

Till Klimat- och näringslivsdepartementet

Ert dnr: KN2026/00379

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

Sammanfattning

Utredningens övergripande utgångspunkt är att förslagen ska bidra till en effektivare, mer konkurrenskraftig och samtidigt rättssäker process i ärenden enligt miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen.

Stockholms stad instämmer i att effektivitet och konkurrenskraft är viktiga faktorer. Samtidigt betonar villkoren för myndighetsutövning, utifrån förvaltningslagens formuleringar, effektivitet och rättssäkerhet. Staden bedömer att även rättssäkerhetsaspekten är viktig för konkurrenskraft, och i förlängningen även för den upplevda effektiviteten i myndighetsutövningen, genom att bidra till bland annat förutsägbarhet.

Staden tillstyrker de flesta av utredningens förslag men avstyrker mot bakgrund av ovanstående en del av dem. Staden befarar att förändringarna där prövningstillstånd blir svårare att få, prövningstillstånd blir fakultativt, samtidigt som prövningskretsen begränsas och avgifter införs på överklaganden, kan få systempåverkande effekter som i förlängningen kan komma att påverka legitimiteten och förtroendet för systemet.

Ställningstaganden

Ny instansordning för kommunala beslut enligt miljöbalken
Stadsledningskontoret tillstyrker förslaget men lämnar några påpekanden.

Det är rimligt att antalet instanser som överprövar kommunala beslut enligt miljöbalken begränsas. Dagens ordning där större ansökningsmål endast överprövas av i praktiken en instans, Mark- och miljööverdomstolen, medan kommunala tillsynsbeslut överprövas av tre instanser, innebär inte en effektiv eller proportionerlig fördelning av de överprövande instansernas resurser.

Noteras kan dock att miljö- och hälsoskyddsnämnden kommer till andra slutsatser än utredningen huruvida förslaget innebär ökade kostnader. Detta handlar om att utredningens statistik inte fångar att det gjorts justeringar i 19 § förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion. Justeringarna innebär att fler enklare ärendetyper, bland annat ärenden om tillsynsavgifter, får avgöras av notarier eller notariemeriterade beredningsjurister. Lönerna för rådmän som beslutade i dessa mål 2024 och tidigare ligger betydligt högre än för notarier och notariemeriterade beredningsjurister.

Det är inte säkert att handläggningstiden kortas på det sätt som beskrivs. Totalt sett borde den göra det för sådana ärenden som går i alla instanser i och med att en instans tas bort men detta är få ärenden som vandrar i samtliga. Samtidigt följer handläggningen i domstol ärendelagen, som innehåller något mer formaliserade regler kring handläggningen än på förvaltningsmyndighet. Vilket kan innebära att handläggningstiden för alla de överklagade ärenden som idag endast överklagas en gång i länsstyrelsen inte kommer att minska, utan snarare att öka.

Kontoret instämmer i utredningens farhåga om förlorad kompetens regionalt vid ett genomförande av förslaget. Exempelvis är länsstyrelserna centrala för arbetet med vattenskyddsområden och när de plockas bort ur instansordningen riskerar vattenskyddet att försvagas. Samtidigt kan det förväntas att bedömningen i överklagade ärenden blir mer enhetlig över landet om besluten prövas direkt av mark- och miljödomstol.

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

Stadsledningskontoret tillstyrker förslaget 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

Stadsledningskontoret tillstyrker förslaget.

Mark- och miljööverdomstolens roll ändras till ren prejudikatinstans

Stadsledningskontoret avstyrker förslaget. Resultatet av förslaget blir att en större andel ärenden kommer att avgöras i en process som bara omfattar en instans. Det ökar enligt kontoret risken för materiellt felaktiga beslut. Mot bakgrund av att PBL-ärenden ofta, till följd av lagstiftningens syfte och innehåll, rymmer en stor

mängd formella och materiella parametrar och avvägningar, bedömer kontoret att det även föreligger en risk att beslutens legitimitet försvagas. Eftersom många beslut ingår som delar i större övergripande processer kan det i sin tur få följdverkningar även i efterkommande led.

