

Mark- och miljööverdomstolen

Klimat- och näringslivsdepartementet

kn.remissvar@regeringskansliet.se

Remiss av En kortare instanskedja för mark- och miljöärenden (SOU 2025:122)

Dnr KN2026/00379

Sammanfattning

Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen, (nedan domstolen eller MÖD), som bedömer att konsekvensutredningen har sådana brister att den inte kan läggas till grund för föreslagna lagändringar, har följande synpunkter att lämna på betänkandets förslag.

Domstolen avstyrker följande förslag:

- Att möjligheten att ge s.k. ventil för överklagande till Högsta domstolen slopas
- Att begränsa dispensgrunderna för prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen
- Införande av avgifter vid överklagande till mark- och miljödomstolarna.

Domstolen tillstyrker följande förslag:

- Att klagorätten för enskilda och ideella organisationer inte inskränks
- Att tidsfrister för handläggningen i domstol inte införs
- Att fullföljdsförbud införs avseende mark- och miljödomstolens beslut om avvisning av överklagande som kommit in för sent.

Domstolen lämnar synpunkter på följande delar av betänkandet:

- Förslaget att ta bort länsstyrelsen som prövningsinstans

- Möjligheterna att lämna över mål till regeringen som rör försvaret
- Tidsfrister för meddelande av dom efter huvudförhandling eller sammanträde och vissa andra processuella frågor
- Förslag om förenkling av detaljplaneprocessen m.m.
- Konsekvensanalysen och ikraftträdande.

Remissvaret utgår från de förslag som lämnats i betänkandets respektive kapitel, med angivande av underrubriker i vissa fall, även det i huvudsaklig överensstämmelse med betänkandets upplägg.

Övergripande synpunkter

Domstolen har inte anledning att ha synpunkter på syftet med utredningens uppdrag, nämligen att korta handläggningstider för prövning av mål enligt miljöbalken och plan- och bygglagen. Grunden anges vara att fördröjningar för när ett avgörande får laga kraft kan innebära negativa konsekvenser för investeringsviljan, bostadsförsörjningen, infrastrukturen och den ekonomiska utvecklingen i stort. Inte heller detta synsätt finns anledning att invända mot. I sammanhanget måste ändå framhållas att många mål i mark- och miljödomstol berör en bred allmänhet, dvs. enskilda personer som har ett stort intresse för, och kanske känner oro inför, t.ex. en etablering av en större verksamhet eller ett nytt bostadsområde. Många mål berör å andra sidan en mindre krets, t.ex. ett bygglov eller förhandsbesked, men kan föranleda samma engagemang.

Kortare handläggningstider är givetvis av värde även för den enskilde. I betänkandet saknas emellertid ett tydligt medborgarperspektiv, och flera av förslagen måste beskrivas som negativa för enskilda. Kortare handläggningstider bör rimligen heller inte tillåtas gå ut över kvalitet och rättssäkerhet. Det gäller såväl beträffande processen som avgörandenas innehåll. Dessa aspekter saknas i tillräcklig utsträckning i betänkandet. Det är en brist att det saknas resonemang om vad som kan bedömas utgöra från samhällsligt perspektiv rimlig tidsåtgång beträffande de skilda måltyperna som handläggs vid mark- och miljödomstolarna. Den uppfattningen kan sedan läggas till grund för dimensioneringen av resurser och andra överväganden av betydelse för just tidsåtgången.

Domstolen delar, som framgår av detta yttrande, inte i alla delar betänkandets utgångspunkter när det gäller Mark- och miljööverdomstolens verksamhet, inte heller möjligheterna att korta tidsåtgången för prövningarna genom förslagen. Dispensgrunderna för Mark- och miljööverdomstolen bör därför inte begränsas och inte heller Högsta domstolens prövning genom möjligheten att meddela s.k. ventil.

Mark- och miljödomstolarnas verksamhet är för närvarande föremål för en mängd olika förslag. Om dessa beslutas innebär det bl.a. handläggning av nya måltyper för domstolarna. Flera förslag sägs vidare innebära vissa konsekvenser eller merarbete för domstolarna. Det är utomordentligt svårt att få en överblick av vad förslagen totalt sett innebär och följaktligen att kunna lämna välgrundade remissyttranden. Det gäller alltså även i detta fall. Underlaget för bedömningarna av konsekvenser för domstolarna bygger på otillräckliga uppgifter; vidare bygger bedömningarna delvis på felaktiga utgångspunkter och felräkningar. Underlaget bör inte läggas till grund för ett ändrat regelverk.

Om regeringen går vidare med förslagen i betänkandet bör det övervägas att göra detta i flera steg, framför allt för att möjliggöra en utvärdering efter hand. Förslagen innebär bl.a. att instanskedjan beträffande vissa mål kortas i s.a.s. båda ändarna. Om länsstyrelserna fasas ut som prövningsinstans bör denna åtgärds effekter, inte bara för den totala tidsåtgången utan även i andra avseenden, utvärderas innan ytterligare åtgärder vidtas.

Avsnitt 3 – Instansordningen för ärenden som överprövas av mark- och miljödomstolarna

Utgångspunkter för en ny instansordning

Utredningens utgångspunkt är att antalet nivåer i instanskedjan bör begränsas till tre, varav två domstolsinstanser med krav på prövningstillstånd i den sista instansen. Domstolen har ingen principiell invändning mot ansatsen att minska antalet instanser, men bedömer att Högsta domstolen (HD) bör finnas kvar som

sista instans på samma sätt som idag. Förslaget är heller inte konsekvent utformat och leder till konsekvenser som inte är fullt ut utredda och i vissa fall möjligen inte önskvärda.

