Yttrande

Datum	Processnummer	Diarienummer
2026-05-12	3.1.2	670/2026

Ert diarienummer
KN2026/00379

Regeringskansliet
Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

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

Boverkets ställningstagande

Boverket avgränsar sitt yttrande till myndighetens verksamhetsområden; bland annat fysisk planering, byggande och boende.

Boverket tillstyrker Klimat- och näringslivsdepartementets remiss av betänkandet ”En kortare instanskedja för mark- och miljöärenden (SOU 2025:122)” i de delar som avser fullföljdsförbud för beslut om avvisning av överklagande vid mark- och miljödomstol, förtydliganden kring undersökning om betydande miljöpåverkan och miljöbedömning, ändring av processen för begäran om planeringsbesked samt införande av bestämmelser om plankostnadsavtal i plan- och bygglagen (2010:900), PBL.

Vidare avstyrker Boverket de delar av betänkandet som avser att ändra antalet instanser för överprövning av mark- och miljöärenden, ändra Mark- och miljööverdomstolens roll, ändra dispensgrunderna för prövningstillstånd till Mark- och miljööverdomstolen, införa en överklagandeavgift för vissa beslut enligt plan- och bygglagen samt ändra bestämmelsen om samrådskretsen vid samråd om ett planförslag.

Boverkets synpunkter

Hänvisning till avsnitt avser betänkandets avsnitt.

Generella synpunkter

Boverket instämmer i bedömningen att det finns ett behov av en översyn kring frågor om insamling av ärende- och handläggningsstatistisk inom mark- och miljöområdet. Boverket ser att myndigheten bör ingå i ett eventuellt sådant uppdrag. Boverket har tidigare lämnat förslag på hur en klassificeringsstruktur

Fastställd: dnr 6146/2025.A

för PBL-ärenden kan inarbetas i kommunens ärendehanteringssystem.[1] Sådana åtgärder kan underlätta inhämtandet av detaljerad och nationellt jämförbar statistik, vilket skapar bättre förutsättningar för utvärderingar som rör till exempel ledtider.

I betänkandet föreslås ett relativt stort antal uppdrag till Boverket avseende bland annat vägledning om detaljplaneprocessen och utredningsbehov vid planläggning. Boverket delar bedömningen att vägledningsbehovet är stort, men anser att sådana uppdrag inte bör göras för detaljerade med hänsyn till att myndigheten själv kan bedöma var det föreligger ett behov av vägledning med mera. Det är också viktigt att sådana uppdrag kombineras med erforderliga medel.

3 Instansordningen för ärenden som överprövas av mark- och miljödomstol

Länsstyrelsen i instanskedjan

Boverket avstyrker förslaget att ta bort länsstyrelsen ur instanskedjan.

Det huvudsakliga skälet till att Boverket avstyrker förslaget är att det inte går att verifiera att de skäl och i många fall inte heller den statistik som förs fram för att ta bort länsstyrelsen som en del i instanskedjan skulle ge önskad effekt. Länsstyrelsen hanterar en stor mängd överklagande ärenden på ett välfungerade och relativt effektivt sätt. Det finns ingen utvärdering från vare sig Boverket eller Domstolsverket som visar på att den liknande tidigare genomförda ändringen, att detaljplaner och områdesbestämmelser ska överklagas till mark- och miljödomstolarna, gav önskad effekt. Tvärtom så uppnåddes inte den förväntade tidsvinsten utan enbart en tidsbesparing på uppskattningsvis cirka 0,9–1,7 månader. Vidare tillför länsstyrelsen kvalitéer till instanskedjan. Länsstyrelsens beslut kan kännetecknas av att de förklarar och vägleder gemene man kring omständigheterna i det enskilda ärendet. Genom länsstyrelsens roll på regional nivå säkerställs att besluten på ett naturligt sätt får en lokal anknytning. Vid överprövning som rör frågor där kommunen enligt plan- och bygglagen har ett bedömningsutrymme skapar länsstyrelsens lokalkännedom effektivitet och tydlighet. Sverige må ha en något längre instanskedja ur ett internationellt perspektiv men Boverket instämmer i det som betänkandet för fram när det gäller fördelar med en längre instanskedja. Boverket vill här särskilt peka på behovet av att få fram ett avgörande som blir materiellt riktigt och att en längre instanskedja borde öka sannolikheten för ett korrekt beslut. Plan- och bygglagen är en bedömningslagstiftning i många hänseenden och det finns därför ett stort behov av att ha två instanser som prövar ärendet och inte bara mark- och miljödomstolarna.