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

Stadsledningskontoret tillstyrker förslaget.

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

Stadsledningskontoret avstyrker förslaget. Kontoret tolkar det som att förslaget bara avser fastighetsbildningsärenden, eftersom Mark- och miljööverdomstolen föreslås blir enda prejudikatinstans inom övriga ärenden. Kontoret ifrågasätter att det går att identifiera vad som är ett gynnande beslut, eftersom plan- och bygglagsärenden ofta rymmer flera motstridiga enskilda intressen, och inte består av ett enskilt intresse som står mot ett allmänt intresse (företrätt av myndigheten). Det som kan vara ett gynnande beslut för en part kan vara det motsatta för en annan part.

Avgift för överklagande

Stadsledningskontoret avstyrker förslaget. I och med de förändringar som föreslås avseende samråds-kretsen, med tillhörande kommunikationsskyldighet och tydliggörande av sakägarbegreppet anser kontoret att behovet tillgodoses.

För det fall avgiften ändå införs är det viktigt ur ett rättssäkerhetsperspektiv att dessa hålls så låga så att den inte blir avskräckande. Formuleringen i förslaget som innebär att avgiften ska gälla anmälningar enligt miljöbalken riskerar att ge upphov till tolkningssvårigheter. Övergången mellan att en tillsynsmyndighet tar emot en anmälan och gör en initial lokaliseringsprövning till att tillsynsmyndigheten bedriver tillsyn över samma verksamhet sker ofta successivt. Tillsynsmyndigheten kan teoretiskt tillåta att en anmälningspliktig verksamhet kommer igång genom att låta sexveckorsfristen passera utan att agera för att sedan pröva frågor om behövliga försiktighetsmått i den löpande tillsynen. Det finns ofta ingen skarp gräns mellan ett anmälningsärende respektive fortsatt tillsyn över verksamheten, vilket också är själva syftet med möjligheten att anmäla en verksamhet istället för att tillståndspröva den. Det behövs alltså förtydliganden kring vilka beslut som ska betraktas som beslut i anmälningsärendet i det sammanhanget. I större prövningar kan antalet överklaganden i sig innebära en tung börda i handläggningen. Här borde i sådana fall den föreslagna

avgiften utformas så att det gagnar enskilda som samordnar sig, till exempel genom att anlita gemensamt ombud.

Tidsfrist för meddelande av dom i mark- och miljödomstol efter huvudförhandling.

Stadsledningskontoret avstyrker förslaget om att införa en tidsfrist för meddelande av dom i mark- och miljödomstol efter huvudförhandling eller sammanträde där undantag endast får göras vid synnerliga skäl.

Tidsfristen riskerar att förhindra en ändamålsenlig handläggning ifall frågor som behöver utredas skriftligen uppstår under huvudförhandling eller sammanträde. Tidsfristen i sig kan tvinga domstolen att pressa parterna till förhastade svar under förhandlingen eller föranleda behov av att återuppta en huvudförhandling efter att frågorna utretts under en viss tid, till en onödig kostnad och tidsutdräkt för alla parter. Att mindre frågor som behöver utredas vidare i ett senare skede uppstår under en huvudförhandling hör till vanligheter, såväl i större processer som vid sammanträden i överklagade ärenden, varför det sannolikt inte kan anses föreligga synnerliga skäl att förlänga tidsfristen i dessa situationer.

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

Stadsledningskontoret tillstyrker förslaget. EU- och konventionsrätten anger, som utredningen konstaterar, ramarna i denna fråga.

