

Ärende Remiss. En kortare instanskedja för mark- och miljöärenden

Innehåll

1. Beskrivning.....	1
1.3 Yttranden och utlåtanden	2
2. Bedömning	2
2.1 Processen vid överklagande	2
Instansordningen för ärenden som överprövas av mark- och miljödomstol	3
Möjlighet för mark- och miljööverdomstolen att lämna en s.k. ventil tas bort.....	6
Ingen ny instansordning för ärenden och mål enligt fastighetsbildningslagen föreslås ..	6
Fullföljdsförbud införs avseende beslut om avvisning av överklagande vid mark- och miljödomstol.....	7
Samordnad reglering kring när och hur mål som rör försvaret ska överlämnas till regeringen	7
Dispensgrunderna för prövningstillstånd	8
Avgift för överklagande	9
Tidsfrister för handläggning av överklaganden	10
Ingen begränsning av klagorätten för enskilda	10
2.2 Detaljplaneprocessen	11
Planeringsbesked	12
Tydliggörande av samrådsprocessen	14
Begränsa och förtydliga samrådsprocessen	16
Plankostnad	17
Ingen förändring av krav på utredning	18
3. Underlag i ärendet.....	19
4. Sändlistor/skickas till.....	19

1. Beskrivning

Regeringskansliet beslutade 2023 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över och lämna förslag på hur tillståndsprövningen enligt miljöbalken kan förenklas och förkortas genom att göra prövningen mer flexibel, effektiv och förutsebar. I januari 2025 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv för miljötillståndsutredningen. Tilläggsdirektiven innehåller frågor som ska redovisas vid tre tillfällen. Det nu aktuella delbetänkandet avser frågan om utredningsbördan i detaljplaneprocessen samt instansordnings- och överprövningsfrågor.

Ca 25 kommuner har fått utredningen utskickad på remiss, där Gotlands kommun är en av dessa. Av utskicket framgår att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet.

Syftet med förslagen är att korta tidsåtgången i prövningen och minska utredningsbördan. Den övergripande utgångspunkten har varit att de förslag som lämnas ska bidra till en effektivare, mer konkurrenskraftig och samtidigt rättssäker process i ärenden enligt miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen.

Uppdraget har varit att utreda om den totala handläggningstiden i mål och ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen kan förkortas genom en ändrad instansordning och ökade krav på prövningstillstånd. I uppdraget har också ingått att utreda om det på annat sätt än att minska kretsen klagoberättigade går att minska antalet överklaganden, samtidigt som kraven på rättssäkerhet tillgodoses.

För mål och ärenden enligt plan- och bygglagen har uppdraget också inneburit att utreda hur kretsen som kommunen i detaljplaneärenden ska samråda med och underrätta om beslut m.m. kan minskas. Uppdraget har också innefattat att utreda införandet av en avgift för överklagande av ärenden och att klarlägga möjligheten att korta handläggningstiden i överklagandeprocessen i övrigt.

Uppdraget har också bestått i att analysera förslaget från *Initiativet Bygg i tids* reformagenda som rör incitament för kommuner att korta ledtider för planprocesser och bedöma om ändringen skulle kunna korta ledtiderna respektive om den skulle riskera att göra kommunerna mindre benägna att ta fram nya detaljplaner. Slutligen har uppdraget innefattat att bedöma om det offentliga behov av utredningar inom ramen för planprocessen kan begränsas och förtydligas.

Som ett led i att utredningen även skulle omfatta andra domar eller beslut än ovanstående har även förutsättningarna för en ändrad instansordning för beslut enligt fastighetsbildningslagen utretts.

1.3 Yttranden och utlåtanden

För den del av utredningen som rör fastighetsbildningslagen har yttrande inhämtats från mark- och exploateringsenheten, som på delegation för tekniska nämnden lämnat ett yttrande i ärendet.

2. Bedömning

2.1 Processen vid överklagande

I syfte att möjliggöra att ledtiderna för en överklagandeprocess ska bli kortare föreslås flera åtgärder, vilka sammanfattas i följande stycken.

Huvuddelen av förslaget med syfte att förkorta tiden hanteringen av ett överklagande tar, går ut på att reducera antalet instanser det går att överklaga till samt att reducera möjligheten att få sitt ärende överprövat i mark- och miljööverdomstolen. Vidare förväntas antalet överklaganden minska genom att en avgift för överklagande föreslås införas. Sammantaget skulle dessa åtgärder enligt utredningen leda till en kortare process innan ett ärende vinner laga kraft.

Teknik- och samhällsbyggnadsförvaltningen ser i huvudsak positivt på ambitionen att försöka korta ledtiderna och den tid det tar innan ett överklagat ärende vinner laga kraft. Dock kan frågan ställas hur den föreslagna sammantagna minskade prövningen kommer påverka rättssäkerheten. Det finns många exempel på ärenden där olika instanser gjort olika bedömningar och där ordningen med flera instanser tillfört en mer nyanserad bild av en prövning. 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 i många fall blir den enda överprövande instansen. Teknik- och samhällsbyggnadsförvaltningen ställer sig därför frågande till om en tillräcklig analys av de sammanvägda konsekvenserna av förslaget genomförts. En möjlig följd skulle enligt förvaltningen kunna bli att mark- och miljödomstolarna nödgas välja mellan kvalitet och rättssäkerhet eller skyndsam handläggning.

Instansordningen för ärenden som överprövas av mark- och miljödomstol

Ett av förslagen som presenteras i utredningen redovisar en ny instansordning för ärenden och mål enligt plan- och bygglagen (PBL) samt för ärenden och mål enligt miljöbalken (MB).

Förslaget innebär att överklagande av kommunala beslut enligt PBL eller MB inte längre ska ske till länsstyrelsen utan direkt till mark- och miljödomstolen.

