva en miljöbedömning, görs tillgängliga för allmänheten (artikel 3.6). En miljöbedömning ska utföras under utarbetandet av en plan eller ett program och innan de antas eller överlämnas till lagstiftningsförfarande ska ett samråd äga rum för att på så sätt säkerställa bl.a. allmänhetens deltagande i processen (artikel 6.1 och 6.2).

SMB-direktivet har vi även beskrivit i vårt tidigare betänkande *Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten* avseende bl.a. termerna plan och program och hur dessa termer skiljer sig från definitionen av termen projekt i MKB-direktivet. Definitionerna, som har tolkats av EU-domstolen, avgör om ett besked om lämplig användning av mark och vatten faller under SMB- eller MKB-direkti-

vet och vilka krav som därmed gäller för att kunna besluta i ett ärende som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.⁴

I detta betänkande kommer vi att fokusera på SMB-direktivets krav på samråd och kungörelse av planer, såsom detaljplaner, som kan antas medföra betydande miljöpåverkan (se tabell 8.1 för alla stegen i processen).

Vid bedömningen av om en strategisk miljöbedömning ska genomföras enligt artikel 3.5, ska samråd ske med de myndigheter som avses i artikel 6.3. Beslutet om huruvida en miljöbedömning måste göras ska göras tillgängligt för allmänheten. Om beslutet innebär att någon miljöbedömning inte ska genomföras ska även skälen göras offentliggöras. Vid offentliggörandet kan myndigheterna enligt EU-kommissionen finna det vara till gagn att ange hur bilaga II har beaktats i ärendet.⁵ En sådan redovisning visar på ett transparent sätt hur artikel 3.5 har tillämpats i och med att det uttryckligen sägs i bestämmelsen att medlemsstaterna ska ta hänsyn till relevanta kriterier i bilaga II när de avgör huruvida planer och program kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Enligt EU-kommissionen innebär formuleringen i direktivet att vid tillämpning av bestämmelsen måste samtliga kriterier i bilaga II gås igenom för att därefter kunna tillämpa de kriterier som är relevanta i sammanhanget.⁶ I bilaga II finns kriterierna för att bedöma om betydande miljöpåverkan kan antas. Särskild hänsyn ska tas till bl.a. följande.

- I vilken utsträckning planen eller programmet anger förutsättningar för projekt eller verksamheter avseende plats, art, storlek och driftsförhållanden, eller genom resursfördelning.
- I vilken utsträckning planen eller programmet påverkar andra planer eller program, särskilt inom hierarkiska planeringssystem.
- Relevanta miljöproblem: Förekomst av miljöproblem som är relevanta för det aktuella planeringsområdet eller sektorn.
- Planens eller programmets betydelse för genomförandet av EU:s miljölagstiftning, exempelvis inom områden som avfallshantering eller vattenförvaltning.

⁴ Se SOU 2025:88 s. 166–167, 258–263 och 348–378.

⁵ Se EU Kommissionen, Genomförande av direktiv 2001/42 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (2022) s. 40.

⁶ Se EU Kommissionen, Genomförande av direktiv 2001/42 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (2022) s. 16.

- Särdrag hos påverkan och det berörda området, såsom om påverkan samverkar med annan befintlig eller planerad påverkan.
- Områdets känslighet avseende exempelvis överskridna miljökvalitetsnormer eller gränsvärden.
- Förekomst av skyddade områden.

Enligt artikel 5.4 i direktivet ska samråd genomföras med de myndigheter som avses i artikel 6.3 när beslut fattas om omfattningen och detaljeringsgraden av de uppgifter som ska ingå i miljörapporten (miljökonsekvensbeskrivning i det svenska genomförandet). Dessa myndigheter bör även ges möjlighet att medverka i hela processen, från utarbetandet av miljörapporten till antagandet av planen.

Om planen kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska utkastet till plan eller program och den miljörapport som utarbetats enligt artikel 5 ska göras tillgängliga för de myndigheter som avses i artikel 6.3 samt för den allmänhet som definieras i artikel 6.4 (artikel 6.1). Ett självständigt krav som underlaget behöver belysa är hur planens miljöpåverkan ska övervakas under dess genomförande. Detta krav syftar till att, bl.a. visa hur eventuell oförutsedd negativ påverkan i ett tidigt skede ska kunna identifieras och lämpliga avhjälpande åtgärder vidtas (artikel 10.1).

Direktivet anger inte exakt hur informationen ska tillhandahållas, men det ska ske på ett sätt som möjliggör att berörda aktörer kan yttra sig i enlighet med artikel 6.2. Kungörelse ska ske och informationen ska vara lättillgänglig. Om någon ur allmänheten har framfört invändningar mot ett förslag kan det vara lämpligt att denne informeras särskilt om beslutet, vilket enligt Europeiska kommissionen utgör etablerad rättspraxis i vissa medlemsstater.⁷

Berörda myndigheter och allmänheten ska ges möjlighet att yttra sig över utkastet till plan eller program samt miljörapporten på ett tidigt stadium och inom rimlig tid innan planen eller programmet antas. Tidsfristerna för samråd ska fastställas i nationell lagstiftning och anpassas efter planens eller programmets komplexitet, omfattning och potentiella miljöpåverkan (artikel 6.2).

Tidsfristen ska vara tillräckligt lång för att aktörerna ska kunna ta del av materialet, bilda sig en uppfattning och inkomma med syn-

⁷ Se EU Kommissionen, Genomförande av direktiv 2001/42 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (2022) s. 37.

punkter. I de fall det görs en begäran om ytterligare information från en myndighet eller allmänheten kan tidsfristen för samråd behöva anpassas så att den ansvariga myndigheten ska kunna besvara begäran.⁸

Medlemsstaterna ska utse de myndigheter med vilka samråd ska ske. Dessa myndigheter ska ha särskilt miljöansvar och kunna antas bli berörda av den miljöpåverkan som följer av genomförandet av planen eller programmet (artikel 6.3). Det kan enligt vägledningen exempelvis röra sig om:

- tillsynsmyndigheter på central, regional eller lokal nivå,
- miljöforskningsinstitut med offentliga uppdrag, eller
- regeringsorgan med miljörelaterad kompetens.

Utpekandet kan ske generellt eller från fall till fall, beroende på planens eller programmets innehåll och geografiska räckvidd.⁹ En flexibel modell kan tillämpas där exempelvis angränsande lokala myndigheter konsulteras vid behov (artikel 6.3).

Medlemsstaterna ska definiera vilken del av allmänheten som har rätt att delta i samrådet. Denna grupp ska enligt artikel 6.4 omfatta:

- allmänheten som berörs eller kan antas bli berörd,
- allmänheten med intresse av beslutsfattandet, eller
- relevanta icke-statliga organisationer, t.ex. miljöorganisationer.

Bedömningen för att avgöra om en organisation är relevant ska ta hänsyn till planens eller programmets karaktär samt organisationernas verksamhetsområde. En lokal miljöorganisation kan vara relevant även för planer utanför dess direkta geografiska verksamhetsområde, om organisationens intresse berörs (artikel 6.4).

Enligt artikel 6.5 ska medlemsstaterna själva fastställa de närmare bestämmelserna för hur samråd med myndigheter och allmänheten ska genomföras. Dessa genomförandebestämmelser bör innehålla övergripande riktlinjer för informationsspridning, samrådsmetoder och dokumentation av synpunkter.

⁸ Se EU Kommissionen, Genomförande av direktiv 2001/42 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (2022) s. 37.

⁹ Se EU Kommissionen, Genomförande av direktiv 2001/42 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (2022) s. 17.

Medlemsstaterna har möjlighet att tillämpa digitala samrådsformer, exempelvis via webbaserade plattformar, under förutsättning att dessa inte utestänger delar av allmänheten från deltagande. Samråd kan genomföras på olika sätt, beroende på planens eller programmets omfattning och komplexitet. Exempel på samrådsformer inkluderar:

- skriftliga yttranden,
- offentliga utfrågningar,
- intervjuer, eller
- arbetsgrupper, styrgrupper eller kommittéer.

Valet av samrådsform bör anpassas till det aktuella ärendet för att säkerställa ett effektivt och inkluderande deltagande.¹⁰

Artikel 7 reglerar förfarandet vid strategiska miljöbedömningar av planer och program som kan medföra en betydande miljöpåverkan i andra medlemsstater. Om en medlemsstat bedömer att en plan eller ett program som utarbetas för dess territorium kan medföra en betydande miljöpåverkan i en annan medlemsstat, eller om en annan medlemsstat begär det, ska den ansvariga staten överlämna en kopia av utkastet till plan eller program samt tillhörande miljörapport till den berörda medlemsstaten. Detta ska ske innan planen eller programmet antas eller överlämnas till lagstiftningsförfarande (artikel 7.1).

Om en medlemsstat mottar dokumentation enligt artikel 7.1 och önskar samråda, ska den meddela detta till den ansvariga staten. Samrådet ska då omfatta den gränsöverskridande miljöpåverkan som planen eller programmet kan medföra.

De berörda medlemsstaterna ska komma överens om de praktiska arrangemangen för samrådet, inklusive hur berörda myndigheter (enligt artikel 6.3) och den berörda allmänheten (enligt artikel 6.4) ska informeras och ges möjlighet att yttra sig inom en rimlig tidsram (artikel 7.2).

Enligt artikel 8 ska miljörapporten, de yttranden som kommer in under de nationella och gränsöverskridande samråden beaktas under utarbetandet och innan planen antas.

¹⁰ Se EU Kommissionen, Genomförande av direktiv 2001/42 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (2022) s. 39 och 40.

När en plan antas ska de myndigheter som utsetts av medlemsstaten, allmänheten och alla medlemsstater med vilka samråd har ägt rum informeras och få tillgång till

- planen såsom den antagits,
- ett utlåtande med en sammanfattning av hur miljöaspekterna har integrerats i planen eller programmet och hur den miljörapporten samt yttranden som inkommit under samråden har beaktats i enlighet och skälen till att den plan som antagits valts mot bakgrund av andra rimliga alternativ som diskuterats, och
- de åtgärder som fastställts beträffande övervakning av oförutsedd negativ påverkan (artikel 9.1).

Hur kungörelse och kommunikation av att planen antagits ska ske beslutas av medlemsstaterna (artikel 9.2).

Tabell 8.1 Beslutssteg för en plan som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan enligt direktivet¹¹

Beslutssteg	Nationellt processteg	Processteg vid gränsöverskridande samråd
Beslut om huruvida en strategisk miljöbedömning ska genomföras	Samråd med myndigheter om planen kan antas medföra betydande miljöpåverkan och information till allmänheten om beslutet	
Fastställande av bedömningens omfattning och detaljeringsgrad	Samråd med myndigheter	
Miljörapport och utkast till plan eller program	Information till allmänheten myndigheter och sedan samråd	Samråd med myndigheter och allmänheten i berörda medlemsstater
Utarbetande av planen eller programmet	Hänsyn till miljörapporten och samrådsresultat	Hänsyn till resultat från gränsöverskridande samråd
Antagande av planen eller programmet	Information till myndigheter och allmänheten	Information till berörda medlemsstaters myndigheter och allmänheten

¹¹ Se EU Kommissionen, Genomförande av direktiv 2001/42 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (2022) s. 35.

I svensk rätt kommer direktivets krav till uttryck genom bestämmelser i 6 kap. miljöbalken och 4 och 5 kap. plan- och bygglagen. Se mer om detta i avsnitten 8.3.8 och 8.3.9.

8.3.4 SMB-protokollet

SMB-protokollet (Kiev-protokollet eller Protokollet om strategisk miljöbedömning till konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang), antogs 2003 under FN:s ekonomiska kommission för Europa (UNECE). Protokollet syftar till att integrera miljöhänsyn i planering och programutveckling på ett tidigt stadium, särskilt när miljöpåverkan kan sträcka sig över nationsgränser.

Varje part ska avgöra om en plan som omfattas av protokollet kan antas medföra en betydande påverkan på miljön antingen genom att undersöka varje enskilt fall eller genom att specificera typer av planer och program eller genom att kombinera båda dessa tillvägagångssätt (artikel 5.1). Vid detta förfarande ska de av parten utsedda miljö- och hälsomyndigheterna konsulteras (artikel 5.2). Dessutom ska det i lämplig utsträckning eftersträvas att ge den berörda allmänheten tillfälle att delta i bedömningen om planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (artikel 5.3). Oavsett om allmänheten deltar ska varje part se till att allmänheten via offentliga meddelanden eller på annat lämpligt sätt, t.ex. på elektronisk väg, i ett lämpligt skede kan få tillgång till slutsatserna från bedömningen om plan kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (artikel 5.4).

Om planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska varje part inrätta förfaranden för fastställande av vilka relevanta uppgifter en miljörapport ska innehålla (artikel 6.1). Samråd ska i detta skede ske med de miljö- och hälsomyndigheter som parten utsett (artikel 6.2). Dessutom ska varje part i lämplig utsträckning sträva efter att ge den berörda allmänheten tillfälle att delta vid fastställandet av vilka relevanta uppgifter en miljörapport ska innehålla (artikel 6.3).

När miljörapporten har sammanställts i enlighet med artikel 7 ska varje part se till att allmänheten i ett tidigt och lämpligt skede, när alla alternativ fortfarande är möjliga, få tillfällen att delta på ett meningsfullt sätt i miljöbedömningen av planen (artikel 8.1). I detta

syfte ska utkastet till planen, programmet eller miljörapporten göras allmänt tillgänglig i ett lämpligt skede på elektronisk väg eller på annat lämpligt sätt (artikel 8.2). Allmänheten, såsom enskilda och organisationer, ska få tillfälle att framföra sina synpunkter på utkastet till plan och miljörapporten inom en rimlig tidsfrist (artikel 8.4). Närmare bestämmelserna för hur allmänheten ska informeras och hur samrådet med allmänheten ska ske fastställs och görs allmänt tillgängliga bestäms av varje part (artikel 8.5).

Artikel 10 i SMB-protokollet reglerar det förfarande som ska tillämpas när en plan eller ett program kan antas medföra en betydande gränsöverskridande miljöpåverkan. Enligt artikel 10.1 ska den stat som avser att anta en plan eller ett program (den s.k. upphovsparten), underrätta den s.k. utsatta parten (dvs. det andra landet) så tidigt som möjligt i den strategiska miljöbedömningsprocessen. Under rättelsen ska innehålla tillräcklig information för att den utsatta parten ska kunna avgöra om den önskar delta i samrådet. Detta inkluderar en beskrivning av den föreslagna planen eller programmet samt preliminär information om potentiell gränsöverskridande miljöpåverkan (artikel 10.2).

Om den utsatta parten väljer att delta, ska ett formellt samråd inledas. Upphovsparten ska då tillhandahålla ett utkast till plan eller program samt en miljörapport som innehåller detaljerad information om den förväntade gränsöverskridande påverkan. Samrådet ska ge den utsatta parten möjlighet att lämna synpunkter på både innehållet i planen eller programmet och miljörapporten (artikel 10.2).

Vid antagandet av planen ska varje part se till att vederbörlig hänsyn tas till slutsatserna från miljörapporten, de åtgärder som har vidtagits för att förebygga, minska eller mildra negativ påverkan som anges i miljörapporten, och de synpunkter som inkommit vid samråden (artikel 11.1). När en plan eller ett program antas ska varje part se till att allmänheten, relevanta myndigheter och de parter med vilka samrådet har ägt rum med informeras och får tillgång till planen, ett utlåtande som sammanfattar hur miljöaspekterna har integrerats, hur de synpunkter som inkommit under samråden, samt skälen till att planen eller programmet valts mot bakgrund av rimliga alternativ som diskuterats (artikel 11.2). Den betydande påverkan som genomförandet av planen kan medföra ska övervakas för att bl.a. på ett tidigt skede kunna identifiera oförutsedd negativ påverkan och kunna vidta lämpliga avhjälpande åtgärder (artikel 12.1) Resultaten från övervak-

ningen ska hållas tillgängliga i enlighet med nationell lagstiftning för utsedda myndigheter och allmänheten (artikel 12.2).

8.3.5 Art- och habitatdirektivet

I art- och habitatdirektivet finns bestämmelser om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter. Syftet med direktivet är att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter i medlemsstaternas europeiska territorium. Åtgärder som vidtas i enlighet med direktivet ska dels syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse, dels vidtas på ett sätt som tar hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag (artikel 2).

Av artikel 3.1 framgår att ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät av särskilda bevarandeområden ska inrättas under beteckningen Natura 2000. Vilka livsmiljötyper som ska bevaras framgår av bilaga 1 till direktivet och vilka arter som ingår framgår av bilaga 2. Nätet omfattar också skyddsområden enligt fågeldirektivet.

Varje medlemsstat ska utse sina Natura 2000-områden (artikel 3.2). Detta ska göras utifrån de kriterier som anges i bilaga 3 och relevant vetenskaplig information. Medlemsstaterna får föreslå att listan anpassas mot bakgrund av resultaten av den övervakning av områdena och arterna som avses i artikel 11.

Alla planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett sådant område, men som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt, ska på lämpligt sätt bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området. Med ledning av slutsatserna från bedömningen av konsekvenserna för området ska de behöriga nationella myndigheterna godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada och, om detta är lämpligt, efter att ha hört allmänhetens åsikt (artikel 5.3).

Alla planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt, ska på lämpligt sätt bedömas med av-

seende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området. Med ledning av slutsatserna från bedömningen av konsekvenserna för området och om inte annat följer av punkt 4, ska de behöriga nationella myndigheterna godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada och, om detta är lämpligt, efter att ha hört allmänhetens åsikt (artikel 6.3).

Om en plan eller ett projekt, på grund av att alternativa lösningar saknas, trots en negativ bedömning av konsekvenserna för området måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär, ska medlemsstaten vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande. Medlemsstaten ska underrätta kommissionen om de kompensationsåtgärder som har vidtagits. Om det berörda området innehåller en prioriterad livstypsmiljö eller en prioriterad art, är de enda faktorer som får beaktas sådana som berör människors hälsa eller den allmänna säkerheten, betydelsefulla konsekvenser för miljön eller, efter ett yttrande från kommissionen, andra tvingande orsaker som har allt överskuggande allmänintresse (artikel 6.4).

Art- och habitatdirektivet ställer vidare krav på medlemsstaterna att vidta nödvändiga åtgärder för införande av ett strikt skyddssystem i det naturliga utbredningsområdet för de djurarter som finns förtecknade i bilaga 4 a till direktivet. Detta innebär förbud bl.a. mot att skada eller förstöra parningsplatser eller rastplatser (artikel 12.1 d). På motsvarande sätt ska medlemsstaterna införa ett strikt skyddssystem för de växtarter som finns förtecknade i bilaga 4 b till direktivet (artikel 13.1). Förutsatt att det inte finns någon annan lämplig lösning och att undantaget inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde får medlemsstaterna, under vissa förutsättningar, göra undantag från dessa förbud. Det gäller bl.a. om det behövs av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet, eller av andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär och betydelsefulla positiva konsekvenser för miljön (artikel 16.1 c).

I Sverige har art- och habitatdirektivet i första hand genomförts genom bestämmelserna i 7 kap. 27–29 b §§ miljöbalken och 15–20 b §§ förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken.

Bestämmelser om skydd av djur och växter finns också i artskydds-förordningen (2007:845).

I 7 kap. 27 § första stycket 2 miljöbalken finns bestämmelser om särskilt områdesskydd. Av 7 kap. 28 § andra stycket miljöbalken framgår att det är regeringen som förklarar området som ett bevarande-område. Av 7 kap. 28 a § första stycket miljöbalken framgår vidare att det krävs tillstånd för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. Förutsättningarna för att få lämna tillstånd för en verksamhet eller åtgärd i ett Natura 2000-område framgår av bestämmelserna i 7 kap. 28 b och 29 §§ miljöbalken. I 7 kap. 29 a § miljöbalken finns bestämmelser med krav på kompensationsåtgärder och i 7 kap. 29 b § miljöbalken finns bestämmelser om vilken myndighet som ska pröva åtgärden. En upplysning om kravet på Natura 2000-tillstånd har införts i 4 kap. 8 § miljöbalken. I flera andra lagar, bl.a. plan- och bygg-lagen, finns krav på tillämpning av bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken och därigenom bestämmelserna om krav på Natura 2000-tillstånd.

8.3.6 Fågeldirektivet

I fågeldirektivet från 2009 finns bestämmelser om bevarande av vilda fåglar som naturligt förekommer inom medlemsstaternas europeiska territorium. Bestämmelserna omfattar skydd, skötsel, förvaltning och kontroll av dessa arter och fastställer regler för exploatering av dem. Direktivet gäller för fåglar samt för deras ägg, bon och livsmiljöer (artikel 1).

Medlemsstaterna ska, med beaktande även av ekonomiska krav och rekreationsbehov, vidta de åtgärder som är nödvändiga för att bibehålla populationen av fågelarterna på en nivå som svarar särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, eller för att återupprätta populationen av dessa arter till denna nivå (artikel 2).

Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att skydda, bevara och återställa tillräckligt varierande och stora livsmiljöer för samtliga dessa fågelarter. Skyddet avser i första hand att avsätta skyddade områden, att vidta underhålls- och skötselåtgärder inom och utanför de skyddade områdena, att återställa förstörda biotoper och att skapa nya biotoper (artikel 3).

För de arter som anges i bilaga I till direktivet ska särskilda åtgärder för bevarande av deras livsmiljö vidtas för att säkerställa deras överlevnad och fortplantning inom det område där de förekommer (artikel 4).

Medlemsstaterna ska också vidta nödvändiga åtgärder för att införa ett generellt system för skydd av samtliga de fågelarter som naturligt finns inom territoriet (artikel 5). Om det inte finns någon annan lämplig lösning får medlemsstaterna dock, under vissa förutsättningar, medge undantag från detta krav. Detta gäller exempelvis av hänsyn till flygsäkerheten (artikel 9).

Den 1 augusti 2025 kom ett förhandsavgörande från EU-domstolen som rör skogsbruk och fågelskydd. Bakgrunden är ett fall i Estland, där myndigheterna stoppade avverkning under häckningsperioden med hänvisning till att flera fågelarter häckade i området.¹² Högsta domstolen i Estland begärde därefter ett förtydligande av hur artikel 5 a–b och d i fågeldirektivet ska tolkas. EU-domstolen slog fast att förbuden i artikel 5 a–b (att döda, fånga eller förstöra bon och ägg) gäller generellt för alla arter, oberoende av bevarandestatus eller påverkan på populationen. Förbudet i artikel 5 d (att störa fåglar under häcknings- eller uppfödningssperiod) gäller däremot endast när störningen riskerar att motverka direktivets övergripande syfte – att bevara eller återställa populationer till en tillfredsställande nivå.

I Sverige har fågeldirektivet i första hand genomförts genom bestämmelser om särskilt områdesskydd i 7 kap. 27 § första stycket 1 miljöbalken. Av 7 kap. 28 § första stycket miljöbalken framgår att det är regeringen som förklarar området som ett särskilt skyddsområde. Av 7 kap. 28 a § första stycket miljöbalken framgår vidare att det krävs tillstånd för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett sådant särskilt skyddsområde. Förutsättningarna för att få lämna tillstånd för en verksamhet eller åtgärd i ett sådant särskilt skyddsområde framgår av bestämmelserna i 7 kap. 28 b och 29 §§ miljöbalken. I 7 kap. 29 a § miljöbalken finns bestämmelser med krav på kompensationsåtgärder och i 7 kap. 29 b § miljöbalken finns bestämmelser om vilken myndighet som ska pröva åtgärden.

Bestämmelser om skydd av fåglar finns också i artskyddsförordningen (2007:845).

¹² Se EU-domstolen dom den 1 augusti 2025 i mål C-784/23.

Enligt 4 kap. 8 § miljöbalken får en användning av mark och vatten som kan påverka ett naturområde som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 och som omfattar verksamheter eller åtgärder som kräver tillstånd enligt 7 kap. 28 a § komma till stånd endast om sådant tillstånd har lämnats. Kommuner ska enligt 2 kap. 2 § plan- och bygglagen tillämpa dessa bestämmelser vid planläggning och prövning i ärenden om lov eller förhandsbesked.

8.3.7 Vattendirektivet

I vattendirektivet från 2000 finns bestämmelser om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område. Syftet med bestämmelserna är att upprätta en ram för skyddet av inlandsytvatten, vatten i övergångszon, kustvatten och grundvatten. Detta görs bl.a. för att hindra ytterligare försämringar och skydda och förbättra statusen hos akvatiska ekosystem, främja en hållbar vattenanvändning baserad på ett långsiktigt skydd av tillgängliga vattenresurser, eftersträva ökat skydd och förbättring av vattenmiljön, säkerställa en gradvis minskning av förorening av grundvattnet och förhindra ytterligare förorening och bidra till att mildra effekterna av översvämning och torka (artikel 1).

Direktivet innehåller bestämmelser om samordning av administrativa arrangemang inom avrinningsdistrikt (artikel 3) och mål som ska nås för vattenförekomster inom ramen för särskilda åtgärdsprogram (artikel 4).

I artikel 6 finns bestämmelser med krav på medlemsstaterna att se till att det upprättas ett eller flera register över alla områden inom varje avrinningsdistrikt som har förklarats kräva särskilt skydd enligt viss gemenskapslagstiftning för skyddet av deras yt- och grundvatten eller för bevarandet av livsmiljöer och arter som är direkt beroende av vatten. Enligt artikel 7 ska medlemsstaterna också, för varje avrinningsdistrikt, identifiera alla vattenförekomster som används för uttag av vatten som är avsett att användas som dricksvatten och som ger mer än 10 kubikmeter per dag i genomsnitt eller betjänar mer än femtio personer och de vattenförekomster som är avsedda för sådan framtida användning. För sådana vattenförekomster ska medlemsstaterna säkerställa erforderligt skydd.

Till vattendirektivet finns flera dotterdirektiv exempelvis grundvattendirektivet och dricksvattendirektivet.

I Sverige har vattendirektivet i första hand genomförts genom bestämmelser i 5 kap. miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen (2004:660). Av 2 kap. 10 § plan- och bygglagen framgår att kommunen ansvarar för att miljökvalitetsnormerna i 5 kap. miljöbalken följs vid planläggning och i andra ärenden enligt plan- och bygglagen. Det innebär bl.a. att en detaljplan inte får antas om beslutet kan antas innebära att en sådan norm inte följs.

8.3.8 Plan- och bygglagen

Inledning

Flera kapitel i plan- och bygglagen innehåller bestämmelser om planläggning inom ramen för olika planinstrument såsom exempelvis regionplan, översiktsplan, detaljplan och områdesbestämmelser. Med utgångspunkt i våra direktiv kommer vi i detta avsnitt att fördjupa beskrivningen av i första hand regleringen om detaljplaneprocessen i 5 kap. plan- och bygglagen.

En kommunal angelägenhet

I 1 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900) anges att det är en kommunal angelägenhet att planlägga mark och vatten. Detta s.k. kommunala planmonopol innebär att det är kommunen som antar planer enligt plan- och bygglagen, men också att det ankommer på kommunen att ensam bestämma om en planläggning ska komma till stånd eller inte.¹³ Regeringen kan dock enligt 11 kap. 15 § plan- och bygglagen förelägga en kommun att t.ex. anta en detaljplan om det behövs för att bl.a. tillgodose ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken (ett s.k. planföreläggande).

Kärnan i det kommunala planmonopolet är att det är kommunen som ensam avgör både om, när och hur mark- och vattenområden ska användas och bebyggas (detaljplanläggas). Initiativ till att ta fram en detaljplan kan tas av kommunen själv eller av någon annan, t.ex. en fastighetsägare, exploatör eller byggare. Arbetet med att utarbeta

¹³ Se prop. 2020/21:131 s. 11.

detaljplanen med planhandlingar, underlag och utredningar kan an-
tingen utföras av kommunen eller av en annan aktör, på uppdrag av
kommunen (se mer om detta under rubriken Planbesked). Det är
bara kommunen som har befogenhet att bestämma om och när ett
område ska detaljpaneläggas och det är alltid kommunen som antar
detaljplanen.

Allmänna och enskilda intressen

Planläggningen ska ske med utgångspunkt i allmänna och enskilda
intressen som ska beaktas vid planläggning och lokalisering av be-
byggelse. Dessa bestämmelser har samlats i 2 kap. plan- och bygg-
lagen. Bestämmelserna i 2 kap. är allmänt hållna och ger därigenom
ett stort spelrum för kommunens lokala bedömningar.

Av 2 kap. 1 § plan- och bygglagen framgår att vid prövningen av
frågor enligt lagen ska hänsyn tas både till allmänna och enskilda in-
tressen. Kommunernas avvägning av motstående intressen, både all-
männa och enskilda, kan sägas utgöra själva kärnan i plan- och bygg-
lagstiftningen.¹⁴

Mark som tas i anspråk ska vara lämplig för ändamålet

Av 2 kap. 2 § plan- och bygglagen framgår att planläggning ska syfta
till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som
områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och
behov. Enligt denna bestämmelse ska även hushållningsbestämmel-
serna i 3 kap. och 4 kap. 1–8 §§ miljöbalken tillämpas vid planlägg-
ningen. Dessa bestämmelser innehåller bl.a. krav på att mark- och
vattenområden som har betydelse från allmän synpunkt på grund
av deras natur- eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet
så långt möjligt ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada
natur- eller kulturmiljön. Dessutom ska mark- och vattenområden
som är särskilt lämpliga för anläggningar för bl.a. industriell produk-
tion, energiproduktion och kommunikationer så långt möjligt skyddas
mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet
av sådana anläggningar. Mark- och vattenområden som har betydelse
för totalförsvaret ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan

¹⁴ Se prop. 2009/10:170 del 1, s. 159 och 160.

påtagligt motverka totalförsvarets intressen. Områden och anläggningar som är av riksintresse ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada värdena eller försvåra utnyttjandet av anläggningarna.

Enligt 2 kap. 3 § plan- och bygglagen ska planläggning med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden främja en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden och kommunikationsleder, en från social synpunkt god livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper, en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror samt goda miljöförhållanden i övrigt, en god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens, och bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.

I 2 kap. 4 § plan- och bygglagen anges den grundläggande förutsättningen för ianspråktagande av mark, nämligen att den mark som tas i anspråk för bebyggelse ska vara lämplig för ändamålet. Lämpligheten kan prövas genom detaljplan, förhandsbesked eller bygglov (2 kap. 4 § PBL).

Vid planläggning blir även miljöbalkens bestämmelser om miljö kvalitetsnormer (5 kap. MB) tillämpliga, liksom miljöbalkens bestämmelser om miljöbedömningar (6 kap. MB). Se mer om dessa bestämmelser i avsnitt 8.3.9.

De olika planformerna

Med planläggning avses arbetet med att ta fram en regionplan, en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser (1 kap. 4 § PBL).

Varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunen (3 kap. 1 § PBL). Genom översiktsplanen anger kommunen grunddragen i hur mark- och vattenområden bör användas och sin syn på hur den bebyggda miljön är avsedd att användas, utvecklas och bevaras. Planen är inte juridisk bindande, men ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas (3 kap. 2 och 3 §§ PBL).

Genom detaljplanen kan kommunen åstadkomma en bindande reglering av markens användning och hur denna kan bebyggas (4 kap. 1 § PBL). Detaljplanen ger bygg rätt, dvs. en rätt att bebygga i enlighet med planen. Om kommunen bedömer att det behövs för att under-

lätta detaljplanearbetet, ska kommunen ange planens utgångspunkter och mål i ett särskilt planprogram (5 kap. 10 § PBL). Av detaljplanekravet följer att en detaljplan framför allt måste upprättas vid större byggprojekt, omvandling eller bevarande av bebyggelseområden (4 kap. 2 § PBL). Det kan även behövas detaljplan för vissa enstaka byggnader som får stor inverkan på omgivningen eller ska förläggas inom ett område med stor efterfrågan på mark för bebyggelse.

Kommunen får anta områdesbestämmelser för att reglera begränsade områden av kommunen som inte omfattas av en detaljplan (4 kap. 41 § PBL). Med områdesbestämmelser får kommunen bl.a. reglera grunddragen för användningen av mark- och vattenområden för bebyggelse m.m., om det behövs för att säkerställa syftet med översiktsplanen eller för att tillgodose ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken (4 kap. 42 § PBL).

I Region Stockholm, Region Skåne och Region Halland ska regional fysisk planering ske (7 kap. PBL). I övriga regioner är det frivilligt att använda regional fysisk planering. I en regionplan ska regionen ange grunddragen för användningen av mark- och vattenområden och de riktlinjer för lokaliseringen av bebyggelse och byggnadsverk som har betydelse för regionen. Planen ska ge vägledning för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. Av regionplanen ska det framgå hur hänsyn tagits till allmänna intressen i 2 kap. plan- och bygglagen, riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken och på vilket sätt miljö kvalitetsnormer enligt förordningen om tillsyn enligt miljöbalken 5 kap. har följts (7 kap. 2 § PBL).

Detaljplaner och områdesbestämmelser är i vissa fall bindande för andra beslut. Det gäller t.ex. enligt miljöbalken, väglagen och mineralagen. Översiktsplaner och regionplaner är vägledande för andra beslut, genom kravet att den myndighet som ska tillämpa 3 och 4 kap. miljöbalken i beslut ska ange om åtgärden m.m. går att förena med en från allmän synpunkt lämplig användning av mark- och vattenresurserna samt med den översiktsplan och regionplan som är tillämpliga i ärendet (jfr 5 § förordningen om hushållning med mark- och vattenområden).

Detaljplanens innehåll

Med detaljplanen regleras markanvändningen och byggande med bindande verkan och kommunen tar ställning till vilken markanvändning som kan tillåtas utifrån bestämmelserna i 2 kap. plan- och bygglagen.

Detaljplanen består av en plankarta och en planbeskrivning (4 kap. 30 och 31 §§ PBL). Av 4 kap. 33 §§ plan- och bygglagen framgår bl.a. att planbeskrivningen ska innehålla en redovisning av t.ex. planeringsförutsättningarna, planens syfte och de överväganden som har legat till grund för planens utformning med hänsyn till motstående intressen och planens konsekvenser. Av 34 § samma kapitel framgår vidare bl.a. i vilken utsträckning kraven i 6 kap. miljöbalken blir tillämpliga vid detaljpaneläggningen.

Om genomförandet av detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska miljökonsekvenserna redovisas enligt bestämmelserna om miljöbedömningar i 6 kap. miljöbalken (4 kap. 34 § PBL).

Enligt Mark- och miljööverdomstolen måste en detaljplan fungera självständigt på ett sådant sätt att det ska framgå av planen att de olika behov som den genererar kan lösas och genomföras. Planen ska kunna förstås och konsekvenser ska framgå av handlingarna, dvs. platsens förutsättningar tillsammans med den påverkan som planen innebär är utgångspunkten för vad som behöver utredas. Avsaknaden av t.ex. en dispens från förbuden biotopskyddsbestämmelserna får betydelse för bedömningen av möjligheten att genomföra detaljplanen. Avgörande för planens självständighet och funktion är i denna situation huruvida det gjorts sannolikt att en dispens kan fås.¹⁵ Flera liknande avgöranden finns där planens självständighet inte har redovisats på ett ändamålsenligt sätt eller att genomförandet av planen inte säkerställts innan detaljplanen antogs, vilket ledde till att planen upphävdes.¹⁶

Detaljplaner och planbeskrivningar ska utformas så att uppgifterna i dem kan tillgängliggöras och behandlas digitalt (2 kap. 5 a § PBF). Detta krav gäller för alla detaljplaner och planbeskrivningar som har påbörjats efter 31 december 2021. Efter den 31 december

¹⁵ Se MÖD:s dom den 6 februari 2020 i mål nr MÖD P 6691-18.

¹⁶ Jfr MÖD:s dom den 25 maj 2016 i mål nr P 4534-15 och den 5 december 2013 i mål nr P 1584-13.

2026 ska även översiktsplaner och regionplaner utformas så att uppgifterna i dem kan tillgängliggöras och behandlas digitalt.

Planeringsunderlag

I arbetet med att ta fram en detaljplan ska det, om det inte är uppenbart onödigt, finnas en eller flera kartor som är lämpliga för ändamålet (grundkartor) och en fastighetsförteckning. Vidare ska det planeringsunderlag som behövs finnas (5 kap. 8 § PBL). Vad som avses med planeringsunderlag är inte närmare angivet. Av äldre förarbeten framgår att med planeringsunderlag avses faktabetonat material såsom inventeringar, uppgifter om mark- och grundförhållanden, ägostruktur, befintliga planförhållanden och statistiska uppgifter.¹⁷

Av förarbetena beskrevs att det i praktiken var en självklarhet att kommunen vid planläggningen behöver tillämpa befintliga planeringsunderlag eller ta fram det underlag som krävs för att planeringsförutsättningarna ska kunna klarläggas. Hur omfattande planeringsunderlag som behövs i det enskilda planärendet får i första hand bedömas utifrån kommunens utredningsansvar (jfr 23 § första stycket förvaltningslagen). För att tydliggöra behovet av planeringsunderlag ändrades 5 kap. 8 § plan- och bygglagen 2021 så att det av bestämmelsen numera även framgår att det vid planläggning ska finnas det planeringsunderlag som behövs.¹⁸

Planbesked

Det är som ovan nämnts i princip kommunen som ensam avgör både om, när och hur mark- och vattenområden ska användas och bebyggas. Genom införandet av den nu gällande plan- och bygglagen 2011 skapades en möjlighet för enskilda att begära att kommunen i ett planbesked redovisar sin avsikt i fråga om att inleda en planläggning. Planbeskeden gör det möjligt för den som avser att vidta en åtgärd som kan förutsätta en detaljplan att få ett formellt besked om huruvida kommunen avser att inleda en planläggning eller inte (5 kap. 2–5 § PBL).

¹⁷ Se prop. 1985/86:1 s. 611.

¹⁸ Se prop. 2020/21:131 s. 53.

År 2021 förtydligades den privata aktörens roll och möjlighet att initiera och påverka ett planarbete. Syftet med reformen var att möjliggöra snabbare planprocesser genom ökad förutsägbarhet och att den privata aktören ska kunna påbörja arbetet att ta fram planeringsunderlag innan kommunen har möjlighet att påbörja planläggningen.¹⁹ Ett förtydligande som genomfördes innebar bl.a. att det av 5 kap. 8 § plan- och bygglagen framgår att det planeringsunderlag som behöver finnas i arbetet med att ta fram en detaljplan får tas fram av kommunen eller av annan.

Planeringsbesked

Under arbetet med att ta fram en detaljplan har kommunen möjlighet att begära ett planeringsbesked från länsstyrelsen (5 kap. 10 a § PBL). Om kommunen avser att göra detta innan samrådsförfarandet enligt 5 kap. 11–17 §§ plan- och bygglagen är avslutat, ska den ge berörda aktörer tillfälle att yttra sig. Detta inkluderar lantmäterimyndigheten, berörda kommuner, relevanta myndigheter, sammanslutningar samt enskilda med väsentligt intresse i frågan (5 kap. 10 b § PBL).

En kommun som, innan samråd enligt 5 kap. 11–17 §§ är klart, avser att begära ett planeringsbesked i fråga om en åtgärd som kommunen avser att planera genom ett utökat planförfarande enligt 5 kap. 7 § plan- och bygglagen ska kungöra detta. Den ska innehålla information om vilken fråga begäran avser, vilket område som berörs, om åtgärden avviker från översiktsplanen, var underlaget finns tillgängligt samt hur och inom vilken tid synpunkter kan lämnas, minst tre veckor (5 kap. 10 c § PBL). Kungörandet ska ske enligt lagen om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m.

Kommunen är skyldig att redovisa de synpunkter som inkommit genom planeringsförfarande eller samrådsförfarandet samt lämna kommentarer till dessa (5 kap. 10 d § PBL).

När en fullständig begäran inkommit ska länsstyrelsen, om kommunen begär det, lämna ett planeringsbesked. I beskedet ska länsstyrelsen bedöma om den planerade åtgärden har sådan innebörd som avses i 11 kap. 10 § andra stycket. Planeringsbeskedet får förenas med villkor och ska lämnas inom sex veckor, om inte längre tid krävs

¹⁹ Se prop. 2020/21:131.

med hänsyn till ärendets omfattning eller andra särskilda omständigheter (5 kap. 10 f § PBL).

Samråd och kungörelse av förslag till detaljplan

När ett detaljplaneförslag har tagits fram ska detta bli föremål för samråd och granskning. Samrådet syftar dels till att hjälpa kommunen att få ett så bra beslutsunderlag som möjligt, dels till att ge de som är berörda av planen insyn och en möjlighet att påverka (5 kap. 6 och 12 §§ PBL). Enligt 5 kap. 7 § första stycket plan- och bygglagen finns det krav om ett utökat planförfarande om förslaget till detaljplan inte är förenlig med översiktsplanen eller länsstyrelsens granskningsyttrande, är av betydande intresse för allmänheten eller i övrigt av stor betydelse, eller kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Vid framtagandet av ett förslag till detaljplan, är kommunen skyldig att samråda med ett antal aktörer. Dessa inkluderar länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten samt andra kommuner som berörs av planförslaget. Samråd ska även ske med kända sakägare, bostadsrätts-havare, hyresgäster och boende som påverkas av planens innehåll. Därtill ska organisationer som företräder hyresgäster involveras, särskilt om de har en förhandlingsordning för berörd fastighet eller är anslutna till en riksorganisation med verksamhet inom det aktuella området. Samråd bör också omfatta myndigheter, sammanslutningar och enskilda som har ett väsentligt intresse i planförslaget (5 kap. 11 § första stycket PBL).

Kommunen har dock möjlighet att avstå från samråd med vissa grupper, såsom boende och hyresgästorganisationer, om det är uppenbart att planförslaget saknar betydelse för dem (5 kap. 11 § andra stycket PBL). För samråd med alla förutom länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och de kommuner som berörs är det tillräckligt att kommunen ger dessa aktörer tillfälle att delta i processen (5 kap. 11 § tredje stycket PBL).

Inom ramen för detta samråd ska kommunen även genomföra en undersökning för att bedöma om genomförandet av detaljplanen kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Denna undersökning ska följa bestämmelserna i 6 kap. 6 § miljöbalken samt relevanta föreskrifter som regeringen har utfärdat (5 kap. 11 a § första stycket PBL).

Om planen medger ett ianspråktagande enligt 4 kap. 34 § andra stycket plan- och bygglagen, ska ytterligare hänsyn tas kriterier i miljöbedömningsförfordningen (5 kap. 11 a § andra stycket PBL).

Efter genomförd undersökning ska kommunen fatta ett särskilt beslut om huruvida planen medför betydande miljöpåverkan, i enlighet med 6 kap. 7 § miljöbalken. Dessa krav gäller dock inte om frågan redan är avgjord genom föreskrifter enligt 6 kap. 4 § miljöbalken eller om planen omfattas av undantag enligt 6 kap. 3 § andra stycket 1 miljöbalken (5 kap. 11 a § tredje och fjärde stycket PBL).

Om kommunen bedömer att detaljplanen medför betydande miljöpåverkan, behöver planförfarandet även uppfylla kraven på avgränsningssamråd enligt 6 kap. 9 och 10 §§ miljöbalken. I detta sammanhang begränsas samrådet med statliga myndigheter till länsstyrelsen, även om miljöbalken annars föreskriver bredare samråd (5 kap. 11 b § PBL).

Vid ett utökat planförfarande på grund av att detaljplanen exempelvis kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska kommunen samråda om det under minst tre veckor (5 kap. 11 c PBL).

Själva kungörelsen av en detaljplan ska anslås på kommunens anslagstavla och föras in i en ortstidning. Av kungörelsen ska det framgå

1. att kommunen har tagit fram ett förslag till att anta, ändra eller upphäva en detaljplan,
2. vilket område detaljplanen avser och planens huvudsakliga innehåll,
3. om förslaget avviker från översiktsplanen,
4. om genomförandet av planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan,
5. om samråd ska ske med ett annat land enligt 6 kap. 13 § miljöbalken,
6. när, var och på vilket sätt förslaget och det underlag som kommunen ska tillhandahålla enligt detta kapitel finns tillgängliga och hur lång samrådstiden är,
7. att den som vill lämna synpunkter på förslaget ska göra det under samrådstiden,
8. till vem synpunkter på förslaget ska lämnas, och

9. tid och plats för ett offentligt möte, om ett sådant möte kommer att anordnas.

Ett sådant kungörande ska ske enligt lagen om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m. (5 kap. 11 d § PBL).

Själva samrådsförfarandet som sådant har inte behandlats i någon större utsträckning i rättspraxis. I någon mening har relationen mellan samrådet enligt 5 kap. 11 § plan- och bygglagen och granskningen enligt 5 kap. 18 § plan- och bygglagen berörts. I en rättsprövning var frågan huruvida nytt samråd ska ske om detaljplaneförslaget i slutligt skick avviker från det förslag som har presenterats vid samrådet. I Regeringsrätten anförde sökandena bl.a. att bestämmelserna i dåvarande 5 kap. 20 § plan- och bygglagen inte följts, eftersom något nytt samråd inte ägt rum trots att det slutliga förslaget till stora delar var annorlunda jämfört med tidigare presenterade alternativ. Regeringsrätten, som inledningsvis erinrade om att syftet med samråd är att förbättra beslutsunderlaget och att ge möjlighet till insyn och påverkan, anförde att det således ligger i sakens natur att samrådet kan leda till betydande förändringar av det förslag som samrådet avser. Enbart den omständigheten att förslaget undergår sådana förändringar ska inte medföra att ett nytt samrådsförfarande inleds. Det är i stället meningen att de bestämmelser som reglerar den fortsatta planprocessen ska sörja för att det även under denna del av processen finns möjligheter till insyn och påverkan. Av särskilt intresse i sammanhanget är bestämmelsen i 5 kap. 27 § tredje stycket plan- och bygglagen (numera 5 kap. 25 §) som föreskriver att om förslaget ändras väsentligt efter granskningen ska ny granskning äga rum.²⁰

Granskning och kungörelse av förslag till detaljplan

När ett förslag till detaljplan har varit föremål för samråd och kommunen har bearbetat det med utgångspunkt i den information och de synpunkter som framkommit, ska planförslaget göras tillgängligt för granskning inför beslut om antagande. Det framgår inte uttryckligen av bestämmelserna, men samrådstiden avslutas i och med att granskningen av detaljplanen påbörjas. Granskningstiden ska vara minst två veckor, men den får göras kortare, om alla berörda är över-

²⁰ Se RÅ 1999 not. 298.

ens om det. Om planförslaget inte är förenlig med översiktsplanen eller länsstyrelsens granskningsyttrande eller är av betydande intresse för allmänheten eller i övrigt av stor betydelse ska granskningstiden vara minst tre veckor. Om planförslaget kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska tiden vara minst 30 dagar (5 kap. 18 § första och andra stycket PBL).

En underrättelse om att granskning detaljplan har initierats ska anslås på kommunens anslagstavla. Kravet om underrättelse i 5 kap. 19 § plan- och bygglagen motsvarar den som räknades upp ovan och som återfinns i 5 kap. 11 d § plan- och bygglagen förutom tionde punkten. Enligt 5 kap. 19 § 10 plan- och bygglagen framgår att den som inte senast under granskningstiden har lämnat någon skriftlig synpunkt på förslaget kan förlora rätten att överklaga ett beslut att anta planen.

Kommunen ska senast den dag då underrättelsen anslås på kommunens anslagstavla skicka ett meddelande om innehållet i underrättelsen till kända sakägare och bl.a. organisationer av hyresgäster som har avtal om förhandlingsordning och de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget. Om planförslaget exempelvis kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller inte överensstämmer med översiktsplanen ska samrådsredogörelse också skickas till länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och de kommuner som berörs (5 kap. 20 § PBL). Under granskningstiden ska kommunen hålla förslaget tillgängligt för alla som vill granska det (5 kap. 21 § PBL).

Efter granskningstiden ska kommunen göra ett granskningsutlåtande. Det ska innehålla

1. en sammanställning av de skriftliga synpunkter som har kommit in under granskningstiden,
2. en redovisning av kommunens förslag med anledning av synpunkterna, och
3. information om på vilket sätt allmänheten har beretts tillfälle att delta under planförfarandet (5 kap. 23 § PBL).

Kommunen ska så snart som möjligt anslå en underrättelse om var granskningsutlåtandet finns tillgängligt och skicka utlåtandet eller ett meddelande om var det finns tillgängligt till dem som inte har fått sina synpunkter tillgodosedda. Granskningsutlåtandet ska dels

finnas tillgängligt tillsammans med övriga handlingar i ärendet, dels hållas tillgängligt på kommunens webbplats under minst tre veckor (5 kap. 24 § PBL).

När detaljplanen har antagits ska kommunen på sin anslagstavla anslå en underrättelse med information om antagandet tillsammans med upplysningar om var beslutet finns tillgängligt och vad den som vill överklaga beslutet måste göra och under minst tre veckor hålla planen, planbeskrivningen, samrådsredogörelsen, granskningsutlåtandet och ett protokollsutdrag med beslutet tillgängliga på sin webbplats. Underrättelsen ska anslås och informationen göras tillgänglig samma dag som justeringen av det protokoll som innehåller beslutet tillkännages på kommunens anslagstavla (5 kap. 29 § PBL).

När en detaljplan har antagits är kommunen skyldig att informera ett antal aktörer. Meddelande ska skickas till länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten, berörda kommuner samt regionen om planering enligt 7 kap. plan- och bygglagen ska ske i länet. Dessutom ska ett meddelande skickas till bl.a. sakägarna, bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs, organisationer av hyresgäster och ideella organisationer som uppfyller kraven i 16 kap. 13–14 § miljöbalken. Detta gäller särskilt personer som under granskningstiden har lämnat skriftliga synpunkter som inte har tillgodosetts, eller som har rätt att överklaga på grund av att beslutet har gått emot sakägaren genom att förslaget ändrats efter granskningstiden (5 kap. 30 § PBL).

När beslutet att anta detaljplanen har fått laga kraft ska kommunen bl.a. anteckna på planhandlingarna det datum då planen fick laga kraft och inom två veckor skicka bl.a. planen, till exempelvis länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten (5 kap. 32 § PBL).

Om ett meddelande om underrättelse ska skickas till ett stort antal personer som inte är samfälligheter eller bostadsrättshavare om granskning av en detaljplan, ett granskningsutlåtande eller en detaljplan har antagits, och detta skulle medföra orimliga kostnader eller besvär, får kommunen avstå från att underrätta enskilda om att förslag till detaljplanen nu kan granskas (5 kap. 35 § första stycket 1 PBL). Om det rör granskningsutlåtande eller antagande av detaljplan får kommunen i stället för att skicka det, kungöra det genom att anslå det på kommunens anslagstavla och föra in det i en ortstidning, eller sprida ett informationsblad om kungörelsen till berörda boende (5 kap. 35 § första stycket 2 PBL).

Samråd och kungörelse vid strategisk miljöbedömning

En kommun som upprättar eller ändrar en detaljplan ska genomföra en strategisk miljöbedömning, om genomförandet av planen eller ändringen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (6 kap. 3 § första stycket MB). Den kommun som upprättar eller ändrar en detaljplan ska undersöka om genomförandet av planen, eller ändringen av densamma, kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (6 kap. 5 § första stycket MB och 3 § 1 MBF). Undersökningen innebär att kommunen identifierar relevanta omständigheter som talar för eller emot att en betydande miljöpåverkan kan antas. Om det inte redan i detta skede står klart att en strategisk miljöbedömning ska göras, ska samråd ske med berörda kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter med särskilt miljöansvar (6 kap. 6 § första stycket MB).

Det saknas bestämmelser om vilket underlag som ska finnas inför undersökningssamrådet. Inte heller SMB-direktivet innehåller några sådana bestämmelser. I både direktivet och miljöbedömningsförordningen finns det däremot kriterier för att bedöma om en detaljplan kan antas medföra betydande miljöpåverkan och dessa kriterier är den referens som underlaget behöver leva upp till för att processen ska leva upp de EU-rättsliga kraven (5 § MBF).²¹

I och med att det i vissa redan är avgjort om en detaljplan kan antas medföra betydande miljöpåverkan finns det inte någon anledning att genomföra ett undersökningssamråd (6 kap. 5 § 1 MB). För dessa fall bör det inte enligt förarbetena finnas någon skyldighet att identifiera omständigheter för och emot betydande miljöpåverkan, eller att motivera beslutet inom ramen för planförfarandet. Det kan då vara lämpligt att kommunen tydliggör i planbeskrivningen någon undersökning inte har gjorts.²²

Efter att undersökningen har genomförts ska kommunen fatta ett särskilt beslut om huruvida detaljplanen eller ändringen av en sådan plan kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. I beslutet ska de omständigheter som talar för respektive emot en sådan påverkan redovisas. Beslutet ska göras tillgängligt för allmänheten (6 kap. 7 § MB). Mark- och miljööverdomstolen har prövat om en kommuns argument för att en detaljplan inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan uppfyllde de krav som ställs på ett sådant

²¹ Se även Naturvårdsverkets allmänna råd om miljöbedömningar av planer och program (NFS 2009:1).

²² Se prop. 2016/17:200 s. 162.

beslut. Kommunen motiverade sitt beslut med att planförslaget överensstämde med gällande översiktsplan, inte bedömdes strida mot några kommunala eller nationella riktlinjer, lagar eller förordningar, inte berörde några områden som har erkänd skyddsstatus nationellt, inom Europeiska unionen eller internationellt samt att ett genomförande av detaljplanen inte bedömdes medföra en betydande påverkan på miljön, natur- och kulturvärden eller människors hälsa. Domstolen menade att planläggning av en tidigare deponi för känslig markanvändning som bostäder och förskola får anses vara en sådan omständighet som typiskt sett talar för att genomförandet av en detaljplan kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Domstolen bedömde att kommunens knapphändiga redovisning inte kunde anses vara tillräcklig för att uppfylla kraven i 4 kap. 33 b § PBL.²³

Om detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska kommunen samråda kring omfattningen och detaljeringsgraden i miljökonsekvensbeskrivningen genom ett avgränsningssamråd (6 kap. 9 § punkt 1 MB). Avgränsningssamrådet ska genomföras med de kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda av planen eller programmet (6 kap. 10 § MB).

Miljökonsekvensbeskrivningen ska tas fram så tidigt som möjligt i arbetet med förslaget till detaljplan. Den ska tillsammans med planförslaget göras tillgänglig för allmänheten samt för berörda kommuner och myndigheter. Dessa ska informeras om hur de kan ta del av materialet och hur samt inom vilken tid synpunkter kan lämnas. Tiden för att lämna synpunkter ska vara skälig (6 kap. 15 § MB).

Myndigheter och allmänhet ska få yttra sig i så god tid att det är möjligt att ta hänsyn till synpunkterna innan planen eller programmet antas eller läggs till grund för reglering. För att samrådet med allmänheten ska bli effektivt bör det inför samrådet lämnas information om vad syftet med samrådet är och vad det avser, inklusive myndighetens eller kommunens förslag till beslut, på vilket sätt man kan delta i samrådet och när, hur man kan få ta del av underlagsmaterial och under vilken tidperiod som synpunkter ska lämnas. Vilken tid som bör gälla för samrådet är inte reglerat. Hur lång tid som är rimlig varierar med planens komplexitet.²⁴

²³ Se MÖD 2024:11 och MÖD:s dom den 11 juli 2024 i mål nr P 1715-23.

²⁴ Se prop. 2003/14:116 s. 66.

När en plan eller ett program som omfattas av kravet på strategisk miljöbedömning har antagits, ska den ansvariga aktören informera allmänheten samt berörda myndigheter och kommuner om antagandet. Planen eller programmet, beslutet och den redovisning som avses i 6 kap. 16 § miljöbalken ska göras tillgängliga för dem (6 kap. 17 § MB).

Samråd och kungörelse vid gränsöverskridande miljöpåverkan

Enligt 5 § miljöbedömningsförordningen ska miljöeffekternas gränsöverskridande egenskaper beaktas vid undersökningen enligt 6 kap. 6 § miljöbalken. Vidare framgår det av 6 kap. 11 § 3 b miljöbalken att miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla uppgifter om miljöförhållandena i de områden som kan antas påverkas betydligt, vilket innebär att avgränsningen av påverkan inte får begränsas av nationella gränser. Det är således avgörande att identifiera samtliga områden som kan påverkas, oavsett om de ligger inom eller utanför Sveriges gränser.

För detaljplaner enligt plan- och bygglagen ska det i kungörelsen som föregår samrådet samt i underrättelsen inför granskningen framgå om samråd enligt 6 kap. 13 § miljöbalken ska ske med ett annat land, vilket regleras i 5 kap. 11 d § och 5 kap. 19 § plan- och bygglagen.

Enligt Naturvårdsverkets vägledning bör den s.k. utsatta parten informeras informellt i samband med avgränsningssamrådet, vilket möjliggör att synpunkter kan lämnas i ett tidigt skede och att intresse för deltagande i den strategiska miljöbedömningen kan uttryckas. Detta är enligt Naturvårdsverket i överensstämmelse med artikel 10.2 i protokollet om strategisk miljöbedömning (se vidare avsnitt 5.3.5) där det regleras att den formella underrättelsen ska innehålla ett utkast till plan eller program samt miljörapporten (miljökonsekvensbeskrivningen i det svenska genomförandet), inklusive information om den gränsöverskridande påverkan på miljön och hälsan som planen eller programmet kan medföra. Detta innebär att den formella underrättelsen inte kan ske förrän miljökonsekvensbeskrivningen i detaljplaneprocessen har tagits fram, varför underrättelsen vid avgränsningssamrådet är att betrakta som informell.²⁵

²⁵ Se UNECE:s vägledning Resource Manual to Support Application of the Protocol on Strategic Environmental Assessment, särskilt i punkt 106 på sida 90, samt i den förenklade versionen Simplified Resource Manual (UNECE).

När den strategiska miljökonsekvensbeskrivningen har färdigställts sker en formell underrättelse till den utsatta parten, som då ges möjlighet att yttra sig över både planen eller programmet och den tillhörande miljökonsekvensbeskrivningen.²⁶ Vid detaljplaneprocesser ska denna underrättelse enligt 2 kap. 4 a § plan- och byggförordningen ske i samband med kommunens samråd enligt 5 kap. 11 b § första stycket plan- och bygglagen. Det är länsstyrelsen som ska underrätta Naturvårdsverket om samråd med ett annat land krävs enligt 6 kap. 13 § miljöbalken.

När planen eller programmet har antagits översänder Naturvårdsverket den slutliga versionen tillsammans med den redovisning som avses i 6 kap. 16 § miljöbalken till de parter som deltagit i det gränsöverskridande samrådet.

Plangenomförandet regleras ofta i genomförandeavtal

För att genomföra en detaljplan ingår kommunen och planintressenten normalt sett olika typer av genomförandeavtal. Avtalet kallas för markanvisningsavtal om kommunen äger marken när exploateringen initieras. Om däremot planintressenten äger merparten av marken som ska bebyggas, kallas avtalet för exploateringsavtal (1 kap. 4 § PBL). Ett exploateringsavtal får avse ett åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att vidta eller finansiera åtgärder för anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser och av anläggningar för vattenförsörjning och avlopp samt andra åtgärder. Åtgärderna ska vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras (6 kap. 40 § PBL).

Bestämmelser om vad exploateringsavtal får och inte får innehålla finns i 6 kap. 39–42 §§ plan- och bygglagen. Bestämmelser om markanvisningar finns i lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar.

²⁶ Se <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/miljobalken/gransoverskridande-miljopaverkan-av-planer-och-program/> (besökt 2025-12-09).

Planavgift

Enligt 12 kap. 9 § plan- och bygglagen får byggnadsnämnden ta ut en planavgift för att täcka programkostnader och kostnader för andra åtgärder som behövs för att upprätta eller ändra detaljplaner eller områdesbestämmelser, om nämnden ger bygglov för nybyggnad eller ändring av en byggnad, och den fastighet som bygglovet avser har nytta av planen eller områdesbestämmelserna.

Bestämmelsen, som ger byggnadsnämnden en rätt att ta ut en planavgift är öppet formulerad. Formuleringen medför att det inte finns några begränsningar avseende vilka program- respektive plankostnader som kommunen får täcka genom avgiften. Programkostnader hänförs till planens programskede, där idéer arbetas fram till illustrationer eller program som förankras politiskt. Kostnader för åtgärder som behövs för att upprätta eller ändra planer hänförs till planarbetets andra skede, detaljplaneskedet. De kostnader som uppkommer i planarbetets detaljplaneskede är enligt förarbetena till lagen sådana kostnader som erfordras för att upprätta själva planförslagen eller förslagen till planändring. Det handlar om kostnader för att upprätta formella planhandlingar och för att föra fram planförslagen till antagande. I förarbetena listas även exempel på moment i planarbetet såsom administration, personal- och kontorskostnader, grundundersökning, mätning, kartframställning, annan projektering, samråd och utställning.²⁷

Utgångspunkten är att planavgiften ska finansiera kommunens arbete med att ta fram detaljplaner rent generellt, inte enskilda detaljplaner. Avgiften relateras därför till kommunens kostnader för arbete med detaljplaner i allmänhet och inte till just den detaljplan som är tillämplig i det bygglovsärende där avgiften tas ut. Det innebär i praktiken att planavgift får tas ut flera gånger av samma byggherre, på samma fastighet och inom samma detaljplan.²⁸ Detta kan också vara rimligt när olika byggrätter nyttjas.

Planavgift får bara tas ut om den fastighet som bygglovet avser har nytta av planen. I förarbetena till lagen anges att kravet på nytta av planen som regel torde vara uppfyllt om bygglov lämnas för ny-, om eller tillbyggnad.²⁹ En utgångspunkt är att en fastighet anses ha

²⁷ Se prop. 1985/86:1 s. 797.

²⁸ Se HD:s dom den 21 oktober i mål nr P 7559-21, MÖD:s dom den 17 november 2021 i mål nr P 5630-20 och MÖD:s dom den 17 november 2021 i mål nr P 2169-20.

²⁹ Se prop. 1985/86:1 s. 797.

nytta av planen varje gång bygglov beviljas. Det innebär att planavgift får tas ut även om det tidigare har beviljats bygglov på samma fastighet med stöd av samma detaljplan och att planavgift då togs ut. Det krävs inte att byggherren faktiskt utför den åtgärd som bygglovet beviljas för, för att nyttokravet ska vara uppfyllt.³⁰

En planavgift får inte överstiga kommunens genomsnittliga kostnad för den typ av besked, beslut eller handläggning som avgiften avser (12 kap. 10 § PBL). Grunderna för hur avgifterna ska beräknas ska anges i en taxa som beslutas av kommunfullmäktige. När taxan tas fram ska kommunen tillämpa självkostnadsprincipen och likställighetsprincipen.³¹

Självkostnadsprincipen innebär att kommunens totala intäkter från avgifter för en viss tjänst som kommunen erbjuder inte får överstiga kommunens kostnader för tjänsten. Kostnaderna i det enskilda fallet saknar betydelse. Det innebär att kommunens totala intäkter från planavgifter inte får överskrida kommunens totala kostnader för arbete med detaljplanläggning. Kostnaderna för att ta fram en enskild detaljplan har ingen betydelse.³² När planavgift tas ut i ett enskilt ärende om bygglov ska byggnadsnämnden beräkna avgiften utifrån taxan. Nämnden får inte beakta omständigheter som inte beskrivs i taxan eller räkna på ett annat sätt än vad som anges där. Planavgiften måste alltså ha stöd i taxan. Enligt rättspraxis får byggnadsnämnden dock ta ut en lägre planavgift av en byggherre som själv finansierat delar av planarbetet. Nedsättning sker då med motsvarande belopp som byggherren bidragit med.³³ I en dom från Högsta domstolen bedömde domstolen att byggnadsnämnden hade gjort rätt när de tillämpade den taxa som gällde när bygglovet beviljades. Enligt domstolen låg detta väl i linje med den allmänna förvaltningsrättsliga grundsatsen att en förvaltningsmyndighet vid prövningen av ett ärende normalt ska tillämpa de förvaltningsrättsliga föreskrifter som gäller när prövningen sker.³⁴

Likställighetsprincipen innebär att kommunmedlemmar i samma situation ska behandlas lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Lika avgift ska utgå för lika prestation och kommunmedlemmar

³⁰ Se HD:s dom den 21 oktober 2022 i mål nr P 7559-21.

³¹ Se prop. 1985/86:1 s. 797.

³² Se <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/roller-och-ansvar/byggnadsnamnden/byggnadsnamndens-avgifter/planavgift/> (besökt 2025-11-14).

³³ Se RÅ 1997 ref. 66.

³⁴ Se HD:s dom den 21 oktober 2022 i mål nr P 7559-21.

som befinner sig i samma situation ska betala lika avgift. Bygglovs-sökande som i relevanta hänseenden befinner sig i samma situation ska betala samma avgift. Omvänt följer det av principen att bygglovs-sökande som befinner sig i olika situationer normalt ska betala olika avgifter.³⁵ Det är möjligt att ta ut olika stor planavgift baserat på typ av åtgärd. Till exempel kan en lägre avgift tas vid bygglov för enklare åtgärder, som plank, och högre avgift för nybyggnad av ett flerbostadshus. Detta är rimligt eftersom nyttan med detaljplanläggning skiftar beroende på hur omfattande och kostsam åtgärd som utförs.³⁶

Av 12 kap. 11 § plan- och bygglagen framgår att en avgift ska betalas av den som är sökande eller har gjort anmälan i det ärende som beskedet, beslutet eller handläggningen avser. Avgiften får tas ut i förskott.

Ett beslut att ta ut planavgift får överklagas till länsstyrelsen (13 kap. 3 § PBL).

Antagande och överprövning av en detaljplan

En detaljplan ska antas av kommunfullmäktige, men fullmäktige får uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta en plan som inte är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt (5 kap. 27 § PBL). Efter antagandet ska kommunen skicka ett meddelande om detta till länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och andra berörda (5 kap. 29 § PBL).

Länsstyrelsens överprövning av detaljplaner och områdesbestäm- melser regleras i 11 kap. 10 och 11 §§ plan- och bygglagen och inne- bär i huvudsak att när länsstyrelsen har fått ett meddelande om att en kommun beslutat att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, ska länsstyrelsen inom tre veckor besluta om den ska överpröva kommu- nens beslut eller inte.

Länsstyrelsen ska vidare upphäva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan i dess helhet om

- ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,
- frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt,

³⁵ Se prop. 2016/17:171 s. 303 och HD:s dom den 21 oktober 2022 i mål nr P 7559-21.

³⁶ Se <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/roller-och-ansvar/byggnadsnamnden/byggnadsnamndens-avgifter/planavgift/> (besökt 2025-11-14).

- en miljökvalitetsnorm inte följs,
- strandskydd upphävs i strid med gällande bestämmelser, eller
- en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Länsstyrelsens beslut att helt eller i en viss del upphäva kommunens beslut om detaljplan får överklagas hos regeringen (13 kap. 5 § PBL).

Kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser får även överklagas till mark- och miljödomstolen (13 kap. 2 a § PBL).

8.3.9 Miljöbalken

Inledning

Flera bestämmelser i miljöbalken är tillämpliga vid planläggning i detaljplan eller områdesbestämmelser. Detta gäller exempelvis bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken och bestämmelserna om miljöbedömningar i 6 kap. miljöbalken samt i förordningar som är meddelade med stöd av bemyndiganden i respektive kapitel. I plan- och bygglagen finns inga hänvisningar till bestämmelserna om områdesskydd och artskydd i 7 och 8 kap. miljöbalken. De blir dock aktuella indirekt genom kraven bl.a. i 2 kap. plan- och bygglagen.

I detta avsnitt redogör vi för bestämmelserna i 5, 6, 7 och 8 kap. miljöbalken på en övergripande nivå.

Miljökvalitet

Bestämmelser om miljökvalitet finns i 5 kap. miljöbalken. En del av dessa bestämmelser handlar om miljökvalitetsnormer. Bestämmelserna om miljökvalitet och miljökvalitetsnormer infördes i svensk rätt i samband med införandet av miljöbalken 1999.

Med termen miljökvalitetsnormer avses sådana föreskrifter för vissa geografiska områden eller för hela landet om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt som behövs för att varaktigt skydda

människors hälsa eller miljön eller för att avhjälpa skador på eller olägenheter för människors hälsa eller miljön (5 kap. 1 § MB).

Av 5 kap. 3 § miljöbalken framgår att myndigheter och kommuner ska ansvara för att miljökvalitetsnormer följs. Enligt 5 kap. 4 § miljöbalken får en myndighet eller en kommun inte tillåta att en verksamhet eller åtgärd påbörjas eller ändras om detta, trots åtgärder för att minska föroreningar eller störningar från andra verksamheter, ger upphov till en sådan ökad förorening eller störning som innebär att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt eller som har en sådan betydelse att det äventyrar möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljökvalitetsnorm.

Enligt 2 kap. 10 § plan- och bygglagen ska miljökvalitetsnormerna i 5 kap. miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. miljöbalken följas vid planläggning och i andra ärenden enligt lagen. Länsstyrelsen ska överpröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om beslutet kan antas innebära att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs (11 kap. 10 § andra stycket PBL).

Miljöbedömningar

Vid planläggning, beslut om program och vid beslut om verksamheter och åtgärder enligt miljöbalken ska en miljöbedömning göras om genomförandet av planläggningen, programmet, verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Bestämmelser om detta finns i 6 kap. miljöbalken.

Syftet med en miljöbedömning är att integrera miljöaspekter i planering och beslutsfattande så att en hållbar utveckling främjas (6 kap. 1 § MB). Vid planläggning ska en strategisk miljöbedömning tas fram om planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (6 kap. 3 § MB).

Undersökning av om genomförandet av en detaljplan kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska ske på det sätt som anges i 6 kap. 6 § miljöbalken. Av 5 kap. 11 a § plan- och bygglagen framgår att inom ramen för ett samråd enligt 5 kap. 11 § plan- och bygglagen om ett program enligt 5 kap. 10 § plan- och bygglagen eller ett planförslag ska kommunen undersöka om genomförandet av detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Undersökningen

ska ske på det sätt som anges i 6 kap. 6 § miljöbalken och föreskrifter som regeringen har meddelat i anslutning till den bestämmelsen. Efter kommunens undersökning av om genomförandet av en detaljplan kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska frågan avgöras i ett särskilt beslut på det sätt och med det innehåll som anges i 6 kap. 7 § första och andra styckena miljöbalken.

Om genomförandet av detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska kommunen inom ramen för ett samråd enligt 5 kap. 11 § plan- och bygglagen om ett planförslag även uppfylla kraven på avgränsningssamråd i 6 kap. 9 och 10 §§ miljöbalken (5 kap. 11 b § PBL).

Av 6 kap. 4 § miljöbalken framgår att regeringen får meddela föreskrifter om att vissa slag av planer och program ska eller inte ska antas medföra en betydande miljöpåverkan. Om fråga är om en sådan förskriven plan anses frågan om betydande miljöpåverkan redan vara avgjord i föreskrifterna och behöver således inte prövas igen av byggnadsnämnden.

Föreskrifter om att vissa slag av detaljplaner ska eller inte ska antas medföra en betydande miljöpåverkan finns i 2 kap. 4 b–5 §§ plan- och byggförordningen. I dessa bestämmelser anges bl.a. att vissa av de åtgärder som framgår av 4 kap. 2 § första stycket 3 a plan- och bygglagen under vissa omständigheter inte ska antas medföra en betydande miljöpåverkan. Vidare framgår att kommunen vid sin bedömning av om en detaljplan, som medger att planområdet får tas i anspråk på ett sådant sätt som avses i 4 kap. 34 § andra stycket plan- och bygglagen, medför en betydande miljöpåverkan, ska ta hänsyn till vissa bestämmelser i miljöbedömningsförordningen.

Bestämmelser om områdesskydd

I 7 kap. miljöbalken finns bestämmelser om skydd av vissa områden.

Kapitlet inleds med en regel som kräver hänsyn och varsamhet när allemansrätten utövas (7 kap. 1 § MB). Därefter följer en rad bestämmelser om nationalparker, naturreservat, kulturresevat, naturminne, biotopskyddsområde, växt- och djurskyddsområde, strandskydd samt marinvetenskaplig forskning (7 kap. 2–18 h §§ och 23 § MB). I kapitlet regleras också miljöskyddsområde och vattenskyddsområde (7 kap. 19–22 §§ MB). Kapitlet innehåller också allmänna regler om interi-

mistiska förbud (7 kap. 24 § MB) samt om intresseprövningen vid områdesskydd i allmänhet (7 kap. 25 § MB) och vid dispens (7 kap. 26 § MB). I 7 kap. 27–29 b §§ miljöbalken finns bestämmelser om bl.a. s.k. särskilda skydds- och bevarandeområden. Bestämmelserna har införts som en del i genomförandet av kraven i art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet. Syftet med bestämmelserna är att skydda arter och livsmiljöer som förekommer i ett europeiskt ekologiskt sammanhängande nät av områden (Natura 2000). Kapitlet avslutas med en allmän bestämmelse om ordningsföreskrifter (7 kap. 30 § MB).

Alla beslutade Natura 2000 områden har status av riksintresse enligt 4 kap. miljöbalken vilket får betydelse för beslut om användning av mark- och vatten som påverkar Natura 2000-områden på ett betydande sätt. Alla åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område kräver ett särskilt Natura 2000-tillstånd. Till en sådan ansökan ska det finnas en miljökonsekvensbeskrivning. Tillstånd får endast lämnas om skada eller betydande störning inte uppkommer i en bedömning av åtgärden tillsammans med andra pågående eller planerade åtgärder. Under särskilda förutsättningar kan regeringen lämna sin tillåtelse till att tillstånd lämnas trots en bedömning om att åtgärden medför skada eller en betydande störning.

Närmare bestämmelser om tillämpningen av 7 kap. miljöbalken finns i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. I förordningen återfinns bl.a. allmänna regler om förfarandet i ärenden enligt 7 kap. miljöbalken.

Kommunerna ska tillämpa 3 och 4 kap. 1–8 §§ miljöbalken vid planläggning enligt plan- och bygglagen och i ärenden om bygg- och rivningslov samt förhandsbesked. Detta innebär att skyddet för Natura 2000-områden ska beaktas vid beslut enligt plan- och bygglagen. Även miljöbalkens bestämmelser om strandskydd ska tillämpas vid upphävande av strandskydd inom detaljplan (4 kap. 17 och 17 a § PBL).

Bestämmelser om skydd för biologisk mångfald

Bestämmelserna om skydd för biologisk mångfald i 8 kap. miljöbalken avser både vilda djurarter och vilda växter. Bestämmelserna kan ses som ett komplement till bl.a. jakt- och fiskelagstiftningen och innebär ett genomförande av art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet i svensk rätt.

Bestämmelserna i 8 kap. miljöbalken innehåller inte några direkt tillämpliga materiella bestämmelser om artskydd utan bemyndigar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela olika föreskrifter om artskydd. Det närmare artskyddet regleras i artskyddsförordningen (2007:845). Bestämmelserna i artskyddsförordningen har nära samband med bestämmelserna om skyddade områden i 7 kap. 27–29 §§ miljöbalken och kan ses som en precisering av hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken i detta hänseende.

Artskyddsförordningens fridlysningsbestämmelser innebär ett förbud mot att genomföra vissa åtgärder. Kommunen behöver därför kunna säkerställa att detaljplanen är förenlig med artskyddsförordningen för att inte riskera att planen i ett senare skede inte kan genomföras. Miljöbalken gäller parallellt med plan- och bygglagen. Prövningen av markens lämplighet utifrån 2 kap. plan- och bygglagen och prövning enligt miljöbalken är olika processer. Detta innebär att även en lagakraftvunnen detaljplan kan komma i konflikt med artskyddsförordningen om det vid genomförandet av detaljplanen visar sig förekomma fridlysta arter som påverkas negativt av planen. En detaljplan ger således i sig ingen rätt att vidta några åtgärder i strid med bestämmelserna om artskydd. Det finns mot denna bakgrund inte något formellt krav på att en dispensprövning som behövs enligt artskyddsförordningen ska ha utförts innan beslut om att anta detaljplan fattas. Vid planläggning ska dock bebyggelse och byggnadsverk utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till bland annat naturvärdena på platsen (2 kap. 6 § PBL).

8.3.10 Historisk tillbakablick

Generell tillbakablick

Bebyggelse- och markanvändningsplanering har en mycket gammal tradition i Sverige. Redan under medeltiden fanns regler för hur marken skulle användas och husen byggas. Utvecklingen under 1900-talet med en stark urbanisering, allt effektivare metoder att exploatera naturtillgångarna, industrialiseringen och stor välbefinningsökning ledde till ett behov av att få tätorterna ordnade och att hushålla med mark och vatten. Detta har succesivt kommit till uttryck i lagstiftningen.

Den första egentliga planlagstiftningen i Sverige kom med 1874 års byggnadsstadga. Den hade som ett av sina huvudsyften att motverka riskerna för brand och underlätta bekämpandet av bränder. Genom 1907 års stadsplanelag fick planerna det rättsliga stöd som tidigare saknats. Stadsplanerna skulle fastställas av kungen eller regeringen, men kungen fick inte avvika från planen utan kommunens medgivande. Detta var upprinnelsen till det som nu kallas det kommunala planmonopolet. För att mer detaljerat kunna styra hur byggnadskvarter, gator och allmän platsmark skulle användas reformerades stadsplanelagen 1931. Det blev då möjligt att med mer detaljerade bestämmelser styra hur byggnader skulle se ut. Regeringen fick dessutom möjlighet att under vissa villkor fastställa en stadsplan mot stadens vilja. Ett stort steg mot ännu större kommunalt inflytande togs när formerna för en social bostadspolitik lades fast i riksdagen under 1940-talet. Genom 1947 års byggnadslag gjordes väsentliga förändringar i förhållandet mellan samhällets och den enskildes markägares befogenheter. De nya bestämmelserna innebar att kommunerna kunde bestämma var och när planer skulle upprättas och vad de skulle innehålla. Avsikten var att se till att kommunerna kunde styra nya bostäder till de mest lämpade platserna. Härigenom stärktes det kommunala planmonopolet. Det var dock fortfarande regeringen som skulle fastställa de kommunala planerna. Viktiga nyheter i 1947 års byggnadslag var också de översiktliga s.k. planinstituten, det vill säga generalplaner för städer och tätorter samt regionplaner för områden som omfattade flera kommuner. År 1960 tillkom en ny byggnadsstadga. Genom denna flyttades ansvaret för att upprätta byggnadsplaner från markägare/byggherre till kommunerna. På så sätt infördes i praktiken ett mer fullständigt kommunalt planmonopol. Den äldre plan- och bygglagen (1987:10) trädde i kraft den 1 juli 1987. Till skillnad ifrån tidigare lagstiftning var plan- och bygglagen inriktad på planeringsprocessen där byggande och förändring av mark- och vattenanvändningens många intressen skulle samordnas och konflikter lösas i ett tidigt skede. Lagstiftningen innehöll flera avvägningssmögjligheter, men grundsynen var oftast att det var ett sektoriellt intresse som i första hand ska tillgodoses. I och med den nya lagen skedde också en decentralisering som innebar att ansvarsfördelningen förtydligades mellan stat, kommun och övriga parter. Lagen medgav en vidgad sakägarkrets och ett förbättrat medborgarinflytande som skulle leda till mer underbyggda beslutsunderlag och till exem-

pel ge de som var berörda av innehållet i en detaljplan rätt att invända emot innehållet i planen vid två olika tillfällen i processen. Den som hade haft synpunkter vid något av dessa tillfällen hade rätt att överklaga detaljplanen.

De tidigare planinstrumenten generalplan, stadsplan och byggnadsplan ersattes av översiktsplan och detaljplan. Planbestämmelserna anpassades efter den aktuella planens behov, genom möjlighet till varierad lovplikt och införande av skydds- och varsamhetsbestämmelser. Detaljplanen fick en genomförandetid, som gav fastighetsägaren en rätt till den användning som angavs i planen. En detaljplan fick laga kraft tre veckor efter antagande om den inte överklagades.

I den nya lagen infördes också dagens metod för att beräkna planavgift, utifrån en av kommunfullmäktige antagen taxa.³⁷ Innan dess reglerades kostnadsfördelningen för arbetet med en byggnadsplan direkt i lag. Kostnaden för upprättande och ändring av byggnadsplaner skulle då i ett första led bäras av kommunen (111 § BL). Därefter kunde kommunen kräva att de markägare som hade avsevärd nytta av planen skulle betala kommunen för den del av kostnaden som svarade mot deras del av planområdets areal.

Den 2 maj 2011 trädde nuvarande plan- och bygglag i kraft som ett resultat av ett stort antal utredningar. Den nya lagen ersatte i sin helhet den äldre plan- och bygglagen och lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. Avsikten var att förenkla plan- och byggprocessen samtidigt som kontrollen av byggandet åter skärptes. Nya bestämmelser som innebar att man ska ta hänsyn till både miljö- och klimataspekter när man planerar och bygger infördes. Hänsyn skulle också tas till förutsättningarna för elektroniska kommunikationer. Översiktsplanens strategiska funktion stärktes liksom kravet på aktualitetsprövning varje mandatperiod. En möjlighet att begära planbesked av kommunen infördes och möjligheterna till enkelt planförfarande utvidgades, medan kravet på att en detaljplan måste föregås av program slopades.

För att undvika dubbla förfaranden infördes bestämmelser om samordning av handläggning av vissa ärenden enligt plan- och bygglagen och andra lagar t.ex. lagen om byggande av järnväg.

³⁷ Se prop. 1985/86:1 s. 796.

Bestämmelserna om planavgift ändrades från att fastighetsägaren behövde ha nytta av planen för att denne skulle betala planavgift, till att fastigheten som sådan behöver ha nytta av planen.³⁸

Sedan den nya plan- och bygglagen infördes 2011 har flera ändringar genomförts. Vi fokuserar på några av de större ändringarna kopplade till planläggning i detaljplan.

År 2015 trädde nya regler i kraft som innebar en begränsning av detaljplanekravet samtidigt som det enkla förfarandet för framtagande av detaljplan blev standard. Fler planer skulle kunna antas av kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden. Det infördes också ett enkelt förfarande för att upphäva detaljplaner och att förlänga genomförandetiden. Även bestämmelser om vad som får regleras i ett s.k. exploateringsavtal infördes.³⁹

År 2017 infördes en ny möjlighet för kommunen att under arbetet med att ta fram en detaljplan kunna begära ett planeringsbesked från länsstyrelsen i de frågor som staten råder över.⁴⁰

Särskild tillbakablick avseende regleringen om miljöbedömning av planer

Plan- och bygglagen har innehållit regler om miljöbedömningar även innan miljöbalken trädde i kraft. Enligt 5 kap. 18 § i den äldre plan- och bygglagen stadgades att en miljökonsekvensbeskrivning enligt 5 kap. naturresurslagen skulle upprättas om en detaljplan medgav en användning av mark eller av byggnader eller andra anläggningar som innebar en betydande påverkan på miljön, hälsan eller hushållningen med naturresurser. Dessa krav fanns kvar i plan- och bygglagen även efter det att miljöbalken trädde i kraft. Enligt 5 kap. 18 § i den äldre plan- och bygglagen skulle en miljökonsekvensbeskrivning upprättas, om detaljplanen medgav en användning av mark eller av byggnader eller andra anläggningar som innebär en betydande påverkan på miljön, hälsan eller hushållningen med mark och vatten och andra resurser. Miljökonsekvensbeskrivningen skulle möjliggöra en samlad bedömning av en planerad anläggnings, verksamhets eller åtgärds inverkan på miljön, hälsan och hushållningen med mark och vatten och andra resurser. Enligt förarbetena skulle miljökonsekvensbeskriv-

³⁸ Se prop. 2009/10:170 s. 501.

³⁹ Se prop. 2013/14:126.

⁴⁰ Se prop. 2016/17:151.

ningar för planer så långt möjligt fylla samma funktion som en miljökonsekvensbeskrivning enligt miljöbalken för verksamheter och åtgärder.⁴¹

Införandet av en tydligare separat miljöbedömningsprocess för planer och program kom i samband med att SMB-direktivet genomfördes i svensk rätt, vilket ägde rum i början av 2000-talet genom propositionen *Miljöbedömningar av planer och program*⁴². Bestämmelserna genomfördes dock i miljöbalken och endast upplysningsbestämmelser infördes i plan- och bygglagen. Ändringarna i miljöbalken syftade bl.a. till att bedömningar av miljökonsekvenser skulle komma in tidigare i samhällsplaneringen, vilket i sin tur skulle underlätta miljöbedömningarna av de verksamheter och åtgärder som skulle genomföras enligt planer eller program. För att undvika tveksamheter om vilka regler som skulle tillämpas ansåg regeringen att det var lämpligt att i andra lagar såsom exempelvis plan- och bygglagen införa regler som tydligt klargjorde att även 6 kap. miljöbalken skulle tillämpas. De nya krav som infördes till följd av SMB-direktivet var enligt regeringen inte menade att innebära att två olika miljökonsekvensbeskrivningar skulle upprättas. I stället kunde tillämpningen av plan- och bygglagens och miljöbalkens bestämmelser samordnas. Plan- och bygglagens sedan tidigare gällande krav på en miljökonsekvensbeskrivning vid upprättande av en detaljplan kunde enligt regeringen lämpligen behandlas i ett sammanhang med miljöbalkens krav så att kraven i båda lagarna uppfylldes i en och samma beskrivning. Enligt förarbetena var det därmed naturligt att kommunen t.ex. samordnade det samråd som ska ske om miljökonsekvensbeskrivningen enligt miljöbalken och det samråd om planförslaget som ska ske enligt plan- och bygglagen.⁴³

Nästa steg togs i propositionen *En enklare plan- och bygglag*⁴⁴. Då föreslogs att den tidigare generella hänvisningen till miljöbalkens bestämmelser om miljöbedömningar skulle ersättas av mer precisa bestämmelser med tydliga anvisningar om när bestämmelserna i miljöbalken skulle tillämpas vid planläggning. Regeringen ansåg då också att det var mer ändamålsenligt att det i plan- och bygglagen tydligt angavs hur miljöbedömningar ska integreras i planprocessen – i stället

⁴¹ Se prop. 1998/98:90 s. 165.

⁴² Se prop. 2003/04:116.

⁴³ Se prop. 2003/04:116 s. 47 och 48.

⁴⁴ Se prop. 2009/10:170.

för att hänvisa till reglerna i miljöbalken.⁴⁵ Sådana bestämmelser infördes i 4 kap. 34 § och 5 kap. 11 § plan- och bygglagen från 2011.

När miljöbalkens bestämmelser om miljöbedömningar reviderades 2017 genom propositionen *Miljöbedömningar*⁴⁶ föreslogs följdändringar i plan- och bygglagen (4 kap. 33 b och 34 §§, 5 kap. 11, 18 §§ PBL). Ändringarna syftade till att säkerställa att samrådsförfarandet i planprocessen även uppfyller kraven på strategiska miljöbedömningar enligt miljöbalken. Regeringen upprepade tidigare förarbetsuttalanden att det är mest ändamålsenligt om det i författningstext i plan- och bygglagen närmare anges hur miljöbedömningsprocessen ska integreras i planprocessen. På så vis skulle det säkerställas att miljöbedömningen, när en sådan krävs, blir en förutsättning för att planen ska kunna antas. En stor fördel med en sådan lösning, enligt regeringen, var att det inte behöver uppstå parallella processer. Bestämmelser som tydliggjorde när och hur miljöbedömningen av planer enligt plan- och bygglagen ska ske infördes.⁴⁷

För att undvika att kommunen behöver genomföra två parallella samrådsprocesser enligt dels plan- och bygglagen, dels miljöbalken, infördes ett krav på att samrådet enligt plan- och bygglagen också ska uppfylla kraven för det så kallade undersökningssamrådet enligt miljöbalken. Sedan tidigare gällde att samrådet enligt plan- och bygglagen även skulle motsvara ett avgränsningssamråd enligt miljöbalken. Det nya förtydligandet innebar därför att kommunen, inom ramen för plan- och bygglagens samrådsförfarande, skulle genomföra två miljöbedömningssamråd: först ett som uppfyller kraven för undersökningssamråd, och därefter ett som uppfyller kraven för avgränsningssamråd. I förarbetena hänvisades till förarbetsuttalanden från den äldre plan- och bygglagens tid, i vilka det angavs att ett samråd enligt plan- och bygglagen kan delas upp i flera steg. Samrådets omfattning och inriktning kan därmed anpassas efter vad som behöver behandlas i varje enskilt skede av processen.⁴⁸

I förarbetena angavs också i vilket skede av planprocessen som samrådet om miljökonsekvensbeskrivningen bör ske. Det konstaterades att samrådet enligt plan- och bygglagen bör ske i ett skede av planprocessen när beslutsunderlag, inklusive en miljökonsekvensbeskrivning, ingår men inte är slutligt beslutad. Eftersom miljökon-

⁴⁵ Se prop. 2009/10:170 s. 244 och 245.

⁴⁶ Se prop. 2016/17:200.

⁴⁷ Se prop. 2016/17:200 s. 160 och 161.

⁴⁸ Se prop. 2016/17:200 s. 161 och prop. 1985/86:1 s. 136.

sekvensbeskrivningen ofta inte är framtagen till samrådet om planförslaget bedömdes detta samråd inte uppfylla kraven i SMB- och MBK-direktivet. Däremot bedömdes den efterföljande granskningen kunna uppfylla kraven, förutsatt att granskningen pågår i minst 30 dagar.⁴⁹

I propositionen *En utvecklad översiktsplanering*⁵⁰ föreslogs förändringar avseende regleringen om miljöbedömningar av översiktsplaner i 3 kap. 6 b, 9, 9 a och 18 §§ plan- och bygglagen. I samband med detta genomfördes motsvarande förändringar i reglerna om detaljplaneläggning i 4 kap. 33 b och 34 §§, 5 kap. 11 a, 11 b, 18 a, 18 b och 25 §§ plan- och bygglagen. Ändringarna, som trädde i kraft 2020, syftade till att förtydliga integreringen av den strategiska miljöbedömningen i plan- och bygglagen. Regeringen framhöll att det av bestämmelserna i plan- och bygglagen uttryckligen bör framgå vilka moment som ingår i den strategiska miljöbedömningen. Regeringen hänvisade till tidigare förarbetsuttalanden i vilka konstaterades att genomförandet av SMB-direktivet i plan- och bygglagen hade inneburit att förfarandet enligt direktivet integrerats i det befintliga planförfarandet och att det hade varit lämpligt att införa regler som klargör att även 6 kap. miljöbalken ska tillämpas och när. Regeringen hänvisade också till betänkandet *En utvecklad översiktsplanering* som betonade att avsikten varit att det ska vara möjligt att utläsa av plan- och bygglagens bestämmelser vilka moment som ingår i en miljöbedömning, utan att behöva förkunskaper om miljöbalkens bestämmelser.⁵¹ Regeringen bedömde att den då gällande regleringen i plan- och bygglagen kunde vara svår att förstå och att de bestämmelser som utredningen föreslagit borde vara lättare att ta till sig när det gäller vilka moment som ingår i miljöbedömningen.⁵²

I förarbetena angavs också när undersöknings- och avgränsningssamrådet borde genomföras. Regeringen ansåg att undersöknings- och avgränsningssamrådet normalt bör ske i ett tidigt skede av samrådsfasen, dvs. innan kommunen har sammanställt ett planförslag och genomfört den förhandsremiss som normalt avslutar samrådet. Att undersöknings- och avgränsningssamrådet knyts till plansamrådet hindrade således inte att dessa samråd kunde ske redan innan planförslagets inriktning och utformning lagts fast. Därför ansåg

⁴⁹ Se prop. 2016/17:200 s. 163.

