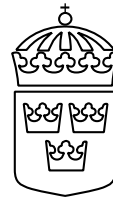


# Regeringens proposition 2015/16:55



## En kortare instanskedja för detaljplaner och områdesbestämmelser

Prop.  
2015/16:55

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 26 november 2015

*Stefan Löfven*

*Mehmet Kaplan*  
(Näringsdepartementet)

## Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en ändring i plan- och bygglagen som innebär att kommunala beslut att anta, ändra eller upphäva detaljplaner eller områdesbestämmelser inte längre ska överklagas till länsstyrelsen utan direkt till mark- och miljödomstolen. Förslaget syftar till att med bibehållen rätts-säkerhet effektivisera prövningen av sådana beslut, bl.a. genom att detaljplaner och områdesbestämmelser snabbare ska kunna få laga kraft. Avsikten är i förlängningen att angelägna samhällsbyggnadsprojekt, t.ex. byggandet av nya bostäder, ska kunna påbörjas och färdigställas tidigare och till en lägre kostnad än i dag.

Förslaget stärker samtidigt länsstyrelsens roll som samrådspart och pådrivare inom ramen för den kommunala planeringen av bostadsförsörjningen och i den fysiska planeringsprocessen. Länsstyrelsen kan därmed på ett aktivare sätt företräda statliga intressen och verka för att regeringens mål inom olika politikområden, inte minst inom bostadsförsörjningsområdet, blir tillgodosedda inom ramen för den kommunala planeringen.

De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juni 2016.

# Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut .....	3
2	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).....	4
3	Ärendet och dess beredning .....	6
4	Instansordningen i dag .....	6
4.1	Behovet av en översyn .....	6
4.2	Gällande rätt .....	7
5	Handläggning av de olika ärendetyperna .....	10
5.1	Antalet överklagade beslut och ärendeutvecklingen .....	10
5.2	Handläggningstider för olika ärenden .....	13
5.3	Handläggningssätt och ändringsfrekvens .....	16
5.4	Sambandet mellan plan- och bygglagen och miljöbalken.....	19
6	En effektivare instansordning .....	19
6.1	Utgångspunkter för överväganden om en förändrad instansordning .....	19
6.2	Ingen ändring av domstolsinstanserna.....	21
6.3	Skilda instansordningar för olika ärendetyper.....	23
6.4	En kortare instanskedja för detaljplaner och områdesbestämmelser .....	26
6.5	Ingen koncentration av prövningen av överklagade lov- och tillsynsärenden.....	31
7	Övriga frågor.....	36
8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	37
9	Konsekvenser.....	38
9.1	Konsekvenser för staten .....	38
9.2	Konsekvenser för kommunerna.....	42
9.3	Konsekvenser för enskilda .....	43
9.4	Konsekvenser för företag .....	43
9.5	Konsekvenser för bostads- och övrigt samhällsbyggande .....	45
10	Författningskommentar.....	47
Bilaga 1	Sammanfattning av utredningens betänkande .....	49
Bilaga 2	Utredningens lagförslag (delvis) .....	54
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna .....	57
Bilaga 4	Lagrådets yttrande .....	58
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 november 2015 .....	59

# 1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2015/16:55

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).

## 2 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900) dels att 13 kap. 3, 8, 9, 16 och 18 §§ ska ha följande lydelse, dels att det ska införas en ny paragraf, 13 kap. 2 a §, av följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### **13 kap.**

##### *2 a §*

*Kommunala beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser får överklagas till mark- och miljödomstolen.*

##### *3 §*

Andra kommunala beslut enligt denna lag än de som avses i 1 och 2 §§ får överklagas hos länsstyrelsen.

Andra kommunala beslut enligt denna lag än de som avses i 1–2 a §§ får överklagas till länsstyrelsen.

##### *8 §*

Bestämmelser om vem som får överklaga beslut som avses i 3, 5 och 6 §§ finns i 22 § förvaltningslagen (1986:223).

Bestämmelser om vem som får överklaga beslut som avses i 2 a, 3, 5 och 6 §§ finns i 22 § förvaltningslagen (1986:223).

##### *9 §<sup>1</sup>*

Enbart det förhållandet att någon har underrättats eller ska ha underrättats enligt denna lag ger inte denne rätt att överklaga beslut som avses i 3, 5 och 6 §§.

Enbart det förhållandet att någon har underrättats eller ska ha underrättats enligt denna lag ger inte denne rätt att överklaga beslut som avses i 2 a, 3, 5 och 6 §§.

##### *16 §<sup>2</sup>*

Bestämmelser om överklagande av ett beslut som avses i 3, 5 och 6 §§ finns i 23–25 §§ förvaltningslagen (1986:223).

Bestämmelser om överklagande av ett beslut som avses i 2 a, 3, 5 och 6 §§ finns i 23–25 §§ förvaltningslagen (1986:223).

Tiden för överklagande av ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser räknas dock från den dag då beslutet eller justeringen av protokollet över beslutet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla. När beslutet har fattats av kommunfullmäktige,

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2011:335.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2011:335.

ska det som enligt 23–25 §§ förvaltningslagen gäller i fråga om den myndighet som har meddelat beslutet i stället gälla kommunstyrelsen. Prop. 2015/16:55

Tiden för överklagande av ett beslut om lov eller förhandsbesked räknas, för alla som inte ska delges beslutet enligt 9 kap. 41 §, från den dag som infaller en vecka efter att beslutet har kungjorts i Post- och Inrikes Tidningar.

#### 18 §

Om länsstyrelsen enligt 11 kap. 10 eller 12 § har beslutat att överpröva en kommuns beslut om *en detaljplan eller områdesbestämmelser eller ett lov eller förhandsbesked*, får länsstyrelsen besluta att ett överklagande av samma kommunala beslut inte ska prövas förrän ärendet om överprövning enligt 11 kap. är slutligt avgjort.

Om länsstyrelsen enligt 11 kap. 12 § har beslutat att överpröva en kommuns beslut om ett lov eller förhandsbesked, får länsstyrelsen besluta att ett överklagande av samma kommunala beslut inte ska prövas förrän ärendet om överprövning enligt 11 kap. är slutligt avgjort.

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 juni 2016.
  2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för överklagande av beslut som kommunen har meddelat före den 1 juni 2016.

### 3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 16 maj 2013 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över möjligheten att effektivisera processen för prövning av kommunala beslut som har överklagats enligt plan- och bygglagen (2010:900), nedan kallad PBL-överklagandeutredningen. Syftet med utredningen var att, med bibehållen rättssäkerhet, åstadkomma en effektivare prövningsordning för ärenden och mål enligt plan- och bygglagen.

PBL-överklagandeutredningen redovisade den 14 mars 2014 sina förslag i betänkandet *Effektiv och rättssäker PBL-överprövning* (SOU 2014:14). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Utredningens lagförslag (delvis) finns i *bilaga 2*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren och en remissmanställning finns tillgängliga i Näringsdepartementet (dnr N2015/00391/PUB).

I propositionen behandlas PBL-överklagandeutredningens förslag avseende instansordningen. Beträffande övriga förslag, se avsnitt 7.

#### *Lagrådet*

Regeringen beslutade den 1 oktober 2015 att inhämta Lagrådets yttrande över ett lagförslag som överensstämmer med lagförslaget i denna proposition. Lagrådet lämnade förslaget utan erinran. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*.

## 4 Instansordningen i dag

### 4.1 Behovet av en översyn

Riksdagen har under de senaste åren beslutat om ett antal reformer som på olika sätt berör frågor om fysisk planering, plangenomförande, byggande och bostadsförsörjning. Det gäller bl.a. förändringar i plan- och bygglagen (2010:900), miljöbalken och lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. De syften som legat bakom dessa förändringar har i grunden varit två. Det har dels gällt att förenkla och effektivisera planerings-, bygglovs- och plangenomförandeprocesserna, dels att förbättra möjligheterna till ett ökat bostadsbyggande.

Även om genomförda reformer medfört att det i dag är enklare att t.ex. ta fram en detaljplan och att det inte längre krävs bygglov för vissa kompletteringsbostadshus kvarstår det faktum att ett stort antal kommunala beslut inom plan- och byggområdet kan bli föremål för överklaganden i flera steg. Sådana överklaganden kan i vissa fall medföra att ett angeläget byggprojekt, t.ex. ett större bostadsområde, blir kraftigt försenat eller inte blir genomfört över huvud taget på grund av förändrade marknadsförutsättningar när detaljplanebeslutet väl har fått laga kraft.

Instansordningen för överklagade kommunala beslut enligt plan- och bygglagen har ifrågasatts av bl.a. två statliga utredningar. Byggkravsutredningen föreslog i sitt delbetänkande *Ökat bostadsbyggande och sam-*

ordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler (SOU 2012:86) att länsstyrelserna ska utgå ur instanskedjan när det gäller detaljplaner och områdesbestämmelser. Plangenomförandeutredningen föreslog i betänkandet Ett effektivare plangenomförande (SOU 2012:91) att frågan om länsstyrelserna som överklagandeinstans för ärenden enligt plan- och bygglagen borde utredas närmare.

Bakgrunden till beslutet som nämns i avsnitt 3 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att se över möjligheten att effektivisera processen för prövning av ärenden och mål enligt plan- och bygglagen har varit att det i vissa fall har tagit lång tid innan ett kommunalt beslut att anta en detaljplan har fått laga kraft. Motsvarande förhållande gäller för bygglov och andra beslut enligt plan- och bygglagen. För uppförande av ny bebyggelse krävs dessutom i många fall både bygglov och reglering med detaljplan. Skälen till att tiderna i vissa fall blir långa är dels instansordningens utformning, dels hur ärendena handläggs. De långa tiderna skapar osäkerhet hos fastighetsägare, byggherrar och exploatörer i alla typer av byggprojekt och medför därför generellt sämre konkurrens, ökade produktionskostnader och därmed högre boendekostnader. Detta leder till att behovet av nya bostäder inte kan tillgodoses i den takt som är önskvärd.

## 4.2 Gällande rätt

### *Överklagbara kommunala beslut enligt plan- och bygglagen*

Bestämmelser om vilka kommunala beslut som får respektive inte får överklagas finns i 13 kap. 1–3 §§ plan- och bygglagen.

I 13 kap. 1 § anges sådana kommunala beslut som får överklagas i den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900). Det gäller bl.a. kommunfullmäktiges beslut om översiktsplan och kommunfullmäktiges eller byggnadsnämndens beslut att inte anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser.

I 13 kap. 2 § anges sådana kommunala beslut som inte får överklagas. Av paragrafen framgår bl.a. att beslut om planbesked, behov av kontrollansvarig, särskilt sakkunnig, tekniskt samråd eller slutsamråd eller beslut i en fråga som redan är avgjord genom en detaljplan, områdesbestämmelser eller ett förhandsbesked inte får överklagas.

Av 13 kap. 3 § framgår att andra kommunala beslut än de som avses i 1 och 2 §§ får överklagas till länsstyrelsen. Det finns i grunden tre olika typer av markanvändningsanknutna och överklagbara beslut som fattas av kommunen. Dessa beslut avser planer (detaljplaner och områdesbestämmelser), lov (bygglov, rivningslov, marklov och förhandsbesked) och tillsyn (bl.a. förelägganden avseende lov samt åtgärds-, rättelse- och rivningsförelägganden).

### *Instansordningen för kommunala beslut om planer, lov och tillsyn*

Kommunala beslut om planer, lov och tillsyn får överklagas till länsstyrelsen. Enligt 13 kap. 6 § plan- och bygglagen får länsstyrelsens beslut i överklagade kommunala plan-, lov- och tillsynsärenden överklagas till mark- och miljödomstolen. För en efterföljande prövning i Mark- och miljööverdomstolen krävs prövningstillstånd. Enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921)

om mark- och miljödomstolar får Mark- och miljööverdomstolens domar och beslut i mål som har överklagats till mark- och miljödomstolen inte överklagas. Mark- och miljööverdomstolen får dock enligt paragrafen tillåta att en dom eller ett beslut i annat mål än mål enligt miljöbalken överklagas till Högsta domstolen, om det är av vikt för ledning av rätts-tillämpningen att överklagandet prövas av Högsta domstolen (den s.k. ventilen).

Om länsstyrelsens beslut i ett överklagat ärende har överklagats till mark- och miljödomstolen och ärendet rör en fråga som har särskild betydelse för Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt ska domstolen enligt 13 kap. 7 § plan- och bygglagen överlämna målet till regeringen för prövning.

#### *Rätten att överklaga beslut enligt plan- och bygglagen*

Vem som har rätt att överklaga ett planbeslut, ett beslut om lov eller ett tillsynsbeslut framgår av bestämmelserna i 13 kap. 8–15 §§ plan- och bygglagen. Den grundläggande regeln finns i 8 §, som hänvisar till bestämmelserna i 22 § förvaltningslagen (1986:223). Där anges att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas.

Beträffande planer finns ett undantag från den grundläggande regeln. Undantaget framgår av 13 kap. 11 § plan- och bygglagen, där det anges att ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser får överklagas endast av den som före utgången av granskningstiden för planen skriftligen har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda. Denna inskränkning i rätten att överklaga gäller dock inte om beslutet har gått emot sakägaren genom att planförslaget ändrats efter granskningstiden eller överklagandet grundas på att beslutet inte har tillkommit i laga ordning.

#### *Länsstyrelsens olika roller enligt plan- och bygglagstiftningen*

Länsstyrelsen har flera olika roller när det gäller frågor med anknytning till plan- och bygglagen. Det gäller alltifrån den kommunala översiktsplaneringen till rollen som tillsynsmyndighet. I detta sammanhang behandlas enbart länsstyrelsens olika roller i samband med ärenden som rör planer, lov och tillsyn.

Innan en kommun antar en detaljplan ska kommunen enligt 5 kap. 6 § plan- och bygglagen bl.a. ha tagit fram ett planförslag och samrått om förslaget och låtit det granskas. I samrådsskedet ska länsstyrelsen enligt 5 kap. 14 § plan- och bygglagen särskilt ta till vara och samordna statens intressen, verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses och att miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs samt att strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken inte upphävs i strid med gällande bestämmelser. Länsstyrelsen ska också verka för en lämplig samordning av mellankommunala markanvändningsfrågor, att bebyggelse inte blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion. Länsstyrelsen ska dessutom under samrådet ge råd om tillämpningen av bestämmelserna om allmänna och enskilda intressen i 2 kap. plan- och bygglagen samt,



om det behövs från allmän synpunkt, ge råd i övrigt om tillämpningen av bestämmelserna i plan- och bygglagen.

Under den tid planen är föremål för granskning ska länsstyrelsen enligt 5 kap. 22 § plan- och bygglagen i vissa fall yttra sig över planförslaget. Detta ska ske om länsstyrelsen bedömer att förslaget innebär att bestämmelserna om riksintressen, miljö kvalitetsnormer eller strandskydd i miljöbalken inte följs, om den mellankommunala samordningen inte skett på ett lämpligt sätt, eller om planen är olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Sedan kommunen antagit, ändrat eller upphävt en plan ska länsstyrelsen enligt 11 kap. 10 § plan- och bygglagen besluta om den på eget initiativ ska överpröva kommunens beslut. En sådan överprövning ska ske om beslutet kan antas medföra att de frågor som länsstyrelsen ska bevaka inte har beaktats på ett riktigt sätt. Om länsstyrelsen efter utredning finner att beslutet är olämpligt i dessa hänseenden, ska länsstyrelsen enligt 11 kap. 11 § plan- och bygglagen upphäva beslutet.

I 11 kap. 12 § plan- och bygglagen finns bestämmelser som anger att regeringen eller länsstyrelsen för ett visst geografiskt område, om det finns särskilda skäl, får besluta att bestämmelserna i 11 kap. 10 och 11 §§ ska tillämpas även för byggnadsnämndens beslut om lov.

Förutom nu nämnda uppgifter ska länsstyrelsen enligt 6 kap. 20 § miljöbalken ställa samman utredningar, program och annat planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen med mark och vatten i länet och som finns hos statliga myndigheter. Länsstyrelsen är skyldig att på begäran tillhandahålla sådant planeringsunderlag åt kommuner och myndigheter som ska tillämpa balken samt åt den som är skyldig att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning.

Regeringen får enligt 11 kap. 15 § plan- och bygglagen förelägga en kommun att inom en viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser (planföreläggande), om det behövs för att tillgodose ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken eller om regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt.

Om kommunen inte följer ett planföreläggande, får regeringen enligt 11 kap. 16 § plan- och bygglagen besluta att länsstyrelsen på kommunens bekostnad ska ta fram det förslag och i övrigt göra det arbete som enligt 5 kap. plan- och bygglagen behövs för att detaljplanen eller områdesbestämmelserna ska kunna antas, ändras eller upphävas. Utifrån detta underlag får regeringen anta, ändra eller upphäva detaljplanen eller områdesbestämmelserna.

Länsstyrelsen prövar enligt 13 kap. 3 § plan- och bygglagen överklaganden av kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser. Av bestämmelsen framgår också att länsstyrelsen prövar överklaganden av kommunala beslut om lov och tillsyn. Länsstyrelsen har även en roll när det gäller kommunens agerande i lov- och tillsynsärenden. Enligt 8 kap. 14 § plan- och byggförordningen (2011:338) ska länsstyrelsen ge tillsynsvägledning i länet genom att ge byggnadsnämnden råd och stöd i nämndens tillsynsarbete samt följa upp och utvärdera sådant tillsynsarbete. Av bestämmelserna i 8 kap. 18 § första stycket 1 i förordningen följer vidare att länsstyrelsen ska följa upp byggnadsnämndens tillämpning av plan- och bygglagen och föreskrifter

Prop. 2015/16:55 som har meddelats i anslutning till lagen och vid behov ge byggnadsnämnden råd och stöd.

#### *Verkan av beslut*

I detta sammanhang bör de olika rättsverkningar som ett beslut om en plan respektive ett lov har uppmärksammas. Ett beslut att anta en detaljplan eller områdesbestämmelser ger i sig inte någon omedelbar rätt att starta ett byggprojekt. Ett bygglov kan däremot tas i anspråk så snart det har getts och startbesked har lämnats även om bygglovet överklagas. Ianspråktagande av bygglovet sker dock på byggherrens egen risk. I det fall en överinstans beslutar att upphäva kommunens beslut kan det leda till att byggherren får återställa marken i ursprungligt skick.