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

I betänkandet föreslås att länsstyrelsen slopas i instansordningen för överklagade ärenden enligt plan- och bygglagen samt sådana ärenden enligt miljöbalken som inleds genom ett kommunalt beslut. Även möjligheten att ge ventil för överklagande till HD i mål enligt plan- och bygglagen slopas.

Domstolen har inga principiella invändningar mot att slopa länsstyrelsen i instanskedjan. Det redovisas emellertid inga direkta belägg för att detta kommer leda till avsett resultat, dvs. kortare handläggningstider totalt sett. Förslaget leder även till vissa oönskade konsekvenser.

Det är inte alltid kommunala beslut är särskilt utförliga. Det bör framhållas att länsstyrelsernas beslut generellt håller en hög standard. Besluten innehåller regelmässigt redovisningar av tillämpliga regler, innehåller utförliga bedömningar och besvarar klagandenas invändningar. Det underlättar givetvis för den enskilde att göra ett informerat val beträffande det rimliga i att överklaga. Om länsstyrelsen bedöms ha gjort en riktig bedömning i sak och nya omständigheter eller invändningar inte tillkommit, finns ofta inte anledning för mark- och miljödomstolen att göra annat än att i sin dom helt kort dela länsstyrelsens bedömning. Om denna slutsats sedan, i förekommande fall, av Mark- och miljööverdomstolen bedöms vara korrekt, och det inte i övrigt finns skäl för prövningstillstånd, meddelas beslut inom cirka tre månader.

Handläggningen av målen blir mer omfattande när domstolarna går miste om den renodling av målen som länsstyrelsernas handläggning idag innebär. Rätten till sammanträde, alltså en muntlig förhandling, är om enskild begär det, också i det närmaste absolut i domstol. Även om länsstyrelsens handläggningstid skulle

kunna ”räknas bort” är det troligt att handläggningstiderna i mark- och miljödomstolarna i stället kommer att öka.

Mark- och miljödomstolarna förväntas få en ökad måltillströmning. Det innebär i sin tur att ytterligare domarresurser kommer att krävas.

Instansordningen för mål enligt fastighetsbildningslagen ändras inte

I betänkandet föreslås att möjligheten att lämna ventil till HD i mål enligt fastighetsbildningslagen ska finnas kvar. Motiveringen är bl.a. att den procentuella andelen för sådana mål som HD väljer att ta upp är något högre än den som gäller för miljömål respektive plan- och byggmål. Det anges också att vid avstämning med företrädare för Lantmäteriet har framkommit att HD:s avgöranden har stor betydelse för rättsutvecklingen. Vidare för utredningen fram att det är vanligt att knäckfrågorna är av civilrättslig natur, och inte sällan med sådana processrättsliga och expropriativa inslag som HD bedöms som mest lämplig att avgöra som sista instans. Det har inte heller till utredningen framförts att den totala handläggningstiden för mål enligt fastighetsbildningslagen i de överprövande instanserna upplevs som ett stort problem bland berörda aktörer.

Domstolen har inga invändningar mot att instansordningen inte ändras av de skäl som anges, men menar att resonemanget om värdet av HD:s avgöranden är giltigt även för domstolens övriga måltyper. Det gäller såväl civilrättsliga frågor som processuella frågor som t.ex. klagorätt. Enligt domstolens uppfattning bör samtliga mål som startat vid myndighet kunna överklagas till HD efter det att MÖD gett ventil.

Fullföljdsförbud avseende beslut om avvising

I betänkandet föreslås att mark- och miljödomstolens beslut i mål som överklagats dit och som avser avvising av överklagande som kommit in för sent inte ska få överklagas. Mark- och miljööverdomstolen tillstyrker förslaget.

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

Den föreslagna förändringen innebär att förutsättningarna för överlämnande av mål till regeringen blir desamma för mål enligt miljöbalken och plan- och bygglagen.

Mark- och miljööverdomstolen motsätter sig inte förslaget. Domstolen konstaterar emellertid att förslaget delvis är en konsekvens av förslaget att ta bort länsstyrelserna i instanskedjan. Andra utredningar har föreslagit andra lösningar när det gäller prövningar som involverar försvarsfrågor. Mot denna bakgrund bör frågan övervägas samlat i den fortsatta beredningen.

Mark- och miljööverdomstolens roll som prejudikatinstans

Mark- och miljööverdomstolen har genom sin nuvarande ställning stor betydelse för praxisbildningen. Domstolen anser emellertid inte att utredningens skäl för att begränsa dispensgrunderna till prejudikatskäl och synnerliga skäl i syfte att renodla verksamheten är bärkraftiga och avstyrker förslaget.

De principiella utgångspunkterna för att vid sidan av HD och Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) inrätta ytterligare en högsta domstol är inte tillräckligt belysta. Domstolen sätter i fråga om det ens är en lämplig lösning. Mark- och miljööverdomstolen verkar visserligen i en speciell rättslig miljö, ofta där den materiella prövningen inledningsvis har skett med stöd av förvaltningslagen. Domstolen tillämpar dock främst ärendelagen och rättegångsbalken i processuellt hänseende. Till ledning finns HD:s avgöranden, men även HFD:s avgöranden har relevans (liksom äldre rättsfall från Regeringsrätten vad avser plan- och bygglagstiftningen).

Med förslagen kommer Mark- och miljööverdomstolen ändå inte att bli en renodlad prejudikatinstans. HD kommer att kvarstå som sista instans i flera måltyper. Det är således fel att uttrycka det på så sätt att Mark- och miljööverdomstolen skulle bli en renodlad prejudikatinstans för mål enligt

miljöbalken och plan- och bygglagen. I själva verket innebär förslaget att MÖD skulle pröva flera måltyper med olika dispensgrunder och skilda möjligheter till överklagande, se nedanstående tabell.

