

Klimat- och näringslivsdepartementet

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

Klimat- och näringslivsdepartementet remiss KN2026/00379

Umeå tingsrätt, mark- och miljödomstolen, har gått igenom förslagen i det remitterade betänkandet utifrån de intressen domstolen har att beakta.

Tingsrätten delar utredningens bedömning att det finns möjligheter att få en kortare process i mark- och miljöärenden genom att slopa länsstyrelsen som överprövningsinstans och tillstyrker därför utredningens förslag i den delen. Domstolen anser däremot att förslagen om att ändra Mark- och miljööverdomstolen och Högsta domstolens roller har för stora nackdelar och avstyrker i stora delar dessa förslag. Tingsrätten har vissa synpunkter på förslagen om överklagandeavgifter, överlämnande av mål som rör försvaret till regeringen, detaljplaneprocessen och en bestämmelse om när dom ska meddelas.

Tingsrätten redogör i det följande för domstolens närmare synpunkter på de olika förslagen.

En förändrad instansordning

Umeå tingsrätt konstaterar inledningsvis att utredningen har berört frågan om vilken domstol som ska överpröva myndigheters beslut i mark- och miljöärenden. I likhet med utredningen bedömer domstolen att det behövs sådan juridisk och teknisk kunskap som finns vid mark- och miljödomstolarna för att avgöra ärendena, varför dessa domstolar är lämpliga att handlägga målen. Det finns, som utredningen påpekar, snarare anledning att överväga om fler måltyper bör handläggas av mark- och

miljödomstolarna (se även prop. 2025/26:242 där en sådan förändring föreslås avseende mål enligt skogsvårdslagen [1979:429]).

Länsstyrelsernas överprövning

Tingsrätten tillstyrker utredningens förslag att ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen som inleds i kommun ska överklagas direkt till mark- och miljödomstolarna.

Domstolen konstaterar i likhet med utredningen att instanskedjan är ovanligt lång för dessa måltyper eftersom länsstyrelsen överprövar de kommunala besluten. Domstolen delar uppfattningen att det finns förutsättningar att minska de totala handläggningstiderna om förslaget genomförs och förslaget innebär också en ökad enhetlighet i det svenska systemet för överprövningen av myndighetsbeslut i allmänhet. Förslaget innebär ett antal nackdelar, som utredningen har tagit upp, men domstolen anser inte att dessa överväger.

Tingsrätten vill framhålla att det är viktigt med ett välplanerat genomförande för att tidsvinsterna i den totala handläggningstiden ska realiseras. Kvaliteten i de kommunala nämndernas handläggning och överlämnande av överklaganden varierar stort. Länsstyrelserna gör idag ett omfattande arbete med den praktiska hanteringen vid överlämnande som i stället kommer att falla på domstolarna. Det behövs därför tydliga nationella riktlinjer och information till kommunerna om hur överlämnande av överklaganden närmare ska gå till. Det vore lämpligt att ge Domstolsverket ett uppdrag att se över den frågan.

Den s.k. ventilen till Högsta domstolen i PBL-mål

Tingsrätten avstyrker att den s.k. ventilen avskaffas i mål enligt plan- och bygglagen. Det rättsområdet har, i likhet med mål enligt fastighetsbildningslagen, många frågor av mer juridisk än teknisk karaktär där Högsta domstolens särskilda kompetens som prejudikatinstans är värdefull för rättsutvecklingen.

Tingsrätten har i yttrande över utredningens första betänkande tvärtom framhållit behovet av att införa en ventil även avseende mål enligt miljöbalken som överklagats till mark- och miljödomstolen. Tingsrätten gör fortfarande samma bedömning och vill särskilt framhålla att det skulle kunna ge enhetligare regler för överprövning av mark- och miljöärenden.

Eftersom Mark- och miljööverdomstolen i begränsad omfattning använder den s.k. ventilen skulle inte heller ett avskaffande av denna innebära några förkortade handläggningstider av betydelse.

Förändrade dispensgrunder i Mark- och miljööverdomstolen

Tingsrätten avstyrker förslaget om förändrade dispensgrunder i Mark- och miljööverdomstolen för ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen som överklagats till mark- och miljödomstolen.

Förslaget innebär att ärendena i praktiken endast skulle få en materiell prövning vid en myndighet och sedan i en domstolsinstans. Ärendena skulle endast undantagsvis prövas av Mark- och miljööverdomstolen.