Utredningen bör överväga en utökad möjlighet kunna överklaga återförvisningsbeslut som inte avgörs i sak i miljöärenden

Stadsledningskontoret ställer sig bakom miljö- och hälsoskyddsnämndens förslag att utredningen bör överväga att utöka möjligheten att i större utsträckning få överklaga återförvisningsbeslut som inte avgörs i sak i miljöärenden. Detta för att frågor om tillräcklig utredning föreligger i ett ärende också behöver vara föremål för utveckling genom praxis.

Detaljplaneprocessen förenklas och förtydligas

Nedan lämnar stadsledningskontoret samlade synpunkter på de förslag som handlar om detaljplaneprocessen.

Stadsledningskontorets synpunkter överensstämmer med de som lämnats av stadsbyggnadsnämnden.

Stadsledningskontoret har inga invändningar mot utgångspunkten att förslagen i detaljplaneprocessen ska leda fram till en effektivare

och mer förutsebar detaljplaneprocess samtidigt som internationella krav på information och deltagande i processen ska upprätthållas.

Stadsledningskontoret tillstyrker vidare utredningens förslag att förenkla processen för planeringsbesked genom att samrådet med tillhörande processteg slopas.

Det är också positivt att samrådsprocessen vid planläggning i detaljplan förtydligas så att det framgår vad som krävs för att lagens krav på detta område blir tillgodosedda. Gällande föreslagen formulering i 5 kapitlet 25a § plan- och bygglagen:

Inför antagandet av en detaljplan som medför en betydande miljöpåverkan ska kommunen se till att planbeskrivningen innehåller en redovisning enligt 6 kap. 16 § miljöbalken, påpekar dock exploateringsnämnden att den betydande miljöpåverkan som ska följas upp enligt 6 kapitlet 11 och 16 §§ miljöbalken avser genomförandet av planen. I antagandeskedet är bedömningen om betydande miljöpåverkan således fortfarande bara en bedömning. Kontoret föreslår därför att föreslagen författningsändring omformuleras till "Inför antagandet av en detaljplan som *antas* medföra en betydande miljöpåverkan (...)".

Kontoret tillstyrker förslaget att samrådskretsen vid planläggning i detaljplan begränsas. Detta kommer att minska kommunens utredningsbörda avseende vilka som är berörda av ett planförslag.

Kontoret tillstyrker även förslaget att bestämmelser om plankostnadsavtal införs.

Utredningen landar i att bestämmelserna om krav på utredning vid planläggning inte bör ändras men anser att Boverket bör ges i uppdrag att ta fram en ny samlad vägledning om detaljplaneprocessen och vilka utredningar som bör krävas beroende på ändamålet med planen och platsens förutsättningar.

Stadsledningskontoret avstyrker förslaget om samlad nationell vägledning. Utredningskraven på kommunen styrs till stor del av länsstyrelsernas tillsynsrådgivning, EU-rätt samt rättspraxis. Förutsättningarna ser mycket olika ut i olika delar av landet och inom kommunerna. Kontoret ifrågasätter om det mot bakgrund av detta ens är möjligt att ta fram en samlad nationell vägledning.

Utredningen föreslår även att Boverket och Lantmäteriet bör ges i uppdrag att utreda förutsättningarna för ett digitalt stöd för kommunerna i detaljplaneprocessen.

Stadsledningskontoret tillstyrker förslaget med vissa förbehåll i enlighet med vad som framförts av stadsbyggnadsnämnden.

Uppdraget att tillskapa ett stödsystem för att tillgängliggöra dokument och kunskapsunderlag för återanvändning är vällovlig, men förutsätter att flera frågor klargörs. Kopplingen till säkerhetsskyddsregleringen behöver klargöras. Det kan även finnas upphovsrättsliga aspekter på vissa dokument som produceras inom ramen för detaljplaneprocessen och även om de förekommit i en transparent plan- och bygglagsprocess, är det inte säkert att de kan disponeras på vilket sätt som helst.

Stockholm som ovan

Karin Wanngård
Kommunstyrelsens ordförande