

Överklagande av detaljplaner - omfattning, effekter och orsaker

Januari 2023

Denna rapport är framtagen av Evidens på uppdrag av Byggföretagen i samarbete med Sveriges Kommuner och Regioner och Fastighetsägarna. Analyserna har genomförts av ett team av konsulter på Evidens bestående av Ted Lindqvist och Georg Wingstrand. Foto: Sora Shimazaki, Pexels.

Text av Georg Wingstrand.

Förord

Den rapport du precis ska börja läsa är en gemensam beställning från Byggföretagen, Fastighetsägarna och Sveriges Kommuner och Regioner. Vi är tre medlemsorganisationer med den gemensamma ambitionen att främja byggandet av bostäder och hållbara livsmiljöer som kan möta dagens behov men också kommande generationers.

Trots att vi har olika roller i samhällsbyggnadsprocessen är många av utmaningarna gemensamma. Ökande ledtider i samhällsbyggandet, där överklaganden utgör en central del, skapar risk och osäkerhet för alla aktörer och driver kostnader. Att bygga ett hållbart samhälle kräver långsiktighet och tydliga villkor och förutsättningar. Därför har vi bett Evidens att ta fram en fördjupad analys av hur just överklaganden av detaljplaner påverkar förutsättningarna att genomföra ett nödvändigt samhällsbyggande. Syftet är att få en bättre bild av utvecklingen över tid, konsekvenser och ett underlag för vidare diskussion om nödvändiga lösningar.

Evidens analys visar att domstolarnas handläggning av överklagade detaljplaner tyvärr tar allt längre tid, vilket skapar osäkerhet och ökade kostnader. I slutändan leder det till att färre bostäder byggs och att fler människor uteslås från bostadsmarknaden. Nästan varannan bostad överklagas med betydande förlängning av samhällsbyggnadsprocessen som följd – ofta ett år eller mer. Detta trots att den absoluta majoriteten av överklagade detaljplaner står sig i högre instans. I de fall detaljplaner behöver göras om är det mycket sällan på grund av felaktiga avvägningar i planarbetet avseende exempelvis påverkad utsikt eller ökad trafik. Rapporten visar att det ofta är utredningar och underlag som bedömts otillräckliga eller formaliafel som leder till att detaljplaner faller, trots att mängden planunderlag ökat kraftigt på senare år. Planprocessen i sig tycks alltså ha blivit så komplicerad att det blivit alltför svårt att göra rätt.

Man brukar säga att tid är pengar, och med kraftigt stigande räntor kombinerat med höga materialkostnader och minskande bostadspriser har tiden blivit än mer dyrbar. Därför är det av största vikt att de delar av samhällsbyggnadsprocessen som driver på tid och kostnader ses över och att lämpliga åtgärder sätts in så fort som möjligt, särskilt som byggandet nu förväntas minska kraftigt under kommande år.

Mot bakgrund av rapporten vill vi gemensamt lyfta ett antal förslag som syftar till att få en mer ändamålsenlig och förutsägbar process för överklaganden.

- **Förenkla hanteringen enligt miljöbalken och öka möjligheterna till avvägningar.** Rapporten visar att en av de viktigaste faktorerna bakom ökade ledtider är en alltmer komplicerad och svårtillämpad miljölagstiftning som skapar merarbete både för de aktörer som är med och tar fram detaljplaner, men också för domstolarna. Det kan inte vara lagstiftarens avsikt att lagstiftningen skapar så stora osäkerheter i fråga om hur den ska följas och vad som krävs för att visa att den följs. Krocken mellan plan- och bygglagen, som är uppbyggd kring avvägningar mellan olika intressen, och miljöbalken blir allt tydligare och behöver adresseras genom ökad tydlighet, bättre harmonisering av regelverken och större utrymme för avvägningar mellan olika intressen.
- **Domstolarna ska inte få ifrågasätta kommunernas utredningar och underlag, om de inte är uppenbart bristfälliga.** Trots att fler och mer omfattande utredningar behöver tas fram under den alltmer komplicerade planprocessen, ofta i form av omfattande och dyra konsultrapporter, är den vanligaste anledningen till att överklagade detaljplaner upphävs att det trots detta bedöms saknas tillräckliga utredningar eller underlag. Ingen aktör i plan- och överklagandeprocessen tycks i dagsläget våga svara på när en fråga anses färdigutredd vilket förlänger både planprocessen och domstolarnas hantering av överklagade planer. Att

domstolarna ska lägga månader på att läsa igenom omfattande tekniska utredningar för att sedan vid någon osäkerhet upphäva detaljplaner med hänvisning till otillräckliga utredningar eller underlag är inte rimligt eller effektivt. Därför behövs ett tillägg till domstolarnas så kallade prövningsram som tydliggör att kommunernas utredningar och underlag i planärenden endast får ifrågasättas om dessa är uppenbart bristfälliga.

- **Inför tidsfrister för domstolarnas handläggning av överklagade plan- och byggärenden.** Handläggningen av överklagade plan- och byggärenden tar lång tid och har dessutom ökat under senare år. Ökningen gäller även enklare ärenden som avisas eller inte får prövningstillstånd och därmed borde kunna avgöras snabbare. Den utvecklingen behöver brytas. Dessutom behöver förutsägbarheten öka och skillnaderna i handläggningstid mellan de olika mark- och miljödomstolarna minska. Det kräver att staten ser över sin styrning och uppföljning av domstolarnas arbete.
- **Detaljplaner som upphävs av domstolen ska inte behöva tas om från början.** Plan- och bygglagen är inte tydlig med vad som händer med planprocessen när en detaljplan upphävs av domstolen. Enligt praxis bör det i normalfallet, beroende på vad som blivit fel, räcka att göra om vissa delar av planprocessen utan att börja om från början. Med hänsyn till att mycket arbete normalt redan gjorts är detta en rimlig och effektiv ordning. En dom från Mark- och miljödomstolen vid Nacka Tingsrätt från 2019 menade dock att en upphävd detaljplan alltid innebär att kommunen måste påbörja en ny planprocess och börja om från början. Trots att den olyckliga domen senare ändrades av Mark- och miljööverdomstolen (MÖD 2021:33), belyser den en osäkerhet kring vad som gäller och ett behov av förtydligande i frågan för att inte riskera mycket ineffektiva och kostsamma planprocesser.

Förutsägbarheten måste öka och tiden som överklagandeprocessen tar i anspråk måste minska. Byggföretagen, Fastighetsägarna och Sveriges Kommuner och Regioner ser därför ett brådskande behov av en utredning som tar ett helhetsgrepp på frågan och tar fram konkreta förslag på lösningar. En sådan utredning bör dock inte få ett alltför snävt uppdrag utan bör få mandat att hitta de bästa lösningarna. Bland våra nordiska grannländer finns ett antal exempel på hur man förändrat lagstiftningen för att hantera problemen som långa processer för överklaganden för med sig.

I väntan på en framtida utredning kan den här rapporten utgöra ett viktigt kunskapsunderlag för alla som arbetar inom samhällsbyggnadsprocessen. På de kommande sidorna ges bland annat en genomgång av processen, statistik kring överklaganden och domstolarnas ledtider liksom beräkningar av samhällsekonomiska konsekvenser kopplat till överklaganden. Statistik från flera olika källor kombineras med fördjupade analyser och intervjuer för att ge en så komplett bild som möjligt av frågan utifrån olika perspektiv. Vi hoppas att rapporten ska bidra till nya insikter och önskar dig en trevlig läsning!

Byggföretagen, Fastighetsägarna och Sveriges Kommuner och Regioner

Februari 2023

Innehåll

Förord	3
Innehåll	5
Sammanfattning.....	6
1. Inledning	9
2. Varför överklagas detaljplaner, hur ofta överklagas de och hur lång tid tar det?.....	11
3. Vilka effekter får överklagandena för samhället i stort?	27
4. Diskussion, slutsatser och möjliga vägar framåt.....	31
Referenser	34
Bilaga. Planprocessen och regler för överklagande	35

Sammanfattning

Erfarenheten hos många aktörer inom samhällsbyggnad är att överklagandet av detaljplaner är omfattande och att ledtiderna ökar. Syftet med denna rapport är att kasta ljus på denna fråga. Hur ser överklagandet inom planprocessen ut i Sverige – hur stor är omfattningen och effekterna? Rapporten syftar också till att undersöka drivkrafterna bakom att överklagande sker och bakomliggande orsaker till de ledtider i överklagandeprocesserna som kan observeras. Detta utgör sedan grunden för en diskussion om möjliga vägar framåt för att förbättra situationen.

I detta syfte har statistik från i huvudsak Sveriges Kommuner och Regioner, Domstolsverket och Statistikmyndigheten SCB sammanställts och kombinerats för att beskriva frekvenser och ledtider för överklagande i olika kommuner och vid olika domstolar. Tidigare analyser från Initiativet Bygg i Tid har också använts för att kunna uppskatta ledtider och frekvenser för överklagande när detaljplanerna gäller just bostäder. En genomgång utförd av Fastighetsägarna av 2021 års samtliga domar i överklagandemål vid mark- och miljödomstolarna rörande detaljplaner har därtill bidragit med insikter om förhållandet mellan vad som anges som skäl i överklagandena och vad som anges som skäl till upphävande för de detaljplaner som fälls. Slutligen har ett antal intervjuer genomförts med kommuner samt jurister som tjänstgör eller har tjänstgjort vid mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen.

För att beskriva omfattningen och effekter av överklagandena i planprocesserna studeras dels frekvensen, det vill säga hur ofta detaljplaner överklagas, dels den extra ledtid som ett överklagande lägger till detaljplaneprocessen. Därtill är förstås utfallen i överklagandemålen av stor betydelse, hur många detaljplaner som fälls i domstolarna och behöver ändras helt eller delvis. Eftersom involverade aktörer såsom kommuner och byggherrar behöver förhålla sig till *risken* för överklagan och förseningar, påverkas i någon mening även detaljplaner som inte överklagas av ledtider och utfall i överklagandemålen.

Omkring varannan bostad överklagas i detaljplaneprocessen

Överklagandefrekvensen för detaljplaner skiljer sig avsevärt åt mellan olika kommuner. I vissa kommuner överklagas färre än vart tionde planbeslut, medan Göteborg och Stockholm kontinuerligt uppvisar frekvenser på över 40 procent och åter andra kommuner ligger högre än så, periodvis noteras uppåt 50–60 procent överklagade detaljplaner på flera håll i landet. Observera att dessa nivåer gäller samtliga detaljplaner oavsett vad som planeras – bostadsplaner har generellt högre överklagandefrekvens. Överklagandefrekvensen är därtill högre i de kommuner som står för det mesta bostadsbyggandet. Uppskattningar i rapporten visar att närmare varannan bostad överklagas i detaljplaneprocessen.

I rapporten ställs ett antal variabler på kommunnivå mot kommunernas överklagandefrekvens och genom regressionsanalys går det att visa att andelen invånare med eftergymnasial utbildning, följt av antalet äganderätter i kommunen har stor förklaringsgrad för hur ofta detaljplaner överklagas i en kommun. Utbildningsnivån kan ensamt förklara 30 procent av variationen mellan kommuner. Med multipel regression kan en modell med fyra förklarande variabler sammantaget förklara 44 procent av variationen i överklagandefrekvens *på kommunnivå*. Uppskattningsvis bör större delen av den resterande variationen kunna förklaras av skillnader knutna till det specifika (geografiska) läget *inom* kommunen. Här kan man förvänta sig att faktorer som är signifikanta redan på kommunnivå blir än mer relevanta i den lokala skalan – att bygga nära befintliga bostadsområden med högt utbildade människor och äganderätter innebär högre risk för överklagande. Detta bekräftas genom intervjuer med kommunerna som framhåller att det till största delen är privatpersoner som överklagar och att detaljplanering nära befintlig bostadsbebyggelse där

utbildningsnivån är högre löper större risk att överklagas ("infyll i centrala lägen"), medan detaljplaner knutna till (större) utbyggnadsprojekt som inte ligger nära befintlig bebyggelse eller där de boende generellt har lägre utbildning överklagas i betydligt mindre utsträckning.

Komplexare detaljplaner och bemanning bakom längre ledtider

Analysen av ledtider i överklagandeprocessen visar på en stor variation i ledtid mellan olika överklagandemål. De mål där domstolen inte beslutar att pröva överklagan ("avvisat" i mark- och miljödomstolarna eller "prövningstillstånd vägrat" i Mark- och miljööverdomstolen) tar som väntat kortare tid, men även dessa har ledtider på ett antal månader. Ledtiderna har därtill ökat under de senaste åtta åren, i synnerhet när det gäller Mark- och miljööverdomstolen, så att både avvisade överklaganden och nekade prövningstillstånd nu ligger på 3 till 3,5 månaders ledtid från inkommen överklagan till dom.

När samtliga överklagandemål – oavsett utgång – inkluderas, erhåller man för mark- och miljödomstolarna ett genomsnitt på 5,5 månader för domar 2014 och framåt. Eftersom en stor andel av mark- och miljödomstolens domar överklagas till Mark- och miljööverdomstolen, behöver ledtiderna där adderas för att en 'total domstolstid' ska kunna beräknas. Med 2021 års nivåer uppskattas denna genomsnittliga totala domstolstid till 8,4 månader för en överklagad detaljplan.

Endast en mindre andel, 12 procent, av alla överklaganden leder till att kommunens detaljplan helt eller delvis ändras i en mark- och miljödomstol. Sammantaget går 80 procent av ledtiden på mark- och miljödomstolarna till överklagandemål som inte leder till någon ändring av planen.

Vad driver ledtid i överklagandemålen och vad ligger bakom de ökningar i ledtid som har kunnat konstateras? Underbemanning och en reaktiv bemanningsstrategi på domstolarna lyfts i intervjuerna fram som förklaringar till längre ledtider i ett antal fall. Intervjuer med både kommunerna och personer med koppling till domstolarna pekar emellertid mot att den viktigaste drivaren bakom långa ledtider i överklagandemålen är detaljplanens "komplexitet". Denna komplexitet kopplas till ökande krav på utredningar under senare år. Dessa utökade krav, som till stor del kan knytas till utökad lagstiftning i miljöbalken, förlänger detaljplaneprocessen hos kommunen, men också överklagandeprocessen då domstolarna behöver mer tid att sätta sig in i planen och dess utredningar.

