

MottagareKlimat- och näringslivsdepartementet
Regeringskansliet**Remiss. En kortare instanskedja för mark- och miljöärenden****Yttrande****Övergripande inställning till förslagen**

Miljö- och byggnämnden är i övergripande positivt inställd till ambitionen att korta ledtiderna i processerna och den tid det tar innan ett överklagat ärende vinner laga kraft. Nämnden är särskilt positiv till förslagen om att begränsa instanskedjan vid vissa överprövningar av kommunala beslut enligt plan- och bygglagen och miljöbalken. Nämnden vill dock framhålla vissa risker som skulle kunna göra att förslagen inte uppnår det övergripande syftet att effektivisera och korta ned överprövningsprocessen. Vidare påtalar nämnden vissa lokala förutsättningar på Gotland som kan ha påverkan på den övergripande ambitionen att förenkla och förkorta överprövningsprocesserna. Dessa risker bör beaktas i det fortsatta utredningsarbetet.

En minskad instanskedja kan tvinga MMD att prioritera rättssäkerhet över effektivitet

En möjlig följd av de samlade förslagen skulle enligt förvaltningen kunna bli att mark- och miljödomstolarna nödgas välja kvalitet och rättssäkerhet över skyndsam handläggning. Om länsstyrelsen tas bort som överprövande instans samtidigt som antalet dispensgrunder för prövningstillstånd till mark- och miljööverdomstolen minskas och ventilen att lämna ärenden till Högsta domstolen tas bort resulterar det i att mark- och miljödomstolen blir sista, och i många fall den enda, överprövande instansen. Miljö- och byggnämnden ställer sig därför frågande till att en tillräcklig analys av de sammanvägda konsekvenserna av förslaget genomförts.

Frånvaro av lokalkännedom kan tynga ned domstolsprövningarna

Att ta bort länsstyrelsen som en instans för överprövning resulterar i att den så viktiga lokalkännedomen riskerar att försvinna. Miljö- och byggnämnden vill därför framhålla att för Gotlands del, med den mängd riksintressen som finns, är det mycket viktigt med lokalkännedom för effektiva och välgrundade beslut. Plan- och byggsystemet bygger på att länsstyrelsen i egenskap av samordnande myndighet för bland annat riksintressesystemet och miljökvalitetsnormer

bevakar frågorna i kommunala detaljplaneprocesser. I överprövningar av bygglov och förhandsbesked väger länsstyrelsens syn på riksintressefrågorna särskilt tungt. I en glesbebyggdskommun som Gotland är det sällan aktuellt att kräva planläggning av enskilda mindre byggprojekt, och därmed sker ingen statlig bevakning av bygglovsgivning utom detaljplan annat än på en övergripande nivå genom granskningsyttrande till översiktsplan och vid enstaka (och statistiskt ovanliga) överklaganden. I dagsläget är två procent av Gotlands yta detaljplanlagd men samtidigt hyser ön 367 riksintresseanspråk, vilket är överlägset flest bland kommunerna i landet. En stor andel av byggandet sker utom detaljplan. Frågan uppstår hur mark- och miljödomstolsväsendet ska kunna inhämta sektorsmyndigheterna genom länsstyrelsens syn på enskilda exploateringsprojekt inom gängse målhantering, utan att tynga omloppstiderna ytterligare. I dagsläget får domstolen detta ”gratis” genom länsstyrelsernas prövningar.

För de beslut som överprövas enligt miljöbalken och plan- och bygglagen är Gotlands länsstyrelses roll betydelsefull. Kvaliteten på besluten är ofta hög och när dessa mål och ärenden överprövas av mark- och miljödomstolen används ofta delar av länsstyrelsens underlag i mark- och miljödomstolens beslutsunderlag och motivering. Den utredning som länsstyrelsen bidrar med i överprövade ärenden kommer nu behöva genomföras av mark- och miljödomstolarna, som dessutom kommer hantera ett större antal ärenden när de blir första överprövande instans. Även om man utökar antalet tjänster på mark- och miljödomstolarna eller på en ny förvaltningsmyndighet så kommer det att ta år att bygga upp den djupa och breda kompetens som behövs för att både bibehålla hög kvalitet och korta tidsspannet. Om länsstyrelsernas roll som första instans som överprövande myndighet försvinner kommer det troligtvis även kräva mer omfattande och detaljerat arbete från kommunen som tillsynsmyndighet enligt miljöbalken både gällande, beslut och remissvar.