⁵⁰ Se prop. 2019/20:52.

⁵¹ Se prop. 2019/20:52 s. 66 och SOU 2018:46 del 1, s. 182.

⁵² Se prop. 2019/20:52 s. 66 och 67.

regeringen att det borde framgå av plan- och bygglagen när avgränsnings- och undersökningssamrådet ska äga rum, samt att det ska framgå att beslutet om betydande miljöpåverkan ska fattas under plansamrådet, helst tidigt i processen. I och med att samrådet om planförslaget ska redovisa förslagets innebörd, skälen för förslaget och förslagets konsekvenser bör ett utkast till miljökonsekvensbeskrivning ingå i samrådsunderlaget om planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Detta möjliggör att allmänheten och berörda miljöorganisationer kan lämna synpunkter även på miljökonsekvensbeskrivningen när den förhandsremiss som normalt avslutar samrådet äger rum. Samtidigt framgick det av förarbetena att om kommunen bedömer att en strategisk miljöbedömning behöver genomföras innan ett undersökningssamråd har ägt rum behöver ett sådant samråd inte genomföras. Kommunen kan då i stället genomföra avgränsningssamrådet direkt enligt 6 kap. 6 § första stycket 2 miljöbalken.⁵³

Slutligen har regleringen om miljöbedömningar vid planläggning enligt plan- och bygglagen ändrats 2021 genom förslag i propositionen *Genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen*⁵⁴. Dessa förslag var en följd av det pågående överträdelseärende som EU-kommissionen fortsatt driver mot Sverige avseende ett bristfälligt genomförande av MKB-direktivet. I propositionen hanterades de delar som avser plan- och bygglagen.⁵⁵ Kommissionen fokuserar i överträdelseärendet på det grundläggande kravet att vissa s.k. projekt enligt MKB-direktivets bilaga 1 och 2 ska genomgå en formell miljöbedömningsprocess. För sådana projekt som faller under bilaga 2 till direktivet ska medlemsstaterna pröva om det går att anta att en betydande miljöpåverkan. I Sverige sker detta genom ett undersökningssamråd. Majoriteten av dessa projekt regleras i miljöbalken, men i vissa fall prövas dessa projekt enligt andra lagar och så även enligt plan- och bygglagen. I och med att vissa beslut om detaljplaner faller under MKB-direktivet krävs det att vissa formella steg tas i planprocessen för att det slutliga beslutet ska leva upp till direktivets krav. I och med att de krav som ställs vid en strategisk miljöbedömning inte är lika långtgående och i vissa delar skiljer sig från de som ställs vid en specifik miljöbedömningen behövde plan- och bygglagen och plan- och byggförordningen kompletteras med nya bestämmelser för att

⁵³ Se prop. 2019/20:52 s. 68–70.

⁵⁴ Se prop. 2020/21:174.

⁵⁵ Se prop. 2020/21:174 s. 29–31.

detaljplaneprocessen för ett sådant projekt ska leva upp till MKB-direktivets krav.⁵⁶ Sådana bestämmelser fördes in i 4 kap. 2, 33 b och 34 §§ samt 5 kap. 11 a, 11 d, 13, 18 och 19 §§ plan- och bygglagen.

8.4 Internationell utblick

I det här kapitlet beskriver vi de lagar och övriga krav på utredningar som i relation till planläggning finns i Danmark, Finland, Nederländerna och Tyskland.

Vi har i arbetet med beskrivningen utgått från den information som finns om ländernas regelverk på ansvarig myndighets hemsida, men också från beskrivningar i olika rapporter, vägledningar och litteratur på området.

8.4.1 Danmark

Inledning

Användningen av mark- och vissa vattenområden regleras i planlagen (planloven) från 2017. Lagens syfte är att säkerställa en sammanhållen planering, medverka till att förena de samhällsintressen som har betydelse för markanvändningen och bidra till ett nationellt miljöskydd. Vidare är lagens syfte att skapa goda förutsättningar för tillväxt och utveckling i hela landet samt säkerställa att samhällsutvecklingen kan ske på ett långsiktigt hållbart sätt med hänsyn till människors levnadsvillkor, bevarande av djur- och växtliv och ett ökat ekonomiskt välbefinnande.

Den danska lagstiftningen har sin grund i 1974 års land- och regionplanlag (Lands-og regionplanloven) som var den första nationella lagstiftningen avseende fysisk planering i Danmark. Tanken var inte att det skulle finnas en nationell plan utan i stället skulle de s.k. amtsrådena fastställa regionplaner för de olika amtskommunerna. Regionplanerna skulle sedan gemensamt ge uttryck för "landsplanen". De statliga intressena skulle tillvaratas genom att miljöministern godkände regionplanerna och fastställde nationella riktlinjer för regionplanläggning, s.k. landsplansdirektiv. Den nationella planläggningen

⁵⁶ Se prop. 2020/21:174 s. 42–51.

skulle även offentliggöras genom årliga landsplansredogörelser. I planlagen finns denna systematik kvar.⁵⁷

Planeringen för användningen av mark- och vattenområden

Danmark har tre nationella planinstrument med syfte att säkerställa att planeringen på den kommunala nivån är förenlig med nationella intressen.

1. Översikt över nationella intressen i kommunplanläggningen (Oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen),
2. Nationella planredogörelser (Landsplanredegørelser), och
3. Nationella plandirektiv (Landsplandirektiv).

De fem övergripande nationella intressena preciseras och fastställs i ett dokument, *Översikt över nationella intressen i den kommunala planeringen*, som beslutas av landsbygdsministern. I dokumentet sammanfattas de nationella hänsyn som staten tar i kommunernas planering. I dokumentet beskrivs även vilka statliga sektorsmyndigheter som bedriver tillsyn över att de kommunala planinstrumenten är förenliga med de nationella intressena. Därutöver tillhandahåller Plan- och Landdistriktsstyrelsen en GIS-karta som ger en geografisk överblick av de olika riksintressena.

En nationell planredogörelse (Landsplanredegørelse) beskriver ramarna för kommunernas planarbete och förutsättningarna för att på kommunal nivå genomföra regeringens nationella planering. Planredogörelsen är inte juridiskt bindande utan ett strategiskt och visionärt dokument.

Nationella plandirektiv (Landsplandirektiv) är förordningar eller cirkulär genom vilka landsbygdsministern kan fastställa bindande ramar för innehållet i den kommunala planeringen. Nationella plandirektiv är bindande för kommunerna och innebär att staten helt eller delvis tar över kommunens planering.⁵⁸ Direktiven kan omfatta såväl hela landet som ett särskilt geografiskt utpekade område.⁵⁹ Av det skälet varierar omfattningen på direktiven beroende på vad de

⁵⁷ Se <https://www.retsinformation.dk/eli/mt/1996/187> (besökt 2025-10-13).

⁵⁸ Se Boverket, Internationell förstudie av nationella anspråk i fysisk planering, rapport 2020:29, s. 40.

⁵⁹ Se <https://www.planinfo.dk/landsplanlaegning/landsplandirektiver> (besökt 2025-02-13).

avser. Det finns t.ex. direktiv avseende placering av mobilmaster som gäller nationellt och direktiv avseende specifika projekt som avser högspänningsledningar. En översikt över samtliga gällande direktiv finns på Plan- och Landdistriktstyrelsens hemsida.⁶⁰

På kommunal nivå finns ett antal kommunala planinstrument varav de viktigaste är kommunplaner och plantillägg (Kommuneplaner och kommuneplantillæg) som motsvarar översiktsplaner fast med bindande verkan samt lokalplaner som motsvarar detaljplaner. Innehållet i de kommunala planinstrumenten ska vara förenliga med de nationella intressena. Om så inte är fallet finns en s.k. statlig invändningsrätt som innebär att respektive ansvarig sektorsmyndighet har en skyldighet att invända mot planförslaget inom de frister som fastställs i planlagen. En sådan invändning motsvarar ett veto. Om en sådan invändning framställs av en ansvarig sektorsmyndighet får kommunen inte slutligt anta planen innan nödvändiga ändringar har gjorts av planförslaget och sektorsmyndigheten inte längre invänder mot antagandet. Om frågan är av mindre betydelse behöver staten inte ingripa. Tidsfristen för en invändning avseende exempelvis en lokalplan är vanligtvis minst åtta veckor. Fristen kan dock i det enskilda fallet bestämmas till som minst två veckor om det är fråga om en lokalplan av mindre betydelse.

Plan- och Landdistriktstyrelsen tillhandahåller ett rikstäckande digitalt register för fysisk planering i Danmark på en särskild webbplats (plandata.dk). Webbplatsen innehåller information om planer som lämnats in till staten och säkerställer att planeringsdata är entydiga och digitalt tillgängliga för alla. Syftet med webbplatsen är att säkerställa enkel tillgång till kommunernas planer, men också att underlätta för kommunernas arbete genom att göra det enklare att lämna in planer till staten.⁶¹

Samrådsprocessen vid planläggning i lokalplan

Ett förslag till lokalplan ska offentliggöras för allmänheten genom en granskning. Som huvudregel ska granskningstiden bestämmas till minst åtta veckor. Granskningstiden kan dock för vissa förslag bestämmas till minst fyra veckor. Om förslaget är av mindre betydelse

⁶⁰ Se <https://www.planinfo.dk/landsplanlaegning/landsplandirektiver> (besökt 2025-02-17).

⁶¹ Se <https://www.plandata.dk/om-plandatadk-og-dets-opbygning> (besökt 2025-08-29).

kan granskningstiden bestämmas till minst två veckor (§ 24 planloven).

I samband med offentliggörandet ska en skriftlig underrättelse om förslaget skickas till ägarna och brukarna av fastigheter inom planområdet samt andra som kommunen bedömer att förslaget har väsentlig betydelse för. Därutöver ska även en underrättelse skickas till lokala föreningar och klagoberättigade rikstäckande föreningar som på förhand skriftligen har anmält att de vill bli underrättade om planförslag. Underrättelsen ska innehålla en upplysning om granskningstiden. Miljöministern, myndigheter och grannkommuner kan under granskningstiden lägga sitt veto (indsigelse) mot ett förslag till lokalplan för frågor som de har att bevaka. Vetot innebär att planen inte kan antas innan enighet uppnås i frågan. Om parterna inte kan komma överens kan de lyfta frågan till miljöministern för avgörande. Efter granskningstiden kan kommunalstyrelsen anta lokalplanen, om inga veton har inkommit.

En antagen lokalplan ska offentliggöras inom åtta veckor från det att kommunstyrelsen beslutat om förslaget annars förfaller planen (§ 32 planloven).

Krav på utredningar

Precis som i Sverige beror kravet på utredningar vid planläggning på omständigheterna i det enskilda fallet. Några specifika utredningskrav framgår inte direkt av planlagen, men det förekommer vissa förtydliganden i s.k. bekendtgørelser som tas fram av ansvarigt departement. En bekendtgørelse har samma rättsverkan som en lag.

Ett exempel på bekendtgørelse är att om planområdet ligger inom 500 meter från en sevesoverksamhet (risikovirksomhed) ska förslaget innehålla utredning avseende risker (se bekendtgørelse om planläggning omkring risikovirksomheder). När det gäller bestämmelser om skydd för arter framgår även kravet på utredningar av planhabitatbekendtgørelsen (Se bekendtgørelse om administration af planloven i forbindelse med internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter).

Övriga krav på utredningar följer indirekt av planlagens bestämmelser. Dessa krav tar sig uttryck i att en lokalplan t.ex. inte får strida mot bevarandeplaner för Natura 2000 eller åtgärdsprogram

som har sin grund i ramvattendirektivet (§ 11 planlagen). Vilka närmare utredningar som krävs och omfattningen av dessa är dock inte reglerat i författning utan, precis som i Sverige, görs den bedömningen av den myndighet som är ansvarig för projektet vilket innebär att det är kommunen som svarar för utredningar vad gäller framtagande av lokalplaner. Vilka utredningar som ska tas fram avgörs således från fall till fall beroende på omständigheterna.

Lokalplaner kan överklagas till planklagonämnden. Brister i utredningar eller om utredningar inte har genomförts kan leda till att planen upphävs. Ett sådant exempel är brister i utredningar avseende förekomsten av skyddade arter så som fladdermöss.⁶²

Finansiering av planläggning

Danmark har ett annat system än det svenska när det gäller finansiering av planläggning. Det är i huvudsak kommunens uppgift att ta fram en lokalplan. Kommunen kan dock i vissa fall på begäran av en markägare ingå ett exploateringsavtal med markägaren för områden med lokalplan, för betalning av vissa tillägg.

I 5 a kap. planloven finns bestämmelser om avtal om utbyggnad av infrastruktur och betalning för vissa tillägg till lokalplaner och lokalplaner. Av bestämmelserna framgår att exploateringsavtal bl.a. kan ingås i syfte att uppnå högre kvalitet eller standard på den planerade infrastrukturen i ett område eller för att tidigarelägga lokalplanering (5 a kap. 21 b § planloven).

8.4.2 Finland

Inledning

I Finland är lagen om områdesanvändning (752/2023) och bygglagen (751/2023) de viktigaste styrmedlen för markanvändning. Lagarna var tidigare en del av markanvändnings- och bygglagen (132/1999) men i och med att en ny bygglag trädde i kraft den 1 januari 2025 flyttades de bestämmelser som gäller byggande, och namnet på den återstående delen av lagen ändrades till lagen om områdesanvändning. Ett utkast till en ny lag om områdesanvändning färdigställdes under

⁶² Se t.ex. Planklagonämndens avgörande den 29 april 2022, dnr 20/05576.

hösten 2024 och var på remiss under våren 2025. Målet uppges vara att lämna en proposition under hösten 2025. Utkastet till ny lag om områdesanvändning innehåller bestämmelser om riksomfattande mål för områdesanvändningen, planläggningssystemet och havsplaneringen. De pågående reformerna är en fortsättning på en totalreform av markanvändnings- och bygglagen som inleddes 2018. Målet med den nya lagstiftningen är bl.a. att främja en smidig planläggning, en god livsmiljö, städernas och kommunernas tillväxt, regionernas livskraft, företagens konkurrenskraft och Finlands attraktionskraft som investeringsobjekt.⁶³

Planeringen för användning av mark- och vattenområden

I systemet för planering av markanvändningen ingår utöver riksomfattande mål även landskapsplaner, generalplaner och detaljplaner. Markanvändningen påverkas också genom olika slags regionala och kommunala strategier samt genom kommunens markpolitik och byggnadsordning. Alla planer är juridiskt bindande.

*Samrådsprocessen vid planläggning i detaljplan*⁶⁴

Den myndighet som ansvarar för en plan ska se till att miljökonsekvenserna av planen utreds och bedöms i tillräcklig utsträckning under beredningen, om genomförandet av planen kan ha betydande miljökonsekvenser. Samrådsprocessen är en del av miljöbedömningen. Med miljöbedömning avses bedömning av miljökonsekvenserna av en plan eller ett program inklusive utarbetande av en miljörapport, ordnande av samråd, beaktande av miljörapporten och resultaten av samråden i beslutsprocessen och information om beslutet. För vissa planer och program ska det alltid göras en miljöbedömning. Dessutom ska en miljöbedömning göras om det utifrån en behovsprövning bedöms vara nödvändigt.

Miljöbedömningen av en plan eller ett program inleds när programmet eller planen börjar beredas. I den miljörapport som tas fram över bedömningen beskrivs eventuella betydande miljökonsekvenser

⁶³ Se <https://ym.fi/sv/-/bygglagen-och-de-andringar-som-gjorts-i-den-trader-i-kraft-vid-ingangen-av-aret> (besökt 2025-03-10).

⁶⁴ Se <https://www.ymparisto.fi/sv/medverka/miljokonsekvensbedomning/bedomning-av-miljokonsekvenserna-av-planer-och-program-smb/miljobedomning> (besökt 2025-10-15).

av planen eller programmet. När beredningen inleds informeras det om detta. Allmänheten ska ges möjlighet att få information och framföra åsikter om utgångspunkterna och målen för planen eller programmet och miljörapporten samt om beredningen.

Utkastet till plan eller program och miljörapporten blir i regel färdiga samtidigt. I miljörapporten läggs det fram uppgifter om planen eller programmet och de alternativ som har granskats samt bedömningar av miljökonsekvenserna. Allmänheten ska ges möjlighet att bekanta sig med utkastet till plan eller program och miljörapporten och framföra sin åsikt om dem. Den myndighet som ansvarar för planen eller programmet begär ett utlåtande av åtminstone närings-, trafik- och miljöcentralen, och vid behov även av kommunala hälso- och miljömyndigheter eller andra myndigheter. Beträffande mycket omfattande eller mycket betydande planer och program begär myndigheten utlåtanden även av miljöministeriet och social- och hälsovårdsministeriet.

Om en plan eller ett program har konsekvenser för en annan stats territorium, informeras den berörda staten om bedömningen under miljöbedömningens gång och det förs förhandlingar med staten. Den myndighet som ansvarar för planen eller programmet informerar slutligen om att planen eller programmet har godkänts.

Av beslutet om godkännande eller av den färdiga planen eller det färdiga programmet ska det framgå hur miljörapporten och de synpunkter och utlåtanden som har inkommit under beredningen av planen och programmet har beaktats. Dessutom ska det anges hur dessa har påverkat innehållet och valet av alternativ.

Beslutet att godkänna planen eller programmet sänds till Närings-, trafik- och miljöcentralen samt till de kommunala myndigheter och till andra myndigheter med vilka det har förts förhandlingar eller från vilka utlåtanden har inhämtats i samband med att planen eller programmet utarbetades. Både beslutet om godkännande och själva planen eller programmet ska hållas tillgängliga.

Den myndighet som ansvarar för planen eller programmet ska även se till att miljökonsekvenserna av genomförandet följs upp i syfte att förebygga och minska negativa miljökonsekvenser.

Krav på utredningar

När planer utarbetas ska de baseras på tillräckliga undersökningar och utredningar. Miljökonsekvenserna, inklusive de samhällsekonomiska, sociala, kulturella och övriga konsekvenserna av planen ska utredas i nödvändig omfattning. Utredningarna ska omfatta hela det geografiska område där planen kan tänkas ha väsentliga konsekvenser vilket framgår av 9 och 10 §§ i lagen markanvändnings- och bygglagen (132/1999). Den som utarbetar en plan ska vara behörig för uppdraget. Närmare bestämmelser om behörigheten utfärdas genom förordning.

Finansiering av planläggning

Om en detaljplan eller en ändring av planen i huvudsak är påkallad av ett enskilt intresse och har utarbetats på initiativ av markägaren eller markinnehavaren, har kommunen rätt att av denne uppbära kostnaderna för utarbetandet och behandlingen av planen i enlighet 59 § i markanvändnings- och bygglagen (132/1999). Om en generalplan som gäller stränder i huvudsak utarbetas för att reglera fritidsbebyggelse, kan högst hälften av kostnaderna för utarbetandet av generalplanen uppbäras hos markägarna i förhållande till den nytta de har av planen. Kommunen godkänner principerna för avgiften och sättet och tidpunkten för uppbörden av avgiften särskilt för varje planområde vilket framgår av 76 § i markanvändnings- och bygglagen (132/1999).

8.4.3 Nederländerna

Inledning

I Nederländerna regleras användningen av mark- och vattenområden i miljö- och planlagen (Omgevingswet) som fastställer ramarna för hur mark- och vattenanvändning ska planeras och genomföras. Miljö- och planlagen trädde i kraft den 1 januari 2024 och innebär att 26 regelverk har samlats till en gemensam lag som reglerar all fysisk planering inklusive tillståndsprövning av miljöfarliga verksamheter.

Nederländerna är indelade i tolv provinser och 342 kommuner samt 21 vattendistrikt. Syftet med den nya lagen är att samla och

förenkla regelverket för nationell, regional, provinsial och kommunal planering samt miljöskydd. Som exempel hade vissa kommuner över 100 olika planer för markanvändning. Enligt den nya lagen får en kommun enbart ha en plan som gäller för hela kommunen.

Planeringen för användning av mark- och vattenområden

Enligt miljö- och planlagen ska statliga myndigheter, provinser och kommuner ta fram en gemensam plan för användningen av mark- och vattenområden (Omgevingsvisie) i Nederländerna och som därefter är styrande för de planer och program som tas fram på regional och kommunal nivå.

På nationell nivå finns det ett nationellt regelverk avseende genomförandet av den nationella lagstiftningen (Omgevingsregeling) som fastställer vad som får regleras på provinsial respektive statlig nivå. De nationella reglerna kan handla om exempelvis digitalisering, tekniska egenskapskrav för byggnader, vad en tillståndsansökan ska innehålla, tillsyn och nationell övervakning av utsläpp till luft. En kommunal plan får vare sig lägga till nya krav eller på annat sätt stå i strid med beslut eller regelverk som är meddelade på nationell eller regional nivå (art. 2.11 miljö- och planlagen). Regelverket gör det möjligt att från nationell nivå styra den kommunala planeringen.

Nederländerna består, som nämnts ovan, av tolv provinser. Provinserna utvecklar strategiska planer och samordnar regionala intressen avseende användning av mark- och vattenområden. Frågor om infrastruktur regleras vanligtvis på provinsial nivå då dessa ofta berör flera kommuner.

På kommunal nivå regleras användningen av mark- och vatten i s.k. miljöplaner (Omgevingsplan) (art. 2.4 miljö- och planlagen). Dessa är juridiskt bindande. Vad en miljöplan närmare ska innehålla regleras i fyra rättsakter (exempelvis i beslut om livsmiljökvallité [Besluit kwaliteit leefomgeving]) som fastställer vissa krav på hur de kommunala planerna ska tas fram och vad de ska innehålla.

I miljöplanen får kommunen reglera exempelvis luftkvallité, buller, vibrationer, jord och lukt. Det kan ske genom krav på tillståndsprovning eller genom generella regler. Kommunerna får dock inte reglera gränser för emissioner. Detta då kommunerna inte ansvarar för sådan reglering. Eftersom kommunerna saknar rådighet över

nationell infrastruktur får de inte heller reglera exempelvis bullernivåer som är acceptabla från större vägar i miljöplanen.

De flesta verksamheter och åtgärder som påverkar miljön kräver antingen en anmälan eller ett miljö- och plantillstånd (Omgevingsvergunning). Tillstånd krävs för åtgärder och verksamheter som påverkar miljön, byggnationer, renoveringsåtgärder, avverkningar av träd, anläggande av vägar m.m.⁶⁵ Vilka åtgärder och verksamheter som kräver anmälan respektive tillstånd skiljer sig åt mellan olika kommuner. En verksamhet eller åtgärd som riskerar att påverka ett Natura 2000-område är alltid tillståndspliktig.

För att undersöka om en verksamhet eller åtgärd kräver tillstånd är det möjligt att besöka en digital plattform (Omgevingsloket) där kommunala, provinsiella och regionala regelverk är samlade. På plattformen kan en verksamhetsutövare även anmäla eller ansöka om tillstånd. På plattformen går det att ansöka om bygglov, men också få information om vilka nationella och lokala regler som gäller för en viss plats.⁶⁶

Samrådsprocessen vid planläggning på kommunal nivå

Processen för att ändra en miljöplan börjar med ett utkast till beslut. I detta beslut specificerar kommunen de ändringar som den vill göra. Ett förslag till miljöplan ska offentliggöras för allmänheten genom en granskning. Som huvudregel ska granskningstiden bestämmas till minst fyra veckor (art. 23.4 miljö- och planlagen), om inte granskningen har uppfyllts på något annat sätt enligt artikel 8 i Århuskonventionen. Allmänheten ges möjlighet att granska utkastet till beslut och möjlighet att lämna in ett yttrande (zienswijze). Möjligheter för allmänheten att lämna synpunkter på förslaget ges digitalt. I detta yttrande kan allmänheten framföra sina synpunkter på förslaget. När kommunen tar fram det slutgiltiga beslutet måste de bemöta de yttranden som har kommit in. Kommunen behöver då förklara om de håller med inkomna yttranden eller inte. Den som inte håller med om kommunens svar kan lämna in en invändning till domstol.

⁶⁵ Se <https://business.gov.nl/regulation/environment-and-planning-permit/> (besökt 2025-02-28).

⁶⁶ Se <https://www.government.nl/topics/environment-and-planning-act/the-environment-and-planning-portal> (besökt 2025-08-29).

Krav på utredningar

Med den nya miljö- och planlagen får kommunerna en plan som omfattar hela kommunen. Det nya planverktyget täcker hela den fysiska miljön, medan den tidigare planen fokuserade på specifika bestämmelser för ett visst område. Tidigare kunde en kommun ha ett hundratal planer för olika avgränsade områden. Det tidigare planverktyget har ersatts med ett nytt planverktyg, miljöplan eller omgevingsplan, som inte bara omfattar bestämmelser om markanvändning utan även innehåller omfattande miljöregler. Kommunerna har fram till år 2032 på sig att ersätta alla befintliga planer med den nya miljöplanen.

Miljöplanen innehåller bestämmelser om hur kommunen vill utveckla och skydda sin fysiska livsmiljö. Miljöplanen innehåller inte bara bestämmelser för markanvändning utan även lokala bestämmelser om exempelvis buller och markkvalitet. Miljöplanen innehåller också bestämmelser om byggnader, infrastruktur, vatten, mark, luft, landskap, natur, kulturarv och världsarv.

Finansiering av planläggning

I Nederländerna har kommunerna ett övergripande ansvar för både planläggning och finansiering av planläggning. Kommunerna tar fram översiktlig planering för markanvändningen i den egna kommunen, men förvärvar också mark som kommunen utvecklar för olika ändamål och säljer vidare. Enligt den nya miljö- och planlagen har kommunen endast en plan som omfattar hela kommunen. Nederländerna har dock ett system för kostnadstäckning vid planläggning. Systemet innebär att kommunen i samband med en områdesutveckling i efterhand kan kräva att initiativtagaren betalar för kostnaderna för investeringar i offentliga anläggningar. Det kan t.ex. gälla byggande av gatubelysning, vägar, avlopp eller grönområden, men också marksanering. Eftersom initiativtagaren drar nytta av uppförandet av anläggningarna anses det således motiverat att denne ersätter kommunen för de uppkomna kostnaderna.

8.4.4 Tyskland

Som en federation är Tyskland en union av delvis självstyrande delstater vilka är förenade under den centrala förbundsregeringen. Tysklands administration utgör på så sätt en tre-nivåstruktur, bestående av den federala nivån, delstatsnivån och den kommunala nivån.

På federal nivå fastställer förbundet (Bund) de grundläggande målen och principerna för planläggning i Tyskland, med särskilt fokus på sektoriell planering och offentliga investeringar ur ett nationellt och regionalt strukturpolitiskt perspektiv. Den federala planlagstiftningen Raumordnungsgesetz (ROG) fastställer villkor, uppgifter och riktlinjer för delstats och regional planläggning. En central aspekt av den federala planeringen är att formulera vägledande principer och handlingsplaner för utveckling i samverkan med delstaterna.

Framtagande av federala planer har blivit alltmer ovanligt och i praktiken begränsar sig förbundsregeringen till att utarbeta och genomföra allmänna principer. Dessa riktlinjer och principer är bindande för delstaterna, men är generellt formulerade för att ge delstaterna stort utrymme i sin planläggning. Ett undantag är att den federala regeringen har nyttjat möjligheten att skapa strategier för samordning över delstatsgränser, och planer för den exklusiva ekonomiska zonen i Nordsjön och Östersjön. Ansvaret för den federala planläggningen ligger hos förbundsministeriet för transport och digital infrastruktur. Delstaterna har befogenhet att avvika från federala planeringsföreskrifter i sin lagstiftning, särskilt när det gäller processuella bestämmelser för territoriell planering.

Planläggning i Tyskland är på så sätt i huvudsak en delstatlig uppgift. Delstaterna ansvarar för omfattande och bindande planeringsåtgärder inom sina respektive områden, vilket också är bindande för underordnade myndigheter, såsom kommuner. Den regionala planeringen organiseras olika beroende på delstat. Sammanlagt finns 83 organisatoriska enheter i Tyskland som arbetar med (del)statlig planering: en federal planeringsmyndighet, 14 delstatliga planeringsavdelningar och 68 regionala planeringsinstitutioner. För att säkerställa att samordning mellan delstaterna och federala myndigheter sker finns ett lagkrav på att det ska finnas en kommitté för samordning av planering mellan nämnda myndigheter (Ministerkonferenz für Raumordnung, 24 § ROG).

Planeringen för användning av mark- och vattenområden

Det federala ministeriet för transport, byggnation och stadsutveckling (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) upprättar, i samråd med berörda federala ministerier, en fysisk planeringsplan för den exklusiva ekonomiska zonen. Ministeriet kan även upprätta transnationella planeringsåtgärder inom ramen för den federala transportinfrastrukturplaneringen (17.2 § ROG). Syftet med sådana planeringsåtgärder är att hantera översvämningar och skapa lokaliseringsförutsättningar för hamnar och flygplatser.

Vid framtagandet av federala planer ska relevanta offentliga organ ges möjlighet att delta. Planerna offentliggörs via myndighetens webbplats och i officiella kungörelser (18 § ROG). Federala planeringsplaner publiceras även i den federala officiella tidningen.

Om en planeringsåtgärd på regional nivå avviker från de federala planeringsmålen ska detta prövas av relevant myndighet utifrån planeringens omfattning och betydelse. Om en avvikelse beviljas inom ramen för en annan beslutsprocess ska samråd ske med det federala ministeriet för bostäder, stadsutveckling och byggande (19 § ROG).

Planläggning sker som utgångspunkt i regionala planer, en delstatlig plan och en eller flera regionala planer. Planerna syftar till att samordna markanvändning (1.1 § ROG). Planeringen utgår från principen om hållbar utveckling, där sociala och ekonomiska behov balanseras mot ekologiska hänsynstaganden för att uppnå en varaktig och jämlik rumslig ordning (1.2 § ROG). Förenklat går det att säga att planerna innehåller olika nivåer av rättsligt bindande element. Planerna ska bl.a. innehålla förslag på bebyggelseutveckling som ska eftersträvas samt infrastrukturutveckling som ska säkras.

Samrådsprocessen vid planläggning på kommunal nivå

Den formella planprocessen inleds med att kommunen fattar beslut om att upprätta en plan, *Aufstellungsbeschluß*. Därefter informeras allmänheten om beslutet. För att pröva planens inverkan på miljö, natur och landskapsbild ska normalt en miljöutredning, *Umweltprüfung*, genomföras. I denna ska verkningar på omgivningen beskrivas och värderas.

Tidigt i planprocessen genomförs ett samråd, *Frühzeitige Beteiligung*, med myndigheter och allmänhet. Samrådet med myndig-

heter ska bl.a. klargöra vilka frågor som ska prövas och hur detaljerad miljöutredningen behöver vara. Samrådet med allmänheten sker vanligtvis på ett preliminärt utkast av planen. När och var samråd med allmänheten sker ska tillkännages i dagspressen. När planförslaget är färdigt ska det ställas ut offentligt under en månad innan kommunen kan anta planen.

Krav på utredningar

En Bebauungsplan, som är en byggnadsplan på kommunal nivå som enkelt översatt motsvarar den svenska detaljplanen, kan, beroende på innehållet i planen, klassificeras som antingen ”kvalificerad” (qualifiziert) eller ”enkel” (einfach). Oavsett typ måste kommunen i Bebauungsplan reglera de områden vars bebyggelse kräver skydd mot naturkrafter eller som orsakar externa påverkningar samt områden som ska användas för gruvdrift eller är förorenade (§ 9 BauGB). I Bebauungsplan kan kommunen också reglera grunderna för stadsbyggande i form av markanvändning, placering, typ och omfattning av byggnader och konstruktioner, tomtstorlek, lokalisering av infrastruktur, antal tillåtna bostäder i bostadshus, områden för hus bebyggda av sociala myndigheter, områden som ska bevaras eller inte får bebyggas på grund av risk för föroreningar (§ 9 BauGB). För att pröva planens inverkan på miljö, natur och landskapsbild ska normalt en miljöutredning, Umweltprüfung, genomföras. I denna ska verkningar på omgivningen beskrivas och värderas (§ 2 BauGB).

Finansiering av planläggning

Det är i regel kommunen som fattar beslut om att upprätta en plan. Det finns dock en form av projektbaserade planer som initieras av en byggherre. En projektbaserad plan består av en projekt- och infrastrukturplan som beskriver projektet, enligt vad som har överenskommits mellan byggherren och kommunen, en genomförandeplan på vilket bygglövet ska baseras och exploateringsavtal som sammanfattar alla överenskommelser mellan byggherren och kommunen. Avtalet kan innehålla mer detaljerade regleringar än vad som normalt är tillåtet i en detaljplan. En tidsgräns fastställs inom vilken byggherren ska färdigställa projektet enligt planen och avtalet. Exploaterings-

avtalet anger normalt vilka kostnader som byggherren kan förvänta sig, exempelvis för infrastruktur eller naturvårdsåtgärder. Kostnaden för planeringen bärs helt eller delvis av byggherren (§ 11 BauGB och § 12 BauGB).

8.5 Identifierade utmaningar

8.5.1 Inledning

Som vi har beskrivit i avsnitt 8.2 har vi i uppdrag att överväga om det offentligas behov av utredningar inom ramen för planprocessen kan begränsas och förtydligas, vilken krets samråd ska ske med, hur kun- görelseförfarandena ska utformas och vilken krets som ska få ett med- delande om beslut skickat till sig. Vi ska också analysera förslaget från Initiativet Bygg i tids reformagenda som rör incitament för kom- muner att korta ledtider för planprocesser och bedöma om en sådan ändring kan korta ledtiderna (förslag 16).

Att det finns ett behov av att korta den totala tiden för plan- och byggprocesserna framgår av våra utredningsdirektiv. För bygglovs- processen har den 1 december 2025 ett nytt regelverk trätt i kraft.⁶⁷ Mot bakgrund av detta och med hänsyn tagen till utformningen av vårt uppdrag i utredningsdirektiven avgränsar vi här vår översyn till processen för planläggning i detaljplan och områdesbestämmelser.

I det följande beskriver vi de utmaningar som vi har identifierat i förhållande till planläggning i detaljplan. I huvudsak gäller dock samma utmaningar i förhållande till planläggning i områdesbestämmelser.

8.5.2 Lång och resurskrävande detaljplaneprocess

Den första frågan som har uppkommit är hur lång tid detaljplane- processen tar. Vi kan konstatera att Boverkets årliga enkät till lan- dets kommuner inte innefattar frågor om detta. Myndigheten har således inte någon återkommande statistik om detta.

Olika mätningar av ledtiderna i detaljplaneprocessen har i stället gjorts av olika aktörer och med olika syften, urval och metoder. Nedan redovisar vi kortfattat tre av mätningarna.

⁶⁷ Se prop. 2024/25:169.

SKR:s undersökningar avseende planarbetet

Sveriges Kommuner och Regioner har vid fem tillfällen undersökt kommunernas arbete med planläggning av bostäder i detaljplan. Undersökningarna har bl.a. avsett hur många sådana planer som har antagits under de senaste två åren och hur många bostäder som har planlagts under de senaste två åren, samt hur lång tid planarbetet har tagit både från planuppdrag till antagande och från samrådsstart till antagande. För att få ett bra underlag har Sveriges Kommuner och Regioner valt att mätperioderna ska omfatta två år. Skälet för det är att det i många kommuner antas relativt få detaljplaner under ett år och att planläggningsaktiviteten kan variera mellan åren. Den senaste undersökningen, som redovisades 2024, avser perioden 2022–2023. Tidigare undersökningar har gjorts för åren 2014–2015, åren 2016–2017, åren 2018–2019 och för åren 2020–2021.

Sammantaget visar undersökningarna att den genomsnittliga tidsåtgången från samrådsstart till antagande av detaljplanen för alla kommuner var cirka 8 månader 2014–2015, med en marginell ökning till 8,6 månader 2016–2017. Fram till 2018–2019 ökade tidsåtgången med nästan två månader, och mellan 2018–2019 och 2022–2023 med drygt 3,5 månader. Utvecklingen av tidsåtgång för hela planprocessen (från planuppdrag till antagande) har utvecklats på liknande sätt, med små förändringar mellan de två första tidsperioderna, men desto större öknings från 2018–2019 och framåt. I den senaste undersökningen som avsåg åren 2022 och 2023 var mediantiden för planläggning i detaljplan för bostadsändamål 30 månader från planuppdrag till antagande och 14 månader från samrådsstart till antagande. Strax under hälften av de kommuner som svarade hade en mediantid från planuppdrag till antagande som var två år eller kortare. Den andel kommuner som angav längre handläggningstider än två år hade ökat sedan förra mätningen som avsåg perioden 2020 och 2021. Drygt hälften av kommunerna uppgav att de hade en mediantid från samrådsstart till antagande på under ett år.

En jämförelse av olika kommungrupper visade att den genomsnittliga tidsåtgången hade ökat mest och tidigast i storstäder och storstadsnära kommuner, som haft längst tid från samrådsstart till antagande under hela perioden. Den totala ökningen var drygt 8 månader (från drygt 11 till drygt 19 månader). I övriga kommungrupper påbörjades ökningen 2018–2019. Mindre städer med pendlingskom-

muner hade ökat sin tidsåtgång minst, med drygt 2,5 månader (från knappt 8 till 10,5 månader). Kommuner med underskott på bostäder hade längre genomsnittliga samråd-antagande-tider, och skillnaderna hade också ökat, från 2018–2019.

Sammanfattningsvis kunde Sveriges Kommuner och Regioner konstatera att antalet detaljplaner för bostadsändamål har minskat samtidigt som tidsåtgången för planläggningsarbetet under den tioårsperiod som undersökningarna har genomförts har ökat. Tiden för planläggning i detaljplan för bostadsändamål hade ökat med 14 månader när det gäller tiden från planuppdrag till antagande och med 6 månader när det gäller tiden från samrådsstart till antagande.

Enligt Sveriges Kommuner och Regioner beror minskningen i antalet detaljplaner för bostadsändamål på en allmän nedgång i byggbranschen och den allmänna konjunkturedgången. Samtidigt anger Sveriges Kommuner och Regioner att det finns en god beredskap i landet i stort med planlagda, icke utnyttjade byggrätter. När det gäller frågan om orsakerna bakom den ökande tidsåtgången för planläggningsarbetet anger Sveriges Kommuner och Regioner att dessa sannolikt är flera, men att frågan behöver analyseras vidare i efterföljande arbete. Enligt Sveriges Kommuner och Regioner bör kommunerna tillsammans med byggaktörer och andra intressenter i den fysiska planeringen kunna arbeta för att hitta bra processer. Samtidigt finns det mycket som staten kan göra för att effektivisera sin roll. Staten är en viktig planeringsaktör, och har i sina många roller ett stort inflytande över både effektivitet och tidsutdräkt när det gäller den fysiska planeringen.⁶⁸

Stadsbyggnadsbenchen

Stadsbyggnadsbenchen är ett samarbete mellan tio kommuner i Stockholms län: Botkyrka, Haninge, Huddinge, Järfälla, Nacka, Sollentuna, Stockholm, Södertälje, Täby och Upplands Väsby. Inom Stadsbyggnadsbenchen genomförs bl.a. insamling och utvärdering av statistik för planprocessens olika delar.

Med utgångspunkt i en gemensam definition av samhällsbyggnadsprocessen registreras ett antal tidpunkter som sedan kan användas

⁶⁸ Se <https://extra.skr.se/skr/jamforelserinomdetaljplaneområdet2024.82109.html> (besökt 2025-10-10).

das för att beräkna ledtider i planprocessen och angränsande skeden. Det urval eller definition av planer som inrapporteras är projekt som rör nybyggnation av bostäder, verksamheter eller infrastruktur, alla typer av planförfaranden (standard, utökat, samordnat, enkelt), samt planer som i huvudsak avser bostäder eller verksamheter som omfattar minst 500 kvm bruttoarea.

Under 2023 inrapporterades totalt 64 planer som hade fått laga kraft. Resultatet visade att ledtiden för dessa planer var 4,3 år till antagande och 5 år till laga kraft. Ledtiderna hade i genomsnitt ökat med 1,5 år till antagande och med 1,6 år till laga kraft sedan år 2020. År 2020 var ledtiden i genomsnitt 2,8 år till antagande och 3,4 år till laga kraft.⁶⁹

Nationellt ledtidsindex

Initiativet Bygg i tid, Byggföretagen och Fastighetsägarna har tagit fram ett nationellt ledtidsindex för att mäta ledtiderna i plan- och byggprocessen. En utgångspunkt för indexet är att skapa ett relevant och jämförbart dataunderlag, som ger förutsättningar för systematiskt förbättringsarbete på lokal nivå. De detaljplaner som valde ut avser nybyggnation av flerbostadshus med fem eller fler lägenheter. Detaljplanerna skulle dessutom ha fått laga kraft under den senaste sju-årsperioden. Urvalet av kommuner har baserats på kriterier som ska ge en representativ förståelse för ledtider på ett nationellt plan. Urvalet av kommuner baseras på att urvalet tillsammans har en stor geografisk spridning, att kommunen har ett förhållandevis högt nybyggande, att kommunen har en befolkningstillväxt och behov av bostäder, att kommunen har många arbetstillfällen, samt att det finns en underliggande tillväxt i bruttoregionprodukt.⁷⁰

Hittills har tre årsuppföljningar genomförts, och resultatet från dessa uppföljningar har redovisats 2023, 2024 och 2025.

Resultatet i uppföljningen som redovisades 2023 visade på en genomsnittlig total ledtid för detaljplaner från beslut om planuppdrag till laga kraft på 3,6 år. Uppföljningen visade också att olika stadier av detaljplaner tar olika lång tid. Den längsta genomsnittliga ledtiden är mellan beslut om planuppdrag och samråd, som är genom-

⁶⁹ Se <https://stadsbyggnadsbenchen.se/> (besökt 2025-10-03).

⁷⁰ Se Initiativet Bygg i tid, Nationellt ledtidsindex – kommuner med effektiva plan- och byggprocesser, rapport 2023, s. 7–9.

snitt 1,7 år. Det finns enligt undersökningen flera aspekter som driver ledtider. Det kan t.ex. bero på att kapaciteten hos handläggarna är för låg, men även att politikerna i kommunen väljer att avvakta arbete med och beslut om vissa detaljplaner om ambitionen är att inte bygga för mycket samtidigt. Även exploatören kan i vissa fall dra ut på denna ledtid genom att pausa sitt nybyggnationsprojekt, vilket brukar ske i samband med lågkonjunktur och räntehöjningar. Innan samråd kan också utredningar behöva genomföras. Beroende på komplexiteten i planprojektet varierar mängden utredningar. I undersökningen som redovisades 2023 gjordes en jämförelse med en mätning från juni 2023 som utfördes av Sveriges Kommuner och Regioner. Jämförelsen visade att antalet utredningar skiljer sig stort mellan olika län. Från i genomsnitt 2,5 till i genomsnitt tio utredningar per detaljplan. Genom att jämföra med Sveriges Kommuner och Regioners mätning med data över ledtider i detaljplaner kunde Nationellt ledtidsindex visa på ett samband som innebar att detaljplaneledtiden är längre i län där det i genomsnitt krävs många utredningar.⁷¹

Resultatet i uppföljningen som redovisades 2024, som är baserad på samma urvalsmetod som 2023, visade på en ökad ledtid jämfört med 2023, trots färre antal ärenden hos kommunerna jämfört med mätningen år 2023. När det gäller ledtider för detaljplanerna visade mätningen för 2024 att ledtiderna varierade mellan 2,4–5,5 år, med ett genomsnitt på 3,8 år. Medelstora kommuner var i genomsnitt snabbast på 3,4 år, därefter följde stora kommuner på 3,9 år. I små kommuner var ledtiden i genomsnitt 4,1 år. Mätningen visade att det rådde en stor spridning mellan kommuner av liknande storlek inom samma län, exempelvis skiljde medianledtiderna uppemot 3,7 år bland små kommuner i Skåne och 2,5 år bland mellanstora kommuner i Stockholms län.⁷²

Resultatet i uppföljningen som redovisades 2025 visar på en trend, där antalet ärenden minskar, men att ledtiderna fortsätter att öka. De genomsnittliga ledtiderna för detaljplaner sträcker sig från som minst till 2,5 år till som mest 5,9 år, med ett genomsnitt på 3,9 år. De medelstora kommunerna uppvisade de kortaste ledtiderna, med ett genom-

⁷¹ Se Initiativet Bygg i tid, Nationellt ledtidsindex – kommuner med effektiva plan- och byggprocesser, rapport 2023, s. 19–23.

⁷² Se Initiativet Bygg i tid, Nationellt ledtidsindex – kommuner med effektiva plan- och byggprocesser, rapport 2024, s. 11–13.

snitt på 3,5 år, följt av de stora kommunerna (4,0 år) och därefter de små kommunerna (4,2 år).⁷³

Vid mätningarna har intervjuer genomförts med företrädare från kommuner för att få en djupare förståelse för resultatet i mätningarna. I 2024 års mätning gjordes intervjuer som fokuserade på orsakerna till de långa ledtiderna i detaljplaneprocessen. Vid dessa intervjuer nämns flera skäl till de långa ledtiderna. Trots att 89 procent av de tillfrågade kommunerna angav att effektiva handläggningsprocesser är högt prioriterade inom kommunen har ledtiderna fortsatt att öka under perioden (2016–2023). Kommunerna uppgav flera skäl för detta. Det inledande skedet uppgavs vara det mest tidskrävande skedet i detaljplaneprocessen, dvs. tiden från beslut om planuppdrag till samråd. Under detta skede finns en lång rad oklarheter eller förändringar i politisk strategi, bristande samsyn i ingripandefrågor mellan kommun och länsstyrelse, tvetydigheter i hur länsstyrelsens rekommendationer ska tolkas, diskrepans mellan kommunens och byggaktörens syn rörande genomförandefrågor, eller att exploatören pausar processen av exempelvis ekonomiska skäl.

Den absolut främsta orsaken till tidsutdräkt uppgavs, enligt samtliga tillfrågade kommuner, vara ökade krav på utredningar till följd av alltmer komplexa markförhållanden, där samtliga tillfrågade kommuner upplever att detaljplanearbetet blivit mer komplext de senaste 5–10 åren. I mätningen angavs att kraven på utredningar är beroende av projektets komplexitet och kan handla om exempelvis artskydd, riskbedömningar, miljökvalitetsnormer för vatten eller att särskild hänsyn ska tas till befintlig bebyggelse. Ledtiderna påverkas särskilt när behov finns av tidsbundna utredningar med korta tidsfönster, såsom exempelvis vid krav på inventering av fåglar under häcknings-säsong. Denna typ av utredningskrav kan förlänga ledtiderna med upp till ett år.

Slutsatsen i studien är att de ständigt ökade utredningskraven medför att kostnaderna för planläggning drivs upp på ett sätt som blir ett hinder för bostadsbyggande. Nationellt ledtidsindex har gjort en ungefärlig beräkning av vad utredningsbördan får för konsekvenser för bostadsbyggandet. Genom att beräkna hur många detaljplaner som görs per län, oavsett typ av byggprojekt, multiplicerat med hur många utredningar det länet i snitt kräver, så får man fram att det har

⁷³ Se Initiativet Bygg i tid, Nationellt ledtidsindex – kommuner med effektiva plan- och byggprocesser, rapport 2025, s. 11–14.

gjorts ungefär 25 000 utredningar de senaste fyra åren (2020–2023) i Sverige. Utöver att dessa utredningar bidrar till längre ledtider så genererar de också kostnader för exploatörer, kommuner, och i slutändan bostadsköpare. Kostnaden för en utredning beror på många faktorer, såsom utredningens omfattning, geografiskt läge och konsultarvoden, men kan variera allt ifrån några tiotusen till över flera miljoner. Ingen statistiskt validerad datapunkt kring vad en snittutredning kostar har identifierats, däremot är ett bra erfarenhetstal efter diskussion med Sveriges Kommuner och Regioner, exploatörer och kommuner att en snittutredning kostar minst 100 000 kronor, en siffra som dessutom har ökat de senaste åren. Vid antagande om ett snittpris per utredning på 100 000 kronor så innebär det att bara utredningar har kostat över 2,5 miljarder kronor de senaste fyra åren, eller 630 miljoner kronor per år. Under samma period påbörjades ungefär 160 000 bostäder. Implicit innebär det att varje bostadsköpare betalar över 15 000 kronor för utredningar. De omfattande kostnaderna är dessutom konkurrenshämmande för byggaktörer där endast de som har tillräckligt stor kassa kan projektutveckla, vilket medför att färre bostäder byggs.⁷⁴

I 2025 års mätning tittade Nationellt ledtidsindex närmare på bl.a. det tidiga detaljplaneskedet och planköernas inverkan på ledtider, som kan förlänga den totala tidsåtgången för en genomsnittlig detaljplan med 2 år, utöver de genomsnittliga ledtiderna i de formella stegen av planprocessen.⁷⁵

Sammanfattande slutsatser

Vi kan konstatera att planprocessens tidsåtgång har ökat över tid, särskilt i storstäder och storstadsnära kommuner. Den genomsnittliga tiden från samråd till antagande har sedan 2015 ökat från 8 till nästan 15 månader trots att användningen av det enklare planförfarandet (standardförfarandet) har ökat. Vi kan också konstatera att kommunerna uppger flera skäl till att planläggningsarbetet tar längre tid. Den främsta orsaken uppges vara ökade krav på utredningar. Dessa ökade krav anges i sin tur vara en följd av i första hand nya

⁷⁴ Se Initiativet Bygg i tid, Nationellt ledtidsindex – kommuner med effektiva plan- och byggprocesser, rapport 2024, s. 13–16.

⁷⁵ Se Initiativet Bygg i tid, Nationellt ledtidsindex – kommuner med effektiva plan- och byggprocesser, rapport 2025, s. 23–26.

miljökrav och ny rättspraxis, men också det faktum att länsstyrelsen inte sällan underkänner kommunens egna utredningar. Konsekvensen av höjda utredningskrav blir således att planprocesserna blir dyra, långdragna och resurskrävande. Se mer om orsaken till att detaljplaneprocessen tar tid i avsnitten 8.5.3 och 8.5.4.

8.5.3 Otydligheter i detaljplaneprocessen

Samrådsprocessen

I avsnitt 8.3 har vi beskrivit gällande rätt internationellt och nationellt för planläggning. Vi har också beskrivit de ändringar som har gjorts i bl.a. plan- och bygglagen för överensstämmelse med internationell rätt avseende bl.a. frågan om samråd vid planläggning (se avsnitt 8.3.10).

Utifrån våra samtal med kommuner framkommer att de senaste årens ändringar i regelverket för planprocessen inte har gjort förfarandet enklare. Flera menar att det tidigare enkla planförfarandet var mindre komplicerat och gick snabbare än nuvarande standardförfarande. Det har också förts fram att det finns oklarheter avseende samordningen mellan kraven och miljöbedömningsprocessen i miljöbalken och planprocesserna i plan- och bygglagen. Motsvarande problembild framträder i Civilutskottets nyligen lämnade rapport.⁷⁶

När det gäller regleringen om strategisk miljöbedömning i 6 kap. miljöbalken kan vi inledningsvis konstatera att den i hög utsträckning motsvarar de krav som ställs i internationell rätt. Vid vår genomgång av regleringen i 6 kap. miljöbalken har vi endast identifierat en mindre otydlighet i förhållande till internationell rätt. Den finns i rubriken innan 6 kap. 15 § miljöbalken. Rubriken lyder ”Synpunkter på beslutsunderlaget för en plan eller ett program”. Samtidigt kan vi konstatera att bestämmelsen i 6 kap. 15 § miljöbalken genomför den delprocess i SMB-direktivet som enligt artikel 6 betecknas som samråd. Detta har dock inte kommit till uttryck i rubriken.

Vid vår översyn av bestämmelserna om planläggning i detaljplan enligt 5 kap. plan- och bygglagen kan vi dock konstatera att det, trots alla författningsändringar som har gjorts, fortfarande finns flera otydligheter i relation till internationell rätt och därmed också i relation till regleringen om strategisk miljöbedömning i 6 kap. miljöbalken.

⁷⁶ Se Civilutskottets rapport 2025/26:RFR2 s. 37–69.

Vi kan konstatera att det överhuvudtaget är otydligt hur detaljplaneprocessen följer den modell som anges i SMB-direktivet (och SMB-protokollet) och som återspeglas i 6 kap. miljöbalken. Otydligheterna består framför allt i regleringen om hur processen för bedömning av en plans betydande miljöpåverkan ska gå till.

Som vi har beskrivit i avsnitt 8.3.8 ska samrådet enligt 5 kap. 11 § plan- och bygglagen uppfylla de krav som finns om undersökningssamråd enligt 6 kap. 6 § miljöbalken (5 kap. 11 a § första stycket PBL). Enligt 5 kap. 11 b § första stycket plan- och bygglagen ska sedan samma samråd också uppfylla de krav som ställs avseende avgränsningssamråd enligt 6 kap. 9 och 10 §§ miljöbalken om en betydande miljöpåverkan kan antas för detaljplanen. Enligt Naturvårdsverkets vägledning för gränsöverskridande samråd ska samrådet enligt 5 kap. 11 § plan- och bygglagen även inkludera ett inofficiellt samråd med ett annat land om en betydande miljöpåverkan kan antas. Det medför att samrådet om ett förslag till detaljplan enligt 5 kap. 11 § plan- och bygglagen ska uppfylla kraven på två formella samråd enligt miljöbalken, ett formellt samråd enligt plan- och bygglagen och vid behov ytterligare ett samråd med annat land om kommunen följer Naturvårdsverkets vägledning. Hur detta ska gå till beskrivs inte närmare i lag eller förordning.

Enligt förarbetena till den äldre plan- och bygglagen ska samrådet vid detaljplanläggning syfta till att möjliggöra en bred och inkluderande dialog i ett tidigt skede av planeringsprocessen, då det fortfarande finns betydande praktiska möjligheter att påverka planens innehåll och inriktning. Samrådsförfarandet i denna del kan enligt förarbetena med fördel delas upp i flera steg som är anpassade till olika faser i planeringsarbetet. Det är inte nödvändigt att samtliga samrådsparter hörs eller ges möjlighet att lämna synpunkter vid varje enskilt steg. Samrådets omfattning och inriktning bör därmed kunna anpassas till den aktuella uppgiften vid planläggningen.⁷⁷

Enligt förarbetena till bestämmelserna om strategiska miljöbedömningar i 6 kap. miljöbalken kan kommunen behöva genomföra flera samråd inom ramen för det samråd som krävs enligt 5 kap. 11 § plan- och bygglagen. Det första samrådet ska uppfylla kraven för ett undersökningssamråd, därefter ska nästa samråd uppfylla kraven för ett

⁷⁷ Se prop. 1985/86:1 s. 136.

avgränsningssamråd och sedan kan samrådet om detaljplanen enligt 5 kap. 11 § plan- och bygglagen genomföras.⁷⁸

Det bör dock noteras att bl.a. länsstyrelsen ska delta vid alla tre ovan nämnda samråd samt om kommunen begär det även pröva om planeringsbesked kan ges och då samråda med andra myndigheter om planen (5 kap. 10 f PBL och 2 kap. 2–3 §§ PBF).

Vi kan konstatera att regelverkets utformning ger upphov till oklarheter beträffande dels hur de olika momenten avseende bedömningen av en detaljplans betydande miljöpåverkan ska hanteras inom ramen för samrådsförfarandet enligt 5 kap. 11 § plan- och bygglagen, dels vilka aktörer som ska ingå i samrådskretsen vid respektive skede. Att det endast framgår av förarbetena att samrådet enligt 5 kap. 11 § plan- och bygglagen bör innefatta flera stegvisa samråd bedömer vi vara en otillfredsställande lösning. Samtidigt ställs i plan- och bygglagen krav på ytterligare ett slags samråd genom bestämmelserna om granskning i 5 kap. 18–25 §§ plan- och bygglagen. I internationell rätt ställs dock inte krav på något sådant ytterligare samråd om inte en väsentlig ändring av ursprungsförslaget har gjorts efter det första samrådet. Även nuvarande krav på särskilt samråd inför kommunens begäran om ett planeringsbesked av länsstyrelsen bedömer vi är resultatet av en otydlig samrådsprocess vid planläggning i detaljplan. Nuvarande bestämmelser riskerar således att leda till flera samråd med samma krets om samma förslag.

Vi kan också konstatera att regleringen om detaljplaneprocessen i 5 kap. plan- och bygglagen är komplex. Utöver att kronologin i de steg som innefattas i bedömningen av planens betydande miljöpåverkan är oklar är det också oklart varför det ibland är samrådet om planförslaget som är det obligatoriska samrådet (vissa upphävanden) och ibland är granskningen (det samordnade förfarandet och det enkla förfarandet). Vi kan konstatera att regleringen inte är enkel att förstå och tillämpa. Det är inte heller alltid enkelt att förstå varför skillnaderna mellan spåren ser ut som de gör. Det har också framförts till oss att de förändringar som gjorts av processen under senare år inte har förkortat den tid processen tar utan i stället gjort den mindre effektiv.

Den bild vi får vid avstämning av processen och regleringen är att den komplexa och samtidigt otydliga regleringen kan vara en av orsa-

⁷⁸ Se prop. 2016/17:200 s. 230.

kerna bakom den dels inte sällan utdragna detaljplaneprocessen, dels de upphävanden av detaljplaner som sker vid överprövning.

Våra överväganden och förslag i denna del framgår av avsnitt 8.7.4.

Samrådskretsen

Av våra direktiv framgår att vi ska utreda hur kretsen som kommunen i detaljplaneärenden ska samråda med samt underrätta om beslut m.m. kan minskas.⁷⁹ Skälet för uppdraget i denna del framgår inte närmare av utredningsdirektiven. Det har dock framförts till utredningen att reglerna i denna del borde kunna förenklas på sätt som nyligen gjorts i bygglovsprocessen.

Som vi har beskrivit i avsnitt 8.3.8 framgår av 5 kap. 11 § plan- och bygglagen vilka kommunen ska samråda med i arbete med att ta fram ett program eller ett förslag till en detaljplan. Dessa är

1. länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och de kommuner som berörs,
2. de kända sakägarna och de kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs,
3. de kända organisationer av hyresgäster som har avtal om förhandlingsordning för en berörd fastighet eller, om någon förhandlingsordning inte gäller, som är anslutna till en riksorganisation inom vars verksamhetsområde en berörd fastighet är belägen, och
4. de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget.

Kommunen behöver dock inte samråda med bostadsrättshavare, hyresgäster, boende eller organisationer av hyresgäster, om det är uppenbart att förslaget saknar betydelse för dem. För samråd med de som räknas upp i listans 2–4 är det tillräckligt att kommunen ger tillfälle till samråd.

De s.k. kända sakägarna enligt 5 kap. 11 § första stycket 2 plan- och bygglagen ska alltså alltid underrättas, oavsett om de är berörda av åtgärden eller inte. Termen sakägare är inte definierad i plan- och bygglagen, men av förarbetena framgår att med sakägare avses i första

⁷⁹ Se dir. 2025:2 s. 4.

hand ägare till fast egendom och innehavare av annan särskild rätt i denna än bostadsrätt och hyresrätt, dvs. den traditionella innebörden av termen sakägare i byggnadslagstiftningen. Termen sakägare valdes för att det för byggnadsnämnden är i det närmaste omöjligt att ta reda på varje rättighetsinnehavare som berörs av ett visst ärende. Det tydliggörs även att som känd sakägare bör normalt räknas den vars rättighet är inskriven i fastighetsboken (nu fastighetsregistret), men att det finns situationer där inte heller sådana rättsinnehavare kan påträffas.⁸⁰ Av förarbetena framgår dock inte om det är fler än ägare och innehavare av särskild rätt till fastighet inom planområdet som kan vara sakägare.

På motsvarande sätt som vid samråd om ett detaljplaneförslag har vid handläggning av en ansökan om lov eller förhandsbesked, fram till den 1 december i år, gällt att byggnadsnämnden ska underätta dem som avses i 5 kap. 11 § första stycket 2 och 3 plan- och bygglagen och ge dem tillfälle att i vissa fall yttra sig över en ansökan (dåvarande 9 kap. 25 § PBL). Tillämpningen av bestämmelsen har prövats i ett stort antal mål och det finns därför en omfattande rättspraxis om vad som avses med regleringen i 5 kap. 11 § första stycket 2 och 3 plan- och bygglagen. Enligt fast rättspraxis räknas som känd sakägare normalt den som äger en fastighet som direkt gränsar till den fastighet på vilken en åtgärd ska utföras, s.k. rågranne.⁸¹ Även personer som utan lagfart är antecknade som ägare vid fastighetstaxering, räknas som fastighetsägare. Uppgifter om såväl lagfarna ägare, som vid fastighetstaxering redovisade ägare finns i fastighetsregistret. På sätt som framgår av förarbetena räknas i rättspraxis också de vars särskilda rättigheter avseende fastigheten är inskrivna i fastighetsregistret som kända sakägare.⁸² Med hänvisning till 1 kap. 5 § plan- och bygglagen bör även tomträttshavare till en sådan fastighet som direkt gränsar till den fastigheten på vilken en åtgärd ska utföras betraktas som rågranne. Ägare av enbart byggnad på fastighet (byggnad på ofri grund) samt innehavare av särskild rätt till mark, till exempel genom arrende eller servitut (men inte hyresrätt eller bostadsrätt) som gränsar till den fastighet på vilken en åtgärd ska utföras bör däremot inte betraktas som rågranne. I rättspraxis jämföras med rågrannar i vissa fall även ägare av fastighet som endast med gata eller

⁸⁰ Se prop. 1985/86:1 s. 459 och 731.

⁸¹ Se RÅ 2005 ref. 36.

⁸² Se RÅ 2000 not. 7.

mindre väg skiljs från den fastighet som en ansökan gäller. Därutöver kan det finnas andra sakägare. För dessa behöver en bedömning av sakägarfrågan göras i varje enskilt fall. Högsta domstolen har i ett avgörande uttalat att begreppet ”kända sakägare” inte används på ett enhetligt sätt i plan- och bygglagstiftningen, men att kretsen som omfattas av underrättelseskyldigheten i dåvarande 9 kap. 25 § plan- och bygglagen har uttryckts på ett liknande sätt sedan den äldre plan- och bygglagens tillkomst.⁸³

Byggnadsnämndens skyldighet att underrätta om en ny ansökan gäller för det andra kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs. Av förarbetena till dåvarande 9 kap. 25 § plan- och bygglagen framgår att kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs av ett samråd, en ansökan eller ett beslut inte ingår i sakägarbegreppet.⁸⁴ Denna tolkning överensstämmer också delvis med rättspraxis.⁸⁵ Samtidigt har i förarbetena tydliggjorts att bostadsrättshavare, hyresgäster och boende samt hyresgästorganisationer ska få samma ställning i förfarandet – även avseende klagorätt – som sakägarna.⁸⁶ Byggnadsnämndens skyldighet att samråda om detaljplane-förslag gäller för det tredje de kända organisationer av hyresgäster som har avtal om förhandlingsordning för en berörd fastighet eller, om någon förhandlingsordning inte gäller, som är anslutna till en riksorganisation inom vars verksamhetsområde en berörd fastighet finns. På samma sätt som gäller för bostadsrättshavare, hyresgäster och boende bedöms hyresgästorganisation inte ingå i sakägarbegreppet, och har därför angetts särskilt i 5 kap. 11 § första stycket 3 plan- och bygglagen. Anledningen till att dessa hyresgästorganisationer ska ingå i den krets som omfattas av samråd enligt 5 kap. 25 § första stycket 2 den äldre plan- och bygglagen (numera 5 kap. 11 § första stycket 3 PBL) anges i förarbetena vara att ”en sådan samman-slutning har ett väsentligt intresse av förslaget till detaljplan” och att hyresgästernas organisationer bör ha samma ställning som sakägarna för att garantera de boende möjligheter till god information.⁸⁷ Vidare anges att en sådan reglering därigenom betonar betydelsen av den samlade uppfattningen bland berörda boende. Det är dock inte fråga

⁸³ Se NJA 2017 s. 3 (”Skärmtaksbygglovets”), prop. 1985/86:1 s. 458 och prop. 2009/10:170 s. 279–281.

⁸⁴ Se prop. 1985/86:1 Bilagedelen s. 268 och 299 och 300.

⁸⁵ Se exv. MÖD:s dom den 12 november 2013 i mål nr P 4489-13.

⁸⁶ Se prop. 1985/86:1 s. 459 och 731.

⁸⁷ Se prop. 1985/86:1 s. 610.

om att ta ifrån den enskilda hyresgästen rätten att framföra synpunkter vare sig hon eller han är ansluten till en hyresgästorganisation eller inte.⁸⁸

I relation till underrättelse om en ansökan om lov eller förhandsbesked kan vi konstatera att Bygglövsutredningen 2021 föreslog en begränsning av regleringen om vilka som bör underrättas om en ansökan om lov eller förhandsbesked.⁸⁹ Genom propositionen *Ett enklare regelverk för bygglov* gäller numera att ett meddelande med underrättelse om en ansökan om lov eller förhandsbesked ska skickas till ägaren eller innehavaren av en särskild rätt till en tomt eller fastighet som gränsar till den tomt eller fastighet som åtgärden i ansökan avser, eller som skiljs åt från denna endast av en väg eller gata (9 kap. 95 § PBL).⁹⁰ Ändringen innebär att sakägarkretsen och därmed vilka som bör bli underrättade om en ansökan om lov eller förhandsbesked har tydliggjorts.

Skälet för ändringen var att Bygglövsutredningen funnit att den inkonsekventa användningen av begreppet ”kända sakägare” i plan- och bygglagen lett till en tillämpning som innebar en mer omfattande underrättelseskyldighet än vad lagstiftaren ursprungligen tänkt sig. Kravet i 9 kap. 25 § plan- och bygglagen att alltid underrätta sakägare, dvs. oavsett om dessa är berörda eller inte, medför, enligt utredningen, en betungande och ibland helt onödig arbetsinsats både för byggnadsnämnden och överprövande instanser. Dessa utmaningar hade sammantaget lett till ett så omfattande krav på byggnadsnämnderna att utreda och underrätta att syftet med bestämmelserna i dåvarande 9 kap. 41 § plan- och bygglagen, dvs. att beslutet om lov eller förhandsbesked ska få laga kraft, delvis hade satts ur spel. Om underrättelse skulle ske till personer som inte alls berördes av den åtgärd som ansökan avsåg fanns det också en risk att byggnadsnämnden inte fullt ut skulle tillämpa skyldigheten. Det kunde i sin tur leda till att beslutet i ett senare skede upphävdes på formella grunder, trots att intresset hos mottagarna av en underrättelse i sådana fall var begränsat eller t.o.m. obefintligt.⁹¹

Den fråga som uppkommer i vårt utredningsarbete är om vem som är sakägare och därmed bör ingå i samrådskretsen borde tydliggöras även vid planläggning i detaljplan. Vid våra avstämningar med

⁸⁸ Se prop. 1985/86:1 s. 80.

⁸⁹ Se SOU 2021:47 s. 753.

⁹⁰ Se prop. 2024/25:169 s. 290–300.

⁹¹ Se SOU 2021:47 s. 761 och 762.

berörda aktörer om samrådskretsen vid planläggning har förts fram att det i dag ofta är tidskrävande att försöka få in svar från alla i samrådskretsen om de har godkänt ett planförslag efter samråd. Om det inte lyckas behöver kommunen formellt meddela samrådskretsen om planförslaget i en underrättelse inför granskningen. Vidare har förts fram att det kan ifrågasättas varför hyresgästorganisationer särbehandlas när det också finns andra organisationer som tar tillvara boendens intressen.

Våra överväganden och förslag i frågan om möjligheten att tydliggöra respektive begränsa samrådskretsen vid planläggning i detaljplan finns i avsnitt 8.7.5.

8.5.4 Otydligheter avseende utredningsbehovet vid planläggning i detaljplan

Otydligt vilka utredningar som behövs

I avsnitt 8.3.8 har vi beskrivit det regelverk som finns för planläggning i detaljplan och områdesbestämmelser. I korthet anges i 5 kap. 8 § plan- och bygglagen att det i planarbetet, utöver grundkarta och en fastighetsförteckning, ska finnas det planeringsunderlag *som behövs* (jfr också 4 kap. 33 § PBL). Vidare framgår att utredningen ska vara tillräcklig och aktuell (5 kap. 16 § PBL). För detaljplaneärenden som påbörjas efter den 1 januari 2022 gäller dessutom att planen och planbeskrivningen ska utformas så att uppgifterna i dem kan tillgängliggöras och behandlas digitalt (2 kap. 5 a § PBF).

Det vi kan konstatera är att det i regelverket således inte finns reglerat vilken typ eller hur många utredningar som behövs för planläggning i detaljplan eller områdesbestämmelser. Skälet är att det i praktiken har ansetts vara en självklarhet att kommunen vid planläggning behöver tillämpa befintliga planeringsunderlag eller ta fram det underlag som krävs för att planeringsförutsättningarna ska kunna klarläggas.⁹²

Vad är det då för planeringsunderlag som behövs? För att kunna besvara denna fråga behöver vi gå tillbaka till syftet med planläggning i detaljplan. Av 2 kap. 4 § plan- och bygglagen framgår att mark vid planläggning får tas i anspråk för att bebyggas endast om marken från allmän synpunkt är lämplig för ändamålet. Till grund för lämplighets-

⁹² Se prop. 1985/86:1 s. 611 och prop. 2020/21:131 s. 53.

bedömningen ligger bestämmelserna om allmänna och enskilda intressen i 2 kap. plan- och bygglagen.⁹³ Dessa ställer exempelvis krav på viss lokalisering och placering av byggnader i förhållande till olika kriterier såsom människors hälsa och säkerhet, jord-, berg- och vattenförhållandena, möjligheterna att ordna trafik, vattenförsörjning, avlopp, avfallshantering, elektronisk kommunikation samt samhällsservice i övrigt, möjligheterna att förebygga vatten- och luftföroreningar samt bullerstörningar, och risken för olyckor, översvämning och erosion (2 kap. 5 och 6 §§ PBL). För att säkerställa att marken är lämplig för det avsedda ändamålet behövs således kunskap om förutsättningarna på platsen. Uppgifter om olika planeringsförutsättningar dokumenteras i planeringsunderlag. Med detta avses faktabetonat material såsom inventeringar, uppgifter om mark- och grundförhållanden, ägostruktur, befintliga planförhållanden och statistiska uppgifter.⁹⁴

Planeringsunderlag är en sammanfattande benämning på utredningar, inventeringar och sammanställningar som sinsemellan kan ta sig olika uttryck. Det kan handla om regionala eller nationella sammanställningar av olika aspekter, t.ex. inventeringar av vissa arter eller naturtyper, fornlämningar, jordbruksmark eller karteringar som visar markföroreningar, grundvattenförekomster eller nationalparker. Andra exempel är statistik som visar pendlingsmönster, vattenstånd, fordonsrörelser eller hushållssammansättning. Flera olika planeringsunderlag finns samlade på webbplatsen www.planeringskatalogen.se.

Planeringsunderlag kan även vara platsspecifika. Det kan exempelvis handla om hur berggrunden ser ut på platsen, vilket buller en verksamhet ger upphov till i närområdet eller möjligheten att ta emot dagvatten i det kommunala va-nätet. Ofta behöver det platsspecifika underlaget tas fram särskilt för en viss plan, men uppgifterna kan även ha tagits fram tidigare, t.ex. vid en tidigare planläggning eller vid tillståndsprövningen av en miljöfarlig verksamhet.

När kommunen utreder planeringsförutsättningarna på platsen behöver den alltså kartlägga både vilka uppgifter som finns tillgängliga i befintliga planeringsunderlag och vilka uppgifter som saknas och som därmed behöver tillföras genom nya underlag.

Hur omfattande planeringsunderlag som behövs i det enskilda planärendet får i första hand bedömas utifrån kommunens utrednings-

⁹³ Se prop. 1985/86:1 s. 465.

⁹⁴ Se prop. 1985/86:1 s. 611.

ansvar enligt 23 § första stycket förvaltningslagen, som anger att en myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.⁹⁵

Behovet av planeringsunderlag i förhållande till olika frågor har bedömts i rättspraxis. När det gäller frågan om hur omfattande underlag som krävs i ett planarbete för bedömningen av om genomförandet av detaljplanen kan komma i konflikt med artskyddsreglerna, har Mark- och miljööverdomstolen exempelvis uttalat att det får avgöras från fall till fall, beroende på hur starka indikationer det finns på en sådan konflikt. Att kommunen inledningsvis låter undersöka området mer översiktligt för att sedan ta ställning till om ytterligare utredning är motiverad bedöms ofta vara ett lämpligt tillvägagångssätt.⁹⁶

Om det har kommit till kommunens kännedom att ett område används av en skyddad art och det av planeringsunderlaget ändå inte framgår om kommunen har undersökt på vilket sätt området nyttjas av arten och därmed inte heller planens eventuella effekter för arten anses det saknas tillräckligt underlag för bedömningen av om detaljplanen kan genomföras utan hinder av bestämmelser i artskyddsförordningen. Ett sådant beslut strider således mot kravet på att planbeskrivningen ska innehålla en redovisning av de överväganden som har legat till grund för planens utformning med hänsyn till motstående intressen och planens konsekvenser.⁹⁷

En gemensam bild av vilket planeringsunderlag som behövs saknas

Även om det finns en hel del rättspraxis till vägledning för utredningsbehovet har det framförts till oss att det både hos landets kommuner och landets länsstyrelser saknas en gemensam bild av vad som avses med att en utredning ska tas fram, dvs. vad den ska innehålla, hur omfattande den behöver vara och vem som ska ta fram den. Särskilt frågan om hur planeringsunderlaget bör tas fram uppges vara oklar. Det handlar då om huruvida det är tillräckligt att kommunen på egen hand gör en bedömning av frågan i planeringsunderlaget eller om det krävs en specifik extern rapport i frågan.

⁹⁵ Se Adolfsson m.fl., Plan- och bygglagen (12 dec. 2024, Version 13, JUNO) kommentaren till 5 kap, 8 §.

⁹⁶ Se MÖD:s dom den 2 oktober 2023 i mål nr P 9870-22.

⁹⁷ Se MÖD:s dom den 22 maj 2025 i mål nr P 12885-23.

Vi har i utredningsarbetet identifierat att det i vissa kommuner som regel inte tas fram någon extern utredning alls inom ramen för detaljplaneprocessen. I samtalen med kommuner, myndigheter och byggföretag har det framkommit att det i mindre kommuner på gles-/landsbygden är ovanligt med externa utredningar utöver planbeskrivningen. Samtidigt har det framkommit att det i större kommuner, särskilt i storstadskommuner, utöver planbeskrivningen kan handla om uppemot 50 externa utredningar inom ramen för en detaljplane-process.

Sveriges kommuner och regioner har under vintern 2024/2025 undersökt antalet externa utredningar i pågående detaljplaner över hela landet. Sammanlagt var det vid undersökningstillfället 158 kommuner som hade detaljplaneprojekt i rätt skede för att kunna ingå i undersökningen. Urvalet av kommuner var baserat på målet att nå en så stor geografisk spridning som möjligt och samtidigt få ett underlag som representerade kommuner av alla olika typer och storlekar. Den enda begränsningen som fanns var ett tak på tre detaljplaner per kommun. Denna gräns sattes för att en enskild kommun med oproportionerligt många pågående detaljplaneprojekt inte skulle få för stort genomslag i studien. Urvalet av detaljplaner gjordes genom att gå igenom de uppgifter som kommunerna själva hade redovisat på sin hemsida. Detaljplanerna befann sig vid studiens tidpunkt i samråds- eller granskningsskedet. Bland de undersökta planerna fanns planer som togs fram både enligt det normala och det utökade planförfarandet representerade.

Sveriges kommuner och regioner kunde konstatera att det i de 202 detaljplaner som ingick i studien fanns 1 550 externa utredningar. Det genomsnittliga antalet externa utredningar per detaljplan var 7,7 stycken. I en detaljplan ingick 29 externa utredningar, medan det i tolv detaljplaner inte fanns någon extern utredning alls. Även om det var svårt att se något tydligt mönster som kunde förklara skillnaderna när det gällde antalet utredningar i olika kommuner och i olika detaljplaneprocesser föreföll det vara så att antalet externa utredningar är flest i de större städerna och i andra tätbebyggda områden.⁹⁸

Vid våra samtal med myndighetsföreträdare och byggaktörer bekräftas bilden av att utredningsbördan generellt är större i storstadsområden jämfört med i gles-/landsbygdsområden. Det kan finnas

⁹⁸ Se <https://skr.se/trafikochinfrastruktur/utredningskollen/utredningaridetaljplaneringen.8334.html> (besökt 2025-10-23).

flera förklaringar till detta. En kan vara att planeringssituationen i tätbebyggda områden ofta är mer komplex. I tätbebyggda områden finns det också potentiellt fler motstående intressen vilket medför att det kan behöva göras fler avvägningar. Sådana avvägningar kan bl.a. behöva göras i relation till länsstyrelsens ingripandegrunder enligt 11 kap. 10–11 §§ plan- och bygglagen. Samtidigt har det förts fram att den större risken för ett överklagande av detaljplanen i storstadsområdena och därmed också risken för upphävande av planen kan bidra till att det både ställs krav på fler utredningar från länsstyrelserna i sådana län och att berörda kommuner väljer att göra fler utredningar.

Vid våra samtal med berörda aktörer har också förts fram att frågan om behovet av utredningar är nära kopplad till frågan om vad som är en acceptabel risk, dvs. när en utredning behöver tas fram och när en utredning bedöms vara tillräckligt detaljerad. Avsaknaden av en gemensam syn i denna fråga bedömdes i sin tur leda till fler utredningar och fler kompletteringar av befintliga utredningar än vad som annars hade varit fallet.

Vi kan konstatera att viss vägledning om utredningsbehov vid planläggning finns i Boverkets handbok PBL-kunskapsbanken. Vägledningen är dock generellt hållen samtidigt som den är upplagd på ett tematiskt sätt. En mer konkret checklista om vilka utredningar som rimligen kan krävas i olika delar av planprocessen och hur utredningarna bör vara utformade för att uppfylla författningskraven saknas.

Vilka utredningar är vanligast i planprocessen?

Sveriges Kommuner och Regioner har under vintern 2024/2025 undersökt vilka utredningar som är vanligast vid planläggning i detaljplan. Av den totala mängden utredningar gick det i undersökningen att utskilja 281 olika typer av dokument med skilda undersökningsområden. Några exempel på utredningar som kan illustrera bredden i utredningsmaterialet är utredningar av föroreningar, hästallergenutredningar, rotkarteringar, massbalansutredningar och historiska inventeringar. De tio vanligast förekommande utredningarna rör geoteknik, dagvatten, naturvärdesinventering, trafik, buller, markteknik, arkeologi, kulturmiljö, solstudier och miljökonsekvensbeskrivning. Andra vanliga utredningar är barnkonsekvensanalyser, vibrations-

utredningar, lokaliseringsutredningar, luftutredningar och antikvariska utredningar.

Av undersökningen framgår att utredningar av geoteknik och markförhållanden är flest i antal, följt av utredningar i förhållande till miljö och natur. Därefter följer utredningar om vattenförhållanden och trafik och buller. Tillsammans utgör dessa utredningar de vanligaste inom detaljplaneprocessen eller 74 procent av alla utredningar. Av alla utredningar som ingick i undersökningen är nästan 40 procent kopplade till natur, miljö och klimat och vatten. Det kan t.ex. handla om klimatutredningar, ekosystemtjänstanalyser, skyfalls-karteringar och inventeringar av olika typer av djur och växter.⁹⁹

Det har under våra samtal med kommuner, myndigheter och byggföretag lyfts fram att utredningar kopplade till natur- och artskydds-inventeringar respektive vatten innebär särskilda utmaningar. Natur- och artskyddsinventeringarna innebär utmaningar eftersom de ofta är årstidsberoende och därför kan försena planarbetet med upp till ett år. Vattenutredningarna innebär utmaningar dels eftersom dessa utredningar är mycket komplexa med många faktorer att ta hänsyn till, dels eftersom påverkan på vatten ofta sker inom ett större geografiskt område än planområdet. Det finns också andra utmaningar i förhållande till frågor om vatten vid planläggning. Dessa beskrivs exempelvis i betänkandet *En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande*.¹⁰⁰

Otydliga besked från länsstyrelsen

Det har vid våra samtal med kommuner, myndigheter och byggföretag framkommit att det ibland kan uppfattas som oklart om länsstyrelser eller andra myndigheter kräver en särskild utredning, eller om det som framförs från länsstyrelsen till kommunen endast är råd i det fortsatta arbetet med detaljplanen. Kommuner kan exempelvis uppfatta det som oklart om de synpunkter som länsstyrelsen framför i samrådsyttrandet endast är kopplade till länsstyrelsens ingripande-grunder och risken för överprövning av planen enligt 11 kap. plan- och bygglagen eller om det som länsstyrelsen framför i yttrandet enbart är råd till kommunen i det fortsatta planarbetet. Vi bedömer

⁹⁹ Se <https://skr.se/trafikochinfrastruktur/utredningskollen/utredningaridetaljplaneringen.8334.html> (besökt 2025-11-25).

¹⁰⁰ Se SOU 2023:72.

att denna osäkerhet kan bidra till att driva på utredningsbehovet i plan- och byggprocessen.

Sveriges Kommuner och Regioner och länsstyrelserna tog 2017 gemensamt fram skriften *Tidig dialog ökar bostadsbyggandet*. I skriften beskrivs att en tidig dialog mellan kommunen och länsstyrelsen skapar ett smidigare och effektivare arbete med översiktsplaner och detaljplanläggning. Samverkan i tidiga dialoger bidrar till en hållbar samhällsplanering och ett effektivare bostadsbyggande. I skriften berättar två kommuner och två länsstyrelser om erfarenheter från olika projekt och vad som har varit framgångsfaktorer. Samtliga framhåller fördelen med en tidig dialog innan den formella delen av planprocessen inleds. Sådan dialog skapar en ömsesidig förståelse och ger förutsättningar för ett smidigare planarbete.¹⁰¹

Länsstyrelsens medverkan i planprocessen har utretts tidigare. År 2015 genomförde Planprocessutredningen en enkätstudie av 155 av landets kommuner. I svaren uppgav två tredjedelar av kommunerna att kontakterna med länsstyrelsen fungerade bra under planprocessen. Av den tredjedel som inte ansåg att samarbetet fungerade väl uppgav ungefär hälften att länsstyrelsen gav otydliga besked i fråga om ingripandegrunderna, att länsstyrelsen frångick den bedömning som lämnats tidigare under planprocessen samt att länsstyrelsen gav otydliga besked i frågan om avvägning mellan konkurrerande statliga intressen.¹⁰² Planprocessutredningens förslag på lösning när det gällde frågan om otydliga besked från länsstyrelserna var möjligheten att begära planeringsbesked.

Som vi har beskrivit i avsnitt 8.3.8 har Planprocessutredningens förslag om planeringsbesked genomförts. Sedan 2017 finns således en möjlighet för kommunen att begära ett planeringsbesked från länsstyrelsen för att få besked om en åtgärd som kommunen avser att planera för i en detaljplan kommer att påverka ingripandegrunderna i 11 kap. 10 § andra stycket plan- och bygglagen. Kommunen har således möjlighet att i ett tidigt skede av planprocessen få besked om vilket utredningsbehov som kan behövas för att tillgodose länsstyrelsens prövningsgrunder.

Som vi har redovisat i vårt delbetänkande *Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten*¹⁰³ används planeringsbeskeden dock

¹⁰¹ Se Länsstyrelserna och Sveriges Kommuner och Regioner, *Tidig dialog ökar bostadsbyggandet – samverkan mellan kommun och länsstyrelse*, rapport i april 2017, s. 3.

¹⁰² Se SOU 2015:109 s. 137.

¹⁰³ Se SOU 2025:88.

i en mycket begränsad omfattning av kommunerna. Sedan möjligheten infördes 2017 fram till 2023 har endast 61 planeringsbesked begärts.¹⁰⁴ Skälet för detta uppges vara att kommunerna föredrar en tidig dialog med länsstyrelsen i stället för att begära planeringsbesked. Planeringsförutsättningar som kan ha avgörande betydelse för en plans genomförbarhet har därför kunnat redas ut i ett tidigt skede, och något behov av att begära planeringsbesked har därför inte funnits. Processen med planeringsbesked upplevs som ofördelaktig med tanke på det omfattande arbete och den detaljeringsgrad på begäran som ofta krävs av länsstyrelsen för att myndigheten ska kunna ta ställning i frågan. Kommunerna upplever att det är bättre och mer effektivt att gå direkt på samråd. Ett vanligt samråd fångar upp fler frågor och ger snabbare svar från länsstyrelsen, utan att innebära större arbetsbelastning för kommunen. Dessutom har undersökningssamråd i miljöbedömningsprocessen en funktion, där utredningskrav och potentiella hinder för plangenomförande kan identifieras. En kommun lyfter att en nackdel med planeringsbesked är att endast ett avgränsat antal frågor provas och att det enbart är länsstyrelsens synpunkter på dessa frågor som provas. Planprocessens samråd och granskning ger en helhetsbild av samtliga frågor som planprocessen berör, dessutom från samtliga instanser och sakägare.

Enligt länsstyrelsernas rapporteringar är majoriteten av kommunerna eniga om att det är en tidskrävande process att använda sig av planeringsbesked. Att söka planeringsbesked kräver ytterligare en arbetsinsats i en process som redan är mycket tids-, resurs- och kunskapskrävande hos kommunerna. Processen för planeringsbesked innebär dels att det tar tid att ta fram underlagsmaterial för begäran, dels att samrådsförfarandet inför begäran tar tid. Utöver det finns en risk för att länsstyrelsen förelägger om kompletteringar med krav på ännu mer underlag för att kunna ta ställning i frågan, med en ännu större tidsåtgång som följd. Majoriteten av länsstyrelserna tar i sina rapporter upp problemet med underlagsmaterial och utredningar. Flera kommuner uppger att det är svårt att göra så omfattande utredningar som länsstyrelsen kräver i ett så tidigt skede av planprocessen och att de därför har valt att avstå från att begära planeringsbesked. Kommunerna efterfrågar tydlig kommunikation från länsstyrelsen kring planeringsbesked och vilka underlag som krävs, eftersom det tar tid och

¹⁰⁴ Se tidsserie planeringsbesked: <https://www.boverket.se/sv/om-boverket/oppna-data/plan-och-byggenkaten/oppna-data-detaljplanering/> (besökt 2025-10-03).

är dyrt att ta fram utredningar. En kommun pekar också på att det är svårt att veta vem som ska betala för utredningar som tas fram i ett så tidigt skede. Syftet med planeringsbesked är att bidra till ett effektivt detaljplanearbete. En majoritet av kommunerna svarar dock att möjligheten att begära planeringsbesked inte har effektiviserat planprocessen i någon betydande omfattning, i stället uppfattas processen med planeringsbesked som ett ytterligare, omständligt moment i planarbetet.¹⁰⁵

Under 2021 gav regeringen länsstyrelserna i uppdrag att utveckla och införa enhetliga digitala processtöd och gemensamma rutiner för medverkan i samhällsplaneringen. Uppdraget resulterade i att länsstyrelserna tog fram det digitala process- och kunskapsstödet Prozesso. Avsikten är att Prozesso ska underlätta en rättssäker och effektiv handläggning av planärenden både för nya handläggare och mer erfarna. Genom Prozesso ska arbetet bli mer transparent och enhetligt över landet. I den mall som har utvecklats i systemet framgår tydligt vad som faller under rådgivning och vad som är kopplat till länsstyrelsernas ingripandegrunder. I vilken utsträckning det digitala process- och kunskapsstödet har underlättat ett rättssäkert och enhetligt arbete i landet har ännu inte utvärderats.

Krav på utredningar kommer sent i planprocessen

Det har under samtal med kommuner, myndigheter och branschföretag framkommit att det upplevs som en utmaning när kommuner och länsstyrelser ställer nya krav på utredningar i ett sent skede av plan- och byggprocessen – oavsett skälet för sådana krav. Sådana sena krav innebär utmaningar och kan naturligtvis bidra till att ett planprojekt försenas – inte bara för att en eller flera utredningar behöver tas fram eller kompletteras utan också för att sena utredningskrav kan medföra att inledande ställningstaganden kan behöva övervägas på nytt. Samtidigt framhålls från myndighetshåll att behovet av kompletterande underlag ofta är en följd av brister i utförda utredningar. En undermålig eller ofullständig utredning som bara delvis besvarar en fråga eller som kan ifrågasättas utifrån t.ex. valda ingångs-

¹⁰⁵ Se Boverket, Redovisning av tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen år 2022, rapport 2023, s. 102–108.

värden kan behöva göras om eller kompletteras. Det kan leda till krav på kompletteringar i ett sent skede, efter samråd eller granskning.

Regeringen beslutade den 20 april 2023 kommittédirektiven *Högre produktivitetstillväxt*.¹⁰⁶ Kommittén tog namnet Produktivitetskommissionen. Kommissionens uppdrag var att analysera vilka faktorer som påverkar produktivitetstillväxten och lämna förslag för att höja produktivitetstillväxten i näringslivet och öka produktiviteten i den offentliga sektorn. Syftet var att uppnå en högre tillväxt och en mer kostnadseffektiv offentlig sektor.¹⁰⁷

I delbetänkandet *Goda möjligheter till ökat välstånd*¹⁰⁸ lyfte kommittén bl.a. att det är ett problem att kommuner har möjlighet att ställa krav på nya utredningar i senare delar av planeringsprocessen och att kostnaden för dessa utredningar kan föras över på företag och enskilda. Detta innebär att företag och enskilda drabbas både av en försenad process under den tid som den nya utredningen görs och en kostnad för själva utredningen. Samtidigt är kostnaden för en handläggare hos kommunen eller myndigheten att efterfråga ytterligare underlag liten då denne i dagsläget inte har starka incitament för att avsluta ärendet eftersom kostnaden inte belastar den egna organisationen. Detta skapar en asymmetrisk relation som riskerar att dra ut på processen och orsaka både osäkerhet och kostnader för företag och enskilda.

Produktivitetskommissionen lämnade inte några författningsförslag, men framhöll att kommuners och andra aktörers möjligheter att sent i planeringsprocessen ställa krav på nya utredningar borde begränsas. Kommissionens uppfattning var att det tidigt i planeringsprocessen bör vara klart vilka underlag som kommunen, länsstyrelsen och andra berörda myndigheter kräver, t.ex. i form av utredningar. Kommissionen pekade på möjligheten som infördes i plan- och bygglagen 2021, dvs. möjligheten för den som begär ett planbesked från kommunen att också inhämta ett yttrande från länsstyrelsen om vilket underlag som sannolikt kommer att behövas i den fortsatta planprocessen. Ett sådant yttrande skulle ge förutsättningar för att det tidigt i planprocessen skulle vara tydligt vilka utredningar som länsstyrelsen eller andra myndigheter avser att kräva.¹⁰⁹ Kommissionen konsta-

¹⁰⁶ Se dir. 2023:58.

¹⁰⁷ Se dir. 2023:58 s. 1.

¹⁰⁸ Se SOU 2024:29.