Mål enligt miljöbalken och PBL som startat hos myndighet	Enbart prejudikatdispens och dispens på grund av synnerliga skäl, ingen ventil till HD
Mål enligt fastighetsbildningslagen m.fl. som startat hos myndighet (Lantmäteriet)	Samtliga dispensgrunder möjliga liksom ventil till HD
Mål enligt ellagen, minerallagen (och eventuellt enligt skogsvårdslagen)	Samtliga dispensgrunder möjliga liksom ventil till HD
Mål där mark- och miljödomstol är första instans	Samtliga dispensgrunder möjliga, möjlighet att överklaga till HD

Till detta kommer att prejudikatdispens således ska meddelas i vissa fall medan prejudikatdispens får meddelas i andra, dvs. de ges en fakultativ innebörd.

Praxis från HD och HFD är inte alltid förenlig (se t.ex. exploatörens klagorätt i detaljplanemål, NJA 2021 s. 1030, jämfört med HFD:s beslut den 24 oktober 2025 i mål nr 5442-24). Det blir inte tydligt hur Mark- och miljööverdomstolens avgöranden skulle förhålla sig till de högsta instansernas avgöranden och till äldre praxis från dessa domstolar.

De jämförelser som görs med andra domstolars prejudikatbildning är inte fullt ut adekvata. Migrationsöverdomstolen prövar en måltyp och är en renodlad prejudikatinstans. Högsta domstolen är en prejudikatinstans, som kan välja ut lämpliga mål för praxisbildningen, vilka har genomgått domstolsprövning i såväl tingsrätt som hovrätt. Rättsfrågorna är således normalt väl belysta. Målen är till sin karaktär sådana att processen ofta förs genom ombud, som alltså kan utveckla skälen för att prövningstillstånd ska meddelas. I de flesta mål i mark- och miljödomstolarna för enskilda sin egen talan. Mark- och miljööverdomstolen beaktar med nuvarande regler alla grunder för prövningstillstånd, även om de inte uttryckligen åberopas. En ändring till enbart prejudikatdispens kan förstås leda till att enskilda i större omfattning drar slutsatsen att det finns behov av rättsligt biträde vid överklagande. Sammantaget är dock underlaget

inte tillräckligt för slutsatsen att det är lämpligt att avskära HD:s inflytande över praxisbildningen genom att göra Mark- och miljööverdomstolen till sista instans.

Förstärkt sammansättning vid fråga av principiell betydelse

Om Mark- och miljööverdomstolen ska fungera som ”renodlad” prejudikatinstans innebär det givetvis att förutsättningar för detta måste finnas. Följande grundläggande förutsättningar måste därvid beaktas.

Mark- och miljööverdomstolen är en del av Svea hovrätt och saknar egen budget och egen instruktion (jfr hovrättsinstruktionen). Det finns inte något bestämt antal ledamöter för domstolen (till skillnad mot vad som gäller för HD). Även om cirkulation för närvarande inte generellt tillämpas av domstolens ledamöter, förekommer cirkulation både till och från avdelningen, beroende på önskemål, möjligheter och hovrättens samlade behov. Det som enligt utredningen är lämpligt (riktad rekrytering, med bestämd placering) skulle förvisso kunna locka lämpliga sökande till verksamheten, men det föreslås inte några medel eller regler för att säkerställa detta.

För det fall förslagen genomförs skulle en konsekvens innebära att antalet domare skulle behöva minska. Att antalet ledamöter i förstärkt sammansättning då ska bestämmas till just sju juristdomare verkar inte rimligt. Lagförslaget innebär dessutom att endast ett tekniskt råd skulle kunna delta. Det kan krävas större flexibilitet än så, beroende på vilka frågor som aktualiseras i målet.

Domstolen bör därför ha en processuell möjlighet till plenum, liknande ordningen för de båda högsta domstolarnas.

Avsnitt 4 – Dispensgrunderna för prövningstillstånd

Dispensgrunderna för prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen begränsas

I betänkandet föreslås att dispensgrunderna för prövningstillstånd i MÖD ska ändras i förhållande till sådana domar och beslut enligt miljöbalken och PBL för vilka MÖD är sista överprövande instans. Ändringen innebär att dispensgrunderna begränsas till prejudikatsskäl och synnerliga skäl. Motiveringen är i korthet att man anser att dispensgrunderna i MÖD bör spegla rollen som prejudikatinstans.

Domstolen avstyrker förslaget och ifrågasätter lämpligheten i att begränsa dispensgrunderna på föreslaget sätt. Den föreslagna ordningen skulle till att börja med medföra att MÖD har att tillämpa olika dispensgrunder i olika måltyper, vilket inte framstår som ändamålsenligt. Det blir heller inte särskilt tydligt för omgivningen.

Mark- och miljööverdomstolen meddelar inte varför ett mål släppts upp för sakprövning. Det finns således inte några säkra uppgifter om skälet till prövningstillstånd. Dispensgrunderna kan vara flera och är i vart fall inte alltid renodlade, även om ändringsdispens är vanligt och klagandena naturligtvis främst argumenterar kring ändring.

I betänkandet uttalas (s. 237 y) att risken för att ändrade dispensgrunder skulle leda till fler materiellt felaktiga beslut inte är hög och som argument för det anges att det är låg ändringsfrekvens för MÖD:s ändring i de mål där domstolen är tredje eller fjärde instans. Argumentet är svårförståeligt, och knappast relevant om en kompetent instans – länsstyrelserna – framöver tas bort. Det är inte heller relevant att ta den angivna ändringsfrekvensen till intäkt för att det inte skulle finnas anledning att i fler fall ändra de stora ansökningsmålen som i framtiden kommer att starta i den nya prövningsmyndigheten.