#### *Överprövningens omfattning*

I 13 kap. 17 § första och andra stycket plan- och bygglagen finns bestämmelser om prövningens omfattning i fråga om överklagade kommunala beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser. Den myndighet som prövar ett överklagande av sådana beslut ska endast pröva om det överklagade beslutet strider mot någon rättsregel på det sätt som klaganden har angett eller som framgår av omständigheterna. Om myndigheten vid prövningen finner att beslutet strider mot en rättsregel, ska beslutet upphävas i sin helhet. Annars ska beslutet fastställas i sin helhet. Beslutet ska inte upphävas om det är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet. Om kommunen har medgett det, får dock beslutet upphävas i en viss del eller ändras på annat sätt. Ändringar som har ringa betydelse får göras utan kommunens medgivande. Några motsvarande begränsningar i prövningens omfattning finns inte när det gäller överklagade beslut om lov och tillsyn.

Som framgår ovan kan länsstyrelsen på eget initiativ överpröva en detaljplan eller områdesbestämmelser med stöd av bestämmelserna i 11 kap. plan- och bygglagen. Några ändringar av dessa bestämmelser föreslås inte och denna överprövning behandlas därför inte närmare i förslaget.

## 5 Handläggning av de olika ärendetyperna

### 5.1 Antalet överklagade beslut och ärendeutvecklingen

#### *Allmänt*

Det finns stora skillnader mellan planärenden, lovärenden och tillsynsärenden (vilka beslut som ingår i de olika kategorierna framgår av avsnitt 4.2) när det gäller antalet beslut som kommunerna fattar samt antalet och andelen kommunala beslut som överklagas.

Antalet kommunala planbeslut i landet uppgick under sexårsperioden 2008–2013 i genomsnitt till 1 910 per år. Störst var antalet i början av perioden och lägst 2011. Därefter har antalet ökat något och uppgick 2013 till 1 770. Antalet beslut som överklagats till länsstyrelsen har under nämnda sexårsperiod i genomsnitt uppgått till 425 per år. Även andelen överklagade kommunala beslut om planer som överklagas till länsstyrelsen har varit tämligen konstant. Överklagandefrekvensen ligger på i genomsnitt 22,3 procent.

Länsstyrelsens beslut i överklagade planärenden fick fram till den 2 maj 2011 överklagas till regeringen, och därefter till mark- och miljödomstolen. Under den aktuella sexårsperioden överklagades i genomsnitt 275 länsstyrelsebeslut avseende planer per år. Under 2012 och 2013 uppgick det genomsnittliga antalet överklagade länsstyrelsebeslut avseende planer till 282. Andelen länsstyrelsebeslut som överklagats har varit stabil under den nämnda sexårsperioden och har legat på i storleksordningen 65 procent.

Före mark- och miljödomstolsreformens genomförande fick antagandebeslutet laga kraft när regeringen meddelade sitt beslut, under förutsättning att regeringen efter överklagande inte funnit skäl att ändra ett beslut att anta en detaljplan eller områdesbestämmelser. Så var fallet även om ärendet blev föremål för Regeringsrättens (nuvarande Högsta förvaltningsdomstolen) prövning enligt lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut respektive lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut. Under åren 2008–2010 uppgick antalet planärenden som kom till Regeringsrättens prövning till i genomsnitt 40 per år. Det innebär att 15 procent av regeringens beslut i planärenden rättsprövades.

Numera kan ett beslut av den andra överklagandeinstansen, mark- och miljödomstolen, överklagas till Mark- och miljööverdomstolen. Antalet mål som under åren 2012 och 2013 överklagades till Mark- och miljööverdomstolen uppgick till i genomsnitt 152 per år. Det innebär att andelen mål som överklagades till Mark- och miljööverdomstolen uppgick till 55 procent. Det i sin tur innebär att 8,6 procent av samtliga kommunala planbeslut överklagades hela vägen upp till Mark- och miljööverdomstolen.

Mark- och miljööverdomstolen har i ett fåtal fall beslutat, med tillämpning av den s.k. ventilen, att domstolens avgörande får överklagas till Högsta domstolen. Det totala antalet mål enligt plan- och bygglagen (plan-, lov- och tillsynsärenden) som har överklagats till Högsta domstolen uppgick under 2012 och 2013 till i genomsnitt 16 stycken per år. Av dessa mål har endast några enstaka beviljats prövningstillstånd.

### *Beslut om lov*

Antalet kommunala beslut i lovärenden bedöms uppgå till i storleksordningen 110 000 per år. Antalet sådana beslut som under de senaste sex åren har överklagats till länsstyrelsen har i genomsnitt uppgått till drygt 3 100 per år. Det innebär att andelen kommunala beslut som överklagades under den tidsperioden uppgick till knappt 3 procent.

Överklagande av länsstyrelsens beslut sker numera till mark- och miljödomstolen. Antalet mål om lov som kom in till mark- och miljödomstolarna under åren 2012 och 2013 uppgick till i genomsnitt 1 492 per år. Före den 2 maj 2011 överklagades denna målkategori till allmän förvaltningsdomstol. Statistiska uppgifter avseende tiden omedelbart före mark- och miljödomstolsreformens genomförande saknas, men för åren 2005–2007 finns uppgifter som anger att antalet överklagade mål till länsrätten uppgick till i genomsnitt 1 480 per år. Antalet länsstyrelsebeslut som överklagas och som avser lov förefaller således vara tämligen stabilt.

Andelen länsstyrelsebeslut som under åren 2012 och 2013 överklagades till mark- och miljödomstolen uppgick till i genomsnitt 48 procent. Om antalet länsstyrelsebeslut 2005–2007 var detsamma som under 2008–2013 innebär uppgifterna att andelen överklagade länsstyrelsebeslut varit konstant under de två tidsperioderna.

Antalet avgöranden av mark- och miljödomstolen inom den aktuella målkategorin som under 2012–2013 överklagades till Mark- och miljööverdomstolen uppgick till i genomsnitt 541 per år. Detta kan jämföras med att under perioden 2005–2007, då motsvarande måltyp prövades av kammarrätten, uppgick det genomsnittliga antalet mål till 670 per år.

Andelen avgöranden av mark- och miljödomstolen som 2012–2013 överklagades till Mark- och miljööverdomstolen uppgick till 36 procent. Under den tid (2005–2007) som kammarrätten var andra domstolsinstans uppgick överklagandefrekvensen till 45 procent. Såväl antalet som andelen mål som överklagats till andra domstolsinstansen förefaller alltså ha minskat.

Som framgår av beskrivningen under rubriken Beslut om planer ovan har den s.k. ventilen endast tillämpats i ett begränsat antal mål.

### *Beslut om tillsyn*

Det saknas exakta uppgifter om hur många beslut som kommunerna fattar per år i tillsynsärenden. Med stöd av svaren på Boverkets plan- och byggenkät avseende tillsynen under 2013 kan antalet kommunala tillsynsärenden som inleds per år uppskattas till i storleksordningen 12 000.

Antalet till länsstyrelsen överklagade beslut om tillsyn har under sexårsperioden 2008–2013 i genomsnitt uppgått till 285 per år. Det innebär att i storleksordningen 2,4 procent av tillsynsärendena överklagades.

Det kan noteras att det har skett en kraftig ökning av antalet och därmed också av andelen överklagade beslut under de senaste åren. I början av den undersökta sexårsperioden var det genomsnittliga antalet överklaganden cirka 210 per år medan motsvarande antal under de två senare åren uppgick till drygt 400. Det finns en naturlig förklaring till denna uppgång. Samtidigt som den nya plan- och bygglagen trädde i kraft den 2 maj 2011 infördes i plan- och byggförordningen (2011:338) nya och, som det senare skulle visa sig, starkt ifrågasatta bestämmelser om byggsanktionsavgifter. Förordningens bestämmelser i detta avseende har därefter ändrats vid två tillfällen, dels den 1 juli 2013, dels den 2 juli 2014. Med dessa ändringar bör antalet överklagade tillsynsbeslut återgå till en betydligt lägre nivå.

Antalet tillsynsärenden som överklagats till mark- och miljödomstolen uppgick under 2012 och 2013 till i genomsnitt 293 per år. Det motsvarar en överklagandefrekvens på 73 procent. Liksom när det gäller lovären-

dena saknas uppgifter från de närmast föregående åren. Antalet mål vid länsrätt dit de aktuella ärendena tidigare överklagades uppgick under åren 2005–2007 till i genomsnitt cirka 210 per år, dvs. till ett något lägre antal än under senare år.

Under 2012 och 2013 överklagades i genomsnitt 76 ärenden per år till Mark- och miljööverdomstolen. Det motsvarar en överklagadefrekvens om 26 procent. Under åren 2005–2007 uppgick antalet överklaganden till kammarrätten, som tidigare prövade dessa mål, till i genomsnitt 90 per år. Det innebär att överklagadefrekvensen uppgick till 43 procent.

Enligt den instansordning som gällde tidigare kunde kammarrättens avgöranden överklagas till Regeringsrätten (nuvarande Högsta förvaltningsdomstolen). Under åren 2005–2007 överklagades i genomsnitt 45 tillsynsärenden per år till Regeringsrätten. Det motsvarar en andel om 20 procent.

Som framgår av beskrivningen under rubriken Beslut om planer ovan har den s.k. ventilen endast tillämpats i ett begränsat antal mål.

### *Redovisning av antalet och andelen överklagade beslut*

I nedanstående tabell redovisas antalet ärenden och mål vid de olika prövningsinstanserna samt andelen av underinstansernas beslut som överklagas. Tabellen är en sammanfattning av det huvudsakliga innehållet i avsnitt 5.1.

**Tabell 5.1** Det genomsnittliga antalet ärenden och mål per år under perioden 2008–2013 vid de olika prövningsinstanserna samt andelen av underinstansernas beslut som överklagas

Beslutstyp	Kommun	Länsstyrelse		Regering/MMD <sup>2</sup>		MÖD	
		Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Planer	1 910	425	22,3 %	275	64,7 %	152 <sup>1</sup>	55,3 % <sup>1</sup>
Lov	110 000	3 100	2,8 %	1 492 <sup>1</sup>	48,1 % <sup>1</sup>	541 <sup>1</sup>	36,3 % <sup>1</sup>
Tillsyn	12 000	400 <sup>1</sup>	3,3 % <sup>1</sup>	293 <sup>1</sup>	73,3 % <sup>1</sup>	76 <sup>1</sup>	25,9 % <sup>1</sup>

1) Avser 2012 och 2013.

2) Regeringen beträffande planer fram till 2 maj 2011, därefter och övriga ärenden mark- och miljödomstol.

## 5.2 Handläggningstider för olika ärenden

Kritik har under en följd av år riktats mot den tid som det har tagit för länsstyrelserna att pröva överklaganden av kommunala beslut enligt plan- och bygglagen. Kritik har också framförts mot att det har varit stora skillnader mellan de olika länsstyrelsernas handläggningstider. De långa handläggningstiderna har i många fall medfört att byggherrar och entreprenörer har varit tvungna att senarelägga planerade byggstarter. Långa handläggningstider medför vidare osäkerhet när det gäller om och när ett projekt ska kunna genomföras. Det innebär vidare risker för potentiella exploatörer att genom fastighetsförvärv och engagemang i planprocesser genomföra t.ex. ett bostadsprojekt. Det medför i sin tur minskad konkurrens. Konsekvenserna av dessa förhållanden kan leda till dels att angeläget bostadsbyggande försenas och i vissa fall omöjliggörs, dels att

Prop. 2015/16:55 kostnaderna för de bostäder som kommer till uppförande blir påtagligt högre än om processen hade gått snabbare.

Mot den nu nämnda bakgrunden angavs i regleringsbrevet för 2013 inriktningsmål för länsstyrelsernas handläggning av överklagade kommunala beslut om plan- och lovärenden. För planärenden sattes som mål att 75 procent av ärendena ska vara avgjorda inom tre månader och 90 procent inom fem månader. För lovärendena bestämdes motsvarande mål till fyra respektive sex månader.

Till följd av riksdagens beslut om budgetpropositionen för 2013 tillfördes länsstyrelserna ett utökat anslag om 30 miljoner kronor årligen under perioden 2013 till 2016. Det uttalade syftet med resurstillskottet var att öka förutsägbarheten och minska variationerna mellan länen men framför allt att generellt få kortare handläggningstider. På motsvarande sätt ökades anslaget till Sveriges Domstolar med 10 miljoner kronor årligen för åren 2013 och 2014 i syfte att förkorta mark- och miljödomstolarnas handläggningstider för överklagade ärenden enligt plan- och bygglagen.

Enligt mark- och miljödomstolarnas gemensamma verksamhetsmål ska 75 procent av målen enligt plan- och bygglagen vara avgjorda inom sex månader. I Mark- och miljööverdomstolen är målet att 75 procent av målen där prövningstillstånd meddelats ska vara avgjorda inom sex månader. När det gäller frågor om prövningstillstånd är Mark- och miljööverdomstolens målsättning att på sikt uppfylla hovrättens generella interna målsättning, dvs. att omloppstiden ska vara två månader för 75:e percentilen för samtliga målkategorier. Som delmål har Mark- och miljööverdomstolen som målsättning att omloppstiden ska vara tre månader för 75:e percentilen.

Nedanstående redovisningar av handläggningstider för respektive måltyp och instans avser den tid det tar från det att ett ärende eller mål kommer in till instansen, till tidpunkten för ärendets eller målets slutliga avgörande. Det bör uppmärksammas att utöver dessa tider tillkommer tiden från det att en instans fattar sitt beslut till dess att ett överklagande kommer in till överinstansen.

Enligt 23 § förvaltningslagen (1986:223) ska en överklagandeskrivelse ges in till den myndighet som har meddelat beslutet. Som huvudregel gäller att skrivelsen ska ha kommit in till myndigheten inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. Tiden för överklagande av ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser räknas dock enligt 13 kap. 16 § plan- och bygglagen från den dag då beslutet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla. Innan den myndighet som har fattat det överklagade beslutet har överlämnat ärendet till överinstansen ska myndigheten göra en s.k. rättidsprövning, dvs. avgöra om överklagandet har kommit in i rätt tid. Detta innebär i praktiken att tiden från det att en instans fattar beslut i ett ärende till dess nästa instans, efter överklagande, kan börja handlägga ärendet kommer att uppgå till åtminstone en månad.

Länsstyrelsernas tid för handläggning av överklagade planärenden har varit tämligen konstant under de senaste åren. För perioden 2008–2013 har den genomsnittliga tiden uppgått till 3,2 månader.

Från och med 2012 finns statistiska uppgifter om hur stor andel av planärendena som länsstyrelserna har avgjort inom tre respektive fem månader. Andelen ärenden som har avgjorts inom tre månader har ökat från 55 procent till 71 procent från 2012 till 2013. Andelen ärenden som har avgjorts inom fem månader har under samma tid ökat från 79 till 82 procent. Länsstyrelsernas handläggningstider har således närmat sig regeringens inriktningsmål.

Av PBL-överklagandeutredningens betänkande framgår i fråga om planer att den genomsnittliga handläggningstiden hos mark- och miljödomstolarna under första halvåret 2012 uppgick till 3,3 månader och till 3,7 månader under det första halvåret 2013. Den tid som har gått åt till att avgöra 75 procent av målen uppgick under motsvarande perioder till 5,1 respektive 5,5 månader.

Den genomsnittliga tiden för Mark- och miljööverdomstolen i mål där prövningstillstånd inte meddelats uppgick under det första halvåret 2012 till 1,3 månader och under det första halvåret 2013 till 1,4 månader. I mål där prövningstillstånd har meddelats var motsvarande tider 5,2 respektive 7,3 månader. Tidsåtgången för avgörande av 75 procent av de mål där prövningstillstånd inte meddelats uppgick till 1,7 respektive 1,8 månader. I mål där prövningstillstånd har meddelats uppgick motsvarande tider till 6,2 respektive 9,9 månader.

Den genomsnittliga tiden för Högsta domstolen att avgöra frågan om prövningstillstånd uppgick under första halvåret 2012 och 2013 till 4,2 respektive 3,0 månader.

#### *Handläggningstider för överklagade lovärenden*

Tiden för länsstyrelsernas prövning av överklagade kommunala beslut om lov varierade under åren 2008–2013 mellan 3,9 och 5,3 månader. Den genomsnittliga handläggningstiden har uppgått till drygt 4,9 månader.

De nya inriktningsmålen för lovärenden innebär att 75 procent ska vara avgjorda inom fyra månader och 90 procent ska vara avgjorda inom sex månader. Länsstyrelsernas handläggningstider har närmat sig dessa mål. Andelen ärenden som avgjordes inom fyra månader ökade från 2012 till 2013 från 48 procent till 67 procent. Under samma period ökade andelen ärenden som hade avgjorts inom sex månader från 64 till 80 procent.

Av PBL-överklagandeutredningens betänkande framgår beträffande lov att den genomsnittliga handläggningstiden hos mark- och miljödomstolarna uppgick till 3,6 månader under det första halvåret 2012 och till 4,0 månader under det första halvåret 2013. Den tid som har gått åt till att avgöra 75 procent av målen uppgick under motsvarande perioder till 5,4 respektive 5,8 månader.

Den genomsnittliga handläggningstiden för Mark- och miljööverdomstolen i mål där prövningstillstånd inte meddelats uppgick under det första halvåret såväl 2012 som 2013 till 1,3 månader. I mål där prövningstillstånd har meddelats var motsvarande tider 4,6 respektive 6,3 månader. Tidsåtgången för avgörande av 75 procent av målen där prövningstill-

Prop. 2015/16:55 stånd inte meddelats uppgick under båda tidsperioderna till 1,7 månader. I mål där prövningstillstånd meddelats uppgick motsvarande tider till 6,2 respektive 7,6 månader.

Den genomsnittliga tiden för Högsta domstolen att avgöra frågan om prövningstillstånd uppgick till 2,0 respektive 3,3 månader.

#### *Handläggningstider för överklagade tillsynsärenden*

Regeringen har inte angett några inriktningsmål för länsstyrelsens prövning av överklagade tillsynsärenden. Av den enkätundersökning som PBL-överklagadeutredningen genomfört kan emellertid utläsas att länsstyrelsernas genomsnittliga handläggningstider uppgick till 119 dagar under första halvåret 2012 och till 114 dagar under motsvarande period 2013. I genomsnitt innebär det att handläggningstiden under de studerade perioderna uppgick till 3,9 månader.

Av utredningens betänkande framgår att den genomsnittliga handläggningstiden för tillsynsärenden hos mark- och miljödomstolarna uppgick till 4,5 månader under det första halvåret 2012 och till 5,3 månader under motsvarande period 2013. Den tid som gått åt till att avgöra 75 procent av målen uppgick under motsvarande perioder till 6,3 respektive 7,5 månader.

