

# 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 rättssäkert 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 miljöområdet.

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.

## Förslagens konsekvenser

Våra förslag syftar till att korta den totala handläggningstiden för mål och ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen samt att förtydliga detaljplanprocessen. 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.