HD har nyligen betonat vikten av granskningsdispens i miljömål, se NJA 2025 s. 978. Som HD har framhållit så kan miljömål många gånger vara omfattande och komplicerade och jämförelsevis ofta svårbedömda ur teknisk och ibland ekonomisk synvinkel.

Om förslaget genomförs kommer nytillkomna omständigheter eller ny utredning inte längre utgöra skäl att meddela prövningstillstånd. Det ökar risken för materiellt oriktiga avgöranden och kan väntas leda till att nya processer behöver initieras. I stora och komplexa tillståndsmål enligt miljöbalken är det inte ovanligt att ny utredning presenteras och ändringar i sak görs. Det är heller inte ovanligt att enstaka villkor har fått en felaktig eller olycklig utformning. Att ändring sker av ett enda villkor kan vara av stor eller avgörande betydelse för verksamhetsutövaren, och inte sällan medger tillsynsmyndigheten att ändring görs. Det är betydligt enklare att ändra ett villkor inom ramen för en pågående tillståndsprövning än för verksamhetsutövaren att starta ett nytt ärende om ändring av villkor. En sådan process tar i sig lång tid och är kostsam. Lagregleringen beträffande ändring är dessutom restriktiv mot ändringar som begärs av verksamhetsutövaren.

Inom Mark- och miljööverdomstolens område är det ofta så att flera avgöranden tillsammans bildar praxis/vägledning snarare än ett enskilt mål. Det kan särskilt sägas gälla för plan- och byggmål, där avvägningar och bedömningar ofta aktualiseras (liten avvikelse, betydande olägenhet etc.). En detaljplan som upphävts av mark- och miljödomstol och där det på goda grunder kan ifrågasättas om det är rätt dömt skulle inte meddelas prövningstillstånd, såvida det inte dessutom finns ett prejudikatskäl.

I praktiken skulle praxisbildningen, om förslagen genomförs, behöva ske i de fem mark- och miljödomstolarna. Det är svårt att se att detta skulle främja en enhetlig rättstillämpning. Detta särskilt mot bakgrund av att en helt ny myndighet ska pröva mål som första instans i tillståndsmål enligt miljöbalken.

Utredningen har inte berört eller uppskattat antalet mål som skulle få extraordinär dispens (prövningstillstånd på grund av synnerliga skäl). Beräkningarna

av antalet prövningstillstånd (om förslaget genomförs) verkar endast vara en uppskattning av antalet prejudikatdispenser.

Utredningen menar att extraordinär dispens, på motsvarande sätt som för HD, bör tillämpas mer restriktivt jämfört med hur den tillämpas för hovrätten i övrigt. Det kan ifrågasättas om en sådan jämförelse ens är möjlig att göra. I vart fall kan den anvisade tillämpningen ifrågasättas.

I mark- och miljömål är frågor om vem/vilka som är parter och vem/vilka som skulle ha hörts i underinstanserna mycket vanliga. En brist i det hänseendet utgör i många fall ett sådant rättegångsfel som utgör domvilla enligt 59 kap. 1 § första stycket punkt 2 eller 4 rättegångsbalken. I ett sådant fall föreligger därmed också skäl för extraordinär dispens.

I ärenden om bygglov föreligger en skyldighet för byggnadsnämnden att höra rågrannarna om den sökta åtgärden avviker från gällande detaljplan (9 kap. 94 § PBL). Följande exempel kan ges.

En ansökan om bygglov för en villa bedöms av byggnadsnämnden som plan-enlig och har därför inte kommunicerats med grannarna. Bygglovet överklagas vidare till Mark- och miljööverdomstolen av en granne som gör gällande att villans byggnadshöjd avviker från detaljplanen. Om dispensgrunderna ändras enligt utredningens förslag har MÖD dels att ta ställning till om målet är av prejudikatintresse, dels göra en materiell bedömning av byggnadshöjden för att kunna avgöra om det föreligger en avvikelse från detaljplanen och därmed varit ett förfarandefel i nämnden som kan utgöra grund för extraordinär dispens. Det kan noteras att för det fall det är byggherren som nekats lov för samma villa på grund av att nämnden felaktigt bedömt att byggnadens höjd avvek från detaljplanen skulle MÖD inte göra någon materiell bedömning av bygglovet med de nya dispensreglerna.

Andelen uppsläppta mål rör sig för närvarande kring 15 procent av överklagade mål enligt plan- och bygglagen. Merparten av målen meddelas således inte prövningstillstånd och detta avgörs inom tre månader. Oavsett om dispens ska

meddelas eller inte måste målen på motsvarande sätt som idag gås igenom och en prövning ske om det finns skäl för prövningstillstånd.

Domstolen har svårt att se att en begränsning av dispensgrunderna skulle ha någon avgörande effekt beträffande den generella tidsåtgången vid överprövning och domstolen delar som framgått inte utredningens bedömning av värdet av ”renodlingen” av domstolens verksamhet. Denna renodling bedöms inte ha någon verklig betydelse för tidsåtgången. Även om så skulle befinnas vara fallet kan starkt ifrågasättas om fördelarna skulle överväga nackdelarna.

Endomarbehörighet i Mark- och miljööverdomstolen

I betänkandet föreslås att ett prövningstillstånd som inte är begränsat enligt 49 kap. 14 a § första stycket rättegångsbalken ska få meddelas av en lagfaren domare, om frågan är enkel. Utredningen beskriver att möjligheten att ge prövningstillstånd på en domare har fallit väl ut i hovrätterna och att en sådan möjlighet kan väntas leda till kortare handläggningstider totalt sett samt innebära en resursbesparing.

Domstolen har inga principiella invändningar mot förslaget. Ordningen kan dock väntas få en mycket liten praktisk tillämpning om dispensgrunderna begränsas på förslaget sätt. Möjligheten skulle kunna utnyttjas vid t.ex. uppenbara rättegångsfel som ska föranleda återförvisning. I övriga fall finns goda skäl för att tekniskt råd ingår vid prövningen av om det finns anledning att meddela prejudikatdispens.

