

Till Klimat- och näringslivsdepartementet

KN2026/00379

## Remissvar för En kortare instanskedja för mark- och miljöärenden (SOU 2025:112), Bygg- och miljönämnden

### Avgränsningar

Bygg- och miljönämnden i Örebro kommun avgränsar sitt yttrande till enbart de ansvarsområden som nämnden har, alltså de förslag som gäller eller påverkar plan- och bygglagen och miljöbalken. Nämnden yttrar sig inte över de förslag och överväganden som gäller eller påverkar fastighetsbildningslagen.

### Yttrande

#### Övergripande synpunkter

Bygg- och miljönämnden i Örebro kommun ser i stort positivt på att instansordningen ses över och att processerna effektiviseras men vill lämna följande synpunkter

#### Länsstyrelsen slopas i instansordningen

Bygg- och miljönämnden ställer sig positiv till en kortare instansordning och att Länsstyrelsen slopas i instansordningen för såväl lov, förhandsbesked och tillsyn enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL och ärenden enligt Miljöbalken (1998:808). Det förutsätter dock att tillräckliga resurser tillsätts hos mark- och miljödomstolarna. Utredningen har beräknat det ökade resursbehovet hos mark- och miljödomstolarna vilket är positivt. Bygg- och miljönämnden anser dock att utredningens bedömning om ökade resurser är för lågt räknat.

För ärenden enligt PBL har utredningen utgått från år 2024 vilket är ett år som präglades av lågkonjunktur som förväntas vända de kommande åren. Utredningen har även utgått från att tre procent av ärenden om lov och förhandsbesked överklagas vilket är lågt räknat sett till den redovisade statistiken i bilaga 3 tabell 15–19. Utöver det hänvisar utredningen till att det nya regelverket för bygglov som trädde i kraft förväntas minska antalet ärenden i enlighet med vad regeringen framförde i propositionen till nämnda

lagändring. Bygg- och miljönämnden instämmer inte i den bedömningen. Inför lagändringen uppskattade nämnden att den totala minskningen för ärenden om lov, förhandsbesked och anmälan kan komma att bli cirka 15 % samtidigt som antalet tillsynsärenden förväntas öka med motsvarande andel. Utifrån Örebro statistik under den period som den nya lagändringen har varit gällande har antalet ärenden om lov, förhandsbesked och anmälan endast minskat med ca fyra procent medan tillsynsärendena har ökat med ca 30 % jämfört med motsvarande period föregående år. Även om det är för tidigt att dra några slutsatser av statistiken ger det ändå en indikation på att regeringens uppskattning av andel minskning av ärenden är för högt räknad. Vad gäller ärenden enligt Miljöbalken finns ingen tillgänglig statistik. Uppskattningen om de ökade resurserna för mark- och miljödomstolen bygger enbart på antaganden. Bygg- och miljönämnden kan inte bedöma om de uppskattningar och antagandena i denna del är rimliga.

### **Möjlighet att lämna en ventil för överprövning av Högsta domstolen slopas**

Bygg- och miljönämnden har inga synpunkter på förslaget annat än att det är av vikt att Mark- och miljööverdomstolen, MÖD, tar ett större ansvar för sin roll som prejudikatinstans. Nämndens uppfattning är att Högsta domstolens, HD, domar ofta är välskrivna och domskälen skrivna på ett pedagogiskt och utbildande sätt. Det gäller både strukturen i domarna och innehållet, där domstolen först går igenom de juridiska förutsättningarna och sedan bedömningen i det enskilda fallet, vilket bidrar till att det är lättare att tillämpa praxisen även i andra fall. MÖD:s domar och domskäl kan variera kraftigt, i vissa fall är domskälen väldigt korta och det kan vara svårt att förstå vad domsluten grundar sig på, medan i andra fall är de mer omfattande med en tydlig genomgång av gällande rätt och vad som ligger till grund för domen. I vissa fall kan domstolen frångå gällande praxis utan vidare resonemang varför vilket gör det svårt för underinstanser att förstå och tillämpa den praxis som MÖD bildar. Det är naturligt att omfattningen av domskälen varierar men generellt finns ett behov av bättre och tydligare domskäl i MÖD:s domar.