Den genomsnittliga tiden för Mark- och miljööverdomstolen där prövningstillstånd inte meddelats uppgick under det första halvåret 2012 till 1,2 månader och under motsvarande period 2013 till 1,5 månader. I mål där prövningstillstånd meddelats var motsvarande tider 2,5 respektive 5,9 månader. Tidsåtgången för avgörande av 75 procent av målen där prövningstillstånd inte meddelats uppgick till 1,6 respektive 1,7 månader. I mål där prövningstillstånd meddelats uppgick motsvarande tider till 3,0 respektive 6,6 månader.

I PBL-överklagadeutredningens betänkande saknas uppgifter om huruvida Högsta domstolen prövat frågan om prövningstillstånd i fråga om mål om tillsyn.

### 5.3 Handläggningssätt och ändringsfrekvens

#### *Inledande anmärkningar*

Det finns skillnader i hur länsstyrelserna hanterar överklaganden av beslut om planer respektive beslut om lov och tillsyn. Det finns även skillnader när det gäller andelen ärenden där länsstyrelsen ändrar kommunens beslut. Det finns också skillnader i fråga om vilket organ inom kommunen som fattar det beslut som kan leda till ett överklagande. Dessa skillnader kommer att belysas närmare nedan.

#### *Olika kommunala beslutsfattare*

Inom kommunen är det olika organ som fattar de beslut som kan leda till ett överklagande. Medan beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser i de allra flesta fall kräver ett beslut av fullmäktige är det i regel byggnadsnämnden som fattar beslut i fråga om lov och tillsyn.



När det gäller planer handlar det i många fall om större områden och åtgärder som är mera omfattande. Ärenden om lov och tillsyn däremot handlar ofta om begränsade frågeställningar av lokal karaktär. De frågeställningar som berörs i sådana fall avser ofta situationen att en fastighetsägare är missnöjd med en grannes avsikter att bygga eller att en boende initierar ett tillsynsärende som gäller någon företeelse på en grannfastighet. Överklaganden av planer är som regel mera inriktade på formella brister i kommunens handläggning av planen, att kommunen inte har tagit tillräcklig hänsyn till vissa enskilda intressen eller att kommunen har gjort en felaktig bedömning av olika allmänna intressen.

### *Handläggningsätt*

Vid ett överklagande av ett kommunalt beslut om en detaljplan eller områdesbestämmelser ska kommunen, om överklagandet har kommit in i rätt tid, lämna över överklagandet och övriga handlingar i ärendet till länsstyrelsen. Det sker i dag i form av att en eller flera pärmar överlämnas tillsammans med överklagandet. I framtiden förväntas detta överlämnade i ökad utsträckning ske i digital form. Länsstyrelsens första utredningsåtgärd blir att kontrollera om kommunen har lämnat över alla handlingar som upprättas under planprocessen. Om så inte har skett, kontaktas kommunen med en begäran om komplettering. Det är i regel jurister vid länsstyrelsens rättsenhet som handlägger och fattar beslut i frågor som rör överklagade planärenden.

Nästa steg blir att undersöka om den som har överklagat är berättigad till det eller inte, dvs. om klaganden före granskningstidens utgång skriftligen framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda. Därefter övergår handläggningen till en prövning av det som klaganden anfört för att avgöra om kommunens beslut strider mot någon rättsregel på det sätt som klaganden har angett eller som framgår av omständigheterna. I flertalet fall behövs det inte några ytterligare utredningsåtgärder, utan ärendet kan avgöras på handlingarna. I större och mera omfattande projekt kan dock klagandens invändningar ge anledning till ytterligare skriftväxling och andra utredningsåtgärder.

Underlaget för ett kommunalt beslut att anta en plan utgörs i regel av planhandlingarna. Vid prövningen av ett överklagande får länsstyrelserna i sitt beslut sammanställa relevanta uppgifter från planhandlingarna för att beslutet med utgångspunkt i de omständigheter som klaganden har anfört ska bli överskådligt och begripligt. Länsstyrelsernas arbete underlättar handläggningen vid mark- och miljödomstolen i de fall länsstyrelsens beslut överklagas dit. Mark- och miljödomstolen behöver t.ex. i regel inte skriva lika utförliga domskäl som om domstolen hade prövat överklagandet som första instans.

Länsstyrelsernas hantering av överklagade kommunala beslut om lov och tillsyn skiljer sig från prövningen av överklagade planer. Medan ett överklagande av ett planbeslut i princip enbart kan resultera i ett avslag eller ett bifall har prövningen av ett överklagat beslut om lov eller tillsyn vissa likheter med ett omprövningsförfarande. Utgången av en prövning i dessa fall kan bli att länsstyrelsen ändrar kommunens beslut eller sätter ett annat beslut i det ursprungliga beslutets ställe.

Precis som är fallet med överklagade kommunala planbeslut ska kommunen, om överklagandet har kommit in i rätt tid, lämna över handlingarna i ärendet om lov eller tillsyn till länsstyrelsen. Även i dessa fall kontrolleras inledningsvis att alla handlingar lämnats över från kommunen. Länsstyrelserna får ofta begära in kompletterande material från kommunen.

Handläggningen av överklagade lov- och tillsynsärenden innebär i många fall ett utredningsarbete som innefattar att ta fram ytterligare beslutsunderlag (länsstyrelserna har tillgång till ett omfattande underlagsmaterial i form av t.ex. översikts- och detaljplaner och har även en förhållandevis god kännedom om lokala förhållanden). Handläggningen innebär vidare inte sällan en omfattande kommunikering med parterna i ärendet.

Hos länsstyrelserna handläggs ärenden enligt plan- och bygglagen vanligtvis av jurister. Inom länsstyrelserna finns även experter med kompetenser inom olika områden, t.ex. naturvård, miljöskydd, kulturmiljö och lantbruk. Informella interna utredningar kan därför i vissa fall ske genom kollegiala samråd. Om det behövs, kan handläggare med särskild kompetens i plan- och byggfrågor delta. Samråd kan också förekomma inom länsstyrelsen genom interna remisser när det bedöms nödvändigt med ett mera formaliserat förfarande.

#### *Ändringsfrekvens*

Av PBL-överklagandeutredningens betänkande framgår att av de beslut om planer som överklagades till länsstyrelsen under åren 2008–2013 upphävde länsstyrelsen helt eller delvis i storleksordningen 8 procent. Av de planer som överklagades vidare till mark- och miljödomstolen upphävde eller ändrade domstolen på motsvarande sätt knappt 10 procent under perioden från den 1 januari 2012 till den 30 juni 2013. Under 2012 låg motsvarande andel hos Mark- och miljööverdomstolen på i storleksordningen 6 procent.

När det gäller ändrings- och upphävandefrekvenser för överklagade kommunala beslut om lov anger PBL-överklagandeutredningen att länsstyrelserna under perioden 2008 till 2012 har ändrat eller upphävt cirka 17 procent. Motsvarande andel av mark- och miljödomstolarnas avgöranden uppgick till 10 procent under 2012 och första halvåret 2013. I Mark- och miljööverdomstolen uppgick ändrings- eller upphävandeandelen till 8,5 procent under 2012.

Av PBL-överklagandeutredningens betänkande framgår att länsstyrelserna upphävde eller ändrade närmare 30 procent av antalet överklagade kommunala beslut om tillsyn under 2012. Motsvarande andel av mark- och miljödomstolarnas avgöranden uppgick till 12 procent under 2012 och första halvåret 2013. Även ändrings- eller upphävandeandelen vid Mark- och miljööverdomstolen uppgick under samma period till 12 procent.

I många fall utgör en detaljplan en förberedande åtgärd inför genomförandet av ett projekt som har en viss miljöpåverkan. Enligt 4 kap. 2 § plan- och bygglagen krävs det detaljplan för bl.a. ny sammanhållen bebyggelse av en viss omfattning och för vissa byggnadsverk vars användning får betydande inverkan på omgivningen. Vid planläggningen prövas vanligtvis bl.a. den planerade markanvändningens förenlighet med bestämmelserna om strandskydd i 7 kap. miljöbalken. Kommunen får i en detaljplan upphäva strandskyddet för ett område, om det finns särskilda skäl för det och om intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintresset.

Någon motsvarande prövning sker däremot inte när det gäller frågan om bygglov eller förhandsbesked i områden som omfattas av miljöbalkens strandskyddsbestämmelser. Det innebär att frågan om markens lämpliga användning för bebyggelseändamål kan prövas separat från förutsättningarna att få dispens från strandskyddsbestämmelserna. Båda dessa prövningar görs i dag av kommunen men genom separata och var för sig överklagbara beslut. Instansordningen för överklagande av besluten är densamma, dvs. länsstyrelsen, mark- och miljödomstolen och Mark- och miljööverdomstolen. Någon s.k. ventil för överklagande till Högsta domstolen finns det dock inte för beslut enligt miljöbalken.

Vid sidan av plan- och bygglagen och miljöbalken gäller andra lagar som uppställer krav som kan behöva vara uppfyllda för att en detaljplan eller ett bygglov ska få tas i anspråk, t.ex. avseende fornminnen, byggnadsminnen och kyrkliga kulturminnen som skyddas enligt kulturmiljölagen (1988:950).

## 6 En effektivare instansordning

### 6.1 Utgångspunkter för överväganden om en förändrad instansordning

#### *Utgångspunkter i fråga om rättssäkerheten*

De flesta beslut enligt plan- och bygglagen berör frågor som avser civila rättigheter enligt den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) som gäller som lag. Enligt artikel 6.1 i konventionen ska var och en, vid prövningen av hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom eller henne för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skäligen tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag.

En viktig del av rättssäkerheten är att den prövning som domstolar och andra myndigheter har att fullgöra sker på ett effektivt sätt. I begreppet effektivitet ligger att varje instans inom skäligen tid meddelar sitt avgörande

de, men även att den totala tiden innan ett slutligt avgörande finns framstår som rimlig i förhållande till frågans art och komplexitet.

Det nu sagda har varit en av utgångspunkterna för det uppdrag som PBL-överklagandeutredningen har haft. En av utredarens uppgifter har varit att analysera om instanskedjan skulle kunna förkortas.

Med nu nämnda utgångspunkter medför inte ett borttagande av en prövningsinstans nödvändigtvis att rättssäkerheten försämras, utan det kan tvärtom medföra att den stärks genom att den enskilde snabbare får ett slutligt avgörande av saken.

#### *Effektivt och utan onödigt dröjsmål*

För att överprövningen av de kommunala besluten ska kunna ske på ett effektivt sätt och utan onödigt dröjsmål krävs att den överprövande instansen har en väl anpassad organisation, tydliga administrativa rutiner och personella resurser för handläggning och beslutsfattande.

Nu nämnda förhållanden kan inte uppnås utan tillgång till ekonomiska resurser. Som redovisats i avsnitt 5.2 har länsstyrelserna tillförts ett utökat anslag om 30 miljoner kronor årligen under perioden 2013 till 2016. Bakgrunden till det utökade anslaget var att länsstyrelsernas handläggningstider för överklagade beslut enligt plan- och bygglagen var långa och att det dessutom fanns stora skillnader mellan de olika länsstyrelsernas handläggningstider. På motsvarande sätt ökades anslaget till Sveriges Domstolar med 10 miljoner kronor årligen för åren 2013 och 2014.

Som ett ytterligare styrmedel för att minska och harmonisera länsstyrelsernas handläggningstider har det i regleringsbrevet för länsstyrelserna från och med år 2013 ställts upp vissa inriktningsmål för inom vilka tidsgränser planärenden respektive lovärendena bör vara avgjorda.

Regeringen kan konstatera att genomförda åtgärder har haft avsedd effekt. Länsstyrelserna har anpassat bemanning, organisation och administrativa handläggningsrutiner till de nya förutsättningarna. Vid en jämförelse med redovisningar från föregående år framgår att de olika länsstyrelsernas handläggningstider närmar sig eller i vissa fall når upp till inriktningsmålen och att skillnaderna mellan handläggningstiderna har minskat. Flera länsstyrelser har dessutom satsat på att komma till rätta med äldre ärenden vilket inneburit att det finns goda förutsättningar för att handläggningstiderna ska kunna förkortas ytterligare.

#### *Organisation och kompetens*

För en effektiv handläggning av överklagade beslut krävs personal med rätt kompetens. Att kunna hantera frågeställningar inom plan- och byggområdet förutsätter inte enbart kompetens inom området utan även fördjupad kunskap i fastighets- och miljörett. Det kräver också kunskap om samhällsplanering och byggprocesser samt kunskap inom det byggnads- och anläggningstekniska området. Arbetet förutsätter vidare en god förmåga att läsa och förstå kartor, planbeteckningar och ritningsunderlag m.m.

En ytterligare förutsättning för att på ett effektivt sätt kunna handlägga överklaganden är erfarenhet. Sådan erfarenhet förvärvas genom att under en längre tid arbeta med frågeställningar inom det aktuella området. Kunskap och erfarenhet kan bara byggas upp inom en organisation som

har en viss storlek och som bedriver en kontinuerlig verksamhet. För detta krävs bl.a. att verksamheten har en viss minsta omfattning. För att utveckla en verksamhet och en sakkompetens med tillräcklig bredd får ärendemängden och den personalstyrka som har att handlägga dessa ärenden således inte vara alltför begränsad. Med en låg bemanning undermineras också förutsättningarna för kompetensutveckling. Vidare ökar risken för att oförutsedda händelser, sjukdomsfall eller föräldraledigheter medför att handläggningen fördröjs.

#### *Skillnader vid överprövning*

Kommunala beslut enligt plan- och bygglagen är av olika slag. Den prövning som ska ske med anledning av ett överklagande skiljer sig också åt mellan olika typer av ärenden. Det finns även skillnader när det gäller möjligheten för en överprövande instans att sätta ett annat beslut i det ursprungliga beslutets ställe och i fråga om rätten att överklaga ett beslut.

#### *Sammanfattande bedömning*

Överprövningen av kommunala beslut enligt plan- och bygglagen ska vara rättssäker och effektiv. Verksamheten ska bedrivas av en för ändamålet anpassad organisation och enligt en instansordning som är utformad utifrån vad överprövningen omfattar. Överväganden i fråga om en förändrad instansordning för kommunala beslut enligt plan- och bygglagen bör ta sin utgångspunkt i dessa principer.

## 6.2 Ingen ändring av domstolsinstanserna

**Regeringens bedömning:** Instanskedjan för kommunala beslut enligt plan- och bygglagen bör inte förkortas genom att mark- och miljödomstolen utgår som prövningsinstans eller genom att möjligheten för Mark- och miljööverdomstolen att tillåta att en dom eller ett beslut får överklagas till Högsta domstolen (den s.k. ventilen) tas bort.

**PBL-överklagandeutredningens bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser har inte haft något att invända mot utredningens bedömning. *Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag* (SABO) anser emellertid att det bör övervägas en lösning som innebär att länsstyrelsen behålls som överklagandeinstans men där överklagande sedan sker direkt till Mark- och miljööverdomstolen. Vidare anser *Små-Kom* att ventilen till Högsta domstolen skulle kunna utgå utan att rättssäkerheten går förlorad.

#### **Skälen för regeringens bedömning**

*Ska mark- och miljödomstolen utgå ur instanskedjan?*

Artikel 6 i Europakonventionen innebär en rätt för enskilda till domstolsprövning av beslut som innefattar en prövning av deras civila rättigheter och skyldigheter. Länsstyrelserna är statliga förvaltningsmyndigheter. Som sådana uppfyller de inte de krav som ställs på en domstol. Om mark-

och miljödomstolen inte längre skulle ingå i instanskedjan för överklagade kommunala beslut enligt plan- och bygglagen skulle det uppstå en instansordning med prövning av överklaganden till en instans som inte är domstol (länsstyrelserna) med fullföljds möjlighet till en instans där det i dag krävs prövningstillstånd (Mark- och miljööverdomstolen). En sådan instansordning kan inte fullt ut anses motsvara de krav på domstolsprövning som följer av Europakonventionen.

Det finns i och för sig inte några hinder mot att ta bort kravet på prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen för att göra det möjligt att ta bort mark- och miljödomstolen ur instanskedjan. Mark- och miljööverdomstolens organisation och handläggning av överklagade kommunala beslut enligt plan- och bygglagen är dock anpassad till att besluten först har prövats av länsstyrelsen och mark- och miljödomstolen. Om mark- och miljödomstolen utgår ur instanskedjan skulle Mark- och miljööverdomstolen få en betydande ökning av antalet mål, vilket i sin tur skulle innebära en högre arbetsbelastning för domstolen. Detta skulle kräva att domstolen förändrade sin organisation och utarbetade nya handläggningsrutiner. Mark- och miljööverdomstolen måste i ett sådant fall även tillföras betydande resurser för prövningen. Samtidigt skulle domstolens möjlighet att ge vägledande avgöranden riskera att gå förlorad om domstolen skulle pröva alla överklaganden enligt plan- och bygglagen.

Regeringen delar utredningens bedömning att instanskedjan inte bör förkortas genom att mark- och miljödomstolen utgår som prövningsinstans.

#### *Ska den s.k. ventilen tas bort?*

Behovet av den s.k. ventilen, dvs. möjligheten för Mark- och miljööverdomstolen att tillåta att en dom eller ett beslut överklagas till Högsta domstolen, kan diskuteras. En sådan möjlighet saknas också när det gäller mål enligt miljöbalken som har överklagats till mark- och miljödomstolen. För sådana mål är Mark- och miljööverdomstolen sista instans.

Regeringen konstaterar att antalet mål enligt plan- och bygglagen där Mark- och miljööverdomstolen har tillämpat ventilen är högst begränsat. Under 2012 uppgick antalet mål som överklagats till Högsta domstolen till 19 medan antalet under 2013 uppgick till 14. Prövningstillstånd har enbart beviljats i något enstaka fall. Motivet för att införa ventilen till Högsta domstolen var att det fanns ett prejudikatbildningsbehov i mål som tidigare handlagts av de allmänna förvaltningsdomstolarna, dvs. mål om lov och tillsyn. Ytterligare ett skäl till en ventil för mål enligt plan- och bygglagen var att den nu gällande plan- och bygglagen (2010:900), som ersatte den tidigare gällande plan- och bygglagen (1987:10), trädde i kraft samtidigt med införandet av den nya instansordningen. Prejudikatbildningen för tillämpningen av den nya lagen skulle därigenom kunna komma att falla på Högsta domstolen.