Endomarbehörighet kan övervägas även om regelverket inte ändras i övrigt.

Ny möjlighet att meddela s.k. hängdispens samt utökade möjligheter att meddela partiellt prövningstillstånd

I betänkandet föreslås att MÖD ska ges möjlighet att meddela s.k. hängdispens och begränsa ett prövningstillstånd till att gälla inte bara en viss del av målet utan även en isolerad prejudikatfråga. Den föreslagna ordningen framstår som

lämplig om man väljer att gå vidare med övriga förslag och kan möjligen övervägas även om regelverket inte ändras i övrigt.

Avsnitt 5 – Rätten att överklaga beslut och domar

Klagorätten för enskilda

Mark- och miljööverdomstolen delar bedömningen att klagorätten inte bör begränsas, vare sig för enskilda eller organisationer.

Avsnitt 6 – Avgift för överklagande

Ny avgift för överklagande till mark- och miljödomstol och Mark- och miljööverdomstolen

Mark- och miljööverdomstolen avstyrker förslaget och bedömer att analysen är för grund i detta avsnitt.

Att införa avgifter för just föreslagna typer av mål framstår som inkonsekvent i förhållande till andra måltyper vid Sveriges domstolar. Det är i grunden en principiell fråga som bör övervägas i ett bredare sammanhang.

Utredningen gör vissa överväganden beträffande karaktären på de olika måltyperna och att bevekelsegrunderna kan skilja sig åt beträffande möjligheterna att införa avgifter. Av det skälet föreslås undantag för överklaganden av beslut och domar enligt fastighetsbildningslagen, som beskrivs som en tvångslagstiftning. Domstolen har naturligtvis ingen invändning mot att sådana mål undantas från avgifter enligt förslaget. Skälet till det framstår dock som svårförståeligt, särskilt i jämförelse med övriga måltyper. Det har t.ex. inte alls berörts att miljöbalken i grunden är en skyddslagstiftning. Samtliga måltyper har dessutom inslag av tvång vad gäller möjligheterna att ta i anspråk mark och naturresurser.

Utredningen har inte funnit belägg för att det förekommer s.k. okynnesöverklaganden. De som överklagar och vill ha en ändring gör det, enligt domstolens mening, normalt för att de anser att avgörandet ska ändras och att deras bedömning är den riktiga. I vissa fall har klagandena en felaktig uppfattning om vad som kan provas i målet och vad regelverket innebär. Det kan måhända vara ett problem i vissa fall, men det är inte okynne. Vid dessa förhållanden, då domstolarna inte anser att detta sker i märkbar utsträckning, kan det inte vara påkallat att just för dessa mål införa en administrativ ordning med avgifter och återbetalning av avgifter vid delvis bifall.

Domstolen anser att det administrativa arbetet kring avgifter och dess återbetalning har underskattats. Utredningen menar att ett avgiftssystem inte är en tung börda eftersom det numera finns e-tjänster, och bygger detta på uppgifter från Domstolsverket. Detta må vara riktigt när det gäller själva hanteringen av inbetalning av avgifterna. Det är dock lätt att se att avgifter kan medföra ”tvister i tvisten” som måste hanteras. Redan att förelägganden om att erlagga avgift kan behövas liksom beslut om återbetalning innebär ytterligare moment i handläggningen, med därpå följande tidsåtgång.

Frågan om avgifter bör också övervägas i samband med att frågan om rättegångskostnadsansvar bereds (se betänkandet Rättssäkerhetens pris, SOU 2025:111, om möjligheten för enskilda att få ersättning för rättegångskostnader i mål i allmän förvaltningsdomstol och mål som handläggs enligt ärendelagen, jfr hovrättens remissvar beträffande mark- och miljödomstolarnas handläggning).

Om avgifter ska införas så är det givetvis riktigt att inte ta ut avgift för de måltyper som har straffliknande karaktär eller av de personer som saknar ekonomisk möjlighet att betala en överklagandeavgift. Här kan man dock tänka sig att barn, med dålig ekonomisk förmåga, i det klagande hushållet sätts upp som klagande i stället för föräldrarna som ett sätt att slippa avgiften.

Avsnitt 7 – Tidsfrister för handläggning av överklaganden

En bestämmelse om tid för meddelande av dom efter huvudförhandling eller sammanträde föreslås införas i lagen om mark- och miljödomstolar.

Bestämmelsen ska tillämpas på alla mål i domstolen i vilka huvudförhandling eller sammanträde hållits, samtidigt som 22 kap. 21 § miljöbalken ska upphävas.

Domstolen har ingen direkt invändning mot förslaget utifrån lagteknisk systematik, även om bestämmelsen ter sig överflödig. Ändringen torde dock inte ha någon egentlig inverkan på den totala handläggningstiden. Redan idag gäller givetvis att mål ska avgöras så snart det kan ske. Till skillnad från övriga mål som handläggs enligt rättegångsbalken kan utredningen i miljöbalksmål behöva kompletteras även efter huvudförhandling. Även för mål där sammanträde ingår som ett komplement till den skriftliga handläggningen kan skriftväxlingen behöva fortsätta även efter sammanträdet.

Det framgår inte hur den nya bestämmelsen förhåller sig till bestämmelsen i 17 kap. 9 § rättegångsbalken, vari en tidsfrist om två veckor stadgas för domens meddelande.

Mark- och miljööverdomstolen delar utredningens bedömning att tidsfrister för handläggningen i domstol i övrigt inte bör införas i lag.