[1] Boverket (2025), En gemensam väg för PBL-ärenden – Klassificering och nationellt system, rapport 2025:20. En gemensam väg för PBL-ärenden - Klassificering och nationellt system. Hämtad 2026-04-29.

Högsta domstolen i instanskedjan

Boverket avstyrker förslaget att ta bort Högsta domstolen ur instanskedjan.

Boverket anser att det inte går att jämföra Högsta domstolen, med andra instanser i instanskedjan. Detta eftersom det ligger bortom den enskildes kontroll att få sitt ärende prövat i Högsta domstolen. Inledningsvis krävs det att Mark- och miljööverdomstolen lämnar en ventil och vidare krävs det att Högsta domstolen meddelar prövningstillstånd. Det är två kriterier som ska uppfyllas och det är därför få ärenden som faktiskt prövas. Regelverket är utformat så att det är ytterst få ärenden som går igenom fem instanser. Det kan därför bli missvisande att bygga resonemang på det faktum att instanskedjan i Sverige består av fem instanser när det i praktiken knappt är så. Boverket anser inte att det är motiverat av tidsbesparingsskäl att ta bort Högsta domstolen ur instanskedjan. Behovet och framför allt betydelsen av vägledande praxis är stort inom området och eftersom det är så få ärenden så högt upp i instanskedjan, får inte tidsåtgången någon avgörande betydelse för handläggningstiden för den stora massan av ärenden som inte når så högt upp i instanskedjan. Vidare ifrågasätter Boverket lämpligheten i att sprida ut prejudikatbildningen på ytterligare instanser, då det skapar sämre förutsättningar för en enhetlig rättstillämpning.

Fullföljdsförbud avseende vissa beslut

Boverket tillstyrker förslaget att fullföljdsförbud införs avseende beslut om avvisning av överklagande vid mark- och miljödomstol.

Boverket anser att det räcker att ett förvaltningsbeslut varigenom ett överklagande har avvisats såsom för sent inkommet kan överprövas av en domstol.

4 Dispensgrunderna för prövningstillstånd

Boverket avstyrker förslaget att ändra dispensgrunderna för Mark- och miljööverdomstolen.

Eftersom Boverket avstyrker förslaget att Högsta domstolen tas bort ur instanskedjan, finns det inget skäl att ändra dispensgrunderna för Mark- och miljööverdomstolen.

6 Avgift för överklagande

Boverket avstyrker förslaget att införa en avgift för överklagande av vissa beslut enligt plan- och bygglagen.

I underlaget till förslaget saknas det så väl en klar problemformulering som en tydlig redovisning av hur ett införande av avgift bidrar till att minska den totala handläggningstiden. Motivet till förslaget är att minska den totala mängden överklaganden och inte enbart att minska antalet överklaganden som enbart syftar till att fördröja processen, så kallade okynnesöverklaganden. I betänkandet anges det dock att det inte kunnat styrkas om sådana överklaganden ens förekommer eller hur stor eller liten andel av överklaganden som omfattas. Avsikten är alltså att minska även mängden överklaganden som klart kan härledas

till sakfrågor i det överklagade beslutet och som kommer från personer som har ett beaktansvärt intresse i frågan. Det kan inte utan vidare antas att personer med väl underbyggda överklaganden generellt är mer benägna att betala en överklagandeavgift.

Konsekvenser av förslaget är knapphändigt beskrivna, särskilt avseende konsekvenser för enskilda. Sammantaget anser Boverket att förslaget inte är tydligt motiverat.