Den nu gällande instansordningen avseende domstolarnas prövning av mål enligt plan- och bygglagen har gällt sedan den 2 maj 2011. Plan- och bygglagen har genomgått flera förändringar sedan den nya instansordningen trädde i kraft, bl.a. genom propositionerna En enklare planprocess (prop. 2013/14:126), Nya åtgärder som kan genomföras utan krav på bygglov (prop. 2013/14:127) och Samordnad prövning av buller enligt miljöbalken och plan- och bygglagen (prop. 2013/14:128). Med hänsyn till det

fortsatta behovet av prejudikatbildning anser regeringen att det inte finns skäl att göra någon förändring av möjligheten för Mark- och miljööverdomstolen att låta domstolens avgörande få överklagas till Högsta domstolen.

#### *Sammanfattande bedömning*

Sammanfattningsvis anser regeringen dels att mark- och miljödomstolen inte bör utgå som första domstolsinstans för prövning av mål enligt plan- och bygglagen, dels att den s.k. ventilen till Högsta domstolen bör finnas kvar.

### 6.3 Skilda instansordningar för olika ärendetyper

**Regeringens bedömning:** Det finns skillnader mellan beslut om planer respektive beslut om lov och tillsyn som motiverar att överklaganden avseende de olika ärendetyperna fortsättningsvis bör kunna hanteras på olika sätt. En översyn av instanskedjan för kommunala beslut enligt plan- och bygglagen bör inriktas på beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser.

**PBL-överklagandeutredningens bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Lunds universitet* anser att argumenten för att dela upp mål enligt plan- och bygglagen i två grupper inte är övertygande. Enligt universitetet bör vid en koncentration alla beslut överklagas till mark- och miljödomstolen som första instans. *Linköpings, Malmö och Göteborgs kommuner* anser att det skulle vara en fördel om överklagade planer och lov hanteras på samma sätt. *Näringslivets Regelnämnd* och *Stockholms Handelskammare* anser att länsstyrelsen helt bör utgå som överklagandeinstans.

#### **Skälen för regeringens bedömning**

##### *Utgångspunkter*

En inledande frågeställning för hur instansordningen bör vara utformad bör vara vilka skäl som väger tyngst – skälen för att behålla en enhetlig instansordning för kommunala beslut enligt plan- och bygglagen eller skälen för att instanskedjan bör vara kortare när det gäller vissa typer av beslut. En utgångspunkt för överväganden i denna fråga är hur effektiviteten i samhällsbyggandet påverkas av att huvuddelen av de bygg- och anläggningsprojekt som numera aktualiseras prövas enligt plan- och bygglagen i två separata processer, dvs. genom dels detaljplaneläggning, dels bygglovsprövning. Av betydelse för bedömningen är även de likheter och olikheter som finns mellan överklagade beslut om planer respektive överklagade beslut om lov och tillsyn.

##### *Effektivitet*

Förverkligande av en projekttid – t.ex. uppförande av ett bostadsområde eller ett flerbostadshus – innebär i regel krav på detaljplaneläggning. Pro-

jektidén blir föremål för prövning utifrån allmänna och enskilda intressen. De sakägare som framfört synpunkter på detaljplanen senast under planens granskningstid och vars synpunkter inte har blivit beaktade när kommunen antagit detaljplanen har därefter möjlighet att överklaga antagandebeslutet och få sakfrågan prövad av åtminstone två instanser – länsstyrelsen och mark- och miljödomstolen. Inskränkningen i rätten att överklaga gäller inte om beslutet att anta planen har gått sakägaren emot genom att planförslaget ändrats efter granskningstiden eller om överklagandet grundas på att beslutet inte har kommit till i laga ordning.

Efter det att mark- och miljödomstolen har prövat ett överklagande kan det avgörandet överklagas till Mark- och miljööverdomstolen som ska pröva överklagandet om prövningstillstånd meddelas. Mark- och miljööverdomstolen har därefter möjlighet att tillåta att avgörandet överklagas till Högsta domstolen, genom tillämpning av den s.k. ventilen.

När detaljplanen slutligen vinner laga kraft kan byggherren med ökad säkerhet projektera för det tilltänkta bygget och ansöka om bygglov. Då inträder emellertid nya möjligheter för grannar och andra berörda att överklaga kommunens beslut. En fråga som redan är avgjord genom en detaljplan får visserligen inte överklagas. Om så ändå sker, ska länsstyrelsen avvisa överklagandet. Detta beslut kan överklagas till mark- och miljödomstolen. Om domstolen undanröjer länsstyrelsens avvisningsbeslut, ska ärendet återförvisas till länsstyrelsen för prövning i sak varefter nya överklagandemöjligheter inträder.

Det mera normala förfarandet är emellertid att länsstyrelsen redan från början prövar ett överklagande av ett bygglov i sak. Den fortsatta instansordningen är i denna situation densamma som när en detaljplan överklagas.

Den nu gällande instansordningen kan ifrågasättas från effektivitetssynpunkt. Det är vidare, som framhållits i avsnitt 6.1, inte självklart att rättssäkerheten ökar till följd av en längre instanskedja. Rättssäkerhet har också med effektivitet att göra – att såväl den som vill genomföra ett projekt som den som motsätter sig projektet ska kunna få saken slutligt avgjord inom rimlig tid.

#### *Antalet ärenden m.m.*

Av redovisningen i avsnitt 5.1 framgår att antalet kommunala beslut om planer enbart motsvarar en bråkdel av antalet kommunala beslut om lov och tillsyn. Medan antalet beslut om planer är färre än 2 000 per år överstiger antalet lov- och tillsynsärenden 120 000.

Ungefär vart fjärde planbeslut överklagas till länsstyrelsen medan motsvarande andel av lov- och tillsynsbesluten endast uppgår till cirka tre procent. Av länsstyrelsens beslut i planärenden överklagas ungefär två tredjedelar till mark- och miljödomstolen medan motsvarande andel av besluten i lov- och tillsynsärenden uppgår till cirka hälften. Även överklagandefrekvensen till nästa instans, Mark- och miljööverdomstolen, är påtagligt högre i ärenden om planer än i ärenden om lov och tillsyn.

Av redovisningen i avsnitt 5.3 framgår också att ändringsfrekvensen med anledning av överklaganden skiljer sig på ett påtagligt sätt när det gäller länsstyrelsernas prövning av beslut som avser planer respektive lov och tillsyn.



En avgörande skillnad mellan beslut om detaljplaner och beslut om bygglov är när besluten börjar gälla. För att genomförandetiden för en detaljplan ska börja löpa krävs att beslutet att anta planen har fått laga kraft. Rättigheter enligt ett beslut att anta en detaljplan kan således inte tas i anspråk med mindre än att beslutet har fått laga kraft. Ett bygglov får däremot tas i anspråk omedelbart även om det överklagas. När en ny detaljplan har antagits för ett område och beslutet överklagas får bygglov inte ges inom planområdet annat än som ett villkorat lov enligt 9 kap. 36 § plan- och bygglagen. Det innebär att den bygglovspliktiga åtgärden inte får påbörjas förrän beslutet om planen har fått laga kraft.

#### *Länsstyrelsens roll*

Andra skillnader mellan ärendetyperna är att länsstyrelsen är påtagligt engagerad i kommunens planläggningsprocess. Som beskrivits i avsnitt 4.2 deltar länsstyrelsen i planläggningen i såväl samrådsskedet som granskningsskedet. Länsstyrelsen tillhandahåller också underlag för kommunens planläggning. Efter att kommunen har antagit planen prövar länsstyrelsen om en överprövning bör ske enligt bestämmelserna i 11 kap. 10 § plan- och bygglagen. Någon motsvarande roll har länsstyrelsen normalt inte när det gäller beslut om lov och tillsyn.

#### *Prövningens omfattning och innehåll*

I avsnitt 4.2 finns en redogörelse för överprövningens omfattning. Av redogörelsen framgår att det finns skillnader när det gäller ärenden som avser överklagade beslut om planer respektive överklagade beslut om lov och tillsyn. Överprövningen av beslut om planer är i huvudsak begränsad till om beslutet ryms inom det handlingsutrymme som kommunen har enligt bestämmelserna i plan- och bygglagen och de krav som kan ställas på beslutsunderlag och beredningsförfarande. Några sådana begränsningar av prövningens omfattning finns inte när det gäller beslut om lov och tillsyn.

Medan den kommunala planläggningen till övervägande del utgör en avvägning mellan olika allmänna intressen, dvs. en bedömning av markens lämplighet för ett visst ändamål, utgör en prövning av ett bygglov i första hand en avvägning mellan olika motstridiga enskilda intressen. Denna skillnad har stor betydelse när det gäller de överklaganden som de olika ärendetyperna kan ge upphov till.

Den möjliga utgången av överinstansens prövning skiljer sig också åt mellan ärenden om planer respektive ärenden om lov och tillsyn. När det gäller planer får beslutet antingen godtas eller upphävas i sin helhet. Om kommunen har medgett det, får dock beslutet upphävas i en viss del eller ändras på annat sätt. Vad avser lov och tillsyn är överinstansen oförhindrad att sätta ett annat beslut i det ursprungligas ställe.

Som framgår av avsnitt 4.2 finns det i plan- och bygglagen ett undantag från förvaltningslagens bestämmelser om rätten att överklaga ett beslut som enbart träffar beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser.

#### *Samband med prövning enligt miljöbalken*

Beslut om lov har i många fall ett nära samband med en parallell prövning enligt vissa bestämmelser i miljöbalken. Det gäller framför allt bestämmelserna i 7 kap. om områdesskydd. Sedan den 1 juli 2009 ankommer det i första hand på kommunerna att pröva frågor om dispens från bestämmelserna om strandskydd. En prövning av ett bygglov och prövningen av en dispens från gällande strandskyddsbestämmelser görs i vissa fall av en och samma kommunala nämnd. De två besluten, bygglov respektive dispens, kan härefter överklagas var för sig till länsstyrelsen. Beslutet om dispens ska dessutom under vissa förutsättningar överprövas av länsstyrelsen enligt 19 kap. 3 b § miljöbalken.

Vid kommunal planläggning av mark som omfattas av miljöbalkens bestämmelser om strandskydd integreras frågan om ett eventuellt upphävande av strandskyddet i detaljplanen. Ett upphävande av strandskyddet kan ske genom en särskild planbestämmelse. När så sker finns det endast ett beslut som kan bli föremål för överprövning. Det kan ske dels genom att länsstyrelsen på eget initiativ låter överpröva planen med stöd av bestämmelserna i 11 kap. plan- och bygglagen, dels genom att kommunens antagandebeslut överklagas.

#### *Sammanfattning*

Regeringen konstaterar att det finns betydande skillnader mellan planärenden och lov- och tillsynsärenden. Det gäller bl.a. antalet ärenden, prövningens omfattning och överklagandefrekvensen. Mot bakgrund av dessa förhållanden finner regeringen, till skillnad från några av remissinstanserna, att instansordningen inte måste vara gemensam för de aktuella ärendetyperna, om det av effektivitetsskäl finns anledning att välja en annan lösning. Med hänsyn till att instanskedjan för ärenden om detaljplaner och områdesbestämmelser blev längre genom mark- och miljödomstolsreformen som trädde i kraft den 2 maj 2011, bör en översyn av överprövningen av kommunala beslut enligt plan- och bygglagen inriktas på sådana ärenden.

## 6.4 En kortare instanskedja för detaljplaner och områdesbestämmelser

**Regeringens förslag:** Mark- och miljödomstolen ska som första instans pröva överklagade kommunala beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser.

**PBL-överklagandeutredningens förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningens förslag innebär även att det av plan- och

bygglagen ska framgå att om länsstyrelsen enligt 11 kap. 10 § har beslutat att överpröva en kommuns beslut om en detaljplan eller områdesbestäm- melser, får mark- och miljödomstolen besluta att ett överklagande av samma kommunala beslut inte ska prövas förrän ärendet om överprövning enligt 11 kap. är slutligt avgjort.

**Remissinstanserna:** En knapp majoritet av remissinstanserna som har yttrat sig över förslaget är positiva till att länsstyrelsen utgår ur instans- kedjan. Flera av remissinstanserna som tillstyrker förslaget, bl.a. *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Statskontoret*, *Naturvårdsverket*, och *Trafikverket* pekar på att det leder till att länsstyrelsens roll under planprocessen renodlas. JO framhåller också att det är en fördel för enskilda att få tillgång till en domstolsprocess i ett tidigare skede. *Svea hovrätt (Mark- och miljööver- domstolen)* motsätter sig inte att länsstyrelsen utgår ur instanskedjan, för- utsatt att förväntad tidsvinst uppväger detta samt att domstolarna kom- penseras för ett ökat behov av resurser. *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* instämmer i principen att beslut om detaljplaner bör över- klagas i färre instanser än i dag, men är tveksam till förslaget om inte till- räckliga resurser tillförs domstolarna.

Av de kommuner som har lämnat synpunkter, bl.a. *Göteborgs, Halls- bergs, Linköpings, Malmö och Stockholms kommuner*, tillstyrker det stora flertalet förslaget, bl.a. med hänsyn till den tidsvinst som kan uppstå. Även *Sveriges Kommuner och Landsting* är försiktigt positivt till förslaget. Bland de övriga instanser som ser fördelar med förslaget återfinns *Bygg- herrarna, Fastighetsägarna, Hyresgästföreningen, Näringslivets Regel- nämnd, Riksförbundet Enskilda Vägar, SmåKom, Sveriges advokatsam- fund* och *Sveriges Byggindustrier*.

De remissinstanser som är kritiska till förslaget, bl.a. *Nacka, Östersunds och Umeå tingsrätter (mark- och miljödomstolarna)* samt *Domstolsverket, Boverket* och *länsstyrelserna*, ifrågasätter utredningens bedömning av den tidsvinst som en kortare instanskedja kommer att innebära. Boverket och länsstyrelserna framför att förslaget kommer att leda till att länssty- relserna förlorar kompetens och att domstolarna kommer att behöva tillföras resurser. Även Domstolsverket pekar på behovet av mer resurser till domstolarna. Länsstyrelserna anser också att överklagandefrekvensen sannolikt kommer att öka om mark- och miljödomstolen blir första in- stans och att länsstyrelsernas lokalkännedom bidrar till att hålla nere handläggningstiderna i dag.

*Umeå kommun* anser att förslaget leder till en urholkning av den demo- kratiska process som framtagandet av en detaljplan utgör. *Sveriges All- männyttiga Bostadsföretag (SABO)* har lämnat de synpunkter på instans- ordningen som behandlats i avsnitt 6.2. *Stockholms universitet* anser också att en alternativ instansordning bör övervägas. Enligt universitetet bör länsstyrelsen även fortsättningsvis vara överklagandeinstans, men domstolsprövningen begränsas till mark- och miljödomstolen och Mark- och miljööverdomstolen.

## Skälen för regeringens förslag

### *Instanskedjan har förlängts*

Mark- och miljödomstolsreformen som trädde i kraft den 2 maj 2011 innebar att instanskedjan för överklagade beslut i planärenden blev ett

led längre. Detta medför att det i dag kan ta längre tid för en detaljplan att få laga kraft än före reformen och därmed påverkas tidpunkten för när ett byggprojekt kan påbörjas. Detta leder till osäkerhet hos byggherrar och exploatörer i fråga om förutsättningarna att förvärva mark och att inleda en planlägningsprocess. Att det kan ta lång tid påverkar också mindre företags möjligheter att delta i planarbete, vilket får betydelse för konkurrensen på byggmarknaden. Den långa planprocessen kan även innebära högre kostnader för boendet.

#### *Kan mark- och miljödomstolen vara första överklagandeinstans?*

Mark- och miljödomstolen prövar i dag mål både som första instans, första överklagandeinstans och som andra överklagandeinstans. Från principiella utgångspunkter finns det därför inget som motsäger att mark- och miljödomstolen prövar de aktuella ärendena som första överklagandeinstans. Det kan vidare konstateras att det stora flertalet av de planärendena som överklagas till länsstyrelsen överklagas vidare till mark- och miljödomstolen. Det innebär att domstolen prövar huvuddelen av de överklagade planerna redan i dag.

#### *Bedömning utifrån tidsvinster*

Uppförande av ett bostadsområde eller ett flerbostadshus kräver i regel både detaljplaneläggning och bygglovsprövning. Beslut i sådana ärenden kan överklagas i flera instanser. Tiden från det att ett beslut eller en dom meddelas i ett ärende eller mål till dess att en överinstans kan påbörja handläggningen av ett överklagande har, som framgår i avsnitt 5.2, beräknats uppgå till en månad. Att instanskedjan förkortas med en instans borde därmed innebära en tidsvinst i detta avseende med en månad. Länsstyrelsernas handläggningstider har redovisats i avsnitt 5.2. Där framgår bl.a. att den genomsnittliga tiden under 2008–2013 har uppgått till drygt tre månader.

Regeringen delar i stort den bedömning som PBL-överklagandeutredningen har gjort i fråga om den tidsvinst som det bör vara möjligt att göra genom att förkorta instanskedjan. Med hänsyn till att en konsekvens av att länsstyrelsen utgår ur instanskedjan är att domstolarna får nya uppgifter (se avsnitt 9.1) bedömer regeringen dock, likt flera remissinstanser, att tidsvinsten inte är fullt så stor som utredningen ansett. Regeringen uppskattar i stället tidsvinsten till tre–fyra månader. Om kvaliteten på det beslutsunderlag som kommunen överlämnar till domstolen förbättras bör tidsvinsten kunna ökas ytterligare – se nedan under rubriken Vägledning för tillämpning av förvaltningslagen.

#### *Bedömning med utgångspunkt i kostnader*

Flera remissinstanser, bl.a. *Östersunds* och *Umeå tingsrätter*, har framfört synpunkter på domstolarnas kostnader för prövningen av överklagade planärenden om länsstyrelsen inte längre ska ingå i instanskedjan. Regeringen framhåller att den ovan bedömda tidsvinsten förutsätter, vilket också flera remissinstanser har påpekat, att mark- och miljödomstolarna tillförs nödvändiga resurser för att kunna handlägga målen på ett effektivt sätt.

Regeringen anser att de merkostnader som den ändrade instansordningen kommer att innebära för domstolsväsendet inte enbart ska jämföras med vad den nuvarande ordningen kostar. Kostnaderna bör även vägas mot att osäkerheten kring möjligt byggande begränsas, att byggprojekt kan påbörjas och färdigställas tidigare, att konkurrensen om mark och byggande ökar, och att produktionskostnaderna och därmed bl.a. boendekostnader kan komma att minska, inte minst till följd av att byggherrens räntekostnader för belånad mark kan begränsas. I ett sådant perspektiv bedömer regeringen att de merkostnader som uppkommer till följd av en förkortad instanskedja får betraktas som marginella. Konsekvenserna för Sveriges Domstolar redovisas närmare i avsnitt 9.1.