¹⁰⁹ Se SOU 2024:29 s. 330.

terade samtidigt att möjligheten att begära ett sådant yttrande från länsstyrelsen inte hade nyttjats i någon större omfattning.

En ökad komplexitet i planprojekt driver på utredningsbehovet

Det har under våra samtal med kommuner, myndigheter och byggföretag framförts flera olika förklaringar till att utredningsbehovet i planprocessen har ökat. En sådan förklaring är föreställningen om att det på många ställen i Sverige, särskilt i storstadsområdena, börjar bli ont om byggbar mark i attraktiva lägen, vilket gör att planeringen för ny bebyggelse ofta sker på komplicerade platser med många motstående intressen.

Vi har tidigare påpekat att kommunernas avvägning av motstående intressen, både allmänna och enskilda, kan sägas utgöra själva kärnan i plan- och bygglagstiftningen. Det är svårt att se någon enskild eller given tidpunkt för när komplexiteten i planprocessen skulle ha ökat eller när planeringsförutsättningarna i grunden skulle ha förändrats. Det har i viss mån alltid funnits många motstående intressen att bevaka och komplexa planeringsförutsättningar i respektive planprocess – särskilt i storstadsområdena.

En förändring som dock har skett över tid är de allt högre kraven på utredningar som har sin grund i EU-rätten. Historiskt sett har kommunens avvägningar bestått mer av rena intresseavvägningar av allmänna och enskilda intressen. I och med EU-rättens inträde, finns det numera förbudsbestämmelser som anger de yttre ramarna. Det handlar exempelvis om mer långtgående utredningskrav till följd av skärpta miljö kvalitetsnormer och förändringar i artskyddsförordningen. De nya kraven innebär bl.a. att högre krav ställs på utredningar som ligger till grund för bedömningen av om en plats är lämplig för byggande. Även om det också tidigare har gjorts en bedömning av platsens lämplighet är det inte längre bara en bedömningsfråga om ett icke-exploaterat område får tas i anspråk.

Om man ser till de vanligaste kategorierna av utredningar (se beskrivningen ovan), dvs. geoteknik och markförhållanden, miljö och natur, samt utredningar om vattenförhållanden, är ett rimligt antagande att planeringsförutsättningar också har förändrats till följd av ökade krav på klimat- och miljöhänsyn i planprocessen. Sådana krav är dels en följd av nya krav i internationell rätt, dels nationella krav.

En annan faktor som har ändrats över tid och som påverkar antalet utredningar i ett planärende är utbredningen av områden av riksintresse. Vi kunde i vårt delbetänkande *Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten*¹¹⁰ konstatera att utbredningen av anspråken på områden av riksintresse både är stor och ökande i Sverige. Enligt en uppskattning gjord 2014 motsvarar den drygt hälften av Sveriges land- och vattenareal (46 procent omfattades av riksintresse enligt 3 kap. 5–9 §§ MB och 13 procent omfattades av riksintresse enligt 4 kap. 2–8 §§ MB).¹¹¹ Detta är således en faktor som har förändrats över tid och som skulle kunna bidra till att komplexiteten i planlägningsarbetet ökar i flera delar av landet.

Överklaganden och ny rättspraxis driver på utredningsbehovet

En annan förklaring som har framkommit vid våra samtal med kommuner, myndigheter och byggföretag är att risken för överklagande och tolkning av rättspraxis bidrar till att ytterligare driva på utredningsbehovet i planprocessen.

Boverket har i uppföljningen av plan- och bygglagstiftningen för år 2024 redovisat hur många detaljplaner som överklagades till mark- och miljödomstolarna. Enligt Boverket var det fortsatt ett stort antal planer som överklagades sett till hur många planer som årligen beslutas. Statistiken visar att totalt 266 planer överklagades till mark- och miljödomstolarna under år 2024. Totalt överklagades 114 domar vidare till Mark- och miljööverdomstolen och 24 av överklagandena beviljades prövningstillstånd. Boverket konstaterade att trots att antalet beslutade detaljplaner låg kvar på en mycket låg nivå och trots att antalet överklagade planer till mark- och miljödomstolarna i stort sett var oförändrad, ökade antalet upphävida planer av mark- och miljödomstolarna under 2024. Totalt upphävdes 50 planer helt eller till viss del av mark- och miljödomstolarna eller Mark- och miljööverdomstolen (se tabell 8.2). Den vanligaste orsaken till upphävande var brister i kommunens planeringsunderlag och planhandlingar. Dessa brister har till exempel bedömts innebära att det inte varit möjligt att bedöma planens genomförande, hantering eller konsekvenser avseende olika områden. Det har inte heller varit möjligt att bedöma om

¹¹⁰ Se SOU 2025:88.

¹¹¹ Se SOU 2025:88 s. 221.

planen har utformats med skälig hänsyn till befintliga förhållanden. I några fall har planen upphävts eftersom en planbestämmelse har saknat rättsligt stöd eller att tydlighetskravet för planhandlingarna inte har varit uppfyllt. En annan vanlig orsak till att detaljplanerna upphävdes var att kommunen brustit i handläggningen av planen. Det har då exempelvis varit fråga om att kommunen inte har undersökt frågan om betydande miljöpåverkan i enlighet med gällande bestämmelser, att en sådan väsentlig ändring av planförslaget har gjorts efter granskningen så att en ny granskning borde ha gjorts, att planen borde ha antagits av kommunfullmäktige eller att ett utökat planförfarande skulle ha tillämpats.¹¹²

Tabell 8.2 Skäl för upphävda planer i mark- och miljödomstolarna 2024

Skäl för upphävande	MMD
Brister i utredning/underlag/handlingar	19
Brister i handläggningen kopplat till planprocessen	15
Brister i förhållande till miljöbalken (brukningsvärd jordbruksmark, riksintressen, strandskydd, artskydd och biotopskydd)	14
Lämplighet; mark, lokalisering, utformning och placering	6
Betydande olägenhet för enskilda	4
Befintliga bebyggelse-, äganderäts- och fastighetsförhållanden	3
Huvudmannaskap för allmän plats	2
Omgivningsbuller (bostäder)	2

Källa: Boverket, Redovisning av tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen år 2024, rapport 2025:11, s. 17.

Boverket lyfter att reglerna för miljöbedömning kopplat till detaljplaneprocessen både av kommuner och berörda statliga myndigheter upplevs som snåriga och processen för miljöbedömning beskrivs emellanåt som tungrodd och kostnadskrävande. I situationer där det inte är exakt klarlagt vilken verksamhet som ska etableras inom ramen för en detaljplan kan det vara svårt att tillämpa de nationella bestämmelserna för miljöbedömning. Det beror på att bestämmelserna i miljöbedömningsförordningen, som tillsammans med reglerna i miljöbalken anger vad som ska ingå i en miljöbedömning, är genomförda

¹¹² Se Boverket, Redovisning av tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen år 2024, rapport 2025:11, s. 16 och 17.

inte bara för att fungera vid planläggning enligt plan- och bygglagen utan för olika planerings- och tillståndsförfaranden enligt olika lagar.¹¹³

Samtidigt framgår av rättspraxis att det är av stor vikt att kommunerna i arbetet med att ta fram en plan följer bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken och kan motivera om och på vilket sätt som planen kan medföra en betydande miljöpåverkan. Om en åtgärd i planen omfattas av bestämmelserna om miljöbedömning för MKB-projekt enligt 4 kap. 34 § andra stycket plan- och bygglagen ska kommunen även tillämpa 10 § 1–3 och 11–13 §§ miljöbedömningsförordningen inom ramen för undersökningen av om planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (2 kap. 5 § andra stycket PBF). Om så inte sker och planen antas av kommunen är det skäl för upphävande.¹¹⁴

Vi har gått igenom samtliga mål där Mark- och miljööverdomstolen har upphävt en detaljplan mellan den 1 januari 2024 och den 7 november 2025. Det handlar om 13 avgöranden. Vi kan notera att anledningarna till att planerna upphävs är flera. Sammanfattningsvis handlar bristerna om att kommunerna inte har säkerställt att planbestämmelserna är tydligt formulerade, att miljöbedömningar har genomförts på ett korrekt sätt och att artskyddet har beaktats genom systematiska inventeringar och dokumenterade konsekvensanalyser. Det har exempelvis inte varit tillräckligt med generella antaganden om att en plan inte medför betydande miljöpåverkan utan kommunen måste visa att de följer kraven i bl.a. miljöbalken om att identifierar omständigheter som talar för eller emot en betydande miljöpåverkan.¹¹⁵ Detta är särskilt viktigt i de fall där omfattande markanvändning eller skyddade arter har varit aktuella.¹¹⁶ Andra exempel där domstolen har upphävt detaljplaner är där bestämmelser om trädfallningsförbud varit otydliga¹¹⁷, där utredningar om förekomst av fladdermöss saknats¹¹⁸ och där hänsyn till befintliga äganderätts- och fastighetsförhållanden inte tagits¹¹⁹. I andra situationer har planhandlingarna inte möjliggjort en bedömning av hur enskildas rättigheter, såsom gemensamhetsanläggningar, påverkas vilket lett till ett upphävande av pla-

¹¹³ Se Boverket, Redovisning av tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen år 2024, rapport 2025:11, s. 17.

¹¹⁴ Se MÖD: dom den 14 juni 2024 i mål nr P 2742-23.

¹¹⁵ Se MÖD:s domar den 28 mars 2024 i mål nr P 15408-22 och den 14 juni 2024 i mål nr P 2742-23.

¹¹⁶ Se MÖD:s dom den 11 juli 2024 i mål nr P 1715-23.

¹¹⁷ Se MÖD:s dom den 22 januari 2024 i mål nr P 15308-22.

¹¹⁸ Se MÖD:s dom den 5 februari 2024 i mål nr P 14048-22.

¹¹⁹ Se MÖD:s dom den 27 mars 2024 i mål nr P 3157-23.

nen¹²⁰. Domstolen har även upphävt detaljplaner på grund av bristande hänsyn till kulturvärden¹²¹ och strandskydd¹²². I flera mål har domstolen konstaterat att det har saknats systematiska inventeringar och beslutsunderlag för att bedöma påverkan på skyddare arter, i detta fall fladdermössens, fortplantningsområden och viloplatser¹²³. Även exploatering av jordbruksmark har underkänts när kommunen inte tillräckligt har utrett alternativa lokaliseringar och inte visat att ett väsentligt samhällsintresse föreligger¹²⁴. Avgörandena understryker vikten av noggranna och transparenta planeringsunderlag, särskilt vid påverkan på miljöintressen såsom skyddade arter, kulturmiljöer och andra allmänna intressen.

Kompetensbristen inom branschen driver på utredningsbehovet

Det har vid våra samtal med kommuner, myndigheter och byggföretag förts fram att det inte sällan saknas tillräcklig kompetens hos inblandade aktörer i planprocessen. Det handlar både om bristande kompetens avseende sakfrågorna som behöver utredas inom plan- och byggprocessen och bristande kompetens avseende planprocessen. Den bristande kompetensen bidrar till att driva på utredningsbehovet inom plan- och byggprocessen. Ofta är kommunerna därför helt eller delvis beroende av externa konsulter för att kunna genomföra planarbetet.

Samtidigt har det framförts att det ofta saknas beställarkompetensen i kommunen i arbetet med att beställa olika utredningar i planprocessen. Det handlar både om kompetensen att beställa utredningar vid rätt tid på året (artskyddsinventeringar) och att beställa utredningar med rätt nivå och kvalitet på innehållet. Slutligen har det framförts att det ofta finns brister i de utredningar som beställs.

¹²⁰ Se MÖD:s dom den 12 december 2024 i mål nr P 15142-23.

¹²¹ Se MÖD:s dom den 17 december 2024 i mål nr P 5964-23.

¹²² Se MÖD:s dom den 12 mars 2025 i mål nr P 1629-24.

¹²³ Se MÖD:s domar den 1 april 2025 i mål nr P 11895-24; den 9 maj 2025 i mål nr P 4389-24; den 22 maj 2025 i mål nr P 12885-23.

¹²⁴ Se MÖD:s dom den 2 april 2025 i mål nr P 11397-23.

Dagens begränsningar i digitala verktyg driver på utredningsbehovet

Slutligen har det under våra samtal med kommuner, myndigheter och byggföretag framkommit att de upplever brister i de digitala verktyg som finns som stöd i arbetet med planläggning. I de digitala verktyg som används går det ofta inte, på sätt som i Danmark, att söka och hitta tidigare utredningsmaterial för samma eller närliggande planområde. I de fall det går att få fram tidigare utredningsunderlag är detta inte sällan i ett format som inte går att återanvända. När tidigare framtaget utredningsmaterial inte går att återanvända leder detta till ett behov av att ta fram nya utredningar.

Vi kan konstatera att de utredningar som en kommun gör inom ramen för en detaljplaneprocess finns redovisade i planbeskrivningen och de externa utredningarna som görs finns ofta som bilagor, som ibland läggs ut på kommunens hemsida. Huruvida materialet har återanvänts efter tidigare planlägningsarbete eller tillståndsprövning framgår inte.

Traditionellt har en detaljplan utgjorts av en plankarta med planbestämmelser på papper eller som en ”papperslik” pdf-fil med tillhörande planbeskrivning. Som vi har beskrivit i avsnitt 8.3.8 gäller dock att detaljplaner som har påbörjats från och med den 1 januari 2022 ska utformas så att uppgifterna i dem kan tillgängliggöras och behandlas digitalt.

Samtidigt pågår ett större arbete med att digitalisera samhällsbyggnadsprocessen. Inom ramen för detta gav regeringen 2019 Lantmäteriet i uppdrag att etablera en digital infrastruktur. Syftet med infrastrukturen är att den ska underlätta informationsutbytet i samhällsbyggnadsprocessen.¹²⁵ Som en följd av uppdraget har Lantmäteriet utvecklat den nationella geodataplattformen (NGP). Den nationella geodataplattformen ger tillgång till standardiserade datamängder via maskin-till-maskingränssnitt (API:er). Lantmäteriet är samordnare för den nationella geodataplattformen och ansvarar för att ta fram ett nationellt ramverk för utbyte av geodata, nationella specifikationer för geodata samt för avtal, förvaltning och support av den nationella geodataplattformen. Datamängderna som finns inom den nationella geodataplattformen tillgängliggörs av kommuner och statliga myndigheter. I dagsläget är sammanlagt 26 datamängder tillgängliga eller under utveckling för att tillgängliggöras

¹²⁵ Se regeringens beslut i ärende Fi2019/01291/SPN.

via den nationella geodataplattformen. Dessa datamängder är i olika utvecklingsfaser. Nu gällande datamängder är byggnad, detaljplan, gräns för fjällnära skog, kulturhistoriska lämningar, planbeskrivning och strandskydd. I test och utveckling finns bl.a. geotekniska markundersökningar och översiktsplan. Datamängden riksintressen är under utveckling i en förstudie.¹²⁶

Lantmäteriet har på uppdrag av regeringen också tagit fram ett förslag på färdplan för att fortsätta digitalisera samhällsbyggnadsprocessen. I färdplanen föreslår Lantmäteriet en fortsatt utveckling av den nationella geodataplattformen i tre steg. I det första steget, åren 2024–2027, fortsätter arbetet med att standardisera och tillgängliggöra datamängder. I det andra steget, åren 2027–2030, anpassar myndigheter och kommuner sin verksamhet till att hantera den digitala informationen. Hela den digitala transformationen till en digital samhällsbyggnadsprocess, som beskrivs i färdplanen, kan genomföras under perioden 2035–2040.¹²⁷

Vi kan alltså konstatera att det finns standarder för digitala detaljplaner och översiktsplaner, och att arbetet med att tillgodose tillgången till standardiserade datamängder har påbörjats och är under utveckling. Vi kan också konstatera att mycket arbete återstår för att helt tillgodose tillgången till digitala planer och datamängder som behövs inom plan- och byggprocessen. En del i detta är att det saknas en digital tillgång till allt det utredningsmaterial som produceras inom ramen för plan- och byggprocessen.

Det pågår dock forsknings- och utvecklingsförsök för att utveckla och testa verktyg för att tidigare gjorda utredningar ska kunna tillgängliggöras digitalt och vara i ett sådant format att de går att återanvända. Ett exempel är projektet *Tekniska utredningar inom samhällsbyggnadsprocessen som öppen data*, med finansiering från Smart Built Environment, där Östersunds kommun försöker att tillgängliggöra sina tekniska utredningar inom samhällsbyggnadsprocessen. I dagsläget finns alla tekniska utredningar inom kommunens samhällsbyggnadsprocess sökbara via ett internt kartverktyg på kommunen. Exempel på tekniska utredningar är geotekniska undersökningar, markföroreningar, naturvärdesinventering, bullerutredning m.m. Inom ramen för projektet utreder kommunen möjligheten att publicera aktuell

¹²⁶ Se <https://www.lantmateriet.se/sv/nationella-geodataplattformen/datamangder/#category=> (besökt 2025-10-16).

¹²⁷ Se Lantmäteriet, Förslag till färdplan för att fortsätta digitalisera samhällsbyggnadsprocessen, rapport LM2023/060342 s. 7.

data externt som öppen data. Att uppgifterna blir öppna data innebär att även externa aktörer får möjlighet att använda, sprida, göra om, modifiera och bygga vidare på kommunens data, även i kommersiella sammanhang utan restriktioner.¹²⁸

8.5.5 Svaga incitament för kommuner att korta ledtider i planprocessen

Initiativet Bygg i tids reformagenda

Den 8 november 2022 lanserade Initiativet Bygg i tid en reformagenda med 16 förslag för att påskynda byggandet av bostäder. Reformagendan handlar både om att se över befintlig lagstiftning och förordningar, men också om att effektivisera berörda myndigheters arbets sätt och främja en ökad samverkan.¹²⁹ Enligt Initiativets problembeskrivning har bl.a. utredningsbördan i planärenden ökat väsentligt under de senaste åren. Det beror enligt Initiativet på en tendens till allt fler och alltmer komplicerade utredningar, utan att planeringsförutsättningarna väsentligt har ändrats. En bakgrund till detta är enligt Initiativet bl.a. inbyggda målkonflikter i lagstiftningen och intressekonflikter mellan olika aktörer som ställer höga krav på agerande och kompetens hos planhandläggare på kommunerna, länsstyrelsernas handläggare och medarbetare och byggaktörer.¹³⁰ I reformagendan presenteras dock inte någon statistik eller andra uppgifter som stödjer påståendet om att utredningsbördan väsentligt har ökat de senaste åren, utan att planeringsförutsättningarna har förändrats. Som vi har beskrivit i avsnitt 8.5.4 är många kommuners och andra myndigheters uppfattning att planeringsförutsättningarna har förändrats.

Initiativet presenterar inte något enskilt förslag på reform som skulle kunna komma till rätta med det beskrivna problemet. I stället lämnas flera olika lösningar respektive krav på utredningar. Som vi har tolkat vårt uppdrag ska vi specifikt utreda det förslag som i agendan har nummer 16. Detta förslag handlar om incitament för kommunen att korta ledtider för planprocessen.

¹²⁸ Se <https://smartbuilt.se/projekt/informationsinfrastruktur/processen-oppen-data/> (besökt 2025-08-28).

¹²⁹ Se <https://www.initiativetbyggitid.se/reformagenda> (besökt 2025-10-20).

¹³⁰ Se Initiativet Bygg i tid, Reformagenda: 16 förslag för kortare ledtider i plan- och byggprocesser, rapport i november 2022, s. 6–8.

Enligt Initiativet har möjligheten att införa tidsfrister för olika delar av planprocessen som ett incitament för att korta ledtiderna, på sätt som redan finns för bygglovsprocessen, diskuterats och analyserats i olika sammanhang. Initiativet menar dock att det inte skulle vara en framkomlig väg att införa tidsfrister för upprättandet av detaljplaner, eftersom planmyndigheten inte till fullo råder över tidsåtgången. Detta gäller särskilt de delar som avser remisshantering och yttrande från andra myndigheter.

Initiativet för i stället fram att ett annat incitament för att korta ledtiden i planprocessen skulle kunna vara att kommunen inte får ta ut en planavgift i förskott eller på annat sätt kräva ersättning för uppkomna kostnader för planarbetet förrän planen har fått laga kraft. Det skulle enligt Initiativet innebära att kommunen då skulle vara mer försiktig med krav på ytterligare utredningar som förlänger planprocessen eftersom kommunen får ligga ute med sina kostnader under hela planarbetets gång.

Som vi har beskrivit i avsnitt 8.3.8 gäller i dag att byggnadsnämnden får ta ut en planavgift för att täcka programkostnader och kostnader för andra åtgärder som behövs för att upprätta eller ändra detaljplaner eller områdesbestämmelser (12 kap. 9 § PBL). Avgiften får tas ut i förskott (12 kap. 11 § PBL). Vinner detaljplanen inte laga kraft ska planavgiften återbetalas.

Enligt Initiativet regleras kommunens kostnader för ett planarbete med professionella byggaktörer ofta genom ett civilrättsligt avtal, ett s.k. planavtal. Förfarandet är inte reglerat i lag, men innebär enligt Initiativet i praktiken ofta att kommunens nedlagda tid faktureras byggaktören i förskott, och ibland också löpande. Det leder enligt Initiativet till att det för kommunen, till skillnad för byggaktören saknas reella konsekvenser av såväl förskjutningar i tidplan som förändringar i kostnader. Avsaknaden av författningsreglering leder också till att det är oklart vilka åtgärder som kan anses vara nödvändiga respektive lämpliga i förhållande till byggherrens nytta.

Skulle kommunen däremot inte få ta ut kostnader i förskott, dvs. att kommunen skulle få ligga ute med pengarna till dess att detaljplanen får laga kraft skulle läget enligt Initiativet bli ett annat. Initiativet gör bedömningen att en begränsning av rätten att ta ut plankostnader i förskott skulle kunna vara ett incitament att korta ledtiderna. Enligt Initiativet skulle en sådan begränsning av rätten att ta ut plan-

avgift i förskott också kunna medföra att kommunen överväger behovet av utredningar mer noga.¹³¹

I rapporten Nationellt ledtidsindex 2025, som även Initiativet står bakom, presenteras ett delvis nytt och modifierat förslag. För att motverka ineffektivitet och främja kortare ledtider krävs incitamentsstrukturer som ger kommunerna tydliga drivkrafter att arbeta kostnadsmedvetet och målinriktat. Utöver tidigare nämnda åtgärder, som ökad samverkan och dialog, transparens samt väl avvägda utredningskrav, kan konkreta incitamentsmodeller få stor effekt. Kommuner kan exempelvis erbjuda ett fast pris för hela detaljplaneprocessen utifrån projektets storlek eller komplexitet, tilldelas bonusmedel vid uppfyllda ledtidsmål, eller avtala med exploatörer om att delar av plankostnaden endast utgår vid antagande, alternativt som delbetalningar efter varje genomfört formellt planskede (samråd och granskning) eller vid uppnådd tidsgräns. Vidare, om kommunen kan hålla genomsnittliga ledtider på 2,5 år, bör den totala plankostnaden – inklusive kommunens interna handläggningstid och externa utredningar – rimligen inte överstiga tre miljoner kronor. Denna nivå klaras redan av de mest effektiva kommunerna och kan fungera som en tydlig drivkraft för att effektivisera arbetssätt och identifiera hinder.¹³²

Olika namn på avtal om fördelning av plankostnader

Som Initiativet Bygg i tid (se ovan) påpekar är det vanligt att kommuner reglerar kostnader för ett planarbete med en byggaktör genom ett civilrättsligt avtal. Vi har tittat närmare på denna typ av avtal och kan identifiera flera utmaningar. För det första är en utmaning att avtalen saknar uttryckligt lagstöd. För det andra är en utmaning att avtalen kan se olika ut i olika kommuner, i olika planarbeten och beroende på olika lokala förutsättningar. Gemensamt är att de reglerar vilken part som ska göra vad i planarbetet och hur kostnaderna för arbetet ska fördelas. Inom ramen för avtalet finns ofta en gemensam avsikt att planlägga mark för byggande eller annan utveckling.

De avtal som används för att reglera ersättning för plankostnader benämns olika i olika kommuner. Ett exempel är planavtal, som också

¹³¹ Se Initiativet Bygg i tid, Reformagenda: 16 förslag för kortare ledtider i plan- och byggprocesser, rapport i november 2022, s. 41 och 42.

¹³² Se Initiativet Bygg i tid, Nationellt ledtidsindex – kommuner med effektiva plan- och byggprocesser, rapport 2025, s. 32.

är det namn som Initiativet Bygg i tid använder. Andra namn är ramavtal, samarbetsavtal, detaljplaneavtal, avtal om planersättning eller plankostnadsavtal. Sveriges Kommuner och Regioner använder i sin vägledning och i sin avtalsmall namnet plankostnadsavtal (se nedan). I detta betänkande har vi också valt att benämna avtalen plankostnadsavtal.

En utbredd användning av plankostnadsavtal

Vi har inte kunnat hitta några aktuella och tillförlitliga statistiska uppgifter avseende användningen av plankostnadsavtal i landets kommuner. Vi har dock utifrån tillgängliga uppgifter på kommuners hemsidor försökt få en generell bild över användningen av sådana avtal. Den generella bilden är att de är vanligt förekommande och att de flesta kommuner har någon form av avtalsmall eller uppgifter om att de tar ut vissa plankostnader via avtal. De kommuner som inte använder sig av plankostnadsavtal är generellt sett mindre sett till antalet invånare.

Ofta framgår det inte av tillgänglig information på kommunernas hemsidor i vilka situationer de använder plankostnadsavtal och när de i stället väljer att finansiera planarbetet genom planavgifter. Flera kommuner redovisar dock att de eftersträvar plankostnadsavtal i större projekt, men samtidigt att det kan vara problematiskt att använda plankostnadsavtal för planer som berör många fastighetsägare. Det bedöms ofta vara enklare att ta ut en planavgift vid bygglovsbeslutet i sådana situationer.

Ett delvis oklart samband mellan vilka kostnader för planarbete som tas ut via planavgifter och plankostnadsavtal

Som vi har beskrivit i avsnitt 8.3.8 har kommuner rätt att ta ut en avgift för sina planrelaterade kostnader genom planavgift, men det finns också begränsningar i när och hur det får göras. Ett plankostnadsavtal (se ovan) kan därför blir ett instrument som kommuner använder för att komplettera möjligheten att få ersatt sådana kostnader som uppkommer vid planarbetet. Plankostnadsavtal används också för att få ersättning för kostnaderna för planarbetet löpande.

Frågan är dock hur relationen mellan planavgift och plankostnadsavtal ser ut.

Vi kan konstatera att frågan om planavgift har prövats i rättspraxis. I ett fall hade ett fastighetsbolag ålagts att betala planavgift om 55 267 kronor i anslutning till planläggning och bygglov under åren 1988 och 1989. Bolaget hävdade att planavgiften borde jämkas till 25 procent av det nämnda beloppet bl.a. av det skälet att bolaget – i enlighet med en överenskommelse med byggnadsnämnden – på egen bekostnad hade låtit en konsult upprätta det aktuella planförslaget. Bolaget överklagade kommunens beslut om planavgift hela vägen till dåvarande Regeringsrätten. Byggnadsnämnden invände att vad nämnden hade debiterat som planavgift var kostnaden för den myndighetshantering av planärendet som helt hade ombesörjts av nämnden. Regeringsrätten lämnade byggnadsnämndens överklagande utan bifall. Kammarrättens dom, som innebar en jämkning av planavgiften till 25 procent, blev därför gällande. Regeringsrätten fann klarlagt att bolaget hade svarat för kostnader om drygt 140 000 kronor för utarbetandet av detaljplaneförslaget och ändå fått betala en lika stor planavgift som andra byggherrar i motsvarande situation, vilka inte själva behövt stå för några kostnader. Detta stred mot den likställighetsprincip som ska ligga till grund för tillämpningen av den taxa enligt vilken planavgift ska utgå. Det fanns därför grund för en reducering av den taxeenliga planavgiften.¹³³

Delvis avsaknad av vägledning om plankostnadsavtal

Boverket har i *PBL kunskapsbanken – en handbok* publicerat information kring planavgifter och kommunens möjlighet att finansiera detaljplanearbete genom att ta ut planavgift i samband med beviljande av bygglov. Det som finns i Boverkets vägledning är bl.a. grundläggande information om vad en planavgift är, när en sådan avgift får tas ut, grunder för beräkning av planavgift, vad det innebär att en avgift får tas ut, vad en planavgift får täcka, vilken taxa som ska användas för att beräkna planavgiften, hur många gånger planavgift får tas ut, samt om planavgiften får överklagas.¹³⁴

¹³³ Se RÅ 1997 ref. 66.

¹³⁴ Se <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/roller-och-ansvar/byggnadsnamnden/byggnadsnamndens-avgifter/planavgift/> (besökt 2025-08-15).

Vidare anger Boverket i 2 kap. 10 § föreskrifter och allmänna råd (2020:8) om planbeskrivning, gällande detaljplanens genomförande, att kommunen i planbeskrivningen ska redovisa om kommunen avser att ta ut planavgift i samband med bygglov.

Vi kan konstatera att även om Boverket vägleder kommunerna i arbetet med att tillämpa regleringen om planavgift saknas vägledning om när och hur kommunen får teckna ett plankostnadsavtal med en eller flera byggherrar avseende hur kostnaderna för planarbetet ska fördelas och betalas. Det saknas också vägledning om hur ett sådant avtal i så fall förhåller sig till möjligheten att ta ut en avgift för samma kostnad i samband med beslutet om bygglov.

Däremot kan vi konstatera att Sveriges Kommuner och Regioner på sin hemsida har lagt in ett underlag om plankostnadsavtal som är avsett att vara ett stöd till kommunerna i arbetet med att specificera betalningsvillkor och övriga åtaganden inom ramen för ett detaljplanearbete.¹³⁵ I plankostnadsavtalsmallen anges bl.a. följande avseende planavgift och betalningsvillkor (§ 7).

Byggherren står för samtliga kostnader för framtagandet av detaljplanen och bekostar därmed bland annat upprättandet av planhandlingar, samtliga utredningar som erfordras för detaljplanens framtagande, grundkarta, fastighetsförteckning och andra för detaljplanen nödvändiga åtgärder.

Nämnden äger rätt att fakturera upparbetade kostnader löpande månadsvis. Betalning sker mot faktura som ska betalas inom 30 dagar från fakturadatum.

För det fall fakturan inte betalas vid angiven tidpunkt ska ränta enligt 6 § räntelagen (1975:635) utgå från förfallodagen och fram till dess att betalning sker.

Om byggherren fullgör sina skyldigheter enligt detta avtal uttas ingen planavgift i samband med bygglov för den bebyggelse som ska ske på (fastigheten/erna) enligt den detaljplan som avtalet avser.

Paragrafen kan vid behov specificeras med en lista kring vilka handlingar, utredningar etc. som byggherren ska ta fram.

Betalningsvillkoren är endast ett förslag och kan justeras. Exempelvis kan upparbetade kostnader faktureras kvartalsvis/halvårsvis.

¹³⁵ Se <https://skr.se/trafikochinfrastruktur/markochexploatering.8312.html> (besökt 2025-10-16).

Samtal med berörda aktörer

Vi har anordnat två temadagar med byggaktörer, kommuner och andra myndighetsföreträdare för att diskutera bl.a. utmaningarna i förhållande till frågan om kommunala incitament för att begränsa kostnaderna för planarbete samt Initiativet Bygg i tids förslag i rapporten från 2024.

Det har vid samtalen framkommit att det finns flera utmaningar med nuvarande reglering om planavgifter och avsaknad av reglering om de plankostnadsavtal som ofta används för att hantera dessa frågor. En problematik består i att det faktum att frågan om fördelning av plankostnaderna i avtal inte är närmare reglerad medför att landets kommuner löser frågan på olika sätt. Från byggbranschen har det framförts att en utmaning är att kommuner inte sällan fakturerar byggaktörerna löpande för plankostnader som uppgår till höga belopp utan närmare specificering om vad kostnaden avser. Detta är särskilt utmanande för mindre byggaktörer, men också för större byggaktörer i tider med lågt byggande. Byggaktörernas beroendeförhållande till de kommuner i vilka de önskar exploatera mark gör att de uppfattar det som svårt att ställa krav på tydlighet både avseende uppskattade plankostnader inför att avtalet tecknas och uppföljning av kostnaderna i samband med fakturering.

Vi kan också konstatera att just denna problematik inte heller är omhändertagen i den mall för plankostnadsavtal som Sveriges Kommuner och Regioner har tagit fram.

Den låga förutsebarheten både avseende vad ett planarbete i sin helhet kan komma att kosta och frågan om planarbetet överhuvudtaget kommer att leda fram till en plan riskerar att medföra att byggaktörer avstår från exploatering i vissa kommuner.

Samtidigt har kommunföreträdare angett att möjligheten att fakturera byggherrar för kostnader i planarbetet löpande är en förutsättning för att planarbetet överhuvudtaget ska äga rum. De kommunala företrädarna vidgår dock att specificeringen av de uppkomna kostnaderna i samband med fakturering skulle kunna förbättras.

Våra överväganden och förslag i frågan finns i avsnitt 8.7.6.

8.6 Tidigare utredningsförslag

8.6.1 Inledning

I detta avsnitt beskriver vi ett urval utredningar och uppdrag som vi bedömer har koppling till frågeställningarna i detta kapitel om planläggning i detaljplan, om utredningsbehovet i plan- och byggprocessen samt frågan om fördelning av kostnaderna för planarbetet.

Några av de tidigare utredningsförslagen har genomförts. I dessa delar är det intressant att redovisa bakgrunden till förslagen och i förhållande till gällande rätt utvärdera om förslagen har fått avsedd effekt, dvs. om de har lett till en minskning av utredningsbehovet.

Andra utredningsförslag har inte genomförts. I dessa delar kan det vara intressant att överväga om förutsättningarna nu har förändrats på något sätt som gör förslagen mer aktuella eller om förslagen går att justera för att lösa identifierade utmaningar.

8.6.2 Plan- och byggutredningen

Regeringen beslutade den 26 november 1992 kommittédirektiven *Översyn av plan- och bygglagen m.m.* och en särskild utredare tillsattes för att se över vissa frågor i den numera äldre plan- och bygglagen. En av frågorna gällde reglerna om planavgifter.¹³⁶ Utredningen tog namnet Plan- och byggutredningen. Utredningen lämnade flera betänkanden.

I utredningens första delbetänkande *Anpassad kontroll av byggandet* konstaterades att kommunerna har rätt att täcka sina kostnader för detaljplaner genom avgifter. Denna rätt har utnyttjats i varierad omfattning. Avgiftsuttaget har varit vida varierande mellan olika kommuner, men att en allmän försämring i kommunernas ekonomi har ökat behovet av kostnadstäckande avgifter överlag.¹³⁷

I det andra delbetänkandet *Miljö och fysisk planering* diskuterades om planavgiftsreglerna behöver anpassas för att de ska kunna täcka kostnader för miljökonsekvensbeskrivningar.¹³⁸

I det tredje delbetänkandet *Överprövning av beslut i plan- och byggärenden* konstaterade utredningen att reglerna om planavgifter

¹³⁶ Se dir. 1992:104 s. 15.

¹³⁷ Se SOU 1993:94 s. 123.

¹³⁸ Se SOU 1994:36 s. 203.

mött kritik från kommunalt håll. Kommunerna menade bl.a. att det gick för lång tid mellan deras arbete med planen och ersättningen vid bygglov, samt att det var problematiskt att det inte alltid är den som får bygglov som faktiskt har nytta av planen. Detta föranledde en önskan om att frikoppla planavgiften från bygglovsbeslutet. Kommunerna var även kritiska mot att avgiften högst får motsvara deras genomsnittliga kostnad, då det gjorde det svårt att få täckning för arbetet med mindre planer.¹³⁹

Utredningen bemötte den kritik som kommit från kommunalt håll och lämnade förslag på ändring av bestämmelserna. Det lagförslag som utredningen presenterade innebar två skillnader mot gällande planavgiftsreglering. För det första föreslogs att begränsningen av planavgiftens storlek skulle ändras från att högst få motsvara kommunens genomsnittliga kostnad till att högst få motsvara kommunens självkostnad för åtgärderna. För det andra föreslogs ett förtydligande om att miljökonsekvensbeskrivningar skulle få täckas med planavgift. Kommunernas önskan om att få frikoppla planavgiften från bygglovsbeslutet vann inte gehör. Det motiverades med att det alltid kan finnas fastighetsägare som är motståndare till planen eller av annan anledning inte kommer att nyttja den byggrätt som planen medger. Det nämndes också att möjligheten att ta ut planavgift som ett förskott i samband med bygglovsansökan redan fanns.¹⁴⁰ Utredningens förslag i plankostnadsdelen genomfördes inte.

8.6.3 PBL-kommittén

Regeringen beslutade den 27 juni 2002 kommittédirektiven *Översyn av plan- och bygglagstiftningen*¹⁴¹. Utredningen tog namnet PBL-kommittén. I betänkandet *Miljöbedömningar avseende vissa planer och program*¹⁴² lämnade utredningen förslag på genomförandet av SMB-direktivet. Utredningen föreslog att bestämmelserna i direktivet skulle införas i 6 kap. miljöbalken snarare än i plan- och bygglagen, för att uppnå en samlad och effektiv reglering av miljöbedömningar i svensk rätt.

¹³⁹ Se SOU 1994:134 s. 175.

¹⁴⁰ Se SOU 1994:134 s. 176.

¹⁴¹ Se dir. 2002:97.

¹⁴² Se SOU 2003:70.

Kommittén analyserade fyra huvudsakliga alternativ för hur SMB-direktivet skulle kunna införlivas i svensk rätt.

- Miljöbalksalternativet – att införa bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken.
- PBL-alternativet – att placera reglerna i plan- och bygglagen.
- Direktivets krav in i respektive berörd författning – att sprida bestämmelserna över flera lagar.
- Fristående författning – att skapa en ny lag enbart för miljöbedömningar av planer och program.

Kommittén valde miljöbalksalternativet som den mest ändamålsenliga lösningen. Denna väg ansågs vara mest praktisk ur ett tillämpningsperspektiv, särskilt med tanke på att miljöbedömningar redan regleras i miljöbalken för projekt och verksamheter. Genom att placera även reglerna om strategisk miljöbedömning där, uppnås systematisk samordning och en enhetlig rättstillämpning. Detta skulle minska risken för parallella och motstridiga regler i olika lagar. En samlad reglering i miljöbalken skulle ge bättre överblick och underlätta tillämpningen för både myndigheter och verksamhetsutövare. Att sprida reglerna över flera lagar (t.ex. PBL, väg- eller energilagstiftning) skulle skapa fragmentering och försvåra rättssäkerheten. Kommittén bedömde att det var administrativt enklare att samla miljöbedömningsreglerna i miljöbalken, särskilt eftersom många myndigheter redan arbetar med miljöbalkens bestämmelser. Detta skulle minska behovet av utbildning och omställning, och bidra till ett effektivt genomförande av direktivet. Genom att samla reglerna i 6 kap. miljöbalken skulle en tydlig och enhetlig struktur för miljöbedömningar skapas, vilket skulle underlätta både tillämpning och kontroll.¹⁴³

Kommittén konstaterade att detaljplaner enligt plan- och bygglagen i vissa fall skulle omfattas av direktivets tillämpningsområde. Avgörande var om genomförandet av planen kunde antas medföra en betydande miljöpåverkan. Det föreslogs därför att en förhandsbedömning skulle göras av kommunen i varje enskilt fall, för att avgöra om en miljöbedömning krävs.

I betänkandet framhölls att många detaljplaner är av begränsad omfattning och därmed normalt inte medför en betydande miljöpå-

¹⁴³ Se SOU 2003:70 s. 85 och 86.

verkan. Detta gäller exempelvis för kompletteringsbebyggelse eller mindre infrastrukturella åtgärder. Samtidigt betonades att varje plan måste bedömas individuellt, och att det inte är möjligt att generellt undanta detaljplaner från kravet.

Kommittén föreslog ingen informationsbestämmelse i plan- och bygglagen. I propositionen *Miljöbedömningar av planer och program* instämde regeringen i stort i kommitténs bedömning.¹⁴⁴ Dock föreslogs ett tillägg i 4 kap. 2 a § och 5 kap. 18 § plan- och bygglagen. Tillägget innebar att det vid upprättandet av en översiktsplan eller detaljplan ska bestämmelserna i 6 kap. 11–18 och 22 §§ miljöbalken tillämpas, om planen kan antas medföra en sådan miljöpåverkan som avses i 6 kap. 11 § miljöbalken.

8.6.4 Planprocessutredningen

Regeringen beslutade den 27 februari 2014 kommittédirektiven *Ökad kommunal planläggning för bostadsbyggande och ökat utbud av markanvisningar*¹⁴⁵. Utredningen tog namnet Planprocessutredningen. I betänkandet *Bättre samarbete mellan stat och kommun – vid planering för byggande*¹⁴⁶ lämnade utredningen förslag på införande av den möjlighet för kommuner att söka ett planeringsbesked av länsstyrelsen som i dag finns i 5 kap. 10 a § plan- och bygglagen.¹⁴⁷

Bakgrunden till förslaget om planeringsbesked var att vissa kommuner hade påpekat att de inte kunde få besked i de frågor de behövde under detaljplaneprocessen från länsstyrelsen. Av enkätsvar framkom att kommunerna ansåg att länsstyrelserna gav otydliga besked i fråga om ingripandegrunderna (riksintressen, hälsa och säkerhet etc.) i 11 kap. 10 § plan- och bygglagen. Vidare angav kommunerna att länsstyrelserna inte sällan frångår bedömningar som har lämnats tidigare under planprocessen. Det angavs också att länsstyrelserna ger otydliga besked i fråga om avvägningar mellan konkurrerande statliga intressen.

Mot den bakgrunden ansåg utredningen att det fanns behov av att länsstyrelsen ska yttra sig på ett bindande sätt under planarbetets gång. I vissa fall kan det t.ex. visa sig tidigt i planprocessen att en

¹⁴⁴ Se prop. 2003/04:116.

¹⁴⁵ Se dir. 2014:29.

¹⁴⁶ Se SOU 2015:109.

¹⁴⁷ Se prop. 2026/17:151.

enskild fråga är avgörande för tillkomsten av en detaljplan. I sådana fall är det inte ändamålsenligt att arbeta vidare med planeringen förrän denna fråga är avgjord. Det är då viktigt att kommunen snabbt kan få besked om länsstyrelsens inställning till den aktuella frågan.

Utredningen föreslog att planeringsbeskedet ska klargöra hur planförslaget förhåller sig till en eller flera av ingripandegrunderna i 11 kap. 10 § plan- och bygglagen och vara ett komplement till samråd och granskning. En kommun ska kunna välja att begära ett planeringsbesked från länsstyrelsen inför och/eller under arbetet med detaljpaneläggning. Ett positivt planeringsbesked skulle vara bindande för länsstyrelsen på så vis att överprövning efter detaljplanens antagande inte skulle kunna ske med stöd av 11 kap. 10 § plan- och bygglagen i det eller de avseenden som beskedet avser. Detta skulle dock inte gälla om planen eller förutsättningarna för planeringen hade ändrats väsentligt efter beslutet om planeringsbesked.

Utredningen föreslog också att kommunen skulle kunna begränsa en begäran om planeringsbesked till en fråga om vilket planeringsunderlag länsstyrelsen behöver för att kunna pröva kraven i 11 kap. 10 § andra stycket plan- och bygglagen.¹⁴⁸

Det senare förslaget, som gäller vilket planeringsunderlag som länsstyrelserna behöver för att kunna pröva kraven i 11 kap. 10 § andra stycket plan- och bygglagen, har inte genomförts.

8.6.5 Översiktsplaneutredningen

Regeringen beslutade den 19 januari 2017 kommittédirektiven *En utvecklad översiktsplanering*.¹⁴⁹ Utredningen tog namnet Översiktsplaneutredningen. Utredningen lämnade flera betänkanden. I betänkandet *En utvecklad översiktsplanering – Att underlätta efterföljande planering*¹⁵⁰ behandlades den strategiska miljöbedömningen i planprocessen bl.a. i ljuset av de förändringar som följde efter Miljö- och energidepartementets promemoria om miljöbedömningar¹⁵¹. Utredningen konstaterade att bestämmelserna om den strategiska miljöbedömningen i plan- och bygglagen är svåra att förstå. Framför allt pekade utredningen på att det är svårt att överblicka vilka moment

¹⁴⁸ Se SOU 2015:109 s. 20 och 21.

¹⁴⁹ Se dir. 2017:6.

¹⁵⁰ Se SOU 2018:46.

¹⁵¹ Se Miljö- och energidepartementets departementspromemoria 2016:25.

som ingår i miljöbedömningen enligt plan- och bygglagen utan att ha förkunskaper om bestämmelserna i miljöbalken. Från det perspektivet fanns det skäl att se över bestämmelserna i plan- och bygglagen.¹⁵²

Utredningens analys tog sin utgångspunkt i regleringen om översiktsplaner, men utredningen bedömde samtidigt att motsvarande ändringar borde göras när det gäller detaljplaner. Utgångspunkten för utredningen förslag var att bestämmelserna om översikts- och detaljplaner borde utformas på ett likartat sätt, i de fall någon saklig skillnad inte var motiverad.¹⁵³

Enligt utredningen borde bestämmelserna i plan- och bygglagen förtydligas så att det framgår att samrådet enligt plan- och bygglagen, i de fall där en strategisk miljöbedömning krävs, även ska uppfylla kraven på samråd enligt miljöbalkens bestämmelser om miljöbedömning. Detta innebar att plan- och bygglagen uttryckligen borde ange vilka moment i miljöbedömningen som ska genomföras inom ramen för planprocessen. Det skulle särskilt framgå att det så kallade undersökningssamrådet enligt 6 kap. miljöbalken ska vara en integrerad del av samrådet om planförslaget.¹⁵⁴

Vidare föreslog utredningen att det, inom ramen för samrådet om planförslaget, borde tydliggöras att kommunen även ska uppfylla kraven på avgränsningssamråd enligt 6 kap. 9 § miljöbalken.¹⁵⁵

Utredningen övervägde om plan- och bygglagen borde ändras så att det tydligt framgår att ett utkast till miljökonsekvensbeskrivning ska finnas tillgängligt redan under samrådet om planförslaget. En sådan ändring skulle säkerställa att allmänheten och berörda myndigheter ges möjlighet att yttra sig över beskrivningen innan den slutligt fastställs. Under samrådet om planförslaget ska kommunen redovisa bl.a. förslagets innebörd, skälen för förslaget och dess konsekvenser, vilket också är delar som ska ingå i en miljökonsekvensbeskrivning. Enligt utredningen vore det därför rimligt att tolka plan- och bygglagen som att ett utkast till miljökonsekvensbeskrivning borde tas fram och presenteras redan under samrådet om planförslaget, för att uppfylla kraven på tidig och effektiv medverkan från allmänheten och berörda myndigheter i enlighet med miljöbalkens bestämmelser.¹⁵⁶

¹⁵² Se SOU 2018:46 s. 186.

¹⁵³ Se SOU 2018:46 s. 190.

¹⁵⁴ Se SOU 2018:46 s. 187 och 188.

¹⁵⁵ Se SOU 2018:46 s. 189.

¹⁵⁶ Se SOU 2018:46 s. 190 och 191.

I slutbetänkandet *Privat initiativrätt – Planintressentens medverkan i detaljplanläggning*¹⁵⁷ lämnade utredningen förslag på den möjlighet för enskilda planintressenter att ta initiativ till och medverka i kommunens arbete med att ta fram underlag till detaljplaner enligt plan- och bygglagen som i dag finns i 5 kap. 8 § plan- och bygglagen.¹⁵⁸

Bakgrunden till förslaget var att utredningen ansåg att den initiativrätt som enskilda har inte borde utökas eller formaliseras ytterligare, bl.a. med hänsyn till det så kallade kommunala planmonopolet. Enligt utredningen borde i stället kommunen behålla det övergripande ansvaret för planläggningen. Samtidigt menade utredningen att planintressentens medverkan kunde förtydligas och utvecklas. Enligt utredningen borde ett sådant förtydligande kunna leda till att tiden mellan ett positivt planbesked och påbörjad planläggning kunde användas mer effektivt.

Utredningen föreslog delvis nya bestämmelser i plan- och bygglagen, bl.a. att kommunen i planbeskedet även ska kunna ange vilket planeringsunderlag som kan behövas för att ta fram detaljplanen. Det skulle ge planintressenten möjlighet att ta fram de utredningar och annat underlag som kan behövas, vilket borde leda till att planläggningen kunde ske snabbare. Utredningen föreslog också att det skulle förtydligas i plan- och bygglagen att även andra än kommunen – till exempel en enskild planintressent – får ta fram planeringsunderlag.

Enligt förslaget skulle planintressenten även kunna begära att länsstyrelsen yttrar sig över vilket planeringsunderlag som kan behövas. Länsstyrelsen skulle då uttala sig om vilket underlag som kan behövas för att kunna ta ställning till hur planläggningen förhåller sig till exempelvis riksintressen, miljökvalitetsnormer och risken för olyckor eller översvämning. Därmed borde risken minska för att planeringsunderlaget senare behöver kompletteras under detaljplaneprocessen.¹⁵⁹

8.6.6 Bygglövsutredningen

Regeringen beslutade den 23 januari 2020 kommittédirektiven *Ett förenklat och effektivt regelverk för bland annat bygglov*.¹⁶⁰ Utredningen tog namnet Bygglövsutredningen. Utredningen hade ett brett upp-

¹⁵⁷ Se SOU 2019:9.

¹⁵⁸ Se prop. 2020/21:131.

¹⁵⁹ Se SOU 2019:9 s. 14–18.

¹⁶⁰ Se dir. 2020:4.

drag att göra en systematisk översyn av regelverket för bl.a. bygglov. Syftet var att skapa ett enklare, effektivare och mer ändamålsenligt regelverk som samtidigt säkerställer angelägna allmänna och enskilda intressen och ett långsiktigt hållbart byggande av bl.a. bostäder.

Vi fokuserar i detta betänkande på utredningens förslag i betänkandet *Ett nytt regelverk för bygglov*¹⁶¹ om tydliggjord krets för under rättelse om en ansökan om lov eller förhandsbesked. Bakgrunden till förslaget var att utredningen ansåg att bestämmelserna om under rättelse vållat stora tillämpningssvårigheter för byggnadsnämnderna, framför allt när det gäller avgränsningen av den krets av mottagare som avses i bestämmelserna. Tillämpningssvårigheterna har i praktiken inneburit att vissa beviljade och lagakraftvunna lov och positiva förhandsbesked i efterhand rivits upp av domstol då underrättelse om ansökan inte ansetts ha skett på ett korrekt sätt.

Utredningen föreslog bl.a. att en underrättelse om en ansökan om lov eller förhandsbesked till sakägare ska ske genom ett meddelande om ansökan till ägare eller innehavare av en särskild rätt till en tomt eller fastighet som gränsar till den tomt eller fastighet som åtgärden i ansökan avser, eller som skiljs åt från denna endast av en väg eller gata.¹⁶²

Utredningens förslag om nya bestämmelser togs omhand i propositionen *Ett nytt regelverk för bygglov*.¹⁶³ Lagändringarna trädde i kraft den 1 december 2025.

8.6.7 Utredningen om vattenfrågor vid planläggning och byggande

Regeringen beslutade den 28 oktober 2021 kommittédirektiven *Vattenfrågor vid planläggning och byggande*.¹⁶⁴ Utredningen tog namnet Vattenutredningen. Utredningen lämnade sitt slutbetänkande *En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande* den 21 november 2023.¹⁶⁵

Vattenutredningen hade i uppdrag att göra en översyn av de bestämmelser i plan- och bygglagen som avser vatten. Syftet var att för enkla och förtydliga på vilket sätt miljökvalitetsnormer för vatten

¹⁶¹ Se SOU 2021:47.

¹⁶² Se SOU 2021:47 s. 40.

¹⁶³ Se prop. 2024/25:169 s. 753–763.

¹⁶⁴ Se dir. 2021:92.

¹⁶⁵ Se SOU 2023:72.

ska få genomslag vid planläggning och prövning enligt plan- och bygglagen på ett sätt som motsvarar kraven i EU-rätten och som underlättar kommunernas tillämpning av dessa krav.¹⁶⁶

Utredningens analys visade att det finns flera utmaningar med dagens reglering om vatten i plan- och bygglagen. Bestämmelserna om att följa miljö kvalitetsnormerna för vatten i plan- och bygglagen med hänvisning till 5 kap. miljöbalken är både otydliga och svåra att tillämpa. Utredningen kunde också konstatera att det i plan- och bygglagen helt saknas bestämmelser om hur dagvatten bör hanteras vid planläggning och byggande. Detta skapar osäkerhet och försämrar kommunernas förutsättningar att ta omhand sådana frågor vid planläggning och byggande.¹⁶⁷

Utredningen lämnade utifrån sin problembeskrivning förslag på förenklade och förtydligade bestämmelser om miljö kvalitetsnormer för vatten. Ett förslag var att tydliggöra att den myndighet som planlägger kan klara vattendirektivets s.k. försämrings- och äventyrandeförbud inte bara genom skyddsbestämmelser inom planområdet utan också genom att, som ett komplement till planen, besluta, avtala eller vidta skyddsåtgärder utanför planområdet. Samtidigt föreslogs att de skyddsåtgärder som är möjliga att bestämma i en detaljplan eller områdesbestämmelser i syfte att motverka sådan otillåten påverkan på vattenmiljön som avses med försämrings- och äventyrandeförbuden bör utökas.

Ett annat förslag var att undantagen från miljö kvalitetskraven för vattenmiljö bör utökas för att bättre återspegla de undantag från miljö kvalitetskraven som EU-rätten möjliggör.¹⁶⁸

Betänkandet har varit på remiss. Förslagen har endast delvis genomförts.

8.6.8 Boverksuppgift

Boverket fick i september 2023 i uppdrag av regeringen att beskriva och utvärdera regelverket för ändring av detaljplan samt göra en översyn av gällande rätt och rättstillämpningen i fråga om olagliga planbestämmelser. I september 2024 lämnade Boverket ett förslag som innebär att detaljplaner ska kunna ändras genom att kommunen antar

¹⁶⁶ Se SOU 2023:72 s. 27.

¹⁶⁷ Se SOU 2023:72 s. 28.

¹⁶⁸ Se SOU 2023:72 s. 30.

en detaljplan som ersätter den gällande detaljplanen. Detta innebär i praktiken att kommunen översätter den ursprungliga planen till dagens motsvarande planer och att planen samtidigt uppfyller kraven på digital information enligt 2 kap. 5 a § plan- och byggförordningen och Boverkets föreskrifter om detaljplan.

Boverkets förslag innebär att de befintliga processerna för framtagande av ny detaljplan ska används även vid ändring. För planer som enbart innebär en omvandling av planen ska kommunen dock kunna använda den förenklade process som redan i dag kan användas vid förlängning av genomförandetiden enligt 5 kap. 38 a § plan- och bygglagen. För planer som omvandlas på detta sätt ska markens lämplighet inte prövas på nytt. Vid omvandling begränsas därför även länsstyrelsens tillsyn och domstolens prövning efter ett överklagande.¹⁶⁹

Boverkets förslag har ännu inte genomförts.

8.7 Våra överväganden och förslag

8.7.1 Inledning

Det här avsnittet innehåller våra överväganden och förslag i relation till de i avsnitt 8.5 identifierade utmaningarna kopplade till detaljplaneprocessen.

8.7.2 Våra utgångspunkter för frågorna kopplade till detaljplaneprocessen

Bedömning

Vår utgångspunkt är att de förslag vi lämnar ska leda fram till en effektivare och mer förutsebar detaljplaneprocess samtidigt som internationella krav på information och deltagande i processen ska upprätthållas.

¹⁶⁹ Se Boverket, Uppdrag om översyn av regelverket för ändring av detaljplan och av olagliga planbestämmelser, rapport 2024:21, s. 7–9.

Inledning

Som vi har beskrivit i avsnitt 2.5 är vår övergripande utgångspunkt att de förslag vi lämnar ska bidra till en effektivare, mer konkurrenskraftig och samtidigt rättssäker process i ärenden enligt bl.a. plan- och bygglagen. I detta avsnitt beskriver vi vår specifika utgångspunkt i relation till frågorna avseende detaljplaneprocessen. Vi inleder dock med att beskriva regeringens bild av behoven av förändring av plan- och byggprocesserna.

Regeringens utgångspunkter

Regeringen har i budgetpropositionen för 2026 angett målet för utgiftsområdet samhällsplanering, bostadsmarknad, byggande och lantmäteriverksamhet att ge alla människor i alla delar av landet en från social synpunkt god livsmiljö där en långsiktigt god hushållning med naturresurser och energi främjas samt där bostadsbyggande och ekonomisk utveckling underlättas.¹⁷⁰

Regeringen har både genom författningsändringar och genom uppdrag till olika myndigheter vidtagit flera åtgärder för att göra plan- och byggprocesserna mer moderna, tydliga och effektiva i syfte att nå regeringens mål.

Genom propositionen *Ett nytt regelverk för bygglov* har exempelvis hela regelverket för bygglov setts över och ändrats från den 1 december 2025. I skälen för regeringens förslag anges att betydande regel-förenklingar i plan- och bygglagstiftningen är en prioriterad fråga för regeringen. I avsnitt 8.3.10 har vi beskrivit de övriga ändringar som har gjorts i plan- och byggregelverket och i avsnitt 8.6 har vi redogjort för några av de utredningar som har föreslagit dessa förändringar.

Som vi har beskrivit i avsnitt 8.2 framgår av våra utredningsdirektiv att det övergripande syftet med vårt uppdrag i den del som behandlas i detta kapitel är att utreda hur den totala handläggningstiden i plan- och byggprocessen kan förkortas bl.a. genom förändringar i detaljplaneprocessen. Med utgångspunkt i fortsatt rättssäkerhet för såväl enskilda som andra aktörer bedöms det finnas utrymme för effektivisering av processen. Med effektiva processer bedöms ledtiderna och kostnaderna kunna minska och byggandet av bl.a. bostäder kunna öka. Uppdraget handlar i första hand om att överväga vilken krets

¹⁷⁰ Se prop. 2025/26:1 Utgiftsområde 18 s. 7.

samråd ska ske med, hur kungörelseförfarandena ska utformas och vilken krets som ska få ett meddelande om beslut skickat till sig. Uppdraget innefattar också hur det offentligas behov av utredningar inom ramen för planprocessen kan begränsas och förtydligas samt hur kommunernas incitament för att kortas ledtiderna i processen kan öka genom översyn av bestämmelserna om fördelning av kostnaderna för planläggning mellan kommunen och byggherren.¹⁷¹

Våra utgångspunkter

I avsnitt 8.5 har vi identifierat en rad utmaningar kopplade till nuvarande reglering om planläggning i detaljplan. Det handlar om utmaningar som är en följd av antingen oreglerade förhållanden, dubbelreglering eller en alltför otydlig eller komplex reglering. Frågor som är oreglerade gäller exempelvis om och i så fall hur kommuner ska kunna avtala om fördelning av kostnader för planläggning samt vilka specifika utredningar som behövs i en detaljplaneprocess. En reglering som kan uppfattas innebära dubbla krav är bestämmelserna om både samråd och granskning av planförslaget i 5 kap. plan- och bygglagen. Slutligen finns frågor som är komplexa och samtidigt otydligt reglerade i plan- och byggregelverket såsom exempelvis de som avser processen för bedömning av en plans betydande miljöpåverkan. Den identifierade problembilden är också i stort i överensstämmelse med den problembild som Civilutskottet beskriver i sin nyligen genomförda uppföljning av planprocessen.¹⁷²

För samtliga ovan beskrivna exempel gäller att nuvarande reglering leder till osäkerhet vid tillämpningen. Dessa frågeställningar, liksom flera andra, behöver belysas och få en enklare och tydligare reglering eller ett förbättrat vägledningsmaterial.

På motsvarande sätt som vi i vårt första betänkande *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*¹⁷³ har identifierat att det finns förutsättningar för att förtydliga regleringen och effektivisera processen för miljöprövning enligt miljöbalken, gör vi i detta betänkande bedömningen att det finns förutsättningar för att förtydliga regleringen och effektivisera processen för planläggning i detaljplan enligt plan- och bygglagen.

¹⁷¹ Se dir. 2025:2 s. 3–5.

¹⁷² Se Civilutskottets rapport 2025/26:RFR2.

¹⁷³ Se SOU 2024:98.

Ytterst är vår utgångspunkt att de förslag vi lämnar ska lösa de utmaningar som beskrivs i utredningsdirektiven (se bilaga 1), men också de därmed nära sammanhängande utmaningar som vi har identifierat under utredningsarbetets gång. Sammantaget kan det uttryckas som att vår allmänna utgångspunkt är att våra förslag ska leda fram till en effektivare och mer förutsebar detaljplaneprocess. Avsikten är att uppnå en detaljplaneprocess som håller en hög kvalitet och kan uppfylla syftet med processen. Samtidigt ska internationella krav på information och deltagande i processen upprätthållas. I detta avsnitt har vi valt att lämna förslag på lösningar för de utmaningar i detaljplaneprocessen som tydligast kopplar till våra utredningsdirektiv samt till de utmaningar där behovet av förenkling eller förtydligande av regelverket och processen är som störst. Vi gör dock bedömningen att det därutöver finns en potential för ytterligare förenklingar och effektivisering av detaljplaneprocessen, se mer om identifierade utredningsbehov i avsnitt 8.8.

8.7.3 Enklare process för planeringsbesked

Förslag

Processen för planeringsbesked förenklas genom att samrådet med tillhörande processteg slopas.

Följändringar görs i 11 kap. 10 a §§ och 13 kap. 5 a och 10 a §§ plan- och bygglagen.

Inledning

I avsnitt 8.5.4 har vi beskrivit nuvarande otydligheter avseende utredningsbehovet vid planläggning i detaljplan. Vi har också beskrivit de utmaningar som kommunerna har fört fram avseende planeringsbeskedsinstrumentet och varför detta används i så låg utsträckning i dag även om sådana besked kan tydliggöra utredningsbehoven. I detta avsnitt kommer vi att redovisa våra överväganden och förslag till förändringar av processen för planeringsbesked i syfte att göra detta verktyg mer effektivt och därmed mer intressant för landets kommuner att använda inom ramen för detaljplaneprocessen.

Går processen för planeringsbesked att förenkla?

Som vi har beskrivit i avsnitt 8.3.3 inleds processen för planeringsbesked när en kommun, inom ramen för ett pågående detaljplane-ärende, begär ett besked från länsstyrelsen om huruvida en planerad åtgärd kan antas strida mot någon av de fem ingripandegrunderna i 11 kap. 10 § plan- och bygglagen (5 kap. 10 a–10 f §§ PBL). Innan en sådan begäran lämnas ska kommunen ge lantmäterimyndigheten, de kommuner som berörs och de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse i de frågor som begäran avser tillfälle att komma in med synpunkter, om inte frågorna redan omfattats av tidigare samråd enligt 5 kap. 11–17 §§ plan- och bygglagen (5 kap. 10 b § PBL). Kretsen ska dock enligt förarbetena vara begränsad till sådana aktörer som berörs av den fråga som kommunens begäran om planeringsbeskedet avser, dvs. hur en viss åtgärd eller ett planförslag förhåller sig till ingripandegrunderna.¹⁷⁴ Kommunen ska redovisa inkomna synpunkter och sina kommentarer i begäran (5 kap. 10 d § PBL). Om åtgärden omfattas av ett utökat planförfarande, ska kommunen även kungöra sin avsikt att begära planeringsbesked (5 kap. 10 c § PBL). När ett planeringsbesked begärs ska länsstyrelsen underrätta berörda statliga myndigheter (2 kap. 2 a § PBF). Om dessa myndigheter har synpunkter, ska de framföra dem till länsstyrelsen (2 kap. 3 § PBF). Beskedet, som enligt 5 kap. 10 f § plan- och bygglagen kan vara positivt, positivt med villkor eller negativt, är bindande för länsstyrelsens senare prövning av planen. Ett positivt besked innebär att länsstyrelsen inte kan överpröva eller upphäva planen i den fråga som beskedet avser, förutsatt att eventuella villkor har följts. Om ett planeringsbesked begärs efter att planen har genomgått granskningssamråd ska planen enligt 5 kap. 25 § plan- och bygglagen granskas på nytt. Detta säkerställer enligt förarbetena att allmänheten får tillgång till länsstyrelsens besked och att den demokratiska processen upprätthålls.¹⁷⁵ Dock får planeringsbeskedet endast överklagas av kommunen och då till regeringen (13 kap. 5 a § PBL).

Vid en genomgång av bestämmelserna om planeringsbesked kan vi konstatera att det krävs ett särskilt samråd om en sådan begäran innan samrådet om planförslaget äger rum. Dessutom krävs det om ansökan avser ett utökat planförfarande enligt 5 kap. 7 § plan och

¹⁷⁴ Se prop. 2016/17:151 s. 93.

¹⁷⁵ Se prop. 2016/17:151 s. 28 och 29.

bygglagen en särskild kungörelse om samråd enligt 5 kap. 11–17 §§ plan- och bygglagen inte genomförts (5 kap. 10 c § PBL). I de fall kommunen har genomfört samråd i enlighet med 5 kap. 11–17 §§ plan- och bygglagen och detta har omfattat den åtgärd som kommunen senare vill begära ett planeringsbesked om, får berörda intressenter dock anses ha fått tillfälle att lämna synpunkter.¹⁷⁶

I avsnitt 8.5.4 har vi redogjort för de skäl som landets kommuner har lämnat på frågan om varför planeringsbesked inte begärs i någon större utsträckning. Vår bild är att kravet på samråd innan en begäran om planeringsbesked lämnas till länsstyrelsen kan vara en av anledningarna till att kommuner drar sig för att använda instrumentet. Den fråga som har uppkommit under utredningsarbetet är därför om internationell rätt verkligen ställer krav på ett samråd med allmänheten inför ett sådant besked av länsstyrelsen.

Vid införandet av systemet med planeringsbesked gjordes bedömningen att ett sådant samråd behövdes, men det finns inga uttryckliga förarbeten till varför en sådan lösning valdes. Det finns övergripande uttalanden om den demokratiska processen och att kommunen och i förlängningen länsstyrelsen, genom samrådet, kan få berörda synpunkter på underlaget.¹⁷⁷ På så sätt finns det en demokratisk process kring vilket underlag som krävs för att länsstyrelsen ska kunna pröva frågan. Samtidigt ska samrådsprocessen begränsas till de som berörs av den fråga som kommunens tänkta begäran om planeringsbeskedet avser, dvs. hur en viss åtgärd eller ett planförslag förhåller sig till länsstyrelsens ingripandegrunder i 11 kap. plan- och bygglagen.

Vi gör bedömningen att det, trots samrådsprocessen, är länsstyrelsen som bestämmer vad som är ett fullgott underlag. Om länsstyrelsen bedömer att underlaget inte är tillräckligt bör länsstyrelsen enligt förarbetena, inom ramen för den allmänna serviceskyldigheten, ge kommunen möjlighet att komplettera sin begäran (jfr 6 § FL).¹⁷⁸ Vi kan också konstatera att regeringen har konstaterat att det var fel av länsstyrelsen att avvisa en begäran om planeringsbesked utan att ge möjlighet till komplettering.¹⁷⁹

I och med att det inte finns några förarbetena som tydligt motiverar varför ett särskilt samrådskrav behövs, om begäran sker innan samrådet om planförslaget, har vi övervägt om samrådet och även

¹⁷⁶ Se prop. 2016/17:151 s. 28.

¹⁷⁷ Se prop. 2016/17 s. 19–33.

¹⁷⁸ Se prop. 2016/17 s. 96.

¹⁷⁹ Se regeringsbeslut den 3 februari 2022 i ärende Fi 2019/03660.

det närliggande kravet om kungörelse kan slopas. Frågan har dock uppkommit om inte internationell rätt kräver ett sådant samråd.

Vi bedömer att mycket talar för att planeringsbeskedet inte begränsar Århuskonventions krav om att allmänheten ska ha möjlighet att delta på ett tidigt stadium när alla alternativ står öppna. I denna del noterar vi också att länsstyrelsen inte behöver samråda med någon när den överprövar en plan. Detta är i stället en myndighetsintern fråga. I syfte att förtydliga bakgrunden till vår bedömning i denna den fördjupar vi oss något i kraven i Århuskonventionen.

I avsnitt 8.3.2 har vi beskrivit att Århuskonventionen har en bred ingång till rätten att delta i exempelvis samrådsförfarande vid utarbetandet av en detaljplan i och med att artikel 7 aktualiseras om planen har betydelse för miljön. Det spelar därmed ingen roll om planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan eller inte. På så sätt omfattas planprocesser som ”rör miljön” av artikelns tillämpningsområde.

Enligt artikel 7 i Århuskonventionen ska varje part, efter att ha tillhandahållit allmänheten nödvändig information, vidta praktiska eller andra åtgärder för att säkerställa att allmänheten ges möjlighet att delta i utarbetandet av planer som rör miljön, inom öppna och rimliga ramar. Vid denna bedömning ska artikel 6.3, 6.4 och 6.8 i Århuskonventionen tillämpas. Bestämmelserna medför att allmänheten ska ges möjlighet att delta på ett tidigt stadium, när alla alternativ fortfarande är öppna. Det innebär att samråd inte får ske först när beslutet i praktiken redan är fattat av exempelvis den planläggande myndigheten, utan när det fortfarande finns en reell möjlighet att påverka innehållet i planen eller programmet. Sedan ska myndigheten ta hänsyn till de synpunkter som har inkommit från allmänheten innan beslut fattas.

Syftet med artikel 7 i Århuskonventionen är därmed att säkerställa att kommunen, innan den har bestämt sig slutgiltigt om planens innehåll, ska tillhandahålla allmänheten nödvändig information om exempelvis planens miljöpåverkan. Ett planeringsbesked kan påverka hur kommunen exempelvis väljer att utarbeta underlaget inför planläggningen av ett område eller medföra att de avbryter planprocessen för att undvika ett upphävande av planen från länsstyrelsen. Beskedet blir på så sätt ett underlag inför planläggningen som, oavsett när det begärs, kommer att ingå i det underlag som finns vid samrådet om planförslaget eller granskningen. Beskedet påverkar bara länsstyrelsens möjlighet att överpröva planen och inte enskildas eller organisationers

möjligheter att överklaga planen. Visar dessa samråd att underlaget inför beskedet var ofullständigt och den nya informationen indikerar att underlaget har ändrats väsentligt är inte heller länsstyrelsen bunden av beskedet (11 kap. 10 a § PBL).

Vi bedömer därmed att de krav som finns i artikel 7 i Århuskonventionen inte medför att ett samråd om begäran om planeringsbesked måste ske med någon annan än mellan kommunen och länsstyrelsen avseende hur planläggningen bör utformas för att inte hamna i konflikt med ingripandegrunderna.

Frågan är därefter om det finns några andra internationellt rättsliga krav som medför att det måste ställas ett krav på ett särskilt samråd och även en kungörelse innan kommunen lämnar en begäran om planeringsbesked till länsstyrelsen. Som sagt är grundtanken i Århuskonventionen, men även i SMB-direktivet och MKB-direktivet att allmänheten ska ges möjlighet att delta på ett tidigt stadium, när alla alternativ fortfarande är öppna. Uttrycket syftar till att säkerställa att den myndighet som prövar om verksamheten, åtgärden, planen eller programmet kan tillåtas eller godkännas inte tar något bindande beslut innan ett samråd med allmänheten har ägt rum. Vi har analyserat närmare vad som avses med uttrycket ”att allmänheten ska ges möjlighet att delta på ett tidigt stadium, när alla alternativ fortfarande är öppna” i vårt första betänkande *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*.¹⁸⁰

Syftet med processen för planeringsbesked enligt 5 kap. 10 a–10 f §§ plan- och bygglagen är att kommunen, inom ramen för ett pågående detaljplaneärende, ska kunna begära ett besked från länsstyrelsen om huruvida en planerad åtgärd kan antas strida mot någon av de fem ingripandegrunderna i 11 kap. 10 § plan- och bygglagen. Strider planen emot någon av ingripandegrunderna då är det sannolikt att länsstyrelsen kommer att överpröva detaljplanen. Om länsstyrelsen genom ett planeringsbesked anger att den inte anser att planläggningen strider emot ingripandegrunderna då kommer det inte ske någon överprövning.

Det som utmärker överprövningen av detaljplaner jämfört med motsvarande prövning enligt miljöbalken är att planen kan överprövas i två led. Det ena leder till regeringen och Högsta förvaltningsdomstolen och det andra till mark- och miljödomstolen, Mark- och miljööverdomstolen och vid ventil till Högsta domstolen. Allmänheten

¹⁸⁰ Se SOU 2024:98 s. 723 och 1250.

kan delta i båda överprövningslinjerna, men förutsättningarna skiljer sig åt.

Efter att kommunen har fattat beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan ska länsstyrelsen besluta om planen ska överprövas eller inte, det vill säga om tillsyn ska ske. Länsstyrelsens tillsyn sker i två steg. Först tas beslut om överprövning ska ske och därefter genomförs själva överprövningen. Beslut om överprövning ska fattas inom tre veckor från det att länsstyrelsen har mottagit meddelande om kommunens beslut (11 kap. 10 a § PBL).

Om länsstyrelsen tidigare har lämnat ett positivt planeringsbesked får överprövning eller upphävande inte ske med hänvisning till den fråga som beskedet avser. Detsamma gäller om beskedet har försetts med villkor och kommunen har iakttagit dessa. Endast om åtgärden eller förutsättningarna för planeringen har ändrats väsentligt, eller om villkor inte har uppfyllts, kan länsstyrelsen överpröva och upphäva planen. Med väsentliga ändringar avses exempelvis nya uppgifter i en miljökonsekvensbeskrivning, ny lagstiftning eller förändringar i omgivningen som gör att planeringsbeskedet inte längre är aktuellt.¹⁸¹

Vid överprövning ska länsstyrelsen undersöka om kommunens beslut har överklagats till mark- och miljödomstolen. Om så är fallet bör prövningarna samordnas, vilket kan ske genom att domstolen vilandeförklarar målet tills tillsynen är slutligt avgjord.¹⁸²

Om länsstyrelsen vid överprövningen finner att statliga eller mellankommunala intressen inte har beaktats tillräckligt ska den upphäva kommunens beslut. Beslut om upphävande ska som utgångspunkt fattas inom två månader från beslutet om överprövning.¹⁸³ Länsstyrelsen kan inte ändra innehållet i planen, men planen får upphävas i en viss del om kommunen medger det (11 kap. 11 § PBL).

Länsstyrelsens beslut att helt eller delvis upphäva kommunens beslut får överklagas hos regeringen. Detta sker oftast av kommunen, men även enskilda kan överklaga. Om länsstyrelsen däremot beslutar att inte upphäva planen kan beslutet inte överklagas (13 kap. 5 och 8 §§ PBL samt 42 § FL). Regeringens beslut kan överklagas genom rättsprövning hos Högsta förvaltningsdomstolen om beslutet rör de klagandes civila rättigheter eller skyldigheter, vilket till skillnad från mark- och miljödomstolens prövning av detaljplanen är en

¹⁸¹ Se prop. 2016/17:151 s. 31 och 32.

¹⁸² Se prop. 2015/16:155 s. 30 och 31.

¹⁸³ Se prop. 2016/17:151 s. 36 och 37.

mer begränsad prövning (1 och 3 §§ lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut).

När ett beslut om detaljplan överklagas till mark- och miljödomstolen samtidigt som länsstyrelsen utövar tillsyn är det lämpligt att länsstyrelsen först avslutar sin prövning innan domstolen prövar överklagandet. Väljer länsstyrelsen att inte upphäva eller ändra planen begränsar det inte mark- och miljödomstolens prövning och domstolen kan upphäva eller ändra en plan baserat på någon av de statliga ingripandegrunderna oavsett om länsstyrelsen har överprövat planen, men inte beslutat om en upphävande. Det enda sätt som länsstyrelsens prövning av detaljplanen kan påverka domstolens prövning är om planen helt eller delvist upphävs. Vi bedömer att processen för överprövning inte ger skäl för att kräva ett särskilt samrådskrav inför ett planeringsbesked.

Planeringsbeskedet påverkar inte samrådet om planförslaget, vad en eventuell miljökonsekvensbeskrivning behöver innehålla eller granskningen. Kommunen måste, oavsett innehållet i planeringsbeskedet, tillhandahålla ett fullständigt underlag och allmänheten är inte begränsad i sitt överklagande utan kan påverka planläggningens alla delar.

I avsnitten 8.3.3, 8.3.8, 8.3.9 och 8.7.4 beskriver vi hur SMB-direktivets krav ser ut och hur dessa har genomförts i svensk rätt. Vi kan notera att i direktivet ställs krav på ett samråd, precis som i artikel 7 i Århuskonventionen. Detta samråd finns i 6 kap. 15 § miljöbalken och motsvaras i plan- och bygglagen av granskningen (5 kap. 18 § PBL), dvs. av det andra samrådet i planläggningsprocessen efter samrådet om planförslaget. I plan- och bygglagen krävs det därmed ett extra samråd innan det samråd som EU-rätten kräver äger rum. Allmänhetens ges på så sätt större möjligheter att delta i processen fram till beslut om detaljplanen än vad som krävs av EU-rätten.

I och med att frågan har rests till utredningen om ett samråd krävs inför en begäran om planeringsbesked, mot bakgrund av internationell rätt, har vi analyserat vilka andra moment i planläggnings- och tillståndsprocesser som skulle kunna anses motsvara planeringsbeskedet och om ett särskilt samråd med allmänheten krävs inför beslut i sådana moment. Det första momentet vi har analyserat är kommunens bedömning av planens betydande miljöpåverkan.

När kommunen prövar om en detaljplan kan antas medföra en betydande miljöpåverkan får det beslutet, enligt både internationell

och nationell rätt, tas av kommunen efter samråd med länsstyrelsen. Kommunen är alltså ensam ansvarig för prövningen av om planen kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Beslutet måste motiveras, göras tillgängligt för allmänheten, men får inte överklagas särskilt (6 kap. 5–8 §§ MB). Ett felaktigt beslut i denna del kan inte i sig överprövas av länsstyrelsen utan överprövning av frågan får ske efter ett överklagande till mark- och miljödomstolen efter det att planen har antagits.

Motsvarande process finns inom ramen för den specifika miljöbedömningen vid tillståndsprövning, men då är det länsstyrelsen som prövar om en verksamhet eller åtgärd kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Myndighetens beslut får inte överklagas särskilt ens av den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden (se. 6 kap. 23–27 §§ MB).

Ett avgränsningssamråd för en detaljplan sker mellan länsstyrelsen och de kommuner som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda av planen. Det är den planläggande kommunen som ska avgöra i vilken omfattning och med vilken detaljeringsgrad miljökonsekvensbeskrivning ska ha. En felaktig avgränsning som inte överlappar med ingripandegrunderna är inte överklagbar för länsstyrelsen utan endast för exempelvis allmänheten till mark- och miljödomstolen (6 kap. 9–10 §§ MB).

Motsvarande processteg inom ramen för den specifika miljöbedömningen ser annorlunda ut. Vid avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen i ett sådant ärende sker samråd med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda av verksamheten eller åtgärden samt med de övriga statliga myndigheter, de kommuner och den allmänhet som kan antas bli berörda av verksamheten eller åtgärden (6 kap. 30 § första stycket MB). Enligt Klimat- och näringsdepartementets promemoria *Genomförande av bestämmelser i förnybartdirektivet om tillståndsförfaranden för förnybar energi* föreslås, i överensstämmelse med ändringsdirektivet till förnybartdirektivet, att länsstyrelsens bedömning avseende miljökonsekvensbeskrivningens omfattning ska göras bindande för länsstyrelsen och även för prövningsmyndigheten. Ett sådant beslut av länsstyrelsen ska inte få överklagas.¹⁸⁴

¹⁸⁴ Se Klimat- och näringslivsdepartementet, Promemoria Genomförandet av bestämmelser i förnybartdirektivet om tillståndsförfaranden i förnybar energi (2025) s. 130–136.

Enligt artikel 11.6 i EU-förordningen om kritiska och strategiska råmaterial ska den berörda gemensamma kontaktpunkten senast 45 dagar efter mottagandet av tillståndsansökan avseende ett strategiskt projekt bekräfta att ansökan är fullständig eller, om projektägaren inte har lämnat in all den information som krävs för att behandla en ansökan, begära att projektägaren lämnar in en fullständig ansökan utan oskäligt dröjsmål och samtidigt ange vilken information som saknas. Om den inlämnade ansökan anses ofullständig en andra gång får den berörda gemensamma kontaktpunkten inte begära in information på områden som inte omfattas av den första begäran om ytterligare information, och den får endast begära in ytterligare underlag som kompletterar den saknade informationen. Motsvarande reglering finns i EU-förordningen om netto-nollteknik och förnybart-direktivet.

Vi kan konstatera att det fattas flera beslut under processen för att anta en detaljplan, men även under tillståndsprövningsprocessen av en verksamhet eller åtgärd, som är bindande för processen som sådan eller bindande för en eller flera myndigheter. EU-rättsligt sett sker alla dessa beslut utan att samråd har ägt rum med allmänheten. Det är endast i det svenska genomförandet av exempelvis MKB- och SMB-direktivet som det ställs krav på att allmänheten ska få delta i en större utsträckning än vad EU-rätten kräver. Även om det inte är omöjligt att flertalet EU-rättsakter är i konflikt med Århuskonventionen bedömer vi ändå detta som osannolikt. Särskilt som flera av dessa rättsakter har beslutats relativt nyligen.

Jämför vi de beslut som tas under processen, utan att allmänheten ges möjlighet att delta, med planeringsbeskedet så ges allmänheten och länsstyrelsen möjlighet att delta vid samrådet om planförslaget och granskningssamrådet och kan där granska alla underlag. Allmänheten kan även överklaga planen utifrån den fråga som planeringsbeskedet omfattar. Ett planeringsbesked ingår också i det underlag som ska presenteras vid samrådet om planförslaget eller granskningssamrådet. Till skillnad från regleringen i förnybartdirektivet och EU-förordningen om kritiska och strategiska råmaterial är inte heller länsstyrelsen fullt ut bunden av planeringsbeskedet. Om väsentliga ändringar sker exempelvis med nya uppgifter i en miljökonsekvensbeskrivning, ny lagstiftning eller förändringar i omgivningen kan länsstyrelsen ompröva planeringsbeskedet.¹⁸⁵

¹⁸⁵ Se prop. 2016/17:151 s. 31 och 32.

Vi bedömer sammantaget att det inte finns några internationella rättsliga krav på samråd innan ett planeringsbesked kan lämnas av länsstyrelsen.

Regeringen lyfter i förarbetena att samrådet på ett generellt plan kan demokratiskt förankra planeringsbeskedet i planprocessen. Vi har ovan lyft att den demokratiska förankringen vid detaljpaneläggning redan är omfattande och bl.a. krävs det som utgångspunkt två samråd för att kommunen ska få anta en detaljplan.¹⁸⁶

Vi ser sammantaget att det sker en omfattande demokratisk förankring inom ramen för detaljplaneprocessen och att en mer effektiv planeringsbeskedsprocess inte leder till något demokratiskt underskott. Dessutom tas det andra beslut som kan ha större påverkan på processen, i anslutning till undersökningssamrådet och avgränsningssamrådet, utan att dessa ska förankras demokratiskt. Sammantaget bedömer vi att argumenten för ett samråd inför en begäran om planeringsbesked är färre än de som talar för att slopa det.

Processen för planeringsbesked går att förenkla

Som vi har redogjort för ovan gör vi bedömningen att det går att ifrågasätta om ett så omfattande samråd som avses i 5 kap. 10 b § plan- och bygglagen verkligen behövs eftersom planeringsbeskedet i huvudsak endast berör länsstyrelsen och kommunen. I denna del har vi vid våra kontakter med Lantmäteriet också förstått att de inte ser något skäl till varför de ska ingå i detta samråd.

Vi har ovan redogjort för de internationella krav som ställs och hur dessa bör tolkas både vid planläggning och tillståndsprövning. Vår sammantagna bedömning är det i dag finns flera exempel på motsvarande beslut som planeringsbeskedet, men där krav på samråd med allmänheten inte ställs innan beslut tas. Vi gör således bedömningen att kravet på samråd inför en begäran om planeringsbesked kan slopas. Även kravet på kungörelse av begäran kan därmed slopas.

Vi konstaterar att huvudsyftet med ett bindande planeringsbesked är att kommunen i ett tidigt skede ska få länsstyrelsens bedömning av om en åtgärd som kommunen avser att planera för i en detaljplan har en sådan innebörd som anges i 11 kap. 10 § andra stycket plan- och bygglagen vilket skulle riskera ett upphävande av planen. Vi gör

¹⁸⁶ Se prop. 2016/17:151 s. 28–32.

bedömningen att ett planeringsbesked från länsstyrelsen bör kunna underlätta kommunens bedömning av utredningsbehovet inför planläggningen. Om kommunen följer länsstyrelsens besked i ett planeringsbesked bör samtidigt risken för att den antagna planen upphävs minska. Den bör åtminstone inte riskera att bli upphävd av länsstyrelsen med stöd av 11 kap. 10 § plan- och bygglagen. För att planeringsbeskedet ska upplevas som ett effektivt moment i detaljplaneprocessen och därmed bli mer intressant för landets kommuner att begära krävs dock att processen förenklas.

Vi gör samlat bedömningen att nuvarande samråds och kungörelseförfarande vid planeringsbesked kan slopas.

Hur bör processen för att begära planeringsbesked se ut?

Vi gör bedömningen att kommunen under arbetet med att ta fram en detaljplan fortsatt bör kunna begära ett planeringsbesked av länsstyrelsen. Vi har övervägt om det skulle vara en fördel att begränsa kommunens möjlighet att begära ett planeringsbesked till tiden för undersökningssamrådet och för tid därefter. Det skulle kunna vara en fördel för kommunerna som då skulle kunna ta fram ett samlat material för begäran om planeringsbesked och underlag för undersökningssamrådet. Det skulle i sin tur innebära att länsstyrelsen fick ett bra underlag i de båda näraliggande frågorna. Eftersom det är svårt att förutse alla situationer vid vilka kommunerna skulle vara intresserade av att få ett planeringsbesked gör vi dock, på motsvarande sätt som regeringen gjorde vid instrumentets införande, bedömningen att det inte är lämpligt att begränsa när i tiden kommunen ska få begära ett planeringsbesked.¹⁸⁷ Om kommunen önskar att effektivisera processen ser vi dock inget hinder för att undersökningssamrådet och samrådet om planeringsbeskedet genomförs samtidigt med länsstyrelsen då frågorna kan överlappa varandra. Dagvattenpåverkan från planområdet kan exempelvis leda till att en plan upphävs av länsstyrelsen och medföra en ytterligare försämrad status för överskridna miljökvalitetsnormer, vilket talar för att planen kan antas medföra betydande miljöpåverkan (11 kap. 10 § andra stycket 3 och 5 § 8 MBF).

Begäran bör inte behöva föregås av ett särskilt samråd. Vi har ovan bedömt att ett slopande av nuvarande samråd inför en begäran om

¹⁸⁷ Se prop. 2016/17:151 s. 26.

planeringsbesked inte påverkar enskildas eller organisationers möjlighet att delta i planlägningsprocessen eller rätten att överklaga planbeslut.

Om en begäran om planeringsbesked innefattar frågor om riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken, miljökvalitetsnormer, strandskydd samt om exempelvis bebyggelse riskerar att bli olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion gör vi bedömningen att begäran endast bör lämnas till länsstyrelsen. Om begäran rör frågor avseende hur användningen av mark- och vattenområden, som angår flera kommuner, ska samordnas på ett lämpligt sätt bedömer vi att de kommuner som kan antas bli berörda av planen bör få yttra sig i ärendet vid länsstyrelsen.

Som en följd av föreslagna förändringar av processen för att begära ett planeringsbesked gör vi bedömningen att nuvarande bestämmelser om planeringsbesked i 5 kap. 10 a–10 f §§ plan- och bygglagen kan kortas ner och samlas i två paragrafer, 5 kap. 10 a och 10 b §§ plan- och bygglagen. Av den första paragrafen bör nuvarande bestämmelser i 5 kap. 10 f § första stycket plan- och bygglagen och kravet på att begäran ska vara skriftlig (jfr 5 kap. 10 e § PBL) placeras. I den andra paragrafen bör nuvarande bestämmelser i 5 kap. 10 f § andra stycket plan- och bygglagen placeras. Den nya regleringen om planeringsbesked medför ett behov av ändrade paragrafhänvisningar i 11 kap. 10 a § och 13 kap. 5 a och 10 a §§ plan- och bygglagen.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 5 kap. 10 a och 10 b, 11 kap. 10 a §§ och 13 kap. 5 a och 10 a §§ plan- och bygglagen.

8.7.4 Samrådsprocessen vid planläggning i detaljplan förtydligas

Förslag

Det tydliggörs att undersökningen av om genomförandet av detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska göras innan samrådet om planförslaget. Dessutom tydliggörs att kommunen inte behöver samråda i frågan om planens betydande miljöpåverkan om kommunen redan i identifieringen har kommit fram till att en strategisk miljöbedömning ska göras.

Det tydliggörs också att beskrivningen av planens miljökonsekvenser är ett sådant underlag som ska finnas med i planbeskrivningen vid granskningen i de fall planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Slutligen tydliggörs när en planbeskrivning ska uppfylla de krav som framgår av 6 kap. 16 och 43 §§ miljöbalken.

Följändringar görs i 4 kap. 33 b och 34 §§, 5 kap. 6, 10 och 16 §§ och 13 kap. 2 § plan- och bygglagen.

Inledning

I avsnitt 8.3.8 har vi beskrivit hur bestämmelserna om strategiska miljöbedömningar har integrerats i plan- och bygglagen. I avsnitten 8.6.4 och 8.6.5 har vi också beskrivit motiven till nuvarande reglering och hur regleringen har vuxit fram.

I avsnitt 8.5.3 har vi beskrivit de otydligheter som i dag gäller i relation till kommunens process för bedömning av om en detaljplan kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Sammanfattningsvis handlar det om att det är otydligt när ett undersökningssamråd respektive avgränsningssamråd ska äga rum. I bestämmelserna i 5 kap. plan- och bygglagen anges att dessa samråd ska äga rum i samband med samrådet om förslaget till detaljplan (5 kap. 11 a § andra och första stycket samt 11 b § PBL). Samtidigt framgår indirekt av bestämmelserna om kungörelse inför samrådet att undersökningssamrådet och avgränsningssamrådet redan behöver ha ägt rum när samrådet om planförslaget påbörjas eftersom kommunens beslut i frågan om planen kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska framgå av kungörelsen (5 kap. 11 d § första stycket 4 och 13 § andra stycket 5 PBL).

Undersöknings- respektive avgränsningssamrådet kan således inte ske vid samma tillfälle som samrådet om planförslaget enligt 5 kap. 11 § plan- och bygglagen. Detta är en otydlighet i beskrivningen av processen i regelverket. Vidare kan vi konstatera att det av regleringen inte tydligt framgår när och på vilket sätt samråd om beskrivningen av planens miljökonsekvenser i planbeskrivningen ska ske när planförslaget är ett sådant som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan samt hur miljöbedömningen ska avslutas inför planens antagande.