Mark- och miljödomstolarna avgör visserligen mål med hög kvalitet i handläggningen och har en ändamålsenlig sammansättning för de aktuella måltyperna. Det är också så att i en del fall när överinstansen ändrar domar rör det sig endast om en annan bedömning och underinstansens bedömning kan inte sägas ha varit fel. Det går emellertid inte att komma ifrån att kvaliteten blir högre när ytterligare en domstolsinstans granskar målen och Mark- och miljööverdomstolen har också i normalfallet en än mer kvalificerad sammansättning än mark- och miljödomstolen. Förändringen av dispensgrunderna skulle därmed innebära att fler rättsliga frågor får sin slutliga prövning i en materiellt felaktig dom än vad som är fallet idag.

Målen kan röra frågor som har mycket stor påverkan på många människor, miljön och samhället. Det gäller inte minst om förslaget i utredningens första betänkande, om att ansökningsmålen vid mark- och miljödomstolarna ska överflyttas till Miljöprövningsmyndigheten, genomförs. Dessa mål skulle då omfattas av den nya instansordningen. Även andra mål som idag överklagas till mark- och miljödomstolarna kan ha mycket stor påverkan, t.ex. tillstånd till vindkraftsparker eller planläggning av ett område. Det finns alltså ett starkt intresse av materiellt riktiga domar på området, som utredningen också påpekat (se t.ex. sid. 301 f. i betänkandet).

Vid överprövning av myndighetsbeslut i Sverige är också den vanliga instansordningen att materiell prövning sker i två domstolsinstanser, även om prövningen i den andra domstolsinstansen kan stanna vid att prövningstillstånd inte meddelas efter en bedömning att underinstansen avgörande är materiellt riktigt. Därutöver kan de högsta domstolarna ta upp mål. Den föreslagna ordningen har bara ett exempel på liknande instansordning och det är migrationsärendena, som är särpräglade. Utifrån mark- och miljöärendenas betydelse och komplexitet framstår det som

motiverat med den rättssäkerhetsgaranti som den vanliga instansordningen innebär för att motverka risken för materiellt felaktiga domar.

Förslaget är inte heller avsett att gälla för alla mål, eller ens alla överklagade mål, i mark- och miljödomstolarna. Förslaget innebär alltså en särlösning inom detta domstolsslag. Särlosningar i en sådan avgörande fråga som denna medför en ökad komplexitet i organisationen och processen i såväl mark- och miljödomstolarna som i Mark- och miljööverdomstolen.

Förslaget är alltså förenat med risk för materiellt felaktiga domar i mål av stor betydelse och innebär en särlösning som försvårar verksamheten vid domstolarna.

Tingsrätten ifrågasätter å andra sidan inte utredningens slutsats att förslaget skulle medföra kortare totala handläggningstider för de aktuella målen. Samtidigt bör det framhållas att det i någon mån skulle motverkas av att handläggningstiden vid mark- och miljödomstolarna kan förväntas bli något längre till följd av förändringen. Detta eftersom mark- och miljödomstolarna skulle behöva vara än mer noggranna för att avgörandena så långt möjligt ska bli materiellt riktiga.

Sammantaget anser tingsrätten inte att utredningen visar att förslaget är förenat med sådana fördelar att det överväger nackdelarna.

Förändrade sammansättningsregler i Mark- och miljööverdomstolen

Även om tingsrätten anser att det är av värde att Högsta domstolen kvarstår som prejudikatinstans i mark- och miljöärenden kommer Mark- och miljööverdomstolen fortsatt att ha ett stort delat ansvar för prejudikatbildningen. Det är viktigt att den domstolen har ändamålsenliga sammansättningsregler och tingsrätten tillstyrker förslagen om ändrade sammansättningsregler i Mark- och miljööverdomstolen.

Fullföljdsförbud vid avvisade överklaganden

Tingsrätten tillstyrker förslaget om att mark- och miljödomstolens avgörande inte ska få överklagas i mål som avser avvisning av överklagande som kommit in för sent och som har överklagats till mark- och miljödomstol.

Försvarsmålen

Tingsrätten välkomnar att reglerna om *när* och *hur* mål som rör försvaret ska överlämnas till regeringen görs enhetliga mellan miljöbalken och plan-

och bygglagen. Tingsrätten anser också att utredningen i stora delar har fog för sina utgångspunkter.

Tingsrätten delar däremot inte utredningens uppfattning att mark- och miljödomstolen alltid bör pröva alla övriga frågor förutom försvarsfrågan innan målet överlämnas till regeringen. Om Försvarsmakten motsätter sig att t.ex. ett miljötillstånd meddelas så är det stor sannolikhet för att det finns hinder att meddela tillstånd på grund av försvarsfrågan. Detta eftersom försvarsintressena har en särställning jämfört med andra intresse (se 3 kap. 10 § första stycket andra meningen miljöbalken). Att under sådana förhållanden under lång tid i detalj utreda och pröva en mängd andra komplicerade och omfattande frågor är processekonomiskt omotiverat och ett ödslande av resurser. Det bör därför finnas en möjlighet för mark- och miljödomstolarna att överlämna mål utan att utreda och pröva alla dessa frågor, när det är motiverat utifrån förutsättningarna i det enskilda målet.