Detta förhållande avspeglas i Fastighetsägarnas genomgång av domskäl, där "brister/felaktigheter i underlag" är den vanligaste angivna anledningen till att detaljplaner fälls, följt av "formaliafel". Trots att förhållandevis få detaljplaner upphävs verkar det med andra ord vara svårt att göra rätt.

Byggaktörer behöver ta höjd för möjliga förseningar vilket påverkar byggandet

Tidigare analyser har kunnat beräkna samhällseffekterna av längre ledtider i detaljplaneprocessen för bostäder. Genom att förseningarna för de detaljplaner som överklagas slås ut på samtliga detaljplaner kan överklagandenas genomsnittliga bidrag till ledtiderna i planprocessen beräknas. Ett sådant mått leder emellertid delvis fel i sammanhanget. Eftersom det inte på förhand går att veta vilka detaljplaner som kommer att överklagas, behöver involverade aktörer ta höjd för *risken* att en detaljplan kommer att överklagas.

Denna "överklagandeeffekt" är mer svårberäknad men bedöms, efter intervjuer med kommuner, ligga på minst ett år. För projekt med bedömt hög risk är siffran sannolikt högre.

En tidsfördröjning på ett år i detaljplaneprocessen innebär högre byggkostnader, bland annat finansieringskostnader, vilket minskar byggtakten i stort. Osäkerheten om tidsplaner begränsar också antalet byggherrar som kan bära sådana kostnader och risker över tid, vilket påverkar mångfalden i utbud och konkurrens negativt.

En lägre byggtakt innebär, allt annat lika, att bostadspriserna i hela beståndet blir högre än de annars skulle vara. För bostadsrätter i exempelvis Stockholm visar skattningarna att priseffekten

blir 55 000 kronor för en genomsnittlig bostadsrätt som en följd av överklagandeleddtiderna. Motsvarande effekt på rörligheten ger att närmare 4 000 hushåll per år inte kan flytta till en mer passande bostad.

Störst potential för åtgärder som syftar till att korta leddtiderna i överklagandemålen

Vid en utvärdering av resultaten från de olika analyserna blir det tydligt att insikterna rörande överklagandefrekvenser i första hand kan nyttjas till en bättre bedömning av riskerna för olika bostadsprojekt i olika lägen och kommuner. På en mer övergripande nivå utgör resultaten möjliga underlag för en diskussion om byggandets och överklagandets villkor.

Slutsatsen i övrigt är att möjligheter till förbättring i huvudsak bör sökas när det gäller att korta leddtiderna för överklagande. De faktorer bakom längre leddtider som identifierats samverkar med varandra. Mötet mellan PBL, utökad lagstiftning i miljöbalken och platsens förutsättningar har under ett antal år lett till ökande komplexitet i detaljplanerna och ökade krav på utredningar. Samtidigt präglas dagens situation av osäkerheter kring vilka utredningar som behöver göras och hur omfattande de behöver vara. Detta leder sammantaget till högre komplexitet i detaljplanerna och ett ökande antal utredningar, vilket, när planförslagen överklagas, även driver upp domstolens arbete och leddtider. Väl på domstolarna kan leddtiderna öka ytterligare (för alla ärenden) när en uppgång i inkommande överklaganden inte kan matchas med personalresurser och det uppstår köer, eller backloggar. Dessa kan ta lång tid att beta av, då rekryteringsprocesser påbörjas först när kön redan har uppstått.

Ovanstående slutsatser pekar på att åtgärder framåt bör sökas inom två områden – dels möjligheter att arbeta med de faktorer som driver upp komplexiteten i planprocessen och detaljplanerna, dels möjligheter att minska handläggningstid och köer på domstolarna. Till det första området hör att förtydliga lagen när det gäller hur avvägningar ska kunna göras mellan miljöbalken och andra samhällsintressen. Det borde inte ligga i någons intresse att lagens utformning leder till osäkerhet om hur den ska följas.

Till den andra gruppen hör åtgärder som syftar till att utveckla och sprida goda arbetssätt på domstolarna för att öka effektiviteten och korta leddtiderna. Redan i dagsläget finns arbetssätt på åtminstone Mark- och miljööverdomstolen där enklare mål identifieras och hanteras i en snabbkö och därmed inte drabbas av uppbyggda köer. I vilken utsträckning liknande arbetssätt existerar även på mark- och miljödomstolarna har inte kunnat bedömas i denna studie.

Att stigande volymer av inkommande överklaganden leder till köer är ett resultat av att bemanningen inte tillräckligt snabbt anpassar sig till behovet. Här skulle möjligheter till en mer proaktiv bemanningsstrategi kunna undersökas. En ökad arbetsbelastning på domstolarna går trots allt att förutse uppåt två-tre år innan den inträffar.

I sammanhanget skulle tidsfrister för olika delar av överklagandeprocessen kunna övervägas som styrmedel. Att hitta fungerande lösningar på detta område kan emellertid bli utmanande så länge planernas inneboende komplexitet försvårar snabbare handläggning hos bland annat domstolarna.

1. Inledning

I detta inledande kapitel ges en kort bakgrund till syftet med denna rapport: att öka förståelsen för frekvens, omfattning och samhällseffekter av överklaganden inom planprocesserna runt om i landet. Dessutom presenteras kortfattat vilka analyser och data som ligger till grund för rapportens resultat och diskussion, liksom en översikt över rapportens innehåll.

Bakgrund och syfte

Erfarenheten hos många aktörer i branschen – kommuner såväl som privata aktörer – är att överklagandet av detaljplaner dels tar allt längre tid, dels skiljer sig åt mellan kommuner och projekt på ett delvis oförutsägbart sätt. Byggföretagen har tillsammans med representanter för Fastighetsägarna och Sveriges Kommuner och Regioner för avsikt att utreda och öka insikterna i överklagandenas roll i detaljplaneprocessen.

Som en av flera faktorer som ökar ledtiderna i planprocessen bidrar överklaganden till ökad risk, högre kapitalbindning och större finansiella kostnader för byggherrar, vilket i sin tur bidrar till att bostadsbyggandet blir lägre än vad som annars hade varit möjligt. Eftersom bostadsbyggandets volym är centralt för att uppnå viktiga samhälleliga mål, exempelvis mål om regional tillväxt, ökad rörlighet och effektivare matchning på arbetsmarknaden samt högre välfärd för enskilda hushåll, är långa ledtider problematiska ur ett större perspektiv. Överklaganden är därtill en av de faktorer som bidrar mest till osäkerheten i processerna, då de ger upphov till avsevärda skillnader i projektens totala ledtider. En del av dessa osäkerheter är nödvändiga som en del i det demokratiska inflytandet över samhällsbyggandet, men finns det även överklaganden som skulle kunna undvikas? Är därtill de långa ledtiderna nödvändiga?

Syftet med denna rapport är att sammanställa data och analysera överklaganden i detaljplaneärenden över hela landet för att öka kunskapen om deras omfattning, frekvens, ledtider, angivna skäl, orsaker och utfall samt deras vidare effekter på samhällsbyggandet och samhället. Rapporten behandlar bland annat skillnader mellan olika kommuner och domstolar, skillnader mellan olika överklagandemål sett till angivna skäl och utfall och slutligen möjliga vägar framåt för att öka tydligheten, förutsägbarheten och på sikt kunna minimera tidsåtgången i processerna för samtliga inblandande parter.

Data och källor till analyserna

Rapportens analyser baseras på ett antal separata datakällor. Öppna data på antal planbeslut och överklaganden för olika kommuner och grupper av kommuner har inhämtats från databasen Kolada och direkt från SKR. Dessa data har i huvudsak använts i analysen av överklagandefrekvens, tillsammans med tillämpliga data från SCB på kommunnivå rörande bland annat byggande och demografiska faktorer.

Analyserna av överklagandemålen tidsåtgång hos olika domstolar baseras på data från Domstolsverket. Därutöver har data och analyser från Initiativet Bygg i Tid rörande överklagandenas effekt på ledtiderna i planprocesserna tjänat som input.

Analysen av vilka olika skäl (yrkanden) som anges i överklagandena bygger på Fastighetsägarna GFR:s genomgång av överklagandemål där domar har begärts ut från de fem mark- och miljödomstolarna och innehållet har kategoriserats.

Därutöver har ett antal intervjuer genomförts för fördjupad förståelse av överklagandeprocesserna och möjliga förklaringar till de observerade mönstren i data. Intervjuerna har genomförts anonymt med företrädare för domstolar och kommuner. I underlaget finns nuvarande och tidigare anställda

vid två mark- och miljödomstolar samt Mark- och miljööverdomstolen. Från kommunerna har fem företrädare från planavdelningarna inom olika kommuner intervjuats. Intervjuerna har i hög grad kunnat bekräfta och komplettera slutsatserna från de statistikbaserade analyserna.

Rapporten har delats in i följande huvudsakliga delar.

Kapitel 2. Varför överklagas detaljplaner, hur ofta överklagas de och hur lång tid tar det?

Kapitel 2 innehåller lejonparten av rapportens analyser utifrån sammanställda data från bland annat SKR, SCB, Domstolsverket och Fastighetsägarna. De kvantitativa resultaten har kompletterats och tolkats genom intervjuer med kommuner och domstolar. Kapitlet inleds med en kort beskrivning av processen för överklagande. Överklagandena i planprocesserna i landet analyseras därefter utifrån tre perspektiv:

- **2.1 Frekvens:** Hur ofta överklagas detaljplaner i olika kommuner och vad beror skillnaderna mellan kommuner på? I denna första del analyseras överklagandefrekvensen för detaljplaner i olika kommuner och grupper av kommuner. Överklagandefrekvenser knyts till andra data på kommunnivå för att undersöka samband genom regressionsanalys. Vilka faktorer i en kommun har en signifikant påverkan på andelen överklagade planer?
- **2.2 Tidsåtgång:** Hur lång tid tar det från inkommen överklagan till dess att domstolen meddelar dom? Skiljer sig ledtiderna åt mellan olika domstolar? Ökar eller minskar ledtiderna? I avsnittet studeras även ledtider och frekvens för olika typer av överklagandemål och hur stor andel av överklagandena som leder till ändrade detaljplaner. Slutligen diskuteras vad som kan ligga bakom skillnader i ledtid mellan olika överklaganden, domstolar och år.
- **2.3 Yrkanden och utfall:** Vilka skäl anges till överklaganden? I en tredje analysdel kategoriseras överklagandemålen utifrån yrkandena i överklagan och jämförelsen görs med de skäl som återfinns i domarna när detaljplaner upphävs. Vilka yrkanden verkar sett till utfallen ha högre respektive mindre chans att fälla en detaljplan?

Kapitel 3. Vilka effekter får överklagandena för samhället i stort? Utifrån den förlängning av ledtiderna i planprocesserna som orsakas av överklaganden görs uppskattningar av överklagandenas vidare samhällseffekter, så som till exempel effekter på byggandet och bostadsmarknaden. Kapitlets beräkningar baseras till stor del på modeller och uppskattningar i rapporten "Samhällseffekter av långa ledtider i plan- och bygglovsprocesser" (Evidens, 2022).

Kapitel 4. Diskussion, slutsatser och möjliga vägar framåt. Resultaten från rapportens analyser läggs samman och en bedömning görs var möjligheterna till förbättring är som störst. Utifrån denna sammanlagda bild diskuteras möjliga vägar framåt.

Bilaga. Planprocessen och regler för överklagande. Som referens beskrivs i denna bilaga processen för att ta fram en detaljplan liksom hur lagen reglerar när, hur och av vem detaljplaner får överklagas.

2. Varför överklagas detaljplaner, hur ofta överklagas de och hur lång tid tar det?

Den totala effekten av överklaganden i planprocesserna är en produkt av (1) frekvensen – hur ofta planer överklagas, (2) tidsåtgången – hur mycket längre tid planprocesserna tar när de överklagas och (3) utfallet – det vill säga vad som yrkas på i överklagandena och vad domen blir. Dessa tre aspekter behandlas i varsin del i detta kapitel. Analyserna visar att frekvensen och tidsåtgången har delvis olika drivare, där frekvensen – motsvarande risken för att en enskild plan ska bli överklagad – kan förklaras med demografi och bebyggelsestruktur, medan tidsåtgången kan förklaras med domstolarnas ledtider och planernas komplexitet. Genomgången av angivna skäl bakom överklaganden och domarna i överklagandemålen pekar på en avsevärd diskrepans mellan allmänhetens syn på överklagande och lagstiftarens avsikter med regelverket.

En kommuns beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan får överklagas till en av fem mark- och miljödomstolar, MMD. Överklagandet skickas först till kommunen som avgör om överklagan kommit in i rätt tid (inom tre veckor från tillkännagivet planbeslut). Mark- och miljödomstolen avgör därefter om den klagande har klagorätt (se Bilaga) och om dessa krav är uppfyllda prövar domstolen överklagan. Mark- och miljödomstolens dom kan i sin tur överklagas till Mark- och miljööverdomstolen, MÖD. Om överklagan beviljas prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen prövas domen från den lägre instansen. Huvudregeln är att Mark- och miljööverdomstolens domar inte får överklagas, men i enskilda fall kan de överklagas ytterligare en nivå till Högsta domstolen, HD.

Då det är kommunens beslut som överklagats är kommunen alltid part i överklagandemål som gäller detaljplaner. De som har överklagat ett planbeslut, de klagande, kan utgöras av en eller flera privatpersoner, sakägare såsom fastighetsägare, ideella föreningar, andra kommuner med flera. En utförligare beskrivning av vem eller vilka som har rätt att överklaga och när, återfinns i Bilaga.

2.1 Frekvens: Hur ofta och var överklagas detaljplaner?

Sveriges Kommuner och Regioner samlar vartannat år in data från kommunerna på bland annat antalet överklagade detaljplaner och antalet planbeslut för den gångna tvåårsperioden. Med dessa data går det därmed att erhålla en *överklagandefrekvens* för respektive kommun. Insamlingen sker manuellt och har pågått i nuvarande form sedan 2016, varför det finns data för de tre perioderna 2016–2017, 2018–2019 och 2020–2021. Ibland saknas data för en viss kommun och en viss period, beroende på att kommunen inte lämnat data i undersökningen. Likväl är täckningen över lag god – 282 kommuner har rapporterat in siffror för åtminstone någon tidsperiod (antal planbeslut), 162 kommuner har rapporterat antalet överklagade detaljplaner för samtliga tre perioder.