Tydligare reglering av processen för bedömning av planens betydande miljöpåverkan

Vi bedömer att de stegvisa förtydliganden som har gjorts i plan- och bygglagen, avseende hur och när de krav som följer av SMB-direktivet och dess genomförande i miljöbalken ska tillämpas i den stegvisa miljöbedömningsprocessen, har förbättrat samordningen med kraven på miljöbedömning vid planläggning enligt 6 kap. miljöbalken (se vår historiska tillbakablick i avsnitt 8.3.10). Därmed har även genomförandet av kraven i SMB-direktivet stärkts.

Vi noterar dock att bestämmelserna i plan- och bygglagen fortsatt är svåra att förstå och tillämpa. Trots den uttalande ambitionen i förarbetena 2010 att det tydligt ska framgå när vissa moment och krav som följer av SMB-direktivet ska äga rum i planprocessen noterar vi att det fortfarande finns moment som inte explicit framgår av bestämmelserna i plan- och bygglagen. I andra delar framgår momenten, men det är det oklart när och hur de ska genomföras inom ramen för planarbetet.

Av förarbetena till 6 kap. 6 § första stycket 2 miljöbalken framgår exempelvis att om kommunen bedömer att en strategisk miljöbedömning behöver genomföras innan ett undersökningssamråd har ägt rum behöver ett sådant samråd inte genomföras. Utan kommunen kan då i stället genomföra avgränsningssamrådet direkt.¹⁸⁸ Detta framgår dock inte av bestämmelserna i plan- och bygglagen.

Av förarbetena till plan- och bygglagen framgår att förslagets innebörd, skälen för förslaget och förslagets konsekvenser ska redovisas vid samrådet om planförslaget (5 kap. 13 § andra stycket 5 PBL).

¹⁸⁸ Se prop. 2019/20:52 s. 69 och 70.

Det medför enligt regeringen att ett utkast till miljökonsekvensbeskrivning ska ingå i samrådsunderlaget om planen kan antas medföra betydande miljöpåverkan.¹⁸⁹ Detta möjliggör att allmänheten och berörda miljöorganisationer kan lämna synpunkter även på miljökonsekvensbeskrivningen under samrådstiden om planförslaget.¹⁹⁰ Genomförs planprocessen i överensstämmelse med förarbetena borde två avgränsningssamråd genomföras – ett med länsstyrelsen och de kommuner som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda av planen och sedan ett med berörd allmänhet i samband med samrådet om planförslaget enligt 5 kap. 11 § plan- och bygglagen. Ett sådant upplägg innebär dock ett mer omfattande avgränsningssamråd än vad som krävs enligt bestämmelserna om strategisk respektive specifik miljöbedömning i 6 kap. miljöbalken. Om förarbetsuttalandena syftade till att säkerställa att allmänheten ska få uttala sig om avgränsningen och omfattning på miljökonsekvensbeskrivningen borde det i så fall tydligt framgå att avgränsningssamrådet ska ske samtidigt med samrådet om planförslaget med allmänheten enligt 5 kap. 11 § plan- och bygglagen. I så fall skulle kommunen inte behöva genomföra två sådana samråd. Så ser regleringen dock inte ut. Sammantaget konstaterar vi att det inte framgår av bestämmelserna i 5 kap. plan- och bygglagen hur och när avgränsningssamrådet ska ske i planprocessen.

Att det trots tidigare förtydliganden fortfarande finns utmaningar i regleringen och tillämpningen av bestämmelserna om genomförande av en strategisk miljöbedömning vid planläggning är också något som har framförts till oss under utredningsarbetet.

Tidigare utredningar har dragit slutsatsen att samrådet om planförslaget kan rymma både undersökningssamrådet, avgränsningssamrådet och ett samråd där ett utkast till miljökonsekvensbeskrivning ingår.¹⁹¹ Som skäl för denna slutsats hänvisas till förarbetena från den äldre plan- och bygglagens införande. I dessa anges att samrådet om planförslaget kan innefatta flera samråd.¹⁹² Vi konstaterar dock att detta uttalande gjordes långt innan bestämmelserna om strategisk och specifik miljöbedömning genomfördes i svensk rätt. Kronologin i den process som den strategiska miljöbedömningen ska ha enligt 6 kap. miljöbalken och SMB-direktivet framgår således

¹⁸⁹ Se prop. 2019/20:52 s. 70.

¹⁹⁰ Se prop. 2019/20:52 s. 68 och 69.

¹⁹¹ Se prop. 2019/20:52 s. 68 och 69.

¹⁹² Se prop. 1985/86:1 s. 136 och 137.

inte av bestämmelserna i plan- och bygglagen. I stället ges en bild av att det är upp till kommunen att genomföra dessa samråd på det sätt man väljer i det enskilda fallet. Vi gör bedömningen att det naturligtvis är upp till kommunen att informera om ett planförslag när kommunen vill. När det gäller undersökningssamrådet om planens betydande miljöpåverkan och kommunens beslut i frågan om planförslagets betydande miljöpåverkan är det däremot vår uppfattning att dessa processteg måste vara avslutade när det formella samråd som avses i 5 kap. 11 § plan- och bygglagen inleds. Vi har ovan redogjort för vilka steg som måste ske innan samrådet om planförslaget ska äga rum och bl.a. ska det enligt 5 kap. 11 d § plan- och bygglagen framgå av kungörelsen om genomförandet av planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och enligt förarbetena ska ett utkast till miljökonsekvensbeskrivning ingå i underlag som tas fram till samrådet om planförslaget, för planer som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Detta visar med tydlighet att ett undersökningssamråd ska ha genomförts innan kungörelse sker och samrådet om planförslaget äger rum.

Enligt förarbetsuttalanden ska undersöknings- och avgränsningssamrådet normalt ske i ett tidigt skede av samrådsfasen, dvs. innan kommunen har sammanställt ett planförslag och genomfört den förhandsremiss som normalt avslutar samrådet. Att undersöknings- och avgränsningssamrådet knyts till plansamrådet hindrar enligt förarbetena således inte att dessa samråd kan ske redan innan planförslagets inriktning och utformning lagts fast.¹⁹³ Utifrån dessa ställningstaganden anser regeringen att det bör framgå av plan- och bygglagen när avgränsnings- och undersökningssamrådet ska äga rum, samt att det ska framgå att beslutet om betydande miljöpåverkan ska fattas under samrådet om planförslaget, helst tidigt i processen, men innan kungörelse sker och samrådstiden påbörjas.¹⁹⁴ Det som anges i förarbeten framgår dock inte av bestämmelserna i plan- och bygglagen. Det finns fördelar med att ha ett omfattande samråd som kan innefatta flera steg, men det blir samtidigt otydligt om det finns steg som måste ske före vissa andra. Som vi har beskrivit ovan ska undersökningssamrådet ske innan kungörelse sker av att ett samråd om planförslaget ska äga rum.

¹⁹³ Se prop. 2019/20:52 s. 68.

¹⁹⁴ Se prop. 2019/20:52 s. 70.

Vi drar slutsatsen att nuvarande otydliga reglering i denna del kan vara ett av skälen till att det inte är ovanligt att en plan upphävs för att frågan om planens betydande miljöpåverkan inte har bedömts på rätt sätt (se beskrivning av varför planer upphävs i avsnitt 8.5.4).¹⁹⁵

Sammanfattningsvis är vår bild att processen för undersökning av en plans betydande miljöpåverkan och avgränsningen av beskrivningen av planens miljökonsekvenser i planbeskrivningen, om planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, kan förtydligas i plan- och bygglagen. Det gäller både frågan om när och hur detta ska göras. Syftet med ett sådant förtydligande är att underlätta tillämpningen av bestämmelserna och därigenom både effektivisera processen och öka kvaliteten i de planbeslut som fattas.

Ett första förtydligande som vi bedömer bör göras i 5 kap. plan- och bygglagen är att komplettera bestämmelsen om vad kommunen ska göra innan en detaljplan antas i 5 kap. 6 § plan- och bygglagen. Bestämmelsen bör kompletteras med information om att kommunen behöver bedöma planens miljöpåverkan innan detaljplanen antas. Genom ett sådan komplettering blir det tydligare att denna bedömning utgör ett separat moment från de övriga moment som beskrivs i den paragrafen. På så sätt blir bestämmelsen i paragrafen också i överensstämmelse med tidigare förarbeten.

Vidare gör vi bedömningen att regleringen om hur kommunen ska undersöka hur genomförandet av detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bör brytas ut från den nuvarande placeringen i regleringen om samråd av planförslaget och placeras före regleringen om samrådet om planförslaget i 5 kap. plan- och bygglagen. På så sätt blir det tydligare att detta är ett steg som ska ske innan samrådet om planförslaget. Som vi har redogjort för ovan framgår detta i dag endast indirekt av 5 kap. 11 d § plan- och bygglagen samt av förarbetena. Av de nya bestämmelserna bör det, på motsvarande sätt som i dag framgår av 5 kap. 11 a § plan- och bygglagen framgå att undersökningen, ska ske på det sätt som anges i 6 kap. 6 § miljöbalken och föreskrifter som regeringen har meddelat i anslutning till den bestämmelsen. Vidare gör vi bedömningen att det bör förtydligas att kommunen vid undersökningen dels ska identifiera omständigheter som talar för eller emot en betydande miljöpåverkan, dels ska samråda i frågan om betydande miljöpåverkan (undersökningssamråd). På motsvarande sätt som i dag framgår av

¹⁹⁵ Se MÖD:s dom den 14 juni 2024 i mål nr P 2742-23.

5 kap. 11 b § andra stycket plan- och bygglagen, ska samrådet endast ske med de kommuner och länsstyrelser som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda av planen. Samråd behöver således inte ske med andra statliga myndigheter. Samrådskretsen är således inte densamma som vid samrådet om planförslaget enligt 5 kap. 11 § plan- och bygglagen.

Det bör också på sätt som framgår av 6 kap. 6 § miljöbalken, förtydligas att kommunen inte behöver hålla sådant samråd om kommunen redan i identifieringen kommer fram till att en strategisk miljöbedömning ska göras. Detta bör effektivisera planprocessen.

I övrigt bör den nya bestämmelsen i 5 kap. plan- och bygglagen utformas på sätt som motsvarar nuvarande 5 kap. 11 a § andra–fjärde styckena plan- och bygglagen.

Vi gör bedömningen att bestämmelserna om undersöknings- och avgränsningssamråd i 5 kap. plan- och bygglagen bör byta plats med bestämmelsen om samrådet av planförslaget så att bestämmelserna om undersökning av planens betydande miljöpåverkan placeras i 5 kap. 11 § efter en ny rubrik som tydliggör att de efterföljande paragraferna kommer att innehålla bestämmelser om just detta.

Nuvarande bestämmelser om avgränsningssamråd i 5 kap. 11 b § bör samtidigt flyttas till 5 kap. 11 a § plan- och bygglagen. Samtidigt bör bestämmelserna i paragrafen begränsas så att de endast avser avgränsningssamrådet. Vilka kommunen bör samråda med vid avgränsningssamrådet bör framgå direkt av bestämmelsen i plan- och bygglagen. Hänvisningen till 6 kap. miljöbalken bör samtidigt preciseras.

Det har inte funnits möjlighet att få fram uppgifter om hur mycket tid som kommunerna faktiskt lägger ned på dessa samråd, men från ett formellt perspektiv är tiden för att bedöma om en betydande miljöpåverkan kan antas för den specifika miljöbedömning 60 dagar, en tidsram som går att förlänga (14 § MBF). Enligt artikel 4.6 i MKB-direktivet ska ett sådant beslut fattas inom 90 dagar. Det framgår inte hur kommunens beslut i frågan om en betydande miljöpåverkan kan antas för en s.k. MKB-plan förhåller sig till kravet om att ett sådant beslut ska ske mellan 60 och 90 dagar från det att undersökningssamrådet har ägt rum. I övrigt framgår att plan- och bygglagen använder olika tidsramar för samråd: två veckor, tre veckor eller 30 dagar (se exempelvis 5 kap. 18 § andra stycket, 5 kap. 11 c § första stycket och 5 kap. 10 c § andra stycket 5 PBL). Om kommunen, i stället för att genomföra ett enskilt avgränsningssamråd och sedan ett samråd om

planförslaget, i stället väljer att slå ihop dessa skulle processen kunna minska med minst två till tre veckor.

Genom att bestämmelserna om undersökningen av planens betydande miljöpåverkan placeras i 5 kap. 11 och 11 a §§ plan- och bygglagen, bör nuvarande bestämmelser om samrådet om planförslaget placeras i 5 kap. 11 b § plan- och bygglagen.

Mot bakgrund av att bestämmelserna om undersökning av planens betydande miljöpåverkan och samrådet om planförslaget byter plats behöver följdändringar göras i 4 kap. 33 b och 34 §§, 5 kap. 6, 16, 18, 20, 30, 38 a, 38 c och 39 §§ och 13 kap. 2 §§ plan- och bygglagen.

Att planbeskrivningen måste hållas tillgänglig vid granskningen tydliggörs

Vid vår genomgång av nuvarande bestämmelser om samråd och granskning av detaljplaneförslag har vi identifierat att bestämmelserna om processen avseende samråd om beskrivningen av planens miljökonsekvenser i planbeskrivningen (miljökonsekvensbeskrivningen) enligt 6 kap. miljöbalken är otydliga. Det gäller i första hand frågan om att beskrivningen av planens miljökonsekvenser i planbeskrivningen ska ingå i det planeringsunderlag som ska finnas tillgängligt vid granskningen.

Av 6 kap. 9 § miljöbalken framgår följande.

Om en strategisk miljöbedömning ska göras av detaljplanen då ska kommunen

1. samråda om hur omfattningen av och detaljeringsgraden i en miljökonsekvensbeskrivning ska avgränsas (avgränsningssamråd),
2. ta fram en miljökonsekvensbeskrivning,
3. ge tillfälle till synpunkter på miljökonsekvensbeskrivningen och förslaget till plan eller program, och
4. ta hänsyn till miljökonsekvensbeskrivningen och inkomna synpunkter innan planen eller programmet antas eller läggs till grund för reglering.

Vi har beskrivit det första steget om integrationen av avgränsningssamrådet i detaljplaneprocessen ovan.

Om planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska en miljökonsekvensbeskrivning enligt det andra steget i 6 kap. 9 § miljöbalken tas fram (6 kap. 11 och 12 §§ MB). Enligt det tredje steget i 6 kap. 9 § miljöbalken ska ett samråd ske om miljökonsekvens-

beskrivningen (6 kap. 13 och 15 §§ MB). Kravet i exempelvis 6 kap. 15 § miljöbalken innebär att kommunen så tidigt som möjligt i arbetet med förslaget till plan ska ta fram en miljökonsekvensbeskrivning och göra denna, tillsammans med förslaget, tillgänglig för allmänheten samt för de kommuner och myndigheter som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda. Dessa aktörer ska informeras om hur de kan ta del av dokumentationen samt hur och inom vilken tid synpunkter kan lämnas. Tiden för att lämna synpunkter ska vara skälig.

Inför beslutet att anta en detaljplan som omfattas av kravet på strategisk miljöbedömning ska det redovisas hur miljöaspekterna har integrerats i planen eller programmet, hur hänsyn har tagits till miljökonsekvensbeskrivningen och inkomna synpunkter, skälen till att planen eller programmet har antagits i stället för de alternativ som övervägts, samt vilka åtgärder som planeras för att övervaka och följa upp den betydande miljöpåverkan som genomförandet medför (6 kap. 16 § MB).

Den som har antagit en sådan detaljplan ska informera allmänheten samt de myndigheter och kommuner som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda om antagandet. Planen eller programmet, beslutet och den redovisning som avses ovan ska göras tillgängliga för dem (6 kap. 17 § MB). Om samråd har skett med ett annat land ska den myndighet som regeringen bestämmer även se till att denna information lämnas till det andra landets ansvariga myndighet (6 kap. 18 §). Det är Naturvårdsverket som är denna myndighet (21 § MBF och 2 kap. 4 a § PBF).

Av plan- och bygglagen framgår inte uttryckligen att samråd ska ske om beskrivningen av planens miljökonsekvenser i planbeskrivningen – om planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Enligt 4 kap. 34 § första stycket plan- och bygglagen ska planbeskrivningen till en plan som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i fråga om miljökonsekvenserna ha det innehåll som följer av 6 kap. 11, 12 och 16 §§ miljöbalken. Vi noterar att bestämmelsen är konstruerad så att planbeskrivningen ska innehålla både en miljökonsekvensbeskrivning och den redovisning som krävs enligt 6 kap. 16 § miljöbalken efter att planen har antagits. Att planbeskrivning i något skede av detaljplaneprocessen ska innehålla en miljökonsekvensbeskrivning, men utan de uppgifter som krävs enligt 6 kap. 16 § miljöbalken, framgår inte av bestämmelserna om planprocessen i 5 kap.

plan- och bygglagen, trots att det är ett krav enligt 6 kap. 15 § miljöbalken och artikel 6 i SMB-direktivet. Samma regleringsteknik har valts för MKB-planer i 4 kap. 34 § andra stycket plan- och bygglagen genom hänvisningen till 6 kap. 43 § miljöbalken, som avser den s.k. motiverade slutsatsen.

Bestämmelserna i 4 kap. 34 § plan- och bygglagen fick sin nuvarande utformning genom propositionen *Miljöbedömningar*. Av propositionen framgår dock inte hur processkraven i 6 kap. 16 respektive 6 kap. 43 § miljöbalken ska hanteras i detaljplaneprocessen.¹⁹⁶

Enligt 5 kap. 21 § plan- och bygglagen ska kommunen under granskningen hålla förslaget tillgängligt för alla som vill granska det. Kommunen ska också se till att bl.a. grundkartor och samrådsredogörelse ska finnas tillgängliga, liksom det planeringsunderlag som kommunen anser har betydelse för bedömningen av förslaget. Enligt 4 kap. 31 § plan- och bygglagen ska en beskrivning av hur detaljplanen ska förstås och genomföras (planbeskrivning) finnas tillsammans med planen och enligt förarbetena ska miljökonsekvensbeskrivningen utgöra en del av planbeskrivningen.¹⁹⁷ Det framgår dock inte av 5 kap. 21 § plan- och bygglagen att det underlag som ska ingå inkluderar en planbeskrivning även om detta indirekt framgår av 4 kap. 31 § plan- och bygglagen. Det går samtidigt att tolka förarbetena till 4 kap. 31 § och 34 § första stycket plan- och bygglagen som att den situation som avses är den när planen har antagits. En sådan tolkning förstärks av att det endast är i 5 kap. 29 § plan- och bygglagen som planbeskrivningen ingår som en obligatorisk del.

Enligt förarbetena till nuvarande 6 kap. miljöbalken anges att när samrådet om planförslaget är klart ska kommunen genomföra ett granskningssamråd och det är i detta skede av planprocessen som ett planförslag och en miljökonsekvensbeskrivning ska vara slutligt framtagna. Genom granskningsförfarandet bör det säkerställas att miljökonsekvensbeskrivningen görs tillgänglig för bl.a. allmänheten och att synpunkter kan lämnas på ett sätt som också uppfyller kraven enligt 6 kap. 15 § miljöbalken, vilket för s.k. MKB-planer ska äga rum under minst 30 dagar.¹⁹⁸

Översiktsplaneutredningen övervägde om det borde tydliggöras att ett utkast till miljökonsekvensbeskrivning ska finnas med redan

¹⁹⁶ Se prop. 2016/17:200 s. 159–164 och 229.

¹⁹⁷ Se prop. 2009/10:170 s. 215.

¹⁹⁸ Se prop. 2016/17:200 s. 163.

vid samrådet om planförslaget. Ett sådant förtydligande bedömdes säkerställa att allmänheten och myndigheterna skulle ges möjlighet att yttra sig på ett tidigt stadium över beskrivningen. Utredningen bedömde dock att det redan av nuvarande bestämmelser följer att kommunen ska redovisa bl.a. förslagets innebörd, skälen för förslaget och förslagets konsekvenser. Kravet omfattar även sådana konsekvenser som ska redovisas i en miljökonsekvensbeskrivning. Utredningen bedömde därför att bestämmelserna om samråd av planförslaget i plan- och bygglagen bör förstås så att ett utkast till miljökonsekvensbeskrivning ska tas fram redan under samrådet.¹⁹⁹

På motsvarande sätt som Översiktsplaneutredningen gör vi bedömningen att regleringen om vilket underlag som ska finnas med inför samrådet om planförslaget får anses tillräcklig. För att säkerställa att ett samråd verkligen sker om beskrivningen av planens miljökonsekvenser i planbeskrivningen senast vid granskningen gör vi dock bedömningen att det av en ny bestämmelser i anslutning till 5 kap. 21 § plan- och bygglagen bör tydliggöras att planbeskrivningen alltid ska ingå i det underlag som avses i 5 kap. 21 § första stycket i enlighet med bestämmelserna i 6 kap. 11 och 12 §§ miljöbalken samt 6 kap. 35 § 1–7, 36 och 37 §§ miljöbalken om planområdet får tas i anspråk för att anlägga sådana verksamheter och åtgärder som avses i 4 kap. 34 § andra stycket plan- och bygglagen.

Ett förtydligande i denna del medför inte att några nya krav ställs på planprocessen, däremot medför ett sådant förtydligande att det blir enklare att förstå när och i vilket skede av detaljplaneprocessen som planbeskrivningen ska uppfylla olika krav i miljöbalken. Det bör gagna detaljplaneprocessen att både de materiella och processuella krav som ställs på detaljplaneprocessen enligt 6 kap. miljöbalken också uttryckligen framgår av bestämmelser i 5 kap. plan- och bygglagen.

Som vi har beskrivit i avsnitt 8.5.4 bedöms flertalet detaljplaner inte medföra en betydande miljöpåverkan. Kravet på samråd om beskrivningen av planens miljökonsekvenser i planbeskrivningen i samband med samrådet om planförslaget bedöms således endast träffa ett mindre antal detaljplaneförslag.

Av en ny bestämmelse i anslutning till 5 kap. 25 § plan- och bygglagen bör också förtydligas att kommunen inför antagandet av detaljplanen ska se till att en sådan beskrivning av planens miljökonsekvenser i planbeskrivningen som avses i 4 kap. 34 § plan- och bygglagen

¹⁹⁹ Se SOU 2018:46 s. 190 och 191.

innehåller en redovisning enligt 6 kap. 16 § miljöbalken. Av samma paragraf bör också framgå att om planområdet får tas i anspråk på sådant sätt som avses i 4 kap. 34 § andra stycket plan- och bygglagen ska också en slutlig och samlad bedömning av miljöeffekterna enligt 6 kap. 43 § miljöbalken göras. Med en slutlig samlad bedömning av miljöeffekterna avses att kommunen ska ta ställning till om den identifiering, beskrivning och bedömning av planens miljöeffekter i planbeskrivningen är korrekt med hänsyn till vad som har framkommit under planprocessen. Av 6 kap. 16 § miljöbalken följer också att skälen för att planen har antagits i stället för de alternativ som övervägts ska finnas med. Det följer även av allmänna förvaltningsrättsliga principer att beslut ska motiveras (jfr 32 § förvaltningslagen). I vårt betänkande *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess* har kravet i 6 kap. 43 § miljöbalken analyserats i ljuset av MKB-direktivets krav och vi har föreslagit att bestämmelserna revideras.²⁰⁰

Vi gör vi bedömningen att de förenklingar och förtydliganden som våra förslag innebär både avseende detaljplaneprocessen som sådan och i förhållande till utredningsbehovet och bedömningen av planens betydande miljöpåverkan är det troligt att kvaliteten i planerna och planprocessen ökar, vilket i sin tur bör minska risken för att överprövande instanser upphäver planen. Genom en tydligare planprocess bör också den tid processen tar kortas.

Övrigt

Som vi har beskrivit i avsnitt 8.5.3 har vi noterat att rubriken innan 6 kap. 13 § miljöbalken använder termen samråd för situationen att planen eller programmet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i ett annat land, men inte innan 6 kap. 15 § miljöbalken som utgör motsvarande processteg om planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan endast nationellt. Enligt nuvarande lydelse är rubriken närmast före 6 kap. 15 § miljöbalken ”Synpunkter på beslutsunderlaget för en plan eller ett program”. Vi gör bedömningen att Rubriken bör ändras till ”Samråd om utkast till plan eller program” för att tydliggöra att bestämmelsens handlar om samråd.

²⁰⁰ Se SOU 2024:98 s. 741–748 och 1274–1289.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 4 kap. 33 b och 34 §§, 5 kap. 6, 10, 11, 11 a, 21 a och 16 §§ och 13 kap. 2 § plan- och bygglagen.

8.7.5 Samrådskretsen vid planläggning i detaljplan begränsas**Förslag**

Den krets kommunen ska samråda med om ett planförslag begränsas och förtydligas. Utöver länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och de kommuner som berörs ska samråd ske med ägaren eller innehavaren av en särskild rätt till en tomt eller fastighet som ligger inom planområdet, som gränsar till planområdet eller som skiljs åt från planområdet endast av en väg eller gata. Samråd ska också ske med de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget. Tidigare krav på samråd med hyresgästorganisation samt generella krav på samråd med alla kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs slopas.

Följdändringar görs i 5 kap. 16, 18, 20, 30, 38 a, 38 c och 39 §§ plan- och bygglagen.

Inledning

I avsnitt 8.5.3 har vi beskrivit vårt uppdrag och identifierade utmaningar avseende frågan i våra utredningsdirektiv om möjligheten att begränsa samrådskretsen vid planläggning. De frågor som har uppkommit är dels om det går att tydliggöra vem som är sakägare vid planläggning i detaljplan, dels om hyresgästorganisationen bör ingå i samrådskretsen vid planläggning i detaljplan.

Går det att tydliggöra vem som är sakägare vid planläggning i detaljplan?

Vi kan konstatera att regeringen genom propositionen *Ett nytt regelverk för bygglöv* i 9 kap. plan- och bygglagen har valt att tydliggöra vem som är att se som sakägare i samband med en ansökan om bygg-

lov eller förhandsbesked.²⁰¹ Den nya regleringen innebär att ägaren eller innehavaren av en särskild rätt till en tomt eller fastighet som gränsar till den tomt eller fastighet som åtgärden i ansökan avser, eller som skiljs åt från denna endast av en väg eller gata är att se som sakägare. Regleringen är en följd av förslag från Bygglövsutredningen.²⁰² Bygglövsutredningen baserade i sin tur sitt förslag på begränsning av sakägarkretsen på en genomgång av rättspraxis av vem som normalt har klagorätt i ärenden om lov och förhandsbesked.

De frågor som har uppkommit i vårt utredningsarbete är dels om ett tydliggörande av sakägarbegreppet vore möjligt och lämpligt även i regleringen om planläggning i detaljplan i 5 kap. plan- och bygglagen, dels om detta tydliggörande då i så fall borde vara detsamma som i 9 kap. 95 § plan- och bygglagen. För att avgöra denna fråga behöver vi inledningsvis studera i vilka sammanhang sakägarbegreppet används i plan- och bygglagen. Utöver i samrådsbestämmelsen i 5 kap. 11 § plan- och bygglagen förekommer det numera endast i 5 kap. 20, 38 a och 38 c §§ och 6 kap. 28 § plan- och bygglagen. Bestämmelserna i 5 kap. 20, 38 a och 38 c §§ plan- och bygglagen avser förtydliganden avseende om bestämmelserna i 5 kap. 11 § plan- och bygglagen är tillämpliga. Bestämmelsen i 6 kap. 28 § om samråd om kostnadsfördelning innehåller inte någon hänvisning till 5 kap. 11 § plan- och bygglagen utan avser de sakägare som kan bli aktuella för den typen av samråd. Eftersom vårt uppdrag är avgränsat till processen för detaljplaner och områdesbestämmelser begränsar vi vår analys av sakägarbegreppet till de bestämmelser som avses i 5 kap. plan- och bygglagen. I det följande utgår vi från processen och bestämmelserna om detaljplan, men motsvarande gäller vid samråd om områdesbestämmelser (5 kap. 39 § PBL).

Frågan är då om de som räknas som sakägare vid samråd om ett förslag till detaljplan är desamma som i ärenden om lov och förhandsbesked. För att kunna besvara denna fråga har vi valt att studera rättspraxis om vilka som har klagorätt vid just planläggning i detaljplan, dvs. vilka planbeslutet angår enligt 42 § förvaltningslagen (jfr 13 kap. 8 § PBL).

Enligt fast rättspraxis anses beslut om antagande av en detaljplan angå ägare till de fastigheter som ligger inom planområdet eller som gränsar direkt till detta. Även fastighetsägare vars fastighet skiljs

²⁰¹ Se prop. 2024/25:169.

²⁰² Se SOU 2021:47 s. 766–768.

från planområdet endast genom en väg eller gata har rätt att överklaga beslut om antagande av detaljplan.²⁰³ När fastighetshavaren har upplåtit mark till annan kan även nyttjanderättshavaren bedömas ha rätt att överklaga ett planbeslut.²⁰⁴ Under vissa förutsättningar har även andra grannar bedömts berörda av ett planbeslut. Detta gäller om planen av annat skäl får effekt på den enskildes intresse. Högsta domstolen har exempelvis bedömt att så var fallet när planläggningen av en väg hade ett närmast ouppslösligt samband med den fortsatta planläggningen av vägen över markägarens fastighet.²⁰⁵

Precis som regeringen bedömde i propositionen *Ett nytt regelverk för bygglov* avseende regleringen i bygglovsprocessen gör vi bedömningen att en utgångspunkt för regleringen i planprocessen bör vara att det så långt möjligt bör finnas en överensstämmelse mellan vilka som ingår i samrådskretsen om ett planförslag, underrättas om ett beslut om planen och som är berörda av beslutet på ett sådant sätt så att de har rätt att klaga på beslutet enligt 13 kap. 8 § plan- och bygglagen. Överensstämmelse bör främst eftersträvas för att undvika överklaganden i situationer där berördas synpunkter skulle kunna ha lösts ut redan i samband med kommunens handläggning. Full överensstämmelse är dock inte möjlig att uppnå utan en bedömning i det enskilda fallet. En bedömning i varje enskilt fall är dock inte en enkel och kostnadseffektiv lösning.

Naturligtvis kan ägare till andra närliggande fastigheter i övrigt av olika anledningar senare ges rätt att klaga på planbeslutet. Mot bakgrund av den svårighet det innebär för kommunen att bedöma om sådana andra berörda personer finns i ett planärende, tillsammans med de utredningskrav som i rättspraxis har ställts på kommuner för att uppfylla samrådsskyldigheten bedömer vi att kommunens samrådsskyldighet i förhållande till dessa andra berörda personer får anses tillräckligt tillgodosedd genom nuvarande kungörelseförfarande av ett planförslag i 5 kap. 11 c och 11 d §§ plan- och bygglagen.

Vi kan också notera att SMB- och MKB-direktivet samt Århuskonventionen inte ställer något krav på att en samrådskrets ska etableras avseende delar av allmänheten. Kravet i dessa rättsakter är att allmänheten ska informeras på ett effektivt sätt, antingen genom

²⁰³ Se MÖD:s dom den 23 januari 2018 i mål nr P 11267-17.

²⁰⁴ Se MÖD 2019:19.

²⁰⁵ Se NJA 2017 s. 421 ("Vägen till Sandviken").

offentligt tillkännagivande eller i förekommande fall enskilt (artikel 6.2 i Århuskonventionen). Detta kan genomföras genom att planen eller tillståndsbeslutet exempelvis görs tillgängligt för allmänheten (artikel 6.1 och 9.1 i SMB-direktivet och artikel 11.5 MKB-direktivet). Enligt artikel 6.2 i MKB-direktivet ska medlemsstaterna se till att allmänheten, innan samråd äger rum, informeras elektroniskt och genom offentliga meddelanden eller på annat lämpligt sätt i ett tidigt skede, och senast så snart informationen rimligen kan lämnas. Vidare beskrivs i artikel 6.5 i MKB-direktivet att närmare bestämmelser om information till allmänheten, till exempel genom affischering inom ett visst område eller offentliggörande i lokalpressen, och samråd med den berörda allmänheten, till exempel skriftligen eller genom samrådsmöten, ska fastställas av medlemsstaterna (se även artikel 6.5 och 9.2 i SMB-direktivet). Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som krävs för att se till att relevant information är tillgänglig elektroniskt för allmänheten via minst en central portal eller lättillgängliga kontaktpunkter, på lämplig förvaltningsnivå. Sammantaget uppfyller bestämmelserna om underrättelse och kungörelse i 5 kap. 11 d § och 5 kap. 19 § plan- och bygglagen de internationella förpliktelser som finns.

Vi gör bedömningen att de som är sakägare i ett ärende om en detaljplan i huvudsak är desamma som de som är sakägare i ett ärende om lov eller förhandsbesked. Det som skiljer sig åt är avgränsningen till tomten eller fastigheten respektive planområdet. På motsvarande sätt som vid handläggning av ansökningar om lov och förhandsbesked gör vi bedömningen att det i plansammanhang finns skäl att tydliggöra vem samråd bör ske med för att underlätta både kommunens handläggning av planarbetet och överprövande instansers prövning. Ett sådant tydliggörande minskar också risken för att beslutet senare upphävs på formella grunder.

Vi gör således bedömningen att 5 kap. 11 § första stycket 2 plan- och bygglagen bör förtydligas på det sättet att det anges att kommunen ska samråda med ägaren eller innehavaren av en särskild rätt till en tomt eller fastighet som ligger inom planområdet, som gränsar direkt till planområdet eller som skiljs åt från planområdet endast av en väg eller gata.

Bör samråd ske med kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende?

Bygglövsutredningen ifrågasatte om underrättelse om en ansökan om bygglov eller förhandsbesked skulle ske med kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende. Som argument för detta lyftes att någon motsvarande skyldighet inte finns vid granskningen av en plan eftersom bostadsrättsföreningars styrelse får förutsättas sköta informationen till medlemmarna och att hyresgäster får underrättas genom hyresgästföreningars försorg.²⁰⁶ Utredningen föreslog således att denna skyldighet skulle tas bort. Detta har nu också skett med ikraftträdande den 1 december 2025.²⁰⁷

Frågan är nu om det finns skäl för att fortsatt ha kvar detta krav i samband med samrådet om planförslaget enligt 5 kap. 11 § första stycket 2 plan- och bygglagen.

Det är naturligtvis en fördel om så många berörda som möjligt ges möjlighet att delta i samrådet om planen. Samtidigt innebär detta en resurskrävande utredning för kommunen och innebär också en risk att någon bostadsrättshavare, hyresgäst och boende som berörs ändå missas vilket kan leda till att ett ärende återförvisas för ny kommunikering eller att ett beslut som har fått laga kraft blir föremål för prövning genom ett extraordinärt rättsmedel (vanligen återställande av försutten tid). En sådan miss i processen kan således få långtgående konsekvenser. Jämförelsevis innehåller inte granskningsprocessen något krav på underrättelse till kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs (5 kap. 20 § 1 plan- och bygglagen). Skälet för detta är att bostadsrättsföreningars styrelse får förutsättas sköta informationen till medlemmarna och att hyresgäster får underrättas genom hyresgästföreningars försorg.²⁰⁸ Motsvarande resonemang bör kunna appliceras på samrådsprocessen om planförslaget. Om rågrannen är en bostadsrättsförening får således föreningens styrelse förutsättas sköta informationen till medlemmarna (jfr närmast lagen [2018:672] om ekonomiska föreningar, särskilt 7 kap. 4 §). Om rågrannen hyr ut hela eller del av byggnaden får fastighetsägaren så som hyresvärd underrätta de hyresgäster eller andra boende som finns i fastigheten (jfr närmast 12 kap. jordabalken). Som en följd av detta resonemang anser vi att kravet på kommu-

²⁰⁶ Se prop. 1985/86:1 s. 616, prop. 2009/10:170 del 1, s. 446 och prop. 2013/14:126 s. 89.

²⁰⁷ Se prop. 2024/25:169.

²⁰⁸ Se prop. 1985/86:1 s. 616, prop. 2009/10:170 s. 446 och prop. 2013/14:126 s. 89.

nen att samråda med de kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs av ett planförslag kan slopas.

Bör känd hyresgästorganisation ingå i samrådskretsen?

PBL-överklagandeutredningen övervägde 2014 att ta bort hyresgästorganisationers talerätt. Utredningen stannade dock för att inte gå fram med ett sådant förslag mot bakgrund av dels att det inte fanns något som tydde på att hyresgästorganisationer överklagar beslut i någon större omfattning, dels att hyresgästorganisationer får anses representera kollektivet hyresgäster och därmed får anses föra talan även för framtida boende.²⁰⁹

Bygglovsutredningen ifrågasatte att hyresgästorganisation skulle underrättas om en ansökan om lov eller förhandsbesked. Enligt utredningen borde i så fall, utifrån likställighetsprincipen (jfr 1 kap. 9 § RF och 2 kap. 3 § KL), även andra organisationer som företräder villaägare, ägarlägenheter och bostadsrätter behöva inkluderas i den krets som samråd ska ske med enligt 5 kap. 11 § plan- och bygglagen. Att på detta sätt vidga den krets som byggnadsnämnden ska underrätta om en ansökan om lov eller förhandsbesked bedömde utredningen dock som olämpligt.²¹⁰ Utredningen föreslog i stället att den krets som byggnadsnämnden är skyldig att underrätta om en ansökan om lov eller förhandsbesked borde begränsas genom att kravet på att underrätta hyresgästorganisation slopas. Enligt utredningen kan samma argument appliceras på bestämmelsen om krav på samråd i 5 kap. 11 § första stycket 3 plan- och bygglagen, men då deras utredningsuppdrag inte omfattade planförfarandet lämnades inte något förslag i denna del.²¹¹

Vi delar bedömningen att det finns fog för den kritik som har framförts mot att hyresgästorganisationer ges en särskild rätt i plan- och bygglagen. Av detaljplaner framgår inte upplåtelseform för de bostäder planen reglerar. Om hyresgästorganisationer ska anses representera framtida boende borde också, utifrån likställighetsprincipen (jfr 1 kap. 9 § regeringsformen och 2 kap. 3 § kommunallagen), organisationer som företräder villaägare, ägarlägenheter och bostadsrätter behöva inkluderas i den krets som samråd ska ske med enligt 5 kap.

²⁰⁹ Se SOU 2014:14 s. 116 och MÖD 2013:47.

²¹⁰ Se SOU 2021:47 s. 766–768.

²¹¹ Se SOU 2021:47 s. 766–768.

11 § plan- och bygglagen. Att på detta sätt vidga den krets som kommunen ska samråda med i ett detaljplaneärende bedöms dock vara olämpligt. I stället bör den krets som kommunen ska samråda med i detaljplaneärendet begränsas genom att kravet på att samråda med hyresgästorganisation slopas.

Som en följd av detta förslag och förslaget ovan att slopa samrådet med kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende kan nuvarande 5 kap. 11 § andra stycket slopas. Följdändringar behöver också göras i 5 kap. 16, 18, 20, 38 a och 38 c §§ plan- och bygglagen.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 5 kap. 11 b, 16, 20, 21 a, 25 a, 30, 38 a, 38 c och 39 §§ plan- och bygglagen.

8.7.6 Bestämmelser om plankostnadsavtal införs

Förslag

En definition av termen plankostnadsavtal förs in i 1 kap. 4 § plan- och bygglagen. Definitionen innebär att ett plankostnadsavtal är ett avtal mellan en kommun och en byggherre eller annan om fördelning av kostnader för åtgärder som behövs för att upprätta eller ändra detaljplaner.

I 12 kap. plan- och bygglagen förs också nya bestämmelser om plankostnadsavtal in. Inledningsvis ska framgå att kommunen får ingå ett plankostnadsavtal. Om en kommun avser att ingå ett plankostnadsavtal ska kommunen anta riktlinjer som anger utgångspunkter och mål för sådana avtal. De kostnader som kommunen i ett plankostnadsavtal har fördelat på en byggherre eller annan får inte också tas ut genom en planavgift.

Bedömning

Boverket bör ges i uppdrag att ta fram vägledningsmaterial för tillämpningen av de nya bestämmelserna om plankostnadsavtal.

Bakgrund

Av våra direktiv framgår att vi ska analysera förslaget från Initiativet Bygg i tids reformagenda som rör incitament för kommuner att korta ledtider för planprocesser och bedöma om en sådan ändring kan korta ledtiderna, om det riskerar att göra kommunerna mindre benägna att ta fram nya detaljplaner och om det är lämpligt i övrigt (förslag 16). I avsnitt 8.5.5 har vi beskrivit både de utmaningar vi har identifierat kopplat till frågan om fördelning av plankostnader och de utmaningar och förslag till lösning på dessa utmaningar som Initiativet Bygg i tid har lämnat 2024 och delvis modifierat i rapporten från i år. Sammanfattningsvis kan sägas att de identifierade utmaningarna är en följd av dels att de avtal som ofta används för att reglera hur kostnaderna för planläggning i detaljplan ska fördelas mellan kommun och byggherre saknar uttryckligt lagstöd, dels att byggherrar – särskilt mindre byggaktörer – inte sällan hamnar i ett beroendeförhållande till de kommuner i vilka de önskar exploatera mark- eller vattenområden. Det senare förhållandet kan medföra att byggherrarna undviker att ställa krav på tydlighet och uppföljning av kommunen för fakturerade kostnader och utfört planarbete, i samband med tecknande av s.k. plankostnadsavtal. En ytterligare utmaning är att det av nuvarande reglering om planavgifter inte framgår hur möjligheten att ta ut en planavgift påverkas av förekomsten av ett eventuellt plankostnadsavtal. Vi har också identifierat att det med anledning av att det saknas reglering om plankostnadsavtal även saknas vägledningsmaterial hos Boverket avseende möjligheterna till och utformningen av sådana avtal. Sammantaget riskerar utmaningarna att leda till en så låg förutsebarhet avseende både hur höga de totala plankostnaderna vid ett planläggningsarbete kommer att bli för byggherren och huruvida planarbetet överhuvudtaget kommer att leda fram till ett beslut om plan att byggaktörer avstår från exploatering i vissa kommuner. Detta är i sin tur negativt för bostadsbyggandet.

Vår bedömning av hur dessa utmaningar bör lösas genom ändringar i plan- och byggregelverket samt genom nytt vägledningsmaterial beskrivs i det följande.

Förslag 16 från Bygg i tids rapport 2024 bör inte genomföras

Initiativet Bygg i tids förslag från 2024 innebär att det bör tydliggöras att kommunen inte bör få kostnadstäckning för sitt planarbete genom en planavgift eller med stöd av ett plankostnadsavtal förrän planen har fått laga kraft. Enligt Initiativet skulle förslaget leda till färre utredningskrav och en snabbare planprocess eftersom kommunen inte vill ligga ute med stora belopp under en längre tid.

Mot bakgrund av de kontakter vi har haft med olika kommunala företrädare gör vi bedömningen att ett genomförande av Initiativets ursprungliga förslag från 2024 skulle kunna leda till att kommuner blir mindre benägna att ta fram detaljplaner. Skälet för det är just att avsaknaden av en möjlighet att löpande få ersättning för uppkomna kostnader i planarbetet skulle kunna medföra att planarbeten i ännu högre utsträckning än i dag inte skulle inledas. Detta gäller särskilt planer i mer komplexa områden och med flera motstående intressen.

Det är enligt vår bedömning inte heller säkert att Initiativets förslag skulle få avsedd effekt, dvs. färre utredningskrav och en snabbare planprocess. I avsnitt 8.5.4 har vi bl.a. beskrivit att det ställs allt högre krav på utredningar som har sin grund i EU-rätten. Med sådana högre krav och en ökad komplexitet i planprojekt skulle Initiativets förslag i vissa fall också kunna leda till motsatsen, dvs. att kommunen utreder mer än nödvändigt för att säkra upp att planen inte upphävs.

Som vi har beskrivit i avsnitt 8.3.8 anges principerna för kommunens uttag av planavgift i 12 kap. plan- och bygglagen. Av 9 § följer att avgiften får tas ut när bygglov ges av den som söker. Avgift får tas också ut i förskott (11 §). I landets kommuner har det utvecklats ett arbetssätt som innebär att kommunerna i vissa fall får ersättning för sina kostnader för planarbetet genom tecknande av s.k. plankostnadsavtal mellan kommunen och exploatören. Stöd för detta hämtas i principerna i 12 kap., men hur avtalen ser ut skiljer sig mellan kommunerna.

Den bild vi får är att det finns flera skäl till varför kommunerna väljer detta förfarandesätt. Ett skäl är det ekonomiska och praktiska. Med detta förfarande kan kommunerna få ersättning för sina kostnader i planarbetet i anslutning till att kostnaderna uppkommer och dessutom få ersättning för de faktiska kostnaderna, inte för genomsnittliga kostnader i samband med beslut om bygglov. Det kan annars

gå lång tid från det att kostnaderna uppkom till dess att kommunen får viss ersättning för dessa i samband med beslutet om bygglov.

Ett annat skäl är riskfördelningen av planarbetet mellan kommunen och byggaktören. Normalt handlar det om riskfördelning vid exploatörsinitierade planer. Exploatörens syn på hur ett område kan exploateras kanske inte fullt ut överensstämmer med kommunens syn. Även synen på vad ett sådant planarbete bör innehålla för utredningar m.m. kan skilja sig åt och därmed också bilden av vad arbetet med framtagandet av planen kan komma att kosta.

Ett tredje skäl, som hänger ihop med det andra skälet, är att kommunen vill få ersättning för sina kostnader för ett planarbete även om planarbetet avbryts. I avsnitt 8.3.8 har vi beskrivit att planavgift bara får tas ut om den fastighet som bygglovets avser har nytta av planen. I plankostnadsavtal kan det förekomma klausuler som innebär att kommunerna säkrar ersättning för sina nedlagda plankostnader för det fall att arbetet skulle avbrytas eller av annan anledning inte leder fram till en lagakraftvunnen plan.

Efter genomgång av ett antal kommuners hemsidor framkommer att användningen av plankostnadsavtal för att reglera och fördela kostnader i samband med planläggning är vanligt förekommande. Flera kommuner redovisar också principer för avtal för kostnader i samband med planframställning. De olika kommunerna har dock lite olika principer för att beräkna för kostnaderna för planarbetet i avtalen. Av vissa kommuners hemsidor framgår inte beräkningsmetoderna, medan det av andra kommuners hemsidor framgår att beräkningen grundar sig på faktorer såsom areal eller storlek på byggrätt eller antal utredningar eller steg i processen. Vidare kan framgå om kostnaderna kommer att debiteras löpande som faktisk nedlagd tid eller om det handlar om en uppskattning av kostnaderna.

Sammantaget gör vi bedömningen att ett genomförande av Initiativets förslag att förbjuda att kostnader för planarbete faktureras löpande med utgångspunkt i ett plankostnadsavtal skulle riskera att göra kommuner mindre benägna att inleda planarbeten. Vi konstaterar också att det är svårt att förutse de ekonomiska konsekvenserna av ett genomförande av Initiativets förslag i förhållande till enskilda fastighetsägare och deras skyldighet att betala en planavgift i samband med beslutet om bygglov. Sammanfattningsvis är vår bedömning därför att Initiativets förslag från 2024 inte bör genomföras.

Vi har noterat att Initiativet i rapporten från 2025 delvis har omarbetat sitt förslag. Enligt den senare rapporten efterfrågar Initiativet, i stället för ett förbud att ta ut plankostnader innan planen har fått laga kraft, en större tydlighet kring krav och förväntningar när det gäller fakturering av kostnader för planarbete, där fakturering exempelvis skulle kunna ske efter att olika delar i planarbetet avslutats. Vi gör bedömningen att det som Initiativet efterfrågar i årets rapport är rimligt.

Ny reglering om plankostnadsavtal införs

I avsnitt 8.5.5 har vi konstaterat att det i plan- och byggregelverket saknas bestämmelser om sådana avtal som reglerar fördelningen av kostnaden för ett planarbete mellan kommunen och byggherren. Även om dessa avtal, som har en civilrättslig form, inte är författningsreglerade anses bestämmelserna om planavgift i plan- och bygglagen ge dem en rättslig grund och ram.

Vi har i utredningsarbetet undersökt vilka civilrättsliga avtal som är vanliga i landets kommuner för att reglera fördelningen av kostnaderna för planarbete. Vi har noterat att olika kommuner använder olika namn på dessa avtal. Vissa kommuner benämner dem plankostnadsavtal. Andra kommuner benämner dem planavtal. Om avtalet bara reglerar denna fråga eller om frågan ingår bland andra frågor i en annan avtalstyp som har upprättats mellan kommunen och en byggherre skiljer sig också åt mellan olika kommuner. Varje kommun har sina egna avtalsmallar som anpassats för lokala förhållanden.

I betänkandet och i föreslagen reglering benämner vi avtalen plankostnadsavtal eftersom det, tydligare än benämningen planavtal, speglar innehållet i och syftet med avtalet. Ett plankostnadsavtal kan tecknas för att reglera kommunernas kostnader för planarbete. Plankostnadsavtalet specificerar betalningsvillkor och hur kostnader för planläggningsprocessen ska beräknas, och ger kommunen en möjlighet att få ersättning för uppkomna kostnader innan en eventuell planavgift tas ut vid beviljat bygglov. Avtalet definierar hur och när kostnaderna ska betalas, vilket kan vara löpande under processen.

Om ett plankostnadsavtal saknas kan kommunen ta ut en planavgift i bygglovsskedet, förutsatt att en taxa för detta har antagits av kommunen.

Vi gör bedömningen att en reglering i plan- och bygglagen som tydliggör att det finns en möjlighet att ingå plankostnadsavtal på motsvarande sätt som det i dag regleras hur kommunen får ingå ett exploateringsavtal avseende genomförandet av detaljplanen vore bra för att ge kommunen ett tydligt stöd i lag att det är möjligt att fördela hela eller del av kostnaden för arbetet med planen på byggherren (jfr 6 kap. 39–42 §§ PBL). Med en sådan reglering finns också en möjlighet att tydliggöra skillnaden mellan en planavgift och ett plankostnadsavtal. Ett införande av en sådan reglering skulle också underlätta det ytterligare vägledningsarbete som kan behövas för att ensa användningen av plankostnadsavtal över landet och säkerställa att exempelvis fakturering av kostnaderna sker med lämplig specificering av utfört planarbete. En sådan vägledning skulle också kunna tillgodose behovet av att i viss mån kunna göra anpassningar av avtalen efter lokala förutsättningar och olika planeringssituationer.

Enligt vår bedömning bör en ny reglering om plankostnadsavtal, på motsvarande sätt som gäller för regleringen om exploateringsavtal, innehålla ett krav på kommunen att ta fram riktlinjer för sådana avtal (jfr 6 kap. 39 § PBL). Av riktlinjerna bör kommunens utgångspunkter och mål för plankostnadsavtalen framgå. Skyldigheten innebär att kommunen genom ett politiskt förankrat beslut ska ta ställning till utgångspunkter och mål för plankostnadsavtalen. Därigenom kan en byggherre som vill ingå ett sådant avtal med kommunen få möjlighet att i god tid sätta sig in i vilka krav och förutsättningar som kommer att aktualiseras vid förhandlingar med kommunen. I kommuner där det inte finns anledning att förhandla om eller teckna plankostnadsavtal finns det givetvis ingen anledning att fatta beslut om riktlinjer.

Bestämmelsen bör ställa krav på generella riktlinjer som inte nödvändigtvis behöver vara kopplade till ett visst avtal eller visst område. Av riktlinjerna bör också grundläggande principer för fördelningen av sådana kostnader som kan uppkomma vid upprättande eller ändring av en detaljplan framgå. Detta innebär att riktlinjerna på översiktlig nivå bör redovisa under vilka förhållanden som kommunen avser att ingå plankostnadsavtal. Vidare bör de övergripande principerna för vilka åtgärder och kostnader som kommunen vill få täckning för genom ingående av ett plankostnadsavtal och på vilka grunder detta ska ske redovisas. I riktlinjerna bör även redovisas hur kommunen tidsmässigt och formellt avser att bereda frågan om plankostnadsavtal.

En särskild fråga är vilken funktion riktlinjerna bör ha och hur de bör förhålla sig till de civilrättsliga avtal som ska ingås på grundval av dem. Det övergripande syftet med den föreslagna lagregleringen är att skapa transparens och ökad tydlighet i förhandlingarna mellan parterna i plankostnadsavtalet. Att det handlar om vägledande riktlinjer innebär att de inte är bindande, varken för kommunen själv eller för den eller de som kommunen avser att ingå avtal med. Det ligger dock i sakens natur att kommunen kan förväntas följa de riktlinjer som har beslutats. Skyldigheten att anta riktlinjer bör gälla för varje kommun som avser att ingå ett plankostnadsavtal. Detta innebär att kommunen är skyldig att anta riktlinjerna innan kommunen ingår ett plankostnadsavtal. Att kommunen är skyldig att anta riktlinjer utgör dock inte någon förutsättning för att kommunen ska få ingå ett plankostnadsavtal. Ett plankostnadsavtal som ingås innan kommunen antar riktlinjer blir således inte ogiltigt.

Kommunens beslut att anta riktlinjer för plankostnadsavtal bör, på motsvarande sätt som riktlinjer för exploateringsavtal, kunna överklagas enligt bestämmelserna om laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725). En bestämmelse med denna innebörd bör därför föras in i 13 kap. 1 § plan- och bygglagen.

Vidare bör det i den nya regleringen om plankostnadsavtal i 12 kap. plan- och bygglagen tydliggöras vad som bör regleras i ett plankostnadsavtal. Vi har övervägt en reglering som innebär att plankostnadsavtalet alltid bör ingås mellan kommunen och byggherren. Mot bakgrund av att termen byggherre i 1 kap. 4 § plan- och bygglagen definieras som den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten och då det inte är säkert att det är samma person som tecknar avtalet som sedan faktiskt utför åtgärderna för egen räkning gör vi bedömningen att det i detta sammanhang är mindre lämpligt att begränsa möjligheten endast till byggherren. Vi har övervägt att i stället för termen byggherre använda termen exploatör eller termen planintressent. För god överensstämmelse med övrigt språkbruk i plan- och bygglagen och mot bakgrund av att det i detta sammanhang är mindre intressant vem kommunen ingår avtalet med har vi dock stannat för att använda uttrycket ”byggherre eller annan”.

I plankostnadsavtalet bör det finnas en prognos av totalkostnaderna för planarbetet. Det bör också framgå när fakturering kommer att ske av kostnaderna i relation till olika moment i planarbetet. Enligt

vår bedömning bör avtal med ett sådant innehåll leda till ökad förutsebarhet och tydlighet kring de ekonomiska förutsättningarna för planarbetet för berörda byggherrar.

En fråga som uppkommer när man föreslår en författningsreglering är hur långt man kan och bör gå i regleringen, särskilt när denna avser något som ska regleras i ett civilrättsligt avtal. Vi noterar att Initiativet Bygg i tid föreslår att kommuner bör kunna erbjuda ett fast pris för hela detaljplaneprocessen utifrån projektets storlek eller komplexitet, tilldelas bonusmedel vid uppfyllda leddidsmål, eller avtala med exploatörer om att delar av plankostnaden endast utgår vid antagande, alternativt som delbetalningar efter varje genomfört formellt planskede (samråd och granskning) eller vid uppnådd tidsgräns. Om kommunen kan hålla genomsnittliga leddider på 2,5 år bör den totala plankostnaden – inklusive kommunens interna handläggningstid och externa utredningar, enligt Initiativet, – rimligen inte överstiga 3 miljoner kronor. Vår bedömning är att den typen av krav går att ställa i ett plankostnadsavtal. Däremot bedömer vi att sådana krav inte är lämpliga att författningsreglera. Det bör helt enkelt vara upp till avtalsparterna att närmare avgöra vilka krav som ska gälla för det enskilda planprojektet.

Vi gör bedömningen att ett plankostnadsavtal, på motsvarande sätt som ofta sker redan i dag, bör kunna ingås oavsett om planarbetet är påkallat av ett enskilt eller kommunalt intresse.

Av den nya regleringen bör framgå att plankostnadsavtalet ska reglera hur kostnaderna för utarbetandet av planen ska fördelas mellan kommunen och den andra avtalsparten. Det kan handla om kostnader för utredningar, kungörelser m.m. Avtalet får dock inte avse sådana kostnader för genomförandet av planen som bör hanteras inom ramen för ett exploateringsavtal. Kostnaderna för planarbetet kan uppbäras helt eller delvis av den andra avtalsparten.

Slutligen gör vi bedömningen att det, mot bakgrund av självkostnadsprincipen, av den nya regleringen om plankostnadsavtal bör framgå att sådana kostnader som kommunen i plankostnadsavtalet har fördelat på annan inte också får tas ut genom en planavgift enligt 12 kap. 9 § plan- och bygglagen. Det är således lämpligt att det av den kommunala plantaxan framgår hur planavgiften reduceras beroende på hur stor del av kostnaden för planarbetet som kommunen har fått ersättning för genom ett plankostnadsavtal. Kommunen kan således välja om den vill få ersatt hela kostnaden för planarbetet av

en byggherre eller annan genom att teckna ett plankostnadsavtal och får då inte också ta ut en planavgift i samband med beslut om bygglov inom planområdet eller om kommunen vill få ersatt viss del av kostnaden av en byggherre eller annan genom plankostnadsavtal och annan del av kostnaden genom planavgift eller slutligen enbart vill få ersatt kostnad för planarbete genom uttag av en planavgift.

De nya bestämmelserna om plankostnadsavtal bör placeras i anslutning till bestämmelserna om planavgift i 12 kap. plan- och bygglagen.

På motsvarande sätt som gäller för termen exploateringsavtal och termen markanvisning gör vi bedömningen att det är lämpligt att termen plankostnadsavtal definieras i plan- och bygglagen. Av definitionen bör framgå att ett plankostnadsavtal är ett avtal mellan en kommun och annan om fördelning av kostnader för åtgärder som behövs för att upprätta eller ändra detalplaner. Definitionen bör placeras ihop med övriga definitioner i 1 kap. 4 § plan- och bygglagen. Definitionen medför att samtliga avtal mellan en kommun och en byggherre eller annan om just fördelningen av kostnader för åtgärder som behövs för att upprätta eller ändra detalplaner är plankostnadsavtal som ska följa de nya bestämmelserna i 12 kap. plan- och bygglagen.

Ny vägledning om plankostnadsavtal behöver tas fram

Som vi har angett i avsnitt 8.5.5 kan vi konstatera att Boverket har viss vägledning kring dagens bestämmelser om planavgifter, men att den vägledning som finns i första hand syftar till att skapa en grundförståelse för bestämmelserna. Den vägledning som finns ger inte förslag eller exempel på hur bestämmelserna praktiskt kan tillämpas. Vi kan också konstatera att den vägledning som finns inte har haft i syfte att ge incitament för kommuner att arbeta mer målinriktat eller att bidra till att begränsa utredningsbördan i plan- och byggprocessen.

Mot bakgrund av den föreslagna nya regleringen om plankostnadsavtal gör vi bedömningen att Boverket bör ges i uppdrag att utveckla sin vägledning om planavgifter så att den också avser möjligheten för kommunen att ingå ett plankostnadsavtal. Av vägledningen bör också framgå hur kommuner kan arbeta mer målinriktat och därigenom bidra till att begränsa utredningsbördan i plan- och byggprocessen. För att få ett bra underlag inför utarbetandet av vägled-

ningen bör Boverket följa upp hur landets kommuner arbetar med plankostnadsavtal.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 1 kap. 4 §, 12 kap. 12 och 13 §§ och 13 kap. 1 § plan- och bygglagen.

8.7.7 Bestämmelserna om krav på utredning vid planläggning bör inte ändras

Bedömning

Bestämmelserna om krav på utredningar i samband med planläggning bör inte ändras. Däremot bör Boverket ges i uppdrag att ta fram en ny samlad vägledning om detaljplaneprocessen och vilka utredningar som bör krävas beroende på ändamålet med planen och platsens förutsättningar.

Inledning

I avsnitt 8.5.5 har vi beskrivit att det inte är tydligt reglerat vad som avses med att en utredning ska göras. Vi har också i avsnittet beskrivit att det finns stora skillnader mellan kommuner när det gäller hur utredningsbehovet, sett till antalet utredningar, tillgodoses i planprocessen. I avsnitt 8.5.5 har vi beskrivit att en betydande del av utredningsbehovet i planprocessen, även här med utgångspunkt till de utredningar som är vanligast, har sitt ursprung i de krav som följer av internationell rätt. Vi har bl.a. hänvisat till statistik från Sveriges Kommuner och Regioner som visar att de vanligaste utredningarna inom detaljplaneprocessen utgör 74 procent av alla utredningar. Det är utredningar av geoteknik och markförhållanden, följt av utredningar i miljö och natur. Därefter följer utredningar om vattenförhållanden och trafik och buller.

I avsnitt 8.5.5 har vi beskrivit att det finns olika faktorer som driver på ett ökat utredningsbehov. En sådan är en ökad komplexitet i

planprojekt. Vidare att kompetensbristen i branschen driver på mot ett utökat utredningsbehov.

I avsnitt 8.7.2 har vi beskrivit att vår utgångspunkt är att det offentligas krav på utredningar i planprocessen enligt plan- och bygglagen bör tydliggöras genom förbättrad vägledning. Det finns en viktig anledning till att det offentligas krav på utredningar i första hand bör lösas genom vägledning. Som vi tidigare har konstaterat syftar planprocessen och dess utredningar till att det bli tydligt att mark- och vattenområdet i planen används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning. Denna typ av platsspecifika utredningskrav är mindre lämpliga att författningsreglera. På sätt som gäller redan i dag handlar det om att ta fram det planeringsunderlag som behövs för planen.

Nuvarande vägledning kring utredningsbehovet

Boverket har på *PBL-kunskapsbanken – en handbok om plan- och bygglagen* sammanställt information och vägledning som är relevant för planläggning. Boverkets handbok består av cirka 1 800 webbsidor och ger vägledning till handläggare och andra som arbetar med olika delar av plan- och bygglagen. Handboken PBL-kunskapsbanken är uppdelad i olika sakområden. Det finns vägledning om bland annat region-, översikts- och detaljplanering, lov och byggprocessen, Boverkets byggregler och byggprodukter. Vägledningen tar också upp olika teman i ämnen som omfattar flera delar av plan- och bygglagen. I handboken PBL-kunskapsbanken finns även PBL-akademin med Boverkets webbutbildningar om plan- och bygglagen.²¹²

De fördjupningsteman som i dag finns i handboken PBL-kunskapsbanken är Barnkonventionen och fysisk planering, Begreppsbanken, Buller vid idrottsplatser, Ekosystem i den byggda miljön, Godstransporter i fysisk planering, Grönplan, Industribuller, Kulturvärden, Medborgardialog, Parkering, Riskhantering och PBL samt Totalförsvaret i fysisk planering.

²¹² Se <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/> (besökt 2025-10-20).

Vägledningsuppdrag om artskyddsförordningen

Boverket har i regleringsbrevet för 2025 i uppdrag att ta fram en vägledning om tillämpningen av artskyddsförordningen i samhällsplaneringen. Boverket ska i arbetet med vägledningen beakta Naturvårdsverkets och andra relevanta vägledningar på området, samt inhämta synpunkter från Naturvårdsverket. Boverket ska senast den 1 mars 2026 lämna en redovisning av uppdraget till Regeringskansliet.²¹³

Boverket bör få uppdrag att ta fram en samlad vägledning avseende utredningsbehovet vid planläggning

Som vi har angett ovan kan vi konstatera att Boverket redan tagit fram tematiska vägledningar inom ett flertal av de områden som berörs av våra frågeställningar. Vi kan också konstatera att Boverket har i uppdrag att ta fram ytterligare vägledningar. Samtidigt kan vi konstatera att det inte finns någon tydlig vägledning om arbetet med att ta fram en detaljplan, dvs. en checklista med hela processen från början till slut och vad kommunen och andra berörda bör tänka på i respektive steg inklusive vilka utredningar som bör tas fram. Vi kan också konstatera att det vägledningsmaterial som finns i dag inte är framtaget som ett stöd i arbetet med att tydliggöra behovet av utredningar i plan- och byggprocessen eller för att stärka kommunens beställarkompetens vid beställning av utredningar i planprocessen. Vi gör bedömningen att sådana frågor behöver ingå i en ny vägledning.

Som en följd av våra förslag i avsnitten 8.7.3 och 8.7.4 gör vi bedömningen att det finns skäl för att ge Boverket i uppdrag att ta fram en ny samlad vägledning om detaljplaneprocessen och vilka utredningar som bör krävas beroende på ändamålet med planen och platsens förutsättningar. Av vägledningen bör också framgå hur utredningarna bör utformas för att uppfylla aktuella författningskrav. Vägledningen bör i sin tur länka till sådan annan vägledning i olika frågor som redan finns och som kan uppkomma i planprocessen såsom exempelvis frågor om buller, riskhantering och totalförsvar.

²¹³ Se <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/index?rbid=25393> (besökt 2025-09-25).

8.7.8 Behov av uppdaterat vägledningsmaterial

Bedömning

Boverket behöver uppdatera befintligt vägledningsmaterial med anledning av förslagen i detta kapitel. Uppdateringarna bör kunna göras inom befintlig budgetram.

I avsnitten 8.7.6 och 8.7.7 har vi skrivit om specifika nya vägledningar som Boverket behöver ta fram som en följd av förslagen i de avsnitten. I avsnitten 8.7.3–8.7.5 lämnar vi andra förslag som medför ett behov av uppdatering av befintliga vägledningar. Vi gör bedömningen att Boverket bör kunna hantera sådana uppdateringar inom befintlig budgetram.

8.8 Ytterligare utrednings- och uppdragsbehov

8.8.1 Processen för planläggning i detaljplan kan behöva ses över

Bedömning

Mot bakgrund av lämnade förslag till ändring av processen för planläggning i detaljplan och områdesbestämmelser finns skäl att också se över processen för planläggning i översiktsplan. Även nuvarande förfaranden för samråd och granskning vid planläggning i detaljplan kan behöva ses över utifrån ett effektivitetsperspektiv.

I avsnitten 8.7.3–8.7.5 har vi föreslagit vissa förändringar i processen för planläggning i detaljplan. Syftet med förslagen är att komma till rätta med de utmaningar som beskrivs i avsnitten 8.5.2–8.5.4. Under utredningsarbetet har vi dock identifierat både ytterligare utmaningar avseende processen för planläggning i detaljplan och möjliga effektiviseringar i denna process. Vi ser att motsvarande utmaningar åtminstone delvis finns inom ramen för processen för planläggning i översiktsplan.

Vi har dock inte uttryckligen haft i uppdrag att se över hela planprocessen och har inte heller haft tidsmässiga resurser att göra det

inom ramen för vårt nuvarande uppdrag. I stället gör vi bedömningen att dessa frågor behöver utredas vidare i särskild ordning. De frågor vi i första hand menar bör utredas vidare är processen för och regleringen av samråd och granskning i 5 kap. plan- och bygglagen. I dag är bestämmelserna om och processen för samråd om planförslaget och granskning av detsamma i stort sett lika. En fråga man kan behöva utreda är om utgångspunkten bör vara att båda samråden som huvudregel bör vara obligatoriska trots att detta inte krävs i internationell rätt eller om det finns andra skäl för att behålla nuvarande ordning, exempelvis utifrån de andra intressen som plan- och bygglagen ska hantera.

När vi jämför de krav som finns i SMB- och MKB-direktiven finns det inte krav på en så omfattande samråds- och granskningsprocess som finns i plan- och bygglagen. Det medför att om de MKB-projekt som i dag prövas enligt plan- och bygglagen i stället skulle prövas enligt miljöbalken finns det enligt miljöbalken färre formella steg och de är också i större utsträckning tidsatta. Från ett effektivitetsperspektiv kan det därmed ifrågasättas om det är rimligt att vissa MKB-projekt ska innefatta fler formella steg bara för att de prövas enligt plan- och bygglagen. Om det går att effektivisera prövningen av detaljplaner som helhet, men även s.k. MKB-planer bör enligt vår mening utredas utifrån ett brett perspektiv som innefattar en jämförelse mellan kraven i miljöbalken och plan- och bygglagen. Översynen bör innefatta regleringen av samtliga nuvarande planförfaranden i plan- och bygglagen, dvs. det utökade förfarandet, det samordnade förfarandet, enklare förfaranden vid upphävanden etc.

Även processen för planläggning i översiktsplan skulle behövas ses över som en följd av våra förslag i avsnitt 8.7.4 och 8.7.5.

8.8.2 Förutsättningarna för ett digitalt utredningsstöd i detaljplaneprocessen behöver utredas ytterligare

Bedömning

Boverket och Lantmäteriet bör få fortsatt uppdrag att verka för en digital samhällsbyggnadsprocess.

Lantmäteriet bör få i uppdrag tillgängliggöra fler grunddata för samhällsbyggnadsprocessen och få artdatabanken anpassad mot ramverket för nationella specifikationer i den nationella geodataplattformen.

Boverket och Lantmäteriet bör ges ett gemensamt uppdrag att utreda förutsättningarna att tillgängliggöra fler data än grunddata som har betydelse för samhällsbyggnadsprocessen via den nationella geodataplattformen. Uppdraget bör avse ett digitalt stöd för kommunerna i detaljplaneprocessen och behovet av en standard för hur utredningar som är bilagor till planbeskrivningen ska utformas tekniskt för att förenkla informationsutbytet digitalt, hur en sådan standard i så fall ska se ut och inom vilken tidsram kommuner och berörda företag kan genomföra en omställning av sitt arbetssätt.

Inledning

I avsnitt 8.5.5 har vi beskrivit brister i de digitala verktyg som finns som stöd i arbetet med planläggning. I de digitala verktyg som används går det ofta inte att söka och hitta tidigare utredningsmaterial för samma eller närliggande område. I de fall det går att få fram tidigare utredningsunderlag är dessa sällan i ett format som går att återanvända. När tidigare framtaget utredningsmaterial inte går att återanvända leder detta till ett behov av att ta fram nya utredningar.

Behovet av att genomföra nya utredningar kan minska om tidigare genomförda utredningar kan återanvändas

Inom ramen för samhällsbyggnadsprocessen produceras en rad olika tekniska utredningar, som exempelvis geotekniska undersökningar, utredningar om markföroreningar, risk, översvämning, buller och

kulturmiljö- och naturvärdesinventeringar m.m. Det finns enligt vår bedömning en möjlighet att begränsa antalet nya utredningar om de utredningar som finns i större utsträckning kan återanvändas, i stället för att nya utredningar tas fram för varje ny detaljplan eller för varje delmoment i plan- och byggprocessen. Vi bedömer att en ökad digitalisering kan vara en del i att bidra till att tidigare utredningar i större utsträckning kan återanvändas. Om information och data som produceras inom samhällsbyggnadsprocessen är aktuell, korrekt och jämförbar kan den återanvändas och utvecklas av andra i plan- och byggprocessen. Genom att tidigare utredningar görs tillgängliga i ett format som går att återanvända möjliggör det att det att arbeta smartare och återanvända tidigare utredningsmaterial. Det kan bidra till att spara både tid och pengar på utredningskostnader. Det är svårt att göra någon exakt uppskattning, men enligt vår bedömning sett till några exempel på tidigare planarbeten går det i vissa fall minska utredningsbehovet till hälften bara genom att återanvända tidigare utredningsmaterial.

En helt digital samhällsbyggnadsprocess kan skapa nytta för medborgare och företag, men även för alla andra aktörer som är verksamma i samhällsbyggnadsprocessen. En digital samhällsbyggnadsprocess bygger på att olika aktörer kan utbyta information digitalt. För att de digitala verktygen i samhällsbyggnadsprocessen ska bli effektivare bör informationen som utbyts vara standardiserad, avgiftsfri och sökbar. Standardiserad innebär att informationen eller data följer en gemensam uppsättning regler och format, vilket gör den konsekvent, tillförlitlig och lätt att dela och förstå över olika system och organisationer. Om data är standardiserad, avgiftsfri och sökbar blir det enklare för olika aktörer att ha kontakt med varandra, alla får tillgång till samma information och beslut kan fattas snabbare och med högre kvalitet. Det är också svårt att skala, automatisera och dra nytta av artificiell intelligens (AI) utan att informationen eller data är standardiserad. Vi menar att nyttan med att utredningar är i ett standardiserat format, avgiftsfri och sökbar blir att externa exploitörer och konsulter kan få tillgång till utredningar som har gjorts inom samhällsbyggnadsprocessen, och kan återanvända tidigare utredningsmaterial. Utredningarna som redan är utförda behöver då inte utföras igen och det blir även möjligt att nyttja delar av en teknisk utredning. Många kommuner publicerar ofta tidigare utredningar på sin hemsida i samband med samråd och antagande. De är

visserligen avgiftsfria, men är inte i ett standardiserat format eller sökbara så att informationen enkelt går att hitta och återanvända. Även om det går att begära ut utredningar som har legat till grund för en detaljplan, innebär det inte att informationen är enkelt åtkomlig.

Mycket har gjorts, men mer behöver göras för en helt digital samhällsbyggnadsprocess

I avsnitt 8.5.4 har vi beskrivit att det nu finns krav på att detaljplaner och översiktsplaner ska utformas digitalt och att regeringen har gett Lantmäteriet i uppdrag att utveckla och förvalta den nationella geodatatplattformen (NGP) för utbyte av standardiserade data inom samhällsbyggnadsprocessen. Vi har också beskrivit att det är mycket återstår för en helt digital samhällsbyggnadsprocess.

Enligt vår bedömning kan en ökad digitalisering bidra till att minska behovet av att nya utredningar genomförs, där det finns en tidigare utredning att utgå ifrån, i plan- och byggprocessen. Det ligger dock utanför vårt uppdrag att utreda en fortsatt digitalisering av samhällsbyggnadsprocessen. Mot bakgrund av att det enligt vår bedömning finns en stor potential att minska antalet nya utredningar i planprocessen genom ökad digitalisering och att vi inte lämnar förslag i denna del vore det angeläget att i en annan utredning fortsatt kunde utreda frågan om hur information i tidigare utredningar kan återanvändas och hur den information som finns i tidigare utredningar kan bidra till att minska behovet av nya utredningar i plan- och byggprocessen.

Vi gör bedömningen att Boverket och Lantmäteriet bör få fortsatt uppdrag att verka för en digital samhällsbyggnadsprocess. Vi gör också bedömningen att myndigheterna bör få uppdrag kopplade till denna process.

Lantmäteriet bör ges i uppdrag att fortsätta digitalisera samhällsbyggnadsprocessen i enlighet med färdplanen

I avsnitt 8.5.4 har vi beskrivit att Lantmäteriet har föreslagit en färdplan för att fortsätta digitalisera samhällsbyggnadsprocessen. Den bygger på en utbyggnad i tre steg. Lantmäteriet beskriver vidare att de avser att fortsätta samordna och i samverkan genomföra en utveckling av specifikationer för nationella grunddata och tillgängliggöra

dess data mängder via den nationella geodataplattformen. För att kunna fortsätta utöka antalet data mängder har Lantmäteriet i sitt budgetunderlag en hemställan om ett ökat anslag för detta arbete.²¹⁴

Vi anser att Lantmäteriet bör få i uppdrag att arbeta med att utveckla den nationella geodataplattformen i enlighet med förslagen i färdplanen. Lantmäteriet föreslår dock att arbetet i närtid bl.a. ska fokusera på standardisering av digitala riksintresseanspråk och nationell specifikation för marktäckning/markanvändning. Vi anser att båda dessa data mängder är angelägna. Den data mängd som vi dock bedömer som mest angelägen i det fortsatta arbetet, utifrån identifierade utmaningar i detta betänkande, är att få artdatabanken anpassad mot ramverket för nationella specifikationer i den nationella geodataplattformen.

Boverket och Lantmäteriet bör ges i uppdrag att gemensamt utreda hur utredningar kan tillgängliggöras digitalt

Lantmäteriet har i sin rapport *Digitalt först – för en smartare samhällsbyggnadsprocess* från 2018 beskrivit behovet av ett nationellt stöd för hantering av information i utredningar i detaljplaneprocessen. Enligt Lantmäteriet behöver kommunerna ett samlat och nationellt enhetligt stöd, t.ex. genom handböcker, för hur man bör hantera utredningar kopplat till detaljplaneprocessen. Stödet ska säkerställa att informationen går att återanvända och tillgängliggöra nationellt via digitala tjänster. Även nationella tjänster som stöd för analyser i utredningar kan behöva tas fram. Detta arbete behöver långsiktigt initieras av Boverket, genomföras i samverkan mellan Boverket, länsstyrelserna, Lantmäteriet, övriga ansvariga myndigheter och aktörer på marknaden. Tjänsterna och informationen bör tillgängliggöras via den nationella infrastrukturen för geodata och följa dess ramverk.²¹⁵

Vi har beskrivit behovet av nytt vägledningsmaterial från Boverket i avsnitt 8.7.7.

Lantmäteriet anger i sin senaste rapport *Förslag till färdplan för att fortsätta digitalisera samhällsbyggnadsprocessen* angående andra data mängder än grunddata att det inom samhällsbyggnadsprocessen

²¹⁴ Se Lantmäteriet, *Förslag till färdplan för att fortsätta digitalisera samhällsbyggnadsprocessen*, rapport LM2023/060342, s. 23.

²¹⁵ Se Lantmäteriet, *Digitalt först – För en smartare samhällsbyggnadsprocess*, rapport 2018:1 s. 30 och 31.

finns fler datamängder än grunddata som behöver bli standardiserade för att lättare kunna återanvändas i datadrivna arbetssätt. Andra kategorier kan förenklat beskrivas som, till exempel, nationella och regionala statliga planeringsunderlag och handlingar för prövning eller kontroll enligt plan- och bygglagen. Länsstyrelsen bör utses att leda arbetet med att standardisera nationella och regionala statliga planeringsunderlag och Boverket bör leda arbetet med att standardisera handlingar för prövning eller kontroll enligt plan- och bygglagen. Där det är lämpligt och finns nationella behov bör datamängden tillgängliggöras i den nationella geodataplattformen.²¹⁶

Vi gör bedömningen att Boverket och Lantmäteriet i enlighet med Lantmäteriets förslag, bör ges i uppdrag att gemensamt utreda andra data än grunddata, dvs. om sådana utredningar som behöver tas fram inom ramen för samhällsbyggnadsprocessen behöver en gemensam standard och i så fall hur en sådan standard bör se ut för att informationen i utredningarna ska kunna användas på nytt i stället för att nya utredningar tas fram i varje enskilt ärende. I de detaljplaner där utredningsbehovet i huvudsak tillgodoses genom planbeskrivningen kommer denna information att finnas digitalt tillgänglig och vara sökbar genom den gemensamma standarden för planbeskrivningar och den nationella geodataplattformen, som redan finns etablerad. Den standarden gäller dock inte för de utredningar som tas fram externt och som bifogats planbeskrivningen i bilagor.

I detta sammanhang behöver också utredas hur berörda företag kan genomföra en omställning av sitt arbetssätt så att en sådan digitalisering av underlaget blir möjlig. Även upphandlings- och upphovsrättsfrågan behöver undersökas, dvs. om det ens är möjligt för konsulter att använda andra konsulters material. I arbetet bör motsvarande möjligheter inom ramen för de danska och finska planeringsprocesserna studeras.

Lantmäteriet bör därefter, när det finns en etablerad standard för den typen av data, ges i uppdrag utreda hur utredningar inom ramen för detaljplaneprocessen kan tillgängliggöras i den nationella geodataplattformen och hur information i dessa utredningar kan göras tillgänglig, sökbar och möjlig att återanvända i plan- och byggprocessen.

Boverket och Lantmäteriet behöver i sina respektive uppdrag även beakta säkerhetsskyddsperspektivet. Myndigheterna behöver analy-

²¹⁶ Se Lantmäteriet, Förslag till färdplan för att fortsätta digitalisera samhällsbyggnadsprocessen, rapport LM2023/060342, s. 24 och 25.

sera vilken eventuell skada detaljerad geografisk information kan få när den aggregeras och tillgängliggörs. Detta för att inte röja sekretessbelagd och säkerhetsskyddsklassificerad information, direkt eller indirekt.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

9.1 Kapitlets innehåll

Detta kapitel innehåller en beskrivning av våra överväganden och förslag avseende de ikraftträdande- och övergångsbestämmelser vi lämnar i kapitel 1.

9.2 Ikraftträdande

Förslag

Förslagen ska träda i kraft den 1 januari 2028.

Vi föreslår att samtliga författningsförslag i detta betänkande bör träda i kraft den 1 januari 2028. Som vi ser det är detta det tidigaste möjliga datumet med hänsyn tagen till den tid som krävs för arbetet med remittering och utarbetandet av en proposition med lagförslagen. Det är också det tidigast möjliga datumet med hänsyn tagen till den omställning som krävs för en ny instansordning och en delvis ny detaljplaneprocess. Omställningen kan handla om behov av framtagande av handläggningsstöd och ändrade arbetsrutiner, men också behov av nya vägledningar avseende detaljplaneprocessen.

Ett alternativt ikraftträdandedatum för de ändringar som avser en ny instansordning är att detta samordnas med ikraftträdandet av föreslagna ändringar om nedflyttning av förstainstansprövningen av s.k. A-mål vid mark- och miljödomstol till den nya miljöprövningsmyndigheten i vårt första betänkande *En ny samordnad miljöbedöm-*

*nings- och tillståndsprövningsprocess*¹. En sådan samordning vore en fördel av flera skäl. För det första skulle instansordningen då bli än mer enhetlig och Mark- och miljööverdomstolens roll som prejudikatinstans ännu tydligare. För det andra skulle det innebära en något mindre omfördelning av resurser än vad som annars blir fallet. Se avsnitten 10.4.3 och 10.4.4 för en utveckling av våra resonemang i denna del.

9.3 Övergångsbestämmelser

Förslag

Äldre bestämmelser gäller fortfarande för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Ändringar tillämpas vanligtvis inte i mål och ärenden som redan har inletts. Huvudregeln är således att äldre bestämmelser fortsätter att gälla för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet. Vi gör bedömningen att denna huvudregel bör gälla i förhållande till alla föreslagna författningsändringar.² Övergångsbestämmelsen bör både avse mål och ärenden samt både processuella och materiella bestämmelser.

Vid prövning inleds ärendet ofta med en ansökan. Vid kommunal planläggning får ärendet anses inlett om det finns ett protokollfört beslut som visar att frågan har väckts. Om sådant beslut saknas bör det krävas att kommunen kan peka på någon konkret åtgärd som har vidtagits av något kommunalt organ i form av utredning, förslag till program eller liknande.

Även vid överklagande av en dom eller ett beslut som är meddelat enligt nuvarande bestämmelser bör de nuvarande bestämmelserna tillämpas vid överprövningen. Mål och ärenden som har inletts i mark- och miljödomstol, länsstyrelse eller kommun ska således prövas av dessa instanser och därefter följa den instansordning som gäller enligt äldre bestämmelser. När de nya reglerna träder i kraft kommer handläggningen således fortsatt att pågå i ett stort antal ärenden vid läns-

¹ Se SOU 2024:98.

² Se t.ex. prop. 2004/05:131 s. 219 och 220.

styrelserna och ett mindre antal mål vid Högsta domstolen. Se mer om konsekvenserna av detta i avsnitt 10.4.

10 Konsekvenser

10.1 Kapitlets innehåll

Detta kapitel innehåller vår analys av konsekvenserna av förslagen i kapitel 3–8. Konsekvenser av förslagen som inte redovisas i detta kapitel bedömer vi är obetydliga.

Konsekvenserna beskrivs utifrån kraven på konsekvensutredning enligt våra direktiv och enligt kommittéförordningen respektive förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

Utredningen har haft i uppdrag att utreda hur prövningens tidsåtgång kan kortas i plan- och byggprocessen och i samband med överklagande enligt miljöbalken. Av tilläggsdirektiven framgår att vi skulle utreda hur mängden överklaganden och den totala handläggningstiden för överklagade detaljplaner, bygglov och ärenden om tillstånd enligt miljöbalken kan kortas, bl.a. genom en ändrad instansordning, ökade krav på prövningstillstånd, tidsfrister, om kretsen som får överklaga domar och beslut som överprövas av mark- och miljödomstol kan och bör minskas eller om det på annat sätt än att minska kretsen klagoberättigade går att minska antalet överklaganden.¹

Slutligen har vi haft i uppdrag att utreda utredningsbördan och samråds- och kungörelsekrav kopplat till detaljplaneprocessen.

Våra förslag ger konsekvenser för flera aktörer såsom exempelvis kommuner avseende förslagen om ändrade processer för planeringsbesked och bedömning av en detaljplans betydande miljöpåverkan, och för länsstyrelserna och mark- och miljödomstolarna avseende förslagen om ändrad instansordning. Våra förslag får också konsekvenser för enskilda och för företag, kanske särskilt för exploatörer och för företag verksamma i byggbranschen, samt för verksamhetsutövare i förhållande till tillståndsprövningen enligt miljöbalken.

¹ Se dir. 2025:2 s 1 och 3–5.

Redovisningen i detta kapitel är därför i huvudsak uppdelad på konsekvenser för kommunerna, länsstyrelserna och domstolarna, samt för företag och enskilda.

10.2 Underlag för bedömningen av konsekvenserna

För att beräkna konsekvenserna av förslagen har vi inhämtat statistik från kommuner, länsstyrelser, domstolar och andra myndigheter. En sammanställning av den statistiken framgår av bilaga 3. Våra ekvationer och beräkningar av konsekvenserna utifrån tillgänglig statistik framgår av figurerna 1–5 och tabellerna 78–82 i bilaga 3. Vid beräkningarna har, om inget annat anges, underlag från 2024 använts. Detta med anledning av den förändring av måltyper som skedde vid Domstolsverket 2022 som innebär att det är svårt att studera utvecklingen under en längre tid. År 2024 är det året där bäst underlag finns att tillgå. Se mer om arbetet med inhämtning av statistiskt underlag i avsnitt 2.3.4 och i bilaga 3.

Beräkningarna av konsekvenserna är i flera fall baserade på antaganden och behäftade med ett visst spann av osäkerhet. Mot den bakgrunden har vi vid redovisningen i detta kapitel också valt att avrunda beloppen jämfört med de belopp som anges i bilaga 3. I de fall beräkningarna är baserade på antaganden redogör vi för källorna till osäkerheten. Osäkerheten kan bero på risk för mätfel, naturlig variation m.m.

10.3 Problemet och vad utredningen vill uppnå

Syftet med utredningen framgår av våra direktiv. Direktiven i sin helhet framgår av bilaga 1.

En övergripande beskrivning av problembilden finns i våra direktiv. I kapitel 3–8 finns våra detaljerade beskrivningar av utmaningarna kopplade till nuvarande regelverk.

Vi har identifierat ett antal utmaningar kopplade till de olika frågor som utredningsdirektiven omfattar i detta betänkande. Övergripande kan här sägas att det finns ett behov av att korta den totala handläggningstiden för överklagade domar och beslut enligt miljöbalken och plan- och bygglagen. Överklaganden fördröjer tidpunkten för när ett avgörande får laga kraft vilket kan få negativa konsekven-

ser för investeringsviljan, bostadsförsörjningen, infrastrukturen och den ekonomiska utvecklingen i stort.

När det gäller utmaningarna i instansordningen så kan vi konstatera att flera av de ärendetyper som överprövas i mark- och miljödomstol är sådana att överprövning kan komma att ske på flera nivåer vilket innebär att dessa ärenden har en ovanligt lång instanskedja. Instansordningen för olika ärendetyper skiljer sig också åt på ett sätt som inte går att förklara.

Utmaningar kopplade till enskilda och organisationers klagorätt är att klagorätten kan missbrukas, men också att det finns oklarheter mellan regleringen av klagorätten i svensk rätt och Århuskonventionens bestämmelser. Vi har också identifierat att termer och uttryck avseende vem som får överklaga skiljer sig åt mellan plan- och bygglagen, miljöbalken och fastighetsbildningslagen.

Vi har även identifierat att det svenska systemet där det är avgiftsfritt att överklaga beslut och domar delvis sticker ut vid en jämförelse med övriga länder i Europa.

När det gäller frågorna kopplade till detaljplanläggning har vi konstaterat att det i regel tar lång tid att ta fram detaljplaner och att planläggning ofta är resurskrävande i form av krav på utredningar. Vi har också konstaterat att det i dag är oklart vilken typ eller hur många utredningar som behövs för planläggning i detaljplan. Det gör att det ofta saknas en gemensam bild hos kommuner och länsstyrelser av vilket planeringsunderlag eller utredningar som behövs. Detta kan också vara en förklaring till att antalet utredningar vid planläggning i detaljplan skiljer sig åt mellan kommuner och i olika delar av landet. Slutligen har vi identifierat otydligheter i regleringen av processen både för planeringsbesked och planläggning i detaljplan. Vi har också identifierat att det i plan- och bygglagen saknas reglering om sådana avtal som landets kommuner använder för att reglera fördelningen av kostnader mellan kommunen och en eller flera byggherrar vid planläggning. Sammantaget riskerar dessa utmaningar att leda till att detaljplaneprocessen både tar längre tid och blir dyrare än vad som hade varit fallet om regleringen varit tydligare och processen mer effektiv. Det kan i förlängningen leda till färre detaljplaner eller begränsa antalet detaljplaner, och därmed leda till att detaljplaner för bostadsbyggande inte tas fram i den omfattning som krävs för att tillgodose bostadsmarknadens behov av bostäder. Det kan också leda till att små och medelstora företag får svårare att

konkurrera på marknaden eftersom det finns svårigheter med att på förhand kunna förutse kostnaderna som ett planärende kan medföra.

Sammantaget innebär våra förslag en delvis förändrad instansordning för ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen. Ändringarna innebär dels att länsstyrelserna slopas som överprövande instans efter överklagande, dels att nuvarande ventil för prövning av domar enligt plan- och bygglagen av Högsta domstolen slopas. Förändringen medför att Mark- och miljööverdomstolen får en förstärkt roll som prejudikatinstans i flertalet mål. Förslaget medför också att dispensgrunderna för prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen ändras i förhållande till sådana domar och beslut för vilka Mark- och miljööverdomstolen är sista överprövande instans. Vi föreslår också att det införs en avgift för överklagande av vissa domar och beslut enligt miljöbalken och plan- och bygglagen till mark- och miljödomstol och Mark- och miljööverdomstolen.

Slutligen föreslår vi ändringar av bestämmelserna om planeringsbesked och bedömning av om en detaljplans kan antas medföra betydande miljöpåverkan i syfte att förenkla och förtydliga detaljplaneprocessen. Vi föreslår också nya bestämmelser i plan- och bygglagen om plankostnadsavtal.

Sammantaget är vår övergripande utgångspunkt att de förslag vi lämnar ska bidra till en effektivare, mer konkurrenskraftig och samtidigt rättssäker process i ärenden enligt miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen.

10.4 Alternativa lösningar och effekter av om någon förändring inte sker

I detta kapitel beskriver vi de troliga effekterna av om någon ändring inte kommer till stånd (det s.k. nollalternativet). Därefter resonerar vi kring möjligheterna att genomföra förändringarna stegvis.

10.4.1 Nollalternativet

Ett alternativ till våra förslag vore att helt låta befintligt regelverk fortsätta att gälla i oförändrat skick – det s.k. nollalternativet.

Fördelar med att inte förändra instansordningen skulle i första hand vara att undvika de resurser som går åt på länsstyrelser och

mark- och miljödomstolar för organisatoriska förändringar, samt de resurser det skulle innebära för Mark- och miljööverdomstolen att delvis ändra sitt arbetssätt utifrån de mer begränsade dispensgrunderna för prövningstillstånd.