Tingsrätten anser därmed att de föreslagna lagtexterna bör omarbetas utifrån utgångspunkten att domstolen bör avgöra målet när det är möjligt, men utan att det är obligatoriskt. Det skulle ge möjlighet att anpassa utredningen utifrån förutsättningarna i varje enskilt mål, vilket är processekonomiskt gynnsamt för parter, myndigheter och andra berörda.

Avgift för överklagande

Tingsrätten delar bedömningen att förslaget om införande av överklagandeavgifter kan innebära vissa effektivitetsvinster, men det behöver vägas mot risken att personer som har en välgrundad talan avstår att överklaga på grund av överklagandeavgiften. Tingsrätten anser att det finns utrymme för olika bedömningar i den delen utifrån politiska prioriteringar. Tingsrätten har dock följande synpunkter på förslagets utformning.

Förslaget innebär att det behöver vidtas administrativa åtgärder med åtföljande tids- och resursåtgång, vilket kommer att minska de av utredningen förväntade fördelarna med införandet. Det behöver t.ex. skickas kompletteringsföreläggande när betalning inte skett, betalning ska kontrolleras, ekonomiskt underlag ska utredas och kontrolleras när undantag från avgiften aktualiseras och beslut rörande återbetalning behöver fattas. Det är därvid av särskild vikt att det klargörs om avsikten är att det ska krävas delgivning av ett föreläggande om att betala överklagandeavgift innan avvisning kan ske. Det skulle nämligen innebära en stor administrativ börda och tydligt minska effekten av förslaget. Om lagstiftaren inte gör andra uttalanden ligger det i linje med befintlig praxis

att delgivning måste ske innan avvisning kan ske eftersom klaganden inte kan återkomma med ett nytt överklagande.

Vidare framstår risken för att parter som har en välgrundad talan avstår att överklaga på grund av överklagandeavgiften som särskilt uttalad för personer med mindre goda ekonomiska förutsättningar. Detta eftersom undantaget för dessa personer är begränsat till personer med ett ekonomiskt underlag upp till 260 000 kr (jfr förslagen i betänkandet *Rättssäkerhetens pris*, SOU 2025:111, där det föreslagits att rättshjälp bör beviljas för personer med ett högre ekonomiskt underlag).

Om avgifter ska införas bör de enligt tingsrättens mening införas så brett som möjligt avseende de mål som överklagas till mark- och miljödomstolen för att få en enhetlighet i handläggningen av mark- och miljöärenden och så stor effekt som möjligt av förslaget. Endast när det finns särskild anledning till det bör mål undantas, framförallt gäller det mål om sanktionsavgifter som har en straffrättslig karaktär.

Vad gäller återbetalning av avgiften vid framgång med överklagandet bör även ett delvis bifall leda till full återbetalning av avgiften. Klaganden har även i dessa fall haft anledning att söka ändring av beslutet. Det bör dock finnas ett undantag från återbetalning när endast en mindre ändring skett, t.ex. när ett datum för fullgörande i det överklagade beslutet flyttas fram till följd av ett överklagande men överklagandet i övrigt avslås.

Slutligen saknar tingsrätten uttryckliga regler om hur och när beslut om återbetalning ska fattas vid helt eller delvis bifall till överklagandet. Sådana regler finns t.ex. i fråga om prövningsavgift vid mark- och miljödomstolarna (se 9 kap. 3 § andra stycket förordningen [1998:940] om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken). Det skulle lämpligen kunna regleras att prövningen ska ske i samband med avgörande av målet.

Tidsfrister i handläggningen

Tingsrätten har i huvudsak ingen erinran mot den föreslagna regeln om när dom ska meddelas.

När det gäller tidsfristen om att meddela dom inom två månader efter huvudförhandling eller sammanträde vill tingsrätten dock framhålla följande. Dels att ett sammanträde endast är ett komplement till den skriftliga handläggningen i ett mål som handläggs enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden, dels att sammanträden vid sådan handläggning även kan användas som ett förberedande sammanträde. Även om ett mål ofta kan vara klart för avgörande efter ett sammanträde så finns det alltså tillfällen

när ett mål inte är det. Tingsrätten anser därför att det vore lämpligare att det föreskrivs att undantag från tidsfristen kan göras när det finns särskilda skäl, i stället för synnerliga skäl som det föreslås i betänkandet.