Detaljplan

Överklaganden av beslut om att anta, ändra eller upphäva detaljplan är särpräglade av flera anledningar, främst på grund av planprocessen enligt 5 kap. PBL samt det ofta stora antalet som berörs. Planprocessen innebär att den som vill överklaga en detaljplan måste ha lämnat synpunkter senast under granskningen, det så kallade aktivitetskravet, vilket minskar det totala antalet överklaganden. Om kommunen väljer att inte tillgodose synpunkterna har den personen klagorätt. Det finns därför ett tydligt samband mellan planprocessen och överklagandeprocessen. Ett krav på avgift för att fullfölja talan i en domstol kan uppfattas som ett hinder för den enskilde att använda sin rätt att påverka detaljplaneringen genom att lämna synpunkter.

Detaljplaner medför ofta stora kostnader både för kommun och klagoberättigade. Det kan antas att den som vill överklaga enbart i syfte att fördröja en detaljplaneprocess med stor sannolikhet väljer att betala en överklagandeavgift. Sannolikt handlar detta ofta om aktörer med större ekonomisk kapacitet, som företag, organisationer med flera. Det är därför tveksamt om förslaget skulle leda till någon betydande förkortning av ledtider avseende beslut om detaljplan.

Lov- och byggprocessen

Betänkandet verkar inte ta upp den omständigheten att det inte enbart är andra som överklagar någon annans beslut. En viktig aspekt är de sökande som överklagar sina beslut eftersom de anser att någon av instanserna inte har kommit fram till rätt beslut. Det kan handla om olika typer av beslut som är av direkt betydelse för den enskilde som exempelvis beslut om bygglov, startbesked eller slutbesked. Plan- och bygglagen är en bedömningslag och det finns därför ett stort behov av att den som berörs av ett beslut, till exempel den som vill bygga eller ersätta en nerbrunnen byggnad på sin fastighet, kan få sitt beslut prövat. Att då införa en överklagandeavgift för att den som berörs direkt av ett beslut är inte lämpligt.

8 Detaljplaneprocessen

Plankostnadsavtal

Boverket tillstyrker förslaget till 1 kap. 4 § PBL och 12 kap. 12 § PBL.
Boverket avstyrker förslaget till 12 kap. 13 § PBL.

Det är angeläget att plankostnadsavtal regleras i plan- och bygglagen, inte minst för att det behöver förtydligas att planavgift och plankostnadsavtal är olika saker och att kommunens rätt att teckna plankostnadsavtal inte ska tolkas i enlighet med de regler och principer som gäller för avgiftsuttag. Exempelvis tolkar Boverket förslaget som att det inte behöver finnas något samband med att bygglov ges eller att exploatören har nytta av detaljplanen enligt 12 kap. 9 § PBL för att avtal ska kunna tecknas. Detta anser Boverket är rimligt.

Som Boverket uppfattar förslaget till 12 kap. 13 § PBL syftar bestämmelsen till att klargöra förhållandet mellan avgift och avtal. Eftersom förslaget som helhet inte klargör hur en planavgift förhåller sig till det enskilda planbeslutet hade dock ytterligare klargöranden behövts. Det är inte klarlagt i rättspraxis om planavgift får tas ut överstigande kostnaden för en enskild detaljplan i samband med lovprövning inom samma plan (jfr NJA 2022 s. 763 samt MÖD 14615–25). Detta gör det svårt att förstå den föreslagna bestämmelsen. Att plankostnaderna och avgiftsunderlaget minskas när avtal används torde redan vara tydligt utifrån självkostnadsprincipen. Eftersom övriga delar av förslaget rörande plankostnadsavtal sannolikt ändå kan tillämpas utan den föreslagna bestämmelsen kan den utgå.

Ändrad samrådskrets

Boverket avstyrker förslaget till 5 kap. 11 b § PBL.