### **Dispensgrunderna för prövningstillstånd MÖD**

Bygg- och miljönämnden anser som framförts tidigare att MÖD:s roll som prejudicerande instans behöver stärkas, särskilt om ventilen till HD slopas. Nämnden motsätter sig dock utredningens förslag att begränsa dispensgrunderna för prövningstillstånd till enbart prejudikatsskäl och synnerliga skäl. Nämnden anser istället att ändrings- och granskningskäl fortsatt borde finnas kvar. Detta med hänsyn till att domsluten från mark- och miljödomstolarna varierar kraftigt. Nämnden har erfarenhet av att mark- och miljödomstolarna helt bortser från tidigare praxis från MÖD i sina domslut. Vilket inte kan ses som acceptabelt. Kommunerna är som första instans beroende av att rättspraxis utvecklas inom de aktuella områdena för att få

vägledning i tillämpningen inom rättsområdena, se utvecklat resonemang under rubriken ”Avgift för överklagande”. Utredningen konstaterar merparten av de mål som fått prövningstillstånd i MÖD avser ändrings- och granskningsfall vilket skulle innebära att en markant minskning av domar från MÖD. Även de domar som inte utgör MÖD:s referat är idag långt mer vägledande för underinstanserna än vad mark- och miljödomstolarnas domar är. Att slopa dispensgrunderna ändrings- och granskningskäl skulle kraftigt minska rättspraxisen som kommunerna har att luta sig mot. Vilket får de negativa konsekvenserna att tillämpningen av lagstiftningen riskerar att tillämpas olika i landet samt längre handläggningstider för första instans, se utvecklas resonemang under rubriken ”Avgift för överklagande”.

Enligt utredningen är ändringsfrekvensen cirka 15 procent för miljömål och ca 8,5 för PBL-målen. Bygg- och miljönämnden anser inte att det är acceptabelt att en till två domar av tio är materiellt sett felaktiga hos den enda instans som man kan få ett ärende överprövat om MÖD inte längre kan lämna prövningstillstånd. Nämnden anser därmed att ändrings- och granskningskäl bör finnas kvar.

### **Avgift för överklagande**

I utredningen framgår att syftet med att införa avgift är att minska handläggningstiderna, framför allt genom att minska antalet okynnesöverklagningar samtidigt som de som har ett berättigat intresse av att överklaga inte avstår på grund av ekonomiska skäl. I avsnittet om avgift för överklagande framför utredningen att det inte finns någon tillgänglig statistik över okynnesöverklagningar men i avsnitt 5.5.3 har domstolarna gett bilden av att okynnesöverklagningar inte förekommer i någon större omfattning. Enligt Bygg- och miljönämndens uppfattning förekommer inte okynnesöverklagningar överhuvudtaget i de typer av ärenden som nu föreslås förenas med en avgift för överklagande. Nämndens uppfattning är även att det inte går att veta om ett överklagande sker ”i onödan” innan en domstolsprövning. Utredningen bedömer samtidigt att antalet överklagningar kommer att minska med 150–200 mål per år, vilket alltså innebär att förslaget medför att de som har ett berättigat intresse av att överklaga kommer avstå på grund av ekonomiska skäl. Med hänsyn till att det inte tycks vara vanligt förekommande med okynnesöverklaganden samtidigt som fler andra förslag föreslås för att minska den totala tiden för överklagande processerna kan det ifrågasättas om det verkligen finns ett behov av att införa avgift för överklaganden. Med hänsyn till att det troligtvis kommer leda till att de som har ett berättigat intresse inte kommer överklaga på grund av ekonomiska skäl kan även rättssäkerhetsaspekten ifrågasättas.

Landets kommuner är i stort behov av rättspraxis inom aktuella rättsområden för att få stöd i tillämpningen av lagarna. Det gäller särskilt PBL som i mångt