### *Länsstyrelsens roll och kompetensförsörjning*

Som framgår av avsnitt 4.2 är länsstyrelsen engagerad vid ett stort antal tillfällen och på olika sätt under den kommunala planläggningen. Länsstyrelsens deltagande under planprocessen och speciellt den roll som länsstyrelsen har när det gäller att ge kommunen råd i frågor som regleras i 2 kap. plan- och bygglagen, dvs. som rör allmänna och enskilda intressen, är i dag inte helt oproblematiskt. Långtgående råd i samrådsfasen kan innebära att länsstyrelsen vid prövning av ett överklagande kan känna sig bunden av de råd som tidigare lämnats.

Ett sätt att undvika en sådan situation är självfallet att begränsa rådgivningen under planprocessen, vilket dock inte överensstämmer med plan- och bygglagens intentioner. Genom de ändringar i plan- och bygglagen som trädde i kraft den 1 januari 2015 har dessutom länsstyrelsen fått en utökad rådgivningsroll i planprocessens samrådsskede när det gäller tillämpningen av plan- och bygglagen.

Om i stället överklagade planärenden prövas av mark- och miljödomstolen, skulle länsstyrelsen i större utsträckning kunna biträda kommunen med råd om hur såväl allmänna som enskilda intressen bör beaktas i samband med kommunens planläggning. Det skulle också kunna undanröja misstankar om jävslignade förhållanden vid prövningen av ett överklagande.

Av Boverkets publikation Plan- och bygglagen i praktiken 2012 framgår att antalet årsarbetare på länsstyrelserna som arbetar med frågor om översiktsplanering, detaljplanering och lov- och byggprocessen uppgår till 135. Därutöver tillkommer 60 årsarbetare som arbetar med frågor om överklagande avseende översiktsplanering, detaljplanering och lov- och byggprocessen. Av detta senare antal är tio årsarbetskrafter knutna till frågor om överklagaden avseende detaljplaner.

Enligt vad länsstyrelserna har redovisat uppgick det totala antalet årsarbetskrafter under 2013 till 4 537. Av dessa var 253 hänförliga till det verksamhetsområde som benämns Hållbar samhällsplanering.

Av ovanstående följer att länsstyrelserna i dag har en stor, betydelsefull och växande roll när det är fråga om fysisk planering enligt plan- och bygglagen. Verksamheten omfattar ett stort antal anställda. Regeringen kan inte finna att det förhållandet att länsstyrelserna inte längre ska pröva överklagade planärenden, en verksamhet som sysselsätter färre än tio årsarbetskrafter fördelade på de 21 länsstyrelserna, skulle underminera den kompetens som finns inom plan- och byggområdet. Regeringen kan

Prop. 2015/16:55 inte heller finna att någon annan verksamhet inom länsstyrelsernas arbetsfält på något påtagligt sätt skulle påverkas av den ändring av instansordningen som nu föreslås.

#### *Behovet av lokalkännedom*

*Länsstyrelserna* har pekat på behovet av lokalkännedom vid prövningen av överklagade beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser. Enligt regeringens mening är det naturligtvis inte någon nackdel om den överprövande instansen har kunskaper om lokala förhållanden. Med hänsyn till vad som ingår i överprövningen, nämligen att avgöra om det överklagade beslutet strider mot någon rättsregel, kan sådan kännedom inte anses vara en förutsättning för prövningen.

#### *Sammanfattande bedömning*

Instanskedjan för överklagade kommunala beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser är enligt regeringens uppfattning väl lång och antalet överklaganden som prövas i flera instanser alltför stort. Regeringen anser vidare, i likhet med bl.a. *Statskontoret*, att länsstyrelserna i större utsträckning skulle kunna biträda kommunerna med råd om hur allmänna och enskilda intressen bör beaktas i samband med kommunernas planläggning om de inte längre prövar överklagade planärenden. Det skulle dessutom undanröja misstankar om jävslignade förhållanden vid prövningen av ett överklagande. Regeringen delar inte farhågor som framförts av bl.a. *Boverket* att en kortare instanskedja skulle underminera länsstyrelsens kompetens inom plan- och byggområdet och anser inte heller att någon annan länsstyrelseverksamhet på något påtagligt sätt skulle påverkas negativt av den föreslagna ordningen.

Regeringen anser sammantaget att mark- och miljödomstolen bör pröva de aktuella besluten som första överklagandeinstans.

#### *Beslut att avvakta med prövning av ett överklagande*

Enligt 13 kap. 18 § plan- och bygglagen får den länsstyrelse som har beslutat att en överprövning enligt 11 kap. 10 § ska ske av en kommuns beslut om en detaljplan eller områdesbestämmelser, besluta att ett överklagande av samma kommunala beslut inte ska prövas förrän ärendet om överprövning enligt 11 kap. är slutligt avgjort. Bakgrunden till bestämmelsen är att det i allmänhet är lämpligt att länsstyrelsen först avslutar prövningen enligt 11 kap. innan ett enskilt överklagande avseende samma detaljplan eller områdesbestämmelser prövas (prop. 2009/10:215 s. 90 f.). Enligt regeringens förslag kommer mark- och miljödomstolen att pröva överklaganden av kommunala beslut om detaljplaner eller områdesbestämmelser som första instans. Ett ärende om överprövning enligt 11 kap. plan- och bygglagen och prövningen av ett överklagande avseende samma kommunala beslut kommer därmed inte längre att hanteras av samma myndighet. Behovet av samordning av de parallella prövningarna kvarstår dock och mark- och miljödomstolen bör ha möjlighet att avvakta med sin prövning av överklagandet till dess att ärendet om överprövning är slutligt avgjort. En möjlighet för mark- och miljödomstolen att avvakta med prövningen av ett överklagande finns genom reglerna om vilandeförklaring i 32 kap. 5 § rättegångsbalken, som är analogt tillämpliga vid handläggning

enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden (se t.ex. NJA 2010 s. 609). Något behov att i plan- och bygglagen särskilt reglera mark- och miljödomstolens möjlighet till vilandeförklaring, vilket utredningen föreslagit, finns därför inte.

Mark- och miljödomstolen kommer inte per automatik att få kännedom om i vilka fall länsstyrelsen beslutar att överpröva ett planärende enligt 11 kap. plan- och bygglagen. Regeringen överväger därför att i plan- och byggförordningen (2011:338) införa en bestämmelse som närmare reglerar frågan om hur länsstyrelsens beslut att på eget initiativ pröva ett kommunalt beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser ska komma till mark- och miljödomstolens kännedom.

En konsekvens av att kommunala beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser nu ska överklagas direkt till mark- och miljödomstolen är att mark- och miljödomstolen, i något större utsträckning än i dag, kan komma att ställas inför en situation där det kommunala beslutet har ändrats i något avseende inom ramen för länsstyrelsens överprövning. Detta kan medföra svårigheter för mark- och miljödomstolen. Regeringen har för avsikt att följa upp detta och vid behov återkomma med förslag till lösningar.

#### *Vägledning för tillämpning av förvaltningslagen*

PBL-överklagandeutredningen har föreslagit att en vägledning bör tas fram om hur förvaltningslagen bör tillämpas i samband med överklagade kommunala beslut om planer, lov och tillsyn. Bakgrunden är att det är vanligt förekommande att länsstyrelsen måste begära in kompletteringar från kommunen när sådana beslut har överklagats. Vanligtvis är det fråga om att inte allt material som har legat till grund för det överklagade beslutet har överlämnats till överinstansen. Vidare har utredningen konstaterat att förvaltningslagens bestämmelser om motivering av beslut inte alltid följs i praktiken.

Regeringen har tagit fasta på utredningens förslag och har den 27 augusti 2015 gett Boverket i uppdrag att utarbeta en vägledning och genomföra en kompetensutvecklingsinsats. Syfte med uppdraget är bl.a. att undvika onödiga överklaganden och i fall av överklagande underlätta för den överprövande instansen.

## 6.5 Ingen koncentration av prövningen av överklagade lov- och tillsynsärenden

**Regeringens bedömning:** Prövningen av överklagade kommunala beslut om lov och tillsyn bör inte koncentreras till ett begränsat antal länsstyrelser.

**PBL-överklagandeutredningens förslag** överensstämmer inte med regeringens bedömning. Utredningens förslag innebär att prövningen av överklagade kommunala beslut om lov och tillsyn enligt 10 och 11 kap. plan- och bygglagen ska koncentreras till de tolv länsstyrelser som har miljöprövningsdelegation.

**Remissinstanserna:** Merparten av remissinstanserna avstyrker utredningens förslag. Det gäller bl.a. *Vänersborgs och Östersunds tingsrätter (mark- och miljödomstolarna)*, *Boverket*, *Luleå tekniska universitet*, *Lunds universitet*, *länsstyrelserna*, *Sveriges Kommuner och Landsting* och *Sveriges Arkitekter*. En återkommande invändning är att utredningen inte visat att förslaget leder till en mer effektiv prövning än den nuvarande och att fördelarna inte uppväger nackdelarna. Flera remissinstanser anser även att de aktuella besluten inte lämpar sig för koncentration och att prövningen förutsätter kännedom om lokala förhållanden. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* motsätter sig inte förslaget, men framhåller att det i kombination med andra ändringar av plan- och bygglagen, såsom ändrat detaljplanekrav och ökad bygglovsbefrielse, kan komma att leda till ökat resursbehov för länsstyrelserna.

*Domstolsverket* anser att skälen för förslaget är starka och att det är bra att en koncentration sker till de länsstyrelser som har miljöprövningsdelegation. *Stockholms universitet* anser att förslaget kan antas leda till effektivisering. *Trafikverket* pekar på att en koncentration kan förväntas medföra en mer likartad handläggning och kortare handläggningstider. *Huddinge, Stockholms, Oskarshamns, Åmåls och Hallsbergs kommuner* är också positiva till förslaget. *Stockholms och Oskarshamns kommuner* framhåller vikten av att länsstyrelserna tillförsäkras kompetens. Även *Kungl. Tekniska högskolan*, *Naturvårdsverket*, *Byggherrarna*, *Sveriges Byggindustrier* och *Villaägarnas Riksförbund* ser positivt på förslaget.

*Statskontoret* anser att konsekvenserna av förslaget inte är tillräckligt tydliggjorda och tar därför inte ställning. *Stockholms Handelskammare* anser att länsstyrelsen bör utgå som överklagandeinstans eftersom prövning av bygglov är rättstillämpning mot enskild och därför lämpar sig bättre för prövning i domstol. *Handelskammaren* anser också att koncentration till ett begränsat antal länsstyrelser knappast innebär någon effektivisering.

## Skälen för regeringens bedömning

### *Allmänna utgångspunkter*

PBL-överklagandeutredningen har utrett förutsättningarna för en koncentration av handläggningen av överklagade beslut om lov och tillsyn till de tolv länsstyrelser som i dag har en miljöprövningsdelegation. Förslaget innebär att nio länsstyrelser inte längre ska pröva de aktuella ärendena. Om förslaget genomförs kommer dessa nio länsstyrelser till följd av regeringens förslag i föregående avsnitt inte längre att pröva några överklaganden avseende kommunala beslut enligt plan- och bygglagen.

I avsnitt 6.4 har den tidsvinst som uppkommer genom att överklagade planer överklagas direkt till mark- och miljödomstolen beräknats uppgå till tre–fyra månader. Den tidsvinst som utredningen bedömt vara möjlig att uppnå genom en koncentration av handläggningen av överklagade beslut om lov och tillsyn uppgår till en månad. Utredningen har även redovisat ett antal andra fördelar som kan uppkomma till följd av en sådan koncentration. Här nämns stordriftsfördelar som kan leda till lägre styckkostnad och en minskad sårbarhet vid personella förändringar. Vidare skapas enligt utredningen utrymme för att förstärka kompetensen vid de länsstyrelser till vilka koncentrationen sker. Genom en koncentration kan



också enhetliga handläggningsrutiner utvecklas vilka kan leda till mer likartade handläggningstider samtidigt som koncentrationen ger ökade möjligheter till specialisering.

Den tidsvinst och de andra fördelar som utredningen bedömt vara möjliga att uppnå genom en koncentration ska ställas mot de nackdelar, olägenheter och osäkerhetsfaktorer som ett genomförande av utredningens förslag kan medföra. Till dessa hör att det är relativt vanligt med besiktningar, dvs. besök på platsen, vid länsstyrelsens prövning av överklagade kommunala beslut om lov och tillsyn. En koncentration av ärendena innebär per automatik att reseavstånden till de platser som ska besiktigas kommer att öka och därmed även tidsåtgången och resursinsatserna. Det kan även resultera i att förutsättningarna för att rekrytera kompetent personal inom sakområdet och inom det juridiska området påverkas på ett negativt sätt inom de länsstyrelser som inte längre ska handlägga de aktuella ärendena. Det kan vidare inte förutsättas att de länsstyrelser som enligt utredningens förslag ska fortsätta att handlägga ärendena har samma och när det gäller lov- och tillsynsärenden i vissa fall värdefulla kunskaper om lokala förhållanden i områden utanför det egna länet.

Regeringen finner, i linje med merparten av remissinstansernas synpunkter, att utredningen inte på ett övertygande sätt har visat att en koncentration till tolv länsstyrelser är den långsiktigt optimala lösningen.

Några av de nackdelar och olägenheter som ett genomförande av förslaget skulle kunna medföra har översiktligt beskrivits ovan. I det följande redovisas mer i detalj vissa av de konsekvenser som utredningens förslag skulle komma att medföra.

#### *Stordriftsfördelar och kompetensförsörjning*

Regeringen konstaterar i detta sammanhang att landets länsstyrelser handlägger över 3 000 överklagade kommunala beslut om lov per år. Härtill kommer i storleksordningen 500 överklagade beslut om tillsyn. Fördelningen över landet av dessa ärenden är ojämn. Medan Länsstyrelsen i Stockholms län totalt handlägger i storleksordningen 1 000 ärenden om året ligger nivåerna i Skåne län och Västra Götalands län på 500–600 ärenden per år. Det finns en grupp om sju länsstyrelser som prövar 30–60 ärenden om året medan de flesta andra länsstyrelser prövar ett större antal ärenden per år. Det enda undantaget utgör Jämtlands län där antalet under 2013 uppgick till cirka 15 ärenden.

PBL-överklagandeutredningen har i sitt betänkande inte redovisat något lägsta antal ärenden som en länsstyrelse bör handlägga för att kunna upprätthålla kraven på en god kompetensförsörjning och en hög effektivitet. Regeringen konstaterar emellertid att konsekvensen av utredningens förslag är att två av de tolv länsstyrelser där det finns en miljöprövningsenhet kommer att få en tillströmning av 30–60 ärenden per år. Detta antal motsvarar, med undantag för Jämtlands län, vad de minsta länsstyrelserna i dag har att handlägga. Regeringen finner att inte enbart förhållandena i Jämtlands län kan motivera en reform som innebär att det ska ske en koncentration av de aktuella ärendetyperna från övriga åtta länsstyrelser till de länsstyrelser som i dag har miljöprövningsdelegation.

Boverket redovisade i april 2014 sin uppföljning av tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen för 2013 (dnr S2014/6952/ PBB). I rapporten

lämnas bl.a. en presentation av i hur stor omfattning de olika länsstyrelserna uppnår inriktningsmålet om att 75 procent av inkomna ärenden om lov bör vara avgjorda inom fyra månader (se avsnitt 5.2). Av de tio länsstyrelser som nådde upp till eller var närmast inriktningsmålet återfinns sju av de länsstyrelser som enligt utredningens förslag inte längre ska handlägga överklagade kommunala beslut om lov och tillsyn. Av de sex länsstyrelser som under 2013 hade det största antalet ärenden var det fyra som låg allra längst från de uppsatta inriktningsmålen.

Regeringen kan med utgångspunkt i nu nämnda förhållanden konstatera att tillgängliga statistiska uppgifter inte stöder utredningens bedömning att en koncentration av överklaganden av kommunens beslut om lov och tillsyn skulle leda till en mera rationell och tidsbesparande ärendehandläggning.

#### *Samordning med närliggande ärenden*

Prövningen av bygglov och förhandsbesked sker i vissa fall samtidigt med prövningen av en ansökan om dispens från miljöbalkens bestämmelser om strandskydd eller i samband med prövning enligt andra bestämmelser i miljöbalken. Om prövningen av ett överklagat beslut om bygglov eller förhandsbesked inte längre ska handläggas vid alla länsstyrelser, kommer överklagande av de olika ärendetyperna att handläggas av olika prövningsorgan. Här bör dock PBL-överklagandeutredningens förslag till reglering i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion nämnas, som gör det möjligt att i vissa fall, och efter det att berörda länsstyrelser samrått med varandra, överlämna t.ex. ett överklagat strandskyddsärende som har samband med ett överklagat lov eller förhandsbesked till den länsstyrelse som har att handlägga det senare ärendet.

För vissa områden har det enligt 11 kap. 12 § plan- och bygglagen beslutats att kommunens beslut om lov och förhandsbesked ska omfattas av länsstyrelsens överprövning enligt 11 kap. 10 och 11 §§ plan- och bygglagen. Detta innebär att det är länsstyrelsen inom det län som kommunen är belägen i som har att besluta om huruvida den ska överpröva kommunens beslut eller inte. Även i dessa ärenden kan det finnas behov av en särskild samordning mellan den länsstyrelse som prövar nu nämnt ärende och den länsstyrelse som har att pröva ett överklagande av samma beslut om lov eller förhandsbesked. Utredningen har också i detta fall redovisat ett förslag till hur den nu aktuella samordningen ska kunna ske. Utredningen har föreslagit en reglering i 13 kap. 18 § andra stycket plan- och bygglagen som innebär att den länsstyrelse som ska pröva ett överklagande kan besluta att överklagandet inte ska prövas förrän ärendet om överprövning enligt 11 kap. är slutligt avgjort.

Nu nämnda förhållanden talar mot en koncentration av handläggningen av överklagade beslut om lov och förhandsbesked. Det kan bl.a. uppstå otydligheter för enskilda när det gäller hur deras olika överklaganden fortsättningsvis kommer att handläggas, risker för förbiseenden när det gäller bevakningen hos en länsstyrelse av om ett ärende ska överlämnas till en annan länsstyrelse eller risk för tidsfördröjning när det gäller beslut om att ett överklagande inte ska prövas förrän ett ärende om överprövning enligt 11 kap. är slutligt avgjort. Det kan också uppkomma en situa-

### *Tidsvinst*

Flera remissinstanser har ifrågasatt den bedömning som PBL-överklagandeutredningen har gjort när det gäller den tidsvinst som kan uppkomma till följd av förslaget. Med utgångspunkt bl.a. i de förhållanden som angivits ovan kan regeringen konstatera att utredningen inte på något mera utförligt sätt har beskrivit hur tidsvinsten har beräknats och inte heller hur den skulle kunna uppkomma. Regeringen delar därför remissinstansernas farhågor om att utredningens förslag inte kommer att medföra en tidsvinst om ungefär en månad.