Enligt förslaget till 5 kap. 11 b § 3 PBL omfattas bland annat enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av planförslaget, vilket överensstämmer med gällande rätt. Förslaget kan dock tolkas som att enskilda som omfattas av nuvarande 5 kap. 11 § 2 PBL kommer att omfattas av förslagets tredje punkt, det vill säga att de som tidigare betraktades som kända sakägare nu i stället ska betraktas som enskilda som har ett väsentligt intresse av förslaget. Resultatet skulle då kunna bli att kommunen ändå är skyldiga att bereda dessa personer tillfälle till samråd. Betänkandet är inte tydlig i detta avseende. Eftersom detta skulle kunna leda till en ökad otydlighet avseende vilka som kommunen ska samråda med vid upprättande av detaljplan avstyrks förslaget.

Boverket vill också poängtera att det inte kan ses som något självförklarande syfte att bestämmelserna om vilka samråd ska ske med och vilka som ska underrättas i ett ärende om bygglov bör överensstämma. Kommunen är skyldig att redogöra för och kommentera inkomna synpunkter och aktivitetskravet i 13 kap. 11 § andra stycket PBL innebär att det är en förutsättning att lämna synpunkter för att få överklaga. Samråds- och granskningsprocessen har på så sätt en demokratisk förankringsfunktion och handlar inte enbart om att samla in underlag för beslutet. För att förenkla detaljplaneprocessen hade det därför behövt utredas vilka som ska ha rätt att påverka och även överklaga ett beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan.

Undersökning av betydande miljöpåverkan och miljöbedömning

Boverket tillstyrker förslaget till 5 kap. 6, 10, 11, 11 a, 11 b, 16, 21 a och 25 a §§ PBL.

Det är positivt att det görs förtydliganden kring när och hur undersökning om betydande miljöpåverkan och miljöbedömning ska göras. Detta borde underlätta för kommunens handläggning och kan troligtvis ge högre kvalitet på planbesluten. Det är däremot tveksamt om handläggningstiden för detaljplanen kommer att kortas. Beroende på hur rutinerna för undersökningssamråd ser ut på länsstyrelsen och kommunen idag, kan ett separat undersökningssamråd medföra en längre ledtid för detaljplanen och därmed öka både administrativt arbete och kostnader för såväl kommunen som länsstyrelsen.

Ändringar av planförslaget efter samrådet kan innebära att undersökningen behöver göras om. Om denna visar att planen kan medföra en betydande miljöpåverkan behöver kommunen ha ett avgränsningssamråd och ta ett nytt särskilt beslut. Om detta innebär att kommunen behöver ha ett nytt samråd för planförslaget, och inte gå vidare med granskning, kommer handläggningstiden för detaljplanen förlängas.

Författningsförslaget innehåller flera förtjänstfulla förtydliganden och skulle eventuellt kunna bli ytterligare lite tydligare om samma uttryck används för ”undersökning av betydande miljöpåverkan” så att det inte råder några tvivel om vad som ska göras när i processen.

10 Konsekvenser

Konsekvenser för Boverket

Det är inte angivet i konsekvensbeskrivningen vilka ekonomiska konsekvenser föreslagna uppdrag till Boverket och behovet av uppdatering av befintlig vägledning får för myndigheten. I betänkandet nämns att Boverket bör kunna uppdatera befintligt vägledningsmaterial inom befintlig budgetram. Boverket ser dock inte att detta går att genomföra utan extra medel, eftersom betänkandets olika förslag kommer att innebära ett stort vägledningsarbete för myndigheten. Förutom en del helt ny vägledning bedömer Boverket att det även kommer att kräva ett stort antal ändringar av befintligt vägledningsmaterial. Det handlar bland annat om uppdateringar av vägledningen kring miljöbedömningar av detaljplan och plankostnadsavtal.

I detta ärende har generaldirektör Anders Sjelvgren beslutat och signerat beslutet elektroniskt. Föredragande har varit jurist Amelie Fasth. I den slutliga handläggningen har också stf. rättschef Anette Martinsson, avdelningschef Lennart Andersson, planeringsarkitekt Rebecka Sandelius, jurist Karl Evald och bebyggelseantikvarie Emma Rosenblom deltagit.

Anders Sjelvgren
generaldirektör

Amelie Fasth
jurist

Kopia till:

kn.me.remissvar@regeringskansliet.se

helen.ekstam@regeringskansliet.se