och mycket är en bedömningslagstiftning. PBL är också en föränderlig lagstiftning och behov av ny rättspraxis uppstår ständigt, särskilt inom bygglov. Trots den reform som genomfördes 1 december 2025 finns det ingenting som tyder på att PBL kommer bli mer beständig då nya lagändringar redan är på gång. Behovet av rättspraxis är därmed stort, det gäller inte enbart PBL utan även Miljöbalken. Nämnden ser där med positivt på att kommunala beslut överklagas så att kommunerna får mer vägledning i hur lagstiftningarna ska tillämpas. Att minska antalet överklagningar genom att införa en avgift för överklagande skulle samtidigt begränsa den rättspraxis som domstolarna skapar. Det är vanligt förekommande att det framförs kritik avseende att kommunerna gör olika tillämpningar av lagen. Rättspraxis är ett sätt att få till stånd en mer lika tillämpning i landets kommuner. Rättspraxis är även en förutsättning för att till exempel Boverket ska kunna utveckla sin vägledning som också bidrar till mer lika tillämpning. Även kommunerna får många gånger kritik för långa handläggningstider. En tydlig rättspraxis kan också ge effekt på kommunernas handläggningstider, där kommunerna inte behöver göra lika stort utredningsarbete om praxis finns. Förslaget att förkorta domstolarnas handläggningstid genom att införa avgift för överklagande för att minska antalet överklagningar kommer leda till mindre rättspraxis och därmed riskera mer olika tillämpning i landets kommuner och samtidigt längre handläggningstider för första instans som påverkar långt fler ärenden än de som idag överklagas.

Vid bedömningen om det är lämpligt att införa en avgift bör övervägandena även utgå från hur stor andel av de överklagade besluten som upphävs eller ändras. Det finns ingen redovisning av hur många av första instans beslut som ändras helt eller delvis. Den aspekten har inte vägts in i utredningen om en avgift är lämplig vilket enligt Bygg- och miljönämnden får ses som en brist i utredningen.

Sammantaget anser Bygg- och miljönämnden att behovet av en avgift för överklagande kan ifrågasättas samt att lämpligheten att införa avgifter och konsekvenserna av ett eventuellt införande inte är tillräckligt utredda. Bygg- och miljönämnden anser att det finns negativa konsekvenser som inte lyfts fram i utredningen som kan överväga de positiva konsekvenserna med ett införande av en avgift.

#### *Om en avgift för överklagande införs*

Om en avgift trots det skulle införas anser Bygg- och miljönämnden att avgiftsnivån enligt förslaget är för hög och som tidigare framförts kommer leda till att de med berättigat intresse inte kommer överklaga på grund av ekonomiska skäl. Avgiften kommer belasta privatpersoner och mindre organisationer och företag mer än större företag. Att betala 1000-2000 kr för ett överklagande kan vara svårt för många, även om de inte omfattas av möjligheten att beviljas rättshjälp, särskilt med hänsyn till den ekonomiska

situation vi nu befinner oss i. Nämnden anser därför att om en avgift ska införas, bör den vara betydligt lägre än vad utredningen föreslagit då avgiftsnivån bedöms innebära att allt för många kommer avstå från att överklaga på grund av ekonomiska skäl.

Avseende den administrativa hanteringen av avgift hänvisar utredningen till domstolens befintliga e-tjänst som finns för ansökan vid domstol. Det framgår att den sökanden behöver uppge ett antal uppgifter så som exempelvis namn och personnummer för att inbetalningen ska kunna ske på ett korrekt sätt. Av utredningen framgår det dock inte att det är underinstansen som överlämnar överklaganden till överinstansen. Det är alltså inte den klagande själv som skickar in ett överklagande till domstolen. Även om det idag finns reglering kring vad ett överklagande ska innehålla framgår inte alltid exempelvis personnummer av överklaganden. Med hänsyn till att det inte är den enskilde som själv skickar in överklagandet till domstolen är det Bygg- och miljönämndens uppfattning att det finns en stor risk att domstolen i många fall kan komma att behöva förelägga den klagande om att betala avgiften, vilket skulle innebära en stor administrativ börda för domstolen som därmed minskar de positiva effekterna. Det framgår inte av utredningen vilka administrativa konsekvenser för det skulle innebära för kommunerna om nämnda e-tjänst skulle användas för överklaganden. Bygg- och miljönämnden anser att det är av stor vikt att det administrativa förfarandet inte innebär ökad administrativ börda för kommunerna.