Särskilt om trängseleffekter, bristen på kausal analys och risk för en total förlängning av nuvarande ledtider

Miljö- och byggnämnden ställer sig frågande till om de sammantagna förändringarnas påverkan på domstolarnas ledtider verkligen analyserats på ett realistiskt sätt. När fler ärenden kommer hanteras i mark- och miljödomstol där större utredningar kommer krävas av domstolen som första instans och där lokalkännedomen saknas menar miljö- och byggnämnden att förslaget riskerar att leda till en ökad tidsåtgång för domstolarna som helt åter upp den vinst som utredningen förväntar sig. Utredningen har tagit fasta på att antalet ärenden som kräver bygglov kommer minska i och med den lagändring som trädde i kraft i december 2025, vilket miljö- och byggnämnden ställer sig frågande till, då lagändringen på sikt riskerar att medföra att antalet tillsynsärenden i stället kan komma att öka, vilket är en ärendetyp där, enligt utredningens statistik, större andel ärenden överprövas i fler instanser och där handläggningen i domstol generellt tar längre tid. Därtill hör att de nya reglerna om bygglovbefrielse i praktiken kan få konsekvensen att fler saker än tidigare

blir lovpliktiga på en plats som Gotland med hög andel särskilt värdefulla bebyggelseområden och byggnadsverk.

Miljö- och byggnämnden anser därför att konsekvenserna och tidsvinsterna av ett genomförande av utredningens förslag i kombination med den tidigare ikraftträdde propositionen bör analyseras närmre.

Miljö- och byggnämnden vill även framhålla att utredarna inte heller bör underskatta att effektiviteten och de nuvarande ledtiderna för mark- och miljödomstolsväsendets överprövningar i mycket stor utsträckning beror på länsstyrelsernas funktion som ett första ”säll”. Genom länsstyrelsens prövning är målen nedtrattade till ett fåtal renodlade rättsfrågor som underlättar prövningen i mark- och miljödomstolen väsentligt. Utredningen har redan konstaterat att många administrativa frågor gällande klagorätt och formalia klaras ut redan vid länsstyrelsen.

Miljö- och byggnämnden vill även påtala att genom bestämmelsen i 28 § lagen (1996:242) om domstolsärenden kan domstolen i en majoritet av överprövningar enligt plan- och bygglagen luta sig mot länsstyrelsens skäl och meddela så kallad ”streckdom” utan att ange egna utvecklade skäl. Samma ordning kommer knappast finnas kvar vid överprövning av kommunala nämndbeslut där juridisk kompetens sällan finns eller hinns med på grund av de snäva tidsfristerna som regleras i plan- och bygglagen, där politisk beredning med långa ledtider ofta ska hinnas med.

De finns en vinst i att mark- och miljödomstolsväsendets målstock inte tyngs ned av de ”tunnaste” överklagandena av okynneskaraktär som i dagsläget ofta stannar vid länsstyrelsen. Sådana mål har inte sällan ett samband med behov av insatser kring formaliafrågor. Miljö- och byggnämnden menar att man rimligen bör överväga trängseffekter, negativa stordriftsfördelar eller liknande förklaringsmodeller för att utvärdera förslaget i det fortsatta utredningsarbetet. När arbetsmängden i ett system ökar kan icke-linjära kö- och trängseffekter uppstå. Utredarens prognos om ”något längre tid” tar heller inte höjd för hur mark- och miljödomstolarnas nuvarande målstock ser ut och hur prövningar kan förändras kvalitativt av de förändringar i instanskedjan. I detta finns ingen tydlig kausal analys som visar att länsstyrelsen är en huvudorsak till långa totala omloppstider.

