



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

Ert diarienummer: KN2026/00379

Sammanfattning

Länsstyrelserna avstyrker förslagen om att slopa länsstyrelsen i instansordningen för överklagade ärenden enligt plan- och bygglagen och miljöbalken. Länsstyrelserna bedömer att förslagen inte kommer få avsedd effekt på handläggningstiderna och dessutom riskerar de att leda till negativa konsekvenser ur ett effektivitets- och rättssäkerhetsperspektiv.

Den marginella tidsvinst som kan nås med en kortare instanskedja berör endast en bråkdel av de aktuella ärendena. Samtidigt försvinner uppemot en tredjedel av länsstyrelsernas juristkår, vilket medför betydande negativa konsekvenser för myndigheternas samhällsviktiga verksamhet inom en rad andra områden.

Länsstyrelserna anser att den eftersträlvade effekten uppnås mest effektivt genom att

- låta länsstyrelserna kvarstå som avgiftsfri prövningsinstans,
- införa en avgift för överklagande till domstol, samt
- begränsa dispensgrunderna för prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen.

Genom att låta länsstyrelserna kvarstå som avgiftsfri prövningsinstans bevaras den statliga närheten och tillgängligheten i hela landet och för alla invånare.

3.7.3–4 Ny instansordning för ärenden och mål enligt plan- och bygglagen och miljöbalken

Länsstyrelserna avstyrker förslagen om att slopa länsstyrelsen i instansordningen för överklagade ärenden enligt plan- och bygglagen och miljöbalken.

Inledande synpunkter

Frågan om ändrad instanskedja för plan- och byggärenden har varit föremål för utredning tidigare (prop. 2015/16:55). Länsstyrelserna uppfattar att Miljöutredningens analys utgår ifrån samma sakförhållanden som gällde vid tiden för det lagstiftningsarbetet. Regeringen bedömde då att det inte var motiverat att koncentrera plan- och byggärenden till ett begränsat antal länsstyrelser. De skäl som regeringen anförde uppfattar länsstyrelserna äger fortsatt giltighet även i förhållande till nuvarande förslag. Det innebär att om länsstyrelserna slopas i instanskedjan väntas det få konsekvenser för myndighetens kompetensförsörjning samt leda till en avsaknad av värdefulla kunskaper om lokala förhållanden vid ärendets prövning. Det förtjänar att nämnas att den reform som genomfördes, nämligen att slopa länsstyrelsen i instanskedjan för detaljplaneärenden, efter tio år ännu inte har fått avsedd effekt (s. 127 i härvarande betänkande).

Eftersom Miljöutredningens förslag liknar det som behandlades i ovan nämnda lagstiftningsarbete hänvisas också till de argument som länsstyrelserna framförde i sitt gemensamma yttrande över betänkandet Effektiv och rättssäker PBL-överprövning (SOU 2014:14).

Enligt länsstyrelsernas uppfattning finns det flera alternativa vägar för att uppnå den eftersträlvade effekten av förslagen, dvs. att korta handläggningstiderna utan att rättssäkerheten påverkas negativt. Ett sådant alternativ är att låta länsstyrelserna kvarstå som en avgiftsfri prövningsinstans, samt införa en avgift för överklagande till domstol och begränsa dispensgrunderna för överklaganden till Mark- och miljööverdomstolen (se utredningens förslag i avsnitt 6.7.3 och 4.6.3). Genom en sådan reform kan effektiviteten i överklagandeprocesserna öka samtidigt som de negativa effekterna för de statliga myndigheterna och länsinvånarna undviks.

I den fortsatta beredningen av förslagen förespråkar länsstyrelserna att regeringen dels avvaktar resultatet av Riksrevisionens granskning av handläggningen av överklaganden inom plan- och byggprocessen, dels analyserar effekterna på handläggningstiderna när det gäller redan genomförda samt planerade författningsändringar i plan- och bygglagen respektive miljöbalken. Dessa underlag bör utgöra nödvändiga komplement inför eventuella reformer.

Förslagen väntas inte leda till effektivitetsvinst eller ökad rättssäkerhet

Länsstyrelserna anser att det underlag som ligger till grund för förslagen inte på ett tillförlitligt sätt visar att en bibehållen eller ökad rättssäkerhet, effektivitet och tidsvinst kommer att uppnås genom att länsstyrelsen slopas i instanskedjan.