Avsnitt 8 – Detaljplaneprocessen

Enklare process för planeringsbesked

Mark- och miljööverdomstolen har inga invändningar mot förslaget att ta bort kravet på samråd inför ett beslut om planeringsbesked, även om förslagets förenlighet med Århuskonventionen bör tydliggöras. Domstolen ifrågasätter dock om ett slopat krav på samråd verkligen leder till att kommunerna kommer att använda sig av planeringsbeskeden i större utsträckning i framtiden.

Samrådsprocessen vid detaljplanläggning förtydligas

Enligt Mark- och miljööverdomstolen är det lovvärt om det kan förtydligas hur bestämmelserna om detaljplaneprocessen i 5 kap. PBL förhåller sig till bestämmelserna om miljöbedömningar i 6 kap. miljöbalken.

Förslaget till ändrade bestämmelser om undersöknings- och avgränsnings-samrådet bör, enligt domstolens bedömning, leda till att det åtminstone blir något tydligare hur reglerna i PBL och miljöbalken förhåller sig till varandra. Likafullt kommer det vara svårt att fullt ut överblicka hur regelverken förhåller sig till varandra även i framtiden. Denna svårighet är i vart fall delvis en följd av att kommunen inte bara ska tillämpa bestämmelserna i 4 och 5 kap. PBL och bestämmelserna om strategiska miljöbedömningar i miljöbalken, utan att kommunen i vissa fall även behöver förhålla sig till bestämmelserna om specifika miljöbedömningar.

Som exempel på att kan vara svårt att förstå hur reglerna är avsedda att tillämpas kan nämnas att kommunens avgränsningssamråd enligt föreslagna 5 kap. 11 a § andra stycket PBL ska ske med de kommuner och länsstyrelser som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda av planen. Samtidigt synes 6 kap. 10 § miljöbalken innebära att kommunen även – utöver berörda kommuner och länsstyrelser – ska samråda med andra myndigheter som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda av planen eller programmet. Osäkerheter av detta slag bidrar till att det kan vara svårt att tillämpa bestämmelserna korrekt.

Enligt domstolens mening skulle det sannolikt underlätta för kommunerna om lagstiftaren kunde samla de bestämmelser som gäller för detaljplaneprocessen i 5 kap. PBL. Därigenom skulle kommunerna inte behöva tillämpa bestämmelserna om strategiska miljöbedömningar i 6 kap. miljöbalken parallellt, vilket bör leda till att det skulle bli tydligare vad som krävs för att genomföra planprocessen korrekt. Det är dock en reform som behöver beredas i annan ordning.

Enligt utredningen är den nuvarande regleringen i PBL otydlig, eftersom undersöknings- och avgränsningssamrådet avses utgöra en del av plansamrådet. Utredningen drar slutsatsen att regleringen kan vara ett av skälen till att det inte är ovanligt att en plan upphävs för att frågan om planens miljöpåverkan inte har bedömts på rätt sätt (s. 519). Enligt domstolens uppfattning finns det dock inte fog för påståendet att den nuvarande regleringen av undersöknings- respektive avgränsningssamrådet skulle vara skälet till att det förekommer att planbeslut upphävs på grund av att planens miljöpåverkan inte har bedömts på rätt sätt. Att flera planbeslut har upphävts på grund av felaktiga bedömningar av planernas miljöpåverkan hänger, enligt domstolens uppfattning, snarare samman med att det saknas övergångsbestämmelser till de bestämmelser som tillkom efter förslagen i propositionen Genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen (se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens dom den 10 oktober 2022 i mål nr P 9810-21).

När det gäller utredningens förslag i sak konstaterar Mark- och miljööverdomstolen att den föreslagna lydelsen av 5 kap. 11 b § PBL synes innebära en reglering av tidpunkten för kommunens ställningstagande om huruvida genomförandet av planen eller ändringen av planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Det bör noteras att regeringen i förarbetena till 6 kap. 7 § miljöbalken uttalar att den slutliga bedömningen som kommunen gör i frågan om betydande miljöpåverkan måste ske i ett tidigt skede av planprocessen, men att det formella beslutet kan fattas i ett senare skede. Enligt förarbetena måste beslutet fattas senast i samband med beslutet att anta planen men därutöver bör det, med utgångspunkt i de förutsättningar som gäller för det aktuella planförfarandet, enligt regeringen avgöras i varje enskilt fall när ett beslut bör fattas (se prop. 2016/17:200 s. 190).

Domstolen erinrar om att planförfarandet i 5 kap. PBL är utformat så att det ska vara möjligt att byta planförfarande under processens gång, exempelvis om kommunen efter samrådet får anledning att göra en annan bedömning av planens miljöpåverkan (jfr prop. 2013/14:126 s. 90 f.). Om regeringen går vidare med utredningens förslag bör det klargöras hur den föreslagna bestämmelsen påverkar möjligheten att efter samrådet göra en annan bedömning av planens

miljöpåverkan och därmed hur bestämmelsen påverkar möjligheten att byta planförfarande.

Utredningens förslag omfattar endast PBL:s bestämmelser om detaljplaner. Enligt domstolen är det dock lämpligt att förfarandereglerna för att ta fram en detaljplan och en översiktsplan i allt väsentligt är utformade på ett likartat sätt, så till vida det inte finns sakliga skäl för motsatsen. Det finns således anledning att överväga om de ändringar som utredningen föreslår i denna del inte även bör göras i 3 kap. PBL.

Av utredningens förslag till den nya paragrafen 5 kap. 21 a § PBL följer att en miljökonsekvensbeskrivning i vissa fall ska ingå i det underlag som kommunen ska tillhandahålla. Bestämmelserna i 4 kap. 34 § PBL synes innebära att det inte längre finns något krav på en separat MKB, utan att det är tillräckligt att miljökonsekvenserna redovisas i planbeskrivningen. Enligt domstolen finns det därför anledning att se över bestämmelsens ordalydelse.