Detaljplaneprocessen

Tingsrätten har endast några mindre synpunkter avseende förslagen rörande detaljplaneprocessen och det rör utformningen av viss lagtext.

I förslaget till 12 kap. 12 § plan- och bygglagen bör ”ett” före plankostnadsavtal i båda stycken tas bort för att avsikten med regeln ska bättre avspeglas i lagtexten.

Förslaget till 12 kap. 13 § plan- och bygglagen bör omarbetas och utformas som ett undantag för när planavgift ska betalas. Undantaget bör ges innebörden att planavgift inte ska utgå eller jämkas när bygglov meddelas för fastigheter som omfattats av ett plankostnadsavtal. En sådan förändring av förslaget skulle stämma bättre överens med utredningens avsikter och med uppfattningen att planavgifter snarare ska relateras till de genomsnittliga kostnaderna än de specifika kostnaderna för en viss detaljplan (jfr utformningen av 12 kap. 10 § första stycket plan- och bygglagen samt NJA 2022 s. 763).

Förslaget till 5 kap. 11 b § första stycket plan- och bygglagen bör omformuleras så att det tydligare framgår att samråd ska ske efter att kommunen tagit ställning till frågan om planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Med den av utredningen föreslagna utformningen kan viss osäkerhet råda om samråd endast ska ske i de fall det har bedömts att planen innebär betydande miljöpåverkan.

Övergångsbestämmelser

I betänkandet anges att huvudregeln är att äldre bestämmelser fortsätter att gälla för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet och utredningen har föreslagit att detta bör gälla för de aktuella ändringarna.

Enligt tingsrättens mening är den utgångspunkten riktig avseende ändringar i materiella regler men för processuella regler är det tvärtom så att huvudregeln är att de börjar gälla direkt. Detta även om domstolen noterar att för förändringar i fråga om prövningstillstånd har ofta äldre regler fortsatt gälla för äldre mål (se t.ex. prop. 2004/05:131, s. 219). Det blir dock komplicerat att upprätthålla flera parallella processuella system för de aktuella ändringarna. Det gäller inte minst mål om miljöstillstånd där avgörandet av en fråga om villkor skjutits upp. Sådana mål kan pågå i många

år eller decennier. Enligt tingsrättens mening bör det för var och en av de olika processuella förändringar som avses genomföras närmare övervägas om de inte kan börja gälla direkt.

Konsekvenser för mark- och miljödomstolarna

Tingsrätten har noterat enskildheter i statistiken som inte stämmer och anser i delar att ett annat utfall är rimligare. Därvid anser tingsrätten inte minst att utredningen underskattat kostnaden för att hantera överklaganden av de mål som idag handläggs vid mark- och miljödomstolen som första instans. Målen skulle framför allt ha en mycket högre styckkostnad än de mål som idag överklagas till domstolen eftersom de är betydligt mer omfattande och komplicerade.

Utredningen har dock ett stort spann för bedömningen av kostnadsökningen för mark- och miljödomstolarna. Tingsrätten anser sammantaget inte att det är orimligt att utgå från att de långsiktiga konsekvenserna för mark- och miljödomstolarna kan hamna i den översta delen av det spannet.

Det måste dock framhållas att de bedömda konsekvenserna endast är osäkra uppskattningar. Det behöver beaktas vid resurstilldelning så att resurstilldelningen inte riskerar att bli otillräcklig med följderna att handläggningstiderna ökar vid ett genomförande.

Tingsrätten vill också framhålla att utredningens nu aktuella och tidigare förslag skulle innebära en betydande omställning av verksamheten. Mark- och miljödomstolen skulle då gå från att hantera många mål enligt miljöbalken i första instans till att än mer vara en överprövande instans, dessutom med större tonvikt på plan- och byggmål. Det behöver bland annat ske omdisponeringar av hur många personer som är anställda i olika roller för att åstadkomma en effektiv handläggning. Det är något som inte kan ske på en gång, särskilt eftersom domstolen har många fullmaktsanställda. Det kommer alltså initialt att behövas mer resurser för att genomföra omställningen, om den ska få så liten påverkan på handläggningen av målen som möjligt.

Katarina Brodin

Detta yttrande har beslutats av tf. lagmannen Katarina Brodin i samråd med chefsrådmannen Anne Lillieroth, stf. chefsrådmannen Fredrik Henriksson (föredragande), rådmannen Jonas Öhlund, tekniska råden Britt-Inger Rönnbäck och Daniel Janonius Löwgren samt föredragande juristen Sofie Öberg.