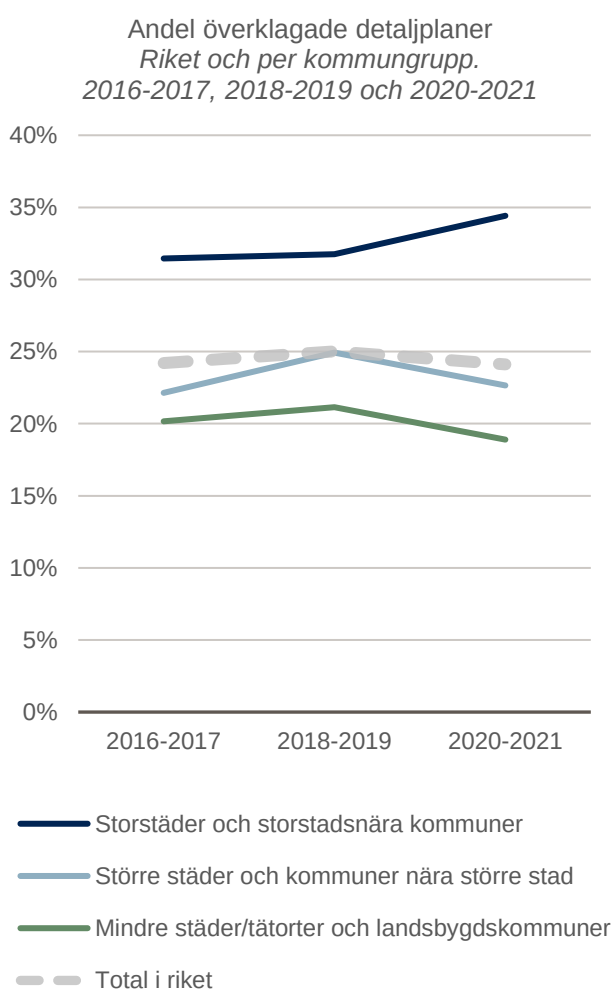
Sammantaget för hela landet visar den från kommunerna inrapporterade statistiken att i genomsnitt var fjärde detaljplan – eller drygt 24 procent – överklagades under åren 2016 till 2021. Denna nivå verkar ligga relativt konstant över de tre tvåårsperioderna. Observera att statistiken gäller *samtliga* detaljplaner, oavsett vad som planeras för.

Delar man sedan upp datamängden enligt SKR:s klassning av kommuner i storstäder och storstadsnära kommuner, större städer och kommuner nära större stad, respektive mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner, kan man skönja en viss ökning i överklagandefrekvens för storstäderna och de storstadsnära kommunerna som grupp (se figur 1). I gruppen mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner kan en högst marginell nedgång noteras. Mer påfallande

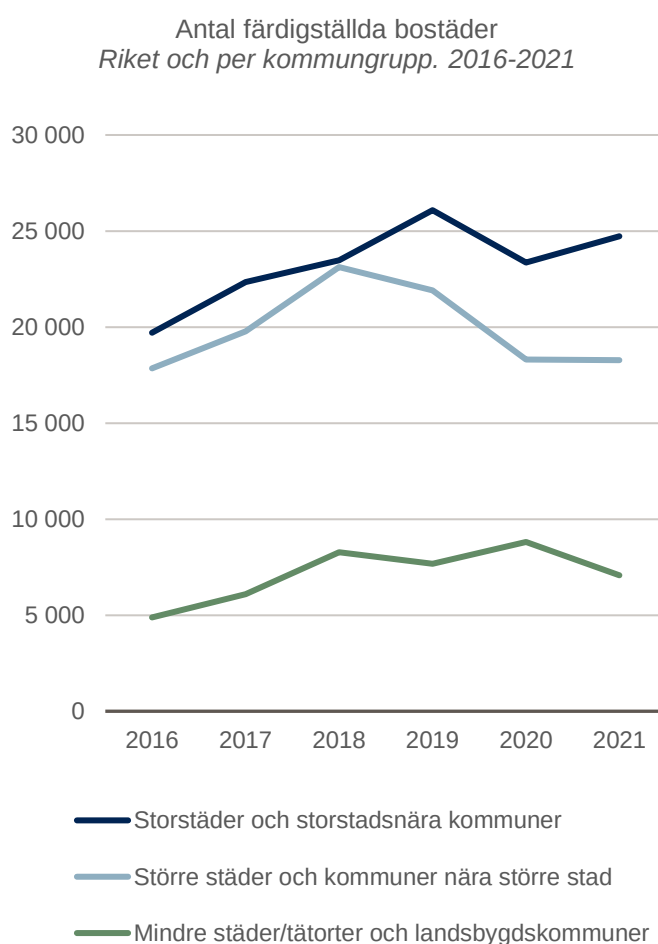
är emellertid den tydliga nivåskillnaden mellan de tre kommungrupperna. Gruppen mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner hamnar för den senaste tvåårsperioden 2020–2021 på en genomsnittlig överklagandefrekvens under 19 procent medan gruppen storstäder och storstadsnära kommuner når över 34 procent, över 80 procent högre andel överklagade detaljplaner.

Detta resultat ligger måhända i linje med förväntan – ju glesare befolkning, desto mindre risk att detaljplanerna hamnar i konflikt med befintliga boende och verksamheter. Värt att poängtera är att höga överklagandefrekvenser inte nödvändigtvis är detsamma som att en hög andel detaljplaner ändras eller stoppas. Överklagandefrekvensen är i första hand en indikator på *benägenheten* att överklaga.

Notera att överklagandefrekvensen är högre i de kommungrupper där en stor del av byggandet sker (figur 1 och 2).



Figur 1. Källa. SKR och Evidens.



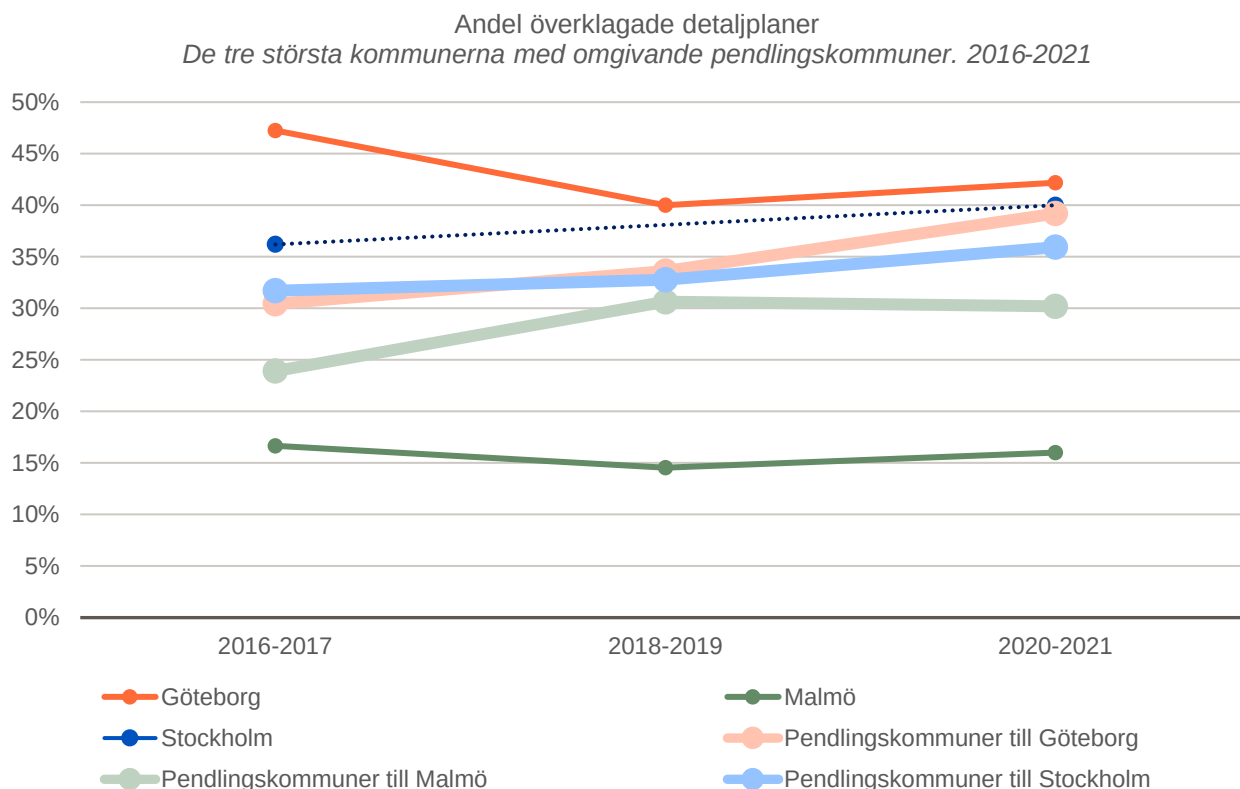
Figur 2. Källa. SCB och Evidens.

Kommungruppen storstäder och storstadsnära kommuner består, enligt SKR:s definition, av Stockholm, Göteborg och Malmö och deras respektive omgivande pendlingskommuner. Det rör sig således om tre separata delar av riket samt en betydande heterogenitet vad gäller bebyggelsestruktur mellan centralort och omgivande kommuner. När denna grupp bryts upp i de tre storstadskommunerna och pendlingskommunerna runt respektive storstad grupperas var för sig, avslöjas ett betydande spann i överklagandefrekvens (figur 3).

Göteborgs och Stockholms kommuner ligger högst, båda med över 40 procent överklagade detaljplaner. Deras respektive pendlingskommuner ligger genomgående något lägre i genomsnitt.

Malmö bryter emellertid mönstret på ett dramatiskt sätt – med endast drygt 15 procent överklagade detaljplaner för samtliga tre perioder ligger kommunen långt under både sitt omland och de andra storstadskommunerna. Uppenbarligen har det i Malmö funnits en betydligt mindre benägenhet att överklaga de detaljplaner som kommunen har tagit fram.

En genomgående trend är att pendlingskommunerna runt samtliga tre storstäder visar stigande överklagandefrekvens från tvåårsperioden 2016–2017 till 2020–2021. Läggs dessa storstadsnära kommuner samman till en grupp visar statistiken att benägenheten att överklaga detaljplaner här har ökat med ca 20 procent.

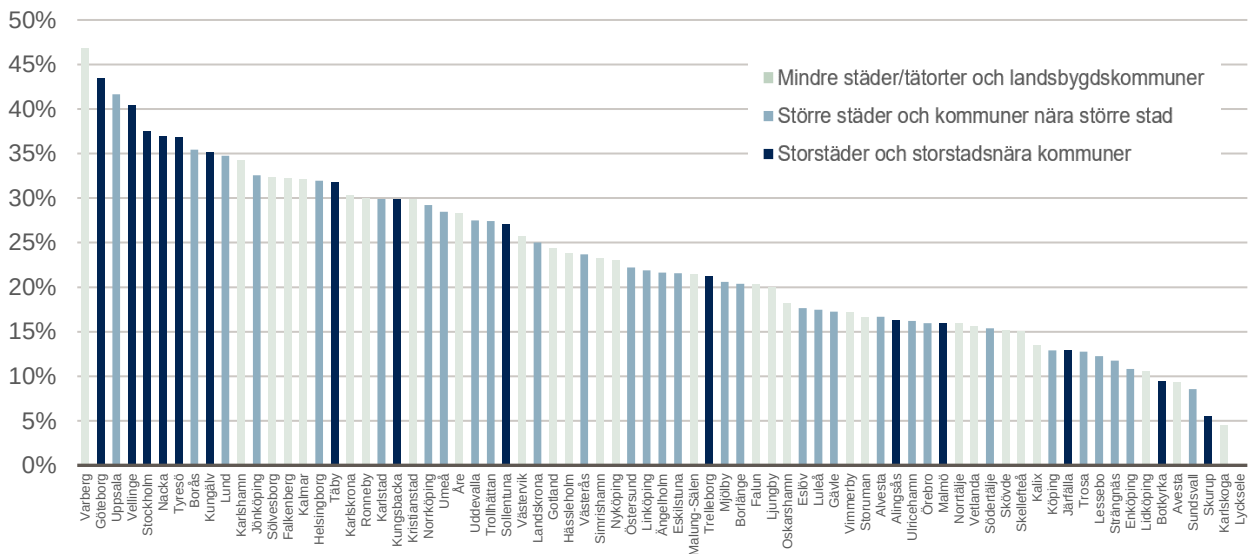


Figur 3. Källa: SKR och Evidens. För Stockholm saknas uppgifter för åren 2018–2019.

För att studera generella mönster och bakomliggande faktorer till benägenheten att överklaga detaljplanerna i en kommun, läggs data från samtliga tre tidsperioder ihop kommunvis. På så sätt får man för fler kommuner volymer där inverkan från enskilda projekt kan minimeras. Sammanlagt är det 75 kommuner i underlaget som har minst 30 beslutade detaljplaner under perioden 2016–2021. I det följande är det endast dessa 75 kommuner som har analyserats.

Spridningen i överklagandefrekvens för de 75 kommunerna redovisas i figur 4.

Överklagandefrekvens per kommun Samtliga detaljplaner i 75 kommuner. 2016-2021



Figur 4. Överklagandefrekvens för detaljplaner i kommuner med minst 30 antagna detaljplaner under perioden 2016–2021. Källa: SKR.

Högre överklagandefrekvens för bostadsplaner

För samtliga 75 kommuner under perioden erhålls ett snitt på drygt 24 procent. Noteras bör att denna siffra inkluderar alla detaljplaner, oavsett om de omfattar bostäder, industrianläggningar eller något annat och oavsett storlek. När överklagandekvoterna viktas mot bostadsbyggandet (2018–2021) i respektive kommun erhålls ett genomsnitt för de 75 kommunerna på cirka 29 procent, ett resultat av att kommuner som bygger mycket (bostäder) i genomsnitt har högre överklagandefrekvenser.

Analysen där enbart detaljplaner med bostäder har kunnat väljas ut, redovisar genomgående överklagandefrekvenser som är betydligt högre än nivåerna för samtliga detaljplaner. När endast planer med minst sex bostäder studeras, erhålls genomsnitt som är omkring 18 procentenheter högre, enligt data från Arkwright för ett urval kommuner¹ 2015–2019.

En uppskattad sammanlagd effekt av att bostadsplaner överklagas i högre grad och att höga överklagandefrekvenser återfinns i många kommuner som bygger mycket blir att närmare varannan planerad bostad i Sverige överklagas under detaljplaneprocessen.