Samrådskretsen vid detaljpaneläggning begränsas

Samrådet syftar till att kommunen ska få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och ge möjlighet till insyn och påverkan (se 5 kap. 12 § PBL). Vid tillkomsten av den äldre plan- och bygglagen, ÄPBL, framhölls att grunden för demokratin är att människorna är intresserade av samhällsfrågor och att de deltar i samhällsdebatten. Vidare ansågs det viktigt att inte bara sakägarintressen skulle få komma till tals i den kommunala planerings- och beslutsprocessen, mot bakgrund av den tidens debatt om miljön, om stadsförnyelse och om andra planeringsfrågor. (Se prop. 1985/86:1 s. 79.)

Bostadsrättshavare, hyresgäster och boende kan tillföra sakupplysningar och andra synpunkter under detaljplaneprocessen som bidrar till att förbättra den färdiga detaljplanen. Att exkludera dessa från samrådsförfarandet riskerar att göra det svårare för kommunen att få fram ett bra beslutsunderlag. En sådan reform kan minska detaljplanens legitimitet.

Enligt Mark- och miljööverdomstolen finns det anledning att understryka att det är tillräckligt att kommunen ger bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs tillfälle till samråd (se 5 kap. 11 § tredje stycket PBL). I förarbetena framhålls att uttrycket ”beredas tillfälle till [samråd]” markerar att kommunen inte behöver ha någon uppsökande verksamhet för att nå intressenterna och att kommunen självfallet inte behöver gå ut till var och en av intressenterna (prop. 1985/86:1 s. 537 och 609). Kommunen behöver inte heller samråda med bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs, om det är uppenbart att förslaget saknar betydelse för dem (se 5 kap. 11 § andra stycket PBL).

Såvitt domstolen känner till finns få exempel på att avgränsningen av samråds-kretsen har lett till att boende har getts möjlighet att klaga på en lagakraftvunnen detaljplan i efterhand (ett exempel på detta finns i RÅ 1994 ref. 66). I stället synes utredningens argumentation utgå från de fall där bostadsrättshavare m.fl. i efterhand har getts möjlighet att klaga på ett beslut om lov eller förhandsbesked, till följd av att byggnadsnämnden inte har underrättat grannarna på det sätt som förut krävdes enligt den tidigare lydelsen av 9 kap. PBL.

Enligt utredningen är det lämpligt att det så långt möjligt finns en överensstämmelse mellan vilka som ingår i samråds-kretsen om ett planförslag, vilka som underrättas om planbeslutet och de som är berörda av detta på ett sådant sätt att de har rätt att klaga på beslutet enligt 13 kap. 8 § PBL. Eftersom även boende i praxis har ansetts vara berörda av detaljplanebeslut, på motsvarande sätt som andra sakägare, är det svårt att se vilken nytta det skulle innebära att inte längre ge boende m.fl. som berörs tillfälle till samråd.

För den händelse att regeringen ändå väljer att gå vidare med utredningens förslag bör det betänkas att om en fastighet i nära grannskap är berörd på något särskilt sätt kan även den omständigheten föra med sig att beslutet anses angå ägaren till en fastighet på ett sådant sätt som förutsätts för ett överklagande. Avgörande för rätten att överklaga är den effekt som beslutet har för klaganden. En fastighetsägare kan t.ex. orsakas påtagliga olägenheter av ett planbeslut genom att den planerade bebyggelsen förutsätter genomfartstrafik vid fastig-

heten, även om fastigheten ligger utanför planområdet. (Se NJA 2017 s. 421 och MÖD 2018:7.)

Utifrån intresset att ett planbeslut får laga kraft är det, enligt domstolens mening, bättre att samrådskretsen görs något vidare än den krets som har rätt att klaga på beslutet. På så sätt blir det lättare att undvika den situation som utredningen lyfter fram, nämligen att någon som berörs av planbeslutet – och därmed har rätt att överklaga detta – ger sig tillkänna först sedan planbeslutet har fått laga kraft.

När det gäller frågan om huruvida hyresgästorganisationer bör ingå i samråds-kretsen delar Mark- och miljööverdomstolen PBL-överklagandeutredningens bild av att det är ovanligt att sådana organisationer överklagar beslut om detaljplaner. Domstolen har dock inga principiella invändningar mot förslaget att ta bort hyresgästorganisationer från den krets som ska ges tillfälle till samråd.

Mark- och miljööverdomstolen anser för övrigt att avgränsningen av samråds-kretsen vid detaljplaneläggning behöver övervägas utifrån den krets med vilka samråd ska ske med vid översiktsplaneläggning eller inför ett beslut om gatukostnader. Att så inte har skett är enligt domstolen en brist.

Bestämmelser om plankostnadsavtal införs

Mark- och miljööverdomstolen har inga invändningar mot förslaget att lagreglera plankostnadsavtalen. Domstolen konstaterar dock att definitionen synes innebära att ett sådant avtal i vissa fall även kan utgöra ett exploateringsavtal eller en markanvisning, givet hur dessa avtalsformer är definierade i 1 kap. 4 § PBL. För att undvika en situation där definitionen innebär att ett avtal omfattas av flera kommunala riktlinjer, bör det enligt domstolen övervägas om det av definitionen av plankostnadsavtal möjligen bör framgå att ett sådant avtal inte samtidigt kan utgöra ett exploateringsavtal eller en markanvisning.