Förslagen om kortare instanskedja påverkar endast de ärenden som överklagas från kommunerna till länsstyrelserna. Enligt utredningen avgör kommunerna i snitt 255 709 plan- och byggärenden per år, exklusive detaljplaneärenden. Av dessa är det i genomsnitt 4 188 som överklagas till länsstyrelserna. Det är bara de sistnämnda ärendena som påverkas av en kortad instanskedja, dvs. knappt två procent av den totala ärendemängden.¹ För övriga ärenden, dvs. den absoluta majoriteten, blir handläggningstiden den samma.

Som utredningen framhåller är en överprövning av beslut vid en länsstyrelse ofta både billigare och snabbare än en överprövning i domstol (s. 153). Länsstyrelserna har därtill, genom sitt tvärsektoriella uppdrag och breda kompetensbas, förutsättningar att genomlys ett ärende utifrån samtliga relevanta perspektiv. Det kan handla om kulturmiljö, byggnadstekniska frågor, naturvård, strandskydd samt regional utveckling, infrastruktur och energi.

I länsstyrelsernas handläggning av kommunala beslut enligt plan- och bygglagen och miljöbalken ingår ofta ett omfattande förarbete utöver den egentliga rättsliga prövningen. Om utredningens förslag realiserar kommer detta i stället att behöva utföras av mark- och miljödomstolarna. I praktiken handlar det om att bland annat pröva klagorätten samt strukturera, sortera, sammanställa, kommunicera med parter och komplettera ärendet.

¹ Se tabell 3.3 på s. 86 i betänkandet.

Länsstyrelserna har både breda och djupa kunskaper om de platspecifika förhållandena i sina respektive län. Utredningens förslag innebär att mark- och miljödomstolarna kommer att få betydligt större geografiska områden att hantera jämfört med vad länsstyrelserna har. Eftersom domstolarna av naturliga skäl inte har samma lokalkännedom som länsstyrelserna kommer det sannolikt bli nödvändigt att genomföra syn på plats mer frekvent. Till skillnad från domstolarna kan länsstyrelserna utan särskilda formkrav göra platsbesök, vilket är ett betydligt mer kostnadseffektivt och tidsbesparande i en handläggningsprocess.

Utredningens förslag kommer leda till en markant målökning hos mark- och miljödomstolarna, vilket kan innebära betydande utmaningar i resurs- och kompetensförsörjningen. Det kan i sin tur leda till att handläggningstiderna för de aktuella ärendeslagen vida kommer överskrida det som gäller i dag. Detta förhållande bör ses i ljuset av att regeringen dessutom saknar möjlighet att påverka domstolarnas handläggningstider genom att besluta om inriktningsmål för ärendeslagen i regleringsbrev.²

Om länsstyrelsen slopas i instanskedjan samtidigt som dispensgrunderna begränsas för prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen, kommer majoriteten av de aktuella ärendena överprövas av mark- och miljödomstolen som första och sista instans. Detta är en väsentlig förändring från det som gäller i dag och kan få negativa effekter för rättssäkerheten. Behovet av väl genomlysta beslut som bidrar till en hållbar och klok samhällsutveckling riskerar att få stå tillbaka när en snabb överklagandeprocess prioriteras.

Förslagen väntas leda till permanent kostnadsökning

Utredningen anger att förslagen om att slopa länsstyrelsen i instanskedjan innebär en permanent kostnadsökning med som mest 103 miljoner kronor per år (s. 573). Till detta kommer även kostnaderna för att genomföra reformen.

² Jfr uppdraget 3.b.1 i Regleringsbrev för budgetåret 2026 avseende länsstyrelserna.

Andra effekter av förslagen

Länsstyrelsens regionala roll försvagas

Länsstyrelserna är aktiva parter i de kommunala planprocesserna och har en bred samverkan i mark- och miljöfrågor med bland annat kommunerna i sina respektive län. Länsstyrelserna utför betydelsefulla regionala insatser när det gäller exempelvis tillsynsvägledning, rådgivning och stöd samt information om författningsändringar, praxis och prejudikatbildning. Stödet till kommunerna är uppskattat och värdefullt. I synnerhet små och medelstora kommuner med begränsade resurser behöver detta för att upprätthålla och utveckla kvaliteten i sin verksamhet och ärendehandläggning. Länsstyrelserna befarar att denna samverkan mellan stat och kommun kommer att urvattnas om den föreslagna reformen genomförs.