Fördelen med att inte införa en överklagandeavgift skulle vara att enskilda och verksamhetsutövare inte skulle påverkas ekonomiskt i de fall de väljer att överklaga en dom eller ett beslut.

Fördelen med att inte göra förändringar i dagens reglering när det gäller processen för planeringsbesked respektive miljöbedömning av ett detaljplaneförslags betydande miljöpåverkan skulle vara att kommuner, exploatörer och länsstyrelser kan fortsätta med nuvarande arbetssätt inom ramen för befintligt regelverk.

Nackdelen med nollalternativet är att vi därigenom inte skulle lösa de utmaningar som finns i dag och därmed inte heller korta den totala handläggningstiden för detaljplaner och bygglov samt tiden för överprövning av sådana beslut och beslut om tillstånd och tillsyn enligt miljöbalken. Med nollalternativet skulle inte heller förslag som kan leda till kostnadsbesparingar och effektiviseringar för kommuner och företag i planprocessen kunna genomföras.

10.4.2 Stegvisa förändringar

Förslaget om ändrade dispensgrunder för Mark- och miljööverdomstolens prövning av prövningstillstånd hänger nära samman med våra förslag om en ny instansordning för ärenden enligt plan- och bygglagen och för vissa ärenden enligt miljöbalken. Skulle förslaget om sådan ändrad instansordning inte genomföras blir förslaget om ändrade dispensgrunder inte lika aktuellt.

I övrigt hänger våra förslag inte ihop på ett sådant sätt att de behöver genomföras samlat, utan de kan genomföras var för sig eller tillsammans. Det går alltså att överväga stegvisa förändringar eller att genomföra endast några av förslagen.

Samtidigt ser vi inte några fördelar med att dela upp genomförandet av förslagen. Vi förordar således att åtminstone förslagen i kapitel 3–7 genomförs samlat för att få ut störst total effekt på handläggningstiderna för överprövningen av de aktuella ärendetyperna. Av resursskäl förordar vi också att förslagen på ändrad instansordning i detta betänkande genomförs samtidigt med förslaget på ändrad

instansordning för prövningen av de s.k. ansökningsmålen enligt miljöbalken i vårt första betänkande *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*².

Förslagen i kapitel 8 kan genomföras separat från övriga förslag.

10.5 Konsekvenser för staten

I detta avsnitt beskriver vi de huvudsakliga konsekvenserna som våra förslag innebär för staten. Konsekvenserna för staten handlar i första hand om en ändrad ansvars- och rollfördelning mellan länsstyrelserna och mark- och miljödomstolarna som en följd av förslaget på ny instansordning för kommunala beslut enligt miljöbalken och plan- och bygglagen. Även föreslagna ändringar av detaljplaneprocessen påverkar länsstyrelsen något. Slutligen innebär förslaget om en ny avgift för överklagande av vissa beslut enligt miljöbalken och plan- och bygglagen att Domstolsverket, mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen får en ny avgift att administrera. Avgiften innebär också en ny intäkt för staten.

Mer övergripande förväntade positiva konsekvenser för statsfinanserna är att förslagen bedöms leda till ökad investeringsvilja, ett ökat byggande och ett mer effektivt utnyttjande av resurser.

Nedan följer en fördjupning av konsekvenserna för respektive statlig myndighet och våra överväganden i förhållande till dessa. Vi beskriver konsekvenser för myndigheterna i termer av ökad eller minskad arbetsbörda och behov av ändringar vad gäller antalet årsarbetskrafter under respektive underrubrik i detta avsnitt. De statsfinansiella konsekvenserna av våra förslag sammanfattas i avsnitt 10.5.10.

10.5.1 Regeringen

Våra förslag bedöms få begränsade konsekvenser för regeringen. De konsekvenser som kan bli aktuella är kopplade till våra förslag om en mer samordnad reglering i miljöbalken och plan- och bygglagen avseende när och hur mark- och miljödomstol ska överlämna mål som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt till regeringen för prövning samt

² Se SOU 2024:98.

förslaget på enklare och effektivare process för kommunernas begäran om planeringsbesked vid länsstyrelserna. När det gäller den förstnämnda frågan är en uppskattning är att det i nuläget inkommer omkring 10–15 sådana ärenden per år till regeringen och att våra förslag skulle kunna minska antalet inkomna ärenden med mellan fem och tio ärenden per år. Även om andelen sådana ärenden hos regeringen kommer att sjunka avsevärt handlar det totalt om så få mål per år att förslaget inte bör medföra några personella eller finansiella konsekvenser för regeringen. Samtidigt bör det för regeringens del vara en fördel att vårt förslag innebär att det vid överlämnande av ett ärende enligt plan- och bygglagen, precis som i dag gäller vid överlämnande av ärenden enligt miljöbalken, kommer att ställas krav på domstolen att bifoga sitt yttrande i ärendet. Ett sådant yttrande bör underlätta regeringens prövning av ärendet i de delar som inte avser frågan om påverkan på totalförsvarets intressen och därmed effektivisera handläggningen hos regeringen.

Regeringen handlägger överklaganden av planeringsbesked (13 kap. 5 a § PBL). Det är endast kommunen som kan överklaga ett sådant besked (13 kap. 10 a § PBL). Vårt förslag om en enklare process för planeringsbesked kan förväntas leda till att fler kommuner begär planeringsbesked, vilket i förlängningen också skulle kunna leda till fler överklaganden till regeringen. Vi bedömer dock att antalet överklagade planeringsbesked utgår från en så låg nivå och att ökningen av antalet överklaganden till följd av våra förslag därmed bör bli begränsad. Vi gör därför bedömningen att regeringen bör kunna hantera en eventuell ökning av antalet överklagade planeringsbesked inom ramen för befintliga resurser.

10.5.2 Länsstyrelserna

Inledning

Sammantaget innebär våra förslag att länsstyrelsernas ansvar för prövningen av vissa beslut enligt miljöbalken och plan- och bygglagen efter överklagande slopas (se avsnitt 3.7). Förslaget innebär att sådana beslut i stället ska överklagas direkt till mark- och miljödomstol. Våra övergångsbestämmelser innebär att nuvarande bestämmelser om överklagande gäller för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande av sådana

mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort. Detta innebär att det blir en successiv nedtrappning av överprövningsuppgiften vid landets länsstyrelser. Vi bedömer att mellan 60–100 års-arbetskrafter berörs, i första hand jurister. Detta ska ses i ljuset av länsstyrelsens totalt antal anställda som uppgår till knappt 6 700³ fördelat på 21 länsstyrelser. På kort sikt kan förslaget om en kortare instanskedja dock få vissa negativa verksamhetskonsekvenser för länsstyrelserna. Vi redogör för dessa närmare nedan.

Nedan redogör vi också för de positiva konsekvenser för länsstyrelserna som bör följa av våra förslag om förenklingar och förtydliganden i detaljplaneprocessen.

Förslaget om instansordningen

Förslaget om en ny prövningsorganisation innebär personella, finansiella och verksamhetsmässiga konsekvenser för länsstyrelserna. Vi börjar med att redogöra för våra uppskattningar av minskade ärendemängder och går sedan in på vilka personalkategorier som berörs och vilka verksamhetskonsekvenser som förslaget kan få för länsstyrelserna.

Om förslaget genomförs kommer det att behöva ske en överföring av resurser från länsstyrelserna till mark- och miljödomstolarna. Vi redogör närmare för underlagen för våra uppskattningar nedan.

Baserat på antalet överklaganden som inkom till länsstyrelserna under 2024 innebär vårt förslag att cirka 6 700 färre ärenden skulle behöva hanteras av länsstyrelserna per år, varav cirka 3 100 avser ärenden enligt miljöbalken och cirka 3 600 avser ärenden enligt plan- och bygglagen. Motsvarande siffra baserat på ett genomsnitt för åren 2020–2024 skulle ge ett liknande utfall med cirka 6 800 färre ärenden. En liten skillnad i fördelningen mellan ärenden enligt miljöbalken respektive plan- och bygglagen kan då ses med cirka 2 700 ärenden som avser miljöärenden och cirka 4 100 ärenden som avser ärenden enligt plan- och bygglagen. Som vi har angett inledningsvis utgår vi i våra beräkningar i stor uträkning från underlaget för 2024 eftersom vi har mest tillförlitliga siffror för det året.

³ Se statistik från SCB <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/loner-och-arbetskostnader/konjunkturstatistik-loner-for-statlig-sektor-cls/pong/tabell-och-diagram/antal-sysselsatta-fordelat-pa-myndighet/> (besökt 2025-12-04).

Vi har fått uppgifter om redovisad tid och kostnader för prövning av överklagade kommunala beslut under perioden 2020–2024 från länsstyrelserna. Vi har som komplement till dessa uppgifter även fått uppgifter om antalet anställda jurister vid länsstyrelserna och hur många av dem som arbetar med dessa ärenden. Eftersom storleken på de olika länen och därmed storleken på de olika länsstyrelserna varierar finns det stora skillnader vad gäller antal inkomna överklagade ärenden samt antal årsarbetskrafter som arbetar med berörda ärenden. Generellt kan sägas att juristerna vid de större länsstyrelserna arbetar mer specialiserat med överklagade ärenden enligt plan- och bygglagen och miljöbalken, medan de vid de mindre länsstyrelserna ofta arbetar med många olika typer av juridiska arbetsuppgifter, där handläggningen av överklaganden utgör en del.

Utifrån de inlämnade uppgifterna avseende kostnaderna för 2024 har vi kunnat beräkna en genomsnittlig handläggningskostnad per överklagat ärende till cirka 5 000–9 000 kronor. Overheadkostnader (indirekta kostnader) tillkommer utöver de redovisade kostnaderna. De utgör kostnader för gemensam service, administration och lokaler som inte direkt kan knytas till en specifik produkt eller tjänst, men som är nödvändiga för att verksamheten vid prövningsmyndigheten ska fungera. Eftersom overheadkostnader är en del av de totala kostnaderna för att genomföra prövningen har vi inkluderat dessa vid vår beräkning av resursbehovet. Det säkerställer en mer komplett och korrekt bild av de verkliga resurser som krävs. Enligt uppgift från länsstyrelsen beräknas overhead med en schablon på 35 procent, vilket ger en total kostnad per ärende på mellan 7 000–12 000 kronor.

Med årsarbetskrafter avses antal anställda personer omräknat till heltidsarbetande. Sammanlagd arbetad tid divideras med en genomsnittlig möjlig arbetstid på 1 710 timmar. Vidare utgår vi ifrån antagandet att en genomsnittlig personalkostnad för en årsarbetskraft uppgår till cirka 0,8 miljoner kronor vid länsstyrelserna.⁴ Det minskade antalet ärenden innebär enligt våra beräkningar ett minskat resursbehov för länsstyrelserna på mellan 47–80 miljoner kronor per år. Utifrån dessa siffror kommer vårt förslag att medföra en minskning med mellan 60–100 årsarbetskrafter fördelat på de olika länsstyrelserna. Dessa siffror omfattar enbart konsekvenserna av vårt förslag och de resurser som berörs direkt av de ärenden som är kopplade till för-

⁴ Se Ekonomistyrningsverkets nyckeltalsapplikation, <https://forum.esv.se/analysera--jamfora/Nyckeltalsapplikation/>.

slaget om en ändrad instansordning och tar inte hänsyn till länsstyrelsernas kvarvarande behov av juristkompetens.

Omfattningen av förslagets konsekvenser skiljer sig dock åt mellan de olika länsstyrelserna. Länsstyrelserna i de tre största tillväxtlänen skiljer sig från de övriga länen när det gäller omfattningen av de resurser som läggs på handläggning av överklagade ärenden. Som en jämförelse mellan en större och en mindre länsstyrelse kan nämnas att i Stockholms län uppgick antalet årsarbetskrafter till cirka 23, i Hallands län till cirka 7,5 och i Blekinge län till cirka 1,5 under 2024.

Majoriteten av den personal som arbetar med överklagade ärenden är jurister. I en del län utgör andelen jurister som arbetar med dessa ärenden en majoritet av samtliga juristtjänster vid länsstyrelsen medan de i andra län enbart utgör en mindre del. Den övervägande andelen personer som arbetar med överklagade ärenden enligt plan- och bygglagen samt miljöbalken arbetar dock, om än i varierande utsträckning, även med andra ärenden så som överklagade ärenden enligt lagen om skydd mot olyckor, lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, livsmedelslagen och den statliga kontrollen av strandskydd. Vidare arbetar en övervägande andel med att ge juridiskt stöd till olika delar av länsstyrelsernas verksamhet. Det kan handla om stöd i frågor om t.ex. offentlighet- och sekretess, nationella planen för omprövning av vattenkraft, förorenade områden, djurskydd, kulturmiljö, viltvård och naturvård. Juristerna arbetar också med olika typer av föreskriftsarbete. Slutligen ger juristerna stöd till de sakenheter som handlägger sådana ärenden enligt miljöbalken som länsstyrelsen handlägger som första instans. Därutöver ger juristerna stöd i samband med länsstyrelsernas roll som valmyndighet och länsstyrelsernas roll i Totalförsvaret. Länsstyrelsens roll i Totalförsvaret innebär att länsstyrelserna är den högsta totalförsvarsmyndigheten inom respektive län. Av 31 och 32 §§ totalförsvarets folkrättsförordning framgår att det i varje länsstyrelses krigsorganisation ska finnas två folkrättsliga rådgivare förordnade med uppgift att ge länsledningen samt kommunerna inom länet råd om folkrättens regler både under fredstid och vid väpnade konflikter. De folkrättsliga rådgivarna ska vara jurister med folkrättslig kompetens. Av myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om folkrättsliga rådgivare vid länsstyrelserna (MSBFS 2018:4) framgår också att det åligger den länsstyrelse där den folkrättsliga rådgivaren är placerad att se till att rådgivaren redan i fredstid får den utbildning

och kompetensutveckling som krävs för att kunna utföra uppdraget och i fredstid planera för hur och när den folkrättsliga rådgivaren ska medverka i utbildning av länsstyrelsens personal. Olika länsstyrelser har olika förutsättningar i denna del.

Om länsstyrelsernas uppgift att hantera överklagade ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen slopas försvinner en stor del av de arbetsuppgifter som juristerna vid länsstyrelserna har som huvudsaklig arbetsuppgift i dag. Det har framförts att länsstyrelsens roll och kompetensförsörjning kommer att påverkas negativt av en sådan förändring. Det har t.ex. framförts att länsstyrelserna som arbetsplats i så fall skulle bli mindre attraktiv för jurister. Det har exempelvis förts fram att det innebär en konkurrensfördel att arbetet som jurist vid länsstyrelse i dag innebär eget beslutsfattande. Jämförelsen har då gjorts med arbetet som beredningsjurist vid mark- och miljödomstol, eftersom beredningsjuristerna inte får döma i mål som handläggs vid mark- och miljödomstol.

Länsstyrelserna har dock, som vi har redogjort för ovan, även andra uppgifter som kräver juridisk kompetens. Det behöver således, oaktat våra förslag, även framöver säkerställas att länsstyrelserna har tillräckliga resurser inklusive personal med rätt kompetens.

Med våra förslag kommer samtliga länsstyrelser även att ha kvar sina samråds- och tillsynsroller enligt miljöbalken och plan- och bygglagen. Länsstyrelserna kommer också att ha kvar sin roll som första prövningsinstans i vissa ärendetyper enligt miljöbalken. Även om dessa arbetsuppgifter huvudsakligen utförs av annan personal än jurister aktualiseras inte sällan frågor av rättslig karaktär även i dessa sammanhang vilket gör det nödvändigt för samtliga länsstyrelser att även för dessa ärenden ha tillgång till jurister med kompetens inom miljö- och samhällsbyggnadsområdet. Även om våra förslag innebär ett minskat resursbehov hos länsstyrelserna för hanteringen av överklagade ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen kommer länsstyrelserna således även fortsatt ha ett behov av viss juridisk kompetens och resurser såväl inom miljö- och samhällsbyggnadsområdet som inom andra sakområden vid länsstyrelsen.

Det fortsatta behovet varierar stort mellan de olika länsstyrelserna. Länsstyrelserna är även internt organiserade på olika sätt vilket påverkar hur behovet kan se ut framöver. För att illustrera detta kan som exempel nämnas Länsstyrelsen i Västernorrlands län där det i dag finns 7,4 juristtjänster eller 6,5 tjänster om Miljöprövningsdelega-

tionen räknas bort. Av dessa jurister arbetar i huvudsak två jurister med överklagade beslut enligt miljöbalken och plan- och bygglagen. I huvudsak stöttar dessa jurister inte i övriga ärenden vid myndigheten. Det kan jämföras med Länsstyrelsen i Blekinge län där totalt fyra jurister arbetar. Samtliga dessa jurister arbetar med överklagade ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen. För båda dessa länsstyrelser bedömer vi att vårt förslag om att länsstyrelsen slopas som överprövande instans innebär att en respektive två juristtjänster, motsvarande cirka 25 procent, försvinner. Vid Länsstyrelsen i Hallands län däremot arbetar 14 länsjurister och en förvaltningshandläggare. Av dessa arbetar åtta jurister med överklagade beslut enligt plan- och bygglagen och tre jurister med överklagade beslut enligt miljöbalken. Samma jurister bistår med juridiskt stöd i förstainstansärenden enligt miljöbalken samt detaljplaner enligt plan- och bygglagen. För Länsstyrelsen i Hallands län skulle våra förslag innebära att nästan elva juristtjänster försvinner, motsvarande cirka 80 procent av dagens antal.

Sammantaget varierar det kvarvarande behovet av juristtjänster på de olika länsstyrelserna i stort någonstans mellan 15–80 procent, men uppskattningsvis skulle det i genomsnitt kunna röra sig om omkring 20–50 procent av dagens jurister baserat på uppgifter från länsstyrelserna.

Hur vi har beräknat konsekvenserna för länsstyrelserna framgår av figur 1 och tabell 78 i bilaga 3. Underlaget för beräkningarna finns i tabellerna 7, 9, 11, 19, 20, 23, 24 och 26 i bilaga 3.

Förslagen om detaljplaneprocessen

Länsstyrelsen har en central samråds-, gransknings- och tillsynsroll i plan- och byggfrågor. Länsstyrelsen har också tillsynsansvaret över detaljplaner enligt 11 kap. plan- och bygglagen.

Inför framtagandet av en detaljplan kan kommunen begära ett planeringsbesked av länsstyrelsen. Vårt förslag på en enklare process vid begäran om planeringsbesked påverkar länsstyrelsen genom att fler kommuner förväntas att begära ett sådant besked. Vi bedömer dock, med utgångspunkt i det begränsade antalet planeringsbesked som i dag begärs av länsstyrelsen, att ökningen av antalet begäran om sådana besked kommer att vara begränsad.

När möjligheten att begära planeringsbesked infördes, år 2017, var en grov uppskattning att planeringsbesked skulle komma att begäras i fem till tio procent av detaljplaneärendena. Beräknat på 2 000 antagna detaljplaner innebar det en uppskattning om 100–200 planeringsbesked per år. I förarbetena gjordes också en uppskattning tillsammans med länsstyrelserna om vilka resurser förslaget om planeringsbesked skulle kräva och kom fram till en försiktig bedömning att det för samtliga länsstyrelser rörde sig om någon eller några få årsarbetskrafter.⁵ Mot bakgrund av utfallet av reformen och att det begärs långt under den uppskattning som gjordes i förarbetena gör vi bedömningen att länsstyrelsen inte behöver tillföras ytterligare resurser för att handlägga sådana ärenden.

Vi föreslår också en tydligare reglering av processen för bedömning av planens betydande miljöpåverkan. Det gäller både frågan om när och hur detta ska göras. Vi gör bedömningen att förtydliganden kan möjliggöra en effektivare process. En tydligare reglering och en effektivare process bör inte ha några negativa konsekvenser för länsstyrelserna utan tvärtom underlätta deras medverkan i den kommunala processen.

Länsstyrelsens roll i detaljplaneprocessen kommer i grunden inte att förändras av våra förslag om begränsad samrådskrets respektive nya bestämmelser för plankostnadsavtal. Att vi föreslår att Boverket bör ta fram en uppdaterad vägledning om utredningskraven i detaljplanprocessen bedömer vi bör underlätta och förenkla länsstyrelsen samråds-, gransknings- och tillsynsroller enligt plan- och bygglagen.

10.5.3 Mark- och miljödomstolarna

Inledning

För mark- och miljödomstolarna är det i första hand förslaget om en ändrad instanskedja för överklagande av kommunala beslut enligt miljöbalken och plan- och bygglagen som får konsekvenser. Även övriga förslag kan få indirekta konsekvenser. Vi redogör för identifierade konsekvenser mer i detalj nedan.

⁵ Se prop. 2016/17:151 s. 82.

Förslaget om instansordningen

För de fem mark- och miljödomstolarna får förslaget om en ändrad instansordning i huvudsak två konsekvenser. Den ena är att antalet inkomna överklagade mål som domstolarna ska pröva ökar och den andra att de överklagade besluten inte först har prövats av länsstyrelsen.

Enligt förslaget i avsnitt 3.7.3 slopas för det första länsstyrelsen i instansordningen för överklagade ärenden enligt plan- och bygglagen. Förslaget innebär att de cirka 3 600 ärenden enligt plan- och bygglagen som överklagas till länsstyrelserna i stället kommer att överklagas direkt till mark- och miljödomstolen. Enligt våra beräkningar innebär förslaget en ökning av målen vid mark- och miljödomstolarna med cirka 1 400 mål, eller cirka 65 procent, per år baserat på statistiken för 2024.

För det andra slopas länsstyrelsen i instansordningen för anmälnings- och tillsynsärenden enligt miljöbalken som inleds i kommun enligt förslaget i avsnitt 3.7.4. Det innebär att de cirka 3 100 ärenden som i dag överklagas till länsstyrelserna skulle överklagas direkt till mark- och miljödomstolen i stället. Enligt våra beräkningar skulle det innebära en ökning med cirka 1 800–2 300 mål, eller cirka 75–95 procent, per år baserat på statistiken för 2024. Dessa siffror är uppskattningar utifrån andelen överklagade beslut från länsstyrelserna samt antalet inkomna mål till mark- och miljödomstolarna. Av statistiken avseende antal inkomna överklagade miljömål till mark- och miljödomstolarna framgår inte vilka som har inletts i kommun respektive länsstyrelse eller annan myndighet. Vi har därför i våra beräkningar utgått ifrån att cirka 30–50 procent av antalet inkomna överklagade miljömål är sådana som omfattas av vårt förslag om en ny instansordning. Det antagandet baseras på statistik från länsstyrelserna avseende andel överklagade beslut.

Sammantaget medför förslaget om en ändrad instansordning att antalet inkomna överklagade mål och ärenden till mark- och miljödomstolarna skulle kunna öka med cirka 3 300–3 800 mål per år eller med 70–80 procent jämfört med 2024.

När det gäller resursättningen vid mark- och miljödomstolarna kan vi konstatera att denna har ökat under de senaste tio åren. År 2014 uppgick ramarna för mark- och miljödomstolarna till cirka 230 miljoner kronor och 2024 till cirka 400 miljoner kronor.

Handläggningen av överklagade mål påverkar fyra olika personal-kategorier. Vid samtliga mark- och miljödomstolar är det framför allt beredningsjuristerna som handlägger de överklagade målen. När målet bedöms vara klart för avgörande föredras målet som huvudregel för en juristdomare och ett tekniskt råd. Därutöver påverkas domstols-handläggarna när målinströmningen ökar.

Till skillnad från överklagade mål enligt plan- och bygglagen varierar sammansättningsreglerna för överklagade mål enligt miljöbalken beroende på om det är fråga om ett överklagat tillstånd eller inte. Om det är fråga om ett avgörande i sak av en tillståndsfråga enligt miljöbalken ingår även två särskilda ledamöter i rätten, om det inte med hänsyn till målets eller ärendets omfattning och svårighetsgrad är tillräckligt med en lagfaren domare och ett tekniskt råd. Även i andra fall får två särskilda ledamöter ingå i rätten, om målets eller ärendets beskaffenhet motiverar det. I stället för en av de särskilda ledamöterna får ytterligare en lagfaren domare eller ett tekniskt råd ingå i rätten.

Kostnaden för olika måltyper som ryms inom kategorin överklagande mål kan således variera beroende på vilken typ av mål det är fråga om, om handläggningen är skriftlig eller om sammanträde, syn eller undersökning hålls. Sammantaget avgörs dock merparten av de överklagade målen skriftligen och av en juristdomare och ett tekniskt råd.

Det har historiskt sett förekommit olika uppgifter om kostnader för att avgöra mål i mark- och miljödomstol. Att det är svårt att beräkna dessa kostnader har också medfört att de tingsrätter som har en mark- och miljödomstol och Svea hovrätt får ett särskilt tillägg som ska finansiera mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen. Avsikten är att tillägget ska kompensera för svårigheten att beräkna kostnaderna för ansökningsmålen enligt miljöbalken.⁶

I betänkandet *Om prövning och omprövning* utgick Miljöprövningsutredningen från en genomsnittlig kostnad på 110 000 kronor för prövning av en A-verksamhet hos mark- och miljödomstolarna och 145 000 kronor för prövning av en B-verksamhet hos miljöprövningsdelegationerna. För prövningen av s.k. överklagade mål vid mark- och miljödomstol utgick utredningen från att genomsnitts-

⁶ Se Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätts remissyttrande avseende SOU 2024:98, TNA 2025-104.

kostnaden motsvarade 30 000 kronor i mark- och miljödomstolarna och knappt 60 000 kronor i Mark- och miljööverdomstolen. Dessa kostnader inkluderade overheadkostnader.⁷ Uppgifterna kom från Domstolsverket som till utredningen uppgav att miljömål i första instans i genomsnitt kostar 107 000 kronor att avgöra och att överklaganden i genomsnitt kostar omkring 30 000 kronor att avgöra. En genomsnittlig kostnad för ett mål i Mark- och miljööverdomstolen uppgavs vara 59 000 kronor.⁸

I vårt första betänkande *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*⁹ redogjorde vi för varför vi utgick från uppskattningen om en genomsnittlig styckkostnad om 145 000 kronor för såväl miljöprövningsdelegationerna som mark- och miljödomstolarna. Samtidigt var vi medvetna om att kostnadsspannet är stort. Som en jämförelse kan nämnas att vi nu har fått tillgång till uppskattningar från Mark- och miljödomstolen i Växjö om att en mark- och miljödomstols uppskattade styckkostnad för ett typiskt A-mål om tillstånd till bergtäkt med grundvattenbortledning – uppgår till 224 000 kronor, medan styckkostnaden för ett gruvsmål uppgår till omkring 1 800 000 kronor, exklusive översättning av handlingar samt resekostnader, som också uppskattas till höga belopp, uppemot 0,5–1 miljoner kronor.¹⁰ Därtill uppskattades styckkostnaden för ett överklagat mål från miljöprövningsdelegation till omkring 84 000 kronor.

Under arbetet med detta betänkande har vi fått ta del av nya uppgifter från Domstolsverket. Enligt uppgifter från Domstolsverket kostar ett överklagat mål i genomsnitt 42 000 kronor att avgöra. Kostnaden inkluderar overheadkostnader. Uppgifterna om mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolens uppskattade styckkostnader baseras på tidsredovisning som sker under två månader varje år. Tidsredovisningen är baserad på sju ärendeslag och är fördelad per anställningskategori och domstol. Under 2024 har ansökningsmålen särredovisats från övriga miljömål vilket har bedömts ytterligare höja kvalitén på underlaget. Det finns dock stora osäkerhetsfaktorer då det med Sveriges Domstolar mått mätt är fråga om små målvolymer och att styckkostnaden då kan påverkas av exempelvis eventuella brister i tidsredovisning och säsongsvariationer i inflöde och arbetsmängd.

⁷ Se SOU 2022:33 s. 556

⁸ Se SOU 2022:33 s. 560.

⁹ Se SOU 2024:98.

¹⁰ Se SOU 2024:98 s. 1602 och 1603.

Enligt Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt består en majoritet av de överklagade miljömål som i dag avgörs av Mark- och miljööverdomstolen av mål som har inletts hos en kommunal nämnd eller länsstyrelsen, t.ex. mål om strandskyddsdispens eller tillsyn enligt miljöbalken. De arbetsinsatser som krävs i dessa mål kan inte jämföras eller ens jämföras med de resurser som behöver läggas ned i omfattande och komplicerade tillståndsmål.¹¹ Vi delar denna bedömning.

Som framgår ovan finns det således en betydande variation och osäkerhet kring hur kostnader för överprövning i mark- och miljödomstol ska beräknas. Därtill finns betydande variationer dels mellan olika måltyper, dels mellan olika domstolar. Vår bedömning är dock att en genomsnittskostnad på mellan 30 000–40 000 kronor är ett relativt tillförlitligt medelvärde som kan användas för att dimensionera framtida kostnader för överprövningen i mark- och miljödomstolarna.

Enligt uppskattning från Domstolsverket är den genomsnittliga personalkostnaden per årsarbetskraft cirka 1,18 miljoner kronor.¹² I våra beräkningar har vi inte tagit hänsyn till att den genomsnittliga personalkostnaden varierar stort beroende på personalkategori utan vi har använt uppgiften från Domstolsverket som en schablon.

Den ökning av antalet inkomna överklagade mål och ärenden medför ökade kostnader på mellan 100–150 miljoner kronor för mark- och miljödomstolarna baserat på att den genomsnittliga kostnaden för handläggningen av ett mål i mark- och miljödomstolen uppgår till mellan 30 000–40 000 kronor. Det motsvarar ett ökat resursbehov om cirka 80–130 årsarbetskrafter. Detta kan jämföras med den resursminskning på cirka 47–80 miljoner kronor per år, eller 60–100 årsarbetskrafter, som beräknas för länsstyrelserna i och med att länsstyrelsen slopas i instanskedjan för dessa ärenden.

Genom att ta bort länsstyrelsen ur instanskedjan skulle den totala handläggningstiden för prövning av dessa ärenden kunna förkortas med motsvarande tid som länsstyrelsens handläggning av dessa ärenden tar. I genomsnitt handlar det om en förkortning på omkring tre till sex månader. Samtidigt måste man beakta att mark- och miljödomstolens handläggning troligen kommer att ta något längre tid

¹¹ Se Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätts remissyttrande avseende SOU 2024:98, TNA 2025-104.

¹² Se mejl från Domstolsverket den 10 juli 2024.

än i dag i vart fall i ett initialt skede. Att vara första överprövande instans innebär normalt att mer tid behöver läggas på att t.ex. utreda formalia- och klagorätsfrågor än vad som gäller för en andra överprövande instans. Därtill blir ärendemängden större att hantera, vilket också kan ha påverkan på handläggningstiden. Å andra sidan bör en ökad digitalisering framöver kunna bidra till en enklare och mer tids-effektiv handläggning av målen. Sammantaget utgår vi ifrån att tidsbesparingen i handläggningstid för dessa ärenden kan handla om i genomsnitt cirka fyra månader. Därtill bedöms mark- och miljödomstolarna som organisation inte vara lika känslig för förändringar i personalresurser som skulle kunna ha negativ inverkan på handläggningstiderna. Detta kan jämföras med länsstyrelserna som är uppdelade i 21 myndigheter där merparten av länsstyrelserna har förhållandevis få medarbetare som arbetar med de överklagade ärendena.

Hur vi har beräknat konsekvenserna för mark- och miljödomstolarna med en ändrad instansordning framgår av figur 2 och tabell 79 i bilaga 3. Underlaget för beräkningarna finns i tabellerna 7, 9, 11, 12, 19, 20, 21, 22, 23, 24 och 26 i bilaga 3.

Förslaget om ändrade dispensgrunder för prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen

Förslaget får inte några ekonomiska konsekvenser för mark- och miljödomstolarna.

Förslaget om överklagandeavgifter

I kapitel 6 beskriver vi utmaningar och förslag kopplade till frågan om avgift för överklagande till mark- och miljödomstol. Vårt förslag om införande av en avgift för överklagande av domar eller beslut till mark- och miljödomstol och Mark- och miljööverdomstolen i mål eller ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen i avsnitt 6.7.3 bedöms inte få några negativa konsekvenser för mark- och miljödomstolarna. Den nya avgiften bedöms kunna hanteras inom ramen för befintligt avgiftssystem och inga ytterligare administrativa resurser bedöms nödvändiga. Endast om betalning inte sker kommer mark- och miljödomstolarna, på motsvarande sätt som i dag gäller för ansökningsavgifterna, att behöva lägga resurser på att förelägga den

klagande att komplettera överklagandet med en inbetalning av avgiften vid äventyr av avvísning av överklagandet. Även detta moment bedömer vi dock bör kunna rymmas inom befintliga resurser.

Samtidigt syftar införandet av en överklagandeavgift till att minska antalet mål och ärenden som överklagas till mark- och miljödomstolen. Vid införandet respektive vid höjningen av överklagandeavgifterna i Finland såg man en minskning av antalet överklaganden med cirka 9,5–18 procent beroende på måltyp under de första åren, se avsnitt 6.4.2. Även om den avgift vi föreslår är lägre än den som gäller i Finland är det rimligt att anta att antalet överklaganden kommer att minska något även i Sverige.

Utgår man ifrån ett antagande om att införandet av en överklagandeavgift minskar antalet inkomna överklaganden med cirka fem procent skulle det innebära en ungefärlig minskning av inkomna mål till mark- och miljödomstolarna med cirka 180 mål per år beräknat utifrån antal överklagade mål som inkom till mark- och miljödomstolarna under 2024. Givet de antaganden vi gör nedan gör vi bedömningen att ett rimligt spann för våra beräkningar ligger på en minskning på mellan 150–200 mål per år.

I beräkningen har avdrag på antal inkomna överklaganden gjorts med hänsyn till att en viss procent av överklagandena sker av myndigheter som inte kommer att behöva betala en överklagandeavgift. I det här fallet har vi gjort ett uppskattat antagande att cirka sju procent av överklaganden sker av myndigheter. Vidare har avdrag gjorts för sådana beslut och domar som inte föreslås omfattas av en överklagandeavgift. Här har vi gjort en uppskattning att det kan handla om cirka 15 procent.

Minskningen av antalet inkomna överklaganden skulle kunna innebära en resursminskning på mellan 4,5–8 miljoner kronor per år för mark- och miljödomstolarna. Detta baserat på att den genomsnittliga kostnaden för handläggningen av ett mål i mark- och miljödomstolen uppgår till mellan 30 000–40 000 kronor. Denna siffra motsvarar omkring fyra till sju årsarbetskrafter. En minskning av antalet inkomna mål borde även ha effekt på handläggningstiden för de mål som ska hanteras hos domstolen.

Vidare utgår vi vid beräkningarna ifrån ett nuläge avseende antal inkomna överklaganden för de olika målkategorierna där inte våra övriga förslag som kan påverka antalet överklagande beaktas. För en estimering av de kumulativa effekterna av våra förslag se nedan.

Hur vi har beräknat konsekvenserna av en överklagandeavgift för mark- och miljödomstolarna framgår av figur 3 och tabell 80 i bilaga 3. Underlaget finns i tabellerna 11, 12, 13, 14, 19, 20, 21, 22, 23, 26 och 34 i bilaga 3.

Förslagen om detaljplaneprocessen

Vi gör bedömningen att förslaget om en ändrad process för planeringsbesked respektive förslaget att förtydliga processen för bedömning av en detaljplans betydande miljöpåverkan i kapitel 8 inte bör ha någon direkt påverkan på mark- och miljödomstolarna. Däremot gör vi bedömningen att mark- och miljödomstolarna bör påverkas indirekt eftersom förslagen bör leda till en högre kvalitet på planbesluten vilket i sin tur bör minska risken för överklaganden. Det senare är tydligt eftersom cirka fem procent av detaljplanerna i mark- och miljödomstol upphävs på grunder som kopplar till frågor i denna del av detaljplaneprocessen (se statistik i avsnitt 8.5.4).

Utgår man ifrån att den nya regleringen kommer att minska antalet överklagade detaljplaner och områdesbestämmelser till mark- och miljödomstol med cirka fem procent innebär detta en minskad kostnad för mark- och miljödomstolarna med omkring 500 000 kronor per år eller knappt 0,5 årsarbetskrafter.

Förslagen om en begränsad samrådsrets vid samråd om ett planförslag respektive en ny reglering av plankostnadsavtal bör inte påverka mark- och miljödomstolarna. Bedömningen att Boverket bör ta fram en uppdaterad vägledning om utredningar i planärenden bör underlätta och förenkla mark- och miljödomstolarnas arbete med bedömning av vilket underlag som det är rimligt att ställa krav på i det enskilda fallet.

Kumulativa effekter av förslagen

Våra förslag avseende en ny instansordning och en överklagandeavgift medför både en ökning och en minskning av inkomna överklagade mål och ärenden till mark- och miljödomstolarna. Därtill lämnade vi förslag i vårt första betänkande *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*¹³ på ny förstainstanspröv-

¹³ Se SOU 2024:98.

ning av A-mål och vissa vattenmål som innebär att de flyttas till en ny miljöprövningsmyndighet. Dessa förslag planeras att successivt införas med start under 2027.¹⁴ I vårt första betänkande angav vi att förslaget att mark- och miljödomstolarna inte längre ska ansvara för tillståndsprövningar i första instans innebär en minskning med uppskattningsvis 280 tillståndsärenden årligen.¹⁵ Vi räknade vidare med en genomsnittskostnad för första instansmål på cirka 145 000 kronor som skulle innebära en kostnadsminskning för mark- och miljödomstolarna i denna del på cirka 41 miljoner kronor årligen.

För att uppskatta hur många av dessa mål som sedan kan komma att överklagas till mark- och miljödomstolarna gör vi antagandet att det kan röra sig om en något större andel än i dag. Detta baserat på att det handlar om en ny myndighet som ska pröva ansökningarna i första instans. Under 2023 och 2024 låg överklagandefrekvensen till Mark- och miljööverdomstolen för de förstainstansmål som i dag avgörs i mark- och miljödomstol på i genomsnitt cirka 21 procent. Om överklagandefrekvensen inledningsvis ökar till 30 procent skulle det innebära knappt hundra mål för överprövning i mark- och miljödomstol.

När det gäller överklaganden kopplat till plan- och bygglagen så påverkas våra förslag även av de ändringar i 9 kap. plan- och bygglagen som trädde i kraft den 1 december 2025. Av förarbetena framgår att en minskning av ärenden till följd av ändringarna uppskattas till cirka 500–1 000 ärenden per år avseende lov, förhandsbesked och anmälningar samt att den uppskattade minskade ärendemängden vid byggnadsnämnderna bör slå igenom på motsvarande sätt vad gäller antalet överklaganden till länsstyrelserna.¹⁶ Vidare bedömde regeringen att antalet tillsynsärenden kan komma att öka något, dock endast marginellt.¹⁷ Det konstateras också att antalet mål i domstolarna när det gäller lov och förhandsbesked bör kunna minska på motsvarande sätt som bedöms ske för länsstyrelsernas del. Det anges att det innebär en minskning av antalet överklaganden till mark- och miljödomstolarna med uppskattningsvis 400–800 ärenden om lov och förhandsbesked per år samtidigt som antalet överklaganden av-

¹⁴ Se Klimat- och näringslivsdepartementet Promemoria "Ny myndighet för miljöprövning" dnr 2025/01878.

¹⁵ Se SOU 2024:98 s. 1602.

¹⁶ Se prop. 2024/25:169 s. 378.

¹⁷ Se prop. 2024/25:169 s. 371.

seende ärenden om tillsyn kan komma att öka något, dock endast marginellt.¹⁸

Enligt vad vi anger ovan skulle förslaget om att ta bort länsstyrelsen i instansordningen för överklagade ärenden enligt plan- och bygglagen innebära att de cirka 3 600 ärenden som i dag överklagas till länsstyrelsen i stället skulle överklagas direkt till mark- och miljödomstolen. Minskar ärendemängden i enlighet med det som anges i förarbetena till de nya plan- och byggreglerna skulle det i stället innebära att cirka 2 800–3 200 överklagade ärenden inkom till mark- och miljödomstolarna per år. Baserat på statistiken för 2024 skulle det därmed innebära en ökning på mellan cirka 600–1 000 ärenden per år.

Därtill beräknas antalet överklaganden minska med anledning av förslaget om en överklagandeavgift i enlighet med redovisningen ovan avseende konsekvenserna vid införandet av en överklagandeavgift. Överklagandeavgiftens påverkan på inkommande överklaganden behöver således beräknas utifrån uppskattade siffror på antalet överklaganden som kan ske efter att ovanstående förslag genomförs. Vid en sådan beräkning gör vi bedömningen att en överklagandeavgift skulle kunna minska antalet inkomna överklaganden med cirka 250–300 ärenden per år.

Vid en samlad bedömning av konsekvenserna av våra förslag i detta betänkande samt redan genomförda förslag i 9 kap. plan- och bygglagen beräknar vi därmed att antalet inkomna överklaganden till mark- och miljödomstolarna avrundat skulle hamna på mellan cirka 6 800 och 7 700 mål och ärenden per år. Givet de antaganden vi har gjort avseende påverkan av en överklagandeavgift och ändrad instansordning m.m. skulle det innebära en ökning på cirka 50–65 procent av antalet inkomna överklaganden jämfört med antal inkomna överklaganden under 2024. Ökningen av inkomna överklaganden innebär i så fall en kostnadsökning för domstolarnas handläggning av överklagade mål och ärenden med mellan cirka 60–120 miljoner kronor baserat på en genomsnittskostnad om 30 000–40 000 kronor per ärende. Det motsvarar cirka 50–100 årsarbetskrafter.

Till följd av våra föreslagna ändringar av detaljplaneprocessen beräknas antalet överklagade detaljplaner minska med cirka fem procent. Det innebär i sin tur en kostnadsminskning för mark- och miljödomstolarna på omkring 500 000 kronor, eller knappt 0,5 årsarbetskrafter, vilket i sammanhanget bedöms som en marginell påverkan.

¹⁸ Se prop. 2024/25:169 s. 379.

Vi gör antagandet baserat på uppgifter om att det igenomsnitt för åren 2019–2024 har överklagats omkring 300 detaljplaner varav cirka tolv procent av dessa upphävdes av olika skäl. Av de överklagade detaljplanerna upphävdes knappt fem procent på grund av skäl som är hänförliga till våra förslag i detta betänkande.

Antalet inkomna överklaganden till domstolarna beräknas totalt öka men, samtidigt så minskar antalet ärenden som domstolarna ska hantera som första instans med cirka 280 per år på grund av förslaget om införandet av en ny miljöprövningsmyndighet. Den förändringen beräknades innebära en kostnadsminskning för mark- och miljödomstolarna på cirka 41 miljoner kronor årligen.

Räknas förslagen i detta betänkande och redan genomförda förslag samman med förslaget i vårt första betänkande att flytta första instans målen skulle det medföra en kostnadsökning för domstolarna på totalt cirka 25–80 miljoner kronor per år. Det motsvarar ett ökat resursbehov om cirka 20–70 årsarbetskrafter. Därtill kan tilläggas att förslaget om en ny instansordning innebär att länsstyrelserna beräknas få ett minskat resursbehov om cirka 47–80 miljoner per år eller 60–100 årsarbetskrafter.

Påverkan på antal inkomna mål och konsekvenserna för domstolarna kan som redovisningen ovan visar variera över tid beroende på vilka förslag som genomförs samt i vilken ordning de genomförs.

Förslagen bedöms innebära möjligheter att förkorta dels den totala prövningstiden för berörda ärenden, dels handläggningstiden i mark- och miljödomstolen. Färre instanser bör ge enhetligare genomströmningstider över hela landet och kommer troligtvis även innebära en utveckling mot en mer rationell och effektiv handläggning. Därmed bör tiden det tar för sådana beslut att få laga kraft bli kortare. Hur mycket handläggningstiden kan förkortas beror på vilka av ovan redovisade förslag som genomförs, samt att domstolarna tilldelas tillräckligt med resurser. Vi utgår ifrån ett antagande om en förkortning om cirka fyra månader. Förslaget bör även leda till minskad sårbarhet för prövningsorganisationen.

Hur vi har beräknat de kumulativa konsekvenserna för mark- och miljödomstolarna framgår av figur 4 och tabell 81 i bilaga 3.

10.5.4 Mark- och miljööverdomstolen

Inledning

För Mark- och miljööverdomstolen är det i första hand förslaget om en ändrad instanskedja för överklagande av kommunala beslut enligt miljöbalken och plan- och bygglagen samt förslaget om mer begränsade dispensgrunder för prövning av sådana överklaganden som får konsekvenser. Även övriga förslag kan få indirekta konsekvenser. Vi redogör för identifierade konsekvenser mer i detalj nedan.

Förslaget om instansordningen

Vårt förslag om en ändrad instansordning bedöms öka antalet överklaganden till Mark- och miljööverdomstolen av sådana ärenden som överklagas till mark- och miljödomstol. Det innebär att antalet överklagade domar och beslut enligt plan- och bygglagens samt beslut enligt miljöbalken kan komma att öka. Mot bakgrund av den procentuella andel av antalet mål vid mark- och miljödomstol som i genomsnitt brukar överklagas till Mark- och miljööverdomstolen skulle det, baserat på de antaganden vi har gjort ovan avseende antalet inkomna överklaganden till mark- och miljödomstolarna efter att förslaget om instansordning införts skulle, innebära en ökning av antalet överklaganden med mellan 700 och 900 mål per år eller mellan 30–40 procent. I beräkningarna utgår vi ifrån att antalet inkomna överklagade mål till mark- och miljödomstolarna uppgår till mellan 8 000–8 500 per år med anledning av våra förslag ovan, se avsnitt 10.5.3 och förslaget om instansordningen, samt att överklagandefrekvensen till Mark- och miljööverdomstolen är 38 procent. Med nuvarande dispensgrunder innebär det att omkring 17 procent av de inkomna överklagade målen skulle ges prövningstillstånd.

Enligt de uppgifter vi har fått från Domstolsverket bedöms kostnaden för ett genomsnittligt mål i Mark- och miljööverdomstolen uppgå till cirka 54 000 kronor. Kostnaden inkluderar overheadkostnader. Enligt uppskattning från Domstolsverket är den genomsnittliga personalkostnaden per årsarbetskraft cirka 1,18 miljoner kronor.¹⁹ Vi har i våra beräkningar inte tagit hänsyn till att den genomsnittliga personalkostnaden varierar stort beroende på personalkategori

¹⁹ Se mejl från Domstolsverket den 10 juli 2024.

utan har använt de uppgifter vi har fått från Domstolsverket som en schablon.

Mot denna bakgrund skulle förslaget om en ändrad instansordning medföra en ökad kostnad på mellan 6,5 och 8,5 miljoner kronor per år eller fem till sju årsarbetskrafter för Mark- och miljööverdomstolen.

Förslaget om en ny instansordning medför också att Mark- och miljööverdomstolen får en förstärkt roll som prejudikatinstans. Konsekvenserna av detta återkommer vi till nedan. Vidare utgår beräkningarna ifrån ett nuläge avseende antal inkomna överklaganden för de olika målkategorierna där inte våra övriga förslag som kan påverka antalet överklaganden beaktas. Se mer nedan för att få en bild av de kumulativa effekterna av våra förslag.

Förslaget om ändrade dispensgrunder för prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen

I avsnitt 4.6.3 beskriver vi vårt förslag om att dispensgrunderna för prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen ändras i förhållande till sådana domar och beslut för vilka Mark- och miljööverdomstolen är sista överprövande instans. Ändringen innebär att dispensgrunderna begränsas till prejudikatsskäl och synnerliga skäl. Förslaget medför en kraftig minskning av antalet mål som kommer att beviljas prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen.

Under 2024 prövade Mark- och miljööverdomstolen frågan om prövningstillstånd i 2 513 mål (exklusive mål om särskilda rättsmedel). Mark- och miljööverdomstolen beviljade prövningstillstånd i 444 av dessa mål, vilket innebär att 17,7 procent av målen fick prövningstillstånd. Av 1 942 mål överklagade enligt miljöbalken eller plan- och bygglagen fick 296 mål prövningstillstånd. Andelen sådana mål som fick prövningstillstånd var således något lägre och motsvarade cirka 15 procent. Av dessa mål bedöms majoriteten avse ändrings- eller granskningsdispens. Mot bakgrund av det begränsade antal refererade avgöranden som Mark- och miljööverdomstolen årligen publicerar gör vi antagandet att andelen mål som meddelas prövningstillstånd på grund av ändrings- eller granskningsdispens är uppemot 80 procent. Det skulle i så fall innebära att endast cirka tre till fyra procent skulle meddelas prövningstillstånd efter genomförande

vårt förslag på ändrade dispensgrunder för mål som överklagats till mark- och miljödomstol. Utifrån siffrorna för 2024 skulle det betyda att mellan 50 och 80 mål per år skulle meddelas prövningstillstånd. För att inte överskatta andelen mål som utgörs av ändrings- eller granskningsdispens utgår vi i våra beräkningar nedan i stället ifrån att cirka 100 mål per år skulle meddelas prövningstillstånd. Därtill kan man tänka sig att antalet inkomna överklaganden också minskar vid en ändring av de grunder som kan möjliggöra att prövningstillstånd meddelas.

Det minskade antalet mål som Mark- och miljööverdomstolen kommer att behöva handlägga i sin helhet medför att handläggnings-tiden för dessa borde minska. Detta även om man tar hänsyn till att domstolen kommer att behöva lägga mer tid än i dag på prövningen om huruvida prövningstillstånd kan meddelas eller inte.

Det minskade antalet mål som behöver handläggas i sin helhet medför en kostnadsminskning med omkring 16 miljoner kronor per år baserat på en handläggningskostnad om 54 000 kronor per mål. Det motsvarar omkring 13 årsarbetskrafter. Kostnadsminskningen blir dock något mindre eftersom domstolen fortsatt behöver göra en prövning av om prövningstillstånd kan ges eller inte. Denna kostnad har vi inte kunnat beräkna.

Vidare utgår beräkningarna ifrån ett nuläge avseende antal inkomna överklaganden för de olika målkategorierna där våra övriga förslag som kan påverka antalet överklaganden inte har beaktats. Se nedan för vår uppskattning av de kumulativa effekterna av förslagen.

Förslaget om överklagandeavgifter

I kapitel 6 beskriver vi utmaningar och förslag m.m. kopplat till frågan om avgift för överklagande till mark- och miljödomstol. Vårt förslag om införande av en avgift för överklagande av en dom eller ett beslut till mark- och miljödomstol och Mark- och miljööverdomstolen i mål eller ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen bedöms inte få några negativa konsekvenser för Mark- och miljööverdomstolen. Den nya avgiften bedöms kunna hanteras inom ramen för befintligt avgiftssystem och inga ytterligare administrativa resurser bedöms nödvändiga. Endast om betalning inte sker kommer Mark- och miljööverdomstolen att behöva lägga resurser

på att förelägga den klagande att komplettera överklagandet med en inbetalning av avgiften vid äventyr av avvisning. Även detta moment bedömer vi dock bör kunna rymmas inom befintliga resurser.

Samtidigt syftar införandet av en överklagandeavgift till att minska antalet mål och ärenden som överklagas till Mark- och miljööverdomstolen. Vid införandet respektive höjningen av överklagandeavgifter i Finland såg man en minskning av antalet överklaganden med cirka 9,5–18 procent beroende på måltyp under de första åren, se avsnitt 6.4.2.

Även om den avgift vi föreslår är lägre än den som gäller i Finland är det rimligt att anta att antalet överklaganden kommer att minska något även i Sverige.

Utgår man ifrån ett antagande om att införandet av en överklagandeavgift minskar antalet inkomna överklaganden med cirka fem procent innebär det en minskning av antalet inkomna mål till Mark- och miljööverdomstolen med cirka 100 mål per år beräknat på antalet inkomna miljömål och mål enligt plan- och bygglagen under 2024. I beräkningen har avdrag på antal inkomna överklaganden gjorts med hänsyn till att en viss procent av överklagandena sker av myndigheter som inte behöver betala en överklagandeavgift. I det här fallet har vi uppskattat att cirka sju procent av överklaganden sker av myndigheter. Vidare har avdrag gjorts för sådana beslut och domar som inte föreslås omfattas av en överklagandeavgift. Beräkningarna är uppskattningar då det av tillgänglig statistik över inkomna överklagade mål och ärenden inte alltid tydligt framgår vilken typ av mål eller ärende som avses. Här har vi gjort en uppskattning att det kan handla om cirka 15 procent.

Minskningsen av antalet inkomna överklaganden skulle innebära en besparing på omkring fem miljoner kronor per år för Mark- och miljööverdomstolen. Slutsatsen bygger på att den genomsnittliga kostnaden för handläggningen av ett mål i Mark- och miljööverdomstolen uppgår till cirka 54 000 kronor. Den siffran motsvarar ett minskat resursbehov om cirka fyra årsarbetskrafter.

Vidare utgår beräkningarna ifrån ett nuläge avseende antal inkomna överklaganden för de olika målkategorierna där inte våra övriga förslag som kan påverka antalet överklagande beaktas. Nedan finns en beskrivning av vår uppskattning av de kumulativa effekterna av våra förslag.

För statistiskt underlag se bilaga 3.

Förslagen om detaljplaneprocessen

På motsvarande sätt som för mark- och miljödomstolarna gör vi bedömningen att förslagen om ändrad process för planeringsbesked i kapitel 8 inte bör påverka Mark- och miljööverdomstolen direkt. Inte heller förslaget att förtydliga processen för bedömning av en detaljplans betydande miljöpåverkan bör ha någon direkt påverkan på Mark- och miljööverdomstolens prövning. Däremot bör domstolen indirekt påverkas positivt av förslaget eftersom det bör leda till en högre kvalitet på planbesluten och därför en mindre risk för överklaganden. Utgår man ifrån att den nya regleringen kommer att minska antalet överklagade detaljplaner och områdesbestämmelser till Mark- och miljööverdomstolen med drygt fem procent innebär detta en minskad kostnad för Mark- och miljööverdomstolen med knappt 500 000 kronor eller 0,5 årsarbetskrafter. Antagandet bygger på en beräkning av det genomsnittliga antalet överklagade detaljplaner för åren 2019–2024 samt att cirka tio procent av dessa upphävdes av olika skäl varav omkring sex procent upphävdes av sådana skäl som är hänförliga till våra förslag.

Förslagen om en mer begränsad samrådsrets vid samråd om ett planförslag respektive en ny reglering av plankostnadsavtal bör inte påverka Mark- och miljööverdomstolen. Bedömningen att Boverket bör ta fram en uppdaterad vägledning om utredningar i planärenden bör underlätta och förenkla Mark- och miljööverdomstolens arbete med bedömning av vilket underlag som det är rimligt att ställa krav på i det enskilda fallet.

Kumulativa effekter av förslagen

Förslaget om en ändrad instansordning har vi, som vi anger ovan, bedömt kunna innebära en ökning av antalet inkomna överklaganden till Mark- och miljööverdomstolen. Samtidigt bör våra förslag avseende införandet av en överklagandeavgift leda till en minskning av antalet inkomna överklaganden. Det skulle sammantaget innebära att runt 1 900–2 200 överklagade mål skulle inkomma till domstolen vilket kan jämföras med 2 289 mål som inkom under 2024. Därtill föreslås ändrade dispensgrunder för prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen vilket bör medföra dels en möjlig minskning av antalet inkomna överklaganden till domstolen, dels en kraftig minsk-

ning av de mål som domstolen ska handlägga i sin helhet efter att de beviljats prövningstillstånd. Om vi utgår ifrån antagandet att fyra procent av de inkomna målen skulle meddelas prövningstillstånd med anledning av våra förslag skulle det innebära att cirka 77–87 mål skulle handläggas i sin helhet. Vi väljer att avrunda till 100 mål för att inte överskatta andelen ändrings- och granskningsdispenser. Sammantaget medför förslagen ett minskat resursbehov för Mark- och miljööverdomstolen på omkring 17 miljoner kronor per år vilket motsvarar knappt 15 årsarbetskrafter. Kostnadsminskningen blir dock något mindre eftersom domstolen fortsatt behöver göra en prövning av om prövningstillstånd kan ges eller inte. Denna kostnad har vi inte kunnat beräkna.

Även handläggningstiderna bör påverkas på så sätt att de förkortas då färre ärenden ska prövas i sin helhet, detta förutsätter att domstolen inte samtidigt får minskade resurser. Prövningarna avseende prövningstillstånd kan dock komma att ta något längre tid än i dag då en grundligare bedömning behöver göras för att avgöra frågan om en dispensgrund föreligger.

Ekvationer och beräkningar av de kumulativa konsekvenserna för Mark- och miljööverdomstolen finns i figur 5 och tabell 82 i bilaga 3.

10.5.5 Högsta domstolen

Inledning

För Högsta domstolen är det vårt förslag att slopa Mark- och miljööverdomstolens möjlighet att ge ventil för överklagande av domar enligt plan- och bygglagen till Högsta domstolen som får konsekvenser. Vi redogör för identifierade konsekvenser mer i detalj nedan.

Förslaget om instansordningen

Vårt förslag innebär att Mark- och miljööverdomstolens möjlighet att lämna ventil för överklagande av ett avgörande till Högsta domstolen slopas vad gäller överklagade mål enligt plan- och bygglagen. Vi kan konstatera att det inkommer cirka 10 000 mål till Högsta domstolen per år²⁰. Vi kan också konstatera att Mark- och miljööverdomstolen under perioden 2020–2024 har lämnat ventil för överklagande

²⁰ Se Domstolsverkets statistik.

i cirka 70 mål. Av dessa har cirka 60 överklagats till Högsta domstolen. Högsta domstolen har i sin tur meddelat prövningstillstånd i 50 av dessa mål. Av dessa var 30 mål enligt plan- och bygglagen. Under de två senaste åren har 14 mål enligt plan- och bygglagen fått ventil. Det rör sig således om ett begränsat antal mål som berörs av våra förslag i denna del. Vi bedömer därför att antalet årsarbetskrafter vid Högsta domstolen inte påverkas av förslaget. För de beredningsjurister vid Högsta domstolen som arbetar med mål från Mark- och miljööverdomstolen frigörs dock viss tid till att arbeta med andra överklagade mål från domstolen. Förslaget kan därmed ha viss positiv effekt på handläggningstiderna för sådana mål.

Förslagen om detaljplaneprocessen

Högsta domstolen påverkas inte av förslagen om nya respektive ändrade bestämmelser i plan- och bygglagen.

10.5.6 Boverket

Boverket är den nationella myndigheten för samhällsplanering, stadsutveckling, byggande och boende. Våra förslag i kapitel 8 innebär ett behov av både uppdaterat och nytt vägledningsmaterial från Boverket. Uppdateringen och framtagandet av nytt vägledningsmaterial bör kunna göras inom befintlig ram.

I avsnitt 8.8.2 gör vi också bedömningen att det kan vara lämpligt att ge Boverket i uppdrag att utreda delar av de frågor som kopplar till en mer digital planläggningsprocess. Lantmäteriet har beräknat vad en full utbyggnad av den plattform som de har utvecklat för att möjliggöra en digital samhällsbyggnadsprocess kommer att få för budgetära konsekvenser (se avsnitt 10.5.8).

10.5.7 Domstolsverket

Domstolsverkets uppgift är att ge administrativt stöd och service bl.a. åt de allmänna domstolarna. Domstolsverket berörs av vårt förslag om en ny instansordning samt av förslaget om införande av en överklagandeavgift. I Domstolsverkets uppdrag ingår bl.a. att följa

upp och föra statistik när det gäller handläggningen av överklaganden. Vi bedömer dock att förslaget om en ändrad instansordning inte innebär några större förändringar för verkets uppföljningsarbete. Även administreringen av en ny överklagandeavgift bedöms rymmas inom befintliga resurser.

Förslaget om införandet av överklagandeavgifter

I kapitel 6 beskriver vi utmaningar och förslag m.m. kopplat till frågan om avgift för överklagande till mark- och miljödomstol. I nuläget hanteras cirka 70 000 ansökningsavgifter per år, eller 250 per dag via Domstolsverkets digitala system för avgifter.²¹ Vid införandet av en överklagandeavgift för beslut och domar om tillstånd enligt miljöbalken samt beslut om detaljplaner, områdesbestämmelser och lov enligt miljöbalken och plan- och bygglagen gör vi bedömningen att antalet avgifter som skulle hanteras i domstolsverkets system skulle kunna öka med mellan cirka 6 800–10 000, eller cirka 9,5–14 procent, per år. Detta baserat på de antaganden vi gör vi ovan under kumulativa effekter i avsnitten 10.5.3 och 10.5.4.

Eftersom det redan finns ett väl fungerande digitalt och administrativt system gör vi bedömningen att de huvudsakliga kostnaderna uppkommer i samband med införandet av den nya avgiften i detta system. Domstolsverket har redan ansvaret för att underhålla och utveckla det befintliga systemet. De tillkommande avgifterna utgör endast en liten del av det totala antalet avgifter som redan hanteras inom systemet i dag och bedöms inte medföra annat eller ytterligare underhåll. Således bedömer vi att den nya överklagandeavgiften inte kommer att kräva nya personella eller ekonomiska resurser vid Domstolsverket.

10.5.8 Lantmäteriet

Lantmäteriet har en utpekad roll att vara delaktig i samrådet av vissa frågor i detaljplaneprocessen. Vi gör bedömningen att våra förslag i denna del kommer att påverka Lantmäteriet positivt. Tid kommer att kunna frigöras när myndighetens medverkan vid samrådet inför en begäran om planeringsbesked slopas. I och med att så få besked

²¹ Uppgift från Domstolsverket vid Skypemöte den 12 september 2025.

söks i dag får förslaget i realiteten i princip dock ingen konsekvens för Lantmäteriet. Redan vid införandet av nuvarande reglering om planeringsbesked gjorde regeringen bedömningen att regleringen om planeringsbesked inte skulle medföra några konsekvenser för Lantmäteriet.²²

Vi bedömer även att Lantmäteriet, på i huvudsak motsvarande sätt som länsstyrelserna, påverkas positivt av vårt förslag till förtydligad process för miljöbedömning av en detaljplans betydande miljöpåverkan under detaljplanarbetet. Lantmäteriet påverkas inte av förslagen om begränsad samråds-krets vid samråd om ett planförslag respektive förslaget om ny reglering om plankostnadsavtal i plan- och bygglagen.

I avsnitt 8.8.2 gör vi bedömningen att Lantmäteriet bör ges vissa uppdrag. Uppdragen är inte en förutsättning för att våra förslag ska kunna genomföras och vi bedömer därför att kostnaden för dem behöver bedömas separat tillsammans med myndigheten.

10.5.9 Övriga myndigheter

Vi gör bedömningen att våra förslag endast får indirekt påverkan på övriga statliga myndigheter. De som i första hand berörs indirekt är de myndigheter som på ett eller annat sätt är delaktiga i samhällsbyggnadsprocessen.

De myndigheter som på olika sätt är delaktiga i överklagandeprocesser i enlighet med plan- och bygglagen samt miljöbalken bedöms inte påverkas negativt av våra förslag.

Vi bedömer att förslaget inte medför några konsekvenser av betydelse för annan samhällsplanering eller långsiktigt hållbar transportförsörjning, t.ex. planeringen av infrastruktur enligt väglagen (1971:948) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

10.5.10 Statsfinansiella konsekvenser

I detta avsnitt sammanfattar vi de statsfinansiella konsekvenserna av våra förslag. Sammantaget innebär våra förslag finansiella och personella konsekvenser för framför allt länsstyrelserna, mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen. Regeringen och

²² Se prop. 2016/17:151 s. 82–84.

övriga myndigheter kommer endast i begränsad omfattning beröras av utredningens förslag, och inte på ett sådant sätt som innebär finansiella och personella konsekvenser.

Länsstyrelsen

Våra förslag innebär ett minskat resursbehov för länsstyrelserna på omkring 47–80 miljoner kronor per år. Utifrån dessa siffror skulle det innebära en minskning med omkring 60–100 årsarbetskrafter fördelat på de olika länsstyrelserna.

Minskningen av årsarbetskrafter bör fördela sig olika på olika länsstyrelser beroende på att antalet ärenden som berörs av våra förslag varierar stort mellan olika länsstyrelser. Vi gör bedömningen att antalet jurister som påverkas är störst vid de tre största länsstyrelserna. Vid merparten av länsstyrelserna arbetar i dag fyra till tio jurister. Vid dessa länsstyrelser bedömer vi att minskningen uppgår till mellan en och fyra årsarbetskrafter per länsstyrelse genom vårt förslag. För de största länsstyrelserna kan minskningen av antalet årsarbetskrafter komma att uppgå till mellan 15–35 årsarbetskrafter.

Domstolarna

Av redovisningen ovan framgår att våra förslag sammantaget kommer att medföra ett förändrat behov av arbetsinsatserna vid mark- och miljödomstolarna och vid Mark- och miljööverdomstolen. Både mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen får ett ökat antal överklagade mål och ärenden att hantera samtidigt som Mark- och miljööverdomstolen får en annan roll som prejudikatinstans.

När det gäller förslaget om ändrad instansordning och en ökning av antalet inkomna överklagade mål och ärenden bedöms det medföra ökade kostnader på cirka 100–150 miljoner kronor per år för mark- och miljödomstolarna. Vid en samlad bedömning av konsekvenserna av våra förslag i detta betänkande samt genomförda förslag i propositionen *Ett nytt regelverk för bygglov*²³ bedömer vi att kostnaderna i stället kommer att öka med totalt mellan 60–120 miljoner kronor per år. Skälet för att den totala kostnadsökningen minskar

²³ Se prop. 2024/25:169.

om hänsyn tas till samtliga förslag i detta betänkande och de redan beslutade ändringarna i 9 kap. plan- och bygglagen är för att de nya bygglovsreglerna beräknas medföra ett minskat behov av bygglovsbeslut och därmed färre överklagade bygglovsbeslut (se ovan i avsnitt 10.5.3 under kumulativa effekter) samt att vi föreslår en överklagandeavgift till mark- och miljödomstolarna.

För Mark- och miljööverdomstolen bedömer vi att förslagen om en ändrad instansordning och ändrade dispensgrunder tillsammans kommer medföra en kostnadsminskning för domstolens handläggning på cirka 17 miljoner kronor per år.

Kostnadsökningen vid mark- och miljödomstolarna och kostnadsminskningen vid Mark- och miljööverdomstolen ger sammantaget en kostnadsökning på totalt cirka 50–105 miljoner kronor per år för domstolarna vilket motsvarar omkring 40–90 årsarbetskrafter.

Därtill finns ytterligare ett utredningsförslag från vårt första betänkande *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*²⁴ som, om det genomförs, kan påverka kostnaderna för domstolarna. Detta gäller vårt förslag om att flytta förstainstansprövningen av vissa miljömål från mark- och miljödomstol till en ny miljöprövningsmyndighet, se beskrivning i avsnitten 10.5.3 och 10.5.4.

De sammanlagda kostnadsökningarna av alla förslagen, inklusive förslaget att flytta förstainstansprövningen av vissa miljömål från mark- och miljödomstol till en ny miljöprövningsmyndighet, beräknas därmed uppgå till omkring 8–65 miljoner kronor per år. Utifrån dessa siffror skulle det innebära ett ökat resursbehov med omkring 6–55 årsarbetskrafter fördelat på de olika domstolarna.

Den totala kostnadsökningen på cirka 60–120 miljoner kronor per år som beräknas för mark- och miljödomstolarnas ökade resursbehov med anledning av en ändrad instansordning kan jämföras med det minskade resursbehovet för länsstyrelserna på cirka 47–80 miljoner kronor per år.

Därtill beräknas omkring sex till tio miljoner kronor per år tillfalla staten i form av inbetalda avgifter som en följd av vårt förslag om nya överklagandeavgifter, se mer om detta förslag nedan.

²⁴ Se SOU 2024:98.

Förslaget om införandet av överklagandeavgifter

I kapitel 6 har vi beskrivit utmaningar och förslag m.m. kopplat till frågan om avgift för överklagande till mark- och miljödomstol och Mark- och miljööverdomstolen. Som vi har angett i avsnitt 10.5.7 bedömer vi att antalet överklaganden som skulle omfattas av det nya kravet på överklagandeavgift skulle uppgå till cirka 6 800–10 000 överklaganden per år. Av dessa bedömer vi att drygt tolv procent skulle behöva återbetalas på grund av att den överprövande instansen ändrar domen eller beslutet till förmån för den klagande. För statens räkning skulle det således handla om att cirka 6 000–8 000 överklaganden per år skulle omfattas av krav på en överklagandeavgift. Överklagandeavgiften föreslås uppgå till 1 000 kronor vid överklagande till mark- och miljödomstol och 2 000 kronor vid överklagande till Mark- och miljödomstol. Beroende på fördelningen av överklagandena mellan mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen innebär detta att staten kommer att tillföras mellan cirka sex och tio miljoner kronor per år i form av inbetalda överklagandeavgifter.

10.6 Konsekvenser för kommunerna

10.6.1 Sammantagen bedömning av våra förslag

Vår sammantagna bedömning är att våra förslag inte leder till några negativa konsekvenser för landets kommuner.

Vi har i uppgift att bedöma förslagets påverkan på den kommunala självstyrelsen. I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen.

Vår sammantagna bedömning är att våra förslag inte påverkar den kommunala självstyrelsen.

Finansieringsprincipen är grundläggande för de ekonomiska relationerna mellan staten och kommunerna. Principen innebär att kommuner inte ska behöva höja skatten eller prioritera om sin verksamhet för att finansiera nya statliga uppgifter.

Vår sammantagna bedömning är att våra förslag inte kommer att öka den administrativa bördan för kommunsektorn eller på annat sätt öka kostnaderna för kommunerna. I stället gör vi bedömningen att

våra förslag bör minska kostnaderna för kommunsektorn. Det gäller förslaget om en ny instansordning och ändrade dispensgrunder i Mark- och miljööverdomstolen, men i första hand föreslagna ändringar av detaljplaneprocessen, med enklare processer för planeringsbesked och för bedömning av en plans betydande miljöpåverkan, en begränsad samråds-krets vid samråd om ett planförslag samt ny vägledning i fråga om detaljplaneprocessen och frågan om vilka utredningar som krävs i planärenden. Det har inte varit möjligt att beräkna till vilket belopp som kostnaderna bör minska kostnaderna till följd av föreslagen eftersom det saknas underlag från kommunerna med uppskattning om kostnaderna för olika moment i planprocessen. Vi gör dock bedömningen att det bör handla om avsevärda kostnadsminskningar, framför allt på sikt när den mer effektiva processen också kombineras med effekterna av en ökad digitalisering av planarbetet och möjligheten att återanvända tillgängligt utredningsmaterial.

10.6.2 Förslaget om instansordningen

Förslaget som avser en ny instansordning är i huvudsak organisatorisk och innebär inga förändringar i de materiella reglerna eller reglerna som berör förfarandet i kommunerna och medför därför inte heller några förändringar av det kommunala självbestämmandet.

Förslaget innebär dock att kommunerna kommer att behöva ändra sina överklagandehänvisningar. Detta arbete bedöms kunna hanteras inom befintliga ramar.

10.6.3 Förslaget om ändrade dispensgrunder

Förslaget innebär att det kommer att bli svårare att få prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen jämfört med i dag.

Vi gör bedömningen att detta innebär att den generella handläggningstiden i Mark- och miljööverdomstolen minskar. För detaljplaner kommer det i sin tur få till följd att tiden från antagandebeslut till dess att planen får laga kraft minskar. Förslaget kommer också att innebära en resursbesparing för kommunerna då antalet mål i Mark- och miljööverdomstolen där kommunen kan vara motpart minskar. Dessa konsekvenser är positiva för landets kommuner.

En negativ konsekvens är att möjligheten att inkomma med nytt material eller få till stånd en ändring i Mark- och miljööverdomstolen minskar. Denna konsekvens är dock inte specifik för landets kommuner utan gäller i förhållande till alla som önskar ett ändrat avgörande.

10.6.4 Förslagen om detaljplaneprocessen

Vårt förslag om en enklare process för planeringsbesked bör gynna landets kommuner. Boverket har i sin uppföljning av planeringsbesked, som infördes 2017, visat att möjligheten att begära ett sådant besked av länsstyrelsen används i en begränsad omfattning av kommuner. Med en enklare process går det att förutse att fler kommuner kommer att använda sig av möjligheten att begära ett besked från länsstyrelsen. Detta bör även medföra att kommunerna får bättre förutsättningar att tidigt identifiera utmaningar med sin detaljpaneläggning, men även tidigare avbryta processer där länsstyrelsen tydligt upplyser kommunen om att planläggningen kommer hamna i konflikt med ingripandegrunderna. Detta bör medföra positiva konsekvenser för kommunernas detaljplanläggning och de resurser som läggs på detta. Eftersom vårt förslag innebär att både kungörelse och formellt samråd inför en begäran om planeringsbesked slopas, bör processen som sådan dessutom bli mindre kostsam för kommunen.

Vi föreslår även en tydligare reglering av processen för bedömning av om en plan kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Det gäller både frågan om när och hur detta ska göras. Syftet med ett sådant förtydligande är att underlätta tillämpningen av bestämmelserna och därigenom både effektivisera processen och öka kvaliteten i de planbeslut som kommunerna fattar samt de beslut som ska fattas om planen kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller ej. Vi gör bedömningen att förtydliganden kan möjliggöra både en effektivare process och planbeslut med högre kvalitet.

Då det inte finns någon statistik tillgänglig kring hur mycket tid som kommunerna lägger på att bedöma om en betydande miljöpåverkan kan antas, undersöknings- eller avgränsningssamrådet har vi mycket svårt att bedöma hur mycket tid som kan sparas med våra förslag. Vi har dock gjort ett antal antaganden som kan illustrera vad vi bedömer är tidsvinsterna utifrån vilka formella steg som finns i processen. Om kommunen med våra förtydliganden väljer att hoppa

över undersökningssamrådet och gå direkt till avgränsningssamrådet bör kommunen kunna spara minst två till tre veckor på att inte behöva genomföra undersökningssamrådet och något mellan 60–90 dagar för själva beslutet om betydande miljöpåverkan. Våra antaganden här baseras på att två till tre veckor är en normal samrådstid för planförslag enligt plan- och bygglagen och ett beslut om betydande miljöpåverkan för s.k. MKB-planer ska tas inom 60–90 dagar enligt 14 § miljöbedömningsförordningen och artikel 4.6 i MKB-direktivet. Detta avser endast de formella tidsramar som kommunen behöver förhålla sig till. Dessutom finns det mycket arbete kring dessa moment där kommunen bör kunna spara tid och pengar men som vi i dagsläget inte kan kvantifiera. Generellt sett bör en snabbare och mer transparent process leda till minskade utgifter och ledtider för kommunerna. Förslagen bör därmed, tillsammans med förslaget om en mer begränsad samrådsrets vid samråd om ett planförslag samt en ny vägledning om detaljplaneprocessen och vilka utredningar som krävs i planarbetet leda till minskade kostnader för kommunerna. En ny och förbättrad vägledning bör medföra att det blir enklare för kommunerna att avgöra vilket underlag som behöver tas fram och när i planprocessen underlaget behöver tas fram. Vägledningen bör också kunna underlätta bedömningen av vilken kvalitet som utredningen bör ha för att utgöra ett underlag för exempelvis bedömningen av frågan om planens betydande miljöpåverkan. På så sätt bör behovet av kompletteringar av utredningsmaterialet kunna minska.

Vårt förslag om nya bestämmelser för plankostnadsavtal påverkar kommuner som ingår sådana avtal med byggherrar i samband med ett planarbete. Plankostnadsavtalen har tidigare inte varit författningsreglerade, men det har blivit en vanlig avtalsform mellan kommun och byggherre för att reglera fördelningen av kostnader som uppstår i samband med att upprättandet av ett planförslag. Vårt förslag innebär att ett tidigare oreglerat område regleras. Det innebär att det blir tydligare för kommunen när och hur sådana avtal får ingås. Ett nytt krav är också att kommuner som vill ingå plankostnadsavtal behöver anta riktlinjer för sådana avtal. I kommuner där det inte finns anledning att förhandla om eller teckna plankostnadsavtal finns det givetvis ingen anledning att fatta beslut om riktlinjer. Ett annat nytt krav är att de kostnader som kommunen har fördelat i ett plankostnadsavtal inte också får tas ut genom en planavgift. Vi bedömer

att våra förslag i denna del innebär en ökad tydlighet för kommuner om möjligheten att ingå ett plankostnadsavtal. Kommunerna kommer dock att ha kvar ett stort handlingsutrymme avseende utformningen av sådana riktlinjer och plankostnadsavtal utifrån olika lokala förutsättningar. Vårt förslag bör inte heller påverka kommunernas möjligheter att få ersättning för sådana kostnader som uppstår i samband med upprättandet av en detaljplan.

Vi har gjort bedömningen att Boverket bör ges i uppdrag att ta fram vägledning för när ett plankostnadsavtal får tas fram och hur ett sådant avtal bör utformas. Ett sådant vägledningsmaterial bör vara ett stöd för de kommuner som väljer att ingå plankostnadsavtal.

10.7 Konsekvenser för regionerna

Regionerna påverkas av förslagen i betänkandet på ett likartat sätt som kommunerna med undantag för kommunens roll som beslutande instans i ärenden om detaljplaner, bygglov och tillsynsbeslut enligt plan- och bygglagen samt i ärenden enligt miljöbalken.

10.8 Konsekvenser för företag

10.8.1 Förslaget om instansordningen

Vårt förslag på ny instansordning innebär en kortare instanskedja för mål enligt miljöbalken och plan- och bygglagen som överklagas till mark- och miljödomstol. Inledningsvis kan det konstateras att många svenska företag berörs av våra förslag i denna del.

I relation till förslaget om en ändrad instansordning för vissa kommunala beslut enligt miljöbalken finns i Sverige drygt 6 000 tillståndspliktiga verksamheter varav cirka 400 är B-verksamheter och drygt 60 000 är C-verksamheter. Därutöver kan andra företag beröras som bedriver miljöfarlig verksamhet som varken är tillstånds- eller anmälningspliktig, s.k. U-verksamhet. Förslaget om en ändrad instansordning kan således påverka dels företag som söker tillstånd till B-verksamheter eller anmäler en C-verksamhet, dels företag som bedriver A-verksamhet, men som exempelvis anmäler en ändring av verksamheten eller mottar ett föreläggande från sin tillsynsmyndighet. Även U-verksamheter påverkas av våra förslag eftersom miljö-

nämnden i respektive kommun är tillsynsmyndighet för sådana verksamheter.

I en enkätundersökning, som Svenskt Näringsliv presenterade resultatet av 2021, angav 60 procent av de tillfrågade företagen att de hade miljötillståndspliktig verksamhet. Bland de största företagen var andelen närmare 90 procent. Även bland mikroföretagen var det mer än 40 procent som angav att de måste ha miljötillstånd. Som andel av bruttonationalprodukten svarade dessa sektorer för knappt 15 procent och som andel av den totala sysselsättningen för cirka tolv procent. Utifrån nationalräkenskapernas investeringsbegrepp svarar ”miljötillståndssektorn” för omkring 27 procent av de totala investeringarna, exklusive bostäder, i ekonomin.²⁵ Vi bedömer att resultatet av enkäten fortfarande motsvarar de företag som berörs av våra förslag.

Dessutom berörs företag som söker förhandsbesked eller bygglov då en överprövande instans slopas och möjligheten för Mark- och miljööverdomstolen att lämna ventil för att överklaga en dom till Högsta domstolen slopas.

När det gäller konsekvenserna för dessa företag är vår bedömning att de gynnas av den nya instansordningen, framför allt genom att tiden från det att ett beslut fattas till dess det har fått laga kraft skulle förkortas med cirka fyra månader. Kortare handläggningstider medför att etableringen av nya bostäder och verksamheter kan komma till stånd tidigare än vad som är fallet i dag. Detta innebär bl.a. att uppförandet och färdigställandet av ny bebyggelse för bostads- eller kontorsändamål kan ske i ett snabbare tempo.

10.8.2 Förslaget om ändrade dispensgrunder

De företag som berörs av vårt förslag om ändrade dispensgrunder är desamma som berörs av förslaget om ändrad instansordning.

I dag meddelas prövningstillstånd i mellan tolv och 18 procent av de mål som berörs av våra förslag. Denna siffra bedöms minska vilket får till följd att fler avgöranden kommer att få laga kraft i samband med att Mark- och miljööverdomstolen tar ställning i frågan om prövningstillstånd. När det gäller konsekvenserna för dessa före-

²⁵ Se 50 miljarder och företag som försvann – Resultatet av krångliga och oförutsebara miljötillståndsprocesser, Svenskt Näringsliv (2021), s. 8, 9 och 16.

tag är vår bedömning att de gynnas av den nya instansordningen, framför allt genom att tiden från det att ett beslut fattas till dess det har fått laga kraft. Möjligheten att få en andra domstolsprövning i Mark- och miljööverdomstolen av ärendet i sak begränsas dock vilket i vissa kan uppfattas som en negativ konsekvens. Som vi har redogjort för i avsnitt 4.6.3 gör vi bedömningen att förslaget om ändrade dispensgrunder inte påverkar frågor som berör rättssäkerhet eller risken för att ett avgörande inte är materiellt korrekt.

10.8.3 Förslaget om införandet av överklagandeavgift

I kapitel 6 beskriver vi utmaningar och förslag m.m. kopplat till frågan om avgift för överklagande till mark- och miljödomstol. Förslaget om införandet av en avgift för överklagande av dom eller beslut till mark- och miljödomstol och Mark- och miljööverdomstolen i mål eller ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen bedöms endast innebära en marginell negativ påverkan på företag i form av ytterligare avgifter. Detta eftersom den föreslagna avgiften får anses vara en relativt liten kostnad för verksamhetsutövaren i sammanhanget. Därtill återbetalas avgiften i de fall då verksamhetsutövaren är den klagande och har framgång med överklagandet.

Förslaget bedöms kunna medföra positiva effekter för verksamhetsutövare då en överklagandeavgift kan bidra till färre s.k. okynnesöverklaganden vilket i sin tur kan bidra till att fler beslut och domar får laga kraft tidigare. Syftet med förslaget är att färre överklaganden ska ske till mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen vilket frigör resurser för domstolarna att handlägga övriga mål och ärenden effektivare.

10.8.4 Förslagen om detaljplanprocessen

Vårt förslag om att införa en reglering av plankostnadsavtal bör i allt väsentligt gynna företag som är verksamma i plan- och byggbranschen. Det är flera företag inom byggbranschen som har efterfrågat en ökad tydlighet kring fördelningen av kostnader för planarbete och att den oreglerade användningen av plankostnadsavtal styrs upp så att den både blir mer förutsägbar och mer lika över landet. Det som byggbranschen har efterfrågat har utvecklats och

delvis modifierats över tid. Byggbranschen efterfrågade inledningsvis ett förbud mot att ta ut planavgifter i förskott. Vår bedömning är att ett sådant förbud inte vore lämpligt. Vi har i stället föreslagit en reglering som har det övergripande syftet att skapa transparens och ökad tydlighet i förhandlingarna mellan kommuner och byggherrar eller andra som vill ingå ett plankostnadsavtal. Vårt förslag om att kostnader som har fördelats i ett plankostnadsavtal inte också ska få tas ut genom en planavgift bör generellt bidra till lägre planavgifter, vilket vi bedömer är positivt för berörda byggherrar och fastighetsägare.

I övrigt bedömer vi att förslagen om förtydliganden och förenklingar i kommunens detaljplaneprocess, inklusive en förenklad process för att begära planeringsbesked, bör få positiva konsekvenser för berörda byggföretag genom att både tiden och kostnaderna för planlägningsarbetet bör minska. Vi baserar denna bedömning på att en tydligare process med färre formella steg bör ge upphov till en enklare detaljplaneprocess med färre frågetecken kring hur bestämmelserna ska tillämpas. Detta bör leda till positiva konsekvenser för företag och i förlängningen en mer rättssäker detaljplaneprocess.

10.8.5 Ingen konkurrensmässig påverkan för berörda företag

Vi gör bedömningen att förslagen inte medför någon konkurrensmässig påverkan för berörda företag eftersom förslagen är generella och kommer att gälla på samma sätt för alla berörda företag.

10.9 Konsekvenser för enskilda

För vissa enskilda som är exploatörer blir konsekvenserna i stora delar desamma som för företag (se avsnitt 10.7).

De av våra förslag som har störst påverkan för enskilda är förslagen om en ny instansordning, ändrade dispensgrunder och en överklagandeavgift, men också förslaget om en mer begränsad samrådsrets vid samråd om ett planförslag.

10.9.1 Förslaget om instansordningen

De enskilda som kan beröras av våra förslag är sådana som är sökande, anmälare eller på annat har initierat ett ärende om start- eller slutbesked, förhandsbesked eller bygglov enligt plan och bygglagen. Därutöver berörs enskilda som har anmält en miljöfarlig verksamhet eller en ändring av en sådan verksamhet. Det kan också vara fråga om enskilda som har initierat ett tillsynsärende enligt såväl plan- och bygglagen som miljöbalken.

Den omständigheten att det inte längre är länsstyrelsen som prövar ett överklagande utan att det i stället är en mark- och miljödomstol som gör det kommer att medföra att det geografiska avståndet mellan den enskilde och den som har att pröva överklagandet rent generellt ökar. Detta kan ses som en nackdel för den enskilde. Samtidigt är det en fördel för den enskilde att få tillgång till en domstolsprövning i ett tidigare skede. Det är också positivt för den enskilde med en kortare process. Vår bedömning att den enskilde gynnas av den nya instansordningen, framför allt genom att tiden från det att ett beslut fattas till dess det har fått laga kraft skulle förkortas med cirka fyra månader.

Våra förslag innebär även att Mark- och miljööverdomstolens möjlighet att lämna ventil för överklagande till Högsta domstolen i mål enligt plan- och bygglagen slopas. Sett till antalet mål som totalt sett prövas i Mark- och miljööverdomstolen och som berörs av vårt förslag i denna del handlar det ett fåtal mål och därmed också mycket få enskilda som berörs av vårt förslag i denna del.

10.9.2 Förslaget om ändrade dispensgrunder

De enskilda som kan beröras av våra förslag är de som överklagar eller är motparter i ett mål enligt plan- och bygglagen eller miljöbalken som har överklagats till mark- och miljödomstol. Vårt förslag innebär att det kommer att bli svårare att få prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen jämfört med i dag.

En kortare instanskedja kan vara en fördel för enskilda. I dag meddelas prövningstillstånd i mellan cirka tolv och 18 procent av de mål som berörs av våra förslag. Denna siffra bedöms minska vilket får till följd att fler avgöranden kommer att få laga kraft i samband

med att Mark- och miljööverdomstolen tar ställning i frågan om prövningstillstånd.

Möjligheten att få en andra domstolsprövning av ärendet i sak begränsas vilket kan uppfattas som en negativ konsekvens. Som vi har redogjort för i avsnitt 4.6.3 gör vi bedömningen att förslaget om ändrade dispensgrunder inte påverkar frågor som berör rättssäkerhet eller risken för att ett avgörande inte är materiellt korrekt.

10.9.3 Förslaget om införandet av överklagandeavgifter

I kapitel 6 beskriver vi utmaningar och förslag m.m. kopplat till frågan om avgift för överklagande till mark- och miljödomstol. Förslaget om införandet av en avgift för överklagande av dom eller beslut till mark- och miljödomstol och Mark- och miljööverdomstolen i mål eller ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen bedöms endast innebära en marginell negativ påverkan på enskilda i form av ytterligare avgifter. En överklagandeavgift skulle kunna ha en avhållande effekt för de som är mest ekonomiskt utsatta, men då förslaget innehåller en möjlighet att slippa betala en överklagandeavgift i de fallen bedöms den effekten vara försumbar. Därtill återbetalas avgiften i de fall då den enskilde är den klagande och har framgång med överklagandet.

Förslaget bedöms kunna medföra positiva effekter för den enskilde då en överklagandeavgift kan bidra till att fler beslut och domar får laga kraft tidigare. Syftet med förslaget är att färre icke motiverade överklaganden ska ske till mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen vilket frigör resurser för domstolarna att handlägga övriga mål och ärenden effektivare.

10.9.4 Förslagen om detaljplaneprocessen

De flesta enskilda berörs främst av förslagen i egenskap av grannar, dvs. att den enskilde bor eller äger mark i närheten av ett område som ska planläggas. Vi bedömer att enskildas möjligheter till insyn och påverkan i en samrådsprocess vid framtagande av en detaljplan, eller möjligheten att framföra synpunkter på ett sådant planförslag, inte försämrats genom våra förslag om ändrad samrådskrets i avsnitt 8.7.5. Det är fortfarande de som bedöms som berörda som samråd kommer

att ske med. Däremot kommer samråd inte längre att ske särskilt med kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende. Dessa kommer i stället att informeras om samrådet genom bostadsrättsföreningen respektive fastighetsägaren eller nyttjanderättshavaren.

Att samrådet vid planeringsbesked slopas bör enligt vår bedömning inte medföra en försämrad insyn i planprocessen. Redan i dag ska endast de enskilda som berörs av de frågor som ingripandegrunderna omfattar kallas till ett sådant samråd. Även om antalet begäran om planeringsbesked skulle öka bör förändringen endast ge större tydlighet kring de frågor som planeringsprocessen aktualiserar.

Vårt förslag om nya bestämmelser om plankostnadsavtal innebär att de avtal som ofta i praktiken har tecknats mellan kommun och byggherre, som tidigare inte varit författningsreglerade, får en reglering i plan- och bygglagen. Vi föreslår i huvudsak en reglering som i praktiken redan tillämpas av kommuner och byggherrar. Mot den bakgrunden bedömer vi att den reglering som vi föreslår inte får några större konsekvenser för enskilda i egenskap av grannar eller köpare av planlagda fastigheter eller som sökande av bygglov och därmed också som betalande av eventuell planavgift i efterskott. Vårt förslag om att kostnader som har fördelats i ett plankostnadsavtal inte också ska få tas ut genom en planavgift bör generellt bidra till lägre planavgifter, vilket vi bedömer är positivt för enskilda fastighetsägare.

10.10 Konsekvenser för miljö och klimat

Flera aktörer har pekat ut tillståndprocesser som en nyckelfråga för klimatomställningen. Enligt Klimatpolitiska rådets rekommendationer till regeringen behöver politiken fortsatt utvecklas för att stödja industrins klimatomställning, inte minst genom förbättrade tillståndprocesser.²⁶

Genom våra förslag om en förkortad instansordning och slopade dispensgrunder gör vi bedömningen att processen för olika typer av prövningar både enligt miljöbalken och plan- och bygglagen kan förkortas och därmed minska den totala handläggningstiden för dessa mål och ärenden. Förslaget om ändrad instansordning innebär bl.a. att även mindre ändringar av en verksamhet snabbare kan komma

²⁶ Se Klimatpolitiska rådets rapport 2025 s. 10.

tillstånd när länsstyrelsen inte längre är överprövande instans för kommunala beslut.

Vilka effekter på möjligheten att nå riksdagens miljömål inklusive klimatmålet som våra förslag kan få är svårbedömt. Dock bör en effektivare och kortare process främja investeringsviljan vilket medför att fler miljöförbättrande ändringar kan komma till stånd snabbare och därmed påskynda den industriella klimatomställningen. Många branschföreträdare uppger att de allra flesta investeringar som sker är miljöförbättrande och att ny teknik i samband med uppgraderingar och produktionsökningar i de flesta fall bidrar till att minska utsläppen per producerad enhet.