Faktorer bakom höga överklagandefrekvenser

För att analysera mönster och bakomliggande orsaker till överklagandefrekvensen i olika kommuner kommer emellertid SKR:s data för samtliga detaljplaner att användas, det vill säga nivåerna i figur 4. I figuren har de tidigare använda kommungrupperna färgkodats vilket visar en viss koncentration av storstadskommuner och storstadsnära kommuner i toppen – här ingår förutom tidigare nämnda Göteborgs och Stockholms kommuner även bland annat Vellinge, Nacka och Tyresö. Samtidigt är spridningen betydande, med både Järfälla och Botkyrka på nivåer under Malmö.

¹ Stockholm, Solna, Huddinge, Järfälla, Nacka, Sollentuna, Täby, Värmdö, Österåker, Göteborg, Malmö, Norrtälje Uppsala, Linköping, Lund. Exkluderat detaljplaner som ger ofullständiga ledtidsdata och ändrade detaljplaner, samt detaljplaner med under 6 bostäder. Återkallade planer ingår. Källa: Data från respektive kommun, Mark- och Miljödomstolen Nacka, Arkwright Research & Analys.

Vad beror skillnaderna mellan kommunerna på? Som konstaterats ovan kan man förvänta sig att frekvensen minskar ju mer glesbefolkad kommunen är då risken för intressekonflikter minskar och det finns mer "enkel" mark att planlägga. Vilka fler faktorer kan förklara skillnader mellan kommuner? Både Järfälla och Botkyrka är relativt tätbefolkade, likväl hamnar de i botten av listan sett till andelen överklagade detaljplaner. Som påpekats är överklagandefrekvensen i första hand ett mått på *benägenheten* att överklaga – det vill säga både *intresse* av och *möjlighet/kunskap* att överklaga planbeslut. Kring detta konstaterande kan man ställa upp ett antal hypoteser för vilka faktorer som skulle kunna visa samband med överklagandefrekvensen.

Om man äger sin egen bostad finns ett rent ekonomiskt intresse av att värna det egna fastighetsvärdet. Ju högre fastighetsvärden, desto större värden står på spel, varför bostadspriser och andelen av hushållen ägt boende skulle kunna vara en förklaringsfaktor för förekomsten av överklaganden.

Har man dessutom valt att bosätta sig i en villa kan detta intresse förväntas vara ännu starkare då ökad exploatering i närområdet kan upplevas hota områdets småskaliga karaktär. En bostadsrättsinnehavare i ett flerfamiljshus får i allmänhet antas ha mindre att invända mot att bebyggelsen expanderar i kvarteret bredvid. Likväl kan boende i såväl hyresrätt som bostadsrätt i flerfamiljshus ha intresse av att behålla bostadsnära natur eller annan grönyta. Intresset för att överklaga kan också antas öka ju längre tid man avser bo kvar i sin bostad. Även detta talar i viss mån för att ägare av småhus skulle vara mer benägna att invända mot förändringar i sin omgivning.

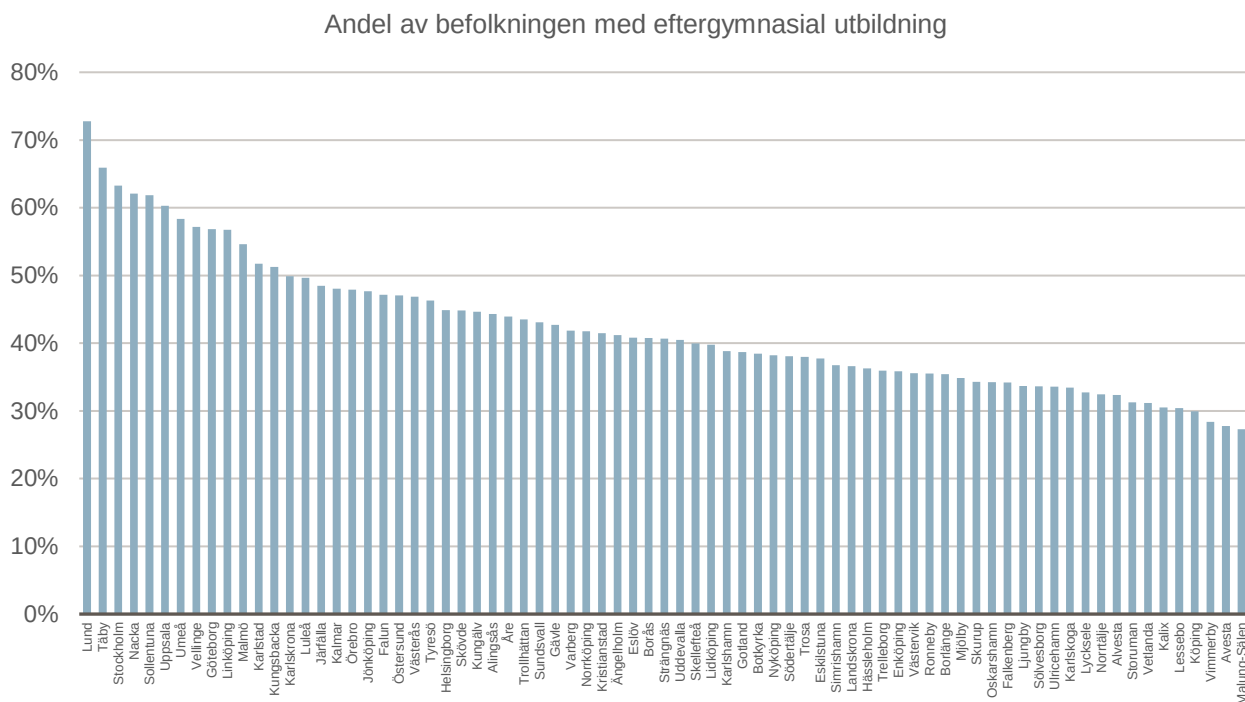
När det gäller att fånga indikatorer för befolkningens *möjligheter* eller *kunskaper* om att överklaga blir det aningen svårare. En hypotes i sammanhanget kan vara att högre utbildning innebär att en person känner till sina rättigheter och möjligheterna till överklagan i högre grad. En annan tänkbar hypotes är att kunskapen om hur det svenska samhället fungerar – och därmed kännedom om hur man ska gå till väga för att överklaga – skulle vara lägre i kommuner med en högre andel personer med utländsk bakgrund.

Ett antal demografiska parametrar knutna till ovanstående hypoteser har utvärderats via multipel regression för att hitta förklarande faktorer till variationen i överklagandefrekvens mellan kommuner. Analysen identifierade fyra variabler som tillsammans utgör signifikanta förklaringsvariabler, tabell 1.

Variabel	Koefficienter	t-kvot	p-värde
Eftergymnasial utbildning, andel	0,485044125	4,091903	0,000113
Äganderätter, antal	4,74418E-06	3,106245	0,002736
Inlandsvatten/landareal	-0,161436815	-2,23922	0,028321
Äganderätter, andel av bostadsbeståndet	0,24889748	2,736761	0,007859

Tabell 1. Förklarande variabler till överklagandefrekvensen i svenska kommuner i multipel regression.

Utbildningsnivån i kommunen (se figur 5) har således en mätbar korrelation med andelen överklagade planer, liksom *antalet* äganderätter. Detta ligger i linje med hypotesen att högutbildade människor har en högre benägenhet att överklaga planer och att personer som äger sin bostad, i synnerhet en villa, har ett högre intresse av att motsätta sig exploatering. Kvoten inlandsvatten/landareal liksom *andelen* äganderätter i beståndet har också förklaringskraft tillsammans med de övriga två variablerna, men deras bidrag i modellen är mindre. Mer inlandsvatten, det vill säga sjöar och vattendrag, relativt landytan har i modellen en *negativ* korrelation med överklagandefrekvensen. En möjlig förklaring till detta är att när stränder och sjönära lägen i mindre utsträckning är en bristvara i en kommun så innebär detta att planer i dessa annars känsliga lägen inte överklagas i lika hög grad.



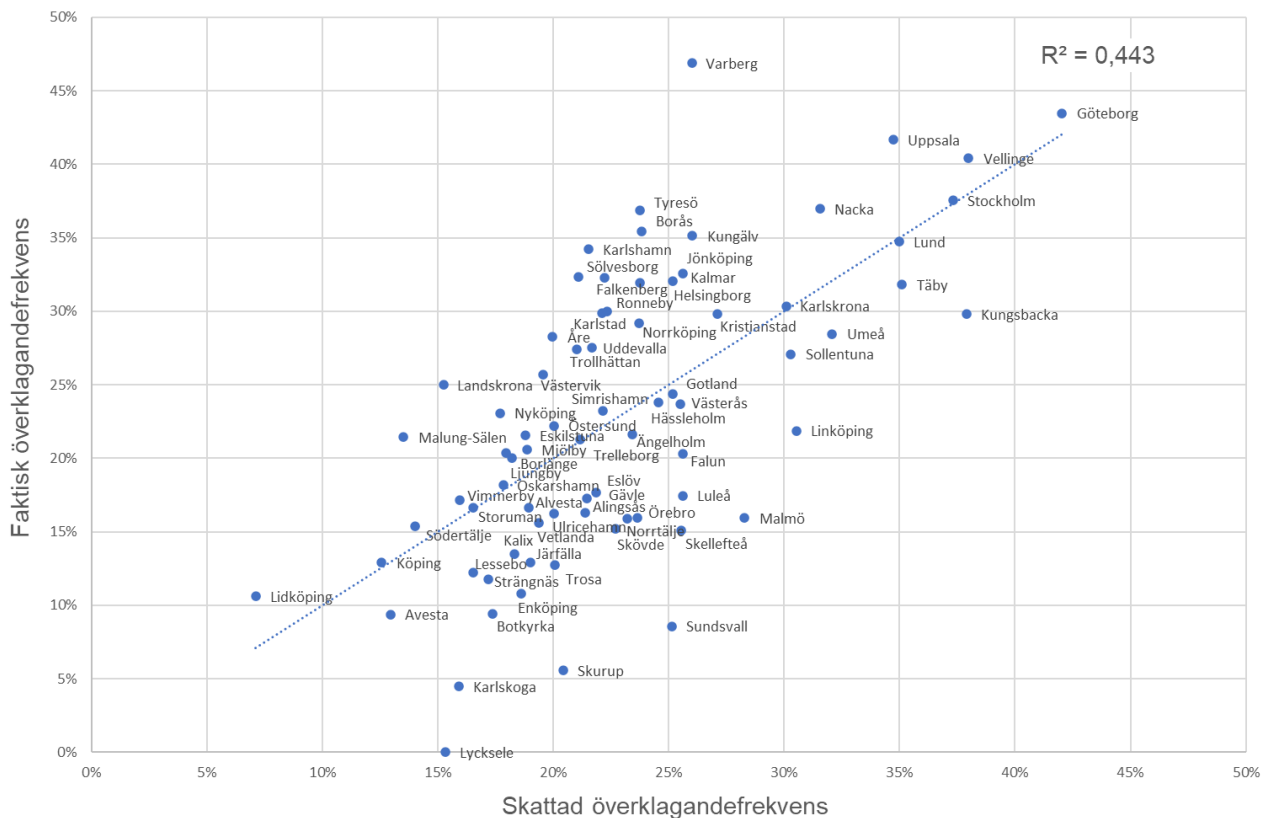
Figur 5. Källa: SCB.

Prisnivån på bostäder, i synnerhet småhus, verkar ha en viss förklaringskraft men med svag signifikans. Andra utvärderade variabler, så som nivån på byggandet (antal bostäder per 1000 invånare), eller andelen personer med utländsk bakgrund i en kommun, uppvisar emellertid inget eller mycket svagt samband med benägenheten att överklaga, i alla fall när linjär korrelation beräknas.

Hur mycket av variationen mellan kommunerna kan förklaras med de identifierade variablerna? Partiella regressioner indikerar att det är andelen med eftergymnasial utbildning, följt av antalet äganderätter som har störst förklaringsgrad. Andelen med eftergymnasial utbildning kan ensamt förklara cirka 30 procent av variationen i överklagandefrekvens mellan kommuner. När övriga tre faktorer läggs till stiger förklaringsgraden till drygt 44 procent (se figur 6).

Med faktorer på kommunnivå kan man således förklara knappt hälften av variationen i överklagandefrekvens. Figur 6 visar hur respektive kommuns överklagandefrekvens avviker från det skattade värdet i modellen. Man kan notera att kommuner som Göteborg, Stockholm och Karlskrona ligger i linje med modellskattningen medan till exempel Sundsvall och Malmö ligger lägre än förväntat och Varberg ligger långt över.

Intervjuer med ett antal kommuner pekar på att dessa "avvikelser" kan förklaras med hur byggandet i kommunen har sett ut och framför allt var det har planerats. Malmö har de senaste åren haft ett antal större utbyggnadsprojekt i områden som tidigare saknat större befintliga bostadsbestånd eller på platser nära bostadsområden med lägre utbildningsnivåer, i viss mån präglade av utanförskap. Den låga benägenheten att överklaga i de sistnämnda områdena betraktas här snarast som en demokratisk utmaning, en indikation på att de boende känner låg delaktighet i samhällsprocessen. När man i Malmö bygger i mer centrala delar och detaljplanerna är av infillkaraktär är överklaganden betydligt vanligare, men dessa detaljplaner har de senaste åren utgjort en mindre andel. I takt med att de senaste årens större utbyggnadsprojekt avslutas förväntas överklagandefrekvensen gå upp de kommande åren. I Varbergs fall skedde en stor del av överklagandena i underlaget åren 2016–2017. Detta förklaras med att det dessa år antogs ett antal planer av typer som ofta överklagas såsom innerstadsförtätning och höghus. De senaste fyra åren (2018–2021) har frekvensen legat på mer beskedliga 35 procent, fortfarande över förväntan men med en avvikelse från skattat värde i nivå med till exempel Kungälv (se figur 6).



Figur 6. Multipel regression med fyra förklarande faktorer till överklagandefrekvensen i kommuner.

