



2025-05-05

Till Klimat- och näringslivsdepartementet

E-post: kn.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia: kn.me.remissvar@regeringskansliet.se

Remissvar. Betänkandet En kortare instanskedja för mark- och miljöärenden (SOU 2025:122). Dnr: KN2026/00379.

Svenska byggnadsvårdsföreningen, SBF, har fått rubricerade betänkande på remiss och anför följande utifrån föreningens verksamhetsområde.

Sammanfattning

Syftet med betänkandet har varit ”att utreda om den totala handläggningstiden i mål och ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen kan förkortas...”. Det är givetvis angeläget att försöka korta plan- och lovprocesser. Detta får dock inte ske på bekostnad av rättssäkerheten. SBF avstyrker därför slopande av länsstyrelsen i instanskedjan, förändring av Mark- och miljööverdomstolen till instans endast för prejudikat och slopandet av Högsta domstolen som högsta instans, införande av avgifter vid överklagande samt minskning av samrådsretsen.

I regeringsuppdraget har ingått ”att utreda om det på annat sätt än att minska kretsen klagoberättigade går att minska antalet överklaganden, samtidigt som kravet på rättssäkerhet tillgodoses”. Sådana möjligheter berörs dock i liten grad i betänkandet. SBF har en bred verksamhet över hela landet vad gäller plan- och lovärenden. Utifrån våra erfarenheter har vi främst två förslag som bör vara mycket effektiva för att avsevärt förkorta plan- och lovprocesserna och minska antalet överklaganden. Föreningen föreslår:

- ökad planering på områdesnivå (fördjupad översiktsplan) för att uppnå en god framförhållning som möjliggör smidiga detaljplaneprocesser där detaljplanen främst får en bygglovsförberedande roll.
- införande av oberoende objektiv part för granskning av miljökonsekvensbeskrivningar för att uppnå bättre överensstämmelse med gällande lagstiftning, bland annat vad gäller kultur- och naturvärden. Exempelvis skulle länmuseerna kunna få den rollen utifrån sitt ansvar för kulturmiljövården i länen.

Härutöver föreslås 13 kap 12 § i plan- och bygglagen kompletteras med rätten att överklaga rivningslov enligt dom Högsta domstolen (mål nr Ö 7708-22).

Kommentarer till betänkandets förslag

Slopande av länsstyrelsen i instansordningen

I betänkandet föreslås länsstyrelsen slopas i instansordningen, d.v.s för lovbeslut.

SBF:s kommentar

År 2016 slopades länsstyrelsen i instanskedjan vad gäller detaljplaner och områdesbestämmelser. Det kan synas logiskt att slopa länsstyrelsen i instanskedjan även för bygglov, rivningslov, marklov, förhandsbesked, startbesked och slutbesked. Med överklagande direkt till mark- och miljödomstolen missas dock länsstyrelsens lokala överblick och kunskap, exempelvis vad gäller kumulativa effekter. Eftersom dessutom underlag i form av konsekvensutredningar normalt har liten omfattning för dessa ärendetyper, kan sloandet av länsstyrelsen som överklagandeinstans vara en större nackdel för denna typ av ärenden jämfört med detaljplaner och områdesbestämmelser. Underlaget för mark- och miljödomstolens bedömning kan bli bristfälligt och leda till olämpliga och kanske till och med olagliga beslut. Av dessa skäl avstyrks slopande av länsstyrelsen i instanskedjan.

Mark- och miljööverdomstolen blir högsta instans för överklagande

Möjligheten för Mark- och miljööverdomstolen att i vissa fall tillåta att en dom eller ett beslut i mål enligt plan- och bygglagen överklagas till Högsta domstolen, om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen, föreslås slopas. Ett slopande av Högsta domstolen i instansordningen, den så kallade ventilen för överklagande, innebär enligt betänkandet att Mark- och miljööverdomstolens roll som prejudikatinstans förstärks ytterligare samtidigt som möjligheterna till prövningstillstånd på andra dispensgrunder föreslås begränsas.

SBF:s kommentar

Följden av att slopa Högsta domstolen som högsta instans är alltså enligt betänkandet att dispensgrunderna för prövning i Mark- och miljööverdomstolen begränsas till *prejudikatdispens* och *extraordinär dispens* (synnerliga skäl). De båda övriga grunderna enligt gällande lagstiftning avses utgå; d.v.s. *ändringsdispens* (betvivla riktigheten av beslutet) respektive *granskningsdispens* (tillstånd för att bedöma riktigheten av ett beslut).