Om en avgift införs instämmer Bygg- och miljönämnden i utredningens förslag att avgiften inte ska omfatta ärenden avseende tillsyn. Nämnden anser dock att det är otvetydigt vilka beslut som föreslås omfattas av avgiften. I utredningens överväganden framgår det att det som avses är tillstånd eller beslut som lämnas efter en ansökan eller anmälan som är meddelade med stöd av 7, 9 eller 11 kap. miljöbalken eller föreskrifter som är meddelade med stöd av bestämmelser i dessa kapitel respektive beslut om detaljplaner, områdesbestämmelser, lov och förhandsbesked. I författningsförslagen föreslås i stället att en avgift ska betalas i mål eller ärenden om tillstånd eller anmälan enligt 7,9 eller 11 kap. miljöbalken eller föreskrifter som är meddelade med stöd av bestämmelser i dessa kapitel eller 12 kap. 6 § miljöbalken eller detaljplaner, områdesbestämmelser, lov eller förhandsbesked enligt plan- och bygglagen. Skrivningarna är snarlika men med skillnaden att i övervägandena framgår att man syftar på ”tillstånd eller beslut som lämnas efter ansökan eller anmälan...” enligt Miljöbalken respektive ”beslut om...” enligt PBL och i författningsförslagen endast ”mål och ärenden om...”. I exempelvis ett ärende om lov fattas många olika beslut exempelvis föreläggande om komplettering, beslut om lov, starbesked, interimistiska slutbesked, beslut om kompletterande villkor med mera. I ett ärende om bygglov kan även vissa tillsynsbeslut fattas. Bygg- och miljönämnden antar att de beslut som föreslås förenas med en avgift är just beslut om lov så som framgår i utredningens överväganden och menar

att formuleringen av författningsförslaget bör ses över för att skapa tydlighet i vad som avses om regeringen går vidare med förslaget.

### **Tidsfrister för handläggningen av överklagande**

Bygg- och miljönämnden ser positivt på förslaget att en ny bestämmelse om att dom ska meddelas så snart som möjligt införs. Det sänder en tydlig signal att domstolsprövningar inte ska dra ut på tiden. Nämnden kan dock konstatera att den delen av förslaget som avser att dom ska meddelas inom två månader efter det att förhandling eller sammanträde avslutades, inte kommer att träffa majoriteten av de ärenden som nämnden beslutar i som första instans. Detta med hänsyn till att de sällan omfattas av förhandling eller sammanträde, utan normalt avgörs på handlingarna. Precis som utredningen argumenterar emot införandet av andra tidsfrister för domstolens handläggning kan detta komma att leda till att andra ärenden som omfattas av tidsfristen prioriteras före de mål som inte omfattas av tidsfristen. Det medför att exempelvis mål om lov, förhandsbesked och detaljplaner enligt PBL samt mål om ansökan, anmälan och tillsyn enligt Miljöbalken kan komma att nedprioriteras. Det kan leda till negativa konsekvenser så som längre handläggningstid för ärenden som rör bostadsbyggande. Nämnden anser att en tidsfrist för mark- och miljödomstolarna bör gälla samtliga typer av mål.

Med hänsyn till att utredningen konstaterat att det inte är lämpligt att införa en tidsfrist för den totala handläggningstiden av ett mål i överprövande instans anser Bygg- och miljönämnden att det vore lämpligt och närmast nödvändigt att regeringen fastställer mål för mark- och miljödomstolarna samt Mark- och miljööverdomstolen på liknande sätt som sker för andra domstolar och måltyper så som utredningen framhåller.

### **Förtydliganden för utredningar i planprocessen**

Bygg- och miljönämnden vill särskilt lyfta det omfattande utredningskravet i detaljplanprocessen som en drivande faktor i processtiden. Positivt med utredningen är att Boverket ges i uppdrag att komma med vägledning om vilka utredningar som krävs och när, för att vi ska få en tydlig och effektiv process och träffsäkert innehåll i våra planer.

Bygg- och miljönämnden bedömer att vi i Örebro relativt ofta skulle ha möjlighet att använda mer intern kompetens och kunskap som underlag i planprocesser, vilket i vissa fall gör att en externt beställd konsultutredning inte är nödvändig för att utreda planens förutsättningar och konsekvenser. Ibland är det såklart nödvändigt att förmå exploatörer beställa formaliserade utredningar som underlag till ett planförslag.

Vi bedömer att utredningens förslag om vägledning från Boverket är ett steg i rätt riktning, men att ytterligare åtgärder krävs för att minska risken för överutredning och skapa en mer förutsägbar och effektiv detaljplaneprocess. Vi uppfattar att utredningskrav ofta utvecklas successivt under processens gång, där särskilt Länsstyrelsen och statliga myndigheter efterfrågar fördjupningar utan tydliga skäl till att utredning till viss nivå krävs för detaljplanen eller tydliga kriterier för när underlaget kan anses tillräckligt. Det riskerar leda till överutredning, ökade kostnader och osäkerhet i processen.