Av utredningen framgår att handläggningstiderna av överklagade lovärenden hos länsstyrelserna i genomsnitt uppgick till 2,5-5,7 månader medan handläggningstiden hos mark- och miljödomstolen för samma måltyper uppgår till omkring 4,2 månader. För tillsynsbeslut är motsvarande handläggningstid hos länsstyrelserna 6 månader. En borttagande av en instans skulle således kunna innebära att prövningen kunde kortas med 3-5 månader, samt med 6 månader för tillsynsärenden. Dock skulle då mark- och miljödomstolen troligen ta något längre tid än idag då första överprövande instans innebär mer formalia- och klagorättsfrågor som behöver utredas.

2016 genomfördes motsvarande reform för detaljplaner, där länsstyrelsen som överprövningsinstans slopades. Huruvida reformen 2016 har inneburit att detaljplaner och områdesbestämmelser fått laga kraft snabbare än tidigare har inte följts upp eller blivit föremål för någon utvärdering av Domstolsverket eller Boverket. Inom ramen för den nu aktuella SOU:n har en utvärdering dock genomförts av tidsvinsten som gjorts av reformen. Utvärderingen visar att en tidsvinst har uppnåtts, men att denna har blivit ungefär hälften av vad som var

beräknat innan reformen genomfördes. Av utredningen framgår även att någon direkt kritik mot den förkortade instanskedjan inte förts fram.

I utredningen görs bedömningen att det kan vara en fördel om den överprövande instansen har kunskaper om lokala förhållanden. Det kan dock inte anses vara en förutsättning för prövningen. Vidare görs bedömningen att genom att ta bort länsstyrelsen som instans skulle sårbarheten minska i överprövningsorganisationen då antalet personer vid landets länsstyrelser generellt sätt är färre än vid mark- och miljödomstolarna.

Förslaget skulle innebära en minskning i handläggningstid hos länsstyrelserna samt en minskning av behovet av juridisk kompetens hos landets länsstyrelser. Vidare skulle antalet överklagade mål till mark- och miljödomstolen öka i och med att domstolen blir första överprövande instans. Utredningen framhåller att genom ikraftträdandet av propositionen ”ett nytt regelverk för bygglov” 1 december 2025 bedöms dock antalet bygglovsärenden minska vilket även skulle leda till minskat antal överklagade ärenden.

Att ta bort länsstyrelsen som en instans för överprövning resulterar i att den så viktiga lokalkännedomen riskerar att försvinna. Teknik- och samhällsbyggnadsförvaltningen 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. 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 detaljplanelagd men samtidigt hyser ön 367 riksintresseanspråk, vilket är överlägset flest bland kommunerna i landet. En stor andel av byggandet sker utom detaljplan. Genom förslaget skulle den statliga kontrollen över riksintresseanspråken i praktiken försvagas ytterligare, och 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.

Teknik- och samhällsbyggnadsförvaltningen ställer sig även 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 teknik- och samhällsbyggnadsförvaltningen att förslaget riskerar att leda till en ökad tidsåtgång för domstolarna som helt åter upp den vinst som utredningen förväntar sig. Vidare har utredningen tagit fasta på att antalet ärenden som kräver bygglov kommer minska i och med den lagändring som trädde i kraft i december 2025, vilket förvaltningen 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. Teknik- och samhällsbyggnadsförvaltningen anser därför att det noggrannare behöver utredas konsekvenserna och tidsvinsterna av ett genomförande av utredningens förslag, i kombination med den tidigare ikraftträdde propositionen. Förvaltningen 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 ”sål”. 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.

Förvaltningen 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. Teknik- och samhällsbyggnadsförvaltningen 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 trängselseffekter 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 förändringar i instanskedjan. I detta finns ingen tydlig kausal analys som visar att länsstyrelsen är en huvudorsak till långa totala omloppstider.

Möjlighet för mark- och miljööverdomstolen att lämna en s.k. ventil tas bort

I utredningen presenteras ett förslag, som innebär att den möjligheten mark- och miljööverdomstolen haft, att genom en ventil i vissa fall tillåta att en dom eller ett beslut enligt plan- och bygglagen får överklagas till Högsta domstolen, slopas. Huruvida Högsta domstolen kommer att slopas i instansordningen för ansökningsmål enligt miljöbalken vid mark- och miljödomstol, är beroende av om förslaget i det första betänkandet om att flytta förstainstansprövningen av sådana ansökningar till en förvaltningsmyndighet genomförs.

Förslaget skulle leda till att mark- och miljööverdomstolens roll som prejudikatinstans förstärks ytterligare.

Med dagens ordning är ansvaret för prejudikatbildningen delat mellan Högsta domstolen och Mark- och miljööverdomstolen beroende på måltyp och beroende på i vilken instans målet har inletts. Av utredningen framgår att skälet för införandet av ventilen till Högsta domstolen var att tillgodose behovet av prejudikatbildning för de nya måltyperna i mark- och miljödomstolarna, dvs. för målen enligt plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen. I utredningen görs bedömningen att detta skäl inte längre gör sig gällande på samma sätt. I utredningen presenteras att på motsvarande sätt som gäller för många miljömål bör det således vara tillräckligt med ett slutligt avgörande vid Mark- och miljööverdomstolen.

Teknik- och samhällsbyggnadsförvaltningen har ingen synpunkt på utredarens förslag om att ta bort möjligheten för mark- och miljööverdomstolen att lämna en så kallad ventil för att kunna överklaga ett ärende enligt plan- och bygglagen till Högsta domstolen. Förslaget bedöms vara i linje med syftet med utredningen.