Det händer att Mark- och miljööverdomstolen har upphävt beslut av mark- och miljödomstolen eftersom domarna bedömts vara felaktiga. Ett exempel på ett sådant ärende nyligen är fastigheten Allön 4 i Kristianstad där Mark- och miljööverdomstolen upphävde rivningslovet som godtagits av mark- och miljödomstolen (MÖD mål P 975-24, 2026-02-24). Med en ordning enligt förslagen i betänkandet skulle detta felaktiga beslut inte ha rättats med följden att en unik byggnad med höga kulturhistoriska värden skulle ha rivits.

Förslagen enligt betänkandet att Mark- och miljööverdomstolen blir högsta instans utan möjlighet till resning i Högsta domstolen, samtidigt som antalet dispensgrunder för prövning i Mark- och miljööverdomstolen begränsas, innebär att möjligheten att få rättelse av felaktiga beslut slopas. Detta leder till en minskning av rättssäkerheten och ytterst till en begränsning av de demokratiska möjligheterna att göra sin röst hörd. Av dessa skäl avstyrks förslagen.

Ny avgift vid överklagande

Enligt betänkandet ska den klagande betala avgift i mål eller ärende vid överklagande till mark- och miljödomstol och Mark- och miljööverdomstolen om bland annat detaljplan, områdesbestämmelser, lov och förhandsbesked enligt plan- och bygglagen. Kravet på att betala

gäller inte om den klagande är en part som företräder det allmänna (ideella föreningar med talerätt) eller om den klagande har ett ekonomiskt underlag enligt 38 § rättshjälpslagen som inte överstiger 260 000 kr. Utredarna gör bedömningen att lämpliga nivåer för avgiften är 1000 kr till mark- och miljödomstolen och 2000 kr till Mark- och miljööverdomstolen (sid 360-361).

SBF:s kommentar

Plan- och lovprocesserna med dess möjligheter till demokratiskt inflytande är utformade enligt plan- och bygglagen för att säkerställa att bebyggelseutveckling och markanvändning sker enligt mål och lagar. Rätten att komma till tals bland annat genom att överklaga kommunala beslut är en viktig del av rättssäkerheten. Det konstateras i utredningen att kontakter med domstolarna inte visar att ”okynnesöverklaganden” förekommer i någon större utsträckning (sid 342). Samtidigt anges att syftet med en avgift är att införa den ”för sådana ärende- och måltyper där det bedöms finnas ett behov av en sådan avgift” (sid 25). Vilket behov?

Eftersom hela avsikten med betänkandet är att förkorta tiden för ärendehantering måste förslaget tolkas så att man genom avgift ska kunna sälla bort antalet överklagande, d.v.s. de som inte anser sig ha råd att betala avgifterna. Förslaget strider därför mot målen att värna det demokratiska inflytandet och ta vara på invånarnas synpunkter. Man kan också ifrågasätta om åtgärden skulle få avsedd effekt. Plan- och lovbeslut överklagas vanligen av många parter, bland annat ideella föreningar med talerätt, vilket betyder att antalet överklagade beslut sannolikt inte skulle minska i större utsträckning. Det enda man uppnår är att minska det demokratiska inflytandet. Av dessa skäl avstyrks förslaget att införa avgift för överklaganden av plan- och lovbeslut.

Begränsning av samrådskretsen vid planläggning

Enligt betänkandet föreslås att krav på samråd med hyresgästorganisation samt generella krav på samråd med kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs slopas.

SBF:s kommentar

Som anføres ovan är plan- och lovprocesserna med dess möjligheter till demokratiskt inflytande utformade enligt plan- och bygglagen för att säkerställa att bebyggelseutveckling och markanvändning sker enligt mål och lagar. Inte minst i centrala lägen är det inte ovanligt med bebyggelsekompletteringar i omedelbar närhet till befintliga bostadshus, ofta ingrepp med stor omgivningspåverkan. Möjligheten att komma till tals bland annat genom att kunna påverka i plan- och lovprocesser är en viktig del av rättssäkerheten och bör inte slopas i sådana fall. Förslaget att minska samrådskretsen avstyrks därför.