Förslagen som avser detaljplaneprocessen innebär inte någon förändring av vilka hänsyn som ska tas till miljön vid planläggning. Förslagen bör dock stärka samhällets kapacitet att ta fram detaljplaner genom en viss förkortning i tid av planprocessen vilket bör gynna arbetet med bl.a. klimatanpassningar.

10.11 Konsekvenser för bostadsbyggandet

I många kommuner finns det i dag ett underskott av bostäder. Det gör det svårt för människor att hitta en lämplig bostad och försvårar etableringen på bostadsmarknaden, framför allt för unga, nyanlända och hushåll med låga inkomster. Det minskar också rörligheten på bostadsmarknaden och försvårar matchningen på arbetsmarknaden, vilket i förlängningen leder till lägre sysselsättning och minskad tillväxt. Det finns således ett starkt intresse av att det byggs fler bostäder i Sverige.

Förslagen i detta betänkande bör leda till att tiden från idé till färdigställande kan kortas något. Genom kortare handläggnings-tider kan den kommunala kapaciteten att handlägga detaljplaner öka något, men också bidra till att skapa kortare ledtider i planprocessen. Det kan skapa förutsättningar för fler mindre och medelstora exploatörer att ta en mer aktiv roll vid planläggning för nya bostäder. På sikt kan förslagen leda till att konkurrensen inom byggsektorn ökar, vilket även bör gynna bostadsbyggandet.

Förslagen bör i viss utsträckning stärka samhällets kapacitet att ta fram detaljplaner, i vart fall genom en viss förkortning i tid av planprocessen. Vi bedömer att förslagen sammantaget kan få viss bety-

delse för hur många bostäder som tillkommer på bostadsmarknaden. Förslagen tar vidare – utöver bostadsbyggande – även sikte på detaljplanläggning för andra ändamål, t.ex. för butiker och industriverksamheter.

10.12 Författningsförslagens överensstämmelse med EU-rätten

Hur respektive förslag förhåller sig till EU-rätten redogör vi för i kapitel 3–8. Sammantaget bedömer vi att våra författningsförslag är förenliga med EU-rätten. Våra förslag är inte mer långtgående än vad EU-rätten kräver. Däremot innebär några av förslagen att vi ändrar den svenska regleringen i syfte att den tydligare ska leva upp till de krav som EU-rätten ställer.

10.13 Övriga konsekvenser

10.13.1 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Våra förslag bedöms inte leda till några direkta konsekvenser för sysselsättningen och offentlig service i olika delar av landet. Däremot kan förslagen i allmänhet förväntas leda till kortare handläggningstider och färre överklaganden hos domstolar, samt förtydliganden av detaljplaneprocessen, vilket indirekt har positiva konsekvenser för sysselsättningen inom byggbranschen. Det följer av att våra förslag förväntas leda till en ökad aktivitet i planläggningen för nya bostäder och verksamheter.

10.13.2 Brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Våra förslag bedöms inte leda till några konsekvenser för brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet.

10.13.3 Jämställdheten mellan kvinnor och män

Våra förslag bedöms inte leda till några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

10.13.4 Möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Våra förslag bedöms inte leda till några konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

10.13.5 Personlig integritet

Våra förslag bedöms inte leda till några konsekvenser för den personliga integriteten.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

19 kap.

1 §

Förvaltningsmyndigheterna och kommunerna prövar ärenden enligt vad som är föreskrivet i balken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken.

Kommuners beslut i frågor som rör bildande, ändring eller upphävande av naturreservat, kulturresevat, naturminnen, biotopskyddsområden, djur- och växtskyddsområden, strandskyddsområden eller vattenskyddsområden, utom frågor om ersättning, får överklagas hos länsstyrelsen om inte annat är särskilt föreskrivet. Kommunala nämnders beslut i särskilda fall får överklagas hos *mark- och miljödomstol*, om inte annat är särskilt föreskrivet.

Länsstyrelsens och andra statliga myndigheters beslut i särskilda fall får överklagas hos mark- och miljödomstol enligt 21 kap. 1 § andra stycket. Detsamma gäller beslut av en annan myndighet än regeringen om att bilda, ändra eller upphäva ett biotopskyddsområde.

Paragrafen innehåller bestämmelser om till vilka instanser olika beslut enligt miljöbalken får överklagas.

I *andra stycket* har en ändring gjorts. Ändringen innebär att kommunala nämnders beslut i särskilda fall, som huvudregel, får överklagas hos mark- och miljödomstol i stället för som tidigare till länsstyrelsen. Ändringen är en följd av att länsstyrelsen har slopats i instanskedjan för sådana beslut.

Paragrafen behandlas i avsnitt 3.7.4.

21 kap.

7 §

Om mark- och miljödomstolen finner att en verksamhet eller åtgärd endast kan tillåtas enligt 2 kap. 9 § första stycket eller 10 § eller enligt 7 kap. 29 §, ska mark- och miljödomstolen med eget yttrande överlämna frågan till regeringen för prövning. Detsamma gäller om regeringen ska pröva tillåtligheten enligt 17 kap. 1 § eller om regeringen har förbehållit sig prövningen av tillåtligheten enligt 17 kap. 3 §.

Om mark- och miljödomstolen finner att ett mål hos domstolen rör även ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än sådant som avses i 1 kap. 1 §, ska domstolen med eget yttrande överlämna målet till regeringen för prövning. Detsamma gäller om Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten begär att målet av sådan anledning ska överlämnas till regeringen.

Om mark- och miljödomstolen finner att ett mål hos domstolen avser en fråga som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt och domstolen inte kan avgöra målet utan att pröva frågan, ska domstolen med eget yttrande överlämna målet till regeringen för prövning.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när mark- och miljödomstol ska överlämna fråga eller mål till regeringen för prövning.

I *andra stycket* har en ändring gjorts. Ändringen innebär att styckets tidigare tredje mening har flyttats till ett nytt tredje stycke.

Tredje stycket är nytt. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak tidigare tredje mening i andra stycket. Jämfört med tidigare lydelse har bestämmelsen dock ändrats på så sätt att det för det första tydliggörs att bestämmelsen inte bara avser statliga myndigheters beslut utan också kommunala nämnders beslut. Detta är en följd av den ändrade instansordningen för sådana beslut. För det andra tydliggörs att domstolen inte ska överlämna målet till regeringen för prövning om det inte är aktuellt att pröva sakfrågan. Denna situation kan uppkomma exempelvis om den klagande saknar klagorätt, om beslutet inte är överklagbart eller annan processförutsättning för att pröva frågan i sak saknas. Domstolen ska även avgöra målet slutligt om det är möjligt utan att den eller de frågor som är av betydelse för någon av försvarsmyndigheterna kan läggas till grund för avgörandet.

Paragrafen behandlas i avsnitt 3.7.7.

22 kap.

21 §

Mark- och miljödomstolens dom ska grundas på vad som har förekommit vid syn och annan förhandling inför domstolen och på vad handlingarna innehåller.

Skyldigheten enligt 17 kap. 9 § sjunde stycket rättegångsbalken att underrätta parterna om innehållet i domen ska anses fullgjord genom att domen hålls tillgänglig på den webbplats eller i den lokal som anges i kungörelsen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om mark- och miljödomstolens dom. Paragrafen har ändrats genom att det tidigare andra stycket har upphävts. Upphävandet är en följd av att bestämmelsen i det tidigare andra stycket har flyttats till en ny paragraf, 6 a §, i 3 kap. lagen om mark- och miljödomstolar.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.7.2.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.
2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Punkten 1 föreskriver att lagen träder i kraft den 1 januari 2028.

Av *punkten 2* framgår att äldre bestämmelser fortfarande gäller för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort. Övergångsbestämmelsen bör både avse mål och ärenden samt både processuella och materiella bestämmelser.

Punkterna behandlas i avsnitten 9.2 och 9.3.

11.2 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen

Ändringarna innebär bl.a. att vissa bestämmelser i 5 kap. flyttas till en ny paragraf i samma kapitel. Bakgrunden till detta är dels att få bestämmelserna i kronologisk ordning rent processuellt, dels att förenkla kapitlet genom att minska antalet ”bokstavsparafer”. Tidigare författningskommentarer till sådana bestämmelser som endast flyttats är fortfarande tillämpliga, om inte annat följer av det som sägs här.

1 kap.

4 §

I denna lag avses med

allmän plats: en gata, en väg, en park, ett torg eller ett annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov,

bebygga: att förse ett område med ett eller flera byggnadsverk,

bebyggelse: en samling av byggnadsverk som inte enbart består av andra anläggningar än byggnader,

byggherre: den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten,

byggnad: en varaktig konstruktion som består av tak eller av tak och väggar och som är varaktigt placerad på mark eller helt eller delvis under mark eller är varaktigt placerad på en viss plats i vatten samt är avsedd att vara konstruerad så att människor kan uppehålla sig i den,

byggnadsnämnden: den eller de nämnder som fullgör kommunens uppgifter enligt denna lag,

byggnadsverk: en byggnad eller annan anläggning,

byggprodukt: en produkt som är avsedd att stadigvarande ingå i ett byggnadsverk,

ekonomibyggnad: en byggnad som behövs för jordbruket, skogsbruket, vattenbruket, fisket eller renskötseln,

exploateringsavtal: avtal om genomförande av en detaljplan och om medfinansieringsersättning mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen, dock inte avtal mellan en kommun och staten om utbyggnad av statlig transportinfrastruktur,

fasadändring: en ändring av en byggnad som innebär att byggnaden byter kulör, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial eller att byggnadens yttre karaktärsdrag påverkas på annat sätt,

genomförandetiden: den tid för genomförandet av en detaljplan som ska bestämmas enligt 4 kap. 21–25 §§,

komplementbostadshus: en fristående byggnad som kompletterar ett en- eller tvåbostadshus och är inredd med en självständig bostad,

komplementbyggnad: en fristående byggnad som kompletterar en byggnad och inte är inredd med en självständig bostad,

kvartersmark: mark som enligt en detaljplan inte ska vara allmän plats eller vattenområde,

markanvisning: ett avtal mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst av kommunen ägt markområde för bebyggande,

medfinansieringsersättning: ersättning som en byggherre eller en fastighetsägare i samband med genomförande av en detaljplan åtar sig att betala för en del av en kommuns kostnad för bidrag till byggande av en viss väg eller järnväg som staten eller en region ansvarar för,

miljönämnden: den eller de nämnder som fullgör kommunens uppgifter på miljö- och hälsoskyddsområdet,

nybyggnad: uppförande av en ny byggnad eller flyttning av en tidigare uppförd byggnad till en ny plats,

ombyggnad: ändring av en byggnad som innebär att hela byggnaden eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden påtagligt förnyas,

omgivningsbuller: buller från flygplatser, industriell verksamhet, spårtrafik och vägar,

plankostnadsavtal: ett avtal mellan en kommun och en byggherre eller annan om fördelning av kostnader för åtgärder som behövs för att upprätta eller ändra detaljplaner,

planläggning: arbetet med att ta fram en regionplan, en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser,

sammanhållen bebyggelse: bebyggelse på tomter som gränsar till varandra eller skiljs åt endast av en väg, gata eller parkmark,

studentbostad: en bostad avsedd för studerande på universitet, högskola, annan eftergymnasial utbildning eller vuxenutbildning,

tillbyggnad: ändring av en byggnad som innebär en ökning av byggnadens volym,

tomt: ett område som inte är en allmän plats men som omfattar mark avsedd för en eller flera byggnader och mark som ligger i direkt anslutning till byggnaderna och behövs för att byggnaderna ska kunna användas för avsett ändamål,

underhåll: en eller flera åtgärder som vidtas i syfte att bibehålla eller återställa en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde, och

ändring av en byggnad: en eller flera åtgärder som ändrar en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde.

Paragrafen innehåller definitioner av termer som förekommer i lagen. Paragrafen har ändrats genom att en ny definition har lagts till. Det handlar om en definition av termen plankostnadsavtal. Av definitio-

nen framgår att med termen plankostnadsavtal avses ett avtal mellan en kommun och en byggherre eller annan om fördelning av kostnader för åtgärder som behövs för att upprätta eller ändra detaljplaner. Med annan avses exempelvis en fastighetsägare eller annan som är intresserad av att en plan kommer till stånd. Termen återfinns i 12 kap. 12 och 13 §§.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.7.6.

4 kap.

33 b §

Om en betydande miljöpåverkan inte kan antas enligt det beslut som avses i 5 kap. 11 § tredje stycket, ska skälen för bedömningen i den frågan anges i redovisningen enligt 33 § första stycket 4.

Paragrafen har ändrats som en följd av den nya placeringen av bestämmelserna om bedömningen av en plans betydande miljöpåverkan i 5 kap. plan- och bygglagen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.7.4.

34 §

Om en betydande miljöpåverkan kan antas enligt det beslut som avses i 5 kap. 11 § tredje stycket eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 6 kap. 4 § miljöbalken, ska redovisningen enligt 33 § första stycket 4 i fråga om miljökonsekvenserna ha det innehåll som följer av 6 kap. 11, 12 och 16 §§ miljöbalken.

Redovisningen ska också uppfylla kraven i 6 kap. 35 § 1–7, 36, 37 och 43 §§ miljöbalken och föreskrifter som har meddelats i anslutning till dessa bestämmelser, om genomförandet av detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för att anlägga

1. ett industriområde,
2. ett köpcentrum, en parkeringsanläggning eller något annat stadsbyggnadsprojekt,
3. en skidbacke, skidlift eller linbana med tillhörande anläggningar,
4. en hamn för fritidsbåtar,
5. ett hotellkomplex eller en fritidsby med tillhörande anläggningar, utanför sammanhållen bebyggelse,
6. en campingplats,
7. en nöjespark,
8. en djurpark,

- 9. en spårväg, eller
- 10. en tunnelbana.

Paragrafen har ändrats som en följd av den nya placeringen av bestämmelserna om bedömningen av en plans betydande miljöpåverkan i 5 kap. plan- och bygglagen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.7.4.

5 kap.

6 §

Innan kommunen antar en detaljplan ska kommunen ha tagit fram ett planförslag, *bedömt planens miljöpåverkan*, samrått om förslaget och låtit det granskas enligt 8–10 och 11–37 §§.

För vissa detaljplaner gäller enligt 7 och 7 a §§ även särskilda bestämmelser.

Paragrafen innehåller bestämmelser om de steg kommunen ska vidta i planprocessen innan ett planförslag får antas. Paragrafen har ändrats i *första stycket*. Ändringen innebär att bestämmelsen om vilka steg kommunen ska vidta i planprocessen innan ett planförslag får antas har kompletterats med det steg som avser kommunens bedömning av planens miljöpåverkan. Genom tillägget tydliggörs att detta är ett separat steg skilt från samrådet om planförslaget.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.7.4.

10 §

För att underlätta detaljplanearbetet får kommunen ange planens utgångspunkter och mål i ett särskilt program.

Bestämmelserna om bedömning av planens betydande miljöpåverkan enligt 11 och 11 a §§ samt samråd i 11 b § ska tillämpas i arbetet med att ta fram ett program.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när kommunen får underlätta planarbetet genom att ange planens utgångspunkter och mål i ett särskilt program. Paragrafen har ändrats genom att ett nytt *andra stycke* har lagts till. Bestämmelsen i andra stycket reglerar vilka processuella regler i 5 kap. plan- och bygglagen som gäller för arbetet med programmet. Av bestämmelsen framgår att både kraven om

bedömning av planens betydande miljöpåverkan i 11 och 11 a §§ samt kravet på samråd i 11 b § ska tillämpas. Det senare innebär bl.a. att kommunen ska samråda om programförslaget med den samråds-krets som anges i 11 b § innan programmet antas. Ändringen är inte avsedd att innebära någon förändring i sak jämfört med tidigare reglering.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.7.4.

10 a §

Under arbetet med att ta fram en detaljplan får kommunen begära ett planeringsbesked av länsstyrelsen.

Begäran ska vara skriftlig.

Paragrafen innehåller bestämmelser om planeringsbesked. Paragrafen har ändrats genom att ett nytt stycke har lagts till. En ändring har också gjorts i paragrafens första stycke.

I *första stycket* har en tidigare paragrafhänvisning ersatts av ett besked om att kommunen ska begära planeringsbeskedet av länsstyrelsen. Detta framgick tidigare av 5 kap. 10 f § plan- och bygglagen, men har flyttats till denna paragraf eftersom 5 kap. 10 f § plan- och bygglagen har upphävts.

I *andra stycket* har en bestämmelse om att begäran ska vara skriftlig förts in. Denna bestämmelse fanns tidigare i 5 kap. 10 e § plan- och bygglagen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.7.3.

10 b §

I planeringsbeskedet ska länsstyrelsen, i den utsträckning kommunen begär det, bedöma om en åtgärd som kommunen avser att planera för i en detaljplan har en sådan innebörd som anges i 11 kap. 10 § andra stycket. Ett planeringsbesked får förenas med villkor.

Ett planeringsbesked ska ges inom sex veckor från det att en fullständig begäran kom in till länsstyrelsen, om inte längre tid är nödvändig med hänsyn till ärendets omfattning eller andra särskilda omständigheter.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad länsstyrelsen ska lämna besked om i ett planeringsbesked. Paragrafen innehåller också bestämmelser om när ett planeringsbesked senast ska lämnas. Bestäm-

melserna fanns tidigare i 5 kap. 10 f § andra och tredje styckena plan- och bygglagen. Bestämmelserna har flyttats till denna paragraf som en följd av att bestämmelserna om samråd och kungörelse inför en begäran om planeringsbesked i tidigare 5 kap. 10 b–10 d §§ plan- och bygglagen har upphävts. Till följd av de nya bestämmelserna om när en begäran om planeringsbesked tidigast ska lämnas till länsstyrelsen enligt 5 kap. 10 a § plan- och bygglagen kan situationen att kommunen har lämnat en begäran om planeringsbesked till länsstyrelsen innan undersökningssamrådet har inletts, utgöra en sådan särskild omständighet som kan innebära att den tid som länsstyrelsen har på sig att lämna beskedet får överstiga sex veckor.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.7.3.

Undersökning av betydande miljöpåverkan

11 §

I arbetet med att ta fram ett förslag till detaljplan ska kommunen *undersöka om genomförandet av detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i enlighet med 6 kap. 6 § miljöbalken och föreskrifter som regeringen har meddelat i anslutning till den bestämmelsen. Vid undersökningen, ska kommunen,*

1. identifiera omständigheter som talar för eller emot en betydande miljöpåverkan, och

2. samråda i frågan om betydande miljöpåverkan med de kommuner och länsstyrelser som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda av planen, om kommunen inte redan i identifieringen kommer fram till att en strategisk miljöbedömning ska göras.

Om planen medger ett sådant ianspråktagande som avses i 4 kap. 34 § andra stycket, ska kommunen vid sin bedömning av om genomförandet av planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan dessutom ta hänsyn till det som anges i föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 16 kap. 1 § 2 b.

Kommunen ska efter undersökningen avgöra frågan i ett särskilt beslut på det sätt och med det innehåll som anges i 6 kap. 7 § första och andra styckena miljöbalken.

Kraven enligt första–tredje styckena gäller inte om frågan om betydande miljöpåverkan redan är avgjord i föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 6 kap. 4 § miljöbalken eller om planen omfattas av undantaget i 6 kap. 3 § andra stycket 1 samma balk.

Paragrafen innehåller bestämmelser med krav på kommunen att undersöka om genomförandet av en detaljplan kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Bestämmelserna motsvarar i huvudsak de som tidigare fanns i 5 kap. 11 a § plan- och bygglagen. Bestämmelserna har tidigare lagts i 5 kap. plan- och bygglagen för att processbestämmelserna ska komma i kronologisk ordning i kapitlet.

Samtidigt har inledningen av paragrafens *första stycke* ändrats för att tydliggöra att undersökningen inte ska ske inom ramen för samrådet om planförslaget utan innan detta samråd. På sätt som framgår av 6 kap. 6 § miljöbalken har också förtydligats att kommunen inte behöver ha ett samråd i frågan om betydande miljöpåverkan om kommunen redan i identifieringen har kommit fram till att en strategisk miljöbedömning ska göras.

De föreskrifter som regeringen har meddelat och som avses i *andra stycket* är de som finns i 2 kap. 5 § plan- och byggförordningen, som i sin tur hänvisar till bestämmelser i miljöbedömningsförordningen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.7.3.

11 a §

Om genomförandet av detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska kommunen hålla ett avgränsningssamråd enligt 6 kap. 9 § 1 miljöbalken.

Avgränsningssamrådet ska ske med de kommuner och länsstyrelser som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda av planen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om avgränsningssamråd. Bestämmelserna motsvarar i huvudsak de som tidigare fanns i 5 kap. 11 b § plan- och bygglagen. Paragrafen har dock avgränsats till att endast behandla avgränsningssamrådet. I första stycket har också den tidigare hänvisningen till 6 kap. 9 § miljöbalken förtydligats så att det framgår att det handlar om en tillämpning av första punkten i 6 kap. 9 § miljöbalken.

I stället för en hänvisning till 6 kap. 10 § miljöbalken anges direkt i *andra stycket* vilka kommunen ska samråda med vid avgränsningssamrådet.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.7.4.

*Samråd och kungörelse**11 b §*

När kommunen har beslutat om genomförandet av planen eller ändringen av planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska kommunen samråda om planförslaget med

- 1. länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och de kommuner som berörs,*
- 2. ägaren eller innehavaren av en särskild rätt till en tomt eller fastighet som*
 - a) ligger inom planområdet,*
 - b) gränsar direkt till planområdet, eller*
 - c) skiljs från planområdet endast av en väg eller gata, och,*
- 3. de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget.*

För samråd enligt första stycket 2 och 3 är det tillräckligt att kommunen ger tillfälle till samråd.

Paragrafen innehåller bestämmelser om samrådet om planförslaget. Bestämmelserna återfanns tidigare i 5 kap. 11 § första och tredje styckena plan- och bygglagen. Vid flytten till denna paragraf har tre ändringar gjorts i första stycket. Samtidigt har det tidigare andra stycket upphävts.

I *första stycket* har för det första ingressen till punktuppställningen ändrats. Ändringen innebär att det tydliggörs att samrådet om planförslaget ska ske efter det att kommunen har beslutat i frågan om genomförandet av planen eller ändringen av planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Av 5 kap. 10 § andra stycket plan- och bygglagen framgår att motsvarande krav på samråd gäller för ett planprogram.

För det andra har den tidigare *andra punkten* ändrats. Ändringen innebär att det har tydliggjorts vilka enskilda eller juridiska personer som kommunen bör bedöma som sakägare av planförslaget på ett sådant sätt att samråd alltid ska ske med dem. Avgränsningen av samrådskretsen i denna punkt innebär att samråd alltid ska ske med de som i rättspraxis, som huvudregel, har rätt att överklaga planbeslutet. Detta innebär att samråd alltid ska ske med ägaren eller innehavaren av en särskild rätt till en tomt eller fastighet som ligger inom planområdet, som gränsar direkt till planområdet, eller som skiljs från planområdet endast av en väg eller gata.

I det enskilda fallet kan ytterligare personer vara klagoberättigade. För sådana personer får möjligheten att få information om och lämna synpunkter i ett tidigt skede av processen enligt bl.a. Århuskonven-

tionen anses tillgodosedda genom bestämmelserna om kungörelse av förslaget till plan med möjlighet att lämna synpunkter på detta i 5 kap. 11 c och 11 d §§ plan- och bygglagen.

Det tidigare kravet att också samråda med de kända bostadsrätts-havare, hyresgäster och boende som berörs har slopats. I stället får informationen till bostadsrättshavare skötas av bostadsrättsförening-ens styrelse och informationen till hyresgäster och andra boende skötas av hyresvärden.

För det tredje har den tidigare tredje punkten upphävts. Kom-munen behöver således inte längre samråda om planförslaget med de kända organisationer av hyresgäster som har avtal om förhand-lingsordning för en berörd fastighet eller, om någon förhandlings-ordning inte gäller, som är anslutna till en riksorganisation inom vars verksamhetsområde en berörd fastighet är belägen.

Den tidigare fjärde punkten har fått en ny numrering med anled-ning av att den tidigare tredje punkten har slopats.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.7.5.

16 §

För ett planförslag som avses i 7 a § behöver *undersökningen av om planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan* och samråd enligt 11–15 §§ endast ske om prövningen av det andra ärendet är avslutad och

1. den utredning som finns i det ärendet inte är tillräcklig eller inte längre är aktuell för detaljplaneärendet, eller

2. samråd inte har skett i det andra ärendet med alla dem som ska om-fattas av samråd enligt 11 b §.

I ett fall som avses i första stycket 2 är det tillräckligt att komplettera detaljplaneärendet så att samråd sker med dem som inte omfattades av samrådet i det andra ärendet.

Paragrafens *första stycke* har ändrats i två avseenden. För det första har ingressen till har ändrats för att tydliggöra att paragrafhänvis-ningarna inte bara avser bestämmelser om samråd utan också bestäm-melser om undersökning av planens miljöpåverkan. För det andra har paragrafhänvisningen i andra punkten justerats med anledning av att bestämmelserna om samråd om planförslaget har flyttats från 5 kap. 11 § plan- och bygglagen till 5 kap. 11 b § plan- och bygglagen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.7.4.

18 §

När samrådet enligt 11–17 §§ är klart ska kommunen i en underrättelse informera om sitt planförslag och låta det granskas under en viss tid (granskningstid). Om de som kommunen har samrått med enligt 11 b § har godkänt planförslaget, behöver underrättelse inte lämnas.

Granskningstiden ska vara minst två veckor, men den får göras kortare, om alla berörda är överens om det. För ett sådant planförslag som avses i 7 § första stycket 1 och 2 ska granskningstiden dock vara minst tre veckor och för ett sådant planförslag som avses i 7 § första stycket 3 minst 30 dagar.

Om kommunen när samrådet är klart bedömer att planförslaget är ett sådant som avses i 7 §, ska kommunen dessutom kungöra förslaget på det sätt som anges i 11 d §, om förslaget inte har kungjorts tidigare eller det har ändrats väsentligt. Det som sägs om samrådstid i 11 d § ska då i stället avse granskningstid.

Paragrafen innehåller bestämmelser om granskning av ett planförslag i vissa fall. En paragrafhänvisning har ändrats i paragrafens *första stycke* som en följd av att bestämmelserna om samråd om planförslaget har flyttats från 5 kap. 11 § plan- och bygglagen till 5 kap. 11 b § plan- och bygglagen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.7.4.

20 §

Kommunen ska senast den dag då underrättelsen anslås på kommunens anslagstavla skicka

1. ett meddelande om innehållet i underrättelsen till dem som avses i 11 b § första stycket 2 och 3, och
2. förslaget och den samrådsredogörelse som avses i 17 § till länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och de kommuner som berörs.

Paragrafen har ändrats som en följd av att samrådsbestämmelsen om planförslaget har flyttats från 5 kap. 11 § plan- och bygglagen till 5 kap. 11 b § plan- och bygglagen och bestämmelserna i 5 kap. 11 § plan- och bygglagen har ändrats. Ändringarna innebär att paragrafhänvisningen i *första punkten* har justerats samtidigt som begreppet ”kända sakägare” slopats.

Paragrafen behandlas i avsnitten 8.7.4 och 8.7.5.

21 a §

Om planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska miljökonsekvensbeskrivningen alltid ingå i det planeringsunderlag som avses i 21 § första stycket i enlighet med bestämmelserna i 6 kap. 11 och 12 §§ miljöbalken.

Om planområdet får tas i anspråk för att anlägga sådana verksamheter och åtgärder som avses i 4 kap. 34 § andra stycket ska även bestämmelserna i 6 kap. 35 § 1–7, 36 och 37 §§ miljöbalken tillämpas.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser som tydliggör att om planen är en sådan som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och en miljökonsekvensbeskrivning därför har tagits fram, ska miljökonsekvensbeskrivningen alltid ingå i det planeringsunderlag till detaljplanen som kommunen ska informera om och hålla tillgänglig under granskningstiden enligt 5 kap. 21 § första stycket plan- och bygglagen. Förtydligandet är en följd av de krav som finns i 6 kap. 11 och 12 §§ miljöbalken samt 6 kap. 35 § 1–7, 36 och 37 §§ miljöbalken och som i sin tur följer av krav i SMB- respektive MKB-direktivet.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.7.4.

25 a §

Inför antagandet av en detaljplan som medför en betydande miljöpåverkan ska kommunen se till att planbeskrivningen innehåller en redovisning enligt 6 kap. 16 § miljöbalken.

Om planområdet får tas i anspråk på sådant sätt som avses i 4 kap. 34 § andra stycket ska också en slutlig och samlad bedömning av miljöeffekterna enligt 6 kap. 43 § miljöbalken göras.

Paragrafen, som är ny, tydliggör i första stycket att den redovisning som avses i 6 kap. 16 § miljöbalken behöver finnas i planbeskrivningen inför antagandet av planen. Redovisningen behöver således inte finnas i planbeskrivningen innan dess, exempelvis inför samrådet eller granskningen. Bestämmelsen är endast tillämplig när planen bedöms medföra en betydande miljöpåverkan och en sådan beskrivning av miljöpåverkan därför behövs.

I andra stycket tydliggörs att kommunen också ska göra en slutlig och samlad bedömning av miljöeffekterna enligt 6 kap. 43 § miljöbalken innan planen antas om planområdet får tas i anspråk på sådant

sätt som avses i 4 kap. 34 § andra stycket plan- och bygglagen, exempelvis för industriområde eller köpcentrum.

Med en slutlig och samlad bedömning av miljöeffekterna (en s.k. motiverad slutsats som utgör ett formellt samt obligatoriskt steg i miljötillståndprocessen enligt MKB-direktivet) avses att kommunen ska bedöma om planbeskrivningen uppfyller de formella krav som anges i 6 kap. 35 § miljöbalken samt 16–19 §§ miljöbedömningsförordningen, med beaktande av bilaga 4 till MKB-direktivet. Bedömningen ska även inkludera en bedömning av om beskrivningen har tillräcklig kvalitet och ändamålsenlighet för att möjliggöra en slutlig och samlad prövning av förutsättningarna för att anta planen, samt om den ger ett tillräckligt underlag för att dra slutsatser om planens miljöpåverkan.

Detta medför att det behövs en redogörelse för de angreppssätt och metoder som kommunen har använt vid utarbetandet av planbeskrivningen i denna del, samt en granskning av den information och de underlag som tillhandahållits i beskrivningen och inkommit under samråden. Planbeskrivningen ska innehålla utgångspunkterna för beskrivningen, de betydande effekterna och deras omfattning, föreslagna övervakningsåtgärder, samt åtgärder för att minska påverkan och andra relevanta aspekter (se EU Kommissionen [2017], *Environmental Impact Assessment of Projects. Guidance on the preparation of the Environmental Impact Assessment Report* [Directive 2011/92/EU as amended by 2014/52/EU] s. 78–81).

Avslutningsvis ska det finnas en utförlig motivering av om planbeskrivningen i miljökonsekvensdelen är tillräcklig för att besluta i ärendet, inklusive eventuella invändningar som har framkommit vid myndighetens granskning eller under samrådsprocessen (se prop. 2016/17:200 s. 142, 143, 155 och 156).

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.7.4.

30 §

När detaljplanen har antagits ska kommunen skicka ett meddelande om detta till

1. länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten,
2. de kommuner som är berörda och till regionen om det i länet ska ske planering enligt 7 kap., och
3. dem som anges i 11 b § första stycket 2 och 3 och dem som får överklaga enligt 13 kap. 12 eller 13 § och

a) senast under granskningstiden har lämnat skriftliga synpunkter som inte blivit tillgodosedda, eller

b) har rätt att överklaga beslutet enligt 13 kap. 11 § andra stycket 1.

Meddelandet ska innehålla ett protokollsutdrag med beslutet och upplysningar om vad den som vill överklaga beslutet måste göra.

Kommunen ska till länsstyrelsen skicka det granskningsutlåtande som avses i 23 § tillsammans med meddelandet om att planen har antagits, om kommunen inte redan har skickat utlåtandet enligt 24 §.

Paragrafen har ändrats som en följd av att samrådsbestämmelsen om planförslaget har flyttats från 5 kap. 11 § plan- och bygglagen till 5 kap. 11 b § plan- och bygglagen. Ändringen innebär att paragrafhänvisningen i *första stycket tredje punkten* har justerats.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.7.4.

38 a §

Vid förlängning av genomförandetiden enligt 4 kap. 24 § behöver 18 § första och andra styckena samt 19–25 §§ inte tillämpas. Samråd enligt 11 b § krävs endast med lantmäterimyndigheten och *de som avses i 11 b § första stycket 2* inom det berörda området.

Paragrafen har ändrats som en följd dels av att samrådsbestämmelsen om planförslaget har flyttats från 5 kap. 11 § plan- och bygglagen till 5 kap. 11 b § plan- och bygglagen, dels av att 5 kap. 11 § plan- och bygglagen har ändrats. Ändringarna innebär att paragrafhänvisningen i andra meningen har justerats. Samtidigt har begreppet ”kända sakägare” slopats.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.7.4.

38 c §

Bestämmelserna i 38 b § tillämpas också i fråga om förslag till att upphäva en detaljplanebestämmelse enligt 4 kap. 18 § andra stycket 1 eller 2 eller motsvarande åtgärder enligt äldre bestämmelser behöver samråd enligt 11 b § inte ske med andra kommuner eller sakägare utanför det berörda området.

Paragrafen har ändrats som en följd dels av att samrådsbestämmelsen om planförslaget har flyttats från 5 kap. 11 § plan- och bygglagen till 5 kap. 11 b § plan- och bygglagen, dels av att 5 kap. 11 §

plan- och bygglagen har ändrats. Ändringarna innebär att den avslutande paragrafhänvisningen har justerats. Samtidigt har termen sakägare slopats.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.7.4.

39 §

I fråga om förslag till och beslut om att anta, ändra eller upphäva områdesbestämmelser ska kommunen tillämpa bestämmelserna om förslag till och antagande av en detaljplan i 7 §, 8 § förutom i den del som avser grundkartor, 9, 10 och 11 b §§, 11 c § första stycket, 11 d–15, 17, 18, 19 och 20 §§, 21 § första och andra styckena, 22 och 22 a §§, 23 § första stycket, 24, 25, 27, 29–31 §§, 32 § 1 och 2, 33–35 och 38 §§. Vid tillämpningen ska det som sägs om detaljplan avse områdesbestämmelserna.

Paragrafen har ändrats som en följd av att samrådsbestämmelsen om planförslaget har flyttats från 5 kap. 11 § plan- och bygglagen till 5 kap. 11 b § plan- och bygglagen. Ändringen innebär att den avslutande paragrafhänvisningen har justerats.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.7.4.

11 kap.

10 a §

Om länsstyrelsen har gett ett planeringsbesked enligt 5 kap. 10 b § om att en åtgärd inte har en sådan innebörd som anges i 10 § andra stycket, får överprövning enligt 10 § eller upphävande enligt 11 § inte ske med hänvisning till den fråga som beskedet avser. Om ett planeringsbesked förenats med villkor och villkoret har iakttagits, får inte heller sådan överprövning eller sådant upphävande ske med hänvisning till den fråga som beskedet avser.

Första stycket gäller inte om åtgärden eller förutsättningarna för planeringen har ändrats väsentligt i förhållande till den eller de frågor som planeringsbeskedet avser.

Paragrafens *första stycke* har ändrats som en följd av den ändrade regleringen om planeringsbesked i 5 kap. plan- och bygglagen. Ändringen innebär att paragrafhänvisningen till 5 kap. plan- och bygglagen har justerats.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.7.3.

12 kap.

Plankostnadsavtal

12 §

Kommunen får ingå ett plankostnadsavtal.

Om kommunen avser att ingå ett plankostnadsavtal, ska kommunen anta riktlinjer som anger utgångspunkter och mål för sådana avtal.

Paragrafen är ny.

I första stycket regleras kommunens rätt att ingå ett plankostnadsavtal. Vad som avses med ett plankostnadsavtal framgår av definitionen i 1 kap. 4 § plan- och bygglagen.

Av andra stycket framgår att kommunen behöver anta riktlinjer för plankostnadsavtal om kommunen avser att ingå sådana avtal. I riktlinjerna, som är vägledande, ska kommunen ange utgångspunkter och mål för plankostnadsavtalen. Bestämmelsen ställer krav på generella riktlinjer som inte nödvändigtvis behöver vara kopplade till ett visst avtal eller visst område. Av riktlinjerna bör också grundläggande principer för fördelningen av sådana kostnader som kan uppkomma vid planarbetet framgå. Detta innebär att riktlinjerna på översiktlig nivå bör innehålla en redovisning om under vilka förhållanden som kommunen avser att ingå plankostnadsavtal. Vidare bör de övergripande principerna för vilka åtgärder och kostnader som kommunen vill få täckning för genom ingående av ett plankostnadsavtal och på vilka grunder detta ska ske redovisas. I riktlinjerna bör även redovisas hur kommunen tidsmässigt och formellt avser att bereda frågan om plankostnadsavtal.

Kommunens beslut att anta riktlinjer för plankostnadsavtal kan överklagas enligt bestämmelserna om laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725) (13 kap. 1 § PBL).

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.7.6.

13 §

De kostnader som kommunen i plankostnadsavtalet har fördelat på byggherre eller annan får inte också tas ut genom en planavgift enligt 9 §.

Paragrafen, som är ny, reglerar att sådana kostnader som kommunen genom ett plankostnadsavtal har fördelat på byggherre eller annan inte också får tas ut genom en planavgift. Om kommunen i ett plankostnadsavtal har fördelat hela kostnaden för planarbetet på annan ska således inte en planavgift tas ut i samband med beslut om bygglov inom planområdet. Detta är en följd av den kommunala självkostnadsprincipen. På motsvarande sätt kan det vara lämpligt att det av den kommunala plantaxan framgår med hur mycket planavgiften minskas om kostnaden för planarbetet genom ett plankostnadsavtal delvis har fördelats på annan.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.7.6.

13 kap.

1 §

Följande beslut enligt denna lag får överklagas i den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725):

1. kommunfullmäktiges beslut om översiktsplan,
2. kommunfullmäktiges beslut om planeringsstrategi för översiktsplanering,
3. kommunfullmäktiges beslut om uppdrag åt byggnadsnämnden att anta, ändra eller upphäva detaljplaner eller områdesbestämmelser,
4. kommunfullmäktiges beslut om uppdrag åt byggnadsnämnden att fatta beslut om skyldighet för fastighetsägare att betala kostnader för gator och andra allmänna platser eller att fatta beslut om villkoren för sådan betalning,
5. kommunfullmäktiges eller byggnadsnämndens beslut att inte anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser,
6. kommunfullmäktiges eller byggnadsnämndens beslut om grunderna för skyldighet att betala kostnader för gator och andra allmänna platser och om generella villkor för sådan betalning,
7. kommunfullmäktiges beslut om taxa i ärenden hos byggnadsnämnden,
8. kommunens beslut om riktlinjer för exploateringsavtal *eller plankostnadsavtal*,
9. regionfullmäktiges beslut om regionplan, och
10. regionfullmäktiges beslut om aktualitetsprövning av regionplan.

Paragrafen har ändrats genom att det i *åttonde punkten* har lagts till att det också är möjligt att genom laglighetsprövning överklaga kommunens beslut om riktlinjer för plankostnadsavtal. Ändringen är en följd av införandet av en ny reglering om plankostnadsavtal och krav på kommunala riktlinjer för sådana avtal i 12 kap. 12 § plan- och bygglagen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.7.6.

2 §

Kommunala beslut enligt denna lag får inte överklagas i den del de avser

1. avbrytande av ett planarbete,
2. planbesked enligt 5 kap. 2 §,
3. andra frågor om gatukostnader än de som avses i 1 § 6,
4. förlängd handläggningstid enligt 9 kap. 99 §,
5. behovet av kontrollplan, kontrollansvarig, särskilt sakkunnig, tekniskt samråd eller slutsamråd,
6. ingripandebesked enligt 11 kap. 7 §, eller
7. en fråga som redan är avgjord genom en detaljplan, områdesbestämmelser eller ett förhandsbesked.

Att tvister rörande gatukostnader prövas av mark- och miljödomstol framgår av 15 kap. 10 §.

Beslut enligt 3 kap. 9 § andra stycket eller 5 kap. 11 § tredje stycket om huruvida en betydande miljöpåverkan kan antas får inte överklagas särskilt.

Paragrafens *tredje stycke* har ändrats som en följd av den ändrade placeringen om regleringen om bedömningen av en plans betydande miljöpåverkan i 5 kap. plan- och bygglagen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.7.3.

2 a §

Paragrafen har upphävts som en följd av den nya regleringen om vilka beslut som får överklagas till mark- och miljödomstol i 3 §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 3.7.4.

3 §

Andra kommunala beslut enligt denna lag än de som avses i 1 och 2 §§ får överklagas till *mark- och miljödomstolen*.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka beslut enligt plan- och bygglagen som får överklagas till mark- och miljödomstol. Paragrafen har ändrats som en följd av att länsstyrelsen, bortsett från sådan överprövning som avses i 11 kap. plan- och bygglagen, har slopats i instanskedjan för överprövning av de aktuella besluten enligt plan- och bygglagen. Sådana beslut ska i stället överklagas direkt till mark- och miljödomstol. Eftersom 13 kap. 2 a § plan- och bygglagen har upphävts som en följd av den nya regleringen i denna paragraf har hänvisningen till 2 a § i denna paragraf tagits bort.

Paragrafen behandlas i avsnitt 3.7.4.

5 a §

Länsstyrelsens beslut om planeringsbesked enligt 5 kap. 10 b § får överklagas till regeringen.

Paragrafen har ändrats som en följd av den ändrade regleringen om planeringsbesked i 5 kap. plan- och bygglagen. Ändringen innebär att paragrafhänvisningen till 5 kap. plan- och bygglagen har justerats.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.7.3.

Överlämnande av mål till regeringen

Rubriken, som är ny, har införts för att tydliggöra att det inte finns någon koppling mellan rubriken före 13 kap. 4 § plan- och bygglagen och hur bestämmelsen i 13 kap. 7 § plan- och bygglagen ska tillämpas. Bestämmelsen i 13 kap. 7 § plan- och bygglagen får således också tillämpas på kommunala beslut som överklagats till mark- och miljödomstol.

Rubriken behandlas i avsnitt 3.7.8.

7 §

Om ett ärende som har överklagats hos en mark- och miljödomstol *avser en fråga som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt* och domstolen inte kan avgöra målet utan att pröva frågan, ska domstolen *med eget yttrande* överlämna målet till regeringen för prövning.

Paragrafen reglerar när mark- och miljödomstol ska överlämna ett mål till regeringen för prövning.

Bestämmelsen har ändrats i två avseenden. För det första har kravet på att det ska handla om en fråga som har särskild betydelse för Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt slopats. På motsvarande sätt som vid prövning enligt miljöbalken (21 kap. 7 § MB) ska det i stället räcka att frågan rör de aktuella myndigheterna. På detta sätt undviks att domstolen gör en egen bedömning av betydelsen av frågan för myndigheterna.

För det andra har bestämmelsen ändrats på så sätt att ett nytt krav på yttrande från domstolen ställs i samband med överlämnandet. Detta gäller sedan tidigare i motsvarande situation vid prövning enligt miljöbalken och genom ändringen har de processuella bestämmelserna i frågan om och hur ett överlämnande av målet till regeringen bör ske samordnats. Yttrandet bör innehålla en bedömning i samtliga sakfrågor utom just försvarsfrågan.

Paragrafen har också ändrats språkligt.

Paragrafen behandlas i avsnitt 3.7.7.

8 §

Bestämmelser om vem som får överklaga beslut som avses i 3, 5 och 6 §§ finns i 42 § förvaltningslagen (2017:900).

Paragrafen har ändrats som en följd av att 13 kap. 2 a § plan- och bygglagen har upphävts. Ändringen innebär att paragrafhänvisningen till 13 kap. 2 a § har slopats.

Paragrafen behandlas i avsnitt 3.7.3.

9 §

Enbart det förhållandet att någon har underrättats eller ska ha underrättats enligt denna lag ger inte denne rätt att överklaga beslut som avses i 3, 5 och 6 §§.

Paragrafen har ändrats som en följd av att 13 kap. 2 a § plan- och bygglagen har upphävts. Ändringen innebär att paragrafhänvisningen till 13 kap. 2 a § har slopats.

Paragrafen behandlas i avsnitt 3.7.3.

10 a §

Ett beslut om planeringsbesked enligt 5 kap. 10 b § får överklagas endast av kommunen.

Paragrafen har ändrats som en följd av den ändrade regleringen om planeringsbesked i 5 kap. plan- och bygglagen. Ändringen innebär att paragrafhänvisningen till 5 kap. plan- och bygglagen har justerats.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.7.3.

16 §

Bestämmelser om överklagande av ett beslut som avses i 3, 5, 5 a och 6 §§ finns i 43–46 §§ förvaltningslagen (2017:900).

Tiden för överklagande av ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser räknas dock från den dag då beslutet eller justeringen av protokollet över beslutet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla. När beslutet har fattats av kommunfullmäktige, ska det som enligt 43–46 §§ förvaltningslagen gäller i fråga om den myndighet som har meddelat beslutet i stället gälla kommunstyrelsen.

Tiden för överklagande av ett beslut om lov eller förhandsbesked räknas, för alla som inte ska delges beslutet enligt 9 kap. 108 §, från den dag som infaller en vecka efter att beslutet har kungjorts på kommunens anslagstavla.

Paragrafen innehåller bestämmelser om formerna för ett överklagande av vissa beslut enligt plan- och bygglagen. Paragrafen har ändrats i första och andra styckena.

I *första stycket* har två ändringar gjorts. För det första har stycket ändrats som en följd av att 13 kap. 2 a § plan- och bygglagen har upphävts. Ändringen innebär att paragrafhänvisningen till 13 kap. 2 a §

har slopats. För det andra har hänvisningen till förvaltningslagen justerats genom att den tidigare hänvisningen till 47 § förvaltningslagen har strukits. Skälet för strykningen är att 47 § förvaltningslagen inte är tillämplig vid överprövning av den typ av beslut som avses i paragrafen.

Paragrafen behandlas i avsnitten 3.7.3 och 5.7.3.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Punkten 1 föreskriver att lagen träder i kraft den 1 januari 2028.

Av *punkten 2* framgår att äldre bestämmelser fortfarande gäller för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort. Övergångsbestämmelsen bör både avse mål och ärenden samt både processuella och materiella bestämmelser. Vid prövning inleds ärendet ofta med en ansökan. Vid kommunal planläggning får ärendet anses inlett om det finns ett protokollfört beslut som visar att frågan har väckts. Om sådant beslut saknas bör det krävas att kommunen kan peka på någon konkret åtgärd som har vidtagits av något kommunalt organ i form av utredning, förslag till program eller liknande.

Punkterna behandlas i avsnitten 9.2 och 9.3.

11.3 Förslaget till lag om ändring i lagen om mark- och miljödomstolar

2 kap.

10 §

I ett mål eller ärende som har överklagats till Mark- och miljööverdomstolen ska rätten bestå av minst fyra ledamöter, av vilka minst tre ska vara lagfarna domare. Minst fyra lagfarna domare ska dock alltid delta i rätten, om tre lagfarna domare har ingått i rätten i mark- och miljödomstolen. Om en av de lagfarna domarna får förhinder sedan en huvudförhandling eller

någon annan handläggning har påbörjats, är rätten ändå domför. Fler än fem ledamöter får inte delta. *Om rätten vid handläggningen av ett mål eller ärende som har överklagats till mark- och miljödomstol finner att avgörandet kan få stor principiell betydelse får målet eller, om det är möjligt, en viss fråga i målet dock avgöras med sju lagfarna ledamöter. Behörig att vara rättsens ordförande i ett sådant fall är den som är hovrättspresident eller hovrättslagman.*

Ett tekniskt råd ska alltid ingå i rätten, om det inte är uppenbart obehövligt.

Vid behandling av frågor om prövningstillstånd eller vid prövning av en fråga om avvisning av ett överklagande till Mark- och miljööverdomstolen ska rätten bestå av tre lagfarna domare. Detsamma gäller vid prövning av en ansökan om resning eller återställande av försutten tid eller en klagan över domvilla. Ett tekniskt råd får ingå i rätten i stället för en av de lagfarna domarna. *Ett prövningstillstånd som inte är begränsat enligt 49 kap. 14 a § första stycket rättegångsbalken får meddelas av en lagfaren domare, om frågan är enkel.*

Vid avskrivning efter återkallelse får rätten bestå av en lagfaren domare.

Paragrafen reglerar sammansättningen av rätten vid prövning i Mark- och miljööverdomstolen. Paragrafens första och andra stycke har ändrats.

I *första stycket* har ett tillägg gjorts för att möjliggöra en förstärkt sammansättning av rätten med sju ledamöter om rätten vid handläggningen av ett mål, som ursprungligen har överklagats till mark- och miljödomstol, finner att avgörandet kan få stor principiell betydelse. Med stor principiell betydelse avses dels situationen att en helt ny fråga avgörs, dels situationen att domstolen har för avsikt att frångå inställningen i ett tidigare meddelat vägledande avgörande. Möjligheten gäller både en enskild fråga och målet i sin helhet. Behörig att vara rättsens ordförande vid en sådan förstärkt sammansättning är den som är hovrättspresident eller hovrättslagman. På sätt som i andra mål och ärenden ska ett tekniskt råd alltid ingå i rätten vid förstärkt sammansättning, om det inte är uppenbart obehövligt.

I *andra stycket* har en ny möjlighet att avgöra frågan om prövningstillstånd med en lagfaren domare införts. Möjligheten gäller endast om frågan är enkel och endast om prövningstillståndet inte är begränsat på sätt som framgår enligt 49 kap. 14 a § första stycket rättegångsbalken, dvs prövningstillståndet inte är begränsat till att gälla en viss del av en dom eller ett slutligt beslut, om utgången i den delen inte kan påverka andra delar av det överklagade avgörandet.

Paragrafen behandlas i avsnitten 3.7.9 och 4.7.4.

3 kap.

6 a §

Dom ska meddelas så snart som möjligt med hänsyn till målets art och omständigheterna i övrigt. Om det inte finns synnerliga skäl ska, om huvudförhandling eller sammanträde hållits, domen meddelas inom två månader efter det att förhandlingen eller sammanträdet avslutades.

Paragrafen, som är ny, motsvarar i huvudsak tidigare 22 kap. 21 § andra stycket miljöbalken. Bestämmelsen har flyttats till denna lag för att tillämpningen ska bli densamma oavsett måltyp. Samtidigt har det tydliggjorts att bestämmelsen är tillämplig både i förhållande till ansökningsmål där huvudförhandling hålls och mål som överklagas till mark- och miljödomstol där sammanträde hålls.

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.7.2.

8 §

Vid överklagande till mark- och miljödomstol och Mark- och miljööverdomstolen ska den klagande betala en avgift i mål eller ärende om

1. tillstånd eller anmälan enligt 7, 9 eller 11 kap. miljöbalken eller föreskrifter som är meddelade med stöd av dessa kapitel eller 12 kap. 6 § miljöbalken, eller

2. detaljplan, områdesbestämmelser, lov eller förhandsbesked enligt plan- och bygglagen (2010:900).

Paragrafen, som är ny, innehåller krav på betalning av en avgift vid överklagande av ett beslut eller dom i vissa fall till mark- och miljödomstol och Mark- och miljööverdomstolen. Avgiften ska betalas av den klagande. Vid flera klaganden ska en avgift per person betalas.

Av första punkten framgår att en avgift betalas för överklagande av ett beslut eller en dom i ett ärende eller mål om tillstånd eller anmälan enligt 7, 9 eller 11 kap. miljöbalken eller föreskrifter som är meddelade med stöd av bestämmelser i dessa kapitel eller 12 kap. 6 § miljöbalken. Det innebär exempelvis att de verksamheter och åtgärder som omfattas av bestämmelserna i miljöprövningsförfordningen eller förfordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd omfattas. Detta innebär att en avgift för överklagande ska betalas för t.ex. ett överklagande av en dom eller beslut som följer av en ansökan i enlighet med 21 kap. 1 a § miljöbalken såsom tillstånd till miljöfarlig

verksamhet eller vattenverksamhet men också vid överklagan i fråga om omprövning eller återkallelse av sådana tillstånd. Det omfattar även tillstånd meddelade med stöd av 7 kap. 28 a miljöbalken, men också för ett överklagande av ett tillstånd till exempelvis en avloppsanordning enligt förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Dock omfattas inte frågor om dispens av en överklagandeavgift.

Av *andra punkten* framgår att en avgift för överklagande också ska betalas i mål och ärenden om detaljplan, områdesbestämmelser, lov eller förhandsbesked enligt plan- och bygglagen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.7.3.

9 §

Kravet på att betala en avgift enligt 8 § gäller inte om

- 1. den klagande är en part som företräder det allmänna, eller*
- 2. den klagande har ett ekonomiskt underlag enligt 38 § rättshjälpslagen (1996:1619) som inte överstiger 260 000 kronor.*

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om när en avgift för överklagande inte behöver betalas. Av *första punkten* framgår att en överklagandeavgift inte behöver betalas om den klagande är en part som företräder det allmänna (jfr 6 a § FPL), dvs. en myndighet som agerar i sin myndighetsroll och inte i rollen som fastighetsägare eller verksamhetsutövare.

Av *andra punkten* framgår att en överklagandeavgift inte behöver betalas om det skulle vara oskäligt att ta ut en sådan avgift med hänsyn till att den klagande har ett ekonomiskt underlag enligt 38 § rättshjälpslagen som inte överstiger 260 000 kronor (jfr 6 § rättshjälpslagen). Det är den klagande som behöver visa att förutsättningarna för att inte behöva betala avgiften är uppfyllda. Det kan ske genom att bifoga det ekonomiska underlag som avses i 38 § rättshjälpslagen och föreskrifter som är meddelade med stöd av den paragrafen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.7.3.

10 §

Om avgiften enligt 8 § inte har betalats, ska domstolen förelägga den klagande att inom viss tid betala och upplysa om att målet eller ärendet inte kommer att kunna prövas i sak om föreläggandet inte följs.

Följs inte föreläggandet ska domstolen avvisa överklagandet.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om vad som händer om överklagandeavgiften inte har betalats. Bestämmelserna motsvarar de som finns för ansökningsavgifter i 9 och 10 §§ lagen om domstolsärenden och 42 och 47 kap. rättegångsbalken. Genom bestämmelserna i första och andra stycket är det tydligt att betalningen av överklagandeavgiften är en processförutsättning för att domstolen ska ta upp överklagandet till prövning. I samband med föreläggandet är det lämpligt att domstolen informerar om i vilka situationer en avgift för överklagande inte behöver betalas enligt 9 §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.7.3.

11 §

Avgiften enligt 8 § ska återbetalas fullt ut om den klagande får helt bifall till överklagandet. Avgiften ska återbetalas till hälften om den klagande får delvis bifall till överklagandet.

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om rätt till återbetalning av en överklagandeavgift om den klagande får helt eller delvis bifall till överklagandet. Bestämmelsen gäller även i de fall den klagande får helt eller delvis bifall först i högre instans. Om överinstansen ändrar en dom eller beslut till den klagandes fördel bör det således även påverka avgiften som den klagande betalade i underinstansen. I sådana fall ska även den avgift som betalades vid överklagandet till underinstansen återbetalas. En förutsättning för detta är dock att yrkandena i under- och överinstansen rör samma del av saken. Överinstansen bör pröva frågan om återbetalning av avgiften i underinstansen ex officio.

Avgiften ska återbetalas fullt ut om den klagande får helt bifall till överklagandet och till hälften om den klagande får delvis bifall till överklagandet.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.7.3.

12 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om till vilket belopp den avgift som avses i 8 § ska uppgå samt när och hur avgiften ska betalas till domstolen.

Paragrafen, som är ny, innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om dels storleken på överklagandeavgiften, dels när och hur avgiften ska betalas till domstolen. Sådana föreskrifter finns i förordningen om avgifter vid de allmänna domstolarna.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.7.3.

5 kap.

5 §

Mark- och miljödomstolens domar och beslut i mål som har överklagats till mark- och miljödomstol och som avser avvisning av överklagande som kommit in för sent får inte överklagas.

Domar och beslut av Mark- och miljööverdomstolen i mål som har överklagats till mark- och miljödomstol får inte överklagas. Mark- och miljööverdomstolen får dock tillåta att en dom eller ett beslut i annat mål än mål enligt miljöbalken eller plan- och bygglagen överklagas till Högsta domstolen, om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av Högsta domstolen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka av mark- och miljödomstolarnas och Mark- och miljööverdomstolens domar och beslut som inte får överklagas. Paragrafen har ändrats i två avseenden.

För det första har ett nytt *första stycke* införts. Av det nya stycket framgår vilka av mark- och miljödomstolens beslut som inte får överklagas. Det handlar om sådana mål där underinstansen har avvisat ett överklagande efter en rättidsprövning. Mark- och miljödomstolens överprövning av ett sådant avvisningsbeslut får inte i sin tur överklagas till Mark- och miljööverdomstolen. Fullföljdsförbudet gäller i förhållande till alla beslutstyper som mark- och miljödomstol har att överpröva, dvs. beslut enligt exempelvis miljöbalken och plan- och bygglagen. Att ett motsvarande fullföljdsförbud även gäller vid prövning enligt fastighetsbildningslagen framgår sedan tidigare av 17 kap. 2 § fastighetsbildningslagen.

Andra stycket har ändrats genom att det lagts till att ventilen för överklagande till Högsta domstolen inte längre gäller för mål enligt plan- och bygglagen.

Paragrafen behandlas i avsnitten 3.7.3 och 3.7.6.

6 §

I mål enligt miljöbalken och plan- och bygglagen som har överklagats till mark- och miljödomstol får prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen meddelas om

1. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av Mark- och miljööverdomstolen, eller

2. det annars finns synnerliga skäl för att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd meddelas i ett av två eller flera likartade mål, får prövningstillstånd meddelas även i övriga mål.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om när prövningstillstånd får meddelas i Mark- och miljööverdomstolen i mål enligt miljöbalken och plan- och bygglagen som har överklagats till mark- och miljödomstol. Eftersom Mark- och miljööverdomstolen är sista instans och därmed prejudikatinstans i dessa måltyper har grunderna för prövningstillstånd begränsats på motsvarande sätt som gäller för andra prejudikatinstanter.

Första stycket innehåller grunderna för prövningstillstånd för prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen. Grunderna bör tillämpas på samma sätt som dessa grunder tillämpas enligt rättegångsbalken. Bestämmelsen om dispens är fakultativ.

Den första dispensgrunden i *punkten 1* gäller prejudikatfrågor (prejudikatdispens). Prejudikatdispens bör kunna meddelas främst om tidigare prejudikat saknas i en viss fråga. Det finns även situationer där en rad avgöranden av Mark- och miljööverdomstolen behövs för att klargöra rättsläget. Prejudikatdispens bör även kunna meddelas om mark- och miljödomstolens avgörande avviker från lagtolkning eller rättstillämpning som tidigare har kommit till uttryck eller om rättspraxis är spretig. Ett enstaka avvikande avgörande bör dock inte vara skäl för prejudikatdispens. Motsvarande dispensgrund finns för Migrationsöverdomstolen i 16 kap. 12 § 1 utlänningslagen, för Högsta domstolen i 54 kap. 10 § första stycket 1 rättegångsbalken och för Högsta förvaltningsdomstolen i 36 § första stycket 1 förvaltningsprocesslagen.

Den andra dispensgrunden i *punkten 2* avser situationer där det finns synnerliga skäl att pröva ett överklagande (extraordinär dispens). Med synnerliga skäl avses grund för resning, då domvilla förekommit eller att målets utgång i mark- och miljödomstolen uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag. Med grovt förbiseende eller grovt misstag avses både sakfrågan och processuella frågor. I kravet på att felaktigheten ska vara grov ligger att den i väsentlig grad ska ha påverkat utgången i målet. En grund för resning kan vara att det har tillkommit nya omständigheter eller ny bevisning. För att prövningstillstånd ska kunna meddelas i dessa situationer krävs dock att det till följd av dessa nya omständigheter eller bevis finns synnerliga skäl för en prövning i Mark- och miljööverdomstolen. Motsvarande dispensgrund finns i 16 kap. 12 § 2 utlänningslagen. Även om motsvarande dispensgrund i bestämmelserna för Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen har utformats lite annorlunda med en inbyggd exemplifiering av i vilka situationer den bör tillämpas (jfr 54 kap. 10 § RB och 36 § första stycket 2 FPL), är avsikten att tillämpningen av dispensgrunden vid Mark- och miljööverdomstolen ska vara densamma som vid dessa domstolar.

Andra stycket avser det fallet att prövningstillstånd meddelas i ett av två eller flera likartade mål. Mark- och miljööverdomstolen får i sådana fall meddela prövningstillstånd i övriga mål, s.k. hängdispens eller följd-pt. En motsvarande bestämmelse finns för Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen, men inte för Migrationsöverdomstolen (54 kap. 10 § andra stycket RB och 36 a § FPL). Bestämmelsen är motiverad av rättviseskäl. Även om prejudikatintresset kan bli tillgodosett genom prövningen av ett mål kan det vara tillfälligheter som avgör vilket mål som tas upp. Det bör därför vara möjligt att, utifrån kravet på likabehandling, meddela prövningstillstånd i flera mål av samma typ när prövningstillstånd har meddelats i ett av flera mål med samma prejudikatfråga.

Paragrafen behandlas i avsnitt 4.6.3.

7 §

Prövningstillstånd får begränsas till att gälla en viss fråga i målet, vars prövning är av vikt för ledning av rättstillämpningen (prejudikatfråga) eller en viss del av målet.

Ett prövningstillstånd som meddelas utan en sådan begränsning som avses i första stycket gäller

1. domen eller det slutliga beslutet i den utsträckning parten har överklagat avgörandet,

2. överklagade beslut som har tagits in i domen eller det slutliga beslutet och som inte angår ett ombud, ett vittne, en sakkunnig eller någon annan som inte var part eller intervenient i mark- och miljödomstolen, och

3. överklagade beslut som får överklagas endast i samband med att domen eller det slutliga beslutet överklagas.

Meddelas inte prövningstillstånd ska mark- och miljödomstolens avgörande stå fast. En upplysning om detta ska tas in i Mark- och miljööverdomstolens beslut.

Paragrafen, som är ny, reglerar möjligheten att begränsa prövningstillståndet till viss fråga eller viss del av målet.

Av *första stycket* framgår att möjligheten att begränsa prövningstillståndet till viss fråga eller viss del av målet som endast avser prejudikatfråga. En motsvarande bestämmelse finns för Migrationsöverdomstolen i 16 kap. 12 a § första stycket utlänningslagen, för Högsta domstolen i 54 kap. 11 § första stycket första meningen rättegångsbalken och för Högsta förvaltningsdomstolen i 36 a § förvaltningsprocesslagen.

Av *andra stycket* framgår prövningens ram avseende ett meddelat prövningstillstånd som inte är partiellt. En motsvarande bestämmelse finns för hovrätten i 49 kap. 14 a § andra stycket rättegångsbalken och för Högsta domstolen i 54 kap. 11 § rättegångsbalken.

Av *tredje stycket* framgår att underinstansens avgörande står fast om prövningstillstånd inte meddelas. Mark- och miljööverdomstolens beslut ska, om prövningstillstånd inte meddelas, innehålla en upplysning om att mark- och miljödomstolens avgörande står fast. En motsvarande bestämmelse finns för Migrationsöverdomstolen i 16 kap. 12 a § tredje stycket utlänningslagen, för Högsta domstolen i 54 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken och för Högsta förvaltningsdomstolen i 36 a § tredje stycket förvaltningsprocesslagen.

Övervägandena finns i avsnitt 4.6.3.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.
2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Punkten 1 föreskriver att lagen träder i kraft den 1 januari 2028.

Av *punkten 2* framgår att äldre bestämmelser fortfarande gäller för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort. Övergångsbestämmelsen bör både avse mål och ärenden samt både processuella och materiella bestämmelser.

Punkterna behandlas i avsnitten 9.2 och 9.3.

11.4 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1987:452) om avgifter vid de allmänna domstolarna

1 §

Denna förordning gäller avgifter för ansökningar (ansökningsavgifter) och för kungörande i konkursärenden och ärenden om företagsrekonstruktion (kungörandeavgifter) vid allmän domstol, *samt avgifter för överklagande (överklagandeavgifter) till mark- och miljödomstol enligt 3 kap. lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar*. Den gäller också avgifter för mål och ärenden som har överlämnats till allmän domstol från Kronofogdemyndigheten, Patent- och registreringsverket eller en registreringsmyndighet för företagsnamn (tilläggsavgifter).

Avgiften ska tas ut av domstolen och betalas till staten i de mål och ärenden och med de belopp som anges i en särskild avgiftslista (Bilaga).

I förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken finns särskilda bestämmelser om avgifter för mark- och miljödomstolarnas verksamhet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillämpningsområdet för förordningen.

I *första stycket* har ett tillägg gjorts. Tillägget innebär att det tydliggörs att förordningens tillämpningsområde har utökats till att även avse avgifter för överklagande enligt 3 kap. lagen om mark- och miljö-

domstolar. Bestämmelserna om avgifter finns i 3 kap. 8–11 §§ lagen om mark- och miljödomstolar.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.7.3.

4 b §

En överklagandeavgift ska i vissa fall betalas när ett beslut överklagas till mark- och miljödomstol eller en dom överklagas till Mark- och miljööverdomstolen.

Bestämmelser om avvisning på grund av att överklagandeavgiften inte har betalats finns i 3 kap. 10 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar.

Paragrafen är ny. *Första stycket* innehåller bestämmelser om när en överklagandeavgift ska betalas till mark- och miljödomstol och Mark- och miljööverdomstolen.

I *andra stycket* finns en upplysning om att det i 3 kap. 10 § lagen om mark- och miljödomstolar finns bestämmelser om avvisning av överklagandet om avgiften inte har betalats.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.7.3.

5 §

Ansökningsavgiften, tilläggsavgiften *eller överklagandeavgiften* ska betalas tillbaka om rättshjälp enligt rättshjälpslagen (1996:1619) har beviljats den part som har betalat avgiften.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när en avgift ska betalas tillbaka eftersom den part som har betalat avgiften har beviljats rättshjälp enligt rättshjälpslagen. Bestämmelsen ändras på så sätt att det även anges att överklagandeavgiften i mål och ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen kan komma att behöva återbetalas om rättshjälp skulle beviljas till den klagande. För att en klagande ska beviljas rättshjälp behöver förutsättningarna som anges i rättshjälpslagen vara uppfyllda. När det gäller överklagande av förvaltningsmyndigheters beslut framgår det av Sveriges domstolar att många ansökningar får avslag med hänvisning till myndigheternas utredningsskyldighet och att behovet av ett rättshjälpsbiträde därmed oftast inte finns.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.7.3.

Bilagan

Bilagan innehåller en avgiftslista avseende ansökningsavgifter, tilläggsavgifter och kungörandeavgifter. Avgiften anges i belopp per mål- eller ärendetyp.

Ändringen innebär att en ny avgiftskategori har lagts till avslutningsvis. Den nya kategorin avser överklagandeavgifter. Av bilagan framgår till vilket belopp överklagandeavgiften ska uppgå för de måltyper i mark- och miljödomstol respektive Mark- och miljööverdomstolen som den klagande ska betala en sådan avgift för.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Punkten 1 föreskriver att förordningen träder i kraft den 1 januari 2028.

Av *punkten 2* framgår att äldre bestämmelser fortfarande gäller för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort. Övergångsbestämmelsen bör både avse mål och ärenden samt både processuella och materiella bestämmelser.

Punkterna behandlas i avsnitten 9.2 och 9.3.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av experten Magnus Ahlstrand

Bakgrund

Utredningen lämnar bland annat ett förslag om att ändra instansordningen för överklagade ärenden enligt plan- och bygglagen (PBL) och Miljöbalken (MB).

Förslagets bärande del är att förkorta instanskedjan från i dag fem instanser till totalt tre. Dagens instanser är Kommun – Länsstyrelse – MMD – MÖD – HD. De instanser som föreslås tas bort är Länsstyrelsen samt Högsta domstolen. Syftet med åtgärden är i första hand att spara tid i överklagandekedjan. Den största förändringen gäller Länsstyrelsen som med remissförslaget tas bort som överklagandeinstans och dessa ärenden ska gå direkt till och handläggas i Mark- och miljödomstol.

Jag ställer mig negativ till förslaget att ändra instansordningen, på flera grunder som utvecklas nedan, och konstaterar att det är mycket tveksamt om förslaget innebär någon tidsbesparing, att det leder till kostnadsökningar och att det regionala perspektivet inte beaktas. Vidare är de konsekvenser och följdverkningar som förslaget i en vidare bemärkelse innebär för Länsstyrelserna mycket summariskt redovisade i utredningsmaterialet.

Tidsbesparing

Enligt utredningen ska en förkortad instanskedja spara 3–5 månader totalt i en överklagandeprocess. Trots omfattande bakgrundsmaterial och resonemang lyckas inte utredningen på något trovärdigt sätt visa att så är fallet. Förslaget innebär att mark- och miljödomstolarna ska bli första överklagandeinstans. Det innebär i praktiken att det

arbete som i dag görs på 21 Länsstyrelser ska utföras på de 5 Mark- och Miljödomstolarna. Det formaliaarbete som Länsstyrelserna i dag utför med att sammanställa, rättidspröva, klagorättspröva, begära kompletteringar och lagrumshänvisa mm faller med förslaget på domstolarna att utföra. Då överklaganden ofta har olika kvalitet när de inkommer så förkortar Länsstyrelsernas genom detta arbete processen i högre instanser. I utredningen framförs inte heller någon kritik i sak mot Länsstyrelsernas sätt att hantera uppgiften i dag och nära 90 procent av Länsstyrelsernas beslut håller vid överklagande till mark- och miljödomstol.

Den enda jämförbara förändring av instanskedjan som genomförts tidigare är överflyttningen av överklagade detaljplaner från Länsstyrelsen till Mark- och Miljödomstolarna 2016. Syftet var även då att korta instanskedjan för att spara tid. Den förväntade effekten uteblev dock helt. Det är svårt att beräkna tidsåtgång och många parametrar att ta hänsyn till men det finns analyser som till och med visar på en längre tidsåtgång efter förändringen. I den granskning av Länsstyrelsernas arbete med överklagade ärenden som Riksrevisionen nyligen tagit beslut om att genomföra konstateras i syftet med granskningen att instansordningsreformen 2016 inte gav den förväntade tidsvinsten utan tvärtom ledde till längre ledtider. Det finns med andra ord ingen konkret erfarenhet att luta sig emot att en förkortning av instanskedjan i överklagandeärenden per automatik leder till kortare ledtider.

Ekonomiska frågor

Om utredningens förslag genomförs får det ekonomiska konsekvenser för berörda myndigheter. Vid ett borttagande av Länsstyrelsen som överklagandeinstans beräknas mellan 47–80 miljoner kronor tas bort då arbetsuppgiften för Länsstyrelsen totalt minskar i omfattning. Mark- och miljödomstolarna föreslås däremot tillföras mellan 100–150 miljoner kronor. Det innebär att föreslagen förändring ger en permanent kostnadsökning jämfört med i dag för att hantera överklagandeärendena enligt MB och PBL. Även om man kalkylerar in utredningens förslag om överklagandeavgifter så kommer det arbete som i dag utförs av Länsstyrelserna utföras av en annan myndighet till en betydligt högre kostnad.

Länsstyrelsernas kompetensförsörjning

Av utredningen framgår att 60–100 juristtjänster beräknas försvinna på Länsstyrelserna om förslaget genomförs. Det är en mycket stor reduktion som kommer att ske om förslaget genomförs. Det kan vid vissa länsstyrelser innebära mer än en halvering av personalstyrkan då de aktuella ärendegrupperna är en mycket stor del av Länsstyrelsens uppdrag som kräver juristkompetens. Vid mindre länsstyrelser, i praktiken alla utom de tre storstadslänen, arbetar många jurister med många olika arbetsuppgifter. Det är inte möjligt att reducera denna personalstyrka utan att samtidigt förlora kompetens inom andra sektorer och lagstiftningsområden. Risker är uppenbara att Länsstyrelserna får en så smal bas inom det juridiska området att förmågan att utföra kvarvarande uppgifter som kräver juridisk kompetens försvåras.

Ett område som jag särskilt vill lyfta fram är Länsstyrelsens roller som beredskapsmyndighet och inom totalförsvaret, en uppgift som snabbt har växt i omfattning och som kräver breda kunskaper inom en mängd juridiska områden för att kunna möta behovet. Länsstyrelsens förmåga att på ett bra sätt kunna utföra sina uppdrag inom denna sektor försvåras och försvagas då tillgången på bred juridisk kompetens riskerar att minska som en konsekvens av förslaget.

Länsstyrelserna har vidare uppdrag inom en mängd sektorer där juristkompetens är nödvändig som t.ex. djurskyddsfrågor, livsmedelstillsyn, strandskydd samhällsplanering, valarbete för att bara nämna några. Hur man på de olika Länsstyrelserna arbetar med de dessa frågor varierar men risken är uppenbar att kompetens inom flera av dessa områden riskerar att gå förlorad när basen för den juridiska verksamheten vid Länsstyrelsen kraftigt reduceras som en följd av utredningens förslag.

Regionala perspektivet

Regeringen betonar i instruktion och regleringsbrev att Länsstyrelserna ska vara en stark regional aktör. Förslaget går stick i stäv med denna ambition. Länsstyrelserna har en bred och djup kunskap om sina respektive län och med en flytt av den aktuella ärendegruppen utnyttjas inte detta. Mark- och miljödomstolarna kan, av naturliga skäl, inte ha denna kännedom. Möjligheten att göra syn på plats i ett

specifikt ärende försvåras om ärendena flyttas till Mark- och miljödomstol på grund av den betydligt större geografi som ska hanteras.

Länsstyrelserna har vidare ett uppdrag att bedriva tillsynsvägledning gentemot kommunernas byggnadsnämnder. Hur detta uppdrag utförs kan variera mellan Länsstyrelserna men vanligtvis kräver det juristkompetens inom PBL-området. Länsstyrelserna bedriver dessutom rådgivning och stöd till kommunerna vilket är viktigt då många, främst små kommuner, har en begränsad juridisk resurs. Denna verksamhet riskerar att påverkas negativt med utredningens förslag som innebär att Länsstyrelsernas juristkompetens inom plan- och byggområdet kraftigt reduceras.

Kommittédirektiv 2023:78

Förenklade och förkortade tillståndprocesser enligt miljöbalken

Beslut vid regeringssammanträde den 8 juni 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över och lämna förslag på hur tillståndsprövningen enligt miljöbalken kan förenklas och förkortas genom att göra prövningen mer flexibel, effektiv och förutsebar. Det ska göras i syfte att säkra näringslivets konkurrenskraft, öka investeringsviljan och främja en effektiv industriell klimatomställning, vilket bidrar till att klimat- och miljömålen kan nås.

Utredaren ska bl.a.

- utreda hur det svenska regelverket kan förändras i syfte att Sverige inte ska ställa högre eller överlappande krav i förhållande till vad de relevanta EU-regelverken kräver, särskilt i fråga om processuella krav och i fråga om möjligheten att nyttja de undantag från ordinarie krav som finns,
- utreda om tillståndsprövningen enligt miljöbalken bör delas upp på andra sätt än i dag,
- utreda och ta fram förslag på hur förutsebarheten kan öka i tillståndsprövsprocessen, genom bl.a. tydligare regler för innehållet i ansökan och hur prövningen ska avgränsas, och
- ämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2024.

Miljöprocesserna behöver effektiviseras

För att Sverige ska kunna möta klimatomställningens utmaningar och säkra näringslivets konkurrenskraft krävs snabba och förutsebara tillståndprocesser. Det ska vara enkelt att starta och driva verksamheter med stor samhällsnytta. Miljötillståndprocesserna behöver förenklas och förkortas genom att göra prövningen mer flexibel, effektiv och förutsebar. Näringslivets konkurrenskraft, svensk industriproduktion och svensk export av klimativänliga produkter och teknik behöver stärkas. Det bidrar till att främja en grön omställning, att miljö- och klimatmålen kan nås samt till att öka exportens klimatnytta.

Miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999. Sammantaget var syftet med miljöbalken att skapa en samordnad, skärpt och breddad miljölagstiftning för en hållbar utveckling. En skärpt och breddad lagstiftning bedömdes behövas för att skapa ett ekologiskt hållbart industrisamhälle och social och ekonomisk utveckling i förening med ett effektivt skydd för miljön (prop. 1997/98:45).

Tillståndsprövningen av miljöfarliga verksamheter spelar en viktig roll för att kunna bedöma för vilka ändamål mark- och vattenområden bör användas och för att motverka negativ påverkan på hälsa och miljö. Under de drygt två decennier som miljöbalken har varit i bruk har dock omvärlden förändrats. Klimatomställningen innebär att Sverige kommer att behöva ny teknik och ny infrastruktur. Elektrifieringen av industrin och av transportsektorn, som behöver genomföras för att ersätta fossila bränslen, ger en kraftigt ökad efterfrågan på elektricitet. Omställningen måste gå snabbt och kräver stora investeringar, vilket innebär ett högt risktagande för exploatörer och investerare. Det är viktigt att miljölagstiftningen inte hindrar eller försvårar produktiv och långsiktigt hållbar verksamhet eller investeringar i teknisk utveckling. Otillräckliga, långa och ineffektiva prövningar kan leda till att investeringar och förändringar i verksamheter blir dyrare än planerat, och att arbetet med den gröna omställningen för att nå de klimatpolitiska målen försenas.

Regeringen anser att miljöbalken behöver anpassas till de förändrade utmaningar som industrin och verksamhetsutövare står inför när det gäller att skyndsamt möta det ökade energibehovet och ökade krav på klimat- och miljöanpassningar samtidigt som det

säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde förändrats och en uppbyggnad av totalförsvaret pågår. Behovet av att verksamheter i Sverige kan utvecklas med modern miljöteknik måste kunna tillgodoses även om fler och större områden omfattas av bevarandeskydd.

Det finns ett behov av att ta ett större grepp om frågan om miljöprövning än vad som hittills har gjorts och vidta fler åtgärder i syfte att effektivisera prövningen så att Sverige kan möta klimatomställningens utmaningar och säkra näringslivets konkurrenskraft. Det är viktigt att miljötillståndprocesser är optimerade för att göra Sverige mer attraktivt för investeringar i näringslivet och möta behovet av grön omställning.

Uppdraget att nyttja befintlig flexibilitet i EU-regelverken för att öka förutsebarheten och minska tidsåtgången i miljötillståndprocessen

Ambitionen om ett starkt miljöskydd inom EU har resulterat i regelverk om vattenkvalitet, skydd av arter och deras livsmiljöer, utsläppsbegränsningar m.m. Syftet med en gemensam reglering i unionen är att säkerställa ett högt miljöskydd och fri rörlighet för varor och tjänster.

För att Sverige ska kunna möta klimatomställningens utmaningar och säkra näringslivets konkurrenskraft bör befintlig flexibilitet i EU-regelverken nyttjas för att öka förutsebarheten och minska tidsåtgången i miljötillståndprocessen. Det kan t.ex. finnas krav på tillståndsprövning och miljöbedömning i det svenska regelverket i större utsträckning än vad EU-rätten kräver och där det inte av nationella skäl är särskilt motiverat med striktare krav. En fråga är därför om miljöprövningsförordningen (2013:251) och miljöbedömningsförordningen (2017:966) ställer strängare krav än EU-regelverkens minimikrav på vilka verksamheter och åtgärder som ska omfattas av krav på specifik miljöbedömning och tillstånd respektive vilka som kan hanteras med anmälan, registrering, eller enbart genom tillsyn. Ett krav på registrering hos tillsynsmyndigheten kan potentiellt införas som en ny kategori under nivån för anmälan i den svenska lagstiftningen för att tillgodose EU-regelverkens minimikrav för t.ex. jordbruksverksamheter. En annan fråga är om de generella föreskrifter som i dag finns i t.ex. industri-

utsläppsförordningen (2013:250) kan utökas så att generellt bindande regler kan ersätta prövningen i enskilda fall i flera frågor. Genom att minska det tillståndspliktiga området kan prövningsmyndigheterna fokusera på de verksamheter och åtgärder som innebär störst miljöpåverkan.

För de verksamheter och åtgärder som ska tillståndsprövas och miljöbedömas och som dessutom omfattas av krav på gränsöverskridande samråd enligt 6 kap. 33 och 34 §§ miljöbalken behöver ett sådant samråd ske så effektivt och förutsebart som möjligt. Bestämmelserna om gränsöverskridande samråd genomför kraven om sådana samråd i MKB-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt) och i konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang, den s.k. Esbokonventionen. En förutsättning för ett effektivt gränsöverskridande samråd för specifika miljöbedömningar och för att prövningsmyndigheten ska kunna göra en allsidig bedömning av miljöeffekterna är att den inlämnade miljökonsekvensbeskrivningen belyser de betydande gränsöverskridande miljöeffekterna på det sätt som krävs. Det är samtidigt viktigt att samrådet med andra länder fungerar på ett sätt som inte försenar tillståndsprövningen. Det är därför viktigt att ramarna för samrådet är tydligt reglerade och förutsebara. Målet måste vara att samrådet med andra länder ska utgöra en naturlig del av den ordinarie tillståndsprövsprocessen. Regelverket bör i så stor utsträckning som möjligt bidra med tydlighet och förutsebarhet.

Det behövs även en bred inventering av de övriga minimikrav som EU-rätten ställer avseende miljöprövning och en undersökning av hur kraven förhåller sig till det svenska genomförandet. Utifrån resultatet kan en bedömning av möjligheterna att förenkla och effektivisera tillståndsprövningen i miljöbalken göras. Det kan t.ex. handla om hur berörda aktörer, myndigheter och regeringen, agerar under eller inför en prövningsprocess. Ytterligare exempel är skillnaden mellan bästa möjliga teknik i miljöbalken och bästa tillgängliga teknik som används i Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar), nedan benämnt IED. Det kan även handla om skillnaden mellan IED, där endast väsentliga ändringar av anläggningens art

eller funktion eller en utvidgning av anläggningen är tillståndspliktiga, och den svenska tillämpningen där även andra ändringar kan vara tillståndspliktiga. Sverige bör använda sig av de möjligheter till undantag och dispens som EU-rättsakterna ger möjlighet till.

När miljöbalken trädde i kraft 1 januari 1999 ersatte den flera andra lagar på miljöområdet, bl.a. naturvårdslagen (1964:822), miljöskyddslagen (1969:387) och lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. Sedan dess har EU-direktiv och internationella konventioner på miljöområdet genomförts i svensk rätt framför allt genom miljöbalken. Detta har i vissa fall lett till att det finns en rad olika regler med liknande syften, såsom olika former av bevarandeskydd, vilket kan leda till en komplex rättstillämpning. Det svenska genomförandet av EU-regelverken bör vara tydligt och inte regleras på olika eller överlappande sätt. Det kan också finnas möjligheter att förändra den svenska tillämpningen av bestämmelser med ursprung i EU-regelverken för att bidra till mer förutsebara och snabbare tillståndprocesser.

Vid en analys av hur det svenska genomförandet förhåller sig till EU-regelverken på miljöområdet bör fokus ligga på MKB-direktivet och IED. En analys behövs även av andra relevanta EU-rättsakter för att bidra till att genomförandet och tillämpningen blir mer förutsägbara och effektiva än i dag. Det gäller t.ex. naturvårdsdirektiven (rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter och Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar) och ramdirektivet för vatten (Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område). Det finns även behov av att ta hänsyn till pågående processer inom EU.

Utredaren ska därför

- utreda vilka ändringar i regelverket avseende miljöbedömningar och samråd, inklusive frågor om vägledning, samrådskretsens omfattning, formen för samrådet samt delgivning, som kan göras för att effektivisera och tydliggöra det svenska genomförandet av MKB-direktivet och därigenom tillståndprocessen,

- utreda hur det svenska regelverket bör ändras för att åstadkomma en tydligare och mer förutsebar tillämpning av kraven i Esbokonventionen,
- utreda möjligheterna att använda mer generella föreskrifter i stället för prövning i det enskilda fallet,
- genomföra en bred och allsidig genomlysning av gränsdragningen mellan tillstånd och anmälan samt mellan anmälan och verksamheter som varken kräver tillstånd eller anmälan, eller en ny möjlig kategori, registrering, med syftet att inom ramen för vad EU-rätten kräver begränsa antalet verksamheter och åtgärder som kräver tillstånd eller anmälan,
- utreda hur det svenska regelverket i övrigt kan förändras i syfte att Sverige inte ska ställa högre eller överlappande krav i förhållande till vad EU-regelverken, bl.a. MKB-direktivet, IED, naturvårdsdirektiven och ramdirektivet för vatten, kräver, särskilt i fråga om processuella krav och i fråga om möjligheten att nyttja de undantag från ordinarie krav som finns i direktiven, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att förändra nuvarande tillståndsprozess i syfte att öka investeringsviljan

Det är väsentligt att samhällsviktiga frågor som försörjningstrygghet, välfärd och Sveriges framtid som innovationsdriven exportnation säkerställs samtidigt som klimatet och miljöskyddet värnas. Det är viktigt att Sverige är attraktivt för investeringar i näringslivet. En bredare analys än vad som hittills har gjorts av hur förändrade strukturer och regelverk kan underlätta den svenska nya industrialiseringen, med moderna och miljö- och klimatanpassade verksamheter, behövs för att bidra till en ökad investeringsvilja.

Prövning av verksamheter och åtgärder enligt miljöbalken sker i regel inom ramen för en integrerad prövning med möjlighet att lägga samman mål och ärenden i en prövningsinstans, beroende av vilka frågor som ska prövas. Ur ett effektivitetsperspektiv kan det vara fördelaktigt, eftersom målsättningen är att samtliga frågor lyfts in i en och samma tillståndsprozess. I projekteringsstadiet kan det dock samtidigt innebära flera nackdelar för den som avser att

söka miljötillstånd för en verksamhet eller åtgärd. Tröskeln kan vara hög för den som vill starta en ny verksamhet att dels säkra tillräckligt kapital, dels skaffa sig den kunskap som behövs för att förstå de miljörättsliga krav som ställs och hur kraven ska uppfyllas. Ett avgörande i ett sent skede som innebär att tillstånd inte ges kan innebära att stora investeringar går förlorade. Processen kan därmed sägas innebära ett högt risktagande för en sökande.

Ett alternativ är prövningar som sker i etapper. Detta system kan ge förutsättningar för en verksamhetsutövare att från planeringen av en ny verksamhet nå fram till dess bedrivande genom att succesivt kunna öka kunskaperna och finansiera projektet eftersom varje avklarad etapp innebär ett visst mått av såväl ekonomisk som rättslig trygghet inför nästa. Med en lägre startinvestering bör tröskeln för att planera nya verksamheter också bli lägre samtidigt som ett nekat tillstånd tidigt i processen minskar tidsåtgången och kan leda till en reducering av investeringskapital som går om intet. Ur en sökandes perspektiv kan processen dock även innebära nackdelar, såsom att fler processer kan leda till fler överklaganden vilket även kan påverka den samlade effektiviteten i tillståndprocessen.

För att öka incitamenten för att investera i industri, energiproduktion, djurhållning eller andra verksamheter med moderna miljövillkor är det fördelaktigt att i ett så tidigt skede som möjligt kunna ge besked om samhällets grundläggande syn på lämpligheten av en viss verksamhet på en viss plats. Det kan ifrågasättas om detta syfte har kunnat uppnås med de befintliga bestämmelserna om tillåtlighetsavgöranden. Det finns därför skäl att överväga en annan, eller en kompletterande ordning. Målet ska vara att besked om det allmännas grundläggande syn på lämpligheten av en viss verksamhet på en viss plats ska kunna lämnas så tidigt som möjligt. Beskedet ska handla om avvägningar mellan motstående allmänna intressen enligt delar av nuvarande 3 och 4 kap. miljöbalken som rör hushållning med mark- och vattenområden. Det skulle kunna främja investeringsviljan och leda till att den totala tidsåtgången för tillståndprocessen minskar. Detta bör övervägas utan att i detta sammanhang utvärdera den betydelse och funktion som de grundläggande bestämmelserna för hushållning med mark- och vattenområden, inklusive riksintressesystemet, har.

För att ytterligare öka investeringsviljan och minska tröskeln för att planera nya eller ändrade verksamheter kan det vara lämpligt

att öka möjligheterna att dela upp den nuvarande tillståndsprövningen i en del som handlar om huruvida verksamheten kan tillåtas, och en annan del som handlar om villkoren för verksamheten och att dessa två delar provas i två separata ärenden. För att det ska vara möjligt att ge ett bifall i tillåtighetsdelen bör prövningsmyndigheten, utan att meddela de villkor om skyddsåtgärder och försiktighetsmått som krävs för att verksamheten ska kunna tillåtas, kunna konstatera att det är möjligt att föreskriva sådana villkor senare i processen. För att inte försena den totala tidsåtgången för prövningar bör det inte finnas hinder mot att ansökningar om å ena sidan tillåtlighet och å andra sidan villkor lämnas in samtidigt och provas parallellt.

Det kan vara lämpligt att mark- och miljödomstolarna endast prövar överklagade beslut om tillstånd eller villkor och att en annan myndighet prövar dessa ärenden i första instans. Det skulle kunna stämma bättre överens med domstolarnas grundläggande uppdrag.

I betänkandet Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen (SOU 2022:33) finns förslag som innebär att det ska införas enklare regler för ändringstillstånd. I betänkandet framhålls att förslaget om ändringstillstånd ska läsas tillsammans med förslagen om obligatorisk omprövning och intensifierad tillsyn vad gäller omprövningsgrunder. Det kan finnas anledning att undersöka möjligheten att införa enklare regler för ändringstillstånd utan att införa krav på obligatorisk omprövning och intensifierad tillsyn. Det kan t.ex. undersökas om risken för en svåröverskådlig reglering kan hanteras genom att införa ett krav på att myndigheten som beslutar om tillstånd ska tydliggöra vilka villkor som gäller för en tillståndspliktig verksamhet som regleras genom fler än ett tillstånd.

Det är även viktigt vilka signaler miljölagstiftningen ger till verksamhetsutövare, inklusive vilka begrepp som används. Uttrycket *miljöfarlig verksamhet* används i miljöbalken generellt för alla verksamhetstyper. Riksdagen har i ett tillkännagivande till regeringen angett att miljöbalken bör ändras genom att *miljöfarlig verksamhet* ändras till *miljöpåverkande verksamhet* när det gäller jordbruksverksamheter (bet. 2021/22: MJU29 punkt 3, rskr. 2021/22:389).

Sökandena upplever ofta att utredningskraven i tillståndsprövningarna är otydliga. Även myndigheter upplever att det skulle

underlätta om prövningsmyndigheterna i större utsträckning tydligt tar ställning till vilka kompletteringar som behövs.