### *Koncentration till mark- och miljödomstolarna*

Ett antal remissinstanser anser att om ärendehanteringens ska koncentreras bör detta ske enligt vad som föreslås i fråga om överklagade detaljplaner och områdesbestämmelser, dvs. att koncentrationen ska ske till de fem mark- och miljödomstolarna. Detta skulle innebära att länsstyrelserna inte skulle handlägga några överklagade kommunala beslut enligt plan- och bygglagen.

Regeringen har i avsnitt 6.3 redovisat sin bedömning att det finns betydande skillnader mellan ärenden avseende planer respektive ärenden om lov och tillsyn. Enligt regeringens bedömning motiverar skillnaderna att överklaganden av de olika ärendetyperna bör kunna hanteras på olika sätt.

Om de aktuella ärendena koncentreras till mark- och miljödomstolarna, skulle detta medföra att tiden för ett beslut att få laga kraft blir kortare. En sådan koncentration skulle dessutom innebära att, med undantag för de beslut som överklagas enligt reglerna i kommunallagen, samma instansordning för alla överklagade kommunala beslut enligt plan- och bygglagen skulle gälla. En reform med den inriktningen är emellertid betydligt mera omfattande än den som utredningen har föreslagit. Bland annat berörs en ärendemängd som är i storleksordningen åtta gånger större än antalet planärenden. Eftersom utredningen inte närmare har belyst ett sådant alternativ måste eventuella överväganden i den riktningen föregås av fördjupade studier. Det gäller bl.a. i fråga om vilka konsekvenser ett genomförande skulle kunna få för länsstyrelsernas kompetensförsörjning och för behovet av personella och ekonomiska resurser vid mark- och miljödomstolarna.

### *Sammanfattande bedömning*

Regeringen anser att PBL-överklagandeutredningen inte har visat att en koncentration av handläggningen av överklagade kommunala beslut om lov och tillsyn till de tolv länsstyrelser som i dag har miljöprövningsdelegation på ett påtagligt sätt skulle påverka den genomsnittliga tid som handläggningen av de aktuella ärendena tar. En förändring i enlighet med utredningens förslag skulle inte heller medföra några personalmässiga eller ekonomiska besparingar, däremot skulle behovet av längre resor i samband med besiktningar bli större. Regeringen finner vidare att det i vissa

Prop. 2015/16:55 avseenden skulle kunna uppkomma samordningsproblem med andra med prövningen nära sammanhängande ärenden.

Regeringen konstaterar att det kan finnas andra koncentrationsalternativ än det som PBL-överklagandeutredningen har förordat som på ett bättre sätt kan tillgodose kravet på en effektivare prövningsordning. Ett genomförande av utredningens förslag i nu aktuell del skulle kunna motverka eller påtagligt försvåra förverkligandet av en sådan prövningsordning.

Mot bakgrund av ovanstående anser regeringen att utredningens förslag inte bör genomföras vad gäller överklagade kommunala beslut om lov och tillsyn. Samtliga länsstyrelser bör således även fortsättningsvis pröva överklagade kommunala beslut om lov och tillsyn.

### *Vägledning för tillämpningen av förvaltningslagen*

Som nämnts i avsnitt 6.4 har regeringen gett Boverket i uppdrag att utarbeta en vägledning och genomföra en kompetensutvecklingsinsats i fråga om ärenden som avser detaljplaner och områdesbestämmelser. Motsvarande behov finns också när det gäller lov- och tillsynsärenden och uppdraget omfattar därför även dessa ärenden.

## 7 Övriga frågor

PBL-överklagandeutredningen har behandlat ett stort antal frågor som har anknytning till prövningen av överklagade beslut enligt plan- och bygglagen. Utredningen har bl.a. redovisat vissa bedömningar i fråga om enskildas och byggnadsnämnders rätt att överklaga beslut om lov och förhandsbesked. På motsvarande sätt har utredningen redovisat överväganden om den bestämmelse i plan- och bygglagen, 13 kap. 2 § första stycket 8, som anger att ett kommunalt beslut inte får överklagas i den del de avser en fråga som redan är avgjord genom detaljplan, områdesbestämmelser eller ett förhandsbesked. Bedömningar har även redovisats när det gäller frågan om införande av en avgift för överklaganden.

I fråga om förutsättningarna att i övrigt effektivisera prövningen av överklagade beslut enligt plan- och bygglagen redovisar utredningen sina bedömningar vad avser bestämmelser om regeringens styrning genom inriktningsmål för handläggningstider. Utredningen behandlar även frågan om möjligheten för en länsstyrelse att använda personal vid en annan länsstyrelse samt frågan om expediering och kungörelse av vissa beslut enligt plan- och bygglagen.

I dessa frågor har utredningen inte redovisat några konkreta förslag till förändringar av den nu gällande lagstiftningen. De överväganden och bedömningar som utredningen har gjort i ovan angivna avseenden kommer därför att ligga till grund för ytterligare beredning inom Regeringskansliet.

PBL-överklagandeutredningen har även redovisat förslag till vissa ändringar i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar. Det gäller reglering av prövningen av mål om resning, återställande av försutten tid och klagan över domvilla (särskilda rättsmedel). Det gäller också förslag om att lagen ska kompletteras med en bestämmelse som innebär att ärenden eller mål som handläggs enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden får

förenas för gemensam handläggning när det är lämpligt. Utredningen har även föreslagit ett förtydligande i lagen om mark- och miljödomstolar i fråga om sammansättningen vid prövningen av överklagade domstolsärenden samt att vissa frågor som rör mark- och miljöprocessen ska utredas vidare.

Utredningens förslag i dessa delar bereds vidare inom Regeringskansliet.

## 8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

**Regeringens förslag:** Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juni 2016.

Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för överklagande av beslut som kommunen har meddelat före den 1 juni 2016.

**PBL-överklagandeutredningens förslag** överensstämmer inte med regeringens. Utredningens förslag innebär ikraftträdande av lagändringarna den 1 april 2015 och att äldre föreskrifter fortfarande ska gälla för överklagade kommunala beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser som har inletts hos en länsstyrelse före ikraftträdandet.

**Remissinstanserna:** *Trafikverket* tillstyrker förslaget om ikraftträdande medan *Domstolsverket* anser att det inte ger domstolarna tillräcklig tid till förberedelser. Domstolsverket och *Trafikverket* tillstyrker förslaget om övergångsbestämmelser.

**Skälen för regeringens förslag:** Genomförandet av regeringens förslag kräver noggranna förberedelser. För att reformen ska kunna genomföras på ett väl genomtänkt sätt utan onödiga fördröjningar av handläggningen av de aktuella ärendena anser regeringen att lagändringarna bör träda i kraft den 1 juni 2016.

Genom ett genomförande av regeringens förslag på ett sätt som innebär att en prövning som har påbörjats hos länsstyrelsen också kan slutföras hos länsstyrelsen undviks onödiga tidsförluster och dubbelarbete. Vidare kommer ett sådant genomförande att innebära att den ökade måltillströmningen till mark- och miljödomstolarna sker successivt och att domstolarna inte omedelbart behöver ta över ett större antal ärenden från länsstyrelserna. Genom en successiv måltillströmning kan domstolarna anpassa sin organisation och sin bemanning efter hand som ärendemängden ökar. Enligt regeringens uppfattning bör mot den bakgrunden äldre föreskrifter fortfarande gälla för överklagade kommunala beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser som har meddelats före ikraftträdandet. En sådan lösning framstår som tydligare och därmed enklare att tillämpa än den som utredningen har föreslagit.

## 9 Konsekvenser

### 9.1 Konsekvenser för staten

#### *Allmänt*

Den nya instansordningen för överklagade kommunala beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser påverkar i första hand länsstyrelserna och mark- och miljödomstolarna. En förkortning av instanskedjan kan också, om än på ett mindre påtagligt sätt, påverka andra myndigheters verksamhet.

#### *Konsekvenser för länsstyrelserna*

Regeringens förslag innebär att länsstyrelserna inte längre har uppgiften att pröva överklagade beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser. Årsarbetstiden för handläggningen av överklagade planbeslut uppgick under 2012 för samtliga länsstyrelser till cirka 7,8 årsarbetskrafter. Under det första halvåret 2013 uppgick motsvarande antal till 9,5 årsarbetskrafter. Att antalet årsarbetskrafter ökat mellan de två åren bör hänga samman med det tillfälliga resurstillskott som har tillförts den aktuella verksamheten (se avsnitt 5.2).

Omfattningen skiljer sig dock mellan länen. Av den enkätundersökning som PBL-överklagandeutredningen genomfört framgår att för de flesta länsstyrelser uppgick årsarbetstiden 2013 för handläggning av överklagade planbeslut till cirka 0,3 årsarbetskrafter. Länsstyrelserna i de tre största tillväxtlänen skiljer sig markant från de övriga länen i detta avseende. I Stockholms län uppgick motsvarande tid till cirka 3,5 årsarbetskrafter, i Skåne län till cirka 2 och i Västra Götaland till cirka 1. Det stora flertalet av de personer som handlade de överklagade besluten var jurister.

De resurser som berörs av förslaget motsvarar alltså färre än tio årsarbetskrafter totalt för landets samtliga länsstyrelser. Inom det verksamhetsområde som benämns Hållbar samhällsplanering utgör det i storleksordningen 3,5 procent av antalet årsarbetskrafter. Ställt mot det totala antalet årsarbetskrafter inom länsstyrelserna utgör detta mindre än 2 promille. Det är därmed en marginell del av årsarbetskrafterna vid länsstyrelserna som berörs. Arbetsuppgifterna är fördelade på ett stort antal arbetstagare och det bedöms inte finnas arbetstagare som arbetar mer än halvtid med de aktuella uppgifterna, förutom i något enstaka fall. Berörda arbetstagare kommer att kunna arbeta vidare med bl.a. andra näraliggande frågor, t.ex. prövningen av andra kommunala beslut enligt plan- och bygglagen.

Samtliga länsstyrelser kommer efter förslagets genomförande att ha kvar sina samråds- och tillsynsroller i plan- och byggfrågor. Även om dessa arbetsuppgifter huvudsakligen utförs av annan personal än jurister aktualiseras inte sällan frågor av rättslig karaktär även i dessa sammanhang. Under samrådet för en detaljplan och för områdesbestämmelser ska länsstyrelserna bl.a. ge råd om tillämpningen av 2 kap. plan- och bygglagen. Länsstyrelsens olika roller i samband med kommunernas planläggning har berörts i avsnitt 4.2 och 6.4. Av redovisningen där framgår bl.a. att rollen att pröva överklaganden av kommunala planbeslut inte är helt okontroversiell med hänsyn till de övriga roller som länsstyrelsen har.

Länsstyrelsernas kvarvarande roller under planprocessen, tillsynsansvaret enligt 11 kap. plan- och bygglagen samt som prövningsinstans för överklagade kommunala beslut om lov och tillsyn, gör det nödvändigt för samtliga länsstyrelser att ha jurister med kompetens i frågor om plan- och bygglagen. Arbetsituationen ser olika ut vid olika länsstyrelser och juristrullen varierar mellan att vara mer specialiserad på t.ex. miljöområdet eller plan- och byggområdet, till att vara mer generell. Länsstyrelserna får i samband med den ändring av instansordningen som nu föreslås behålla resurser för att säkerställa kompetens för de planfrågor som länsstyrelsen även fortsatt kommer att ha ansvar för.

En ökad renodling av länsstyrelsens ansvar i samband med planläggningen kan till följd av reformen medverka till ett ökat förtroende för länsstyrelsens oberoende ställning. Det bör också förstärka länsstyrelsernas möjligheter till att ge kommunerna råd i fråga om hur olika allmänna och enskilda intressen bör beaktas i samband med planläggningen samt att i övrigt, om det behövs från allmän synpunkt, ge råd om tillämpningen av plan- och bygglagen.

Vad beträffar kostnaderna för länsstyrelsernas prövning av överklagade detaljplaner och områdesbestämmelser har PBL-överklagandeutredningen angett denna till sex miljoner kronor under 2012 utan att närmare ange hur kostnaden har beräknats. Av uppgifter hämtade från den enkätundersökning som utredningen genomfört och som närmare redovisats i utredningens betänkande framgår att länsstyrelsernas totala kostnader för prövning av överklagade beslut enligt plan- och bygglagen uppgick till 49,8 miljoner kronor under 2012. I denna kostnad ingår sociala avgifter och semestertillägg samt overheadkostnader. Av materialet framgår vidare att antalet årsarbetskrafter som under 2012 arbetade med motsvarande ärenden uppgick till 49,5. Det innebär att en årsarbetskraft i princip motsvarar en miljon kronor. Av utredningens betänkande framgår vidare att hanteringen av detaljplaner och områdesbestämmelser svarar för 7,8 årsarbetskrafter vilket innebär att länsstyrelsernas kostnader under 2012 för prövning av överklagade planer kan beräknas uppgå till cirka 7,8 miljoner kronor.

Ärendevolymen under 2012 avseende överklagade planer uppgick enligt utredningen till 410 stycken. Det innebär att den genomsnittliga kostnaden kan beräknas uppgå till cirka 19 000 kronor per prövad plan.

I avsnitt 6.4 och 6.5 har regeringen konstaterat att kommunala beslut som överklagas inte alltid är tillräckligt motiverade och att det underlag som kommunerna överlämnar till en överprövande instans inte alltid är komplett. Det uppdrag som regeringen har gett till Boverket syftar till att tillgodose det behov av kompetensutvecklingsinsatser och vägledning som har uppmärksamrats. Genom kompetenssatsningen bör det bl.a. vara möjligt att förbättra kvaliteten i det beslutsunderlag som en överklagande instans ska ha tillgång till och därmed även komma till rätta med kvalitetsbrister i kommunala beslut. Det bör också kunna förbättra förutsättningarna för en mer effektiv prövning av de överklaganden som länsstyrelserna även i fortsättningen kommer att ansvara för, dvs. överklagade kommunala beslut om lov och tillsyn.

För de fem mark- och miljödomstolarna får reformen i huvudsak två konsekvenser. Den ena är att antalet mål som domstolarna ska pröva ökar och den andra att de överklagade besluten inte först har prövats av länsstyrelsen.

Av redovisningen i avsnitt 5.1 framgår att länsstyrelserna under åren 2012 och 2013 prövade i genomsnitt 425 överklagade detaljplaner och områdesbestämmelser per år. Det motsvarar det antal som mark- och miljödomstolarna som första instans bedöms komma att pröva per år efter det att instansordningen ändras i enlighet med det förslag som nu lämnas. Under 2013 och 2014 kom i genomsnitt 282 mål per år in till mark- och miljödomstolarna. Förändringen innebär således att antalet mål i domstolarna kommer att öka med i storleksordningen 50 procent.

PBL-överklagandeutredningen har redovisat en fördelning av målen på respektive mark- och miljödomstol. Med den av utredningen redovisade fördelningen kommer domstolen vid Nacka tingsrätt hantera cirka 150 mål per år (35 procent), domstolarna vid Växjö tingsrätt och Vänersborgs tingsrätt hantera cirka 110 mål per år vardera (25 procent) samt domstolarna vid Umeå tingsrätt och Östersunds tingsrätt cirka 30 mål vardera per år (7 procent).

Den totala ökningen vid mark- och miljödomstolarna kommer att uppgå till cirka 140 mål per år. Ökningen per mark- och miljödomstol med ovanstående fördelning medför att domstolen vid Nacka tingsrätt tillförs cirka 50 nya mål, domstolarna vid Växjö tingsrätt och Vänersborgs tingsrätt vardera cirka 35 nya mål och domstolarna vid Umeå tingsrätt och Östersunds tingsrätt vardera cirka 10 nya mål.

Till följd av att mark- och miljödomstolarna fortsättningsvis kommer att utgöra första och inte andra överklagandesinstans kommer de, utöver själva målökningen, att behöva lägga ned ökade resurser på handläggning av planmålen eftersom målen inte redan har passerat en överklagandesinstans. Sådan handläggning består i att begära in kompletteringar bl.a. genom förelägganden till parterna. Det tillkommer även arbete med prövning av s.k. preliminärfrågor. I vissa fall kan domstolen även behöva inhämta remissyttrande från en berörd myndighet, t.ex. länsstyrelsen. Vidare kommer mark- och miljödomstolen i större omfattning behöva skriva utförligare skäl än vad som är fallet när domstolen är andra överklagandesinstans.

Båda nu nämnda faktorer, den ökade måltillströmningen och att överklagandena inte har passerat en första överprövningsinstans, medför att kostnaderna för mark- och miljödomstolarnas prövning av överklagade kommunala beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser kommer att öka.

Domstolsverket har beräknat att styckkostnaden för prövningen av mål enligt plan- och bygglagen i mark- och miljödomstolen under 2014 uppgick till 29 900 kronor. Översatt till det genomsnittliga antalet mål per år under 2012 och 2013 (275) ger detta en kostnad om 8,2 miljoner kronor.

PBL-överklagandeutredningen har utifrån sin analys av de tillkommande arbetsmomenten och med hänsyn tagen till att verksamheten inte är organiserad på ett likartat sätt vid de olika mark- och miljödomstolarna uppskattat att kostnaden per planmål kommer att öka med cirka 30–50



procent till följd av att mark- och miljödomstolarna ska handlägga målen som första överklagandeinstans. Det medför att den genomsnittliga kostnaden för ett planmål i första överprövningsinstans kommer att uppgå till 38 900–44 800 kronor.

Översatt till det beräknade antalet mål om detaljplaner och områdesbestämmelser som mark- och miljödomstolarna fortsättningsvis kommer att pröva per år (425) innebär det en kostnad uppgående till 16,5–19,1 miljoner kronor per år. Det innebär att domstolarnas kostnader för prövning av överklagade planmål ökar med mellan 8,3 och 10,9 miljoner kronor per år.

### *Mark- och miljööverdomstolen*

Antalet överklaganden till Mark- och miljööverdomstolen kan förväntas öka till följd av att antalet mål i mark- och miljödomstolarna ökar när länsstyrelserna inte längre ska pröva överklaganden av kommunala beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser. Under 2012 och 2013 överklagades i genomsnitt 152 av mark- och miljödomstolarnas avgöranden i mål om detaljplaner och områdesbestämmelser till Mark- och miljööverdomstolen. Det motsvarar 55,3 procent av mark- och miljödomstolarnas avgöranden i dess mål – se avsnitt 5.1.