SBF:s förslag för att uppnå snabbare processer

SBF delar uppfattningen att det är angeläget att korta tidsåtgången för ärendehantering. SBF har en bred verksamhet över hela landet när det gäller yttranden och överklaganden i plan- och lovärenden. Föreningen avger ett trettiotal yttranden/år varav flera överklaganden. Föreningen administrerar också den så kallade ”Gula listan” där anmälan kan göras av objekt med kulturhistoriska värden som hotas av rivning, förvanskning eller förfall. För närvarande finns cirka 500 objekt på listan. Föreningens verksamhet med engagemang i enskilda ärenden och analys av processerna för Gula listans hotade objekt över hela landet har gett en god kunskap om varför plan- och lovprocesser drar ut på tiden och skälen till överklaganden. Föreningen anser att det är framförallt två förslag som skulle kunna genomföras för att kraftigt förkorta planprocesserna, nämligen områdesplanering för att uppnå en god planberedskap och

miljökonsekvensbeskrivningar som granskas inte bara av kommunen utan också av objektiv part.

Planering på områdesnivå för tydligare spelregler (motsvarande fördjupad översiktsplan)

De obligatoriska kommunomfattande översiktsplanerna är schematiska till sin karaktär och har kommit att omfatta allt fler frågor samtidigt som det finns en tendens att minska antalet styrande riktlinjer. Översiktsplanen har därför sällan den detaljeringsgrad som krävs för att kunna fungera som direkt ledning för detaljplaneringen. Avsaknaden av tydliga riktlinjer inbjuder till en ad hoc-artad bebyggelseutveckling på marknadens initiativ, dessutom ofta i princip avgjord i slutna rum före de demokratiska processerna. Detta innebär en stor risk för att väsentlig information om platsens värden och lokala förhållanden överhuvudtaget inte kommer fram i tidiga skeden av processerna. Marknadens insatser är givetvis centrala och nödvändiga för bebyggelseutvecklingen, men marknaden har ingen möjlighet, och inte heller rollen, att bedöma sina projekt i ett omgivningsperspektiv.

Medborgarnas protester mot många byggen beror ofta just på att det saknas en genomtänkt framtidsbild för stadsdelen eller området. När projekten presenteras först på detaljplanenivå är det för sent att, på ett objektivt och allsidigt sätt, göra avvägningar mellan olika allmänna intressen och diskutera alternativ. Detta har medfört långa planprocesser och överklaganden till följd av att komplexa frågor kommer upp till offentlig diskussion för sent. Med i detta sena skede stora nedlagda utredningsresurser minskar förutsättningarna för en opartisk bedömning av projektens innehåll. Detta får till följd att medborgarna känner sig överkörda när de får kännedom om i huvudsak färdiga projekt som avsevärt påverkar deras livsmiljö, som t.ex. kulturhistoriskt värdefulla miljöer som rivs eller förvanskas eller värdefulla grönområden som bebyggs.

Detaljplaneprocessens syfte blir då främst att tillgodose formella lagkrav där det från kommunens sida saknas vilja att ta till sig synpunkter och ändringsförslag. Ibland leder processerna till kostsam ”förgävesplanering” till följd av krav på omarbetning eller upphävande av kommunens beslut efter överklagande i domstol. Syftet med fysisk planering uppnås inte; att i demokratiska processer pröva olika alternativ för att uppnå en god och laglig avvägning mellan exploaterings- och bevarandeintressen.

Planering är att utifrån en helhetssyn utforma strukturer som ska bestå för framtiden. Det krävs ett sektorsövergripande arbetssätt med god samverkan mellan politisk vilja, professionell kunskap och medborgarnas synpunkter. En i god tid genomtänkt framtidsbild för stadsdelen eller området underlättar för marknadens aktörer att göra säkra bedömningar av hållbarheten i olika investeringar. Om strategiska avvägningar redan är genomförda på en högre planeringsnivå skapas förutsättningar för smidiga plan- och lovprocesser.

En metod för att skapa god planberedskap är att utveckla stadsdels- och områdesnivån för fysisk planering, en fördjupning av den obligatoriska översiktsplanen, och se till att denna planeringsnivå blir en arena för dialogen mellan berörda. Härigenom erhålls en bred belysning av alla intressen i *tidiga skeden* och därmed skapas förutsättningar för att få till stånd genomtänkta förslag för den framtida miljön. En sådan planering motsvarar bestämmelserna enligt artikel 6 i Århuskonventionen som innebär att allmänheten ska ges möjlighet att delta på ett tidigt stadium, när alla alternativ fortfarande är öppna. Planering på områdesnivå har också föreslagits av utredaren för *En effektivare plan- och bygglovsprocess*, 2013, men har tyvärr inte tagits upp vidare i propositionerna inför senare lagändringar av plan- och bygglagen.