Enligt vår bedömning krävs en utveckling av planeringssystemet för när och på vilken nivå olika frågor ska utredas och avgöras för att verklig effektivisering ska uppnås. Det bör övervägas om vissa bedömningar, när de utförts av sakkunniga med relevant kompetens, i högre grad ska kunna anses utgöra tillräckligt underlag utan återkommande krav på formella utredningskompletteringar, såvida inte konkreta brister eller risker kan påvisas.

Vi vill även lyfta det strukturella problemet att statliga myndigheters vägledningar och riktlinjer i stor utsträckning utgår från enskilda sakområden, där respektive intresse optimeras isolerat. Detta kan leda till mycket långtgående krav på utredningar och skyddsåtgärder inom enskilda sakområden, utan att dessa krav tydligt sätts i relation till en samlad avvägning av markens lämpliga användning. Kommunens uppdrag enligt plan- och bygglagen är att göra just en sådan helhetsbedömning, där olika allmänna intressen vägs mot varandra utifrån ett samhällsekonomiskt och långsiktigt hållbart perspektiv. När statliga riktlinjer inte i tillräcklig grad medger sådana avvägningar finns en tydlig och stor risk för suboptimering, där exempelvis mycket höga säkerhetsnivåer inom ett enskilt sakområde leder till mindre effektiv markanvändning eller att ny mark tas i anspråk i stället för att utveckla redan ianspråktagen mark. Vi bedömer därför att det, utöver behovet av tydligare vägledning om utredningskrav, även finns behov av ett tydligare stöd för kommunerna att göra proportionerliga avvägningar mellan olika allmänna intressen.

En förutsättning för att kunna göra välbalanserade avväganden om markanvändning och stadsutveckling så behövs alltså handlingsutrymme för kommunen. När lagstiftningen och kraven från respektive myndighet blir allt för specifika så kan det tyckas nästintill omöjligt att göra en helhetsbedömning för en hållbar stadsutveckling. Den slutgiltiga avvägning utifrån den specifika platskunskap vi har i kommunen och inom det specifika projektet ska inte hindras av skarpa sektorsvisa förhållningsregler.

### **Enklare process för planeringsbesked**

Bra tydliggörande och förenklande. Vi använder dock inte planeringsbesked och väntas inte göra det i någon större utsträckning även sett till dessa förbättringar. Vi har löpande avstämningar med länsstyrelsen där vi anmäler frågor och har dialog, vilket fungerar bra. Bygg- och miljönämnden väntar sig alltså inte någon förändring i arbetssätt och process till följd av förslaget.

### **Samrådsprocessen vid planläggning i detaljplan förtydligas**

Bra tydliggörande, och förslaget följer vårt arbetssätt i dagsläget.

### **Samrådskretsen vid planläggning i detaljplan begränsas**

Vi ser ytterst små vinster med detta förslag på förändring. Knappast någon arbetsbelastning att tala om när det gäller att skicka samrådsutskick till hyresgäster. Detta förslag innebär ingen effektivisering som vi ser det. En eventuell positiv effekt skulle vara att det är en enkel sak att ta med hyresgästföreningen oavsett lagkrav, vilket kan ha en minskad risk att begå något formellt fel.

Däremot kan det påverka vilka som har möjlighet att påverka den byggda miljön och förutsättningarna exempelvis kring sin bostad, genom att inte få direkt samrådsinformation och anses vara berörda av planprocessen. Detta till skillnad från grannen som äger sin bostad.

Bygg- och miljönämnden i Örebro anser att samrådskretsen är tydligt definierad i dagsläget, och bedömning vilka som är berörda bör ske utifrån gällande lagstiftning på punkten.

### **Bestämmelser om plankostnadsavtal införs**

Vi anser att det är rimligt att ha riktlinjer kring plankostnadsavtal liknande exploateringsavtal, vilket stärker förutsägbarheten mot sökande och exploatörer.

### **Övrig synpunkt**

Vi saknar en analys av statliga planeringsaktörers, särskilt Trafikverkets, roll i den kommunala planprocessen i utredningen. För en effektiv och förutsebar planprocess är det avgörande att även dessa aktörers medverkan och ansvar tydliggörs. Då kommunal planering ibland är beroende av en statlig infrastrukturplanering tenderar ledtiderna bli förlängda i mycket stor omfattning. Detta då den statliga planeringsprocessen samt myndighetens prioritering och struktur inte alls fungerar samordnat med kommunernas planering enligt Plan- och bygglagen.