Ingen ny instansordning för ärenden och mål enligt fastighetsbildningslagen föreslås

Av utredningen framgår att ingen ny instansordning för ärenden och mål enligt fastighetsbildningslagens kapitel tre föreslås, även om det skulle innebära en mer samordnad reglering och process för hanteringen av mål enligt miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen vid Mark- och miljööverdomstolen. Av utredningen framgår att anledningen till detta är att den procentuella andelen fastighetsmål som Högsta domstolen väljer att ta upp till prövning är något högre än den som gäller för miljömål respektive plan- och byggmål. Vid avstämning med företrädare för Lantmäteriet har också

framkommit att Högsta domstolens avgöranden har stor betydelse för rättsutvecklingen inom rättsområdet.

Teknik och samhällsbyggnadsförvaltningen 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.

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

Ett annat förslag som framgår av utredningen är att ett ärende som överklagas och som av mark- och miljödomstol avvisats som för sent inkommet inte ska kunna överklagas, och att ett fullföljdsförbud föreslås införas avseende beslut om avvisning av överklagande vid mark- och miljödomstol.

I utredningen görs bedömningen att möjligheten att överklaga ett avvisningsbeslut till mark- och miljööverdomstolen bör vara densamma för ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen som enligt fastighetsbildningslagen.

Teknik- och samhällsbyggnadsförvaltningen anser att förslaget följer syftet med ändringen. Förvaltningen noterar dock att förslaget om att slopa länsstyrelsen som instans i praktiken gör att överprövningen endast då skulle ske vid en instans.

Samordnad reglering kring när och hur mål som rör försvaret ska överlämnas till regeringen

En annan del av förslaget rör regleringen i plan- och bygglagen och miljöbalken kring när och hur ärenden och mål som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt ska överlämnas till regeringen för prövning samordnas. Förslaget innebär att mark- och miljödomstolen, på motsvarande sätt som gäller vid prövning enligt plan- och bygglagen, i mål enligt miljöbalken alltid först ska bedöma de inledande sakprövningsförutsättningarna om bland annat överklagbarhet och klagorätt. Om förutsättningar för att pröva målet i sak inte finns ska domstolen avgöra målet slutligt genom att avvisa det. Domstolen ska även avgöra målet slutligt om det är möjligt utan att den eller de frågor som är av betydelse för någon av förvarsmyndigheterna kan läggas till grund för avgörandet.

Teknik- och samhällsbyggnadsförvaltningen delar utredningens bedömning och tillstyrker förslaget om samordnad reglering när mål som rör försvaret ska överlämnas till regeringen

Dispensgrunderna för prövningstillstånd

Utredningen föreslår att dispensgrunderna för prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen ska begränsas i mål där Mark- och miljööverdomstolen är sista instans, såsom ärenden enligt plan- och bygglagen och miljöbalken. Förslaget innebär att dispensgrunderna begränsas till prejudikatsskäl och synnerliga skäl. Vidare utvidgas möjligheten för mark- och miljööverdomstolen att begränsa ett prövningstillstånd till att gälla inte bara en viss del av målet utan även en isolerad prejudikatfråga.

Skälet för förslaget anges vara att även om Mark- och miljööverdomstolen redan i dag är sista instans för vissa måltyper enligt miljöbalken kommer andelen mål i vilka domstolen är sista instans att öka kraftigt i och med förslaget till ny instansordning för mål enligt plan- och bygglagen. Sammantaget kommer de mål i vilka Mark- och miljööverdomstolen blir sista instans att utgöra cirka 80 procent av målen vid domstolen. Om förslaget på ändrad instansordning för s.k. A-mål enligt miljöbalken i det första betänkandet "En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess" genomförs kommer andelen mål i vilka Mark- och miljööverdomstolen är sista instans att öka ytterligare. Rollen som prejudikatinstans förutsätter ett ökat fokus på prövning av mål som är av prejudikatsintresse. Nuvarande ordning där Mark- och miljööverdomstolen meddelar prövningstillstånd i ett stort antal mål av andra skäl än prejudikatsskäl eller extraordinära skäl, oavsett om domstolen prövar målet som sista instans eller inte, kommer således inte att vara hållbar. Vidare konstaterar utredningen att det i Högsta domstolen endast gäller två grunder för prövningstillstånd. Ett slopande av möjligheterna till ändrings- och granskningsdispens skulle enligt utredningen innebära att en majoritet av överklagandena i Mark- och miljööverdomstolens inte skulle beviljas prövningstillstånd. Det skulle enligt utredningen i sin tur innebära dels att prövningen av frågan om prövningstillstånd i många mål skulle kunna handläggas snabbare än i dag dels att mer resurser skulle kunna läggas på de mål som är av prejudicerande karaktär.

Av utredningen framgår även att dispensgrunderna vid överprövning av förstainstansmål inte ändras samt att bestämmelserna om prövningstillstånd även föreslås fakultativ vilket innebär att domstolen, om en dispensgrund är uppfylld ändå kan välja huruvida prövningstillstånd ska ges.

Teknik- och samhällsbyggnadsförvaltningen anser att förslaget med att reducera dispensgrunderna för prövningstillstånd i mark- och miljööverdomstolen följer det övergripande syftet med att korta ledtiderna. Det aktuella förslagets syfte kan dock snarast sägas vara att mildra konsekvenserna av att länsstyrelsen föreslås tas bort som överprövningsinstans. Då är syftet inte att korta ledtider, utan något annat.

Förvaltningen 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 teknik- och samhällsbyggnadsförvaltningen 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.

Avgift för överklagande

Utredningen innehåller även ett förslag om att införa en avgift vid överklagande till mark- och miljödomstolen och mark- och miljööverdomstolen. Av utredningen framgår att ett överklagande bör göras med eftertanke och inte ske alltför lättvindigt vilket kan bli fallet när systemet, som i dag, är avgiftsfritt. Införandet av en avgift för överklagande bör uppmuntra till mer noggranna överväganden kring om ett överklagande ska göras.