Plansystemet



Områdesplanen bör alltså vara den plannivå där viktiga avvägningar görs mellan olika intressen. På grundval av en ortsanalys bör utredas vilka områden som är bäst lämpade för bebyggelse, vilken karaktär bebyggelsen bör ha utifrån områdenas förutsättningar, hur kultur- och naturvärden ska tas tillvara, utnyttjas och förstärkas samt hur infrastrukturen ska utformas. Inte minst bör en första bedömning kunna göras av vilka förändringar som kan ske utan risk för skada på de utpekade uttrycken för berörda riksintressen, snarare än som ofta sker betydligt senare i processen. En bred demokratisk process på denna nivå bör bli meningsfull eftersom olika alternativ är öppna och kan diskuteras och alla parter uppmärksammas på befintliga värden.

Viss juridisk reglering i områdesplanen borde också kunna ske med instrumentet *områdesbestämmelser* som ingår i plan- och bygglagen. Med områdesbestämmelser kan bland annat regleras grunddragen i markanvändningen, skydd för särskilt värdefulla byggnader och bebyggelseområden och markområden för gemensam användning. De grova principiella avvägningarna mellan exploatering och bevarande och preciseringar av skydd för kultur- och naturvärden borde alltså kunna fastläggas genom *juridiskt bindande* riktlinjer för efterföljande prövningar på detaljplane- och bygglovsnivå inom ramen för gällande lagstiftning. Vidare borde områdesplaner som förstärks med områdesbestämmelser kunna *ge rätt att överklaga* de aspekter som regleras med bestämmelserna. Ett sådant förfaringssätt skulle alltså innebära att strategiska avvägningar mellan olika allmänna intressen är juridiskt avgjorda på områdesnivå när ärendeprövningen av projekt senare sker på detaljplanenivå. Detta bör leda till betydligt snabbare detaljplaneprocesser som till sin karaktär snarare blir bygglovsförberedande samt till färre överklaganden. En annan fördel är att med dessa betydligt säkrare förutsättningar för detaljplaneprocesserna, med minskad risk för ”förgävesplanering”, bör en större krets av byggherrar kunna ge sig in i konkurrensen och därmed på sikt leda till lägre produktionskostnader och bostadskostnadsnivåer.

Objektiva miljökonsekvensbeskrivningar

Miljökonsekvensbeskrivningarna innehåller som regel omfattande och kunniga analyser av påverkan på kultur- och naturvärden. En självklar slutsats av analysen, om skada i strid med lagen, vänds dock ofta i sin motsats. Kultur- och naturvärden ses inte som en tillgång, utan som hinder att övervinna för att inte projekten ska stoppas. I stället för en objektiv prövning, blir miljökonsekvensbeskrivningen bara ett kvitto på att lagens formaliakrav följs. Detta är en viktig orsak till överklaganden och förlängda beslutsprocesser.

Vanliga orsaker till bristande objektivitet i miljökonsekvensbeskrivningarna på grundval av SBF:s erfarenheter:

- Kommunen har inte gjort miljöbedömningen på ett korrekt sätt eller negligerar helt att risk för betydande miljöpåverkan föreligger (se betänkandet sid 479).
- Begreppet ”påtaglig skada” på riksintressen tolkas av Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet utifrån propositionen till miljöbalken, som att all påverkan som inte kan anses bagatellartad utgör risk för påtaglig skada. Det är dock inte ovanligt att både ”måttlig” påverkan och till och med ”stor” påverkan bedöms som lagenlig.
- Expertutlåtanden från exempelvis läns museer negligeras ofta. (I överklagandeprocesser lämnas till och med avstyrkan av Riksantikvarieämbetet utan avseende).
- Nollalternativ med beskrivning av miljöns troliga utveckling om ett planförslag inte genomförs, avfärdas med tveksamma, ibland till och med lagstridiga, motiveringar.
- För åtgärder av genomgripande slag för stadsbilden (exempelvis mycket höga hus) saknas genomgående en analys i miljökonsekvensbeskrivningarna av den kumulativa effekten om liknande projekt genomförs framöver i staden/orten/bygden.