Domstolen noterar att det i betänkandet sägs att det i ett plankostnadsavtal bör finnas en prognos över totalkostnaderna för planarbetet (se s. 538). Samtidigt har totalkostnaderna ett nära samband med omfattningen av det utredningsarbete

som behövs för att kommunen ska kunna anta detaljplanen. En myndighet ska enligt förvaltningslagen se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Det medför att det i vart fall inte kan uteslutas att en felaktig prognos över vilka kostnader som planläggningen kan förväntas medföra i ett senare skede skulle kunna påverka den bedömning som kommunen gör av vilka utredningar som bör tas fram, för att undvika en konflikt med planintressenten om den prognosticerade kostnaden visar sig vara för låg. Mot den bakgrunden är det, enligt domstolens uppfattning, inte lämpligt att motivtexten ger uttryck för att kommunen bör göra en prognos för den totala kostnaden som kan förväntas uppkomma till följd av planläggningen.

Bestämmelserna om krav på utredning vid planläggning bör inte ändras

Mark- och miljööverdomstolen delar utredningens bedömning att det inte är lämpligt att reglera vilka utredningar som behöver tas fram vid detaljplaneläggning.

Ytterligare utrednings- och uppdragsbehov

Mark- och miljööverdomstolen delar uppfattningen att det finns anledning att även se över processen för att ta fram en översiktsplan. Däremot anser domstolen att det inte finns skäl att utreda om granskningsskedet skulle kunna tas bort från planprocessen i PBL. Inte sällan görs förhållandevis omfattande ändringar av ett planförslag efter samrådet. Enligt domstolens uppfattning fyller granskningsskedet således en viktig funktion för att visa för såväl andra myndigheter som enskilda hur det planförslag som kommunen avser att föra fram till antagande ser ut. För kommunen innebär granskningsskedet även en viktig hållpunkt för att få klarhet i om länsstyrelsen avser att överpröva detaljplanen. Mot denna bakgrund finns det, enligt domstolens bedömning, inte anledning att låta utreda förutsättningarna för en sådan förändring.

Avsnitt 9 – Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Utredningen föreslår i första hand ett ikraftträdandedatum med utgångspunkt i en bedömning av tidigast möjliga tidpunkt (1 januari 2028). Förslaget avser emellertid bl.a. att underlätta detaljplaneprocessen. Med det angivna behovet av att ta fram vägledning och handläggningsstöd är rimligen ett snabbt ikraftträdande underordnat. Det gäller särskilt om ny lagstiftning kommer att prövas av domstolar som första överprövande instans.

Ikraftträdandedatum bör således övervägas vidare och framför allt samordnas med andra pågående och ännu inte beslutade förslag, t.ex. ändrad instansordning för ansökningsmål.

Avsnitt 10 – Konsekvenser

Utredningen har analyserat förslagets konsekvenser genom att göra beräkningar utifrån tillgänglig statistik. Det konstateras i betänkandet att det saknas statistik i vissa delar.

Vid genomgång av utredningens beräkningar av konsekvenser för Mark- och miljööverdomstolen har ett antal fel identifierats. Det rör sig delvis om rent matematiska felräkningar. Bland annat har utredningen missat cirka 600 mål som inte skulle påverkas av den föreslagna avgiften när utredningen summerar antalet mål som Mark- och miljööverdomstolen beräknas få.¹ Utredningen har vidare beräknat ökning och minskning av antalet mål till Mark- och miljööverdomstolen genom att antalet miljömål och PBL-mål från kommuner och myndigheter som förslagen bedöms generera jämförts med samtliga miljömål och PBL-mål inkomna till Mark- och miljööverdomstolen under 2024 (inklusive andra måltyper som mål om särskilda rättsmedel, stämningsmål och mål om utdömande av vite). Detta fel medför att målökningar har underskattats med 300–500 mål och målminskningar överskattats med motsvarande antal mål.

¹ Se posterna *Bortfall (myndighet)* och *Bortfall (övriga ej avgiftsbelagda)* i Tabell 82 som skulle ingått i posten *Ärenden efter överklagandeavgift* och jämför med Tabell 81 där motsvarande summering görs korrekt för mark- och miljödomstolarna.

Görs utredningens beräkningar utan dessa fel skulle förslaget om ändrad instansordning kunna leda till en målökning hos Mark- och miljööverdomstolen med 1 150–1 350 mål eller motsvarande 65–75 procent och de kumulativa effekterna av förslagen skulle kunna ge en målökning om cirka 650–950 mål per år i stället för den minskning med 100–350 mål som utredningen beräknat. I utredningens beräkningar av konsekvenserna av förslaget om ändrad instansordning har utredningen i kostnadsberäkningen endast beaktat det ökade antalet mål som får prövningstillstånd. Därtill menar Mark- och miljööverdomstolen att flera av de antaganden som utredningen bygger sina beräkningar på kan ifrågasättas.

Sammantaget medför felen att utredningen kraftigt underskattat ökningen av antalet mål som inkommer till Mark- och miljööverdomstolen. Utan att göra anspråk på att vara fullständiga ger Mark- och miljööverdomstolens egna beräkningar vid handen att förslagen kommer att leda till ökade kostnader för domstolen, tvärtemot vad utredningen funnit.

Utredningens beräkningar såvitt avser Mark- och miljööverdomstolen är behäftade med så stora brister att de måste göras om, för den händelse att regeringen avser att gå vidare med förslagen i betänkandet.

Det noteras slutligen att förslagen i betänkandet kommer att kräva ytterligare domarresurser i mark- och miljödomstolarna och troligtvis även i Mark- och miljööverdomstolen enligt domstolens beräkningar. Denna konsekvens måste hanteras och detta i ett läge då det generellt sett råder domarbrist och det på många håll dessutom är svårt att rekrytera.

I handläggningen av ärendet har deltagit hovrättspresidenten Mari Heidenborg, hovrättslagmännen Claes-Göran Sundberg och Vibeke Sylten, hovrättsrådet tillika viceordföranden Liselotte Rågmarmark och tekniska rådet Johan Hjalmarsson. Föredragande har varit tf. hovrättsassessorn Alice Stööp Hedborg.