Länsstyrelsernas geografiska närhet till länsinvånarna samt regionala förankring och kunskap om lokala förhållanden bör inte underskattas. Inte heller bör de effekter underskattas som kan uppstå om länsstyrelserna avhänds uppgifter med tydlig regional koppling. Att vara regeringens företrädare i länet innebär att länsstyrelserna tar emot, kanaliserar och omhändertar regionala aktörers och invånarnas olika uppfattningar i frågor som både berör och upprör. Denna ömsesidiga dialog riskerar att försvagas om utredningens förslag genomförs.

Den rättsliga kompetensen utarmas – det påverkar länsstyrelsernas samlade verksamhet

Handläggning av överklagade kommunala beslut enligt miljöbalken och plan- och bygglagen utförs av länsstyrelsernas jurister. Ärendeslagen utgör en kärnuppgift i länsstyrelsernas diversifierade verksamhet. Många jurister arbetar inom ett brett juridiskt fält genom att utföra uppgifter och tillhandahålla rättsligt stöd inom flera olika lagstiftningsområden. Det handlar bland annat om allmänna val, djurskydd och vilt, miljö rätt, samhällsplanering, energi- och klimatfrågor, beredskap och totalförsvaret samt övergripande verksamhetsjuridik.

Länsstyrelsernas verksamhet är regeltung och juristerna är en nödvändig resurs som bidrar till hög rättslig kvalitet inom samtliga områden. Inte minst när det gäller att balansera olika samhällsintressen utifrån det juridiska perspektivet och lösa ut

målkonflikter. Uppskattningsvis kan länsstyrelserna behöva minska antalet juristresurser med mer än en tredjedel.³ En utarmning av juristkollektivet riskerar sammantaget att leda till påtagligt försämrade förutsättningar för länsstyrelserna att utföra sitt breda uppdrag med nytta för samhället och enskilda intressen.

Allmänna reflektioner

Vi behöver av olika skäl ha starka regionala myndigheter i landet. Länsstyrelserna har både djupa och breda kunskaper om sina respektive län, de ökar statens synlighet och närvaro, skapar tillit till statsförvaltningen och bidrar till Sveriges konkurrenskraft genom regional utveckling. Regeringen har omfattande möjligheter att använda den kunskap och de förmågor som varje länsstyrelse besitter som en sammanhållande kraft i varje län. För detta krävs dock fortsatt livskraftiga och resursstarka länsstyrelser som har kapacitet att kraftsamla och leverera när samhället behöver det som mest. Det gäller inte minst inom ramen för länsstyrelsens uppdrag som högsta regionala totalförsvarsmyndighet. En förutsättning för att bevara detta tillstånd är att noga överväga vilka effekter politiska reformer inom ett område får för länsstyrelsernas uppdrag och uppgifter inom andra politikområden.

De som medverkat i yttrandet

Beslut om detta yttrande har fattats av landshövdingarna i vart och ett av Sveriges 21 län. Handlingen har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Ulrica Messing
Länsstyrelsen i Blekinge län

Anders Thornberg
Länsstyrelsen i Hallands län

Helena Höij
Länsstyrelsen i Dalarnas län

Marita Ljung
Länsstyrelsen i Jämtlands län

Charlotte Petri Gornitzka
Länsstyrelsen i Gotlands län

Brittis Benzler
Länsstyrelsen i Jönköpings län

Carina Ståhl Herrstedt
Länsstyrelsen i Gävleborgs län

Allan Widman
Länsstyrelsen i Kalmar län

Maria Arnholm
Länsstyrelsen i Kronobergs län

³ Utredningen uppskattar att 60–100 årsarbetskrafter vid länsstyrelserna kan komma att beröras. Detta ska ställas mot de totalt ca 280 jurister som i dag är anställda vid länsstyrelserna.

Lotta Finstorp
Länsstyrelsen i Norrbottens län

Peter Danielsson
Länsstyrelsen i Skåne län

Cecilia Skingsley
Länsstyrelsen i Stockholms län

Robert Andrén
Länsstyrelsen i Södermanlands
län

Stefan Attefall
Länsstyrelsen i Uppsala län

Georg Andrén
Länsstyrelsen i Värmlands län

Carin Jämtin
Länsstyrelsen i Västernorrlands
län

Acko Ankarberg Johansson
Länsstyrelsen i Västmanlands län

Sten Tolgfors
Länsstyrelsen i Västra Götalands
län

Lena Rådström Baastad
Länsstyrelsen i Örebro län

Gunilla Svantorp
Länsstyrelsen i Östergötlands län

Helene Hellmark Knutsson
Länsstyrelsen i Västerbottens län