Av utredningen framgår att det svenska systemet där det är avgiftsfritt att överklaga sticker ut vid en internationell jämförelse. I utredningen görs bedömningen att det systemet kan leda till fler överklaganden, samtidigt som prövningsprocesserna tar stora samhällsresurser i anspråk. Förslaget innebär att en avgift för överklagande införs. Avgiftens nivå utformas så att den som har ett berättigat intresse av att få sin sak prövad inte ska avstå av ekonomiska skäl, men samtidigt så pass hög att den kan leda till minskat antal överklaganden.

Förslaget innebär att avgift ska införas för ärenden som rör tillstånd eller anmälan enligt 7, 9 eller 11 kapitel miljöbalken eller föreskrifter som är meddelade med stöd av dessa kapitel eller 12 kap. 6 § miljöbalken. Vidare ska avgift införas för ärenden om detaljplan, områdesbestämmelser, lov eller förhandsbesked enligt plan- och bygglagen. Dock ska inte krav på att betala avgiften gälla om den klagande är en part som företräder det allmänna eller om den klagande har inkomster i nivå med vad som gäller för att beviljas rättshjälp. Att avgiften betalas kommer utgöra en förutsättning för att domstolen ska hantera överklagandet. Vidare framgår av förslaget att avgiften ska återbetalas helt eller till hälften om den klagande får helt eller delvis bifall till överklagandet. Avgiftens nivå bestäms av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bemyndigas att meddela på förordningsnivå och bedöms lämplig att höjas för varje instans. Utredningens bedömning är att en lämplig nivå för överklagande till mark och miljödomstol i dagsläget är 1000 kronor och motsvarande nivå till mark- och miljööverdomstolen är 2000 kronor. Avgiften bedöms lämplig att ta ut av varje klagande då en av de frågor som kan ta tid vid överprövningen och därmed ta stora resurser i anspråk är att pröva klagorätten. Detta hindrar dock inte att flera personer står bakom ett och samma överklagande.

Teknik- och samhällsbyggnadsförvaltningen 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. Teknik- och samhällsbyggnadsförvaltningen 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 teknik- och samhällsbyggnadsförvaltningen framstår det som mer ändamålsenligt med avgiftsbelagda överklaganden vid provotyper där rättssäker tillämpning garanteras genom utomstående och sakkunnig statlig granskning, så som är fallet genom domstol i ansökningsmål eller länsstyrelse genom samrådsförfarandet vid detaljplaner. Bygglövgivning 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. Teknik- och samhällsbyggnadsförvaltningen anser vidare att det är olyckligt att särreglera avgift för offentligrättsliga överprövningar av myndighetsutövning enbart inom mark- och miljörettens 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 förvaltningen 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.

Tidsfrister för handläggning av överklaganden

Utredningen föreslår vidare att en ny bestämmelse med innebörden att dom ska meddelas så snart som möjligt med hänsyn till målets art och omständigheterna i övrigt förs in i lagen om mark- och miljödomstolar. Av bestämmelsen ska framgå att om huvudförhandling eller sammanträde har hållits ska domen meddelas inom två månader efter det att förhandlingen eller sammanträdet avslutades, om det inte finns synnerliga skäl.

Teknik- och samhällsbyggnadsförvaltningen har ingen närmare uppfattning i frågan men ser att förslaget följer syftet om att korta ledtiderna för överprövning.

Ingen begränsning av klagorätten för enskilda

Av utredningen framgår att det inte bedöms som lämpligt att begränsa klagorätten för enskilda och organisationer på mark- och miljöområdet, inte heller bestämmelserna om vad ett överklagande ska innehålla bör begränsas.

Regleringen av enskildas klagorätt skiljer sig åt mellan miljöbalken, plan- och bygglagen samt fastighetsbildningslagen. Skillnaderna avser både i vilken utsträckningen termen sakägare används för att avgränsa klagorätten och om och i så fall hur bestämmelserna relaterar till klagorättsbestämmelsen i förvaltningslagen. För att skapa tydliga och förutsägbara processer inom mark- och miljörättsområdet görs bedömningen i utredningen att det är viktigt att det finns bestämmelser som så tydligt som möjligt visar vilka som har klagorätt över en dom eller beslut. Vidare bedöms också att det skulle kunna effektivisera överprövningen i mark- och miljödomstol om dessa bestämmelser var desamma i miljöbalken, plan- och bygglagen samt fastighetsbildningslagen. Samtidigt görs bedömningen i utredningen att en ändring av dessa bestämmelser endast i syftet att ensa dem skulle riskera att kullkasta många års praxis utan att någon förändring i sak egentligen skulle ha åstadkommit. Detta gäller särskilt den stora mängden rättsfall som rör sakägarfrågan enligt fastighetsbildningslagen. Mot den bakgrunden anser utredningen att det framstår som både rättsligt och praktiskt komplext och olämpligt att utmönstra termen sakägare i lagen för att anpassa regleringen till den som finns i miljöbalken eller plan- och bygglagen. Normalt handlar det om att den enskildes fastighet ligger inom visst avstånd från en viss åtgärd eller inom ett visst planområde. För den som uppfyller dessa kriterier gäller att denne får anföra de skäl han eller hon önskar. Det kan handla om skäl kopplade till ett enskilt intresse, men också skäl som kopplar till ett allmänt intresse.