Utredaren ska därför

- utreda om vissa av bestämmelserna om hushållning med mark och vattenområden enligt 3 och 4 kap. miljöbalken bör flyttas till en särskild lag,
- utreda hur ett besked om det allmännas grundläggande syn på lämpligheten av en viss verksamhet på en viss plats kan lämnas så tidigt som möjligt och främst handla om avvägningar mellan motstående allmänna intressen,
- utreda om tillståndsprövningen enligt miljöbalken bör delas upp på andra sätt än i dag,
- utreda om det finns behov att göra förenklingar för att det ska vara enklare att ändra en verksamhet,
- utreda vilken eller vilka myndigheter som bör pröva frågor om dels mark- och vattenanvändning, dels tillåtlighet, dels villkor,
- utreda möjligheterna att ändra uttrycket *miljöfarlig verksamhet* till *miljöpåverkande verksamhet* eller motsvarande lämpligt begrepp,
- utreda om det bör införas en skyldighet för prövningsmyndigheten att tidigt i processen tydliggöra vilka kompletteringar av ansökan som behövs och om det behövs ytterligare krav på processledning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag

Uppdraget att se över ansvarsfördelningen mellan myndigheter och myndighetsstrukturen i syfte att effektivisera miljötillståndprocesserna

För att miljötillståndprocessen ska vara förutsebar och ändamålsenlig är det viktigt att ansvarsfördelningen mellan myndigheterna i fråga om t.ex. tillståndsprövning enligt miljöbalken, tillsyn och vägledning inte leder till brister i enhetlighet i tillämpningen av miljölagstiftningen.

Vissa förvaltningsmyndigheter är alltid remissinstanser i en prövning. Andra kan bli remissinstanser i vissa mål eller ärenden. Vissa myndigheter kan överklaga beslut eller domar. Det kan ifrågasättas om dagens system i detta avseende är ändamålsenligt för en effektiv prövning eftersom myndigheternas roller inte är tydliga.

I syfte att uppnå en mer effektiv och förutsebar miljötillståndsprocess måste det i alla skeden av processen vara tydligt vad som krävs av den som ansöker om tillstånd. Prövningen skulle kunna underlättas om det går att åstadkomma ett tydligare regelverk och en mer enhetlig vägledning om vad som krävs av en sökande.

Det finns mycket tid att vinna på att ha en tydlig dialog mellan sökanden och myndigheterna och att möta näringslivets och det övriga samhällets behov av stöd i tillståndsprocessen så att sökanden redan från start kan lämna in ett heltäckande underlag. Det är viktigt att redan i ett tidigt skede vidta åtgärder för att se till att ansökan är komplett.

Även i övrigt finns det ett behov av att ansvarsfördelningen mellan myndigheterna i fråga om förvaltning inom miljöområdet kan möta de behov som uppstår i takt med utvecklingen av ny miljöteknik, och andra framsteg inom industrins omställning. Förvaltningen inom miljöområdet bör vara mer stödjande och integrerad inom alltifrån rättstillämpning till uppföljning, tillsyn och vägledning så att den kan bidra till mer effektiva och förutsebara tillståndsprocesser. För att uppnå det är kännedom om regionala och lokala förutsättningar viktigt. Förvaltningen bör även ha större öppenhet för nya lösningar och innovationer samt förhålla sig till dessa med ett mer samordnat synsätt än i dag.

Utredningen bör utgå från regeringens förvaltningspolitiska inriktning. Det innebär bl.a. att myndigheternas kärnuppgifter ska prioriteras och att statsförvaltningens organisering ska vara ändamålsenlig och kostnadseffektiv.

Utredaren ska därför

- se över i vilken utsträckning myndigheter bör delta som parter eller remissmyndigheter i tillståndsprövningen enligt miljöbalken och om de bör samordna sitt deltagande,
- utreda om enbart en enda statlig myndighet ska kunna vara part i tillståndsprocessen enligt miljöbalken,

- utreda om det ska krävas att en myndighet ska ha deltagit i samrådet för att senare kunna överklaga,
- utreda om det finns skäl att göra ändringar i ansvarsfördelningen mellan myndigheter, eller att se över myndighetsstrukturen, i syfte att förkorta och förenkla miljötillståndsprocessen,
- kartlägga och översiktligt analysera hur ett relevant urval av andra länder, t.ex. Finland och Danmark, har reglerat stöd för sökanden i fråga om innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och i fråga om prövningsvägledning,
- utreda och ta fram förslag på hur förutsebarheten kan öka i tillståndsprocessen, genom bl.a. tydligare regler för hur ansökan bör utformas och en ökad tydlighet i fråga om vilka regler som ska tillämpas vid prövningen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att korta tidsåtgången för prövning i samband med överklagande

Processen för tillståndsprövning enligt miljöbalken kan bli mer förutsebar och ändamålsenlig. Det är viktigt att den är effektiv, rättssäker och konkurrensneutral så att eventuella brister i processen inte medför konkurrensnackdelar eller en risk för att det uppstår en större belastning på miljön än vad som annars hade varit fallet.

Ett sätt att förkorta prövningen kan vara att begränsa möjligheten att överklaga eller använda andra styrmedel som kan minska antalet överklaganden. Tillgång till rättslig prövning är en central del av rättssystemet och sådana begränsningar måste vara förenliga med grundläggande rättsliga principer samt EU-rätt och internationell rätt, bl.a. konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, den s.k. Århuskonventionen. I fråga om den överprövning som görs av en mark- och miljödomstol kan det vara relevant att beakta alla mål- och ärendetyper som överprövas av domstolen i syfte att uppnå ett effektivt system, t.ex. beslut enligt plan- och bygglagen (2010:900).

Utredaren ska därför

- utreda hur den totala handläggningstiden kan förkortas genom bl.a. ökade krav på prövningstillstånd, eller en ändrad instansordning,
- utreda om kretsen som får överklaga kan och bör minskas när det gäller domar eller beslut enligt miljöbalken,
- utreda om det finns skäl att på samma sätt begränsa kretsen som får överklaga andra domar eller beslut än sådana som följer av miljöbalken och som överprövas av mark- och miljödomstol,
- utreda om det på annat sätt än att minska kretsen klagoberättigade går att minska antalet överklaganden, samtidigt som kraven på rättssäkerhet tillgodoses, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska särskilt redovisa hur de lämnade förslagen kan förväntas påverka möjligheten att nå de miljömål som riksdagen fastställt, inklusive det långsiktiga klimatmålet som innebär att Sverige inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären senast 2045, för att därefter uppnå negativa utsläpp. Utredaren ska vidare redovisa hur förslagen förhåller sig till EU-rätt och internationell rätt. Utredaren ska också beskriva vilka konsekvenser förslagen får för exempelvis planläggning enligt plan- och bygglagen och om det utifrån syftet att möta klimatomställningens utmaningar och säkra näringslivets konkurrenskraft finns sådana andra tillståndprocesser som framöver borde ses över på samma sätt.

I regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen (14 kap. 3 §). Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen ska därför, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas.

De offentligfinansiella konsekvenserna av de förslag som lämnas ska beräknas. Om kostnader för det allmänna förväntas öka, ska förslag till finansiering redovisas.

Konsekvensanalysen ska påbörjas i utredningens inledande skede och löpa parallellt med det övriga arbetet.

Kontakter samt genomförande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i relevant omfattning inhämta kunskap, erfarenheter och synpunkter från berörda myndigheter, kommuner och organisationer. Utredaren ska även ha en löpande dialog med relevanta aktörer inom svenskt näringsliv.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, inom kommittéväsendet och inom EU (t.ex. revideringen av IED och ramdirektivet för vatten och nya lagstiftningsinitiativ, såsom europeiska kritiska råmaterialakten (COM(2023) 160), förordningen om nettonollindustrin (COM(2023) 161)) och förnybartdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG).

Utredaren ska beakta de förslag som lämnats på områden som redan utretts av andra relevanta utredningar.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2024.

(Klimat- och näringslivsdepartementet)

Kommittédirektiv 2025:2

Tilläggsdirektiv till Miljötillståndsutredningen (KN 2023:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 16 januari 2025

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 8 juni 2023 kommittédirektiv om förenklade och förkortade tillståndprocesser enligt miljöbalken (dir. 2023:78). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 15 december 2024. Uppdraget ändras genom att utredningstiden förlängs och nya uppgifter ges till utredningen.

Uppdraget enligt de ursprungliga direktiven ska i stället redovisas den 21 januari 2025.

Utredaren ska nu även bland annat

- analysera möjligheterna att samla bestämmelser om hushållning i en särskild lag och ta ställning till hur ett besked om det allmännas grundläggande syn på lämpligheten av en viss verksamhet på en viss plats kan lämnas i ett tidigt skede,
- utreda om handläggningstiden i plan- och byggprocessen kan förkortas genom bland annat tydligare regler om vilket underlag som ska tas fram i planärenden och ändrad instansordning för överklagande,
- analysera om den totala handläggningstiden för tillståndsprövningen enligt miljöbalken kan förkortas genom till exempel ökade krav på prövningstillstånd eller ändrad instansordning,
- föreslå hur industriutsläppsdirektivet bör genomföras i det nya systemet för miljöprövning,

- analysera hur regelverket kan förändras i syfte att inte ställa högre krav än ramdirektivet för vatten kräver, särskilt i fråga om processuella krav och i fråga om möjligheterna att nyttja befintlig flexibilitet i EU-regelverken för att öka förutsebarheten och minska tidsåtgången i miljötillståndsprocessen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Det nya uppdraget ska delredovisas senast den 1 juli 2025 i den del som gäller bestämmelserna om hushållning med mark och vatten och senast den 31 december 2025 i den del som gäller att korta tidsåtgången för prövning i plan- och byggprocessen och i samband med överklagande enligt miljöbalken. Övriga delar ska redovisas senast den 31 mars 2026.

Uppdraget att överväga att samla hushållningsbestämmelserna i miljöbalken i en särskild lag i syfte att öka investeringsviljan

Prövning enligt miljöbalken sker i regel inom ramen för en integrerad prövning med möjlighet att lägga samman mål och ärenden i en prövningsinstans, beroende på vilka frågor som ska prövas. Ur ett effektivitetsperspektiv kan det vara fördelaktigt, eftersom målsättningen är att samtliga frågor lyfts in i en och samma tillståndsprocess. I projekteringsstadiet kan det dock samtidigt innebära flera nackdelar för den som avser att ansöka om ett miljötillstånd. Tröskeln kan vara hög för den som vill starta en ny verksamhet att dels säkra tillräckligt kapital, dels skaffa sig den kunskap som behövs för att förstå de miljörättsliga krav som ställs och hur kraven ska uppfyllas. Ett avgörande i ett sent skede som innebär att tillstånd inte ges kan innebära att stora investeringar går förlorade. Processen kan därmed sägas innebära ett högt risktagande för en sökande.

För att öka incitamenten att investera i industri, energiproduktion, djurhållning eller andra verksamheter med moderna miljövillkor är det fördelaktigt att i ett så tidigt skede som möjligt kunna ge besked om samhällets grundläggande syn på lämpligheten av en viss verksamhet på en viss plats. Det finns därför skäl att överväga en annan, eller kompletterande, ordning. Målet ska vara att besked om det allmännas grundläggande syn på lämpligheten av en viss verksamhet på en viss plats ska kunna lämnas så tidigt som möjligt. Beskedet ska

handla om avvägningar mellan motstående allmänna intressen enligt delar av nuvarande 3 och 4 kap. miljöbalken som rör hushållning med mark- och vattenområden. Det skulle kunna främja investeringsviljan och leda till att den totala tidsåtgången för tillståndsprocessen minskar. Detta bör övervägas utan att i detta sammanhang utvärdera den betydelse och funktion som de grundläggande bestämmelserna för hushållning med mark- och vattenområden, inklusive riksintresse-systemet, har.

Utredaren ska därför

- bedöma om vissa av bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden enligt 3 och 4 kap. miljöbalken bör flyttas till en särskild lag,
- ta ställning till hur ett besked om det allmännas grundläggande syn på lämpligheten av en viss verksamhet på en viss plats kan lämnas så tidigt som möjligt och främst handla om avvägningar mellan motstående allmänna intressen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att korta tidsåtgången för prövning i plan- och byggprocessen

Överklagandeprocessen bör ses över

Beslut om detaljplaner och bygglov kan överklagas i flera olika instanser, vilket gör att plan- och byggprocesser ofta förlängs och planerade bostäder försenas, ibland med flera år. Med utgångspunkt i fortsatt rättssäkerhet för såväl enskilda som andra aktörer bör det finnas utrymme för effektivisering av dessa processer.

Förutsättningarna bör ses över ur ett brett perspektiv. Gällande planprocessen bör det övervägas vilken krets samråd ska ske med, hur kungörelseförfarandena ska utformas, vilken krets som ska få ett meddelande om beslut skickat till sig samt vilka som ska anses ha klagorätt. Gällande överklagandeprocessen ska krav på prövningstillstånd, ändrad instansordning samt förutsättningar för att införa en avgift för överklagande utredas. Tillgång till rättslig prövning är en central del av rättssystemet och eventuella begränsningar ska vara för-

enliga med grundläggande rättsliga principer samt EU-rätt och internationell rätt.

För att ytterligare effektivisera processerna bör det ses över om tidsfrister kan införas i handläggning av överklagande och på så sätt korta överklagandeprocessen. En förkortad ledtid för de byggprojekt där detaljplanen eller lovbeslutet överklagas bör leda till en snabbare byggprocess och därmed ökat byggande.

Utredaren ska därför

- utreda hur den totala handläggningstiden kan förkortas genom ökade krav på prövningstillstånd och en ändrad instansordning,
- utreda hur kretsen som kommunen i detaljplaneärenden ska samråda med, underrätta om beslut m.m. samt vem som får överklaga sådana beslut kan minskas,
- utreda införandet av en avgift för överklagande av ärenden enligt plan- och bygglagen,
- klarlägga möjligheten att korta handläggningstiden i överklagandeprocessen i övrigt,
- analysera om det på andra sätt går att minska antalet överklaganden,
- analysera och lämna sådana förslag som har nära samband med uppdraget och föreslå de ytterligare förenklingar som bedöms lämpliga, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningsbördan i detaljplaneprocesserna kan minskas

Det tar allt längre tid att ta fram detaljplaner. Ett problem som ofta framhålls är att antalet utredningar som ska tas fram inom ramen för planprocessen har ökat utan att planeringsförutsättningarna ändrats väsentligt jämfört med tidigare. Kommuner och länsstyrelser saknar tillräckliga incitament att begränsa omfattningen på utredningar och antalet utredningar (jfr Produktivitetskommissionens delbetänkande, SOU 2024:29, och Initiativet Bygg i tids reformagenda: 16 förslag för kortare ledtider i plan- och byggprocesser). Utdragna och onödigt kostsamma detaljplaneprocesser är problematiskt för såväl enskilda

privata aktörer som för samhället i stort. Det förefaller dock finnas ett utrymme att effektivisera processerna så att ledtiderna och kostnaderna minskar och byggandet av bland annat bostäder kan öka. Det krävs en tydligare avvägning mellan relevant utredningsbehov och ökade kostnader för byggaktörer och de samhällsekonomiska kostnader som uppstår med försenade och mer kostsamma projekt.

Med effektiva processer kan ledtiderna och kostnaderna minska och byggandet av bland annat bostäder öka.

Utredaren ska därför

- analysera förslaget från Initiativet Bygg i tids reformagenda som rör incitament för kommuner att korta ledtider för planprocesser och bedöma om en sådan ändring kan korta ledtiderna, om det riskerar att göra kommunerna mindre benägna att ta fram nya detaljplaner och om det är lämpligt i övrigt,
- bedöma om det offentliga behov av utredningar inom ramen för planprocessen kan begränsas och förtydligas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att korta tidsåtgången för prövning i samband med överklagande

Processen för tillståndsprövning enligt miljöbalken bör kunna förkortas. Ett sätt att förkorta prövningen kan vara att begränsa möjligheten att överklaga eller använda andra styrmedel som kan minska antalet överklaganden.

Tillgång till rättslig prövning är en central del av rättssystemet och begränsningar av möjligheten att överklaga eller andra styrmedel för att minska antalet överklaganden ska vara förenliga med grundläggande rättsliga principer samt EU-rätt och internationell rätt, bland annat konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, den s.k. Århuskonventionen.

Utredaren ska därför

- undersöka om den totala handläggningstiden kan förkortas exempelvis genom ökade krav på prövningstillstånd och en ändrad instansordning,

- utreda om kretsen som får överklaga kan och bör minskas när det gäller domar eller beslut enligt miljöbalken,
- utreda om det finns skäl att på samma sätt begränsa kretsen som får överklaga andra domar eller beslut än sådana som följer av miljöbalken och som överprövas av mark- och miljödomstol,
- utreda om det på annat sätt än att minska kretsen klagoberättigade går att minska antalet överklaganden, samtidigt som kraven på rätts-säkerhet tillgodoses, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att genomföra industriutsläppsdirektivet i det nya miljöprövningssystemet

Sedan regeringen beslutade om kommittédirektiv för Miljötillståndsutredningen har Europaparlamentet och rådet beslutat om Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1785 av den 24 april 2024 om ändring av industriutsläppsdirektivet (ändringsdirektivet). Europaparlamentet och rådet har också ersatt Europaparlamentet och rådets förordning (EG) nr 166/2006 av den 18 januari 2006 om upprättande av ett europeiskt register över utsläpp och överföringar av föroreningar med förordning (EU) 2024/1244 om rapportering av miljögifter från industrianläggningar och inrättande av en portal för industriutsläpp.

Ändringsdirektivet ska vara genomfört den 1 juli 2026. Arbetet med genomförandet av ändringsdirektivet inom ramen för det nuvarande systemet för miljöprövning sker inom Regeringskansliet.

Det finns anledning att analysera hur direktivet bör genomföras i ett nytt system för miljöprövning.

Utredaren ska därför

- analysera hur direktivet bör genomföras i det miljöprövningssystem som utredningen föreslår, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att nyttja befintlig flexibilitet i ramdirektivet för vatten för att öka förutsebarheten och minska tidsåtgången i miljötillståndsprocessen

Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (ramdirektivet för vatten) innehåller bestämmelser om förvaltning av vattenförekomster i syfte att hindra ytterligare försämring och skydda eller förbättra statusen.

Med utgångspunkt i bedömningar av vattenanvändning, påverkan på och tillståndet i miljön samt möjligheter att genomföra åtgärder beslutar de länsstyrelser som har bemyndigats att meddela föreskrifter om miljökvalitetsnormer för vatten (vattenmyndigheterna) inom ramen för vattenförvaltningen om klassificering och miljökvalitetsnormer för vattenförekomsterna vart sjätte år. Miljökvalitetsnormerna ska därutöver även omprövas vid behov. För att Sverige ska kunna möta klimatomställningens utmaningar och säkra näringslivets konkurrenskraft bör befintlig flexibilitet i ramdirektivet för vatten nyttjas för att öka förutsebarheten och minska tidsåtgången i miljötillståndsprocessen.

Under en pågående tillståndsprovning för en verksamhet eller åtgärd som påverkar vattenmiljön kan i regel endast vattendelegationen inom vattenmyndigheten besluta om avvikelser, undantag och ändringar i miljökvalitetsnormerna för att möjliggöra ändamålsenliga villkor. Eftersom den tillståndsprovande instansen saknar samma möjligheter kan det bidra till förseningar i tillståndsprocessen och minskad flexibilitet.

Om verksamhetsutövare av vattenverksamheter lämnade miljörapporter skulle det öka kunskapen om vattenförekomsternas status och därmed generera mer tillförlitliga klassificeringar samt sannolikt kunna bidra till ökad tillämpning av undantag från gällande kravnivå. Det motverkar osäkra statusklassificeringar som riskerar att medföra svåra bedömningar och dröjsmål i tillståndsprovningen vad gäller kraven på underlaget och verksamheten. Bristen på miljöövervakning och annan data för vatten påverkar inte bara tillståndsprovningarna negativt utan också åtgärdsarbetet. Åtgärder som förbättrar vattenkvaliteten kan skapa utrymme för utveckling av befintliga och nya verksamheter.

Flertalet av vattenverksamheterna avser anläggningar i vatten av engångskaraktär. För sådana vattenverksamheter fyller krav på återkommande miljörapportering inte någon funktion. Det är i huvudsak de vattenverksamheter som medför en betydande och kontinuerlig påverkan på miljön som bör komma i fråga för krav på återkommande miljörapportering. Miljörapporteringen ska i likhet med den för miljöfarlig verksamhet inte innebära en utökad utredningsskyldighet eller administrativ börda utan bör fokusera på relevanta driftsförhållanden vid den aktuella vattenverksamheten. En återkommande miljörapportering skulle kunna ge utökad kunskap om vattenförekomsternas status och därmed påverka klassificeringen av vattenförekomsterna och fastställandet av miljökvalitetsnormer som kan bidra till en effektivare tillståndsprövning. Det finns anledning att analysera med vilka tidsintervall det är lämpligt och ändamålsenligt att miljörapport lämnas in för olika vattenverksamheter.

Utredaren ska därför

- analysera hur det svenska regelverket kan förändras i syfte att öka förutsebarheten och minska tidsåtgången i miljötillståndsprövsprocessen samt att inte ställa högre krav i förhållande till vad ramdirektivet för vatten kräver, särskilt i fråga om processuella krav och i fråga om möjligheten att nyttja de undantag som finns i direktiven,
- analysera om det bör ställas krav på miljörapportering för vissa vattenverksamheter för att bidra till att tillgängliggöra behövliga data och underlag, förbättra bedömningarna av vattenförekomsternas status, förbättra statusklassificeringar av vattenförekomster och öka tillämpningen av undantagen, samt ta ställning till hur ofta en sådan miljörapportering bör ske,
- analysera och lämna sådana förslag som har nära samband med föregående punkt och föreslå de ytterligare effektiviseringar och förändringar som bedöms lämpliga,
- analysera hur prövning och beslut om avvikelser, undantag och ändringar i fråga om miljökvalitetsnormer kan effektiviseras för att möjliggöra rimliga och ändamålsenliga miljövillkor, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska ha löpande kontakt med myndigheter, berörda branschföreträdare och andra berörda aktörer.

Kommissionen har i EU-pilotförfaranden ställt frågor om det svenska genomförandet av industriutsläppsdirektivet, (EUP[2017] 9241), och ramdirektivet för vatten, (EUP[2021] 9898). Kommissionen har i ett beslut om en formell underrättelse ansett att Sverige har underlåtit att uppfylla vissa skyldigheter enligt ramdirektivet för vatten, (INFR(2024)2236, C(2024)8265 final). Utredaren ska löpande informera Regeringskansliet om förslag till ändringar av genomförandet av industriutsläppsdirektivet och ramdirektivet för vatten med hänsyn till pågående EU-pilotförfaranden och överträdelseärendet.

Uppdraget enligt de ursprungliga direktiven ska redovisas den 21 januari 2025. Uppdraget ska delredovisas vad avser uppdraget om hushållningsbestämmelserna senast den 1 juli 2025. Uppdraget ska delredovisas vad avser att korta tidsåtgången för prövning i plan- och bygglovsprocessen och i samband med överklagande enligt miljöbalken senast den 31 december 2025.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 mars 2026.

(Klimat- och näringslivsdepartementet)

Sammanställning av statistik

Inledning

I denna bilaga har vi samlat de statistikuppgifter som vi har utgått ifrån i arbetet med detta betänkande. Uppgifterna avser antalet beslutade ärenden enligt miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen per ärendetyp och år per prövningsinstans. Uppgifterna avser också handläggningstiden per sådan ärendetyp, instans och år. Statistiken avser tiden från ansökan till beslut i första instans samt i förekommande fall tiden från överklagande till dom eller beslut i överinstans. Uppgifterna avser också antalet inkomna och avgjorda mål med ändrad utgång per instans och år.

Vi har så långt det är möjligt begränsat beskrivningen av statistiken till mål och ärenden enligt miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen. Mark- och miljödomstolarna handlägger dock också vissa mål och ärenden enligt andra lagar samt särskilda rättsmedel. Vid beskrivningen av statistiken för exempelvis antalet totalt inkomna eller avgjorda mål och ärenden kan därför sådana mål ibland ingå.

Uppgifterna är i första hand hämtade från de sammanställningar som finns hos Naturvårdsverket (ärenden enligt miljöbalken), Boverket (ärenden enligt plan- och bygglagen), länsstyrelserna (ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen) samt Lantmäteriet och Sveriges Kommuner och Regioner (ärenden enligt fastighetsbildningslagen). Vi har också gjort egna sammanställningar av tillgängliga uppgifter vid mark- och miljödomstolarna, Mark- och miljööverdomstolen, Högsta domstolen samt Domstolsverket.

Vi har så långt som möjligt försökt att redovisa statistiken i samma format som den har hos de aktuella myndigheterna. Viss skillnad finns dock i redovisningen av antalet fattade beslut respek-

tive handläggningstiden beroende på hur respektive myndighet och kommun har valt att ställa samman uppgifterna.

Uppgifterna redovisas i första hand i tabeller. I anslutning till respektive tabell redovisas hur statistiken har sammanställts samt vilka källor som har använts. Handläggningstider redovisas i huvudsak som genomsnitt och i vissa fall, där uppgifterna har funnits tillgängliga, som median.

I samband med att vi fått underlag från olika myndigheter har vi noterat att antalet mål och handläggningstider till viss del varierar. En del av dessa skillnader har sin förklaring i att uppgifterna hämtats från respektive ärendehandläggningssystem vid olika tidpunkter. Andra skillnader är mer svårförklarliga. I underlagen från Naturvårdsverket och Domstolsverket kan vi även konstatera att det finns en stor spridning med extremvärden som varierar från ett fåtal dagar till flera år. Låga minimivärden i underlaget har tidigare förklarats vara mål som lämnats in till fel domstol och därefter överlämnats till rätt domstol, mål som felregistrerats, mål som avskrivits efter återkallelse eller som avvisats.¹ Eftersom extremvärden kan påverka medelvärden i en missvisande riktning kan det även i vissa fall vara relevant att beakta medianen. Medianen är det mittersta värdet i underlaget där de observerade värdena har sorterats i stigande ordning efter värdet.

I vissa tabeller redovisas även percentiler. Percentiler visar på fördelningar. Den 75:e percentilen motsvarar att 75 procent av målen eller ärendena är under en viss gräns och att resterande 25 procent av målen eller ärendena är över den. Det betyder att tre fjärdedelar av en viss mål- eller ärendetyp har tagit som mest den tid som redovisas i 75-percentilen. På motsvarande sätt illustrerar 90-percentilen att 90 procent av målen eller ärendena har haft en handläggningstid som är kortare än den aktuella gränsen och att tio procent av målen eller ärendena har tagit längre tid än så.

Bilagan avslutas med en utvärdering av reformen att korta instansordningen för detaljplaner 2016 samt en beskrivning av de ekvationer vi tagit fram för att beräkna olika konsekvenser.

¹ Se Naturvårdsverket, Samlad statistik för miljöprovning 2024, s. 6 och 7.

Antalet beslut per år och ärendetyp

Ärendekategorier i mark- och miljödomstol

Vid mark- och miljödomstolarna respektive Mark- och miljööverdomstolen handläggs flera olika mål- och ärendetyper. I tabellerna redovisas därför statistik för olika ärendekategorier såväl samlat som uppdelat – i den mån sådana uppgifter är tillgängliga.

Mark- och miljödomstolen handlägger följande mål som första instans.

- Ansökningar om tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken inklusive omprövning, återkallelse eller förbud rörande medgivet tillstånd till miljöfarlig verksamhet, ändring av villkor i medgivet tillstånd till miljöfarlig verksamhet, förlängning enligt 24 kap. 2 § andra stycket miljöbalken, giltighetsförlängning enligt 24 kap. 14 a § miljöbalken, miljöfarlig verksamhet, ändringstillstånd till miljöfarlig verksamhet.
- Ansökningar om tillstånd till vattenverksamhet inklusive omprövning, återkallelse eller förbud rörande medgivet tillstånd till vattenverksamhet, ändring av villkor i medgivet tillstånd till vattenverksamhet, lagligförklaring av vattenanläggning, ersättning för skador, intrång och inlösen och andra stämningsmål, vattenverksamhet, utrivning eller ändring av vattenanläggning m.m., markavvattning – överlämnande, godkännande enligt 11 kap. 16 § miljöbalken, förlängning enligt 24 kap. 2 § andra stycket miljöbalken, överflyttning enligt 8 kap. 3 § lagen om särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, godkännande av överenskommelse enligt 7 kap. 18 § lagen om särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, oförutsedda skador från vattenverksamhet, mål enligt den nationella planen för vattenverksamhet – moderna miljövillkor enligt den nationella planen, ändringstillstånd enligt 16 kap. 2 b § miljöbalken, giltighetsförlängning enligt 24 kap. 14 a § miljöbalken för vattenverksamhet.
- Ansökningar om stämning avseende ersättning för skador, intrång och inlösen i övrigt enligt 31 kap. miljöbalken och miljöskademål enligt 32 kap. miljöbalken, grupptalan enligt 32 kap. 13 § miljöbalken.

- Ansökningar om utdömande av vite enligt miljöbalken och plan- och bygglagen.
- Ansökningar om stämning avseende ersättning, gatukostnader och inlösen enligt plan- och bygglagen.
- Ansökningar om stämning avseende tomträtt, expropriation, ersättning enligt väglagen.
- Klander av stämmobeslut eller sysslomans redovisning enligt fastighetsbildningslagen.

Följande måltyper inleds hos förvaltningsmyndighet och överklagas till mark- och miljödomstol. Vissa av besluten som inletts på kommunal nivå överklagas till mark- och miljödomstol via länsstyrelsen. Följande beslut kan överklagas till mark- och miljödomstol.

- Alla beslut enligt fastighetsbildningslagen.
- Beslut om detaljplaner, områdesbestämmelser, lov, förhandsbesked, start- och slutbesked samt tillsynsbeslut enligt plan- och bygglagen.
- I princip alla beslut i särskilda fall enligt miljöbalken som inleds i kommun, miljöprövningsdelegation, länsstyrelsen eller annan statlig förvaltningsmyndighet.

Den senare kategorin kan exempelvis handla om beslut om tillstånd eller tillsyn enligt miljöbalken som inleds i kommun eller miljöprövningsdelegation, men också sådana beslut enligt miljöbalken som inleds i länsstyrelsen eller annan statlig förvaltningsmyndighet, såsom exempelvis Skogsstyrelsens beslut om avverkning med stöd av 12 kap. miljöbalken. Avverkningsanmälningar (samt uttag av skogsbränsle och skyddsdikning) enligt skogsvårdslagen innebär exempelvis att ett samrådsärende enligt 12 kap. 6 § miljöbalken har inletts hos Skogsstyrelsen.

Mark- och miljödomstolarna hanterar även vissa specialmål enligt annan lagstiftning än miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen.

Beslut om nätkoncessioner enligt ellagen (1997:857) överklagas till mark- och miljödomstol. Eftersom Energimarknadsinspektionen, som fattar denna typ av beslut, har sitt säte inom domsområdet för

mark- och miljödomstolen i Nacka, hanteras överprövningen av dessa beslut av den domstolen. Dessa betecknas i denna bilaga som elmål, i den mån de redovisas särskilt, och handläggs enbart vid mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt. Om inget annat anges ingår måltypen i kategorin överklagade miljömål. Detsamma gäller för beslut enligt lagen om allmänna vattentjänster.

Vissa beslut enligt minerallagen så som beslut av bergmästaren om arbetsplan för undersökningskoncession, ersättningar, markanvisning och tvister överklagas till mark- och miljödomstolen i det område där koncessionen är belägen.

Tillstånd med mera enligt lagen om handel med utsläppsrätter överklagas också till mark- och miljödomstol. Länsstyrelsens beslut om tillstånd enligt denna lag överklagas till mark- och miljödomstol i det område där länsstyrelsen är belägen. Naturvårdsverkets beslut om tilldelning av utsläppsrätter med mera överklagas till mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt.

Vissa centrala myndigheter har uppgifter som följer direkt av EU-förordningar. Dessa beslut kan överklagas till mark- och miljödomstolen i den domsaga där den centrala myndigheten har sitt säte.

Samtliga mål som redogörs för ovan redovisas i statistiken som överklagade miljömål om inget annat anges.

Tabell 1 Mål- och ärendeutveckling på mark- och miljödomstolarna
år 2020–2024

Inkomna mål					
	2020	2021	2022	2023	2024
Miljömål	2 987	3 053	3 249	3 448	3 647
varav första instans	734	739	798	812	890
varav överklagade	1 989	2 061	2 223	2 345	2 477
varav EI-mål	28	21	32	37	42
varav Allmänna vattentjänster	194	185	140	196	190
varav Miljöärenden	42	47	56	58	48
Fastighetsmål	1 627	1 464	1 387	1 317	1 449
varav första instans	255	420	301	269	308
varav överklagade	1 372	1 044	1 086	1 048	1 141
PBL-mål	2 675	2 328	2 669	2 564	2 356
varav första instans	174	130	98	133	189
varav överklagade	2 501	2 198	2 571	2 431	2 167
Summa totalt	7 289	6 845	7 305	7 329	7 452

Källa: Domstolsverket, Domstolsstatistik 2024.

Tabell 2 Mål- och ärendeutveckling på mark- och miljödomstolarna
år 2020–2024

Avslutade mål					
	2020	2021	2022	2023	2024
Miljömål	2 881	3 022	3 222	3 399	3 602
varav första instans	706	768	787	776	822
varav överklagade	1 947	1 940	2 194	2 379	2 476
varav EI-mål	27	22	32	27	44
varav Allmänna vattentjänster	168	242	158	158	202
varav Miljöärenden	33	50	51	59	58
Fastighetsmål	1 819	1 439	1 387	1 425	1 417
varav första instans	231	340	358	314	262
varav överklagade	1 588	1 099	1 029	1 111	1 155
PBL-mål	2 643	2 399	2 607	2 613	2 403
varav första instans	162	142	121	109	132
varav överklagade	2 481	2 257	2 486	2 504	2 271
Summa totalt	7 343	6 860	7 216	7 437	7 422

Källa: Domstolsverket, Domstolsstatistik 2024.

Vi kan konstatera att antalet inkomna mål i mark- och miljödomstolarna 2024 ökade jämfört med året innan. Det är dock inte alla måltyper som ökar. Miljömålen har fortsatt att öka, både de överklagade och de resurskrävande förstainstansmålen.

Antalet fastighetsmål och plan- och byggmål har däremot stadigt minskat de senaste åren. Under 2024 ökade dock antalet mål enligt plan- och bygglagen som prövas av mark- och miljödomstol som första instans. Vi kan också konstatera att det finns variationer i målsammansättningen mellan de olika mark- och miljödomstolarna. Vissa typer av mål förekommer mer frekvent på vissa av domstolarna, exempelvis mål rörande större infrastrukturprojekt, omfattande detaljplaner, gruvprövningar och industrisatsningar.²

Domar och beslut enligt miljöbalken

Inledning

Naturvårdsverket och Domstolsverket har separat statistik för beslut om tillstånd respektive beslut om ändringstillstånd för miljöfarlig verksamhet vid mark- och miljödomstolarna samt beslut om tillståndsprövning, ändringstillstånd och villkorsändring för miljöfarlig verksamhet vid miljöprövningsdelegationerna. Vi har valt att återge statistiken för det totala antalet beslut i dessa ärenden om inget annat anges.

Däremot saknas statistik på antalet beslut när en kommunal nämnd är första instans i ärenden enligt miljöbalken. Vi har därför skickat ut en enkät till 30 kommuner för att få en ungefärlig uppskattning av hur många beslut det kan röra sig om per år. Efter att ha tagit del av enkätsvaren kan vi konstatera att det utifrån dessa är förenat med stora svårigheter att dels uppskatta det totala antalet beslut, dels att redovisa handläggningstiden på ett jämförbart sätt. Det kan även konstateras att det är stor spridning av såväl antal ärenden per kommun som vad ärendena avser. Ärendena kan avse anmälningar om nya anmälningspliktiga verksamheter, anmälningspliktiga ändringar av tillståndspliktiga verksamheter, beslut om avgifter eller dispenser enligt 7 kap. miljöbalken. Kommuner hanterar även tillstånd

² Se Boverkets sammanställning i tidsserie LoB Ansökningar om lov.
<https://www.boverket.se/sv/om-boverket/oppna-data/plan-och-byggenkaten/oppna-data-lov-och-byggande/>.

till enskilda avlopp och värmepumpar. Samtliga dessa ärenden kan ta allt från en dag, ett par veckor eller ett antal månader beroende på ärendeslag. Ett avgiftsbeslut kan t.ex. ta ett fåtal timmar att upprätta medan ett tillsynsärende kan ta flera månader att handlägga. Mot bakgrund av bredden av olika beslut som kan överklagas vidare till länsstyrelse har vi inte ansett att det är möjligt att, utifrån inkomna uppgifter, uppskatta antalet totala beslut som årligen fattas av kommuner och som kan överklagas till länsstyrelser.

Antalet beslut och domar per instans och år

Tabell 3 **Statistiken avser 2020**

Ärendetyp	Kommun	Länsstyrelse/MPD	MMD	MÖD	HD
Tillstånd A	X	X	46	14	0
Tillstånd vv	X	X	184	44	3
Tillstånd B	X	284	58	–	X
Beslut som inleds i en länsstyrelse	X	ca 40 000			X
Beslut som inleds i en kommun	–	2 682	1 947*	775*	X
Totalt antal M-mål	–	–	2 881	1 018	5**

Anm.: X inte aktuell instans, – uppgifter saknas, * avser samtliga ärenden som inleds vid en kommun eller förvaltningsmyndighet, ** avser endast mål där HD gett PT och av målen avsåg två processuella frågor.

Källa: Naturvårdsverket, länsstyrelserna och Domstolsverket.

Statistik för Mark- och miljööverdomstolen avseende B-verksamheter finns enbart tillgängligt från och med 2022.

Tabell 4 Statistiken avser 2021

Ärendetyp	Kommun	Länsstyrelse/MPD	MMD	MÖD	HD
Tillstånd A	X	X	44	22	0
Tillstånd vv	X	X	169	55	0
Tillstånd B	X	273		56*	X
Beslut som inleds i länsstyrelse	X	ca 40 000			X
Beslut som inleds i en kommun	—	2 857	1 940 ²	714 ²	X
Totalt antal M-mål	—	—	3 022	955	0**

Anm.: X inte aktuell instans, — uppgifter saknas, ² avser samtliga överklagade miljömål, * avgörande antingen i MMD eller MÖD, ** avser endast mål där HD gett PT.

Källa: Naturvårdsverket, länsstyrelserna och Domstolsverket.

Statistik för Mark- och miljööverdomstolen avseende B-verksamheter för året 2021 finns enbart tillgängligt samlat med avgöranden från mark- och miljödomstolen.

Tabell 5 Statistiken avser 2022

Ärendetyp	Kommun	Länsstyrelse/MPD	MMD	MÖD	HD
Tillstånd A	X	X	44	21	—
Tillstånd vv	X	X	169	34	—
Tillstånd B	X	238		73*	X
Beslut som inleds i länsstyrelse	X	ca 40 000			X
Beslut som inleds i en kommun	—	2 925	2 194 ²	766 ²	X
Totalt antal M-mål	—	3 222	1 076	1 076	1**

Anm.: X inte aktuell instans, — uppgifter saknas, ² avser samtliga överklagade miljömål, * avgörande antingen i MMD eller MÖD, ** avser endast mål där HD gett PT.

Källa: Naturvårdsverket, länsstyrelserna och Domstolsverket.

Tabell 6 Statistiken avser 2023

Ärendetyp	Kommun	Länsstyrelse/MPD	MMD	MÖD	HD
Tillstånd A	X	X	47	19	–
Tillstånd vv	X	X	193	41	–
Tillstånd B	X	257		63*	X
Beslut som inleds i länsstyrelse	X	ca 40 000			X
Beslut som inleds i en kommun	–	2 653	2 194 ²	766 ²	X
Totalt antal M-mål	–	–	3 399	1 000	1**

Anm.: X inte aktuell instans, – uppgifter saknas, ² avser samtliga överklagade miljömål, * avgörande antingen i MMD eller MÖD, ** avser endast mål där HD gett PT. Målet avsåg ersättning till följd av att en markägare inte kunde avverka ett skogsområde på grund av bestämmelserna i artskyddsförordningen.

Källa: Naturvårdsverket, länsstyrelserna och Domstolsverket.

Tabell 7 Statistiken avser 2024

Ärendetyp	Kommun	Länsstyrelse/MPD	MMD	MÖD	HD
Tillstånd A	X	X	58	21	–
Tillstånd vv	X	X	193	34	1
Tillstånd B	X	259		58*	X
Beslut som inleds i länsstyrelse	X	ca 40 000			X
Beslut som inleds i en kommun	–	2 868	2 476 ²	766 ²	X
Totalt antal M-mål	–	–	3 602	1 218	1**

Anm.: X inte aktuell instans, – uppgifter saknas, ² avser samtliga överklagade miljömål, * avgörande antingen i MMD eller MÖD, ** avser endast mål där HD gett PT.

Källa: Naturvårdsverket, länsstyrelserna och Domstolsverket.

Tabell 8 Länsstyrelserna – Antal meddelade beslut enligt miljöbalken

Antalet beslut som de olika länsstyrelserna beslutar som första instans och som kan överklagas till mark- och miljödomstol.

Län	Beslutade				
	2020	2021	2022	2023	2024
Blekinge	ca 800	ca 800	ca 800	ca 800	ca 800
Dalarna	2 256	2 242	1 770	1 946	1 864
Gotland	1 152	1 295	1 519	1 336	1 404
Gävleborg	1 844	2 490	2 600	2 472	2 350
Halland	1 307	1 337	1 357	1 307	1 278
Jämtland	–	–	–	–	–
Jönköping	–	–	–	–	–
Kalmar	3 290	3 223	3 168	3 358	3 136
Kronoberg	–	–	–	–	–
Norrbottnen	–	2 300	2 361	2 328	2 758
Skåne	–	–	–	–	–
Stockholm	3 022	3 342	3 794	3 790	3 654
Södermanland	2 231	2 457	2 428	2 410	2 543
Uppsala	841	896	947	1 047	1 093
Värmland	449	451	385	336	371
Västerbotten	1 856	1 802	1 960	2 020	1 898
Västernorrland	–	–	–	–	–
Västmanland	449	451	385	336	371
Västra Götaland	ca 8 000	8 297	8 488	8 609	8 264
Örebro	1 892	1 772	1 875	2 056	1 836
Östergötland	–	–	–	–	–
Totalt	ca 40 000	ca 40 000	ca 40 000	ca 40 000	ca 40 000

Anm.: – uppgifter saknas.

Källa: Länsstyrelserna.

Antalet inkomna och avgjorda överklagade kommunala beslut per länsstyrelse

Antalet överklagade kommunala beslut enligt miljöbalken och förordningar meddelade med stöd av miljöbalken sammanställs och redovisas årligen i länsstyrelsernas årsredovisningar. Som framgår av tabell 9 nedan är det stor skillnad mellan hur många beslut som överklagas till respektive beslutas av respektive länsstyrelse. Länsstyrelserna i Stockholms och Västra Götalands län har det största ärendinflödet, följt av länsstyrelsen i Skåne län.

Tabell 9 Länsstyrelserna – Inkomna och beslutade överklagade kommunala beslut enligt miljöbalken och författningar meddelade med stöd av miljöbalken

Län	Inkomna					Beslutade				
	2020	2021	2022	2023	2024	2020	2021	2022	2023	2024
Blekinge	60	42	48	50	39	50	22	29	72	35
Dalarna	95	52	93	61	76	82	104	78	70	47
Gotland	6	5	6	9	12	9	7	6	9	9
Gävleborg	69	63	69	67	88	95	55	84	53	80
Halland	101	106	123	170	134	98	140	159	190	155
Jämtland	53	43	30	42	84	52	74	33	27	63
Jönköping	67	66	71	57	73	60	56	77	80	50
Kalmar	73	80	72	81	64	68	70	89	65	69
Kronoberg	76	55	62	52	63	74	59	55	53	60
Norrbottnen	86	109	65	68	79	52	135	77	56	93
Skåne	338	329	262	357	443	325	353	297	228	505
Stockholm	541	507	551	588	676	653	708	853	599	636
Södermanland	87	104	95	104	112	134	103	76	112	108
Uppsala	91	125	110	111	105	118	99	130	105	111
Värmland	69	70	74	57	71	63	61	76	64	76
Västerbotten	54	52	35	51	67	52	50	42	34	63
Västernorrland	72	49	32	41	38	70	62	32	22	14
Västmanland	35	31	35	36	34	43	88	38	35	29
Västra										
Götaland	541	536	547	551	699	441	564	583	549	514
Örebro	71	49	56	58	71	76	65	53	73	59
Östergötland	72	87	60	81	85	67	48	58	157	92
Totalt	2 657	2 560	2 496	2 692	3 113	2 682	2 857	2 925	2 653	2 868

Källa: Länsstyrelserna.

Tabellen ovan visar att antalet överklagade kommunala beslut enligt miljöbalken har ökat över tid. Vi saknar uppgift om det totala antalet beslut som fattats av de kommunala tillsynsmyndigheterna varför vi inte vet om ökningen beror på en ökning av antalet grundbeslut eller om det är fråga om att överklagandefrekvensen ökat.

Tabell 10 Antalet inkomna, beslutade, överklagade samt ändrade mål i högre instans under 2023

Avser överklagade kommunala beslut enligt miljöbalken

Län	Inkomna	Beslutade	Över- klagade*	Antal över- klagade beslut med dom i högre instans**	Överklagade beslut som ändrats i högre instans***	Andel ändrade beslut (%)
Blekinge	50	72	28	17	2	11,8
Dalarna	61	70	23	23	6	26,1
Gotland	9	9	1	1	0	0
Gävleborg	67	53	16	24	3	13
Halland	170	190	92	37	4	11
Jämtland	42	27	10	10	1	10
Jönköping	57	80	35	37	6	16
Kalmar	81	65	24	13	3	23
Kronoberg	52	53	10	10	2	20
Norrbottnen	68	56	15	13	6	46,2
Skåne	357	228	76	94	19	20
Stockholm	588	599	199	233	52	22,3
Söder- manland	104	112	38	33	10	30
Uppsala	111	105	34	34	10	29,4
Värmland	57	64	18	18	4	22,2
Västerbotten	51	34	15	18	5	27,8
Väster- norrland	41	22	5	13	2	15
Västmanland	36	35	14	12	1	8
Västra Götaland	551	549	170	177	11	6
Örebro	58	73	16	21	3	14,3
Östergötland	81	157	33	25	8	32
Total	2 692	2 653	872	863	158	18,3

Anm.: Uppgifterna är hämtade från länsstyrelsernas årsredovisningar respektive ärendehandläggnings-systemet Platina.* Antal beslut som överklagats under 2024 oavsett när beslutat är fattat. ** Avser antalet beslut som överklagats i högre instans vars domar/beslut inkommit till Länsstyrelsen under *** Avser beslut som ändrats under 2024 på grund av domar/beslut i högre instans.

Tabell 11 Antalet inkomna, beslutade, överklagade samt ändrade mål i högre instans under 2024

Avser överklagade kommunala beslut enligt miljöbalken

Län	Inkomna	Beslutade	Över- klagade*	Antal över- klagade beslut med dom i högre instans**	Överklagade beslut som ändrats i högre instans***	Andel ändrade beslut (%)
Blekinge	39	35	19	19	8	42
Dalarna	76	47	17	20	6	30
Gotland	12	9	4	3	2	67
Gävleborg	88	80	17	17	2	12
Halland	134	155	39	93	8	9
Jämtland	84	63	13	10	0	0
Jönköping	73	50	17	17	3	18
Kalmar	64	69	31	12	2	17
Kronoberg	63	60	20	20	4	20
Norrboten	79	93	18	22	11	39
Skåne	443	505	162	128	25	20
Stockholm	676	636	229	204	45	22
Söder- manland	112	108	34	33	4	12
Uppsala	105	111	40	31	9	29
Värmland	71	76	18	17	4	24
Västerbotten	67	63	22	20	2	10
Väster- norrland	38	14	4	3	0	0
Västmanland	34	29	12	16	2	13
Västra Götaland	699	514	161	162	30	19
Örebro	71	59	23	19	3	16
Östergötland	85	92	24	33	9	27
Total	3 113	2 868	924	899	179	20

Anm.: Uppgifterna är hämtade från länsstyrelsernas årsredovisningar respektive ärendehandläggnings-systemet Platina. * Antal beslut som överklagats under 2024 oavsett när beslutat är fattat. ** Avser antalet beslut som överklagats i högre instans vars domar/beslut inkommit till Länsstyrelsen under *** Avser beslut som ändrats under 2024 på grund av domar/beslut i högre instans.

Uppgifter om antal överklagade beslut, antal överklagade beslut i högre instans och antal överklagade beslut som ändrats i högre instans är hämtade från respektive länsstyrelses årsredovisning för år 2023 och 2024. Uppgifterna redovisas övergripande i årsredovisningarna för ärendekategorin Övergripande och gemensamt för naturvård och miljöskydd (50) som, utöver överklagade kommunala beslut enligt miljöbalken, även innehåller andra ärendekategorier samt i ett antal redovisningar beslut om rättidsprövningar. Efter att ha tagit del av en fördjupad översikt av de beslut som redovisas i ärendekategori 50 drar vi slutsatsen att andelen överklagade beslut som redovisas för ärendekategorin Övergripande och gemensamt för naturvård och miljöskydd (50) motsvarar antalet länsstyrelsebeslut som avser överklagade kommunala beslut enligt miljöbalken. Som framgår av tabellerna ovan innebär det att cirka 30 procent av besluten överklagas vidare till mark- och miljödomstol.

Som framgår ovan uppgår andelen överklagade beslut som ändrats i högre instans till cirka 20 procent. Besluten kan ha ändrats både av mark- och miljödomstol eller Mark- och miljööverdomstolen.

Antalet inkomna och avgjorda miljömål per mark- och miljödomstol samt för Mark- och miljööverdomstolen

Det finns fem mark- och miljödomstolar i Sverige. Antalet inkomna och avgjorda mål varierar mellan domstolarna. Nedan visas antalet inkomna och avgjorda mål per domstol under perioden 2012–2024. Samtliga uppgifter i tabell 12 nedan är hämtade från Domstolsverkets statistikdatabas.

Tabell 12 Inkomna och avgjorda miljömål vid mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen under perioden 2012-2024

Siffrorna nedan avser både mål som överklagas till mark- och miljödomstol och mål som inleds vid mark- och miljödomstol

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt													
Antal inkomna mål	674	690	664	716	962	735	755	846	1 029	1 030	1 149	1 139	1 251
Antal avgjorda mål	654	687	702	754	929	774	720	874	980	1 027	1 131	1 180	1 180
Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt													
Antal inkomna mål	162	146	170	200	217	194	178	197	169	180	229	237	265
Antal avgjorda mål	150	137	176	174	213	212	183	227	138	201	186	246	268
Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt													
Antal inkomna mål	572	610	695	652	799	671	672	676	672	729	756	802	707
Antal avgjorda mål	632	583	684	672	717	704	672	695	627	685	762	752	781

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt													
Antal inkomna mål	772	693	785	878	1104	864	1006	910	876	850	804	959	1 100
Antal avgjorda mål	727	761	793	808	1172	982	919	918	897	844	858	877	1 063
Mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt													
Antal inkomna mål	149	143	163	191	314	202	236	283	240	264	313	309	324
Antal avgjorda mål	170	114	149	188	282	229	213	273	239	264	287	343	310
Samtliga mark- och miljödomstolar													
Antal inkomna mål	2 329	2 282	2 477	2 637	3 396	2 666	2 847	2 912	2 986	3 053	3 251	3 446	3 647
Antal avgjorda mål	2 332	2 282	2 504	2 596	3 313	2 901	2 707	2 987	2 881	3 021	3 224	3 398	3 602
Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt													
Antal inkomna mål	785	778	834	914	872	943	867	1017	948	936	1 076	1 054	1 143
Antal avgjorda mål	772	782	816	840	901	888	909	858	1018	955	1 000	1 000	1 218
<i>Källa: Domstolsverket.</i>													

Av statistiken går att utläsa att antalet inkomna miljömål har haft en ökande trend under 2012–2024 vid samtliga mark- och miljödomstolar, men också vid Mark- och miljööverdomstolen. Även antalet avgjorda mål har stadigt ökat under samma tidsperiod för i princip samtliga mark- och miljödomstolar och Mark- och miljööverdomstolen. Av statistiken går också att utläsa att antalet miljömål som överklagas från mark- och miljödomstolarna till Mark- och miljööverdomstolen ligger konstant på mellan cirka 26 och 35 procent med ett genomsnitt på cirka 32 procent.

Statistiken är hämtad från Domstolsverket vilket innebär att samtliga miljömål redovisas, dvs. att någon skillnad inte görs på miljömål som överklagas till respektive inleds vid mark- och miljödomstol.

Överklagandeparter

I mål och ärenden som avser tillståndsprövningar där en miljöprövningsdelegation var första instans och som fått ett slutligt avgörande i överinstans registreras klagande i fem olika kategorier. Registreringen av överklagandeparter i miljömål påbörjades under 2020 och var inledningsvis ofullständig då mål och ärenden i flera fall hade överklagats innan möjligheten att registrera överklagandeparter hade införts som rutin hos respektive domstol.

Tabell 13 Mål som inleddes vid en miljöprövningsdelegation

Antal överklagande parter för avgjorda mål där miljöprövningsdelegation varit första instans och som fått slutligt avgörande i mark- och miljödomstol eller i Mark- och miljööverdomstolen under 2024

Överklagandepart	2024
Sökanden	52
Myndighet/kommun som överklagar för allmänna intressen (inkl. länsstyrelse)	11
Enskilda inkl. sakägare	74
Ideell förening eller annan 16:13-person	4
Övrig	2

Källa: Naturvårdsverket.

Enbart uppgifter för 2024 har redovisats av Naturvårdsverket. Uppgifter för tidigare år omfattar färre ärendetyper och redovisas därför inte.

Tabell 14 Mål som inleddes i mark- och miljödomstol, första instansmål

Antal överklagande parter för avgjorda mål där mark- och miljödomstol varit första instans och som fått slutligt avgörande i Mark- och miljööverdomstolen under 2020–2024

Överklagandepart	2021	2022	2023	2024
Sökanden	29	21	26	16
Myndighet/kommun som överklagar för allmänna intressen (inkl. länsstyrelse)	12	23	20	17
Enskilda inkl. sakägare	23	19	17	16
Ideell förening eller annan 16:13-person	2	10	8	10
Övrig	10	12	7	25

Källa: Naturvårdsverket.

På samma sätt som för överklagade beslut där en miljöprövnings-delegation varit första instans omfattar statistiken för 2020 och tidigare år färre ärendetyper och redovisas därmed inte.

Av båda tabeller framgår att det är vanligast att sökanden eller enskilda sakägare överklagar tillstånd.

När det gäller myndigheter och kommuner redovisar vissa myndigheter om de har överklagat mål i sina respektive årsredovisningar. Naturvårdsverket överklagade inte några mål till Mark- och miljööverdomstolen under vare sig 2023 eller 2024. Under 2022 överklagades ett avgörande till Mark- och miljööverdomstolen och 2021 överklagades sex avgöranden.

Domar och beslut enligt plan- och bygglagen

Landets kommuner rapporterar varje år antalet ärenden om ansökan om lov eller förhandsbesked respektive anmälan till Boverket. Boverket redovisar statistiken som öppna data på verkets webbplats. Uppgifter utöver de som finns i Boverkets statistik har vi inhämtat från respektive beslutsinstans. Avseende mål om ansökan om utdömande av vite finns endast specifik statistik från 2022.

*Antalet totala beslut och domar per instans och år***Tabell 15 Statistiken avser 2020**

Ärendetyp	Kommun	Länsstyrelse	MMD	MÖD	HD
Detaljplaner	1 393	X	374	171	1
Lov/förhandsbesked	89 464	3 428			3
Start-/slutbesked	172 169	112	1 496 ³		0
Tillsyn	ca 4 000	1 032	249	885 ²	0
Totalvärde	–	4 572	2 643*	1 253*	4**

Anm.: X detaljplanerna överklagas inte till länsstyrelsen, – uppgift saknas, ² avser samtliga överklagade plan- och byggmål, ³ avser både lov och start/slutbesked, * samtliga P-mål, ** avser endast mål där HD gett PT och av målen avsåg ett mål processuell fråga.

Av de 1 393 beslutade detaljplanerna innehöll 73 en strategisk miljöbedömning.

Tabell 16 Statistiken avser 2021

Ärendetyp	Kommun	Länsstyrelse	MMD	MÖD	HD
Detaljplaner	1 239	X	326	211	1
Lov/förhandsbesked	101 017	3 320			3
Start-/slutbesked	181 148	147	1 417 ³		0
Tillsyn	ca 3 000	652	182	660 ²	0
Totalvärde	–	4 119	2 328*	1 188*	7**

Anm.: X planerna överklagas inte till länsstyrelsen, s – uppgift saknas, ² avser samtliga överklagade plan- och byggmål, ³ avser både lov och start/slutbesked, * samtliga P-mål, ** avser endast mål där HD gett PT och av målen avsåg två mål processuella frågor.

Av de 1 293 beslutade detaljplanerna innehöll 75 en strategisk miljöbedömning.

Tabell 17 Statistiken avser 2022

Ärendetyp	Kommun	Länsstyrelse	MMD	MÖD	HD
Detaljplaner	1 084	X	322	141	0
Lov/förhandsbesked	79 346	3 727			6
Start-/slutbesked	173 047	139	1 684 ³		0
Tillsyn	ca 3 250	906	237	854 ²	0
Totalvärde	–	4 772	2 486*	1 128*	7**

Anm.: Xplanerna överklagas inte till Ist, –uppgift saknas, * samtliga P-mål, ** avser endast mål där HD gett PT och av målen avsåg två mål processuella frågor.

Av de 1 084 beslutade detaljplanerna innehöll 59 en strategisk miljöbedömning.

Tabell 18 Statistiken avser 2023

Ärendetyp	Kommun	Länsstyrelse	MMD	MÖD	HD
Detaljplaner	968	X	261	119	1
Lov/förhandsbesked	68 204	2 716			2
Start-/slutbesked	168 318	98	1 419 ³		0
Tillsyn	ca 4 500	1 010	236	993 ²	0
Totalvärde	–	3 824	2 504*	1 135*	3**

Anm.: X planerna överklagas inte till Ist, – uppgift saknas, ² avser samtliga överklagade plan- och byggmål, ³ avser både lov och start/slutbesked, * samtliga P-mål, ** avser endast mål där 3** HD gett PT och av målen avsåg ett mål processuell fråga.

Av de 968 beslutade detaljplanerna innehöll 49 en strategisk miljöbedömning.

Tabell 19 Statistiken avser 2024

Ärendetyp	Kommun	Länsstyrelse	MMD	MÖD	HD
Detaljplaner	959	X	266	114	0
Lov/förhandsbesked	69 110	2 517	980	640	0
Start-/slutbesked	157 725	105	255	25	1
Tillsyn	ca 4 200	1 032	421	212	0
Totalvärde	–	3 654	2 403	1 265*	3**

Anm.: X planerna överklagas inte till Ist, – uppgift saknas, * samtliga P-mål, ** avser endast mål där HD gett PT och av målen avsåg två mål processuella frågor.

Av de 959 beslutade detaljplanerna innehöll 46 en strategisk miljöbedömning.

*Antalet inkomna och avgjorda överklagade beslut per länsstyrelse***Tabell 20** Länsstyrelserna och mark- och miljödomstolarna – Antalet överklagade kommunala beslut enligt plan- och bygglagen (lov och förhandsbesked)

Län	Antal som överklagats till länsstyrelse					Antal som överklagats till MMD				
	2020	2021	2022	2023	2024	2020	2021	2022	2023	2024
Blekinge	103	38	78	54	47	58	18	36	40	25
Dalarna	88	143	142	106	82	45	39	43	63	40
Gotland	97	–	60	47	25	50	37	33	41	30
Gävleborg	45	71	71	47	30	8	17	26	26	12
Halland	258	114	180	199	241	45	28	64	66	101
Jämtland	56	51	60	66	50	26	19	40	42	48
Jönköping	65	93	134	63	53	4	9	20	11	3
Kalmar	46	80	87	35	62	16	32	23	21	13
Kronoberg	36	65	68	19	29	21	20	26	11	12
Norrbottnen	47	83	53	40	45	17	23	11	10	8
Skåne	555	604	596	361	453	218	199	225	146	186
Stockholm	786	885	752	594	539	416	469	495	523	270
Södermanland	75	74	80	87	65	24	33	30	32	23
Uppsala	101	132	150	101	57	50	31	45	42	24
Värmland	60	77	50	62	59	26	32	19	17	10
Västerbotten	53	64	91	74	39	16	14	27	33	7
Västernorrland	40	68	38	15	24	15	27	18	5	8
Västmanland	47	41	60	28	32	26	20	26	16	15
Västra										
Götaland	723	511	790	571	470	357	303	415	208	96
Örebro	63	54	65	46	34	27	26	27	31	14
Östergötland	84	72	122	101	81	31	21	35	35	35
Totalt	3 428	3 320	3 727	2 716	2 517	1 496	1 417	1 684	1 419	980

Anm.: Uppgifterna avser enbart lov och förhandsbesked. Även andra överklagade kommunala beslut enligt plan- och bygglagen, exempelvis tillsynsbeslut kan överklagas till mark- och miljödomstolen.
– Uppgift saknas.

Källa: Boverket.

Tabellen visar antalet överklagade lov och förhandsbesked som har överklagats till länsstyrelsen respektive mark- och miljödomstolen respektive år. Tabellen ger en indikation på hur många av länsstyrelsernas beslut som inte överklagas vidare till mark- och miljödomstol. Av tillgänglig statistik från Boverket framgår att det under 2023 och

2024 inkom totalt cirka 71 400 respektive 71 500 antal ansökningar om *bygglov* och cirka 3 800 respektive 3 600 ansökningar om *förhandsbesked* till Sveriges kommuner.³ Länsstyrelserna i sin tur avgjorde under dessa år cirka 2 700 respektive 2 500 beslut om lov och förhandsbesked som överklagats från landets kommuner. Det är således en begränsad del av besluten om lov och förhandsbesked som överklagas, runt cirka tre procent enligt våra beräkningar. Av de ärenden som länsstyrelserna avgjorde upphävdes helt eller delvis 731 respektive och 652.⁴ Det ger en ändringsfrekvens på cirka 26–27 procent. Av Länsstyrelsernas beslut, gällande kommunala beslut om lov eller förhandsbesked, överklagades 2023 cirka 1 400 och 2024 cirka 980 till mark- och miljödomstol.⁵

Antalet inkomna och avgjorda överklagade beslut per mark- och miljödomstol samt för Mark- och miljööverdomstolen

Tabell 21 Inkomna och avgjorda överklagade plan- och byggmål vid mark- och miljödomstolarna under perioden 2018–2024

		2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt	Antal inkomna mål	848	1 105	960	853	927	925	756
	Antal avgjorda mål	780	1 059	1 045	879	894	952	749
Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt	Antal inkomna mål	95	94	79	100	77	81	65
	Antal avgjorda mål	86	96	89	84	86	86	78
Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt	Antal inkomna mål	519	544	705	547	700	717	644

³ Se Boverkets sammanställning i tidsserie LoB Ansökningar om lov.
<https://www.boverket.se/sv/om-boverket/oppna-data/plan-och-byggenkaten/oppna-data-lov-och-byggande/>.

⁴ Se Boverkets sammanställning i tidsserie LoB Överklagade lov och förhandsbesked till Ist.
<https://www.boverket.se/sv/om-boverket/oppna-data/plan-och-byggenkaten/oppna-data-lov-och-byggande/>.

⁵ Se Boverkets sammanställning i LoB Överklagade lov och förhandsbesked till MMD.
<https://www.boverket.se/sv/om-boverket/oppna-data/plan-och-byggenkaten/oppna-data-lov-och-byggande/>.

		2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	Antal avgjorda mål	536	524	551	626	68	709	720
Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt	Antal inkomna mål	621	680	651	585	751	586	614
	Antal avgjorda mål	606	627	688	573	695	634	625
Mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt	Antal inkomna mål	87	78	106	113	116	123	88
	Antal avgjorda mål	106	98	108	95	131	123	98
Totalvärde	Antal inkomna mål	2 170	2 501	2 501	2 198	2 571	2 432	2 167
Totalvärde	Antal avgjorda mål	2 114	2 404	2 481	2 257	2 486	2 504	2 270

Källa: Domstolsverket.

Som framgår av tabell 21 ovan har antalet inkomna och avgjorda mål legat på ungefär samma nivåer sedan 2018.

Antalet inkomna och avgjorda mål vid mark- och miljödomstol
uppdelade på första instansmål och överklagade mål

Tabell 22 Antal inkomna och avgjorda plan- och byggmål vid mark-
och miljödomstolarna under perioden 2018–2024

		2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Första instansprövning	Antal inkomna mål	143	153	174	130	97	136	189
	Antal avgjorda mål	155	140	162	142	121	109	132
	Utgående balans 31 dec	51	64	76	64	40	67	124
Prövning efter överklagande	Antal inkomna mål	2 170	2 501	2 501	2 198	2 571	2 432	2 167
	Antal avgjorda mål	2 114	2 404	2 481	2 257	2 486	2 504	2 270
	Utgående balans 31 dec	805	902	922	863	948	876	773

Källa: Domstolsverket.

Antalet överklagade lov och förhandsbesked per instans under perio-
den 2015–2024

Tabell 23 Antal överklagade lov och förhandsbesked per instans och år

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Länsstyrelserna	2 761	3 487	2 786	2 990	3 546	3 428	3 320	3 727	2 716	2 517
Mark- och miljödomstolarna	1 010	1 320	1 041	883	1 711	1 496	1 417	1 684	1 419	980
Mark- och miljööverdomstolen	–	–	–	–	–	–	–	625	535	640
Högsta domstolen	0	1	0	0	0	1	3	2	2	–

Anm.: – uppgift saknas.

Källa: Boverket och Domstolsverket.

För Mark- och miljööverdomstolen saknas motsvarande uppgifter om antal överklagade mål med samma långa tidsserie som redovisas ovan. Domstolarna började dock att använda nya målkoder under 2022 vilket innebär att det från och med året 2023 finns uppgifter om antalet överklagade bygglov och förhandsbesked.

Antalet överklagade start- och slutbesked vid länsstyrelserna, mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen

Tabell 24 **Antal överklagade startbesked eller beslut att vägra startbesked som avgjorts av länsstyrelserna**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Kommunerna	66 713	88 391	81 253	90 228	100 003	106 670	91 657	77 305	77 663
Länsstyrelserna	35	66	36	125	87	111	95	67	63

Källa: Boverket.

Tabell 25 **Antal överklagade slutbesked som avgjorts av länsstyrelserna**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Kommunerna	63 416	66 028	61 838	75 951	72 166	81 390	81 153	91 021	80 067
Länsstyrelserna	15	20	24	38	25	36	44	31	42
Ändrade beslut*	3	12	3	5	7	5	9	8	11

* Antal beviljade beslut om att ge eller vägra slutbesked eller beslut om att ge eller vägra interimistiska slutbesked som upphävts av länsstyrelserna.

Källa: Boverket.

För mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen saknas motsvarande uppgifter om antal överklagade mål med samma långa tidsserie som redovisas ovan. Domstolarna började dock att använda nya målkoder under 2022 vilket innebär att det från och med året 2023 finns uppgifter om antalet överklagade start- och slutbesked. Såväl start- som slutbesked redovisas dock under samma målkod varför det inte varit möjligt att dela upp dem på samma sätt som görs i tabellerna ovan. Under 2023 avgjordes 68 mål avseende start- eller slutbesked av en mark- och miljödomstol. Under 2024 var motsvarande siffra 48.

Till Mark- och miljööverdomstolen överklagades 17 start- eller slutbesked under 2023. Motsvarande siffra för 2024 var 25.⁶

⁶ Enligt uppgifter från Domstolsverket.

*Antalet överklagade tillsynsbeslut per instans och år***Tabell 26 Antal överklagade tillsynsbeslut enligt plan- och bygglagen**

Avser förelägganden, förbud, byggsanktionsavgift och beslut att ingripa mot funktionskontrollant eller kontrollansvarig

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Kommunerna	2 162	2 252	2 212	2 292	2 806	3 531	3 393	2 952	3 039	4 416	–
Länsstyrelserna	374	473	644	650	691	1 073	1 032	652	906	1 010	–
Mark- och miljödomstolarna	150	203	152	172	184	184	249	182	237	236	–
MÖD	–	–	–	–	–	–	–	–	102	128	212

Anm.: – uppgift saknas.

Källa: Boverket.

För Mark- och miljööverdomstolen saknas motsvarande uppgifter om antal överklagade mål med samma långa tidsserie som redovisas ovan. Domstolarna började dock att använda nya målkoder under 2022 vilket innebär att det från och med det året bl.a. finns uppgifter om antalet överklagade tillsynsbeslut. För Mark- och miljööverdomstolen saknas statistik om överklagade tillsynsbeslut från tiden innan 2022.

När det handlar om måltypen *planärenden* enligt plan- och bygglagen framgår det av Boverkets redovisning av tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen för 2024 att det fortsatt är ett stort antal planer som överklagas sett till hur många planer som årligen beslutas.⁷ Antalet beslut om detaljplaner 2024 var enligt uppgift från länsstyrelserna totalt 959. Totalen omfattar beslut om nya detaljplaner, beslut om ändringar av befintliga detaljplaner och beslut om upphävande av befintliga detaljplaner. Statistik från Domstolsverket visar att totalt 266 planer överklagades till mark- och miljödomstolarna under 2024. Trots att antalet beslutade detaljplaner ligger kvar på en mycket låg nivå och antalet överklagade planer till mark- och miljödomstolen i stort sett är oförändrad, ökar antalet upphävdade planer av mark- och miljödomstolen. År 2024 upphävdes 50 planer helt eller delvis av mark- och miljödomstolen.

Totalt överklagades sedan 114 domar om planer till Mark- och miljööverdomstolen under år 2024 varav 24 mål om planer beviljades prövningstillstånd. I elva av de mål som mark- och miljööverdom-

⁷ Se <https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2025/redovisning-av-tillampningen-av-plan--och-bygglagstiftningen-ar-2024.pdf>.

stolen prövade i sak under 2024 blev följden att detaljplanen helt eller till viss del upphävdes.⁸

Förändringar av plan- och bygglagen under 2025

Den 1 december 2025 trädde flera ändringar av plan- och bygglagen i kraft. Utfallet av dessa ändringar och hur de påverkar antalet beslut i respektive instans är därför ännu inte känt. Enligt Bygglövsutredningen har antalet ärenden om lov och förhandsbesked som överklagats till länsstyrelserna ökat från cirka 2 800 till cirka 3 500 under perioden 2017–2019. Överklagandena motsvarar cirka 3 procent av byggnadsnämndernas ärenden om lov och förhandsbesked. Statistik från Boverket visar samtidigt att antalet överklagade ärenden om lov under perioden 2020–2023 minskade till ett snitt om cirka 3 300 ärenden per år. Under 2023 hanterade länsstyrelserna cirka 2 700 ärenden i denna ärendegrupp.⁹ Enligt Boverkets statistik var motsvarande siffra för 2024 cirka 2 500 ärenden, se tabell 23 ovan.

I propositionen Ett enklare regelverk för bygglov bedömde regeringen att minskningen av antalet överklagade ärenden till länsstyrelserna uppskattas till 500–1 000 ärenden per år avseende beslut om lov, förhandsbesked och anmälningar. Vidare bedömde regeringen att förslaget om att beslut om lov som huvudregel ska gälla omedelbart inte kommer att öka antalet förtursmål hos länsstyrelserna, eftersom regeln kombineras med en undantagsbestämmelse för att skjuta upp verkställbarheten. Behovet av att inhibera överklagade lovbeslut för att undvika irreparabla skador bedöms därmed minska väsentligt jämfört med i dag.¹⁰

Regeringen bedömde också att antalet tillsynsärenden kan komma att öka något hos kommunerna. Som en följd av det bedömer regeringen att antalet överklagade tillsynsbeslut kan komma att öka något även hos länsstyrelserna. Utifrån regeringens bedömning beträffande minskad ärendemängd hos länsstyrelserna bör förslagen minska belastningen av länsstyrelserna som överklagandeinstans. Regeringen

⁸ Se <https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2025/redovisning-av-tillampningen-av-plan--och-bygglagstiftningen-ar-2024.pdf>.

⁹ Se prop. 2024/25:169 s. 378.

¹⁰ Se prop. 2024/25:169 s. 378.

bedömer därmed att påverkan inte kommer att bli så stor att det bör få några konsekvenser i statsfinansiellt hänseende.¹¹

Bygglovsutredningen redovisade att den totala mängden ärenden hos mark- och miljödomstolarna som berör lov, förhandsbesked och tillsyn under åren 2017–2020 har legat på i snitt cirka 2 900 per år. Efter att ha tagit del av de aktuella uppgifterna kan konstateras att i den totala mängden ärenden har även mål som har överklagats till Mark- och miljööverdomstolen räknats med.

Under åren 2019–2023 skedde en viss ökning av antalet mål såväl i mark- och miljödomstol som i Mark- och miljööverdomstolen, framför allt på tillsynssidan. Regeringen bedömde liksom Bygglovsutredningen att antalet mål i domstolarna när det gäller lov och förhandsbesked bör kunna minska på motsvarande sätt som bedöms ske för länsstyrelsernas del. Utredningen uppskattar att det innebär en minskning av antalet överklaganden med uppskattningsvis 500–1 000 ärenden om lov och förhandsbesked per år. Samtidigt kan antalet överklaganden avseende ärenden om tillsyn komma att öka något. Trots att tillsynsmålen kan vara mer komplicerade att utreda än lovmålen bedömde regeringen sammantaget, i likhet med Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen), att påverkan på domstolarna bör bli begränsad.¹²

Domar och beslut enligt fastighetsbildningslagen

Bakgrund

I Sverige finns för närvarande 41 lantmäterimyndigheter, 40 kommunala och en statlig. Kommunala lantmäterier finns i följande kommuner: Borås, Gävle, Göteborg, Eskilstuna, Halmstad, Haninge, Helsingborg, Huddinge, Hässleholm, Jönköping, Kalmar, Karlskoga, Karlstad, Kristianstad, Landskrona, Linköping, Lund, Malmö, Motala, Mölndal, Nacka, Norrköping, Sandviken, Skellefteå, Skövde, Stockholm, Sundsvall, Södertälje, Trollhättan, Täby, Uddevalla, Umeå, Uppsala, Varberg, Vänersborg, Västerås, Växjö, Örebro, Örnköldsvik och Östersund. Lantmäteriet har tillsynsansvar för de 40 kommunala lantmäterimyndigheterna.

¹¹ Se prop. 2024/25:169 s. 378 och 379.

¹² Se prop. 2024/25:169 s. 379 och 380.

Enligt Lantmäteriet har konjunkturläget och räntemarknaden har bidragit till att inflödet av fastighetsbildningsärenden sjunkit under flera år. Under 2024 har minskningen fortsatt, men minskningen av antalet ärende är lägre än tidigare år. I jämförelse med föregående år inkom det 177 färre ärenden. Under hösten 2024 skedde dock en viss återhämtning och inströmningen visade tecken på en mindre ökning. Vidare kan en inkommen ansökan till en lantmäterimyndighet generera flera ärenden, vilket påverkar ärendebalansen. I pågående ärenden ingår även ärenden under avslut såsom administrativ hantering, aktivering och slutfakturerings.¹³

Som framgår av tabell 27 nedan kan motsvarande trend ses när det gäller antalet ärenden vid de kommunala lantmäterimyndigheterna.

Tabell 27 Ärendestatistik för det statliga Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna

Ärendestatistik	2020	2021	2022	2023	2024
Avslutade ärenden vid de kommunala lantmäterimyndigheterna	5 033	4 916	4 965	4 480	4 107
Avslutade ärenden vid Lantmäteriet	15 414	14 876	11 897	13 416	13 316
Totalt	20 447	19 792	16 862	17 896	17 423

Källa: Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna.

Antalet totala beslut och domar per instans och år

Tabell 28 Statistiken avser avslutade mål och ärenden 2020

	KLM	Lantmäteriet	MMD	MÖD	HD
Fastighetsmål där MMD är första instans	X	X	231	25	0
Fastighetsmål Överklagade	5 033*	15 414*	1 588	269	0
Totalt antal fastighetsmål	5 033*	15 414*	1 819	294	0**

Anm.: * Såväl beslut som fattas av Lantmäteriet som de kommunala lantmäterimyndigheterna överklagas direkt till mark- och miljödomstolen. ** avser enbart mål som avgörs i sak.
Källa: Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna, Mark- och miljööverdomstolen och Domstolsverket.

¹³ Se Lantmäteriet, Årsredovisning 2024, s. 31.

Tabell 29 Statistiken avser avslutade mål och ärenden 2021

	KLM	Lantmäteriet	MMD	MÖD	HD
Fastighetsmål där MMD är första instans	X	X	340	33	0
Fastighetsmål Överklagade	4 916*	14 876*	1 099	279	4**
Totalt antal fastighetsmål	4 916*	14 876*	1 439	312	4**

Anm.: * Såväl beslut som fattas av Lantmäteriet som de kommunala lantmäterimyndigheterna överklagas direkt till mark- och miljödomstolen. ** avser enbart mål som avgörs i sak.

Källa: Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna, Mark- och miljööverdomstolen och Domstolsverket.

Tabell 30 Statistiken avser avslutade mål och ärenden 2022

	KLM	Lantmäteriet	MMD	MÖD	HD
Fastighetsmål där MMD är första instans	X	X	359	42	—
Fastighetsmål Överklagade	4 965*	11 897*	1 029	263	1**
Totalt antal fastighetsmål	4 965*	11 897*	1 387	353	1**

Anm.: — uppgift saknas. * Såväl beslut som fattas av Lantmäteriet som de kommunala lantmäterimyndigheterna överklagas direkt till mark- och miljödomstolen. ** avser enbart mål som avgörs i sak.

Källa: Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna, Mark- och miljööverdomstolen och Domstolsverket.

Tabell 31 Statistiken avser avslutade mål och ärenden 2023

	KLM	Lantmäteriet	MMD	MÖD	HD
Fastighetsmål där MMD är första instans	x	x	314	32	—
Fastighetsmål Överklagade	4 480*	13 416*	1 111	274	1**
Totalt antal fastighetsmål	4 480*	13 416*	1 425	337	1**

Anm.: — uppgift saknas. * Såväl beslut som fattas av Lantmäteriet som de kommunala lantmäterimyndigheterna överklagas direkt till mark- och miljödomstolen. ** avser enbart mål som avgörs i sak.

Källa: Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna, Mark- och miljööverdomstolen och Domstolsverket.

Tabell 32 **Statistiken avser avslutade mål och ärenden 2024**

	KLM	Lantmäteriet	MMD	MÖD	HD
Fastighetsmål där MMD är första instans	X	X	262	18	1*
Fastighetsmål Överklagade	4 107	13 316	1 155	268	0
Totalt antal fastighetsmål	4 107	13 316	1 417	286	0

Anm.: * Avsåg tomträtt.
Källa: Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna, Mark- och miljööverdomstolen och Domstolsverket.

Som framgår av tabellerna 28–32 ovan har antalet överklagade beslut från Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna inte minskat i motsvarande takt som antalet meddelade grundbeslut under motsvarande period.

Andel överklagade och återförvisade ärenden samt överklagade fakturor beslutade av det statliga Lantmäteriet under perioden 2020–2024

Tabell 33 **Andel överklagade och återförvisade ärenden samt överklagade fakturor beslutade av det statliga Lantmäteriet per år under perioden 2020–2024**

Beloppen anges i procent

	2020	2021	2022	2023	2024
Andel överklaganden (%)	4,1	3,6	4,9	4,2	4,3
Andel återförvisade ärenden (%)	11,9	11	7,4	9	9,4
Andel överklagade fakturor (%)	1,6	1,6	1,5	1,2	1,6

Källa: Lantmäteriets årsredovisning 2024, s. 34.

Inkomna och avgjorda mål med ändrad utgång

Mark- och miljödomstolarna

Tabell 34 Antal avgjorda mål i mark- och miljödomstolarna med ändrad utgång 2024

Avser samtliga mark- och miljödomstolar

	Antal avgjorda mål	Antal avgjorda mål med ändrad utgång	Antal avgjorda mål med fastställd utgång	Andel ändrade (procent)	Andel fastställda (procent)
Totalt antal avgjorda miljömål som har överklagats till mark- och miljödomstol	2 471	765	1 706	31,00	69,00
varav överklagade tillståndsbeslut rörande miljöfarlig verksamhet	100	46	54	46,00	54,00
Totalt antal avgjorda plan- och byggmål som har överklagats till mark- och miljödomstol	2 270	460	1 810	20,30	79,70
varav överklagade detaljplaner	262	53	209	20,20	79,80

Källa: Domstolsverket.

Mark- och miljööverdomstolen

Tabell 35 Statistiken avser perioden 2006–2024

År	Miljömål			Plan- och byggmål*			Fastighetsmål*		
	Antal inkomna mål i MÖD	Antal avgjorda mål	Antal avgjorda mål med ändrad utgång	Antal inkomna mål i MÖD	Antal avgjorda mål	Antal avgjorda mål med ändrad utgång	Antal inkomna mål	Antal avgjorda mål i MÖD	Antal avgjorda mål med ändrad utgång
2006	–	495	119	X	X	X	–	56	13
2007	–	520	108	X	X	X	–	68	11
2008	–	553	112	X	X	X	–	77	9
2009	–	606	94	X	X	X	–	94	20
2010	–	782	113	X	X	X	–	88	9
2011	–	680	99	–	161	8	–	115	6
2012	785	772	103	751	684	62	274	275	31
2013	778	782	122	904	888	108	289	287	44
2014	834	816	130	871	887	93	352	314	45
2015	914	840	170	902	878	118	319	348	85
2016	872	901	174	820	793	95	272	294	47
2017	943	888	137	1 058	1 010	95	285	259	36
2018	867	909	178	978	942	106	260	266	19
2019	1 017	858	119	1 194	1 061	100	352	308	24
2020	948	1 018	158	1 248	1 253	101	402	359	32
2021	936	955	125	1 194	1 188	109	336	352	50
2022	1 076	1 000	113	1 157	1 128	91	328	353	55
2023	1 054	1 000	126	1 177	1 135	130	348	337	46
2024	1 143	1 218	181	1 146	1 265	107	344	333	40

Anm.: Uppgifterna är hämtade från Domstolsverkets statistikdatabas. I antalet avgjorda mål ingår mål där prövningstillstånd inte har medgetts. * Plan- och byggmål och fastighetsmål överprövas av mark- och miljödomstol sedan den 2 maj 2011.

I tabellen ovan redovisas de olika måltyperna i tre kategorier. Även särskilda rättsmedel ingår i statistiken. Till *Mark- och miljööverdomstolen* inkom 2023 1 177 plan- och byggmål och 1 054 miljömål, motsvarande siffror för 2024 var 1 146 plan- och byggmål och 1 143 miljömål. Av dessa mål ändrade Mark- och miljööverdomstolen i 11,5 procent av PBL-målen och 12,6 procent av miljömålen för 2023 års ärenden, motsvarande ändringsfrekvens var för 2024 års ärenden 8,5 procent för PBL-målen respektive 14,9 procent för miljömålen.¹⁴

¹⁴ Se Domstolsverket, rapporterna Domstolsstatistik 2024 och Domstolsstatistik 2023.

Tabell 36 Mark- och miljööverdomstolens samtliga avgöranden

År	Antal inkomna mål	Andel meddelade prövningstillstånd	Antal avgjorda mål med ändrad utgång	Antal avgjorda mål
2020	2 598	412	158	2 630
2021	2 466	397	125	2 495
2022	2 561	34	113	2 481
2023	2 579	404	126	2 472
2024	2 633	429	181	2 816

Källa: Domstolsverket.

Tabell 37 Meddelade ventiler för perioden 2020–2024

Meddelade prövningstillstånd avser de mål som fick ventil under perioden 2020–2024.

	Fastighetsmål	Plan- och byggmål	Meddelade prövningstillstånd av Högsta domstolen
2020	5	17	10
2021	1	15	10
2022	11	6	5
2023	2	8	8
2024	–	6	1

Anm.: Meddelade avgöranden av Högsta domstolen avser samtliga måltyper, inklusive sådana mål och ärenden som inte förutsätter ventil för att kunna överklagas till Högsta domstolen.

Källa: Mark- och miljööverdomstolen

Handläggningstiden per ärendetyp och instans

Inledning

I detta avsnitt redovisar vi handläggningstiden per ärendetyp och instans. I statistiken saknas uppgift om den tid som handläggningen av ett ärende enligt miljöbalken, plan- och bygglagen respektive fastighetsbildningslagen tar när den första prövningsinstansen är en kommun. Vi har försökt att få fram sådan statistik, men detta har visat sig vara förenat med svårigheter avseende de beslut som prövas av kommunal nämnd och länsstyrelse som första instans. Skälet till det är att det rör sig om ett stort antal olika slags beslut där vissa beslut har lagstadgade handläggningstider, sådana exempel är bygglov och anmälningar enligt plan- och bygglagen samt ändringsanmälningar och anmälan om C-verksamheter. För länsstyrelserna rör det sig exempelvis om ett trettiotal olika ärendeslag med inbördes olika förutsättningar vad gäller omfattning och komplexitet. Värdet

av sådan statistik är därmed begränsat om det inte samtidigt finns möjlighet att detaljstuda vilka ärenden som tar längst tid och varför.

När det gäller statistiken från mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen redovisar vi statistik som framför allt är hämtad från Sveriges Domstolars statistiksystem SIV. I domstolarnas system benämns handläggningstiden för omloppstid (se tabellerna nedan). Statistiken i SIV bygger på uppgifter som har registrerats i Sveriges Domstolars verksamhetsstöd för målhantering Vera. Tillförlitligheten är beroende av att de uppgifter som registrerats i målhanteringssystemen är riktiga. Domstolsverket ger ut föreskrifter för registrering av mål och ärenden i Domstolsverkets författningssamling, DVFS. En föreskrift preciserar lagar och förordningar från riksdag och regering. Föreskrifter är bindande regler. Det förekommer dock att domstolarna inte alltid gör på exakt samma sätt vid registrering och rutiner kan också skilja mellan domstolstyperna. Det huvudsakliga tillförlitlighetsproblemet uppstår därför vid registreringen och sedan bearbetningen av uppgifterna. En rimlighetsbedömning görs av samtliga uppgifter. Makrogranskning görs och Domstolsverket bedömer att tillförlitligheten i domstolsstatistiken på det hela taget är god.¹⁵

När det gäller statistiken från Mark- och miljööverdomstolen och Högsta domstolen påverkas jämförbarheten av denna att det vid överklagande av dom till Mark- och miljööverdomstolen respektive Högsta domstolen alltid krävs prövningstillstånd för att målet ska tas upp till prövning i sak. Om prövningstillstånd inte beviljas blir mark- och miljödomstolens avgörande gällande. Mark- och miljööverdomstolens handläggningstid fram till ett beslut att inte bevilja prövningstillstånd kan antas vara kortare jämfört med handläggningstiden för en prövning i sak. I tillgänglig statistik vid Domstolsverket är det dock inte möjligt att utläsa huruvida Mark- och miljööverdomstolen har gjort en sakprövning eller om handläggningen avslutats genom ett beslut att inte bevilja prövningstillstånd. Enligt Domstolsverket är det inte heller möjligt att urskilja olika måltyper i statistiken från Högsta domstolen.¹⁶ Handläggningstiden för de mål som prövas av Högsta domstolen sträcker sig därför endast till dagen för Mark- och miljööverdomstolens avgörande.

¹⁵ Se Domstolsverket, Kvalitetsdeklaration version 1, 2025-06-02, s. 5.

¹⁶ Se Domstolsverket (2024). *Om kvalitetssäkring och möjliga felkällor*, s. 3.

Som vi har beskrivit ovan redovisar Domstolsverket och länsstyrelserna i sina statistikunderlag uppgifter om överklaganden av mål och ärenden som har avgjorts i överinstans under året. Ett avgörande i mark- och miljödomstol kan överklagas tre veckor efter att det meddelades och enskilda har rätt att överklaga miljöprövningsdelegationens beslut tre veckor efter att de tagit del av beslutet. Eftersom uppgifterna från Domstolsverket och länsstyrelserna avser ett visst år kan överklaganden som har registrerats i början av året avse avgöranden från slutet av året innan. Förskjutningen i tid mellan avgörandedatum och datum för överklagande medför även att överklaganden av avgöranden från slutet av året inte ingår i statistiken. Det innebär att det inte går att direkt relatera antal överklaganden till antal beslut för ett visst år och på så sätt utläsa exakt hur stor andel av avgörandena som överklagades.¹⁷

Särskilt om handläggningstider vid Högsta domstolen

HD delar in mål i tre kategorier: B-mål, T-mål samt Ö-mål, dvs. brottmål, tvistemål och övriga mål. Överklagade mål från Mark- och miljööverdomstolen förekommer också i dessa kategorier varför det inte har varit möjligt att få del av utdrag från Domstolsverket som visar antalet mål och handläggningstider. Dessa uppgifter har i stället tagits fram och sammanställts till oss av Högsta domstolen.

Det är få mål som kan överklagas till Högsta domstolen. Vi har fått del av uppgifter för en tioårsperiod, 2014-04-01–2024-12-31. Extraordinära mål och mål som avser frågan om prövningstillstånd ska meddelas av Mark- och miljööverdomstolen har exkluderats från statistiken.

¹⁷ Se Naturvårdsverkets (2024). *Samlad statistik om miljöprövning för år 2024*, s. 50.

Mål och ärenden enligt miljöbalken

Handläggningstiderna avseende överklagade kommunala beslut per länsstyrelse

Tabell 38 Länsstyrelsernas handläggningstider för överklagade kommunala beslut enligt miljöbalken

Län	Genomsnittlig handläggningstid			Andel överklagade beslut som avgjordes inom 180 dagar i procent		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024
Blekinge	320	262	290	10	25	17
Dalarna	150	172	167	68	60	55
Gotland	167	104	104	60	88	88
Gävleborg	191	159	142	45	80	94
Halland	280	162	53	19	73	93
Jämtland	163	229	120	53	30	68
Jönköping	272	145	138	11	74	86
Kalmar	63	44	61	99	100	99
Kronoberg	54	64	64	98	98	100
Norrbottnen	43,7	79	76,9	98,6	79,6	86,4
Skåne	95	106	116	94	86	86
Stockholm	311,3	131	101,9	43,7	68,3	80,9
Södermanland	146	146	131	61	72	76
Uppsala	123	76	95	84	98	98
Värmland	84,2	88	50,8	90,3	94,9	100
Västerbotten	108	92	127	98	97	84
Västernorrland	134	162	315	77	53	27
Västmanland	143	101	102	78	97	89
Västra						
Götaland	238	182	219	53	53	37
Örebro	283	252	172	20	22	67
Östergötland	709	600	295	10	15	52

Anm.: För överklagade kommunala beslut enligt miljöbalken var målet för handläggningstid under perioden 2022–2024 180 dagar.

Källa: Länsstyrelsernas årsredovisningar för verksamhetsåret 2024.