Att beräkna korrelation på kommunnivå innebär givetvis en trubbighet då all heterogenitet inom kommunerna inte går att fånga. Samtidigt kan man anta att faktorer som med statistisk signifikans syns redan på kommunnivå, uppträder i än högre grad på mer lokal nivå. Detta gäller till exempel utbildningsnivå och förekomsten av äganderätt.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att det i storstäderna med omgivande pendelkommuner återfinns högre överklagandefrekvenser jämfört med glesbygdskommunerna. Regressionsanalyser visar att andelen invånare med eftergymnasial utbildning kan förklara 30 % av överklagandefrekvensen i en kommun och även antalet äganderätter verkar ha en betydande påverkan. En modell med fyra variabler kan förklara drygt 44 % av överklagandefrekvensen på kommunnivå. Uppåt hälften av risken för överklagande står därutöver att söka i läget i kommunen. Detaljplaner knutna till utbyggnadsprojekt som inte ligger nära befintlig bostadsbebyggelse, eller där invånarna har lägre utbildningsnivå löper betydligt lägre risk att överklagas, medan infill i centrala lägen överklagas i hög grad. De faktorer som observeras på kommunnivå, såsom utbildningsnivå och förekomsten av äganderätter, kan antas vara än mer utslagsgivande på lokal nivå.

2.2 Tidsåtgång: Med hur mycket förlänger en överklagan ledtiden för en detaljplan och vad ligger bakom ledtiderna?

När en kommun har beslutat att anta en detaljplan ska beslutet finnas tillgängligt i minst tre veckor innan möjligheten till överklagan upphör och planbeslutet vinner laga kraft. Tre veckor är således en sorts minimitid för fasen mellan antagande och laga kraft. I genomsnitt är denna tid betydligt längre, vilket till största delen är en effekt av överklaganden.

Den tidsåtgång som överklaganden lägger till de totala ledtiderna för detaljplaner består till största delen av domstolstid, det vill säga tiden från att en överklagan inkommit till domstolen till dess att

domstolen har meddelat dom. Eftersom en dom i första instans, mark- och miljödomstolen, kan överklagas till Mark- och miljööverdomstolen, behöver i många fall även ledtiden i den senare instansen adderas till den totala ledtiden. Slutligen, beroende på utfallet, kan hela eller delar av detaljplanen och planprocessen behöva göras om, utredningar kan behöva förnyas då det har gått för lång tid, med mera. Denna 'totala ledtidseffekt av överklagande' kan därför av naturliga skäl variera avsevärt mellan olika detaljplaner.

En undersökning utförd av analysfirman Arkwright 2021 uppskattade denna ledtidseffekt för ett urval av 15 kommuner² där endast detaljplaner som innehöll 6 eller fler bostäder hade tagits med. För detta urval visade det sig att de detaljplaner som hade överklagats (men till slut vunnit laga kraft) i genomsnitt uppvisade 14 månaders längre ledtid, en tydlig indikation på att effekten av överklagande kan vara betydande.

För en ökad förståelse av var och hur dessa ledtider uppstår kan statistik från Domstolsverket användas. Domstolsverkets statistik omfattar *samtliga* överklagade detaljplaner och innehåller uppgifter om domstol, dom (utfall) och tider och ger därför heltäckande insikter i omfattningen såväl som variationen i tidsutdräkt för överklagandena.

Mark- och miljödomstolarna, MMD, finns vid följande fem tingsrätter:

- Nacka tingsrätt
- Umeå tingsrätt
- Vänersborgs tingsrätt
- Växjö tingsrätt
- Östersunds tingsrätt

Mark- och miljööverdomstolen, MÖD, är organiserad som en del vid Svea hovrätt.

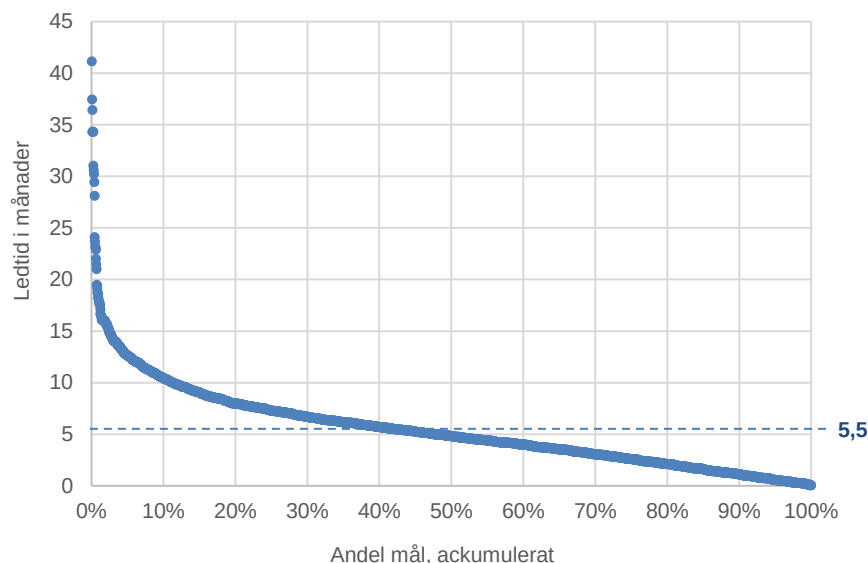
I det följande kommer Domstolsverkets statistik för ett antal år att analyseras med avseende på ledtider, utfall, domstol och år. I underlaget går det inte att följa specifika detaljplaner och därmed går det inte att knyta utfall och ledtider i Mark- och miljööverdomstolen till samma detaljplans ledtid i en mark- och miljödomstol. Statistiken för Mark- och miljööverdomstolen kommer därför att behöva hanteras separat i analysen. Notera att bristen på spårbarhet också innebär att underlaget även omfattar vissa andra planbeslut än antagande av nya detaljplaner, däribland beslut om att anta områdesbestämmelser och beslut om att upphäva eller ändra befintliga detaljplaner. De utgör dock en mycket liten andel, varför de i sammanhanget går att bortse ifrån.

Grunddata omfattar alla mål som inkommit och avgjorts från maj 2011 till augusti 2022 – totalt 3 545 mål i mark- och miljödomstolarna och 1801 i Mark- och miljööverdomstolen. För att undvika snedvridande effekter av bortfall i början av tidsspannet (för mål avgjorda 2011 finns i underlaget bara de med som också inkom samma år), har endast mål med avgjortdatum från och med år 2014 tagits med. Detta innebär trots allt att förändringar över ett tidsspann på drygt 8 år kan studeras.

Figur 7 illustrerar fördelningen av mål mellan olika ledtider för samtliga mål som avgjorts hos mark- och miljödomstolarna från och med år 2014 och framåt. Det går att konstatera att drygt vart tionde överklagandemål tog mer än 10 månader i domstolstid i mark- och miljödomstolarna, och ett fåtal, omkring 2,5 procent, passerar 15 månaders ledtid. Den genomsnittliga ledtiden i mark- och miljödomstolarna för samtliga domar sedan 2014 är 5,5 månader.

² Stockholm, Solna, Huddinge, Järfälla, Nacka, Sollentuna, Täby, Värmdö, Österåker, Göteborg, Malmö, Norrtälje Uppsala, Linköping, Lund. Exkluderat detaljplaner som ger ofullständiga ledtidsdata och ändrade detaljplaner, samt detaljplaner med under 6 bostäder. Återkallade planer ingår. Källa: Data från respektive kommun, Mark- och Miljödomstolen Nacka, Arkwright Research & Analys

Fördelning av ledtider i månader per mål
samt genomsnitt
Samtliga mål i mark- och miljödomstolarna
2014-2022



I diagrammet till vänster finns alla mål representerade med en punkt (syns tydligast längst till vänster, nära y-axeln). Punkterna, det vill säga överklagandemålen är här ordnade från vänster till höger efter ledtid, från den överklagan som tagit över 40 månader, till det mål som gått snabbast längst till höger.

Notera att diagrammet endast beskriver ledtiden i första instans, det vill säga mark- och miljödomstolen.

Figur 7. Fördelning av samtliga överklagandemål med avseende på omloppstid (ledtid). Källa: Domstolsverket.

Då antalet mål i Mark- och miljööverdomstolen ligger strax över hälften av antalet mål i mark- och miljödomstolarna sammanlagt under samma period, ger en grov uppskattning vid handen att i genomsnitt varannan dom i mark- och miljödomstolarna kommer att överklagas till Mark- och miljööverdomstolen. För hela perioden är den genomsnittliga ledtiden för alla mål i Mark- och miljööverdomstolen omkring 3,4 månader (inkluderande de mål som inte får prövningstillstånd). Därmed skulle man till de 5,5 månaderna i mark- och miljödomstolen kunna addera hälften av ledtiden för Mark- och miljööverdomstolen, varvid den sammanlagda domstolstiden för en överklagad detaljplan skulle landa på drygt 7,2 månader i genomsnitt – för hela åttaårsperioden. Ledtiderna på Mark- och miljööverdomstolen har emellertid ökat stadigt från 2014 till 2022, se nedan i figur 10, varför denna summa idag är betydligt högre, för 2021 landar samma uppskattning på 8,4 månader i genomsnitt.

För att förstå skillnaderna i ledtid mellan olika mål, kan överklagandemålen i ett första steg sorteras baserat på utfallet, det vill säga domen. Domar i mark- och miljödomstolarna faller inom en av åtta huvudkategorier (tabell 2).

Kategori utgång	MMD	MÖD
Avskrivet	x	x
Avvisat	x	x
Värde saknas	x	x
Återförvisat	x	x
Överlämnat	x	x
Helt eller delvis ändrat/bifall	x	x
Övrigt	x	x
Ej ändrat / ej bifall	x	
Fastställt		x
Återförvisat		x
PT vägrat		x

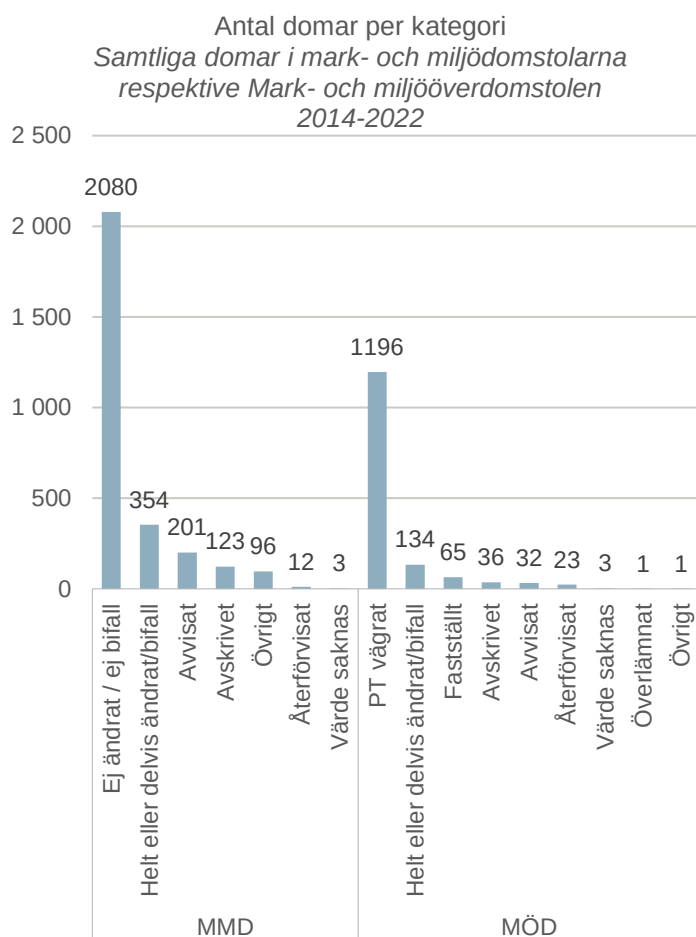
Tabell 2. Domar (kategoriserade) i mark- och miljödomstolarna (MMD) respektive Mark- och miljööverdomstolen (MÖD).

"Ej ändrat / ej bifall" innebär att domstolen inte bifaller överklagan, det vill säga att beslutet om detaljplanen inte ändras eller upphävs. Kategorin saknas bland domar i Mark- och miljööverdomstolen, där det närmast motsvaras av "fastställt" vilket innebär att domstolen fastställer den tidigare domen en instans ner. "Avskrivet" innebär att överklagan inte längre är aktuell, till exempel när den har återkallats. "Avvisat" döms när den klagande inte bedöms ha klagorätt. "PT vägrat" står för "prövningstillstånd vägrat" vilket innebär att Mark- och miljööverdomstolen beslutat att inte pröva domen från mark- och miljödomstolen.

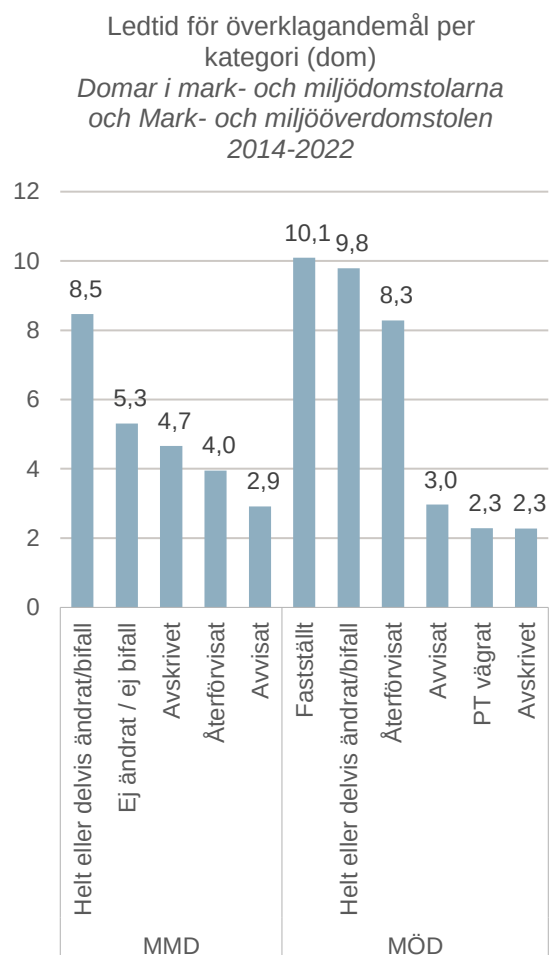
I figur 8 redovisas de senaste åtta årens domar fördelade på dessa kategorier.

De allra flesta överklaganden till mark- och miljödomstolarna, 72 procent, slutar som "ej ändrat / ej bifall", det vill säga domstolen bedömer inte att det finns något behov av att ändra kommunens beslut om detaljplan. Endast 12 procent av alla överklaganden leder till att detaljplanen helt eller delvis ändras.