Av utredningen framgår att man gör bedömningen att de överväganden som ligger bakom utformningen av bestämmelserna i lagen om domstolsärenden och rättegångsbalken inte är helt anpassade till de måltyper som överklagas till mark- och miljödomstolarna eller Mark- och miljööverdomstolen. Därför har övervägts om det skulle införas en bestämmelse med krav den klagande att ange på vilket sätt han eller hon är berörd av ett beslut eller en dom. Sådan information i överklagandet skulle kunna underlätta den överprövande domstolens bedömning i klagorätsfrågan – särskilt om det handlar om flera klaganden. Med hänsyn tagen till att frågan om hur den klagande ska anses berörd av ett beslut eller en dom inte alltid är enkel för den klagande att bedöma på egen hand, görs dock bedömningen att ett sådant krav inte bör införas.

Teknik- och samhällsbyggnadsförvaltningen anser att förslaget att inte se över frågan framstår som korrekt givet folkrättsliga åtaganden och den europarättsliga praxis som begränsar nationella inskränkningar av klagorätten.

2.2 Detaljplaneprocessen

Med syfte att korta tidsåtgången för prövning och minska utredningsbördan i detaljplaneprocessen föreslås flera åtgärder vilka sammanfattas i följande stycken.

För att försöka underlätta de ofta utredningstunga detaljplaneprocesserna ses processen med planeringsbesked över, samrådskretsen och samrådsprocessen

ses över, tecknandet av plankostnadsavtal regleras, men ingen förändring genomförs avseende krav på utredningar.

Teknik- och samhällsbyggnadsförvaltningen ser positivt på försöken att lindra utredningsbördan, men bedömer att de föreslagna åtgärderna inte kommer ge det resultat som önskas.

Planeringsbesked

Av utredningen framgår att processen för en kommun att begära ett planeringsbesked av länsstyrelsen går att förenkla och på så sätt utgöra ett mer intressant verktyg för landets kommuner att använda. Den föreslagna förenklingen består i att nuvarande krav på samråd och kungörelse inför en begäran slopas.

Av utredningen framgår att det finns en otydlighet kring vilka utredningar som behövs för en detaljplan. Det finns inte reglerat vilken typ eller hur många utredningar som behövs för planläggning i detaljplan eller områdesbestämmelser. Hur omfattande planeringsunderlag som behövs i det enskilda fallet får i första hand bedömas utifrån kommunens utredningsansvar i 23 § förvaltningslagen, som anger att en myndighet ska se till att ärendet blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Av utredningen framkommer att det är väldigt varierat mellan olika kommuner hur många utredningar som tas fram inom ramen för ett detaljplaneärende. Genomsnittet är 7,7 utredningar per detaljplan. En förändring som har skett över tid är de allt högre kraven på utredningar som har sin grund i EU-rätten. Historiskt sett har kommunens avvägningar bestått mer av rena intresseavvägningar av allmänna och enskilda intressen. I och med EU-rättens inträde, finns det numera förbudsbestämmelser som anger de yttre ramarna. En annan faktor som har ändrats över tid och som påverkar antalet utredningar i ett planärende är utbredningen av områden av riksintresse. En annan förklaring som framkommer av utredningens samtal med kommuner, myndigheter och byggföretag är att risken för överklagande och tolkning av rättspraxis bidrar till att ytterligare driva på utredningsbehovet i planprocessen.

Sveriges Kommuner och Regioner och länsstyrelserna tog 2017 gemensamt fram skriften *Tidig dialog ökar bostadsbyggandet*. I skriften beskrivs att en tidig dialog mellan kommunen och länsstyrelsen skapar ett smidigare och effektivare arbete med översiktsplaner och detaljplaneläggning där samverkan i tidiga dialoger bidrar till en hållbar samhällsplanering och ett effektivare bostadsbyggande. Sedan 2017 finns därför en möjlighet för kommunen att begära ett planeringsbesked från länsstyrelsen för att få besked om huruvida en åtgärd som kommunen avser att planera för i en detaljplan kommer att påverka ingripandegrunderna i 11 kap. 10 § andra stycket plan- och bygglagen. Kommunen har således möjlighet att i ett tidigt skede av planprocessen få besked om vilket utredningsbehov som kan behövas för att tillgodose länsstyrelsens prövningsgrunder. Av utredningen framgår vidare att planeringsbeskeden dock används i en mycket begränsad omfattning av kommunerna. Skälet för detta uppges vara att kommunerna föredrar en tidig dialog med länsstyrelsen i stället för att begära planeringsbesked. Processen

med planeringsbesked upplevs som ofördelaktig med tanke på det omfattande arbete och den detaljeringsgrad på begäran som ofta krävs av länsstyrelsen för att myndigheten ska kunna ta ställning i frågan. Kommunerna upplever att det är bättre och mer effektivt att gå direkt på samråd, vilket fångar upp fler frågor och ger snabbare svar från länsstyrelsen, utan att innebära större arbetsbelastning för kommunen. Dessutom har undersökningssamråd i miljöbedömningsprocessen en funktion, där utredningskrav och potentiella hinder för plangenomförande kan identifieras. En kommun lyfter att en nackdel med planeringsbesked är att endast ett avgränsat antal frågor prövas och att det enbart är länsstyrelsens synpunkter på dessa frågor som prövas. Processen för planeringsbesked innebär dels att det tar tid att ta fram underlagsmaterial för begäran, dels att samrådsförfarandet inför begäran tar tid. Utöver det finns en risk för att länsstyrelsen förelägger om kompletteringar med krav på ännu mer underlag för att kunna ta ställning i frågan, med en ännu större tidsåtgång som följd. Flera kommuner uppger att det är svårt att göra så omfattande utredningar som länsstyrelsen kräver i ett så tidigt skede av planprocessen och att de därför har valt att avstå från att begära planeringsbesked. Syftet med planeringsbesked är att bidra till ett effektivt detaljplanearbete, men en majoritet av kommunerna svarar att möjligheten att begära planeringsbesked inte har effektiviserat planprocessen i någon betydande omfattning, i stället uppfattas processen med planeringsbesked som ett ytterligare, omständligt moment i planarbetet.