Särskilt om instansordningen i mål enligt fastighetsbildningslagen

Miljö- och byggnämnden tillstyrker utredningens förslag om att lämna instansordningen för ärenden och mål enligt fastighetsbildningslagen oförändrad. Det bedöms väsentligt att Mark- och miljööverdomstolen fortsatt ska kunna lämna möjlighet till prövning i Högsta domstolen av ärenden eller mål enligt fastighetsbildningslagen. Eftersom huvudregeln att avgöranden av mark- och miljööverdomstolen inte får överklagas så är det endast i undantagsfall som denna möjlighet lämnas, vilket innebär att om syftet med utredningen är att korta tidsåtgång och minska utredningsbörda så är den

eventuella tidsvinsten av en kortad instansordning för ärenden och mål enligt fastighetsbildningslagen försumbar. Men i de fall som det faktiskt behövs en ledning i rättstillämpningen som inte mark- och miljööverdomstolen kan ge så är möjligheten till prövning i Högsta domstolen viktig.

Särskilt om införande av avgift

Miljö- och byggnämnden delar utredningens analys att det i många fall kan upplevas för enkelt att överklaga ärenden och att detta kan leda till onödiga fördröjningar innan ett ärende vinner laga kraft. Miljö- och byggnämnden är positiv till att avgiften är förhållandevis låg, men ställer sig samtidigt frågande till om den förhållandevis låga summan kommer motverka syftet att minska antalet överklaganden. Parts- och sakägarkretsen i plan- och byggmål är i stor utsträckning knutet till fastighetsägande. Samma sak kan i viss mån sägas om miljöbalken. En mindre avgift gör sannolikt mindre skillnad på viljan att överklaga inom den socioekonomiska gruppen. Däremot kan det förväntas bli en tröskel för mindre bemedlade sakägare över tröskelvärdena i rättshjälpslagen vars rättigheter påverkas av ett visst projekt. Enligt miljö- och byggnämnden framstår det som mer ändamålsenligt med avgiftsbelagda överklaganden vid prövotyper där rättssäker tillämpning garanteras genom utomstående och sakkunnig statlig granskning, så som är fallet genom domstol i ansökningsmål eller länsstyrelse genom samrådsförfarandet vid detaljplaner. Bygglovsgivning och kommunala beslut enligt miljöbalken sker helt utan den typen av rättssäkerhetsgarantier. Då är det inte lämpligt att en garanti för rättssäker myndighetsutövning ska vara villkorad av att parten eller sakägaren betalat en prövningsavgift. Miljö- och byggnämnden anser vidare att det är olyckligt att särreglera avgift för offentligrättsliga överprövningar av myndighetsutövning enbart inom mark- och miljörättens område. Behovsanalysen i detta fall framstår som illa underbyggd och baserad på hörsägen om okynnesöverklaganden. Det hade varit mer rimligt att utreda behovet av avgifter inom ramen för en övergripande översyn av hela den svenska offentligrätten.

Vidare ställer sig miljö- och byggnämnden frågande till om den administration som krävs vid återbetalning av hela eller delar av summan samt återbetalning av avgift vid mark- och miljödomstolen vid bifall i mark- och miljööverdomstolen i slutändan riskerar leda till stora administrativa kostnader för domstolarna.

Särskilt om riskerna med att begränsa dispensgrunderna i MÖD

Miljö- och byggnämnden anser att förslaget med att reducera dispensgrunderna för prövningstillstånd i mark- och miljööverdomstolen följer det övergripande syftet med att korta ledtiderna. Miljö- och byggnämnden vill dock påtala att plan- och bygglagen utgörs av myndighetsutövning men är samtidigt en vagt utformad avvägningslagstiftning med teknisk komplexitet med en rättspraxis som historiskt sett spretar betänkligt. Det visas genom den trots allt mycket höga ändringsfrekvensen i respektive nuvarande instans och det faktum att

mark- och miljööverdomstolen i mycket stor utsträckning prövar mål med ändrings- och granskningsdispens. Samtidigt ser miljö- och byggnämnden att det är tänkbart att mark- och miljödomstolarna på grund av ökad målbelastning kan nödgas prioritera mängdhantering och snabb handläggning över rättssäkra domar, varför en direkt konsekvens av förslaget högst sannolikt kommer vara minskad rättssäkerhet.