För Mark- och miljööverdomstolen är den vanligaste utgången att domstolen *inte* beviljar prövningstillstånd – detta sker i fyra av fem fall. Dessa ärenden saknar emellertid inte ledtid. De överklaganden till Mark- och miljööverdomstolen som inte beviljas prövningstillstånd krävde i genomsnitt 2,3 månaders omloppstid på domstolen under perioden 2014–2022 (se figur 9). I kraft av sin numerär är det dessa ärenden som sammanlagt genererar mest ledtid på domstolen, cirka hälften av all ledtid. Statistiken visar dessutom att det tar allt längre tid att komma fram till att överklaganden inte ska prövas, med en stadig ökning från omkring 1,5 månader för åtta år sedan till 3,5 månader från och med 2021.



Figur 8. Källa: Domstolsverket.

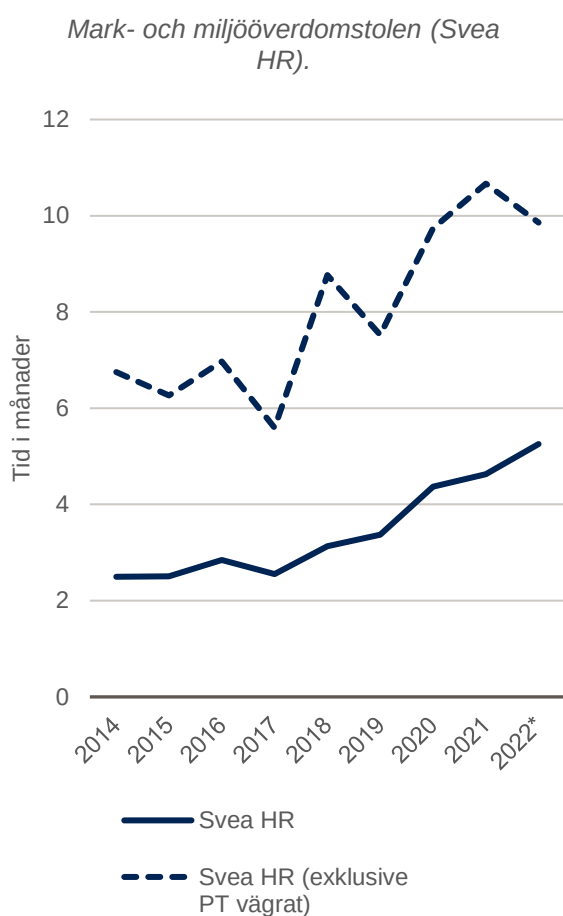


Figur 9. Källa: Domstolsverket.

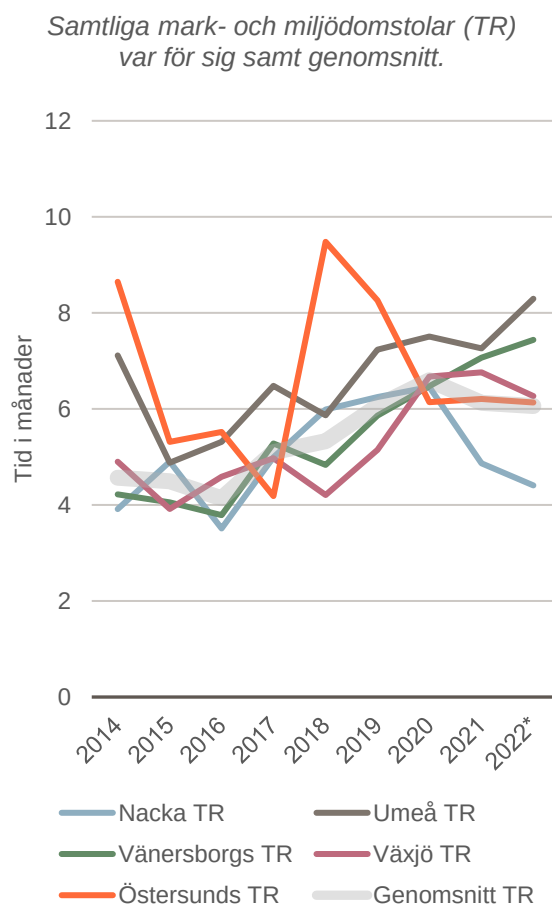
De genomsnittliga ledtiderna för olika domar presenteras i figur 9. Överklaganden där domstolen konstaterar att den klagande inte har klagorätt, tar som förväntat kortare tid att avgöra. Även dessa har dock en genomsnittlig ledtid på nästan 3 månader på mark- och miljödomstolarna, de återfinns i kategorin "Avvisat". Då det endast är kategorin "Helt eller delvis ändrat/bifall" som innebär att detaljplanebeslutet ändras, innebär det att det vanligaste utfallet är att kommunens beslutade detaljplan klarar sig och vinner laga kraft.

Sammantaget går 80 procent av ledtiden på mark- och miljödomstolarna till överklaganden som inte leder till någon ändring av detaljplanen. Med andra ord verkar det här finnas en betydande potential att spara tid både i planprocesserna / projekten och på domstolarna om det på ett tidigt stadium skulle gå att identifiera överklaganden i denna grupp och möjliggöra en snabbare hantering.

Genomsnittliga ledtider för överklagandemål per domstol och år. 2014-2022 (*2022 t o m augusti)



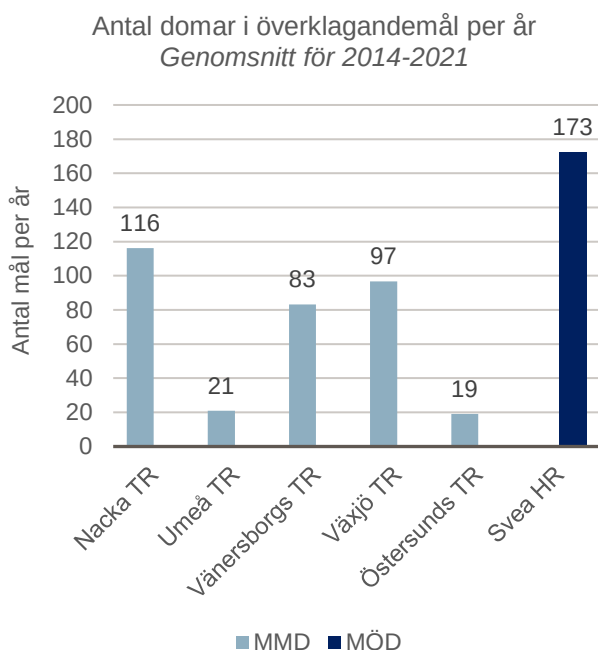
Figur 10. Källa: Domstolsverket.



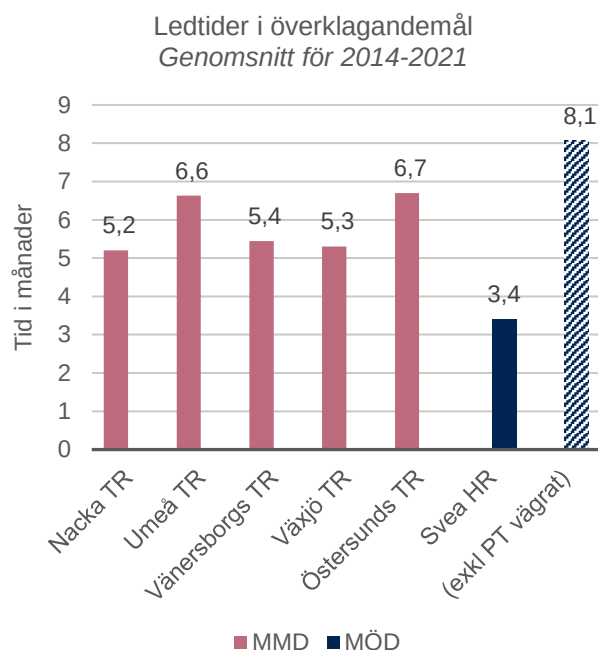
Figur 11. Källa: Domstolsverket.

När ledtiderna för mark- och miljödomstolarna studeras år för år syns en tydlig uppgång från åren 2014–2016 då ledtiderna i genomsnitt låg på mellan 4,1 och 4,6 månader till de senaste fyra åren då nivån har legat på 6,1 till 6,6 månader (figur 11, "Genomsnitt TR"). Förändringen innebär en ökning i ledtid på omkring 40 procent, beroende på vilka år som jämförs.

När data för åren 2014 till 2022 läggs samman och de olika domstolarnas snittledtider jämförs (figur 13), blir det tydligt att tre mark- och miljödomstolar – Nacka, Umeå och Växjö – har kortare ledtider på strax över 5 månader, medan de andra två, Umeå och Östersund, ligger på drygt 6,5 månader. Östersunds ledtider för överklagandemål var i genomsnitt nästan 30 procent längre än Nackas under perioden.



Figur 12. Källa: Domstolsverket.



Figur 13. Källa: Domstolsverket.

Vad driver ledtider i överklagandeprocesserna?

Det förefaller som att mark- och miljödomstolar som hanterar färre mål har längre ledtider (figur 12 och 13). Det är ett välkänt faktum att större volymer och upprepning ger större möjligheter till lärande, standardiserade arbetssätt, systematiskt förbättringsarbete och i vissa fall stordriftsfördelar i verksamheten. De intervjuer som har gjorts med domstolsjurister bekräftar i viss mån att sådana effekter finns även i domstolsarbetet, bland annat att stora volymer ger möjlighet att "bunta" liknande ärenden och bygga upp specialiserad erfarenhet bland juristerna, vilket i sin tur anses korta ledtiderna. Det finns emellertid en rad andra tänkbara faktorer som skulle kunna överskugga dessa effekter.

I ett par fall har kapacitetsbrist, det vill säga underbemanning, angetts som skäl till förlängda ledtider på mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen. Exakt hur utbrett problemet är, är dock svårt att uttala sig om då domstolarna är restriktiva med intervjuer. Det är rimligt att anta att mark- och miljödomstolarna på mindre orter kan ha större utmaningar vad gäller kompetensförsörjningen, helt enkelt av anledningen att det bor färre jurister på orten, men detta förhållande skulle behöva undersökas vidare. Emellertid pekar intervjuerna på att anpassningen av bemanningen, både bland mark- och miljödomstolarna och på Mark- och miljööverdomstolen, i huvudsak sker reaktivt. När antalet ärenden in till domstolen ökar, exempelvis i tider då det planläggs mer, byggs det upp köer som det sedan tar tid att beta av. Ledtider för rekrytering och inläring i dessa lägen gör att det tar längre tid till dess att bemanningen är i kapp behovet och kön kan minskas.

I intervjuerna framhålls också att man inte ska underskatta skillnaden i handläggningstid mellan erfarna och mer oerfarna jurister, framför allt när det gäller mer komplexa detaljplaner. I ljuset av detta lyfts personalomsättning på Mark- och miljööverdomstolen fram som en faktor bakom längre och ökande ledtider på domstolen.

Intervjuer både med kommuner och domstolar pekar därutöver enstämmigt på att "komplexa" detaljplaner innebär att en eventuell överklagandeprocess tar längre tid. Även hur överklagan är skriven påverkar domstolens insats, då de yrkanden som anges styr domstolens arbete genom den så kallade prövningsramen. Ju fler punkter som tas upp i överklagan, desto mer kan

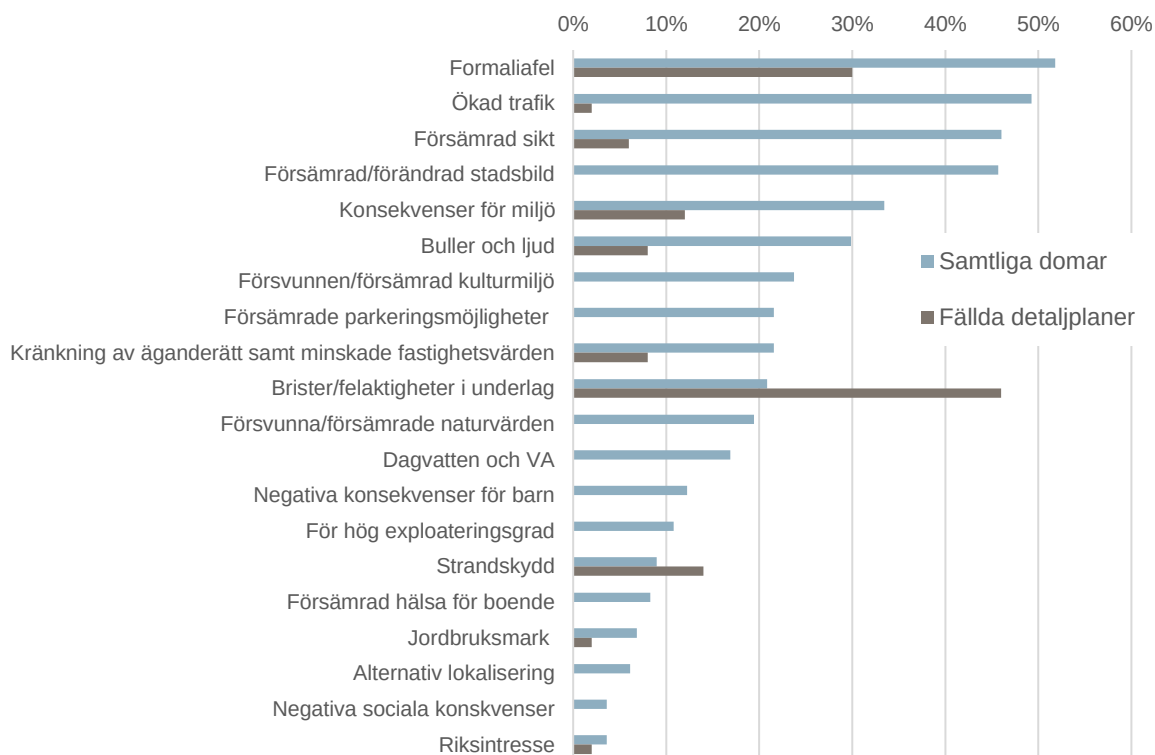
domstolen behöva undersöka och ju mer komplex detaljplanen är, desto längre tid behöver domstolen på sig att gå igenom planhandlingarna.

Går domstolen in i kommunikation där olika parter yttrar sig, tar domstolen en roll som mellanhand mellan parterna, där domstolen ansvarar för att vidarebefordra yttranden från en part till den/de andra och åter. Dessa skeenden har också visat sig kunna dra ut på tiden.