Av utredningen framgår att bilden är att kravet på samråd innan en begäran om planeringsbesked lämnas till länsstyrelsen kan vara en av anledningarna till att kommuner drar sig för att använda instrumentet. Utredningen föreslår därför att kravet på samråd inför en begäran om planeringsbesked kan slopas. Även kravet på kungörelse av begäran kan därmed slopas.

Regeringen beslutade år 2023 kommittédirektiven ”Högre produktivitetstillväxt” vilken tog namnet produktivitetskommissionen. Kommissionen pekade i ett delbetänkande på möjligheten som infördes i plan- och bygglagen 2021, dvs. möjligheten för den som begär ett planbesked från kommunen att också inhämta ett yttrande från länsstyrelsen om vilket underlag som sannolikt kommer att behövas i den fortsatta planprocessen. Ett sådant yttrande skulle ge förutsättningar för att det tidigt i planprocessen skulle vara tydligt vilka utredningar som länsstyrelsen eller andra myndigheter avser att kräva. Kommissionen konstaterade samtidigt att möjligheten att begära ett sådant yttrande från länsstyrelsen inte hade nyttjats i någon större omfattning.

Teknik- och samhällsbyggnadsförvaltningen 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. Teknik- och samhällsbyggnadsförvaltningen anser att förslaget att man väljer att ta bort samrådsdelen av planeringsbeskedet och kungörelsen i sig inte är 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. Teknik- och samhällsbyggnadsförvaltningen anser att det vore lämpligt att se över anledningen till att den möjligheten inte nyttjas samt om några ändringar kan göra den mer attraktivt att nyttja. Möjligheten att inhämta ett yttrande som en länsstyrelse inte blir bunden av, på det sätt som råder vid ett planeringsbesked, vore enligt teknik- och samhällsbyggnadsförvaltningen lämpligt att se över.

Tydliggörande av samrådsprocessen

Utredningen föreslår ett förtydligande av samrådsprocessen vid planläggning i detaljplan. Förtydligandet handlar om att undersökningen av om huruvida genomförandet av detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska göras innan samrådet om planförslaget. Vidare tydliggörs att kommunen inte behöver samråda i frågan om planens betydande miljöpåverkan om kommunen redan har kommit fram till att en strategisk miljöbedömning ska göras. Det tydliggörs även att beskrivningen av planens miljökonsekvenser är ett sådant underlag som ska finnas med i planbeskrivningen vid granskningen i de fall planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Slutligen tydliggörs det om när en planbeskrivning ska uppfylla de krav som framgår av 6 kap. 16 och 43 §§ miljöbalken.

I utredningen konstateras att regelverkets utformning ger upphov till oklarheter beträffande dels hur de olika momenten avseende bedömningen av en detaljplans betydande miljöpåverkan ska hanteras inom ramen för samrådsförfarandet enligt 5 kap. 11 § plan- och bygglagen, dels vilka aktörer som ska ingå i samrådskretsen vid respektive skede.

Av utredningen framgår att det är otydligt när ett undersökningssamråd respektive avgränsningssamråd ska äga rum. I bestämmelserna i 5 kap. plan- och bygglagen anges att dessa samråd ska äga rum i samband med samrådet om förslaget till detaljplan. Samtidigt framgår indirekt av bestämmelserna om kungörelse inför samrådet att undersökningssamrådet och avgränsningssamrådet redan behöver ha ägt rum när samrådet om planförslaget påbörjas eftersom kommunens beslut i frågan om planen kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska framgå av kungörelsen. Undersöknings- respektive avgränsningssamrådet kan således inte ske vid samma tillfälle som samrådet om planförslaget enligt 5 kap. 11 § plan- och bygglagen. Detta är en otydlighet i beskrivningen av processen i regelverket.

Av förarbetena till plan- och bygglagen framgår att förslagets innebörd, skälen för förslaget och förslagets konsekvenser ska redovisas vid samrådet om planförslaget. Det medför enligt regeringen att ett utkast till miljökonsekvensbeskrivning ska ingå i samrådsunderlaget om planen kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Tidigare utredningar har dragit slutsatsen att samrådet om planförslaget kan rymma både undersökningssamrådet,

avgränsningssamrådet och ett samråd där ett utkast till miljökonsekvensbeskrivning ingår. Kronologin i den process som den strategiska miljöbedömningen ska ha enligt 6 kap. miljöbalken och SMB-direktivet framgår således inte av bestämmelserna i plan- och bygglagen. I stället ges en bild av att det är upp till kommunen att genomföra dessa samråd på det sätt man väljer i det enskilda fallet. I utredningen anges att det är upp till kommunen att informera om ett planförslag när kommunen vill. När det gäller undersökningssamrådet om planens betydande miljöpåverkan och kommunens beslut i frågan om planförslagets betydande miljöpåverkan är det däremot utredningens uppfattning att dessa processteg måste vara avslutade när det formella samråd som avses i 5 kap. 11 § plan- och bygglagen inleds, då det av kungörelsen ska framgå om genomförandet av detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Vidare ska enligt förarbetena ett utkast till miljökonsekvensbeskrivning ingå i det underlag som tas fram till samrådet om planförslaget, för planer som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Detta visar med tydlighet att ett undersökningssamråd ska ha genomförts innan kungörelse sker och samrådet om planförslaget äger rum.