Objektivitet saknas således ofta i miljöbedömningar och konsekvensbeskrivningar. Detta beror i många fall på att handlingarna upprättas av konsultföretag på uppdrag av kommun eller byggherre, som är helt inställda på att genomföra projekten. Det råder därför ett beroendeförhållande. Det saknas också i många kommuner förståelse för vikten av att värna kommunens kulturmiljövården och kunskap om gällande regelverk. Detta bekräftas av Riksantikvarieämbetets rapporter 2017, 2018 och 2019 om hur kulturvården och riksintressen hanteras i kommunerna planerings- och lovprocesser där det bland annat framkommit att två av tre kommuner saknar de förutsättningar som behövs för att ta hänsyn till kulturvården enligt nationella mål och lagar. En följd av bristfälliga miljökonsekvensbeskrivningar är också att dessa utgör underlag för domstolarnas bedömningar, vilket kan leda till beslut som skadar bland annat höga kultur- och naturvärden.

Detta systemfel bör rättas till. I betänkandet föreslås viss reglering av processen för utredning om betydande miljöpåverkan, men det räcker inte. Det fungerar ofta inte att kommunen är ensam ansvarig för prövningen av om planen kan antas medföra betydande miljöpåverkan och vad detta innebär. Det krävs därför en objektiv sakkunnig part, som oberoende av enskilda partsintressen, granskar miljökonsekvensbeskrivningarna före den demokratiska processen. Med en sådan granskning skulle sannolikheten öka för att projekten hamnar rätt från början och därmed bör processerna kunna ske snabbare och antalet överklaganden minska. Exempelvis skulle läns museerna kunna få den rollen utifrån sitt ansvar för kulturmiljövården i länen.

En annan synpunkt är att planhandlingarna skulle kunna förenklas. Det är inte rimligt att planhandlingar i ett enda ärende omfattar flera hundra sidor med många dubbelskrivningar, inte minst från demokratisk synpunkt. Det är exempelvis närmast regel att både planbeskrivningen och konsekvensbeskrivningarna innehåller redovisning av planförslagets bakgrund och innehåll, men i olika ordalag. Det borde räcka att upprätta en sådan beskrivning i planhandlingarna. Det är vår förhoppning att dessa synpunkter beaktas i det i betänkandet föreslagna uppdraget till Boverket att ta fram en ny samlad vägledning om detaljplaneprocessen och erforderliga handlingar (sid 541).

Rätten för ideella föreningar att överklaga vissa beslut

Enligt 13 kap. 12 och 13 §§ plan- och bygglagen har de organisationer som uppfyller kraven enligt 16 kap. 13 § rätt att överklaga beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, om

genomförandet kan antas medföra betydande miljöpåverkan...Motsvarande gäller beslut att ge bygglov eller positivt förhandsbesked...som ska föregås av en bedömning om åtgärden kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

SBF föreslår att lagen kompletteras med samma rätt att överklaga beslut om rivningslov. Vårt förslag sker med hänvisning till dom i Högsta domstolen 2023-11-17 mål nr Ö 7708-22.

Avslutande kommentar

SBF delar synen att det är angeläget att försöka korta plan- och lovprocesserna. Föreningen tror dock inte utifrån sina erfarenheter av projekt över hela landet att förslagen i betänkandet leder till större förändringar i form av kortare processtider. Det grundläggande felet är att förslag till detaljplaner och lovansökningar ofta inte tar hänsyn till förutsättningarna på platsen eller övergripande nationella mål och lagstiftning. Med områdesplanering i god tid där olika alternativ kan ventileras i demokratiska processer, innan låsningar skett och med objektiva miljökonsekvensbeskrivningar, ökar förutsättningarna för att göra rätt från början och därmed bör processerna bli smidigare och antalet överklaganden minska. Med andra ord bör dessa åtgärder öka förutsättningarna för att uppnå syftet med betänkandet – ”en effektivare och mer förutsebar detaljplaneprocess samtidigt som internationella krav på information och deltagande i processen ska upprätthållas” (sid 500). SBF ställer gärna upp och belyser förslagen att införa områdesplanering och objektiva miljökonsekvensbeskrivningar med exempel från föreningens verksamhet.

För Svenska byggnadsvårdsföreningen dag som ovan



Ulrika Lindh
Ordförande

Stephan Fickler
Verksamhetsledare

Kristina Berglund
Adj. styrelseledamot

Svenska byggnadsvårdsföreningen är en oberoende, ideell miljöorganisation med cirka 6000 medlemmar som grundades i samband med det av Europarådet utlysta byggnadsvårdsåret 1975. Föreningens ändamål är att sprida och förmedla kunskap om byggnadsvård, byggnadskultur och hållbart byggande, att slå vakt om vårt byggda och gröna kulturarv som resurs i samhällsutvecklingen samt att främja god kvalitet i nutida stadsplanering.