*Handläggningstid avseende beslut per mark- och miljödomstol
och Mark- och miljööverdomstolen*

Tabell 39 Samlad översikt över antalet avgjorda mål och omloppstider i mark- och miljödomstolar för miljömål som överklagats till mark- och miljödomstol

Antal mål vald tidsperiod per mark- och miljödomstolarnas verksamhetsmål samt omloppstider i månader

År	Antal inkomna mål	Antal avgjorda mål	Omloppstid genomsnittlig	Omloppstid median	Omloppstid 75 percentil	Omloppstid 90 percentil
2012	1 586	1 639	5,1	4	7,5	10,7
2013	1 623	1 530	5,1	4	6,8	10,8
2014	1 734	1 771	5,4	4,4	7,8	10,9
2015	1 845	1 847	4,7	3,7	6,5	10,4
2016	1 865	1 781	5,4	4,2	7,1	10,6
2017	1 665	1 768	4,8	3,9	6,8	9,8
2018	1 772	1 742	4,8	4	6,3	9,8
2019	1 905	1 937	4,5	3,8	6,3	9,5
2020	1 988	1 947	4,5	3,7	6,3	9,6
2021	2 061	1 940	4,5	3,5	6,2	9,3
2022	2 223	2 194	4,4	3,5	5,9	9,2
2023	2 343	2 378	4,2	3,5	5,9	8,9
2024	2 480	2 476	3,9	3,1	5,4	8

Anm.: Mål om allmänna vattentjänster, elmål och miljöärenden ingår inte i statistiken.

Källa: Domstolsverket.

Tabell 40 Samlad översikt över antalet avgjorda mål och omloppstider i Mark- och miljööverdomstolen för miljömål som överklagats till mark- och miljödomstol

Antal mål vald tidsperiod per Mark- och miljööverdomstolens verksamhetsmål samt omloppstider i månader

År	Antal inkomna mål	Antal avgjorda mål	Omloppstid genomsnittlig	Omloppstid median	Omloppstid 75 percentil	Omloppstid 90 percentil
2012	627	611	2,4	1,4	2,5	5,8
2013	585	589	2,8	1,7	2,7	6,4
2014	608	612	2,5	1,8	2,9	5,7
2015	674	636	2,4	1,6	2,5	6,1
2016	615	617	2,6	1,6	2,6	6,8
2017	709	663	3	1,9	3,1	8,3
2018	645	678	3,6	2,1	3,5	10,7
2019	744	628	3,5	2,3	3,6	7,5
2020	721	775	4,1	2,7	4,9	11
2021	702	714	4,3	2,8	5	9,9
2022	791	766	4,1	2,8	5	8,5
2023	736	785	3,9	2,8	4,3	8,5
2024	769	968	4,4	3,2	5,4	9,8

Källa: Domstolsverket och Mark- och miljööverdomstolen.

Tabell 41 Omloppstid i månader för samtliga mark- och miljödomstolar 2022

	Antal avgjorda mål	Omloppstid genomsnitt	Omloppstid median	Omloppstid 75-percentil	Omloppstid 90-percentil
Miljömål – Första instans	429	14,1	10,5	18,7	28,3
Utdömande av vite – miljö	361	4,3	3,6	5,9	8,4
Miljömål – överklagande	2 194	4,4	3,5	5,9	9,2
Allmänna vattentjänster	158	7,7	4,8	9,2	22,6

Källa: Domstolsverket.

Tabell 42 Omloppstid i månader för samtliga mark- och miljödomstolar 2023

	Antal avgjorda mål	Omloppstid genomsnitt	Omloppstid median	Omloppstid 75-percentil	Omloppstid 90-percentil
Miljömål – Första instans	399	11,9	10,1	15,7	23,2
Utdömande av vite – miljö	374	4	3,4	5,5	7,2
Miljömål – överklagade	2 378	4,2	3,5	5,9	8,9
Allmänna vattentjänster	158	5,8	4,4	8	12,6

Källa: Domstolsverket.

Tabell 43 Omloppstid i månader för samtliga mark- och miljödomstolar 2024

	Antal avgjorda mål	Omloppstid genomsnitt	Omloppstid median	Omloppstid 75-percentil	Omloppstid 90-percentil
Miljömål – Första instans	401	13,8	11,9	18,4	25,5
Utdömande av vite – miljö	432	3,8	3,2	5	7,3
Miljömål – överklagade	2 476	3,9	3,1	5,4	8
Allmänna vattentjänster	203	6,5	5,3	7,8	12,2

Källa: Domstolsverket.

Handläggningstiden vid prövning i Högsta domstolen

Mål som prövas av mark- och miljödomstol som första instans kan överklagas till Högsta domstolen som sista instans. För övriga mål är Mark- och miljööverdomstolen sista instans.

När det gäller tillstånd till miljöfarlig verksamhet överklagades 23 mål från Mark- och miljööverdomstolen till Högsta domstolen under treårsperioden 2020–2022. Av dessa avser 22 mål hel tillståndsprövning och 1 mål ändringstillstånd. De allra flesta målen avgjordes inom några månader. Medianvärdet för handläggningstiden hos Högsta domstolen var cirka fyra månader och alla förutom ett mål hade en handläggningstid på max sju månader. Endast ett mål tog längre tid, med en handläggningstid på cirka 1,2 år.

Av de 19 överklagade mål avseende ansökan om tillstånd för miljöfarlig verksamhet som avgjordes av Mark- och miljööverdomstolen 2023 överklagades tio mål till Högsta domstolen. Motsvarande siffra för de 41 överklagade mål avseende ansökan om tillstånd för vattenverksamhet som Mark- och miljööverdomstolen avgjorde 2023 var 14.

För 2024 överklagades sex mål avseende ansökan om tillstånd för miljöfarlig verksamhet till Högsta domstolen varav inga prövningstillstånd beviljades under samma år. Handläggningstiden uppgick till i genomsnitt 4,7 månader.

Mål enligt plan- och bygglagen

Inledning

I Boverkets sammanställning redovisas statistiken avseende handläggningstid för ärenden enligt plan- och bygglagen i månader. Redovisningen är inte alltid, på sätt som Naturvårdsverkets statistik, uppdelad i median och percentiler.

Det förekommer även att uppgifter skiljer sig åt mellan Boverket och Domstolsverket, i dessa fall har vi utgått från de uppgifter som redovisas av Boverket.

Handläggningstid i kommuner för att ta fram en detaljplan

Hur lång tid det tar att ta fram en detaljplan i en kommun varierar stort beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Som ett exempel redovisar Göteborgs stad att det ofta tar cirka 18–42 månader beroende på hur komplicerat ärendet är. Tiden kan bero på hur många beslut som måste fattas av stadsbyggnadsnämnden, hur prioriterat arbetet är, hur många synpunkter som kommer in under samråd och granskning samt vilka resurser som kan utföra arbetet. Handläggningstiden varierar stort beroende på hur komplext arbetet är. En enkel plan kanske inte tar mer än cirka 250 timmar. En komplex plan kan ta mer än 3 000 timmar.¹⁸ Nacka och Danderyds kommuner

¹⁸ Se <https://goteborg.se/wps/portal/start/goteborg-vaxer/sa-planeras-staden/detaljplanering/ta-fram-en-detaljplan> (besökt 2025-10-10).

uppgger att handläggningstiden för att ta fram en detaljplan kraftigt varierar, från cirka två till fem år.¹⁹

Motsvarande siffror för en mindre kommun, i detta fall Borås kommun, uppges motsvara cirka 1,5 år för en enkel detaljplan med ett begränsat utredningsbehov från det att kommunen påbörjar arbetet till dess att planen blir antagen. En mer komplicerad detaljplan beräknas ta cirka två till fyra år. I vissa fall tar planarbetet ännu längre tid för att andra frågor behöver klargöras innan planen kan bli godkänd.²⁰ För en annan mindre kommun, Hultsfreds kommun uppgger att en detaljplan oftast tar ett till två år, men att det även kan ta längre tid beroende på omständigheterna i det enskilda fallet.²¹

Handläggningstid i kommuner för bygglov och förhandsbesked samt anmälningsärenden

Beslut i ärenden om lov eller förhandsbesked ska tas inom tio veckor. Tiden får förlängas en gång med högst tio veckor. I anmälningsärenden ska beslut om startbesked tas inom fyra veckor. Tiden får förlängas en gång med högst fyra veckor.

Överskridande av tidsfrister var till en början inte förenat med några sanktioner i plan- och bygglagen. Från och med den 1 januari 2019 gäller dock att avgiften reduceras om de lagstadgade tidsfristerna överskrids.

I förarbetena till införandet av avgiftsreduktion anfördes vissa uppgifter om handläggningstider baserat på Boverkets rapport 2017:4 om utvärdering av tidsfrister och förslag till sanktioner. Av rapporten framgick att byggnadsnämnderna i hög utsträckning höll tidsfristerna för beslut om lov, förhandsbesked eller startbesked. Av rapporten framgick att fyra av fem kommuner (198 av 244) klarade att handlägga 90 procent eller mer av sina ärenden om lov och förhandsbesked inom den föreskrivna tidsfristen om tio veckor, inklusive eventuell förlängning, och att var femte kommun (46 av 244) inte klarade detta. För anmälningsärenden framgick att fem av sex kom-

¹⁹ Se <https://www.nacka.se/stadsutveckling-trafik/har-planerar-och-bygger-vi/att-soka-planbesked/> och <https://www.danderyd.se/bygga-bo-och-miljo/planer-och-utveckling/detaljplanering/ansok-om-planbesked/> (besökta 2025-10-11).

²⁰ Se <https://www.boras.se/bobyggaochtrafik/byggprojekttochsamhallsplanering/detaljplanering/fragorochsvaromdetaljplanering> (besökt 2025-10-10).

²¹ Se <https://www.hultsfred.se/artikel/sa-gar-det-till-att-ta-fram-en-detaljplan/> (besökt 2025-10-21).

muner (203 av 242) klarade att handlägga 90 procent eller mer av sina anmälningsärenden inom den föreskrivna tidsfristen om fyra veckor, inklusive eventuell förlängning, och att var sjätte kommun (39 av 242) inte klarade detta.

Enligt Boverket fanns det olika orsaker till att tidsfristerna inte hölls. Till de vanligaste orsakerna hörde ärendets komplexitet och hög arbetsbelastning. En annan orsak var att remissyttranden dröjer. I slutskedet av handläggningen kan också byggnadsnämndens sammanträdesplanering vara en orsak till att tidsfristen överskrids. Det bör noteras att bestämmelserna om tidsfrister för anmälningsärenden endast hade varit i kraft ett halvår vid tidpunkten för undersökningen.²²

Efter ikraftträdandet har Boverket följt upp handläggningstiderna 2023. Inom ramen för uppföljningen genomförde Boverket en intervjustudie med 30 utvalda kommuner, samt en enkätstudie där samtliga landets kommuner hade möjlighet att delta. Resultatet av enkätstudien visade att en majoritet av ärendena om lov, förhandsbesked och anmälan beslutats inom tio respektive fyra veckor under åren 2019–2022. För de ärenden där handläggningstiden inte uppnåddes angav kommunerna att handläggningstiderna på tio veckor för ärenden om lov och förhandsbesked och fyra veckor för ärenden om anmälan i normalfallet är tillräckliga. Tiderna är dock inte helt tillräckliga när det gäller ärenden som framför allt är komplexa eller som inte delegeras utan behöver beslutas på byggnadsnämndens sammanträden. När det gäller tolkning av reglerna ansåg de flesta kommuner att det är mest komplicerat att avgöra när tidsfristen för en ansökan eller anmälan kan förlängas. Ett flertal kommuner angav även att det borde finnas en möjlighet att förlänga tidsfristen för handläggning med hänsyn till tidpunkt för byggnadsnämndens sammanträden.²³

Handläggningstid vid länsstyrelserna

Samtliga beslut som en kommun fattar med stöd av plan- och bygglagen, med undantag för detaljplaner, överklagas till länsstyrelsen som första överprövande instans. Länsstyrelserna har i sin tur fastställt mål för handläggningstiderna för dessa ärenden. I reglerings-

²² Se prop. 2017/18:210 s. 11 och 12.

²³ Boverket, Utvärdering av reglerna om handläggningstider och avgiftsreduktion, rapport 2024:11, 2024, s. 5 och 6.

breven för 2019 sattes tidsmål innebärande att 75 procent skulle avgöras inom 80 dagar och att 90 procent skulle avgöras inom 120 dagar för överklagade bygglov för bostäder (dock inte fritidshus).

För överklagade kommunala beslut om bygglov, marklov, rivningslov och förhandsbesked gällde följande inriktningsmål år 2023 75 procent avgjorda inom 105 dagar och 90 procent avgjorda inom 150 dagar. För överklagade kommunala beslut om bygglov för bostäder, dock inte fritidshus, gällde följande inriktningsmål för år 2023: 75 procent avgjorda inom 80 dagar och 90 procent avgjorda inom 120 dagar.

För 2025 gäller att för överklagade kommunala beslut om lov (bygglov, marklov, rivningslov och förhandsbesked) ska 80 procent av ärendena ska vara avgjorda inom 105 dagar och 90 procent inom 150 dagar. Handläggningen av överklagade bygglov för bostäder ska särskilt prioriteras, dock inte bygglov för fritidshus. Av de ärenden som avser bostäder ska 80 procent vara avgjorda inom 80 dagar och 90 procent inom 120 dagar. Hur väl dessa mål uppfylls redovisas årligen av länsstyrelserna i deras respektive årsredovisning.

Boverket har i sin redovisning av tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen 2023 särskilt undersökt länsstyrelsernas handläggningstider för överklagade bygglov. Som skäl för att målen inte nåddes 2023 uppgav ett flertal länsstyrelser att de under året har haft personalomsättningar, vakanser, föräldraledigheter, tjänstledigheter och sjukfrånvaro som påverkat handläggningstiderna och gjort att de inte uppnått handläggningmålen för överklagade ärenden generellt sett. En länsstyrelse nämner också att de jurister som jobbar med överklagade ärenden under året har fått hjälpa andra delar av länsstyrelsen internt, vilket påverkat handläggningstiderna. En annan nämner att de har fått bistå en annan länsstyrelse med handläggningen av deras överklagade ärenden.²⁴

Ett flertal länsstyrelser nämner även att de under året har haft ett antal ärenden som varit komplicerade att handlägga eller som krävt omfattande kommunikering, vilket påverkat handläggningstiderna för dessa ärenden. En länsstyrelse nämner även att tiden hade överskridits därför att klaganden hade yrkat syn, men att denna inte kunde hållas förrän till våren eftersom marken vid tidpunkten var snötäckt. En annan länsstyrelse nämner att de får in en hög ärendetillförsel

²⁴ Se Boverket, Redovisning av tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen år 2023, s. 32 och 33.

som de inte hinner med att handlägga på grund av att de inte har tillräckligt med finansiering. Några länsstyrelser nämner också att de under året har prioriterat att jobba bort de äldsta ärendena, vilket påverkat handläggningstiderna för de nyare ärendena som kommit in under året. Vad gäller det som särskilt nämns om handläggningen av ärenden om överklagade bygglov för bostäder så nämner en länsstyrelse att de under året har prioriterat dessa ärenden framför andra ärendegrupper. Den här prioriteringen gör att de klarar handläggningstiderna för dessa typer av ärenden, men innebär samtidigt att de inte klarar handläggningstiderna för andra ärenden om överklagade lov och förhandsbesked²⁵

Uppgifter finns tillgängliga för perioden 2022–2024. För tidigare år redovisas handläggningstider i procentsatser i förhållande till hur stor andel av besluten som beslutades inom de fastställda målen, vi redovisar därför inte 2020 och 2021 nedan.

²⁵ Se Boverket, Redovisning av tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen år 2023, s. 32 och 33.

Tabell 44 Respektive länsstyrelses genomsnittliga handläggningstid för överklagade beslut enligt plan- och bygglagen för åren 2022, 2023 och 2024

	Överklagade lov och förhandsbesked (150 dagar)			Överklagade bygglov för bostäder, dock ej fritidsbostäder (120 dagar)			Övriga överklagade beslut enligt plan- och bygglagen (180 dagar)		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2024
Blekinge	216	187	278	224	183	275	0	170	271
Dalarna	102	86	83	54	56	58	141	127	133
Gotland	113	75	62	83	81	69	102	64	64
Gävleborg	127	88	82	79	68	28	273	147	104
Halland	403	447	467	75	69	67	601	571	541
Jämtland	197	160	92	201	159	51-	214	195	183
Jönköping	129	73	90	59	54	52	225	134	95
Kalmar	61	63	62	70	41	45	63	44	61
Kronoberg	42	42	41	39	38	18	48	58	64
Norrbottnen	28,9	53,8	39,5	–	–	–	30,1	62,1	36,1
Skåne	37	87	56	29	75	52	80	108	110
Stockholm	71	87,7	74	58,6	96,7	63,7	237,2	205,7	116,1
Södermanland	97	101	101	67	66	44	147	145	121
Uppsala	47	34	57	42	24	58	100	56	61
Värmland	85,3	93,5	54,2	89,6	74,1	45,8	67,5	95	54,9
Västerbotten	83	75	84	60	80	99	173	119	143
Väster-norrland	71	160	253	–	–	–	–	–	216
Västmanland	83	59	56	79	42	43	106	106	80
Västra Götaland	160	158	111	65	49	48	247	170	122
Örebro	86	77	52	67	65	62	152	146	114
Östergötland	331	423	322	209	54	49	771	665	340

Källa: Länsstyrelsernas årsredovisningar. För ett antal beslut redovisas inte några siffror. Det beror på att siffrorna inte framgick av respektive länsstyrelses årsredovisning, något som i sin tur beror på att antalet beslut under året understiger tio.

Som framgår ovan är handläggningstiderna för vissa länsstyrelser förhållandevis långa sett till verksamhetsmålen. Det förekommer att länsstyrelserna anger skälen till detta i sina respektive årsredovisningar. Länsstyrelsen i Blekinge län har angett att skälet för de långa handläggningstiderna, dvs. handläggningstider på närmare ett år, för

beslut enligt plan- och bygglagen är att permanentbostäder prioriteras framför fritidsboenden och bryggor. Även om annan länsstyrelsepersonal har lånats in har handläggningstiderna ökat. Det har dessutom varit personalomsättning och svårigheter att rekrytera jurister. Även ärendeflödet har påverkat. Trenden är negativ och bedömningen var att resultatet var otillfredsställande²⁶ För Länsstyrelsen i Västernorrlands län angavs att motsvarande negativa trend berodde på en vakant juristtjänst.²⁷

Tabell 45 Samlad översikt över omloppstider i mark- och miljödomstolarna för överklagade mål enligt plan- och bygglagen

Antal mål vald tidsperiod per mark- och miljödomstolarnas verksamhetsmål samt omloppstider i månader

År	Antal inkomna mål	Antal avgjorda mål	Omloppstid genomsnittlig	Omloppstid median	Omloppstid 75 percentil	Omloppstid 90 percentil
2012	1 668	1 665	4	3,5	5,9	8,4
2013	2 001	1 829	4,3	3,7	6,3	8,6
2014	1 542	1 697	5,1	4,5	7,3	10
2015	1 606	1 695	4,3	3,7	6,1	8,9
2016	1 876	1 751	4,1	3,4	5,7	8
2017	1 764	1 826	4	3,7	5,6	7,8
2018	1 747	1 725	3,9	3,5	5,6	7,5
2019	2 121	2 013	4	3,4	5,9	8,1
2020	2 121	2 091	4,2	3,8	6,1	8,6
2021	1 870	1 888	4,1	3,5	5,9	8,6
2022	2 247	2 163	4,2	3,9	6,1	8,1
2023	2 171	2 221	4,1	3,7	5,9	8,2
2024	1 901	2 008	4,4	3,8	6,1	9

Källa: Domstolsverket.

²⁶ Länsstyrelsen i Blekinge läns årsredovisning 2024 s. 103.

²⁷ Länsstyrelsen i Västernorrlands läns årsredovisning 2024 s. 156.

*Handläggningstiden per ärendetyp, instans och år i månader***Tabell 46** Samlad översikt över omloppstider i Mark- och miljööverdomstolen för överklagade mål enligt plan- och bygglagen exklusive planärenden

Antal mål samt omloppstider i månader

År	Antal inkomna mål	Antal avgjorda mål	Omloppstid genomsnittlig	Omloppstid median	Omloppstid 75 percentil	Omloppstid 90 percentil
2012	723	537	1,8	1,4	2,1	3,5
2013	856	719	2,4	1,6	2,6	6,1
2014	827	714	2,3	1,7	2,4	5,4
2015	848	700	2,5	1,6	2,6	6,8
2016	780	658	2,3	1,5	2,2	6,1
2017	984	755	2,7	1,8	3	6,8
2018	891	695	2,8	1,8	2,9	8,1
2019	1 057	759	3,2	2,2	3,5	7,5
2020	1 068	937	3,9	2,7	4,5	9,4
2021	1 038	871	4,5	3,1	5,1	11,9
2022	947	797	4,5	3,5	5,4	10,4
2023	982	828	4,7	3,6	5,1	11,1
2024	975	929	4,6	3,5	5,2	8,8

Källa: Domstolsverket.

Tabell 47 Statistiken avser 2022

Ärendetyp	Kommunen	Länsstyrelsen	MMD	MÖD	HD*
Detaljplaner	—	X	6,1	5,5	5,5
Lov/förhandsbesked	—				6
Start-/slutbesked	—				—
Tillsyn	—	2,9–6,6 ²	5,2 ²	4,4 ²	6

Anm.: tiden anges i genomsnittlig omloppstid i månader, — uppgift saknas, ² avser samtliga överklagade plan- och byggmål, X ingen prövning av länsstyrelse, * För Högsta domstolen avser uppgifterna, till följd av begränsat antal mål perioden 2014-04-01–2024-04-01.

Tabell 48 Statistiken avser 2023

Ärendetyp	Kommunen	Länsstyrelsen	MMD	MÖD	HD*
Detaljplaner	–	X	6,1	6,6	5,5
Lov/förhandsbesked	–				6
Start-/slutbesked	–				–
Tillsyn	–	2,4–5,6 ²	4,3 ²	4,5 ²	6

Anm.: tiden anges i genomsnittlig omloppstid i månader, – uppgift saknas, ² avser samtliga överklagade plan- och byggmål, X ingen prövning av länsstyrelse. * För Högsta domstolen avser uppgifterna, till följd av begränsat antal mål perioden 2014-04-01–2024-04-01.

Tabell 49 Statistiken avser 2024

Ärendetyp	Kommunen	Länsstyrelsen	MMD	MÖD	HD*
Detaljplaner	–	X	6,3	6,3	5,5
Lov/förhandsbesked	–				6
Start-/slutbesked	–				–
Tillsyn	–	2,1–4,8 ²	4,4 ²	4,4 ²	6

Anm.: tiden anges i genomsnittlig omloppstid i månader, – uppgift saknas, ² avser samtliga överklagade plan- och byggmål, X ingen prövning av länsstyrelse. * För Högsta domstolen avser uppgifterna, till följd av begränsat antal mål, perioden 2014-04-0–2024-04-01.

Mål enligt fastighetsbildningslagen

Bakgrund

I Lantmäteriets statistik ingår delvis uppgifter från de kommunala lantmäterimyndigheterna. Lantmäteriets och de kommunala lantmäteriernas handläggningstid för ärenden enligt fastighetsbildningslagen skiljer sig åt beroende på vilken slags åtgärd det är fråga om och om parterna är överens eller inte. På Lantmäteriets hemsida redovisar myndigheten uppskattade handläggningstider för olika slags lantmateriförrättningar. Av redovisningen framgår att handläggningstiden varierar mellan cirka 6–17 månader beroende vilket slags ärende som är det fråga om. Kortast tid, sex månader, tar ärenden som avser lantmateriförrättningar som avser privatpersoner som ska bygga bostadshus, öka eller minska storleken på privatägd fastighet och för att utveckla eller avveckla jord- eller skogsbruk. Längst tid, cirka 17 månader, tar ärenden som handlar om att utveckla allmän infrastruktur.²⁸

²⁸ Se <https://www.lantmateriet.se/sv/fastighet-och-mark/forandra-lagg-ihop-eller-dela/hur-lang-tid-tar-det/> (besökt 2025-10-03).

Det finns skillnader mellan handläggningstider för de kommunala lantmäterimyndigheterna jämfört med Lantmäteriet. Såväl medel- som medianhandläggningstiden för de samlade kommunala lantmäterimyndigheterna är längre än Lantmäteriets i alla kategorier, förutom i kategorin Samhällsservice. Det finns troligtvis flera orsaker till att handläggningstiderna är längre. Sådana faktorer kan vara arbetssätt, ärendeutjämning och organisering. Under 2024 påverkades även handläggningstiden av att de kommunala lantmäterierna inte längre hade digital direktåtkomst till lantmäteriakter som förvaras av Lantmäteriet. Dessa får i stället begäras ut från Lantmäteriet och det har under 2024 varit långa leveranstider vilket påverkar handläggningstiderna negativt. De kommunala lantmäterierna har även få ärenden per myndighet. Det innebär att om äldre ärenden avslutats under året kan det få ett stort genomslag på medelvärdet, medan medianvärdet inte påverkas lika mycket av enstaka ärenden.²⁹

Handläggningstiden per ärendetyp, instans och år i månader

Tabell 50 Statistiken avser 2020

Ärendetyp	Lantmäteriet	MMD	MÖD tid till PT	MÖD tid med beviljat PT	HD tid till PT	HD tid med beviljat PT
Fastighets- bildningsbeslut	6–17*	3,3	3,2	13,1	7**	16**
Fastighetsmål – första instans	X	8	3,6	11,9	7**	16**

Anm.: * Handläggningstiden beror på vad ärendet avser. ** För Högsta domstolen avser uppgifterna, till följd av begränsat antal mål, perioden 2014-04-01–2024-04-01.

Tabell 51 Statistiken avser 2021

Ärendetyp	Lantmäteriet	MMD	MÖD tid till PT	MÖD tid med beviljat PT	HD tid till PT	HD tid med beviljat PT
Fastighets- bildningsbeslut	6–17*	4,2	4,2	14,2	7**	16**
Fastighetsmål – första instans	X	8	3,6	11,2	7**	16**

Anm.: * Handläggningstiden beror på vad ärendet avser. ** För Högsta domstolen avser uppgifterna, till följd av begränsat antal mål, perioden 2014-04-01–2024-04-01.

²⁹ Se Sveriges Kommunala Lantmäterimyndigheters kommentar till nyckeltalsrapporten 2024, 2025, s. 1 och 2.

Tabell 52 Statistiken avser 2022

Ärendetyp	Lantmäteriet	MMD	MÖD tid till PT	MÖD tid med beviljat PT	HD tid till PT	HD tid med beviljat PT
Fastighets- bildningsbeslut	6–17*	4,1	4,1	15	7**	16**
Fastighetsmål – första instans	X	6	4,1	15,6	7**	16**

Anm.: * Handläggningstiden beror på vad ärendet avser. ** För Högsta domstolen avser uppgifterna, till följd av begränsat antal mål, perioden 2014-04-01–2024-04-01.

Tabell 53 Statistiken avser 2023

Ärendetyp	Lantmäteriet	MMD	MÖD tid till PT	MÖD tid med beviljat PT	HD tid till PT	HD tid med beviljat PT
Fastighets- bildningsbeslut	6–17*	5	2,8	11,5	7**	16**
Fastighetsmål – första instans	X	9,7		12,2	7**	16**

Anm.: * Handläggningstiden beror på vad ärendet avser. ** För Högsta domstolen avser uppgifterna, till följd av begränsat antal mål, perioden 2014-04-01–2024-04-01.

Tabell 54 Statistiken avser 2024

Ärendetyp	Lantmäteriet	MMD	MÖD tid till PT	MÖD tid med beviljat PT	HD tid till PT	HD tid med beviljat PT
Fastighets- bildningsbeslut	6–17*	4,8	2,8	11,5	7**	16**
Fastighetsmål – första instans	X	5,6	4,3	15,1	7**	16**

Anm.: Under 2024 handlades inga fastighetsmål vid Högsta domstolen. ** För Högsta domstolen avser uppgifterna, till följd av begränsat antal mål, perioden 2014-04-01–2024-04-01.

Handläggningstider för samtliga måltyper

Mark- och miljödomstolarna

Tabell 55 Omloppstid i månader för samtliga mark- och miljödomstolar 2022

	Antal avgjorda mål	Omloppstid genomsnitt	Omloppstid median	Omloppstid 75-percentil	Omloppstid 90-percentil
Miljömål – Första instans	429	14,1	10,5	18,7	28,3
Utdömande av vite – miljö	361	4,3	3,6	5,9	8,4
Miljömål – överklagade	2 194	4,4	3,5	5,9	9,2
Allmänna vattentjänster	158	7,7	4,8	9,2	22,6
Fastighetsmål – Första instans	359	6	3,1	8,3	16,5
Fastighetsmål – Överklagade	1 029	5	3,3	6,8	11,5
Planmål	321	6,1	5,5	8,4	11,7
PBL – Stämningssmål	6	27,4	27,4	27,4	27,4
Utdömande av vite – PBL	115	4,7	3,9	6,1	9,2
Övriga PBL-mål	2 165	4,2	3,6	5,9	8,1
Totalvärde	7 137	5,2	3,8	6,6	10,8

Källa: Domstolsverket.

Tabell 56 Omloppstid i månader för samtliga mark- och miljödomstolar 2023

	Antal avgjorda mål	Omloppstid genomsnitt	Omloppstid median	Omloppstid 75-percentil	Omloppstid 90-percentil
Miljömål – Första instans	399	11,9	10,1	15,7	23,2
Utdömande av vite – miljö	374	4	3,4	5,5	7,2
Miljömål – överklagade	2 378	4,2	3,5	5,9	8,9
Allmänna vattentjänster	158	5,8	4,4	8	12,6
Fastighetsmål – Första instans	314	9,7	5,2	14,2	24,7

	Antal avgjorda mål	Omloppstid genomsnitt	Omloppstid median	Omloppstid 75-percentil	Omloppstid 90-percentil
Fastighetsmål – Överklagade	1 111	5	3,3	7,1	11,6
Planmål	283	6,1	5	8,2	12,2
PBL – Stämningsmål	3	16,7	3,9	24,1	36,2
Utdömande av vite – PBL	106	5,1	4,4	7	10
Övriga PBL-mål	2 221	4,1	3,7		8,2
Totalvärde	7 347	5,1	3,8	6,6	10,6

Källa: Domstolsverket.

Tabell 57 Omloppstid i månader för samtliga mark- och miljödomstolar 2024

	Antal avgjorda mål	Omloppstid genomsnitt	Omloppstid median	Omloppstid 75-percentil	Omloppstid 90-percentil
Miljömål – Första instans	401	13,8	11,9	18,4	25,5
Utdömande av vite – miljö	432	3,8	3,2	5	7,3
Miljömål – överklagade	2 476	3,9	3,1	5,4	8
Allmänna vattentjänster	203	6,5	5,3	7,8	12,2
Fastighetsmål – Första instans	262	5,6	2,4	6,2	16
Fastighetsmål – Överklagade	1 155	4,8	3,2	6,3	11
Planmål	262	6,3	5,3	8,4	12,2
PBL – Stämningsmål	5	8,6	5,7	9,4	16,6
Utdömande av vite – PBL	127	4,1	3,5	5,4	7,4
Övriga PBL-mål	2 008	4,4	3,8	6,1	9
Totalvärde	7 331	4,9	3,6	6,3	10,4

Källa: Domstolsverket.

Mark- och miljööverdomstolen

Tabell 58 Handläggningstider i Mark- och miljööverdomstolen för mål enligt miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen som har överklagats till mark- och miljödomstol

Samtliga tider avser genomsnittlig handläggningstid

	Antal PT- prövningar	Antal mål med PT beviljat	Antal mål med PT beviljat i procent	Omlöppstid till PT	Omlöppstid med beviljat PT	Omlöppstid alla mål oavsett PT
Överklagade mål enligt plan- och bygglagen*						
2020	885	137	15,5	2,7	11,4	3,8
2021	770	110	14,3	3,1	12,8	4,5
2022	774	108	14	3,3	12,3	4,4
2023	854	132	15,5	3,3	11,5	4,5
2024	993	124	12,5	3,4	12,5	4,4
Överklagade mål enligt miljöbalken						
2020	753	136	18,1	2,7	11,7	4,1
2021	656	76	11,6	2,9	12,6	4,3
2022	741	101	13,6	3,1	13,5	4,1
2023	766	127	16,6	2,9	10,9	3,9
2024	949	172	18,1	3,4	11,5	4,4
Överklagade mål enligt fastighetsbildningslagen						
2020	269	62	23	3,2	13,1	4,5
2021	263	56	21,3	4,2	14,2	6
2022	228	42	18,4	4,1	15	6,4
2023	255	47	18,4	2,8	11,5	4,3
2024	249	51	20,5	2,8	11,5	4,2

Anm.: * överklagade detaljplaner ingår inte i statistiken. Dessa redovisas särskilt nedan.

Källa: Mark- och miljööverdomstolen.

Tabell 59 Oloppstider för frågan om prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen 2020

	Tagit ställning i PT-frågan	Antal mål med PT beviljat	Antal mål med PT vägrat	Andel mål med PT beviljat i procent	Oloppstid genomsnitt	Oloppstid median	Olopps- tid 75-per- centil	Olopps- tid 90-per- centil
Fastighets- mål	293	70	223	23,90	3,3	3,4	4,6	5,4
Miljömål	926	203	723	21,90	2,8	2,6	4	5,3
PBL-mål	1 00	176	924	16,00	2,8	2,6	3,9	5,1
Totalvärde	2 319	449	1 870	19,40	2,8	2,7	4	5,2

Anm.: Tabellen visar antal mål som för vald tidsperiod beviljats dispens (PT) eller ej beviljats PT samt andel mål som beviljats PT. Oloppstider anges i månader och beräknas på tiden från det att mål kommer in tills dess ett beslut om PT fattas.

Källa: Mark- och miljööverdomstolen.

Tabell 60 Omloppstider för frågan om prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen 2021

Tabellen visar antal mål som för vald tidsperiod beviljats dispens (PT) eller ej beviljats PT samt andel mål som beviljats PT. Omloppstider anges i månader och beräknas på tiden från det att mål kommer in tills dess ett beslut om PT fattas

	Tagit ställning i PT-frågan	Antal mål med PT beviljat	Antal mål med PT vägrat	Andel mål med PT beviljat i procent	Oloppstid genomsnitt	Oloppstid median	Oloppstid 75-percentil	Oloppstid 90-percentil
Fastighets- mål	297	66	231	22,20	4,2	3,9	5,2	7,1
Miljömål	827	115	712	13,90	3,1	2,8	4,5	5,8
PBL-mål	980	134	846	13,70	3,1	2,9	4,4	4,4
Totalvärde	2 104	315	1 789	15,00	3,3	3	4,6	5,8

Källa: Mark- och miljööverdomstolen.

Tabell 61 Omloppstider för frågan om prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen 2022

	Tagit ställning i PT- frågan	Antal mål med PT beviljat	Antal mål med PT vägrat	Andel mål med PT beviljat	Oloppstid genomsnitt	Oloppstid median	Oloppstid 75-percentil	Oloppstid 90-percentil
Fastighets- mål	267	60	207	22,50	4,1	4	5,5	6,9
Miljömål	933	163	770	17,50	3,3	3,1	4,7	6,1
PBL-mål	953	142	811	14,90	3,5	3,4	4,8	6,1
Totalvärde	2 153	365	1 788	17,00	3,5	3,3	4,8	6,2

Anm.: Tabellen visar antal mål som för vald tidsperiod beviljats dispens (PT) eller ej beviljats PT samt andel mål som beviljats PT. Omloppstider anges i månader och beräknas på tiden från det att mål kommer in tills dess ett beslut om PT fattas.

Källa: Mark- och miljööverdomstolen.

Tabell 62 Omloppstider för frågan om prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen 2023

	Tagit ställning i PT- frågan	Antal mål med PT beviljat	Antal mål med PT vägrat	Andel mål med PT beviljat i procent	Omloppstid genomsnitt	Omloppstid median	Omloppstid 75-percentil	Omloppstid 90-percentil
Fastighets- mål	278	57	221	20,50	2,9	2,6	4,1	5,4
Miljömål	930	180	750	19,40	3,1	2,8	4	5,6
PBL-mål	999	165	834	16,50	3,4	3,3	4,3	5,6
Totalvärde	2 207	402	1 805	18,20	3,2	3,1	4,2	5,6

Anm.: Tabellen visar antal mål som för vald tidsperiod beviljats dispens (PT) eller ej beviljats PT samt andel mål som beviljats PT. Omloppstider anges i månader och beräknas på tiden från det att mål kommer in tills dess ett beslut om PT fattas.

Källa: Mark- och miljööverdomstolen.

Tabell 63 Omloppstider för frågan om prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen 2024

	Tagit ställning i PT-frågan	Antal mål med PT beviljat	Antal mål med PT vägrat	Andel mål med PT beviljat	Omloppstid genomsnitt	Omloppstid median	Omloppstid 75-percentil	Omloppstid 90-percentil
Fastighets- mål	263	53	210	20,20	2,9	2,6	4,2	5,5
Miljömål	1 115	238	877	21,30	3,5	3,3	4,8	6,3
PBL-mål	1 135	153	982	13,50	3,5	3,3	4,8	6
Totalvärde	2 513	444	2 069	17,70	3,4	3,2	4,7	6,1

Anm.: Tabellen visar antal mål som för vald tidsperiod beviljats dispens (PT) eller ej beviljats PT samt andel mål som beviljats PT. Omloppstider anges i månader och beräknas på tiden från det att mål kommer in tills dess ett beslut om PT fattas.

Källa: Mark- och miljööverdomstolen.

Tabell 64 Omloppstider för avgjorda mål med beviljat prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen 2020

	Antal avgjorda mål med PT beviljat	Omloppstid genomsnitt	Omloppstid median	Omloppstid 75-percentil	Omloppstid 90-percentil
Fastighetsmål	47	12,9	12,5	16,1	19,8
Miljömål	201	12,1	12,2	15,1	18,1
PBL-mål	164	11,6	11,5	14,6	18,4
Totalvärde	412	12	11,8	15	18,3

Anm.: Tabellen visar antal slutligt avgjorda mål för vald tidsperiod med beviljat prövningstillstånd (PT) samt omloppstider i månader från det att målen inkom tills dess att målen avgörs.

Källa: Domstolsverket.

Tabell 65 Omloppstider för avgjorda mål med beviljat prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen 2021

	Antal avgjorda mål med PT beviljat	Omloppstid genomsnitt	Omloppstid median	Omloppstid 75-percentil	Omloppstid 90-percentil
Fastighetsmål	60	13,9	13,6	17,1	19,4
Miljömål	168	13,8	13,6	18,3	22,4
PBL-mål	169	12,7	13,5	16,1	18,4
Totalvärde	397	13,5	13,5	17,1	20,5

Anm.: Tabellen visar antal slutligt avgjorda mål för vald tidsperiod med beviljat prövningstillstånd (PT) samt omloppstider i månader från det att målen inkom tills dess att målen avgörs.

Källa: Domstolsverket.

Tabell 66 Omloppstider för avgjorda mål med beviljat prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen 2022

	Antal avgjorda mål med PT beviljat	Omloppstid genomsnitt	Omloppstid median	Omloppstid 75-percentil	Omloppstid 90-percentil
Fastighetsmål	74	15,1	14,3	18,3	24,7
Miljömål	143	14	13,3	17,4	20,7
PBL-mål	129	12,5	12,8	14,5	17,7
Totalvärde	346	13,7	13,2	16,4	20,1

Anm.: Tabellen visar antal slutligt avgjorda mål för vald tidsperiod med beviljat prövningstillstånd (PT) samt omloppstider i månader från det att målen inkom tills dess att målen avgörs.

Källa: Domstolsverket.

Tabell 67 Omloppstider för avgjorda mål med beviljat prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen 2023

	Antal avgjorda mål med PT beviljat	Omloppstid genomsnitt	Omloppstid median	Omloppstid 75-percentil	Omloppstid 90-percentil
Fastighetsmål	65	11,7	11,8	15	18
Miljömål	168	11,8	12,5	15,1	17,1
PBL-mål	171	12	13	15,2	17,4
Totalvärde	404	11,9	12,5	15,1	17,3

Anm.: Tabellen visar antal slutligt avgjorda mål för vald tidsperiod med beviljat prövningstillstånd (PT) samt omloppstider i månader från det att målen inkom tills dess att målen avgörs.

Källa: Domstolsverket.

Tabell 68 Omloppstider för avgjorda mål med beviljat prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen 2024

	Antal avgjorda mål med PT beviljat	Omloppstid genomsnitt	Omloppstid median	Omloppstid 75-percentil	Omloppstid 90-percentil
Fastighetsmål	53	11,9	12,5	15,2	17,8
Miljömål	220	12,4	12	16,5	19,1
PBL-mål	156	13	13,8	16,2	18,1
Totalvärde	429	12,6	12,8	16,4	18,3

Anm.: Tabellen visar antal slutligt avgjorda mål för vald tidsperiod med beviljat prövningstillstånd (PT) samt omloppstider i månader från det att målen inkom tills dess att målen avgörs.
Källa: Domstolsverket.

Vid en jämförelse mellan 2022, 2023 och 2024 noterar vi att huvuddelen (75 procent) av målen i Mark- och miljööverdomstolen under 2024 avgjordes inom 5,6 månader, vilket var en försämring jämfört med 2023 då omloppstiden var 5,2 månader. År 2022 var motsvarande siffra 5,7 månader.³⁰ I dessa siffror ingår samtliga mål varför handläggningstiden får antas variera stort beroende på dels om prövningstillstånd meddelas, dels måltyp.

Utvärdering av reformen att korta instansordningen för detaljplaner

Bakgrund

Genom propositionen *En kortare instanskedja för detaljplaner och områdesbestämmelser*³¹ kortades instansordningen för överklagade detaljplanebeslut 2016 genom att länsstyrelsen togs bort som första instans. Inom ramen för det lagstiftningsarbete som föregick sloandet av länsstyrelsen som överprövande instans för detaljplaner tog PBL-överklagandeutredningen 2013 fram vissa statistiska uppgifter för 2012 och 2013 genom utskick av enkäter till berörda instanser.³² Nedan redovisar vi resultatet av de uppgifter utredningen tog fram. Därefter redovisar vi motsvarande statistik för perioden 2020–2024

³⁰ Se Sveriges Domstolar, Årsredovisning 2024 s. 37.

³¹ Se prop. 2015/16:55.

³² Se SOU 2014:14.

tillsammans med vår utvärdering av reformen från 2016. I den mån äldre uppgifter varit tillgängliga redovisar vi dem.

PBL-överklagandeutredningens undersökning

Inledningsvis finns skäl för att redovisa de uppgifter som låg till grund för PBL-överklagandeutredningens bedömningar. Enligt utredningens enkätundersökning överklagades 275 beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser till mark- och miljödomstolarna under 2012. Denna uppgift har vi även fått bekräftat är korrekt enligt statistik från Domstolsverket.

Den genomsnittliga genomströmningstiden för samtliga länsstyrelsernas hantering av överklagade planbeslut uppgick under 2012 till cirka 3,5 månader. En jämförelse mellan inkomna ärenden till länsstyrelserna och till mark- och miljödomstolarna under 2012 gav att 67 procent av länsstyrelsernas beslut överklagades till mark- och miljödomstolarna under det året.

Till Mark- och miljööverdomstolen överklagades cirka 53 procent vidare från mark- och miljödomstolarna. Till Mark- och miljööverdomstolen kom det in 146 mål om planer under 2012. Det innebar att cirka 8 procent av alla planbeslut överklagades till Mark- och miljööverdomstolen.³³

Av Boverkets rapport och den inhämtade statistiken framgår att handläggningstiderna vid de olika länsstyrelserna uppvisade mycket stora skillnader. Den kortaste genomsnittliga genomströmningstiden uppgick till cirka tre veckor och den längsta tiden till cirka åtta månader. Motsvarande tider hos mark- och miljödomstolarna var 3,3 månader första halvåret 2012 och 3,7 månader första halvåret 2013. De genomsnittliga tiderna för Mark- och miljööverdomstolens avgörande om prövningstillstånd uppgick under första halvåret 2012 till 1,3 månad och under första halvåret 2013 till 1,4 månad.³⁴

Under perioden 2008 till 2012 upphävde länsstyrelserna mellan 7 och 8 procent av de överklagade besluten om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan. Under första halvåret 2013 avgjorde länsstyrelserna totalt 333 överklagade ärenden om detaljplaner och områdesbestämmelser, varav 32 ändrades helt eller delvis. Ändringsfrekven-

³³ Se SOU 2014:14 s. 38 och 39.

³⁴ Se SOU 2014:14 s. 39.

sen hos länsstyrelserna var alltså 9,6 procent under den perioden. Av totalt 265 avgjorda mål om överklagade planer hos mark- och miljödomstolarna under 2012 ändrades 27 helt eller delvis, vilket motsvarar 10,2 procent. Ändringsfrekvensen hos mark- och miljödomstolarna var cirka 8 procent under första halvåret 2013. Under 2012 meddelade Mark- och miljööverdomstolen prövningstillstånd i 27 planmål, vilket utgjorde cirka 18 procent av de dit överklagade avgörandena. I Mark- och miljööverdomstolen låg bifallsfrekvensen under 2012 på 30 procent i förhållande till mål där prövningstillstånd meddelats och på 6 procent totalt sett.³⁵

Studie om handläggningstiderna 2018

Sveriges Kommuner och Landsting publicerade i april 2019 en studie av mark- och miljödomstolarnas handläggningstider under 2018 i mål om överklagade planer och bygglov.³⁶ I studien redovisas att handläggningstiden för överklagade detaljplaner var lång. De 387 detaljplaneärenden som avgjordes i mark- och miljödomstolarna under 2018 tog i genomsnitt 5,3 månader, det vill säga cirka 23 veckor att handlägga. Det är nästan dubbelt så lång handläggningstid som genomsnittet för länsstyrelserna innan de togs bort som första instans för överklagade detaljplaner 2016. Deras genomsnittliga handläggningstid var då 86 dagar, det vill säga cirka tolv veckor, enligt uppgifter från Boverket. Handläggningstiderna varierar också kraftigt mellan domstolarna. Mark- och miljödomstolen i Östersund hade den längsta handläggningstiden med ett genomsnitt på över 40 veckor och här tar vart fjärde ärende nästan ett år eller längre att avgöra. Mark- och miljödomstolen i Växjö hade den kortaste handläggningstiden med 18 veckor i genomsnitt.

År 2018 avgjordes 184 detaljplaneärenden i Mark- och miljööverdomstolen. För ärenden som överklagas hit fattas först beslut om ärendet ska få prövningstillstånd, det vill säga om det ska prövas i sak eller om Mark- och miljödomstolens dom står fast. En majoritet av ärendena får aldrig prövningstillstånd men den initiala prövningen tar ändå i genomsnitt åtta veckor.

³⁵ Se SOU 2014:14 s. 38 och 39.

³⁶ Se Sveriges Kommuner och Landsting, Mark- och miljödomstolarnas handläggningstider – en studie av överklagade planer och bygglov, 2019.

Den genomsnittliga handläggningstiden för de detaljplaner som beviljades prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen var betydligt längre, nämligen 41,6 veckor, eller nästan tio månader. Mer än vart fjärde detaljplaneärende som fick prövningstillstånd tog över ett år att avgöra.³⁷

Vår undersökning av omloppstiderna för överklagade beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser

Boverket redovisar årligen hur plan- och bygglagstiftningen tillämpas i Sverige. Av den senaste redovisningen, som avser 2024, framgår att antalet beslutade detaljplaner fortfarande är på en låg nivå historiskt sett och antalet beslutade detaljplaner per år har halverats under de senaste 20 åren.³⁸

Utifrån tillgängliga uppgifter vid Boverket och Domstolsverket har vi fått fram följande information om antalet avgjorda mål om detaljplaner under perioden 2012–2024. Statistiken innefattar både detaljplaner och områdesbestämmelser. Med hänsyn till hur få områdesbestämmelser som årligen antas av kommunerna kan dessa ärenden antas vara få.

³⁷ Se Sveriges Kommuner och Landsting, Mark- och miljödomstolarnas handläggningstider – en studie av överklagade planer och bygglov, 2019, s. 7–9.

³⁸ Se Boverket, Redovisning av tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen 2024, s. 14.

Tabell 69 Antal antagna detaljplaner som har överklagats till länsstyrelserna, MMD och MÖD

Siffrorna nedan avser avgjorda mål under respektive år

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Antagna planer*	–	1 770	1 839	1 521	1 610	1 518	1 553	1 270	1 393	1 239	1 084	968	959
Länsstyrelserna	–	381	358	359	259	X	X	X	X	X	X	X	X
MMD Nacka	–	–	–	–	53	135	150	110	120	114	111	95	92
MMD Umeå	–	–	–	–	17	–	–	24	29	23	18	22	18
MMD Vänersborg	–	–	–	–	30	–	91	101	96	85	68	54	65
MMD Växjö	–	–	–	–	51	101	128	117	115	79	107	77	77
MMD Östersund	–	–	–	–	13	31	21	20	14	25	18	13	14
Summa MMD	275	288	152	194	231	21	390*	372	374	326	322	261	266
MÖD	146	162	145	145	104	215	203	205	171	211	141	119	114
Meddelade prövnings-tillstånd	27	–	–	–	16	27	41	33	29	28	30	28	24

Anm.: Från och med 1 juni 2016 blev MMD första instans för överklagade detaljplaner.

* Avser nya, ändrade och upphävda detaljplaner. Antalet ändrade detaljplaner per år har under perioden 2015–2024 varierat mellan 212–337. Antalet beslut om upphävande av detaljplan under perioden 2015–2024 varierar mellan 36–77, – uppgift saknas.

Källa: Boverket.

Som framgår av tabell 69 ovan fortsätter många detaljplaner att överklagas till mark- och miljödomstolarna, trots en fortsatt minskning gällande antalet beslutade detaljplaner. Vidare får omkring 25 procent av alla meddelade detaljplaner prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen.

Tabell 70 Länsstyrelsernas handläggningstider för överklagade detaljplaner för åren 2014, 2015 och 2016

Län	Genomsnittlig handläggningstid för avgjorda överklagade planer i dagar			Medianvärde för avgjorda överklagade planer i dagar			Andel överklagade planer som avgjordes inom 90 dagar i procent			Andel överklagade planer som avgjordes inom 150 dagar i procent		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Blekinge	143	144	153	103,5	84	153	33	57	50	67	71	50
Dalarna	57,6	76,1	52,8	52	89	51	88,9	100	100	100	100	100
Gotland	131	68	0	90	65	0	50	80	100	75	100	100
Gävleborg	94,3	69,6	74	81,5	80	70	57,1	90	100	83,3	100	100
Halland	77	75,5	102	77	81,5	98	84	86	80	100	100	80
Jämtland	158	68,3	67	147	78,5	41	10	83,3	88	50	100	88
Jönköping	89	69	124	57	69	62	82	88	92	91	100	92
Kalmar	58,6	223	210	44	180	183	100	0	0	100	0	0

Län	Genomsnittlig handläggningstid för avgjorda överklagade planer i dagar			Medianvärde för avgjorda överklagade planer i dagar			Andel överklagade planer som avgjordes inom 90 dagar i procent			Andel överklagade planer som avgjordes inom 150 dagar i procent		
Kronoberg	106	26	104	105	22	104	46	100	100	90	100	100
Norrbotten	84	44	43	86	52	45	64	100	100	93	100	100
Skåne	76	74,8	120,6	71	70	90	78	86,6	90,5	94	96,5	90,5
Stockholm	68	77	132	61	65	85	88	81	85	98	90	85
Södermanland	30	31	21	24	29	22	100	100	100	100	100	100
Uppsala	79,3	87,2	78,5	85,5	78	69,5	61,1	66,7	80	83,3	86,7	80
Värmland	29,2	53,8	56,7	21	50	47,5	100	100	100	100	100	100
Västerbotten	85	45	41	66	37	29	62,5	93	100	87,5	100	100
Västernorrland	53	9	73	53	88	85	50	63	100	100	100	100
Västmanland	45	79	37	45	79	37	100	100	100	100	100	100
Västra Götaland	77,9	77,3	107,6	81	65	88	81,2	91,5	86,7	95,7	94,9	86,7
Örebro	58	101	42	53	66	50	100	79	100	100	93	100
Östergötland	66	84	84	71	88	73	73	54	92,3	100	100	92,3

Källa: Boverket.

Av tabell 70 ovan framgår att länsstyrelsernas genomsnittliga handläggningstid för överklagade detaljplaner uppvisade mycket stora skillnader vid de olika länsstyrelserna. Under 2016 ökade handläggningstiden, något som enligt länsstyrelserna berodde på minskade resurser som en följd av lagändringen den 1 juni 2016 när länsstyrelserna inte längre var överprövande instans för detaljplaner.

Tabell 71 Genomsnittlig omloppstid för överklagade detaljplaner i månader från det att målet inkom till dess att det avgjordes uppdelat på domstol

Domstol	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Månader						
MMD Nacka	6,2	6,5	4,9	4,9	5,4	5,0
MMD Umeå	7,2	7,5	7,3	7,5	5,6	6,2
MMD Vänersborg	5,4	6,5	7,1	8,1	7,2	7,9
MMD Växjö	5,1	6,7	6,8	6,8	5,8	6,4
MMD Östersund	8,2	6,1	6,2	5,5	8,9	4,7
Genomsnitt MMD	6,1	6,6	6,1	6,1	6,1	6,3
MÖD	3,3	4,4	4,6	5,5	6,6	6,3

Källa: Boverket.

För 2018 rapporterade SKR att det tog i genomsnitt 5,3 månader att avgöra 387 detaljplaner.³⁹ Motsvarande tider hos mark- och miljödomstolarna var 3,3 månader första halvåret 2012 och 3,7 månader första halvåret 2013.⁴⁰ Det innebär att handläggningstiden i mark- och miljödomstol ökade med 1,6 månader under en femårsperiod. Som framgår av tabell 71 ovan har handläggningstiden därefter ökat ytterligare till dagens 6,3 månader, dvs. cirka tre månader längre än den genomsnittliga handläggningstiden 2012.

Tabell 72 Median i månader för överklagade detaljplaner från det att målet inkom till dess det avgjordes

Domstol	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Månader						
MMD Nacka	5,8	5,4	4,4	4,4	5,1	4,9
MMD Umeå	7,1	7	7,8	7,5	4,2	5,4
MMD Vänersborg	5,5	5,3	6,5	7,9	5,9	7,0
MMD Växjö	4,7	5,3	6	5,8	4,7	5,5
MMD Östersund	7,6	5,8	4,8	4,2	6,4	4,9
Genomsnitt MMD	5,5	5,8	5,6	5,5	5	5,3
MÖD	2,3	3,1	3,7	4,5	4,6	4,5

Källa: Boverket.

Tabell 73 75-percentil i månader för överklagade detaljplaner från det att målet inkom till dess det avgjordes

Domstol	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Månader						
MMD Nacka	8,4	8,2	6,5	6,5	7,6	6,6
MMD Umeå	10,1	8,8	9,1	9,1	9,3	6,3
MMD Vänersborg	7,5	7,7	9,5	10,3	10,8	11,0
MMD Växjö	6,8	9,1	7,5	8,3	6,8	9,1
MMD Östersund	10,2	10,2	9,4	6,3	11,7	7,1
Genomsnitt MMD		8,7	8,0	8,4	8,2	8,4
MÖD	3,5	5,2	5,4	6,4	7,8	6,4

Källa: Boverket.

³⁹ Se Sveriges Kommuner och Landsting, Mark- och miljödomstolarnas handläggningstider – en studie av överklagade planer och bygglov, 2019, s. 9.

⁴⁰ Se SOU 2014:14 s. 38 och 39.

Tabell 74 Samlad översikt över omloppstider i mark- och miljödomstolar för överklagade detaljplaner och områdesbestämmelser

Antal mål vald tidsperiod per mark- och miljödomstolarnas verksamhetsmål samt omloppstider i månader

År	Antal avgjorda mål	Omloppstid genomsnittlig	Omloppstid median	Omloppstid 75 percentil	Omloppstid 90 percentil
2012	265	3,7	2,9	5,6	7,5
2013	304	4,1	3,1	5,8	9,1
2014	237	4,6	3,6	6,4	10,4
2015	258	4,5	3,5	6,2	8,8
2016	255	4,1	3,5	5,6	7,6
2017	414	5,1	4,9	6,6	8,6
2018	387	5,3	4,8	7,2	10,4
2019	386	6,1	5,5	8	10,9
2020	387	6,6	5,4	8,7	11,6
2021	366	6,1	5,6	8	11,3
2022	321	6,1	5,5	8,4	11,7
2023	283	6,1	5	8,2	12,2
2024	262	6,3	5,3	8,4	12,2

Källa: Domstolsverket. För åren 2016 och 2017 innehåller antalet avgjorda mål både mål som har överklagats till mark- och miljödomstolen från länsstyrelsen som mål som överklagats direkt till mark- och miljödomstolen från kommunen.

Tabell 75 Samlad översikt över omloppstider i Mark- och miljööverdomstolen för överklagade detaljplaner och områdesbestämmelser

Antal avgjorda mål vald tidsperiod och omloppstider i månader

År	Antal avgjorda mål	Omloppstid genomsnittlig	Omloppstid median	Omloppstid 75 percentil	Omloppstid 90 percentil
2012	136	1,9	1,4	2,1	3,3
2013	155	2,6	1,7	2,7	6,5
2014	152	2,5	1,5	2,4	7,2
2015	145	2,5	1,8	2,6	5,2
2016	114	2,8	1,6	2,5	8
2017	215	2,5	2	2,6	4,7
2018	185	3,1	1,9	3,1	8,8
2019	198	3,4	2,3	3,5	7,5
2020	190	4,4	3,1	5,2	10,8
2021	182	4,6	3,7	5,4	12,6
2022	149	5,5	4,5	6,4	13,1
2023	128	6,6	4,6	7,8	15,6
2024	137	6,3	4,5	6,4	15

Källa: Domstolsverket.

Tabell 76 Omloppstider i Mark- och miljööverdomstolen för beslut om prövningstillstånd

Tabellen visar antal mål som för vald tidsperiod beviljats dispens (PT) eller ej beviljats PT samt andel mål som beviljats PT. Omloppstider anges i månader och beräknas på tiden från det att mål kommer in tills dess ett beslut om PT fattas

År	Inkomna överklaganden där ställning har tagits i PT-frågan	Antal mål med PT beviljat	Andel mål med PT beviljat	Omloppstid genomsnittlig	Omloppstid median	Omloppstid 75 percentil	Omloppstid 90 percentil
2020	183	29	15,8 %	2,9	2,8	4	5,4
2021	173	23	13,3 %	3,2	3,3	4,8	5,8
2022	147	30	20,4 %	4,4	4,2	5,9	7
2023	119	28	23,5 %	4,2	4	5,5	6,5
2024	121	24	19,8 %	4,3	4,1	5,6	6,3

Källa: Mark- och miljööverdomstolen.

Tabell 77 Omloppstider i Mark- och miljööverdomstolen för avgjorda mål med beviljat PT om detaljplaner eller områdesbestämmelser

Tabellen visar antal slutligt avgjorda mål för vald tidsperiod med beviljat prövningstillstånd (PT) samt omloppstider i månader från det att målen inkom tills dess att målen avgörs

År	Antal avgjorda mål i vilka PT har beviljats	Omloppstid genomsnittlig	Omloppstid median	Omloppstid 75 percentil	Omloppstid 90 percentil
2020	31	11,9	11	14,6	19,2
2021	28	12,9	13,8	15,5	18,2
2022	22	13,8	14	16,1	17,6
2023	32	14,2	14	17,5	18,4
2024	29	15,2	14,8	16,7	21,4

Källa: Mark- och miljööverdomstolen.

Statistiken visar att den genomsnittliga omloppstiden för mål om detaljplaner eller områdesbestämmelser under perioden 2020–2024 var 6,1 månader medan medianen låg på 5,2 månader. Vid en jämförelse med uppgifterna från 2012–2013 kan vi konstatera att både den genomsnittliga omloppstiden och medianen nu är längre vid handläggningen av mål om detaljplaner och områdesbestämmelser i mark- och miljödomstolarna än under motsvarande 2012 och 2013. Motsvarande tider hos mark- och miljödomstolarna var 3,3 månader första halvåret 2012 och 3,7 månader första halvåret 2013. Samtidigt ser vi att den genomsnittliga handläggningstiden i mark- och miljö-

domstolar för överklagade detaljplaner uppgick till 4 cirka 4,5 månader under 2014 och 2015.

De genomsnittliga tiderna för Mark- och miljööverdomstolens avgörande om prövningstillstånd uppgick under första halvåret 2012 till 1,3 månad och under första halvåret 2013 till 1,4 månad. Det ska jämföras med genomsnittet för 2024 som uppgick till 4,3 månader. Dessa tider avser samtliga måltyper.

Om de förlängda omloppstiderna endast är en följd av den ändrade instansordningen för detaljplaner och områdesbestämmelser eller om detta också är en följd av andra faktorer, såsom exempelvis det faktum att antalet mål i mark- och miljödomstolarna rent generellt har ökat med cirka 2 000 mål sedan 2013 (se tabell 35) eller att prövningen blivit mer komplex till följd av nya unionsrättsliga krav, är svårt att svara på. Det är även svårt att bedöma om handläggningstiderna hos länsstyrelserna fortsatt skulle ha uppgått till cirka tre månader i dag.

För att kunna uppskatta ovanstående går det att jämföra med motsvarande handläggningstider för andra måltyper och för mark- och miljödomstolarna som sådana. Handläggningstiderna för överklagade bygglovsärenden i mark- och miljödomstolarna långa. Under 2012 avgjordes 1 283 bygglov av mark- och miljödomstolarna. Målen tog i genomsnitt 3,8 månader att handlägga. Motsvarande handläggningstid i dag uppgår till i genomsnitt 4,5 månader.

Vi drar slutsatsen att det sannolikt tillkom en inledande tillkommande handläggningstid vid mark- och miljödomstolarna som ett resultat av att länsstyrelsernas slopades i instansordningen för beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser.

Samtidigt som vi konstaterar att den genomsnittliga handläggningstiden för mål om detaljplaner och områdesbestämmelser nu är längre än tidigare i mark- och miljödomstol och Mark- och miljööverdomstolen kan vi konstatera att den nuvarande totala genomsnittliga handläggningstiden för sådana mål vid mark- och miljödomstol är kortare än den tidigare sammantagna handläggningstiden vid länsstyrelsen och mark- och miljödomstol. Den totala handläggningstiden har således minskat som en följd av den ändrade instansordningen 2016. Totalt handlar det om en minskning med mellan 0,9 och 1,8 månader beroende på om utgångspunkten är den genomsnittliga tiden eller medianen. Även om handläggningstiderna ännu inte har minskat i den storleksordning som PBL-överklagandeutred-

ningen uppskattade, dvs. tre till fyra månader kan vi se att omloppstiden för prövningen av dessa ärenden vid mark- och miljödomstolarna har minskat ytterligare under första halvåret 2025. En jämförelse mellan våren 2013 och våren 2025 ger en total minskning av den totala genomsnittliga omloppstiden med 1,7 månader.

Underlag för ekvationer och beräkningar till kapitel 10

Konsekvenser länsstyrelserna

I detta avsnitt redovisar vi de beräkningar som ligger till grund för de konsekvenser som beskrivs i avsnitt 10.5.2.

Figur 1 Ekvation konsekvenser länsstyrelserna

$$M_{L,2024} = \frac{(N_{PBL,L,2024} + N_{Miljö,L,2024}) \times k_{\text{ärende},L}}{k_{\text{åa},L}}$$

Symbol	Betydelse
$N_{PBL,L,2024}$	Antal PBL-ärenden hos Länsstyrelsen 2024
$N_{Miljö,L,2024}$	Antal miljöärenden hos Länsstyrelsen 2024
$k_{\text{ärende},L}$	Handläggningskostnad per ärende (min/max)
$k_{\text{åa},L}$	Kostnad per årsarbetskraft
$M_{L,2024}$	Total årsarbetskraft (Länsstyrelsen 2024)

Parameter	Värde
$N_{PBL,L,2024}$	3 600
$N_{Miljö,L,2024}$	3 100
$k_{\text{ärende},L}^{\text{min}}$	7 000
$k_{\text{ärende},L}^{\text{max}}$	12 000
$k_{\text{åa},L}$	800 000

Tabell 78 Beräkningar av konsekvenser för länsstyrelserna av förslaget om ändrad instansordning

Länsstyrelsen 2024		
Ärenden (PBL)	3 600	
Ärenden (Miljö)	3 100	
Ärenden totalt	6 700	
Handläggningskostnad min/max (kr)	7 000	12 000
Kostnad/årsarbetskraft (kr)	800 000	
Total kostnad (kr)	46 900 000	80 400 000
Total årsarbetskraft	58,63	100,50

Konsekvenser mark- och miljödomstolarna

I detta avsnitt redovisar vi de beräkningar som ligger till grund för de konsekvenser som beskrivs i avsnitt 10.5.3.

Figur 2 Ekvation konsekvenser ny instansordning för mark- och miljödomstolarna

$$N_{tot,MMD,2024} = N_{PBL,L,2024} + N_{Miljö,L,2024} + (N_{Miljö,MMD,2024} \times f_{BAS})$$
$$K_{MMD,2024}^{ny} = N_{tot,MMD,2024} \times k_{\text{ärende},MMD}$$
$$\Delta M_{MMD,2024} = \frac{K_{MMD,2024}^{ny} - ((N_{PBL,MMD,2024} + N_{Miljö,MMD,2024}) \times k_{\text{ärende},MMD})}{k_{\text{aa},MMD}}$$

Symbol	Betydelse
$\Delta M_{MMD,2024}$	Förändring (ökning) av årsarbetskrafter i MMD jämfört med basnivån
$N_{PBL,MMD,2024}$	Antal PBL-mål i MMD 2024 (basnivå)
$N_{Miljö,MMD,2024}$	Antal miljömål i MMD 2024 (basnivå)
$N_{PBL,L,2024}$	Antal PBL-ärenden från Länsstyrelsen 2024
$N_{Miljö,L,2024}$	Antal miljöärenden från Länsstyrelsen 2024
$N_{tot,MMD,2024}$	Total målvoly i MMD 2024 efter tillkommande Länsstyrelseärenden och BAS-tillägg
f_{BAS}	Faktor för tillkommande miljömål (andel av MMD:s miljömål som tillkommer)
$K_{MMD,2024}^{ny}$	Ny total kostnad efter tillkommande mål
$K_{MMD,2024}$	Kostnad före tillkommande mål (basnivå)
$k_{\text{ärende},MMD}$	Genomsnittlig kostnad per ärende i MMD
$k_{\text{aa},MMD}$	Kostnad per årsarbetskraft i MMD

Parameter	Värde
$k_{\text{aa},MMD}$	1 180 000
$k_{\text{ärende},MMD}^{\min}$	30 000
$k_{\text{ärende},MMD}^{\max}$	40 000
$f_{BAS}^{\min}$	50%
$f_{BAS}^{\max}$	70%
$N_{PBL,MMD,2024}$	2 167
$N_{Miljö,MMD,2024}$	2 477
$N_{PBL,L,2024}$	3 600
$N_{Miljö,L,2024}$	3 100

Tabell 79 Beräkning av konsekvenser av ny instansordning

Mark- och miljödomstol 2024

Mål (PBL)	2 167			
Mål (Miljö)	2 477			
BAS min/max (%)	50	70		
Handläggningskostnad min/max (kr)	30 000	40 000		
Kostnad/årsarbetskraft (kr)	1 180 000			
Mål (PBL)	2 167			
Mål (Miljö)	2 477			
Mål – Totalt	4 644			
BAS (antal miljömål oberoende av Länsstyrelsen) (min/max)	1 239	1 734		
Nya ärenden från Länsstyrelsen (PBL)	3 600			
Nya ärenden från Länsstyrelsen (Miljö)	3 100			
Totalt	7 939	8 434		
Ökning (min./max.)	3 295	3 790		
Ökning i procent (min./max.)	70,94	81,61		
Kostnad 2024 (min./max) (kr)	139 320 000	185 760 000		
Ny kostnad (min./max.) ärenden (min./max.) (kr)	238 155 000	317 540 000	253 017 000	337 356 000
Kostnadsökningsspann (kr)	98 835 000			151 596 000
Ökade årsarbetskrafter	83,76			128,47

Figur 3 **Ekvation konsekvenser av överklagandeavgift för mark- och miljödomstolarna på 2024 års värden**

$$N_{MMD,2024}^{avgift} = (N_{PBL,MMD,2024} + N_{Miljö,MMD,2024}) \times (1 - f_{myndighet} - f_{ingen-avgift})$$
$$\Delta N_{MMD,2024}^{avgift} = N_{MMD,2024}^{avgift} \times f_{avgift}$$
$$\Delta M_{MMD,2024}^{avgift} = \frac{\Delta N_{MMD,2024}^{avgift} \times k_{\text{ärende},MMD}}{k_{\text{åa},MMD}}$$

Symbol	Betydelse
$\Delta M_{MMD,2024}^{avgift}$	Förändring (sparade) årsarbetskrafter till följd av ny avgift
$N_{PBL,MMD,2024}$	Antal PBL-mål i MMD 2024
$N_{Miljö,MMD,2024}$	Antal miljömål i MMD 2024
$N_{MMD,2024}^{avgift}$	Antal mål som omfattas av avgiftssystemet (efter undantag)
$\Delta N_{MMD,2024}^{avgift}$	Antal mål som bortfaller till följd av avgiften
$f_{myndighet}$	Andel mål från myndigheter (undantagna avgift)
$f_{ingen-avgift}$	Andel mål som undantas från avgift (t.ex. särskilda ärenden)
f_{avgift}	Andel avgiftsbelagda mål som uteblir till följd av avgiften
$k_{\text{ärende},MMD}$	Genomsnittlig handläggningskostnad per mål i MMD
$k_{\text{åa},MMD}$	Kostnad per årsarbetskraft i MMD

Parameter	Värde
$k_{\text{åa},MMD}$	1 180 000
$k_{\text{ärende},MMD}^{\text{min}}$	30 000
$k_{\text{ärende},MMD}^{\text{max}}$	40 000
$f_{myndighet}$	7%
$f_{ingen-avgift}$	15%
f_{avgift}	5%
$N_{PBL,MMD,2024}$	2 167
$N_{Miljö,MMD,2024}$	2 477

Tabell 80 Beräkning av konsekvenserna av överklagandeavgift

Mark- och miljödomstol – effekt av ny avgift på 2024 års värden

Bortfall (myndighet) (%)	7
Bortfall (ingen avgift) (%)	15
Bortfall (Överklagandeavgift) (%)	5
Inkomna mål (PBL)	2 167
Inkomna mål (Miljö)	2 477
Total	4 644
Bortfall (myndighet)	325,08
Bortfall (övriga ej avgiftsbelagda)	696,60
Avgiftspåverkade mål	3 622,32
Minskning p.g.a. avgift	181,12
Besparing min. (kr)	5 433 480
Besparing max. (kr)	7 244 640
Sparade årsarbetskrafter min.	4,60
Sparade årsarbetskrafter max.	6,14
Osäkerhetsspann	
Spann min.	Spann max.
153,95	208,28
4 618 458 kr	6 248 502 kr
6 157 944 kr	8 331 336 kr
3,91	5,30
5,22	7,06

Figur 4 Ekvation för de kumulativa effekterna av våra förslag och redan genomförda ändringar av bygglovsreglerna

$$N_{MMD}^{tot} = (N_{PBL,L,2024} - \Delta N_{PBL,MMD}^{lag}) + N_{Miljö,L,2024} + (N_{Miljö,MMD,2024} \times f_{BAS})$$
$$N_{MMD}^{avgift} = N_{MMD}^{tot} - (N_{MMD}^{tot} \times f_{myndighet}) - (N_{MMD}^{tot} \times f_{ingen-avgift})$$
$$\Delta N_{MMD}^{avgift} = N_{MMD}^{avgift} \times f_{avgift}$$
$$N_{MMD}^{efter-avgift} = N_{MMD}^{tot} - \Delta N_{MMD}^{avgift}$$
$$K_{MMD,2024} = (N_{PBL,MMD,2024} + N_{Miljö,MMD,2024}) \times k_{ärende,MMD}$$
$$K_{MMD} = N_{MMD}^{efter-avgift} \times k_{ärende,MMD}$$
$$\Delta M_{MMD} = \frac{K_{MMD} - K_{MMD,2024}}{k_{\text{åa},MMD}}$$

Symbol	Betydelse
ΔM_{MMD}	Förändring (ökning) av årsarbetskrafter i MMD efter lagändring och avgift
$N_{PBL,MMD,2024}$	Antal PBL-mål i MMD 2024
$N_{Miljö,MMD,2024}$	Antal miljömål i MMD 2024
$N_{PBL,L,2024}$	Antal PBL-ärenden från Länsstyrelsen 2024
$N_{Miljö,L,2024}$	Antal miljöärenden från Länsstyrelsen 2024
$\Delta N_{PBL,MMD}^{lag}$	Minskning av PBL-mål p.g.a. lagändring
f_{BAS}	Faktor som styr andel miljömål i basvolymen
$f_{myndighet}$	Andel mål som gäller myndigheter (undantagna avgift)
$f_{ingen-avgift}$	Andel mål som undantas från avgift
f_{avgift}	Andel avgiftsbelagda mål som uteblir till följd av avgiften
N_{MMD}^{tot}	Total målvolym efter lagändring och BAS-tillägg
N_{MMD}^{avgift}	Antal mål som omfattas av avgiftssystemet
ΔN_{MMD}^{avgift}	Antal mål som bortfaller till följd av avgiften
$N_{MMD}^{efter-avgift}$	Totalt antal mål efter införande av avgift
$K_{MMD,2024}$	Total kostnad för MMD:s hantering 2024
K_{MMD}	Total kostnad efter lagändring och avgift
$k_{\text{ärende},MMD}$	Handläggningskostnad per mål (min–max)
$k_{\text{äa},MMD}$	Kostnad per årsarbetskraft

Parameter	Värde
$k_{\text{äa},MMD}$	1 180 000
$k_{\text{ärende},MMD}^{\text{min}}$	30 000
$k_{\text{ärende},MMD}^{\text{max}}$	40 000
$f_{myndighet}$	7%
$f_{ingen-avgift}$	15%
f_{avgift}	5%
f_{BAS}^{min}	50%
f_{BAS}^{max}	70%
$\Delta N_{PBL,MMD}^{lag,\text{min}}$	400
$\Delta N_{PBL,MMD}^{lag,\text{max}}$	800
$N_{PBL,MMD,2024}$	2 167
$N_{Miljö,MMD,2024}$	2 477
$N_{PBL,L,2024}$	3 600
$N_{Miljö,L,2024}$	3 100

Tabell 81 Beräkning av de kumulativa effekterna av våra förslag och genomförda ändringar av bygglovsreglerna

Mark- och miljödomstolarna – kumulativa effekter inkl. ny lag och effekt av ny avgift

Mål (PBL)	2 167	
Mål (Miljö)	2 477	
Mål totalt	4 644	
BAS (antal miljömål oberoende av Länsstyrelsen) (min/max)	1 239	1 734
Nya ärenden från Länsstyrelsen (PBL + lag)	2 800	3 200
Nya ärenden från Länsstyrelsen (Miljö)	3 100	
Totalt	7 138,50	8 033,90
Bortfall (myndighet)	499,70	562,37
Bortfall (ingen avgift)	1 070,78	1 205,09
Avgiftspåverkade mål	5 568,03	6 266,44
Minskning p.g.a. avgift	278,40	313,32
Mål totalt efter avgiftsavdrag	6 860,10	7 720,58
Ökning	2 216,10	3 076,58
Ökning i procent (%)	47,72	66,25
Kostnad 2024 (kr)	139 320 000	185 760 000
Ny kostnad ärenden (kr)	205 802 955	308 823 116
Kostnadsökning (kr)	66 482 955	123 063 116
Ökning av årsarbetskrafter	56,34	104,29

Konsekvenser Mark- och miljööverdomstolen

I detta avsnitt redovisar vi de beräkningar som ligger till grund för de konsekvenser som beskrivs i avsnitt 10.5.4.

Figur 5 Ekvation för de kumulativa effekterna av förslagen för Mark och miljööverdomstolen

$$N_{MÖD}^{efter-avgift} = N_{MMD}^{efter-avgift} \times f_{överkl,MÖD} \times (1 - f_{myndighet} - f_{ingen-avgift} - f_{avgift})$$
$$N_{MÖD}^{disp,efter-avgift} = N_{MÖD}^{efter-avgift} \times f_{disp}$$
$$\Delta M_{MÖD}^{avgift,ny-disp} = \frac{(N_{MÖD,2024}^{disp} - N_{MÖD}^{disp,efter-avgift}) \times k_{mål,MÖD}}{k_{åa,MMD}}$$

Symbol	Betydelse
$\Delta M_{M\ddot{O}D}^{avgift,ny-disp}$	Minskning (sparade) årsarbetskrafter i MÖD efter ny avgift och dispensnivå
$N_{MMD}^{efter-avgift}$	Total målvolym i MMD efter lagändring och avgift (från beräkning #7)
$f_{\overkl,M\ddot{O}D}$	Andel MMD-mål som överklagas till MÖD
$f_{myndighet}$	Andel mål från myndigheter (undantagna avgift)
$f_{ingen-avgift}$	Andel mål som undantas från avgift
f_{avgift}	Andel avgiftsbelagda mål som uteblir till följd av avgiften
f_{disp}	Ny dispensandel efter avgift
$N_{M\ddot{O}D}^{efter-avgift}$	Antal överklagade mål i MÖD efter undantag och avgift
$N_{M\ddot{O}D}^{disp,efter-avgift}$	Antal dispensmål i MÖD efter undantag, avgift och ny dispensnivå
$N_{M\ddot{O}D}^{disp}$	Antal dispensmål i MÖD 2024 (före avgift)
$k_{mål,M\ddot{O}D}$	Genomsnittlig kostnad per mål i MÖD
$k_{aa,MMD}$	Kostnad per årsarbetskraft i MMD (för omräkning till årsarbetskraft)

Parameter	Värde
$N_{MMD}^{efter-avgift,min}$	6 860.1
$N_{MMD}^{efter-avgift,max}$	7 720.58
$f_{\overkl,M\ddot{O}D}$	38%
$f_{myndighet}$	7%
$f_{ingen-avgift}$	15%
f_{avgift}	5%
f_{disp}	4%
$N_{M\ddot{O}D,2024}^{disp}$	389.13
$k_{mål,M\ddot{O}D}$	54 000
$k_{aa,MMD}$	1 180 000

Tabell 82 Beräkning av de kumulativa effekterna för Mark- och miljööverdomstolen

Kostnad per ärende (helhet)	54 000 kr	
Dispensgrunder i dag (%)	17	
Dispensgrunder nytt (%)	4	
Andel MMD-ärenden som överklagas till MÖD (%)	38	
MÖD 2024	2 289	
Kvarvarande mål efter dispensgrunder (2024)	389,13	
Ärenden till MMD	7 938,50	8 433,90
Överklaganden till MÖD	3 016,63	3 204,88
Kostnad (utan avgiftsbeläggning, utan dispensgrunder)	Min	Max
Ökning MÖD	727,63	915,88
Ökning (%)	31,79	40,01
Ökad kostnad (kr)	39 292 020	49 457 628
Ökad kostnad (årsarbetskraft)	33,30	41,91
Kostnad (utan avgiftsbeläggning, med gamla dispensgrunder)	Min	Max
Bortfall p.g.a. dispensgrunder (gamla)	2 503,80	2 660,05
Kvarvarande mål efter dispensgrunder (gamla)	512,83	544,83
Ökning MÖD	123,70	155,70
Ökning (%)	31,79	40,01
Ökad kostnad (kr)	6 679 643,40	8 407 796,76
Ökad kostnad (årsarbetskraft)	5,66	7,13
Besparing (med avgiftsbeläggning, med nya dispensgrunder)	Min	Max
Ärenden till MMD	6 860,10	7 720,58
Överklaganden till MÖD	2 606,84	2 933,82
Bortfall (myndighet)	182,48	205,37
Bortfall (övriga ej avgiftsbelagda)	391,03	440,07
Avgiftspåverkade mål	2 033,33	2 288,38
Bortfall p.g.a. avgift	101,67	114,42
Ärenden efter överklagandeavgift	1 931,67	2 173,96
Bortfall p.g.a. dispensgrunder (efter reform)	1 854,40	2 087,00
Kvarvarande mål efter dispensgrunder (efter reform)	77,27	86,96
Minskade ärenden jämfört med 2024	311,86	302,17
Besparing (kr)	16 840 620	16 317 266
Sparad årsarbetskraft	14,27	13,83

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppgifter – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.
32. Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. LI.
33. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. Ju.
34. Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. Ju.
35. Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. A.

36. Skydd för biologisk mångfald i havs-områden utanför nationell jurisdiktion. UD.
37. Skärpta villkor för friskolesektorn. U.
38. Att omhänderta barn och unga. S.
39. Digital teknik på lika villkor.
En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. S.
40. Säkrare tivoli. Ju.
41. Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. S.
42. Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. Ju.
43. Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. S.
44. Förbättrat stöd i skolan. U.
45. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. Ju.
46. Tryggare idrottsarrangemang. Ju.
47. Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? KN.
48. Stärkt pandemiberedskap. S.
49. Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Ju.
50. En ny nationell myndighet för viltförvaltning. LI.
51. Bättre förutsättningar för klimatanpassning. KN.
52. Ökad insyn i politiska processer. Ju.
53. Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. S.
54. Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. Ju.
55. En reformerad samhällsorientering för bättre integration. A.
56. Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. Ju.
57. Polisiär beredskap i fred, kris och krig. Ju.
58. En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. LI.
59. Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. Ju.
60. En starkare fondmarknad. Fi.
61. Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. S.
62. Ansvar för hälso- och sjukvården. Volym 1 Bedömningar och förslag. Volym 2 Underlagsrapporter. S.
63. Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov. S.
64. En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. LI.
65. En mer flexibel hyresmarknad. Ju.
66. En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. Ju.
67. Arlanda – en viktig port för det svenska väståndet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. LI.
68. Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. KN.
69. Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. LI.
70. Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. A.
71. Fortsatt utveckling av en nationell läkemedelslista – en del i en ny nationell infrastruktur för datadelning. Del 1 och 2. S.
72. Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan. U.
73. En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. A.
74. Ny reglering för den arbetsmarknads-politiska verksamheten. A.
75. Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. Fi.
76. Det handlar om oss – så bryter vi utanförskapet och bygger en starkare gemenskap. A.
77. En översyn av den statliga lönegarantin. A.
78. En reformerad underrättelseverksamhet. Fö.
79. Samlade förmågor för ökad cybersäkerhet. Fö.
80. Koordinatbestämda fastighetsgränser. Ju.

81. En ny organisation av ekobrottsbekämpningen. Ju.
82. Sysselsättning och boende på landsbygden – Juridiska personers förvärv av jordbruksmark och en effektiv tillämpning av glesbygdsbestämmelserna. LI.
83. Ett nationellt förbud mot tiggeri. Ju.
84. Hem för barn och unga. För en trygg, säker och meningsfull vård. S.
85. Ökad tydlighet, stärkt samverkan – förutsättningar för framtidens utvecklingspolitik. LI.
86. Redo! En utredning om personalförsörjningen av det militära försvaret. Fö.
87. Straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel. Ju.
88. Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten. KN.
89. En moderniserad fiskelagstiftning. Volym 1 och 2. LI.
90. Förmedling av post till personer med skydd i folkbokföringen. Fi.
91. Nya regler om arv och testamente – bland annat ett testamentsregister i offentlig regi och ett stärkt skydd för efterlevande sambor. Ju.
92. En kulturkanon för Sverige. Ku.
93. En robust skogspolitik för aktivt skogsbruk. Del 1 och 2. LI.
94. En säkrare utrikesförvaltning. UD.
95. Skärpta villkor för anhöriginvandring. Ju.
96. Fler möjligheter till ökat välbefinnande. Fi.
97. Krishantering och ändrade rörelse regler för försäkringsföretag. Volym I, II, III & IV. Fi.
98. En bättre organisering av fastighetsbildningsverksamheten. LI.
99. Ändring av permanent uppehållstillstånd för vissa utlänningar. Ju.
100. Åtgärder mot illegal ip-tv. Ku.
101. Anpassningar till AI-förordningen – säker användning, effektiv kontroll och stöd för innovation. Fi.
102. Bättre ansvarsfördelning. Ju.
103. En ny produktansvarslag. Ju.
104. Ny kärnkraft i Sverige – ett samlat system för omhändertagande av radioaktivt avfall. KN.
105. Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. Fi.
106. Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. Fi.
107. Sveriges nationella klimatmål – uppdaterat etappmål till 2030. KN.
108. Ett datalyft mot fel, fusk och frånvaro. S.
109. Särskilda provokativa åtgärder. Ju.
110. Snabbare bredband i hela landet – åtgärder för effektivare utbyggnad av gigabitinfrastruktur. Fi.
111. Rättssäkerhetens pris. Ju.
112. Verktyg för skydd av EU-medel. Rättsliga förutsättningar för svenska myndigheter att använda Arachne och Edes. Fi.
113. En förbättrad elevhälsa. U.
114. Skärpningar i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar och utlänningslagen. Volym 1 och 2. Ju.
115. Kompletterande bestämmelser till EU:s cyberresiliensförordning. Fi.
116. Distribution av radio och tv i det nya medielandskapet. Ku.
117. Fondandelsbolag – för en mer konkurrenskraftig fondmarknad. Volym 1 och 2. Fi.
118. Ökad och rättvis tillgång till data – kompletterande bestämmelser till EU:s dataförordning. Fi.
119. Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel. Ju.
120. Effektivare organisering och genomförande av statlig väg och järnväg. LI.
121. Bodelning och betänketid – en effektivare process. Ju.
122. En kortare instanskedja för mark- och miljöärenden. KN.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]
- Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]
- Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]
- Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. [35]
- En reformerad samhällsorientering för bättre integration. [55]
- Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. [70]
- En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. [73]
- Ny reglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. [74]
- Det handlar om oss – så bryter vi utanförskapet och bygger en starkare gemenskap. [76]
- En översyn av den statliga lönegarantin. [77]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna. [3]
- Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]
- AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]
- En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]
- Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. [20]
- Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. [30]
- En starkare fondmarknad. [60]

- Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. [75]
- Förmedling av post till personer med skydd i folkbokföringen. [90]
- Fler möjligheter till ökat välbästand. [96]
- Krishantering och ändrade rörelseregler för försäkringsföretag. Volym I, II, III & IV. [97]
- Anpassningar till AI-förordningen – säker användning, effektiv kontroll och stöd för innovation. [101]
- Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. [105]
- Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. [106]
- Snabbare bredband i hela landet – åtgärder för effektivare utbyggnad av gigabitinfrastruktur. [110]
- Verktyg för skydd av EU-medel. Rättsliga förutsättningar för svenska myndigheter att använda Arachne och Edes. [112]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s cyberresiliensförordning. [115]
- Fondandelsbolag – för en mer konkurrenskraftig fondmarknad. Volym 1 och 2. [117]
- Ökad och rättvis tillgång till data – kompletterande bestämmelser till EU:s dataförordning. [118].

Försvarsdepartementet

- Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. [6]
- En reformerad underrättelseverksamhet. [78]
- Samlade förmågor för ökad cybersäkerhet. [79]
- Redo! En utredning om personalförsörjningen av det militära försvaret. [86]

Justitiedepartementet

- Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]
- Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]
- Straffbarhetsåldern. [11]
- Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]
- Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]
- Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. [31]
- Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. [33]
- Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. [34]
- Säkrare tivoli. [40]
- Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. [42]
- Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. [45]
- Tryggare idrottsarrangemang. [46]
- Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. [49]
- Ökad insyn i politiska processer. [52]
- Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. [54]
- Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. [56]
- Polisiär beredskap i fred, kris och krig. [57]
- Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. [59]
- En mer flexibel hyresmarknad. [65]
- En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. [66]
- Koordinatbestämda fastighetsgränser. [80]
- En ny organisation av ekobrottsbekämpningen. [81]
- Ett nationellt förbud mot tiggeri. [83]
- Straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel. [87]
- Nya regler om arv och testamente – bland annat ett testamentsregister i offentlig regi och ett stärkt skydd för efterlevande sambor. [91]

- Skärpta villkor för anhöriginvandring. [95]
- Ändring av permanent uppehållstillstånd för vissa utlänningar. [99]
- Bättre ansvarsfördelning. [102]
- En ny produktansvarslag. [103]
- Särskilda provokativa åtgärder. [109]
- Rättssäkerhetens pris. [111]
- Skärpningar i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar och utlänningslagen. Volym 1 och 2. [114]
- Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel. [119]
- Bodelning och betänketid – en effektivare process. [121]

Klimat- och näringslivsdepartementet

- Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]
- En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]
- Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). [21]
- Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. [22]
- Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? [47]
- Bättre förutsättningar för klimatanpassning. [51]
- Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. [68]
- Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten. [88]
- Ny kärnkraft i Sverige – ett samlat system för omhändertagande av radioaktivt avfall. [104]
- Sveriges nationella klimatomål – uppdaterat etappmål till 2030. [107]
- En kortare instanskedja för mark- och miljöärenden. [122]

Kulturdepartementet

- Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. [24]
- En kulturkanon för Sverige. [92]
- Åtgärder mot illegal ip-tv. [100]
- Distribution av radio och tv i det nya medielandskapet. [116]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

- Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]
- Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. [17]
- Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. [32]
- En ny nationell myndighet för viltförvaltning. [50]
- En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. [58]
- En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. [64]
- Arlanda – en viktig port för det svenska välståndet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. [67]
- Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. [69]
- Sysselsättning och boende på landsbygden – Juridiska personers förvärv av jordbruksmark och en effektiv tillämpning av glesbygdsbestämmelserna. [82]
- Ökad tydlighet, stärkt samverkan – förutsättningar för framtidens utvecklingspolitik. [85]
- En moderniserad fiskelagstiftning. Volym 1 och 2. [89]
- En robust skogspolitik för aktivt skogsbruk. Del 1 och 2. [93]
- En bättre organisering av fastighetsbildningsverksamheten. [98]
- Effektivare organisering och genomförande av statlig väg och järnväg. [120]

Socialdepartementet

- En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. [10]
- Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]
- Att omhänderta barn och unga. [38]
- Digital teknik på lika villkor. En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. [39]
- Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. [41]
- Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. [43]
- Stärkt pandemiberedskap. [48]
- Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. [53]
- Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. [61]
- Ansvar för hälso- och sjukvården. Volym 1 Bedömningar och förslag. Volym 2 Underlagsrapporter. [62]
- Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov. [63]
- Fortsatt utveckling av en nationell läkemedelslista – en del i en ny nationell infrastruktur för datadelning. Del 1 och 2. [71]
- Hem för barn och unga. För en trygg, säker och meningsfull vård. [84]
- Ett datalyft mot fel, fusk och frånvaro. [108]

Utbildningsdepartementet

- Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. [8]
- På språklig grund. [9]
- Ett likvärdigt betygssystem Volym 1 och 2. [18]
- Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. [19]
- Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och lärarkyrkenas attraktivitet. [26]

En socionomutbildning i tiden. [27]
Skärpta villkor för friskolesektorn. [37]
Förbättrat stöd i skolan. [44]
Verktyg för en mer likvärdig
resursfördelning till skolan. [72]
En förbättrad elevhälsa. [113]

Utrikesdepartementet

Skydd för biologisk mångfald i
havsområden utanför nationell
jurisdiktion. [36]
En säkrare utrikesförvaltning. [94]