Utredningen föreslår därför två förtydliganden i plan- och bygglagen. Dels att komplettera bestämmelsen i plan- och bygglagen om vad kommunen ska göra innan en detaljplan antas, med information om att kommunen behöver bedöma planens miljöpåverkan innan detaljplanen antas. Genom ett sådan komplettering blir det enligt utredningen tydligare att denna bedömning utgör ett separat moment från de övriga moment som beskrivs i paragrafen. Dels föreslås att regleringen om hur kommunen ska undersöka hur genomförandet av detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, bryts ut från den nuvarande placeringen och placeras före regleringen om samrådet om planförslaget i 5 kap. plan- och bygglagen. På så sätt blir det tydligare att detta är ett steg som ska ske innan samrådet om planförslaget.

Vidare förtydligas att kommunen vid undersökningen dels ska identifiera omständigheter som talar för eller emot en betydande miljöpåverkan, dels ska samråda i frågan om betydande miljöpåverkan (undersökningssamråd).

I utredningen föreslås även andra förtydliganden såsom att planbeskrivningen måste hållas tillgänglig vid granskningen. Förtydligandet medför inte att några nya krav ställs på planprocessen, däremot medför ett sådant förtydligande att det blir enklare att förstå när och i vilket skede av detaljplaneprocessen som planbeskrivningen ska uppfylla olika krav i miljöbalken. Genom en ny bestämmelse förtydligas vidare att kommunen inför antagandet av detaljplanen ska se till att en beskrivning av planens miljökonsekvenser i planbeskrivningen innehåller en redovisning enligt 6 kap. 16 § miljöbalken. Om planområdet får tas i anspråk på sådant sätt som avses i 4 kap. 34 § andra stycket plan- och bygglagen ska också en slutlig och samlad bedömning av miljöeffekterna göras.

Teknik- och samhällsbyggnadsförvaltningen menar att 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 framtvingande av ett alltför tidigt beslut medföra senare problem i planprocessen. Teknik- och samhällsbyggnadsförvaltningen 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 teknik- och samhällsbyggnadsförvaltningen 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 teknik- och samhällsbyggnadsförvaltningen det som att förslaget skulle medföra en negativ påverkan på miljöbedömningens syfte i planprocessen.

Teknik och samhällsbyggnadsförvaltningen menar även att det är felaktigt att det särskilda beslutet enligt 6 kap 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.

Begränsa och förtydliga samrådskretsen

Av utredningen framgår även att samrådskretsen vid planläggning i detaljplan föreslås begränsas. Tidigare krav på samråd med hyresgästorganisation samt generella krav på samråd med alla kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs, slopas i och med förslaget.

Av utredningen framgår att en utgångspunkt för regleringen i planprocessen bör vara att det så långt möjligt finns en överensstämmelse mellan vilka som ingår i samrådskretsen om ett planförslag, underrättas om ett beslut om planen och som är berörda av beslutet på ett sådant sätt så att de har rätt att klaga på beslutet enligt 13 kap. 8 § plan- och bygglagen. Överensstämmelse bör främst eftersträvas för att undvika överklaganden i situationer där berörda synpunkter skulle kunna ha lösts ut redan i samband med kommunens handläggning. Utredningen konstaterar att regeringen genom propositionen *Ett nytt regelverk för bygglov* har valt att tydliggöra vem som är sakägare i samband med en ansökan om bygglov eller förhandsbesked.

I och med ikraftträdandet av ett nytt nionde kapitlet i plan- och bygglagen har skyldigheten att underrättelsen vid bygglov eller förhandsbesked sker med kända bostadsrättsinnehavare, hyresgäster och boende, tagits bort. Bygglovutredningen anförde att idag ska kända bostadsrättsinnehavare, hyresgäster och boende ska få möjlighet att delta i samrådet, men motsvarande skyldighet saknas i granskningen. Utredningen föreslår därför att kravet på kommunen att samråda med de kända bostadsrättsinnehavare, hyresgäster och boende som berörs av ett planförslag kan slopas. Vidare föreslår utredningen att kravet på att samråda med en känd hyresgästorganisation även slopas.

Teknik- och samhällsbyggnadsförvaltningen bifaller utredningens förslag och delar bedömningen att det ökar tydligheten att samrådskretsen är densamma som granskningskretsen tillika kretsen av berörda som kan överklaga en plan.

Plankostnad

Av direktivet till utredningen framgår att förslaget från *Initiativet Bygg i tids* reformagenda (2024) ska analyseras i den del som rör incitament för kommuner att korta ledtider för planprocesser och bedöma om en sådan ändring kan korta ledtiderna, om det riskerar att göra kommunerna mindre benägna att ta fram nya detaljplaner och om det är lämpligt i övrigt, förslag 16.

Förslag 16 innebär att det bör tydliggöras att kommunen inte bör få kostnadstäckning för sitt planarbete genom en planavgift eller med stöd av ett plankostnadsavtal förrän planen har fått laga kraft. Enligt Initiativet skulle förslaget leda till färre utredningskrav och en snabbare planprocess eftersom kommunen inte skulle vilja ligga ute med stora belopp under en längre tid.

Utredningens bedömning är dock att förslaget riskerar att göra kommunerna mindre benägna att ta fram detaljplaner då det skulle kunna medföra att kommunen inte skulle få löpande ersättning för uppkomna kostnader i planarbetet. De allt högre kraven på utredningar har sin grund i EU-rätten. Med sådana högre krav och en ökad komplexitet i planprojekt skulle Initiativets förslag i vissa fall också kunna leda till motsatsen, dvs. att kommunen utreder mer än nödvändigt för att säkra upp att planen får laga kraft. Av utredningen framgår att Initiativets förslag nummer 16 inte bör genomföras. Av utredningen framkommer dock vidare att Initiativet i rapporten från 2025 delvis har omarbetat förslaget till att i stället för ett förbud mot att ta ut plankostnader innan planen vunnit laga kraft, nu efterfrågar en större tydlighet kring krav och förväntningar när det gäller fakturering av kostnader för planarbete, där fakturering exempelvis kunde ske efter att olika delar i planprocessen avslutats.