Studerar man enbart ledtiderna på domstolarna bör man slutligen ta i beaktning den förändring av länsstyrelsens roll i överklagandeprocessen som riksdagen beslutade om 2016³. Tidigare överklagades planbeslut (liksom bygglov) till länsstyrelsen, men från och med den 1 juni 2016 överklagas detaljplaner direkt till mark- och miljödomstolen. Tanken med förändringen var att förenkla och förkorta processen genom att ta bort ett mellansteg. När det gäller effekterna av denna förändring på helheten, går uppfattningarna isär. I vissa kommuner, som till exempel Malmö, upplevs detta som en stor förbättring och den totala ledtiden upplevs ha minskat märkbart, medan företrädare i andra kommuner, exempelvis Stockholm, ställer sig mer tveksamma. Den eftersökta ledtidsminskningen upplevs till stor del ha uteblivit då länsstyrelsens 'filtrerande' funktion nu har försvunnit och andelen ärenden in till domstolarna därmed har ökat. Mark- och miljödomstolarna har, till skillnad från länsstyrelsen, i regel inte inblick i detaljplanerna sedan tidigare i processen och tar sig an överklaganden utifrån andra utgångspunkter. Ökat inflöde och ökade ledtider på domstolarna upplevs därmed "äta upp" mycket av besparingen i ledtid som ett steg färre i processen annars hade inneburit.

2.3. Yrkanden och utfall: Vad anges som skäl till överklagande och varför fälls detaljplaner?

För att undersöka vad som ligger bakom att vissa överklaganden bifalls och detaljplaner fälls krävs att analysen sker på en mer detaljerad nivå och omfattar innehållet i enskilda överklagandemål. Centralt här är de skäl som angivits i överklagan, det vill säga yrkandena. Detta kan sedan ställas mot de skäl som domstolen anger i de utfall där detaljplanen fälls helt eller behöver ändras delvis.



Figur 14. Källa: Fastighetsägarna.

³ Prop. 2015/16:55

Underlaget i detta avsnitt har tagits fram av Fastighetsägarna GFR i en omfattande granskning av innehållet i domslut och yrkanden. Samtliga domar rörande överklagade planbeslut (måltyp 8404, Planärenden enligt PBL) för år 2021, förutom avskrivna och avvisade mål, begärdes ut från de fem mark- och miljödomstolarna. Ärenden som enbart rörde den klagandes klagorätt exkluderades. Därefter analyserades innehållet i de 278 domarna systematiskt. Yrkandena tolkades och kategoriserades i tjugo separata kategorier. Tack vare detta kan frekvensen av olika typer av yrkanden sammanställas, se figur 14.

Figur 14 ger en tydlig bild över den stora skillnaden mellan de skäl som är vanligast i inkommande överklaganden och de skäl som enkelt uttryckt leder till fällda/ändrade detaljplaner. Det näst vanligaste yrkandet – 'ökad trafik' – anges i nära hälften av överklagandena, men förekommer i stort sett inte i domarna för de fällda detaljplanerna (1 av 50 fällda detaljplaner i underlaget).

Att överklaga detaljplaner med hänvisning till "försämrad/förändrad stadsbild" framstår som än mer utsiktslöst – givet att syftet är att få tillstånd en ändring av detaljplanen. Detsamma gäller i stort yrkanden rörande kulturmiljö, parkeringsmöjligheter, försvunna naturvärden och ett antal andra skäl som över huvud taget inte förekommer i fällda detaljplaner i undersökningen.

Anledningarna till den stora diskrepansen mellan de skäl som anges i överklagan och de skäl som leder till fällda detaljplaner kan vara flera. Till viss del bör det röra sig om allmänhetens syn på vad överklagande innebär, kontra hur lagar, regler och praxis för överklagande i själva verket ser ut – intervjuer med kommunerna pekar på att det till allra största delen är privatpersoner som överklagar. Det skulle i så fall sig röra sig om kunskapsbrist. En annan möjlighet är att de som överklagar mycket väl känner till att möjligheterna att få tillstånd en ändring av planen utifrån vissa aspekter är mycket små, men att överklagan sker i syfte att fördröja processen, vad som skulle kunna kallas "fördröjningsöverklagande". Ett tredje perspektiv är att den klagande möjligtvis anar att chanserna är små eller obefintliga men att man ändå vill säkerställa att man har gjort vad man kan för att stoppa en oönskad detaljplan. Utöver ansträngning och engagemang, har man 'inget att förlora och allt att vinna'. Intervjuer med kommunerna pekar mot att det är den första och den tredje beskrivningen som bäst förklarar verkligheten, men att det även förekommer rena fördröjningsöverklaganden i mindre utsträckning.

Allt svårare att göra rätt?

Skiftar man perspektiv och i stället studerar enbart de domar som innebär att detaljplanen fällts, kan man konstatera att kategorin "Brister/felaktigheter i underlag" förekommer i nästan varannan dom, följt av "Formaliafel" i 30 procent av fallen. Detta indikerar var potentialen till förbättring är som störst – givet att det är önskvärt att undvika att antagna planer behöver göras om så sent i arbetsprocessen.

Resultatet kan tolkas på flera sätt – den omedelbara frågan är om det kan ses som en kompetens- och resursfråga hos kommunerna. Saknas det på sina håll erfarenhet och kompetens att göra rätt? Den andra frågan man kan ställa sig är huruvida det har blivit svårare att göra rätt. Särskilt när det gäller den största kategorin, "Brister/felaktigheter i underlag", handlar det i stor utsträckning om de utredningar som behöver göras i detaljplanearbetet. Utredningsbördan och komplexiteten som följer av antalet målkonflikter har i tidigare analyser visats öka på senare tid (Bygg i Tid / Evidens, 2022). Intervjuerna som genomförts i arbetet med denna rapport pekar också på att det på senare år har blivit en delikat uppgift att avgöra vilka utredningar som behöver göras knutet till en specifik detaljplan. Detta följer inte på ett tydligt sätt av lagstiftningen och det finns ett stort utrymme för olika tolkningar. Även hur omfattande utredningarna bör vara utgör ett osäkerhetsmoment. Sammantaget innebär denna osäkerhet en utmaning för kommunen, men även för domstolen som ska utreda om allt har gått rätt till.

I Fastighetsägarnas genomgång av domarna från 2021 gjordes en särskild genomgång av de tjugo överklagandemål som hade tagit längst tid på mark- och miljödomstolarna. I domskälen till dessa domar ingick bristande miljökonsekvensutredning eller bristande artskydd i nio fall av tjugo och där de ingick upptog dessa domskäl drygt 40 procent av domskälstexten. Strandskydd eller utredning om strandskydd fanns med i domskälen i 5 av 20 domar och utgjorde då i genomsnitt 50 procent av texten. Motsvarande siffra för stadsbild, landskapsbild, trafik eller parkering var endast 10 procent av domskälstexten. Även om underlaget är begränsat är detta en indikation på att miljöbalkens frågor förekommer i stor utsträckning i de mål som tar längst tid, samt att det är dessa frågor som verkar kräva mest arbete från domstolens sida.

3. Vilka effekter får överklagandena för samhället i stort?

Utifrån den förlängning av ledtiderna i planprocesserna som orsakas av överklaganden och den risk det medför för involverade aktörer – vilka vidare samhällseffekter kan uppskattas, så som till exempel effekter på bostadsbyggandet? Med hjälp av kända samband mellan bland annat byggkostnader, nyproduktion av bostäder och priser kan ett antal sådana effekter uppskattas.

Antalet planbeslut i kommunerna varierar av naturliga skäl från år till år. De senaste åren har kommunerna i genomsnitt fattat 1200–1300 planbeslut per år, beroende på om Kolada/SKR eller Boverkets⁴ siffror används. Med ett genomsnitt på var fjärde detaljplan innebär det drygt 300 överklagade detaljplaner varje år. Domstolsverkets statistik visar på en omsättning på omkring 380 mål per år i mark- och miljödomstolarna i landet, men denna siffra inkluderar också områdesbestämmelser. Genomsnittet bör alltså sökas någonstans däremellan – årligen överklagas i Sverige omkring 300 till 350 detaljplaner.

Överklagandena spelar således en framträdande roll i samhällsbyggandet i landet. Som konstaterades i föregående kapitel leder endast en liten andel av alla överklaganden till att detaljplanen fälls i mark- och miljödomstolen. På totalen innebär det att omkring 3 procent av alla detaljplaner helt eller delvis behöver ändras som ett resultat av överklagande (här bortses från de relativt få fall där Mark- och miljööverdomstolen ändrar domen i mark- och miljödomstolen).

Dessa procent innebär förstås en betydande påverkan för de planer som behöver göras om. Samtidigt måste detta också betraktas som en del i det demokratiska inflytandet över samhällsbyggandet. Sett till helheten är det snarare frågan om ledtid som är intressantare att placera i fokus.

Som konstaterats ovan innebär en överklagan, oavsett utgång, en förlängning av detaljplaneprocessen. Effekten för enskilda planer och projekt kan bli omfattande. I Tumba skog i Botkyrka kommun planerades för över 500 bostäder och äldreboende, med SHH Bostad (nu Birger Bostad) och Botkyrkabyggen som byggherrar. Planen överklagades först till mark- och miljödomstolen i Nacka, sedan till Mark- och miljööverdomstolen. I slutet av oktober 2020 kom slutligen domen från Mark- och miljööverdomstolen vilket innebar att kommunens planbeslut bedömdes vara rätt och detaljplanen vann laga kraft. Då hade det gått över två och ett halvt år sedan planen antogs av kommunen i februari 2018.

Ett annat exempel är detaljplanen för Marieviks udde, där byggföretaget JM planerar att bygga 650 bostäder i stadsdelen Liljeholmen i Stockholm, som antogs av Stockholms kommunfullmäktige i februari 2021 (detta var en omarbetad plan som tidigare antagits 2019). Efter överklagan till mark- och miljödomstolen gick domstolen på stadens linje. Därefter överklagades domen och fick prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen i november 2021. I skrivande stund är ärendet ännu inte avgjort. Det närmar sig således två år när den omarbetade detaljplanen befunnit sig i överklagandeprocessen, för ett projekt i miljardklassen, vilket naturligtvis innebär omfattande kostnader för kapitalbindning. I Bredäng i Stockholm överklagades en detaljplan där flera byggherrar avser uppföra totalt 1100 bostäder, förskolor och grundskola och tiden från antagen plan till laga kraft blev över 1,5 år.

Sammanfattningsvis är det inte svårt att hitta exempel där överklagandeprocesserna passerar 1,5 års ledtid och där det handlar om relativt stora bostadsplaner. Men hur stor är den genomsnittliga effekten för detaljplaner och byggande i landet i stort? Ett 'genomsnittligt ledtidspåslag per detaljplan' går att beräkna genom att ledtidsförlängningen från de planer som överklagas slås ut på

⁴ Källa: Länsstyrelsernas svar på Boverkets plan- och byggenkät 2005–2021

samtliga detaljplaner. I sammanhanget kan emellertid ett sådant mått delvis missa målet. Eftersom det inte på förhand går att veta vilka detaljplaner som kommer att överklagas, behöver involverade aktörer *ta höjd* för att en detaljplan kan komma att överklagas och försenas med ett visst antal månader eller år, så länge som detta utgör en reell risk.

Denna "överklagandetid" är mer svårberäknad men bedöms, baserat på intervjuer med kommuner, ligga på minst ett år. I kommuner och lägen där överklagande är vanligare, och där långa överklagandeprocesser på uppåt två år (som i ovanstående exempel) är en realitet påverkar detta naturligtvis de inblandade aktörernas bedömningar uppåt.

Resonemang och beräkningsmodeller i detta kapitel följer rapporten "Samhällseffekter av långa ledtider i plan- och bygglovsprocesser" av Initiativet Bygg i tid (Evidens, 2022) där effekter av längre ledtid uppskattades med hjälp av statistiska samband för bostadsproduktion och bostadsmarknaden.

Modellberäkningarna nedan är gjorda med två års ledtid förlängning som ingångsvärde. Som noterats ovan så bedöms överklagandenas påverkan i sammanhanget motsvara omkring ett års ökad ledtid. De effekter som beräknas och presenteras i tabellerna i detta kapitel kan därmed överslagsmässigt halveras för att erhålla effekten av just överklagandena.

Ledtider driver byggkostnader

När planprocesser drar ut längre på tiden som ett resultat av överklaganden får byggherrar högre kostnader för ägande och förvaltning av den mark som ska bebyggas. Markinnehav belastas med räntekostnader i form av avkastningskrav på eget kapital och kostnader för lånat kapital. Finansieringskostnaderna och osäkerhet om tidplaner begränsar antalet byggherrar som kan bära sådana kostnader och risker över tid, vilket påverkar mångfalden i utbud och konkurrens negativt.

Med osäkra tidplaner blir det dessutom svårare att implementera industriella processer som kräver planering utifrån fabrikskapaciteter, optimera den egna resursanvändningen vad gäller byggnadsarbetare och tjänstemän och genomföra tids- och kostnadskritiska upphandlingar av andra entreprenörer. Kort sagt, långa ledtider och osäkerhet om tidsåtgången i planprocesserna ökar byggkostnaderna.

Högre kostnader ger lägre bostadsbyggande

Eftersom hushållens betalningsvilja i form av priser och hyror bestäms av andra faktorer än bostadsutvecklarens byggkostnader, leder ökade byggkostnader – allt annat lika – till att antalet nyproducerade bostäder faller. I många kommuner och områden blir kostnaderna högre än de priser och hyresnivåer som ges av hushållens betalningsvilja, varför dessa projekt inte kan genomföras. Längre ledtider bidrar på så sätt till att färre bostadsprojekt kan förverkligas.

Sedan Bygg i Tids rapport (Evidens, 2022) publicerades har räntenivån ökat markant. Statistiska analyser visade då att om byggkostnaderna ökar med fyra procent till följd av långa ledtider i planprocesserna och byggkostnadsökningen påverkar bostadsbyggandet under en tvåårsperiod, påverkas det totala bostadsbyggandet i Sverige negativt med drygt 4 000 bostäder, eller 2 000 bostäder per år.

Med ett högre ränteläge ökar dock kapitalkostnader och risker ytterligare. Motsvarande beräkning baserad på att kapitalkostnaderna ökar och höjer byggkostnaderna med 6 procent i stället för de tidigare 4 procenten, ger ett fall i bostadsbyggandet om 6 200 bostäder under två år, eller mer än 3 000 bostäder per år (tabell 3). I de båda storstadsregionerna Stockholm och Göteborg, där överklagandefrekvensen är hög, faller bostadsbyggandet med 4 300 bostäder (tabell 4).