Om planeringsbesked

Miljö- och byggnämnden delar bilden som utredningen konstaterande både gällande att planeringsbesked är något som sällan nyttjas och även de problem med planeringsbeskedet som konstateras, såsom det omfattande arbete och den detaljeringsgrad som krävs för att länsstyrelsen ska kunna ta ställning i frågan. Av utredningen framgår att vissa kommuners syn på problematiken med planeringsbeskedet även består i att man behöver samråda i samband med begäran om planeringsbesked. Miljö- och byggnämnden anser att förslaget att man väljer att ta bort samrådsdelen av planeringsbeskedet och kungörelsen är i sig inte negativt men torde inte leda till att fler kommuner väljer att nyttja möjligheten att begära ett planeringsbesked. Av utredningen framgår att det år 2021 infördes en möjlighet att den som av kommunen begär ett planbesked även kan inhämta ett yttrande från länsstyrelsen om vilket underlag som sannolikt kommer att behövas i den fortsatta processen. Av utredningen framgår att det konstaterats att även den möjligheten nyttjas relativt sällan. Miljö- och byggnämnden anser att det vore lämpligt att se över anledningen till att den möjligheten inte nyttjas samt om några ändringar kan göra det mer attraktivt att nyttja möjligheten i lagen. Möjligheten att inhämta ett yttrande som en länsstyrelse inte blir bunden av, på det sätt som råder vid ett planeringsbesked vore enligt miljö- och byggnämnden lämpligt att se över.

Särskilt om miljöbedömningar

Syftet med en miljöbedömning är att integrera miljöaspekter i planering och beslutsfattande så att en hållbar utveckling främjas. I många fall kan det därför vara lämpligt att en fråga om betydande miljöpåverkan löper genom en större del av en planprocess. Genom förslaget att reglera att frågan måste avgöras innan samråd kan ett framtvängande av ett alltför tidigt beslut medföra senare problem i planprocessen. Miljö- och byggnämnden förstår utredningens synpunkter kring att det av kungörelsen ska framgå om planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, men kan inte se att det är lämpligt att för den skull tvinga fram ett sådant beslut innan samråd. Om syftet med miljöbedömningar är att integrera miljöaspekter i planering och beslutsfattande anser miljö- och byggnämnden att det syftet riskerar att motverkas genom att tvinga fram ett alltför tidigt beslut, enbart för att kunna få med frågan i en kungörelse. Vidare skulle föreslagen reglering riskera att leda till att utredningar tvingas fram i ett tidigt skede, med risk för att dessa får göras om eller uppdateras när planförslaget justeras efter inkomna synpunkter under samrådet. Eftersom möjligheten finns i nuvarande lagstiftning att ändra planförfarande och kungöra innan granskning bedömer miljö- och

byggnämnden det som att förslaget skulle medföra en negativ påverkan på miljöbedömningens syfte i planprocessen.

Miljö- och byggnämnden menar även att det är felaktigt att det särskilda beslutet enligt 6 kapitlet 7 § miljöbalken i dagsläget kan vänta till antagande. Efter 31 mars 2020 ska en detaljplan ha beslutet fattat och tillgängliggjort under samrådet, dvs innan granskning, jfr prop. 2019/20:52 sid. 68.

Miljö- och byggnämnden vill även tillstyrka utredningens förslag att inte genomföra Initiativet Bygg i Tids förslag nummer 16 från 2024. Miljö- och byggnämnden anser, i likhet med utredarna, att ett sådant förslag inte skulle leda till färre utredningar eller snabbare planprocess, utan snarare ge färre planarbeten och fler utredningar för att inte riskera att planen upphävs.

Sammantaget ser miljö- och byggnämnden positivt på försöket att minska utredningsbördan, men bedömer inte att de föreslagna åtgärderna kommer ge önskad effekt.

Miljö- och byggnämnden

Ragnar Gustavii
Miljö- och byggnämndens ordförande