Ökningen av antalet mål vid mark- och miljödomstolarna har enligt ovanstående avsnitt beräknats medföra att domstolarna fortsättningsvis kommer att pröva cirka 425 mål per år. Med en bibehållen överklagandefrekvens i dessa mål kommer antalet mål i Mark- och miljööverdomstolen fortsättningsvis att uppgå till cirka 235, dvs. en ökning med cirka 80 stycken.

Domstolsverket har för 2014 beräknat styckkostnaden för prövning av mål enligt plan- och bygglagen i Mark- och miljööverdomstolen till 47 900 kronor. Kostnaden är beräknad som ett genomsnitt för alla mål, dvs. inklusive de mål där prövningstillstånd inte har meddelats. Baserat på denna uppgift medför en ökning med 83 mål att kostnaden i Mark- och miljööverdomstolen blir cirka 4,0 miljoner kronor högre än vad den varit hittills.

### *Förberedelser med anledning av förslaget*

Regeringen avser att ge Domstolsverket och länsstyrelserna i uppdrag att bl.a. förbereda överföring respektive inordning av aktuella arbetsuppgifter i enlighet med förändringen av instansordningen. Vid genomförandet av uppdragen ska 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd beaktas.

### *De samlade konsekvenserna för domstolarna*

Av redovisningen ovan framgår att det nu aktuella förslaget kommer att medföra ett behov av ökade arbetsinsatser vid mark- och miljödomstolarna och vid Mark- och miljööverdomstolen.

När det gäller de kostnader som förslaget medför har dessa för mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen bedömts uppgå till 8,3–10,9 respektive 4,0 miljoner kronor eller sammantaget till mellan 12,3 och 14,9 miljoner kronor per år. Till detta kommer kostnader för utbildningsinsatser. De sammanlagda kostnadsökningarna för försla-

get kan inte hanteras inom ramen för befintliga anslag för Sveriges Domstolar utan kräver ett årligt resurstillskott motsvarande detta belopp.

Den kompetensutvecklingsinsats och vägledning till kommunerna som regeringen beslutade om den 27 augusti 2015 bör även kunna bidra till att mark- och miljödomstolens handläggning av överklagade kommunala beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser underlättas.

#### *Konsekvenser för andra statliga myndigheter*

PBL-överklagandeutredningen har under utredningens gång fått vissa uppgifter från Lantmäteriet och Trafikverket som rör frågan om i vad mån dessa myndigheter berörs av utredningens förslag att överklagade kommunala beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser inte längre ska prövas av länsstyrelsen utan att överklagandet ska prövas direkt av mark- och miljödomstolen. Båda myndigheterna har angett att en kortare tid för handläggningen av överklagade detaljplaner och områdesbestämmelser skulle minska myndigheternas kostnader.

Lantmäteriet anger att lantmäterimyndigheten inte kan slutföra påbörjade förrättningar när ett planbeslut har överklagats. Detta påverkar myndighetens ekonomi eftersom den till stora delar är avgiftsfinansierad och myndigheten inte kan ta betalt förrän en förrättning har avslutats.

Trafikverket har framhållit att det inte går att genomföra en järnvägs- eller vägplan som strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Parallellt med arbetet att ta fram järnvägs- och vägplaner pågår därför ofta detaljplaneprocesser. En kortare tid för prövning av överklagade detaljplaner och områdesbestämmelser kan därför få betydelse för inom vilken tid Trafikverket har möjlighet att fullgöra sina uppgifter.

Regeringen anser att nu nämnda myndigheters synpunkter och erfarenheter utgör exempel på positiva effekter för olika statliga myndigheter som en kortare instanskedja för med sig. Sådana effekter kan även förväntas uppkomma för ett flertal av de myndigheter som är delaktiga i samhällsbyggnadsprocessen.

## 9.2 Konsekvenser för kommunerna

Kortare handläggningstider för överklagade beslut om planer medför att besluten snabbare kan få laga kraft. Det gör att de beslut som kommunen har fattat om bebyggelseutveckling kan genomföras tidigare. Även om ett beslut om en detaljplan eller områdesbestämmelser som fått laga kraft inte automatiskt leder till att den planerade åtgärden genomförs, är det i vart fall en nödvändig förutsättning för att det som avses i planen ska kunna genomföras.

Som nämnts i avsnitt 6.4 har regeringen gett Boverket i uppdrag att ta fram en vägledning och genomföra en kompetensutvecklingsinsats i syfte att bl.a. undvika onödiga överklaganden och i fall av överklagande underlätta för den överprövande instansen. Vägledningen kan även komma att underlätta för kommuner i arbetet med beredning och prövning av ärenden enligt plan- och bygglagen.

Som en följd av att planbesluten kan få laga kraft tidigare än vad som sker i dag kan också ansökningar om lov beviljas i ett tidigare skede. Det

innebär i sin tur att angelägna samhällsbyggnadsprojekt kan påbörjas och färdigställas tidigare än i dag. Kommunernas möjligheter att på ett aktivt sätt leva upp till de krav som ställs i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar kommer därför att förbättras.

Omständigheten att en detaljplan snabbare kan få laga kraft ökar på motsvarande sätt kommunens möjlighet att vid planläggning av sin egen mark, avyttra eller upplåta marken vid en tidigare tidpunkt. Kommunen kan härigenom realisera sitt kapital i snabbare takt än vad som är fallet i dag. Det gäller oavsett om marken planläggs för bostadsändamål eller för kontors-, industri- eller handelsändamål.

### 9.3 Konsekvenser för enskilda

Det stora flertalet beslut enligt plan- och bygglagen berör i större eller mindre grad enskilda personer. Till följd av att ett kommunalt beslut att anta en detaljplan kan få laga kraft vid en tidigare tidpunkt kan personer som önskar utnyttja en byggrätt ta denna i anspråk tidigare än vad som nu kan ske. För den som t.ex. vill uppföra ett nytt bostadshus eller etablera en ny verksamhet kan byggstart ske tre–fyra månader tidigare än i dag i sådana fall där samtliga instanser i överprövningskedjan utnyttjas enligt de bedömningar som har gjorts. Den föreslagna instansordningen innebär dessutom ökad förutsebarhet i fråga om tiden för prövning, vilket medför att förändringen även kan innebära minskade kostnader för den enskilde.

Den omständigheten att det inte längre är länsstyrelsen som prövar överklaganden av kommunala beslut om detaljplaner utan att det i stället är mark- och miljödomstolen som gör det som första instans kommer att medföra att det geografiska avståndet mellan den enskilde och den som har att pröva överklagandet ökar. Detta kan ses som en nackdel för den enskilde. Samtidigt är det en fördel för enskilda att få tillgång till en domstolsprövning i ett tidigare skede än i dag. Det är vidare angeläget med en kort tidsprocess och att länsstyrelsens uppgifter renodlas.

### 9.4 Konsekvenser för företag

Motsvarande förhållande som för enskilda gäller givetvis också för företag och för näringslivet i övrigt. Kortare handläggningstider medför att etablering kan komma till stånd tidigare än vad som är fallet i dag. Det innebär bl.a. att uppförande och färdigställande av ny bebyggelse för bostads- eller kontorsändamål kan ske i ett snabbare tempo.

Det risktagande som t.ex. byggföretagen tar begränsas genom att instansordningen blir kortare på så sätt att osäkerheten om ett visst projekt ska kunna genomföras eller inte minskar. Därmed kan det bli lättare för olika intressenter att förvärva mark och initiera en planläggning eftersom risken för en felaktig kapitalplacering blir mindre. Det öppnar samtidigt nya dörrar för små och medelstora företag som vill etablera sig på bygg- eller bostadsmarknaden. Förutsättningarna för att få nödvändiga krediter ökar liksom konkurrensen mellan olika aktörer som önskar delta i olika samhällsbyggnadsprojekt. Uppbindning av personal som ska svara för ett pro-

jekts genomförande kan minimeras. Dessa förhållanden bör i sin tur leda till att kostnaderna för projektens genomförande minskar.

Motsvarande förhållande gäller för sådana kostnader som, oberoende av risktagandet, uppkommer till följd av ett projekts genomförande bromsas till följd av överklaganden av kommunala detaljplanebeslut. För varje månads förskjutning av en tänkt byggstart uppkommer räntekostnader för de investeringar som har gjorts i mark och i planeringsinsatser och i eventuell projektering. En förkortning av den tid som prövningen av ett överklagande tar innebär per automatik att de räntekostnader som belastar ett projekt kommer att minska. Även denna effekt bör kunna bidra till att öka konkurrensen och därmed ytterligare begränsa projektens genomförandekostnader.

PBL-överklagandeutredningen har låtit genomföra en studie av konsekvenserna som utredningens förslag får för byggföretagen. Studien utgår från ett något annorlunda perspektiv än det ovan beskrivna. Utgångspunkten för studien är att fördelen med en snabbare process ur ett företags synvinkel är att intäkterna flyter in snabbare och att dessa därmed har ett högre nuvärde. Resultatet av den angivna studien kan uttryckas som det lägre pris som ett företag kan ta ut för en bostad och ändå få samma nuvärde av projektet om processen från antagandet av en detaljplan till byggstart kan kortas. Samtliga numerärt beräknade uppgifter i studien bygger på att den aktuella byggherren vet att överklagandena kommer att avslås och att projektet kan genomföras, dock med en försenad byggstart.

I den kalkyl som studien bygger på har tidsåtgången till slutligt besked om byggstart beräknats kunna förkortas från i dag 24 månader till 18 månader i framtiden. Byggtiden är angiven till 12 månader. Vidare används i grundkalkylen ett reallavkastningskrav på 5 procent, en byggkostnad om 25 000 kronor per kvadratmeter och ett försäljningspris på 45 000 kronor per kvadratmeter.

Med nu nämnda utgångspunkter skulle den sänkning av försäljningspriset som ett byggföretag skulle kunna göra med bibehållen vinst uppgå till cirka 450 kronor per kvadratmeter, dvs. med i storleksordningen en procent. Med en lägre kalkylränta, vilken kan vara motiverad med hänsyn till den förhållandevis minskade risk för att kostnaderna kommer att öka eller betalningsviljan svikta, som ett snabbare förfarande medför, ökar den möjliga prissänkningen. Vid exempelvis en realränta på 4,5 procent kan prissänkningen beräknas uppgå till 1,8 procent.

I nämnda exempel har antagits att alla produktionsfaktorer kan utnyttjas effektivt även om väntetiden fram till byggstart är relativt lång och att det inte sker några förändringar i marknaderna som gör att den aktuella utformningen av projektet i lägre grad speglar efterfrågan på marknaden. För små och medelstora företag, som inte har möjlighet att driva flera projekt samtidigt och därför inte kan flytta sin personal mellan olika projekt i väntan på att beslut får laga kraft, är det sällan så att personalen kan utnyttjas effektivt när väntetiderna blir långa. Vidare leder långa väntetider i många fall till omprojekteringar med hänsyn till ett förändrat marknads-läge.

I studien har med vissa antaganden konsekvenserna av dessa båda faktorer studerats. Den möjliga prissänkningen i detta fall blir inte en procent utan ökar till 1,7 procent.

Som nämnts bygger den genomförda studien på att prövningen av överklagaden i planprocessen kan förkortas med ett halvår. Den instansordning som föreslås i denna proposition har bedömts medföra en något mindre tidsbesparing, tre–fyra månader, än den som redovisas i PBL-överklagandeutredningens betänkande. Sedan studien genomfördes har räntenivåerna vidare sjunkit. En samlad bedömning med utgångspunkt i utredningens redovisning och de förändringar som bör noteras är att det bör vara möjligt för en byggherre att med bibehållen vinst försälja ett objekt till ett pris som är 1,5–2 procent lägre om tiden för prövning av överklaganden av detaljplaner förkortades med tre månader.

Företag påverkas olika mycket beroende på om de är engagerade i att ta fram planer, om de bygger i enlighet med befintlig plan eller om de arbetar med ett byggprojekt enbart som ett uppdrag åt ett annat företag. Det finns inte några exakta uppgifter om hur många företag som kommer att påverkas av förslagen i denna proposition. I PBL-överklagandeutredningens betänkande anges att under 2013 var cirka 21 500 företag registrerade under näringsgrenen ”Entreprenör för bostadshus och andra byggnader” i Statistiska Centralbyråns statistik. Samtliga dessa företag kommer dock troligtvis inte att beröras av förslagen. Samma källa anger att 2013 var knappt 260 företag registrerade under näringsgrenen ”Utvecklare av byggprojekt”. Det rör sig här framför allt om större företag som har möjlighet att delta i arbetet med att ta fram en plan. Enligt uppgifter från Sveriges Byggindustrier har organisationen cirka 3 100 medlemsföretag. Ett stort antal av de nu nämnda företagen kommer att gagnas av en kortare instanskedja och en ökad förutsägbarhet när det gäller prövningen av ett överklagande.

## 9.5 Konsekvenser för bostads- och övrigt samhällsbyggande

De positiva effekter som förslaget i denna proposition får för enskilda och för företag bör i slutändan vara till gagn för hela samhället. Kortare handläggningstider, ökad förutsägbarhet, mindre risker och snabbare processer leder till ökad konkurrens och bör därmed leda till lägre kostnader för de projekt som ska genomföras. Detta bör i slutändan även komma den enskilde konsumenten till del, t.ex. i form av lägre boendekostnader.

Att korta instanskedjan medför kortare genomströmningstider för överklagade beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen. En viktig effekt av detta är att byggstart kan ske tidigare, vilket gör att de åtgärder som planen avser, t.ex. infrastrukturprojekt eller ny bostadsbebyggelse, kan bli färdigställda tidigare. Detta har positiva konsekvenser på samhällsutvecklingen i stort.

I de områden där det råder bostadsbrist är en förkortning av byggprocessen för bostäder av stor vikt. Att bostäder kan byggas snabbare kan även leda till en viss ökad omsättning på bostadsmarknaden. Det får även en positiv effekt på arbetsmarknaden i områden med bostadsbrist, eftersom bristen på bostäder bl.a. påverkar möjligheten att rekrytera kompetent personal. Att bostäder kan byggas snabbare har dock störst vikt för dem som är utan bostad eller flyttar runt mellan tillfälliga kontraktboenden.

Prop. 2015/16:55 Bristen på bostäder medför även ökade kostnader i form av begränsad eller utebliven tillväxt, detta bl.a. till följd av att bristen bidrar till stigande bostadspriser samtidigt som den hämmar jobbtillväxten.

Ett tidigare genomförande av vissa samhällsviktiga infrastrukturprojekt kan leda till effekter i form av förbättrade och snabbare pendlingsmöjligheter eller säkrare vägar. Transportinfrastrukturkommittén har i sitt betänkande Effektivare planering av vägar och järnvägar (SOU 2010:57) gjort en samhällsekonomisk analys av tidigareläggande av infrastrukturprojekt. Ett års kortare tid för planeringsprocessen för samtlig ny transportinfrastrukturinvestering värderas i betänkandet till cirka 1,35 miljarder kronor. En totalt sett kortare tid för prövningen av överklagade beslut enligt plan- och bygglagen minskar också generellt sett osäkerheten om planerade åtgärder verkligen kan komma till stånd vilket bör kunna leda till ett bättre utnyttjande av investeringsmedel.

## Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

### 13 kap. Överklagande

*2 a § Kommunala beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser får överklagas till mark- och miljödomstolen.*

Genom paragrafen, som är ny, ändras instansordningen för överklagande av kommunala beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser. Sådana beslut fick enligt den tidigare lydelsen av 3 § överklagas till länsstyrelsen, men genom ändringen får de överklagas till mark- och miljödomstolen.

Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

**3 §** Andra kommunala beslut enligt denna lag än de som avses i 1–2 a §§ får överklagas till länsstyrelsen.

Paragrafen har ändrats till följd av att 2 a § har införts. Se författningskommentaren till den paragrafen.

**8 §** Bestämmelser om vem som får överklaga beslut som avses i 2 a, 3, 5 och 6 §§ finns i 22 § förvaltningslagen (1986:223).

Paragrafen, som innehåller en upplysning, har ändrats genom att en hänvisning till 2 a § lagts till. Ändringen förklaras av att beslut som avses i 2 a § tidigare omfattades av 3 §. Se även författningskommentaren till 2 a §.

**9 §** Enbart det förhållandet att någon har underrättats eller ska ha underrättats enligt denna lag ger inte denne rätt att överklaga beslut som avses i 2 a, 3, 5 och 6 §§.

Paragrafen har ändrats genom att en hänvisning till 2 a § lagts till. Ändringen förklaras av att beslut som avses i 2 a § tidigare omfattades av 3 §. Den nya hänvisningen innebär således ingen ändring i sak. Se även författningskommentaren till 2 a §.

**16 §** Bestämmelser om överklagande av ett beslut som avses i 2 a, 3, 5 och 6 §§ finns i 23–25 §§ förvaltningslagen (1986:223).

Tiden för överklagande av ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser räknas dock från den dag då beslutet eller justeringen av protokollet över beslutet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla. När beslutet har fattats av kommunfullmäktige, ska det som enligt 23–25 §§ förvaltningslagen gäller i fråga om den myndighet som har meddelat beslutet i stället gälla kommunstyrelsen.

Tiden för överklagande av ett beslut om lov eller förhandsbesked räknas, för alla som inte ska delges beslutet enligt 9 kap. 41 §, från den dag som infaller en vecka efter att beslutet har kungjorts i Post- och Inrikes Tidningar.

Prop. 2015/16:55 Paragrafens *första stycke* har ändrats genom att en hänvisning till 2 a § lagts till. Ändringen förklaras av att beslut som avses i 2 a § tidigare omfattades av 3 §. Den nya hänvisningen innebär således ingen ändring i sak. Se även författningskommentaren till 2 a §.

**18 §** Om länsstyrelsen enligt 11 kap. 12 § har beslutat att överpröva en kommuns beslut om ett lov eller förhandsbesked, får länsstyrelsen besluta att ett överklagande av samma kommunala beslut inte ska prövas förrän ärendet om överprövning enligt 11 kap. är slutligt avgjort.

Paragrafen har ändrats till följd av den nya bestämmelsen i 2 a §, som innebär att länsstyrelsen inte längre prövar överklaganden av beslut om detaljplaner eller områdesbestämmelser. Den tidigare hänvisningen till överprövning enligt 11 kap. 10 § har därför utgått.

Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

### **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

1. Denna lag träder i kraft den 1 juni 2016.
2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för överklagande av beslut som kommunen har meddelat före den 1 juni 2016.