Teknik och samhällsbyggnadsförvaltningen delar utredningens förslag att inte genomföra *Initiativet Bygg i Tids* förslag nummer 16 från 2024. Förvaltningen 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.

Av utredningen framgår att en del av förslaget handlar om att införa bestämmelser om plankostnadsavtal. Principerna för kommuners uttag av planavgift anges i 12 kapitlet plan- och bygglagen. I landets kommuner har det utvecklats ett arbetssätt som innebär att kommunerna i vissa fall får ersättning för sina kostnader för planarbetet genom tecknande av s.k. plankostnadsavtal mellan kommunen och exploitören, men hur avtalen ser ut skiljer sig mellan kommunerna. Främst beror nyttjandet av plankostnadsavtal på ekonomiska och praktiska skäl då kommunerna kan få ersättning för sina kostnader i planarbetet i samband med att kostnaderna uppkommer och dessutom kan kommunen få ersättning för de faktiska kostnaderna, i motsats till planavgift vid bygglov vilket bygger på genomsnittliga kostnader. Ett annat skäl är

riskfördelningen av planarbetet mellan kommunen och byggaktören, både vad gäller synen på hur ett område kan exploateras eller hur stora kostnader ett planarbete kan uppgå till. Ett ytterligare skäl till nyttjandet av plankostnadsavtal är att kommunen vill få ersättning för sina kostnader även om ett planarbete avbryts.

Utredningens förslag redovisar att kommunen får ingå ett avtal om fördelning av kostnaderna mellan kommunen och en byggherre eller annan för sådana åtgärder som behövs för att upprätta eller ändra detaljplaner (plankostnadsavtal). Förslaget innebär dels att en legaldefinition införs i 1 kap 4 § plan- och bygglagen dels att reglering införs kring att en kommun ska anta riktlinjer som anger utgångspunkter och mål för sådana avtal om en kommun avser att ingå plankostnadsavtal, på liknande sätt som idag finns gällande exploateringsavtal. Vidare införs reglering att de kostnader som en kommun i ett plankostnadsavtal har fördelat på en byggherre eller annan inte får tas ut genom en planavgift. Utredningen föreslår även att Boverket ska ges i uppdrag att ta fram vägledningmaterial för tillämpningen av de nya bestämmelserna om plankostnadsavtal.

Av utredningen framgår att en reglering i plan- och bygglagen kring plankostnadsavtal skulle ge kommunen ett tydligt stöd i lag att det är möjligt att fördela hela eller del av kostnaden för arbetet på byggherren. Vidare skulle regleringen och vägledningen kunna leda till att plankostnadsavtal skulle användas likt sig över landet. Skyldigheten till riktlinjer innebär att kommunen genom ett politiskt förankrat beslut ska ta ställning till utgångspunkter och mål för plankostnadsavtalen. Därigenom kan en byggherre som vill ingå ett sådant avtal med kommunen få möjlighet att i god tid sätta sig in i vilka krav och förutsättningar som kommer att aktualiseras vid förhandlingar med kommunen. I plankostnadsavtalet bör det finnas en prognos av totalkostnaderna för planarbetet. Det bör också framgå när fakturering kommer att ske av kostnaderna i relation till olika moment i planarbetet. Enligt utredningen bedöms förslaget leda till ökad förutsebarhet och tydlighet kring de ekonomiska förutsättningarna för planarbetet för berörda byggherrar.

Av utredningen framgår att Initiativet bygg i tid föreslår en hårdare kravställning för författningsförslaget. Utredningen anser dock inte att kraven är lämpliga att författningsreglera.

Teknik- och samhällsbyggnadsförvaltningen tillstyrker förslaget och ser positivt på att man tydliggör användningen av plankostnadsavtal och delar utredningens förslag om hur långt man bör gå i regleringen.

Ingen förändring av krav på utredning

Inom ramen för utredningen har även ett förslag om att krav på utredning vid planläggning skulle förändras. Av utredningen framgår att bedömningen är att krav på utredning inte bör ändras. Däremot bör Boverket 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. Av vägledningen bör också framgå hur utredningarna bör

utformas för att uppfylla aktuella författningskrav. Vägledningen bör i sin tur länka till sådan annan vägledning i olika frågor som redan finns och som kan uppkomma i planprocessen såsom exempelvis frågor om buller, riskhantering och totalförsvar. Boverket och Lantmäteriet ges i uppdrag att utreda förutsättningarna för ett digitalt stöd för kommunerna i detaljplaneprocessen.

Uppdraget avser behovet av en standard för hur utredningar som är bilagor till planbeskrivningen ska utformas tekniskt för att förenkla informationsutbytet digitalt, hur en sådan standard i så fall ska se ut och inom vilken tidsram kommuner och berörda företag kan genomföra en omställning av sitt arbetssätt.

Teknik- och samhällsbyggnadsförvaltningen delar utredningens syn på att det inte vore lämpligt att reglera hur och vilka utredningar som tas fram vid planläggning. Förvaltningen ser vidare positivt på den vägledning som ska tas fram.

3. Underlag i ärendet

Utredning teknik- och samhällsbyggnadsförvaltningen 2026-04-17
SOU 2025:122 En kortare instanskedja för mark- och miljöärenden 2026-02-23
Yttrande från tekniska nämnden 2026-04-09

4. Sändlistor/skickas till

Sökande: Klimat- och näringslivsdepartementet, Regeringskansliet

Avdelning samhällsplanering

Charlotta Nordberg
Planarkitekt