Av *punkt 2* följer att för överklagande av kommunala beslut som har meddelats innan den nya instansordningen träder ikraft, gäller äldre bestämmelser.

Övervägandena finns i avsnitt 8.



## Allmänt om uppdraget

PBL-överklagandeutredningen har haft i uppdrag (dir. 2013:53) att se över möjligheterna att effektivisera processen för prövningen av kommunala beslut som har överklagats enligt plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL. Syftet med uppdraget är att, med bibehållen rättssäkerhet, åstadkomma en effektivare prövningsordning.

Vårt uppdrag har omfattat att analysera om instanskedjan för överklagade kommunala beslut om planer, lov, förhandsbesked och tillsyn skulle kunna förkortas och om handläggningen av sådana överklaganden skulle kunna koncentreras till ett begränsat antal länsstyrelser. Vi har även haft i uppgift att se över möjligheterna att klaga på kommunala beslut enligt PBL, bl.a. i syfte att undersöka om de finns möjlighet att tydligt avgränsa sakägarkretsen alternativt begränsa klagorätten av beslut om lov eller förhandsbesked. Den sista delen av uppdraget har varit att studera vissa frågor som rör mark- och miljöprocessen, bl.a. frågan om det i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar ska läggas till bestämmelser om resning, återställand av försutten tid och klagan över domvilla.

## Förändrad instansordning för överklagade plan- och byggbeslut

### **Detaljplaner och områdesbestämmelser ska överklagas direkt till mark- och miljödomstolarna**

Vi föreslår att kommunala beslut om att anta, ändra eller upphäva detaljplaner och områdesbestämmelser inte längre ska överklagas till länsstyrelserna utan direkt till mark- och miljödomstolarna. Vi bedömer att detta leder till en effektivare prövningsordning och att den genomsnittliga tiden för prövningen av beslut som överklagas mer än instans kan kortas med cirka 4,5 månader i genomsnitt. Det innebär att planbeslut kan få laga kraft snabbare vilket leder till att t.ex. ansökningar om bygglov kan prövas tidigare.

I dag överklagas länsstyrelsernas beslut om planer vidare till mark- och miljödomstolarna i stor omfattning. Det är inte fråga om många beslut utan under 2012 överklagades totalt 410 kommunala planbeslut till länsstyrelserna. Vi bedömer att reformen kommer att medföra en begränsad målökning till mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen samt att mark- och miljödomstolarna kommer att få visst extra arbete med planmålen som en följd av att domstolarna blir första överklagandeinstans.

Prövningen av överklagade kommunala beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser skulle i och för sig kunna koncentreras till ett begränsat antal länsstyrelser, men en sådan förändring skulle ge betydligt mindre tidsvinster. Vi har därför kommit fram till att en förkortning av prövningskedjan för överklagade beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser genom att ta bort länsstyrelserna innebär störst effektivisering och vi be-

## **Överklagade beslut om bygglov, andra lov och tillsyn koncentreras till tolv länsstyrelser**

Vi föreslår att prövningen av överklagade kommunala beslut om bygglov, marklov, rivningslov (lov) och förhandsbesked samt beslut enligt 10 och 11 kap. PBL (tillsyn) ska koncentreras till de länsstyrelser som har miljöprövningsdelegation. Det innebär att prövningen koncentreras till länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Östergötlands, Kalmar, Skåne, Hallands, Västra Götalands, Örebro, Dalarnas, Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län. Därigenom kommer majoriteten av de uppräknade länsstyrelserna att pröva fler överklagade beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn.

Vi bedömer att en koncentration av prövningen av överklagade beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn är det bästa sättet att åstadkomma en effektivare prövningsordning för sådana beslut. Färre instanser i samma nivå bör ge stordriftsfördelar som lägre styckkostnader och enhetligare genomströmningstider över hela landet och kommer troligvis även innebära en utveckling mot en mer rationell och effektiv handläggning. Därmed bör tiden det tar för sådana beslut att vinna laga kraft bli kortare. Förslaget bör även leda till minskad sårbarhet för PBL-prövningen och ge ökade möjligheter till specialisering.

Vår bedömning är att koncentration av prövningen av överklagade beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn är att föredra framför alternativet att besluten överklagas direkt till mark- och miljödomstolarna.

Det är fråga om betydligt fler beslut än antalet överklagade beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser. År 2012 överklagades cirka 3 500 beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn till länsstyrelserna. Om dessa beslut överklagades direkt till de fem mark- och miljödomstolarna skulle det innebära en betydande målökning för domstolarna och det skulle även tillkomma merarbete vid handläggningen av sådana mål. En relativt sett stor andel av de överklagade besluten kräver att de kommunala nämnderna kontaktas för komplettering av materialet. Det är också vanligt med besök på platsen och det kan även finnas samband mellan prövningar av lov och förhandsbesked och prövningar enligt miljöbalken. Enligt vår mening framstår därför inte en prövning efter överklagande vid fem mark- och miljödomstolar som första instans som effektiv. Det skulle dessutom innebära betydligt högre kostnader för prövningen av överklagade beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn.

Vi anser att beslut enligt PBL och miljöbalken som har samband med varandra bör kunna prövas gemensamt även efter överklagande. Vi föreslår därför en möjlighet till överlämnande av ett överklagat beslut enligt miljöbalken som har samband med ett överklagat beslut enligt PBL så att prövningen av sådana beslut även kan samordnas i fortsättningen.

Utredningen har haft i uppdrag att se över möjligheten att överklaga beslut om lov och förhandsbesked. Vi har kommit fram till att behovet av att förändra möjligheten att överklaga beslut om lov och förhandsbesked är begränsat. Enligt våra beräkningar överklagas endast cirka 2,5–3,5 procent av de cirka 100 000–120 000 beslut i ärenden om lov och förhandsbesked som fattas per år. Den praxis som finns på området ger en god vägledning för bedömningen av vilka som har rätt att överklaga beslut om lov och förhandsbesked, även om gränsdragningsfall givetvis kan uppkomma. Det är dock svårt att komma ifrån eftersom det som besluten gäller kan ha en så varierande påverkan på omgivningen. Vi har övervägt möjligheten att i lag reglera de principer som utvecklats i praxis om rätten att överklaga beslut om lov och förhandsbesked. Mot bakgrund av svårigheten att utforma en sådan reglering föreslår vi inte detta. Vi har även analyserat tio alternativa modeller för att avgränsa möjligheten att överklaga beslut om lov och förhandsbesked. Vi har kommit fram till att ingen av modellerna uppfyller kravet på en effektivare prövning utan inskränkningar i rättssäkerheten. Alternativen har i vart fall inte framstått som bättre än dagens reglering.

Enligt 13 kap. 2 § första stycket 8 PBL får kommunala beslut inte överklagas i den del de avser en fråga som redan är avgjord genom en detaljplan, områdesbestämmelser eller ett förhandsbesked. Att se över bestämmelsen har varit en del av vårt uppdrag. Vår bedömning är att bestämmelsen fyller en viktig funktion som ett tydliggörande av att frågor som är rättskraftigt avgjorda genom t.ex. en detaljplan inte kan prövas på nytt vid prövningen av ett bygglov. Vi har inte funnit några möjligheter till författningsmässiga förtydliganden av bestämmelsen som skulle kunna leda till en effektivare prövningsordning för överklagade PBL-beslut.

Vi har även övervägt möjligheten att införa en avgift vid överklagande av PBL-beslut. Vår bedömning är att fördelarna med en sådan avgift inte överväger nackdelarna. Även om en avgift troligtvis skulle ha en viss effekt på antalet överklaganden är det mycket osäkert hur stor denna effekt skulle vara. Det är svårt att utforma ett system som skulle minska antalet s.k. okynnesöverklaganden, utan att personer som har ett berättigat intresse av att få sin sak prövad avstår från att överklaga av ekonomiska skäl. Systemet skulle även leda till ökad administration för domstolarna samt i vissa fall riskera att förlänga tiden för prövningen av överklagade PBL-beslut.

## Ändringar i lagen om mark- och miljödomstolar

Lagen om mark- och miljödomstolar saknar bestämmelser om särskilda rättsmedel, dvs. prövningen av ansökan om resning, återställande av försutten tid eller klagan över domvilla. Vi föreslår att det i lagen om mark- och miljödomstolar ska införas ett nytt kapitel som reglerar prövningen av särskilda rättsmedel. Enligt förslaget ska Mark- och miljööverdomstolen pröva mål om särskilda rättsmedel mot mark- och miljödomstolens

domar och beslut samt mot beslut som vid överklagande till domstol skulle ha prövats av mark- och miljödomstol. Det innebär att Mark- och miljööverdomstolen även ska pröva dessa frågor i förhållande till miljö-, fastighets- och PBL-beslut som kan men inte har överklagats till mark- och miljödomstol. Detta gäller både beslut som först överklagas till länsstyrelse och därefter kan överklagas vidare till mark- och miljödomstol och beslut som överklagas direkt till mark- och miljödomstol. Vi föreslår att Mark- och miljööverdomstolen ska pröva mål om särskilda rättsmedel i en sammansättning med tre lagfarna domare.

I lagen om mark- och miljödomstolar finns det inte några bestämmelser om sammanläggning av mål. Vi föreslår att det i lagen införs en bestämmelse som möjliggör sammanläggning av mål eller ärenden som handläggs enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden om en sammanläggning är lämplig.

## Konsekvenserna av utredningens förslag

Våra förslag kommer framför allt att medföra konsekvenser för länsstyrelserna. Samtliga länsstyrelser påverkas av förslaget att länsstyrelserna inte längre ska pröva överklagade kommunala beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser. Majoriteten av länsstyrelserna kommer även påverkas av förslaget att prövningen av överklagade kommunala beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn ska koncentreras till de länsstyrelser som har miljöprövningsdelegation.

Förslagen får till följd att länsstyrelserna i Södermanlands, Jönköpings, Kronobergs, Gotlands, Blekinge, Värmlands, Västmanlands, Gävleborgs och Jämtlands län inte längre kommer att pröva överklagade kommunala beslut enligt PBL. Dessa nio länsstyrelser blir på grund av detta av med arbetsuppgifter motsvarande ungefär ett årsarbete per länsstyrelse för uppgifter som normalt hanteras av jurister. Det innebär att de ovan nämnda länsstyrelserna på sikt kan komma att förlora viss juristkompetens inom PBL-området. Förslaget innebär dock inte att dessa länsstyrelser helt kommer förlora sin PBL-kompetens eftersom länsstyrelserna kommer att ha kvar sina samråds- och tillsynsroller i plan- och byggfrågor.

För mark- och miljödomstolarnas del innebär förslagen en ökning av antalet mål som gäller detaljplaner och områdesbestämmelser. Förslaget innebär att mark- och miljödomstolarna tillsammans skulle få in cirka 400–500 planmål per år, vilket motsvarar en ökning med 140–180 mål per år. Dessutom tillkommer ett merarbete i mark- och miljödomstolarna på grund av att domstolarna får pröva besluten som första överklagandeinstans t.ex. på grund av att utvecklade domskäl får skrivas i större utsträckning. Vidare kommer förslaget även att medföra en målökning för Mark- och miljööverdomstolen.

Våra förslag syftar till att den totala tiden för prövningen av överklagade PBL-beslut kortas. En viktig effekt av detta är att byggprojekt kan påbörjas tidigare, vilket gör att de åtgärder som de överklagade detaljplanerna eller byggloven avser, t.ex. bostadsbebyggelse, kan bli färdiga tidigare. Detta har positiva konsekvenser för byggföretag, fastig-

hetsägare, enskilda och kommuner, dvs. alla som har intresse av att det byggs och därmed påverkas bostadsmarknaden och samhällsutvecklingen i stort i gynnsam riktning. Prop. 2015/16:55  
Bilaga 1

## Utredningens lagförslag (delvis)

### Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900)  
*dels* att 13 kap. 3, 8, 9, 16 och 18 §§ samt att rubriken till 16 kap. ska  
ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen ska införas två nya paragrafer, 13 kap. 2 a § och  
16 kap. 12 a §, samt närmast före 16 kap. 12 a § en ny rubrik av följande  
lydelse.

#### *Nuvarande lydelse*

#### *Föreslagen lydelse*

### **13 kap.**

#### *2 a §*

*Kommunala beslut att anta,  
ändra eller upphäva en detaljplan  
eller områdesbestämmelser får  
överklagas hos mark- och miljö-  
domstol.*

#### *3 §*

Andra kommunala beslut enligt  
denna lag än de som avses i 1 och  
2 §§ får överklagas hos länsstyrel-  
sen.

Andra kommunala beslut enligt  
denna lag än de som avses i 1–2 a  
§§ får överklagas hos länsstyrel-  
sen.

#### *8 §*

Bestämmelser om vem som får  
överklaga beslut som avses i 3, 5  
och 6 §§ finns i 22 § förvaltnings-  
lagen (1986:223).

Bestämmelser om vem som får  
överklaga beslut som avses i 2 a,  
3, 5 och 6 §§ finns i 22 § förvalt-  
ningslagen (1986:223)

#### *9 §*

Enbart det förhållandet att någon  
har underrättats eller ska ha under-  
rättats enligt denna lag ger inte  
denne rätt att överklaga beslut som  
avses i 3, 5 och 6 §§.

Enbart det förhållandet att någon  
har underrättats eller ska ha under-  
rättats enligt denna lag ger inte  
denne rätt att överklaga beslut som  
avses i 2 a, 3, 5 och 6 §§.

#### *16 §*

Bestämmelser om överklagande  
av ett beslut som avses i 3, 5 och  
6 §§ finns i 23–25 §§ förvaltnings-  
lagen (1986:223).

Bestämmelser om överklagande  
av ett beslut som avses i 2 a, 3, 5  
och 6 §§ finns i 23–25 §§ förvalt-  
ningslagen (1986:223).

Tiden för överklagande av ett beslut *att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser* räknas dock från den dag då beslutet eller justeringen av protokollet över beslutet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla. När beslutet har fattats av kommunfullmäktige, ska det som enligt 23–25 §§ förvaltningslagen gäller i fråga om den myndighet som har meddelat beslutet i stället gälla kommunstyrelsen.

Tiden för överklagande av ett beslut om lov eller förhandsbesked räknas, för alla som inte ska delges beslutet enligt 9 kap. 41 §, från den dag som infaller en vecka efter att beslutet har kungjorts i Post- och Inrikes Tidningar.

#### 18 §

Om länsstyrelsen enligt 11 kap. 10 eller 12 § har beslutat att överpröva en kommuns beslut om en detaljplan eller områdesbestämmelser *eller ett lov eller förhandsbesked*, får länsstyrelsen besluta att ett överklagande av samma kommunala beslut inte ska prövas förrän ärendet om överprövning enligt 11 kap. är slutligt avgjort.

Om *en* länsstyrelse enligt 11 kap. 10 § har beslutat att överpröva en kommuns beslut om en detaljplan eller områdesbestämmelser, får *mark- och miljödomstolen* besluta att ett överklagande av samma kommunala beslut inte ska prövas förrän ärendet om överprövning enligt 11 kap. är slutligt avgjort.

*Om en länsstyrelse enligt 11 kap. 12 § har beslutat att överpröva en byggnadsnämnds beslut om ett lov eller förhandsbesked, får den länsstyrelse som ska pröva ett överklagande av beslutet om lov eller förhandsbesked besluta att överklagandet inte ska prövas förrän ärendet om överprövning enligt 11 kap. är slutligt avgjort.*

**16 kap. Bemyndiganden**

**16 kap. Bemyndiganden m.m.**

***Föreskrifter om behörig länsstyrelse***

*12 a §*

*Regeringen meddelar föreskrifter om vilka länsstyrelser som prövar överklagade kommunala beslut enligt 13 kap. 3 §.*

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2015.
  2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för ärenden avseende överklagade kommunala beslut som har inletts hos en länsstyrelse före ikraftträdandet.



Högsta domstolen, Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Justitieombudsmannen, Justitiekanslern, Domstolsverket, Boverket, Lantmäteriet, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Statskontoret, Konkurrensverket, Lunds universitet, Stockholms universitet, Kungl. Tekniska högskolan, Luleå tekniska universitet, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Naturvårdsverket, Sjöfartsverket, Tillväxtverket, Trafikverket, Transportstyrelsen, Regelrådet, Fi 2012:07 Utredningen om en kommunallag för framtiden, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Huddinge kommun, Stockholms kommun, Österåkers kommun, Tierps kommun, Nyköpings kommun, Linköpings kommun, Älmhults kommun, Oskarshamns kommun, Gotlands kommun, Ronneby kommun, Simrishamns kommun, Malmö kommun, Höörs kommun, Kungsbacka kommun, Marks kommun, Göteborgs kommun, Åmåls kommun, Uddevalla kommun, Sunne kommun, Filipstads kommun, Hallsbergs kommun, Västerås kommun, Borlänge kommun, Bergs kommun, Sollefteå kommun, Strömsunds kommun, Åsele kommun, Umeå kommun, Kiruna kommun, Luleå kommun, Byggherrarna i Sverige AB, Fastighetsägarna i Sverige AB, Föreningen för samhällsplanering, Hyresgästföreningen Riksförbundet, IKEM, Jernkontoret, Naturskyddsföreningen, Näringslivets Regelnämnd, Riksförbundet enskilda vägar, Samhällsbyggarna, SmåKom, Skogsindustrierna, Svenskt Näringsliv, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO), Sveriges Arkitekter, Sveriges Byggingustrier, Swedavia AB och Villaägarnas Riksförbund.

### **Utöver de remissinstanser som angivits ovan har synpunkter inkommit från:**

Stockholms Handelskammare.

## Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2015-10-08

**Närvarande:** F.d. justitierådet Lennart Hamberg samt justitieråden Anita Saldén Enérus och Agneta Bäcklund.

### **En kortare instanskedja för detaljplaner och områdesbestämmelser**

Enligt en lagrådsremiss den 1 oktober 2015 (Näringsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunnige Carl Winnberg, biträdd av kanslirådet Ivar Frostenson.

*Lagrådet* lämnar förslaget utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 november 2015

Närvarande: statsministern S Löfven, ordförande, och statsråden  
Å Romson, M Wallström, Y Johansson, M Johansson, K Persson,  
P Hultqvist, H Hellmark Knutsson, I Lövin, Å Regnér, M Andersson,  
A Ygeman, A Johansson, P Bolund, M Kaplan, A Bah Kuhnke,  
A Strandhäll, A Shekarabi, G Fridolin, A Hadzialic

Föredragande: statsrådet M Kaplan

---

Regeringen beslutar proposition 2015/16:55 En kortare instanskedja för  
detaljplaner och områdesbestämmelser