Summering av effekter under två år efter antagen förändring, hela landet

Variabel	Antagen förändring av nuvarande nivå	Förändring totalt byggande, (antalet bostäder)
Byggekostnader	+6 procent	-6 200
Hushållens finansiella netto	-10 procent	-13 800
Reporänta	+1 procentenhet	-2 400

Tabell 3⁵.

Summering av effekter under två år efter antagen förändring, Stor-Stockholm och Stor-Göteborg

Variabel	Antagen förändring av nuvarande nivå	Förändring totalt byggande, (antalet bostäder)
Byggekostnader	+6 procent	-4 300
Hushållens finansiella netto	-10 procent	-5 300
Reporänta	+1 procentenhet	-1 600
Sysselsättning	-1 procent	-2 300

Tabell 4.

Att byggtakten blir lägre än vad den potentiellt skulle kunna vara till följd av kostnadsdrivande ledtider får flera negativa effekter:

- Högre priser som i sin tur kan utestänga grupper av hushåll från bostadsmarknaden
- Lägre rörlighet på bostadsmarknaden och lägre välfärdsnivå för hushållen
- Förluster för samhällsekonomin, bland annat genom att matchningsprocesser på arbetsmarknaden hämmas

Högre priser utestänger grupper av hushåll

Färre nya bostäder och därmed ett mindre bostadsutbud än vad som potentiellt skulle vara möjligt, ger på sikt högre priser på hela bostadsmarknaden. Som visades i Bygg i Tids rapport (Evidens, 2022) kan priset effekten av förlängda ledtider i exempelvis Stockholmsregionen bli minst 1 000 kronor per kvadratmeter. Det betyder att en normalstor bostad om ca 70 kvadratmeter skulle öka i pris med minst 70 000 kronor, till följd av ökad ledtid i planprocessen. Med det högre ränteläget och det därigenom större fallet i bostadsbyggandet, blir priset effekten minst 1 600 kronor per kvadratmeter, eller drygt 110 000 kronor per bostad. Priset effekten är sannolikt ännu större, eftersom denna beräkning endast baseras på ökade finansieringskostnader till följd av längre ledtider. Tas dessutom hänsyn till de ytterligare kostnader som uppstår till följd av långa ledtider och osäkerhet blir byggekostnadsökningen större, den negativa effekten på bostadsbyggandet mer omfattande och priset effekterna därmed ännu större.

Med högre priser blir det svårare att ta sig in på bostadsmarknaden, inte minst för unga, ensamboende och hushåll med lägre inkomster. Med hjälp av så kallade KALP-kalkyler som bankerna använder vid kreditgivning, kan man visa hur flera olika yrkesgrupper har svårt att köpa en normalstor bostad till genomsnittspris i Stockholms län (se tabell 5). Med 1 600 till 2 600 kronor per kvadratmeter ytterligare högre prisnivå, är det naturligtvis ännu fler som inte klarar kreditprövningen. Dessutom innebär den höga inflationen att Konsumentverket har höjt de rekommenderade kvar-att-leva-på-beloppen, det vill säga det belopp hushållen bör ha kvar när boendeutgifterna är betalda, vilket ytterligare begränsar antalet hushåll som har råd med en ny bostad.

⁵ För hela landet är förändringen i sysselsättning inte statistiskt signifikant. Möjligen beror det på att nyproduktion i högre grad än i storstäderna efterfrågas av hushåll som inte är sysselsatta, exempelvis äldre hushåll och unga vuxna. Sådan efterfrågan kan vara mindre beroende av konjunktursvängningar.

För exempelvis ensamboende gymnasielärare och brandmän med barn, ökar andelen som inte klarar kreditprövningen med två-tre procentenheter och för motsvarande grupp sjuksköterskor ökar andelen med tre procentenheter (tabell 5)⁶. Givet att effekterna är likartade för andra yrkesgrupper i länet betyder det att i storleksordningen 2 500 till 3 500 hushåll inte klarar en ökning av bostadspriserna om ca 2 600 kronor per kvadratmeter vid kreditprövning.

Hushållstyp	Prisnivå	Andel som klarar KALP uppdelat på yrke enligt SCB:s indelning SSYK12						
		Affärsbiträde	Barnhemsbiträde/elevassistent	Brandmän	Gymnasie-lärare	Sjuk-sköterska	Under-sköterska	Jurist
Ensamboende (ungdom)	Snittpris	36%	29%	58%	48%	62%	31%	71%
	+ 2 600	35%	28%	54%	45%	59%	29%	68%
Ensamboende (med barn)	Snittpris	21%	15%	20%	15%	27%	13%	44%
	+ 2 600	19%	14%	18%	13%	24%	12%	40%

Tabell 5. Källa: SCB och Evidens.

Även om huvudproblemet för hushåll med lägre till normala inkomster är andra delar av kreditprövningen som bolånetak, kalkylräntan och amorteringskraven (Svensson, Lars EO, 2021), visar beräkningarna att högre byggkostnader till följd av långa planprocesser ytterligare bidrar till att försvåra för olika hushållsgrupper att ta sig in på bostadsmarknaden.

Färre nya bostäder ger lägre rörlighet och lägre välfärd för hushållen

Med färre nybyggda bostäder påverkas också rörligheten på bostadsmarknaden negativt. Flyttkedjeanalyser (se Evidens, 2021 och 2022) har kunnat visa att nyproduktion av bostäder, via flyttkedjor, ger en rörlighetseffekt på runt 2,5. Det innebär att de beräknat 3 100 färre nya bostäderna per år i hela landet, till följd av ledtidernas fördröjningar av bostadsbyggandet, skulle leda till att 7 750 hushåll årligen går miste om möjligheter att hitta en mer passande bostad. Den minskande rörligheten leder i sin tur till sämre välfärd för hushållen eftersom rörlighet på bostadsmarknaden är välfärdshöjande.

⁶ Med ett lägre ränteläge är det en större andel av de studerade yrkeskategorierna som klarar kriterierna i KALP-kalkylen. När beräkningarna baserades på en mindre ökning av byggkostnaderna till följd av ett lägre ränteläge i rapporten Bygg i Tid, klarade exempelvis 20 procent av de ensamboende brandmännen med barn kraven, men med ett högre ränteläge och därmed minskat byggande som ger högre bostadspriser minskar andelen till 18 procent.

4. Diskussion, slutsatser och möjliga vägar framåt

Detta kapitel tar sin utgångspunkt i resultaten från analyserna i de föregående kapitlen. Hur kan resultaten användas? Kunskapen om varför överklagandefrekvensen är hög på vissa platser och låg på andra kan i huvudsak nyttjas till bättre riskbedömningar och anpassning av val och kommunikation. I ett fortsatt arbete med sikte på att minska de negativa effekterna av överklaganden i planprocessen, blir emellertid slutsatsen att möjliga lösningar i stället bör sökas som adresserar de långa ledtiderna i överklagandemålen. Här handlar det i första hand om de komplexitetsdrivande faktorerna kopplade till utökad och svårtolkad lagstiftning samt om olika sätt att undvika köer och ledtider på domstolarna med förbättrade arbetssätt och bemanningsstrategi.

Analyserna av överklagandefrekvenser, tidsåtgång och skäl för överklaganden i kapitel 2 producerade ett antal olika insikter. Hur kan dessa insikter användas i ett fortsatt arbete med dessa frågor? Till en början kan man konstatera att frekvens och tidsåtgång verkar knutna till sinsemellan olika drivare och bakomliggande orsaker. Det som kan förklara varför vissa detaljplaner överklagas och andra inte, verkar huvudsakligen vara faktorer i planens omgivning så som befintlig bebyggelsestruktur och demografi. Det som sedan avgör hur lång tid överklagandet kommer att ta, verkar bero på detaljplanens – och därigenom överklagandemålets – komplexitet, med tillägg av andra ledtidsökningar kopplade till köbildning och bemanning på domstolarna.

Insikter från analysen av överklagandefrekvens kan användas som kunskapsunderlag

Var fjärde detaljplan i Sverige överklagas och dessa överklaganden rör i hög utsträckning bostäder så att uppskattningsvis varannan bostad överklagas under planprocessen.

Dessa insikter skulle kunna tjäna som underlag för en diskussion om byggandets – och överklagandets – villkor. Ur ett större perspektiv kan man fråga sig om det är önskvärt att hälften av alla bostäder passerar genom (minst) en domstolsprocess innan de kan komma till stånd att byggas. Detta samtidigt som endast 12 procent av alla överklaganden leder till att detaljplanen helt eller delvis ändras. Ändringar i plan- och bygglagen från augusti 2022 har därtill utökat möjligheterna att överklaga genom att minska kraven på att en klagande har varit aktiv tidigare under planprocessen, en lagförändring vars effekter ännu inte helt går att uppskatta.⁷

Statistiken över överklaganden pekar på en stor variation mellan olika kommuner. På en mer övergripande nivå visade sig kommungruppen med de tre största städerna med omgivande pendlingskommuner ha kontinuerligt högre överklagandefrekvenser både jämfört med kommungruppen med större städer med omland och – i än högre utsträckning – jämfört med kommungruppen ”mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner”, med en relativ skillnad i frekvens på 80 %.

På kommunnivå visar regressionsanalyser att utbildningsnivå och förekomst av äganderätter har en signifikant påverkan på överklagandefrekvensen (positiv korrelation). Andelen invånare med eftergymnasial utbildning kan ensamt förklara 30 % av överklagandefrekvensen i en kommun. En modell med fyra variabler kan förklara drygt 44 % av skillnaderna i överklagandefrekvens mellan kommuner.

Resterande variation i överklagandefrekvens kan till stor del antas förklaras av förhållanden på lokal nivå – och bero av det geografiska läget inom kommunen. De faktorer som observeras på kommunnivå, såsom utbildningsnivå och förekomsten av äganderätter, kan förväntas få än större utslag lokalt, något som bekräftas i intervjuer med kommunerna. Intrycket är vidare att detaljplaner

⁷ Prop. 2021/22:226

knutna till utbyggnadsprojekt som *inte* ligger nära befintlig bostadsbebyggelse, eller där invånarna har lägre utbildningsnivå löper betydligt lägre risk att överklagas, medan infill i centrala lägen överklagas i hög grad. Detta då erfarenheten, åtminstone i större städer som Stockholm och Malmö, är att det till största delen är privatpersoner som står bakom överklagandena.

Hur kan dessa resultat tillämpas och var? Kunskapen om vilka faktorer som är associerade med högre sannolikhet för överklagan har åtminstone tre tänkbara tillämpningsområden:

- Som underlag för bättre riskbedömning och uppskattad ledtid i enskilda projekt eller planer.
- Som ett av flera utvärderingskriterier för vilka områden som man som aktör (kommunal som kommersiell) väljer att satsa på.
- Som underlag för att ta fram information till de boende inför detaljplaneringen.

De faktorer som ökar benägenheten att överklaga är huvudsakligen sådana där det saknas både möjlighet och samhällsintresse att ändra på dem. Vem skulle driva frågan om att sänka utbildningsnivån, eller minska antalet villor? Slutsatsen blir därför att vägar framåt i första hand bör sökas när det gäller att *korta ledtiderna* för överklagande.

Hur kan lärdomarna om vad som driver ledtid i överklagandeprocesserna tillämpas?

När analyserna i denna rapport kompletteras med tidigare studier och intervjuer med planhandläggare och jurister framträder följande bild av situationen.

1. Utökad lagstiftning på senare år innebär ökade krav på utredningar i mötet mellan PBL, miljöbalken och platsens förutsättningar. Situationen präglas också av osäkerhet kring vilka utredningar som behöver göras och hur omfattande de måste vara.
2. Ökade utredningskrav och osäkerhet ökar komplexiteten i detaljplanearbetet i form av målkonflikter och manifesteras konkret i mer omfattande planbeskrivningar och dokumentation.
3. När detaljplanerna överklagas till domstol innebär detaljplanernas omfattning och komplexitet att domstolens arbete med att sätta dig in i detaljplanen och berörda frågor blir svårare och mer tidskrävande. I huvudsak reaktiv bemanning och i vissa fall underbemanning/kompetensbrist på domstolarna leder till att köer byggs upp, vilket ytterligare adderar ledtid för överklagandemålen, även de enklare.

Ovanstående beskrivning bekräftas i analyser av domskäl för fällda detaljplaner.

"Brister/felaktigheter i underlag" anges i över hälften av alla domar, följt av "formaliafel", vilket sammantaget kan ses som en bekräftelse på att "det är svårt att göra rätt". Undersökningar av domskälstext i de överklagandemål som tar längst tid indikerar också att det är frågor kopplade till miljöbalken som kräver mest utredning på domstolarna.

Vad säger ovanstående insikter om möjligheterna att hitta lösningar som i längden kan förbättra situationen och vända de uppåtgående ledtidstrenderna? Analyserna pekar på att åtgärder framåt bör sökas inom två huvudsakliga områden – dels handlar det om att på olika sätt moderera de faktorer som driver komplexitet i planprocesserna, dels handlar det om att minska de övriga ledtidseffekterna på domstolarna. Till det första området hör att:

- utreda hur lagen kan förtydligas när det gäller hur avvägningar ska göras mellan miljöbalken och andra samhällsintressen såsom bostadsbyggande och andra lagar.
- i samband med detta undersöka i vilken utsträckning otydligheten som omgärdar utredningsbehoven också innebär att domstolens arbete expanderar utanför den så kallade prövningsramen och om domstolens uppgift i sammanhanget kan förtydligas.

Det borde inte ligga i någons intresse att lagens utformning leder till osäkerhet om hur den ska följas. Den förhållandevis stora andelen formaliafel bland de fällda detaljplanerna gör det också intressant att studera vidare hur dessa fel åtgärdas i den efterföljande processen – och om det när

det gäller mindre fel skulle finnas möjligheter för domstolen att kräva rättelse utan att planen i sin helhet behöver upphävas eller stora delar av processen behöver tas om.

Till det andra huvudsakliga området där åtgärder kan sökas hör insatser som syftar till att:

- utveckla och sprida goda arbetssätt på domstolarna som ökar effektiviteten eller minskar ledtiderna, exempelvis metoder för att tidigt identifiera "enkla" mål som därmed kan hanteras snabbare och inte drabbas av uppbyggda köer.

Redan i dagsläget finns arbetssätt på åtminstone Mark- och miljööverdomstolen där enklare mål identifieras och hanteras i en snabbkö, i ovanstående syfte. I vilken utsträckning liknande arbetssätt existerar även på mark- och miljödomstolarna har inte kunnat studeras i denna undersökning. Statistiken talar idag för att de antaget *enkla* ärendena (avvisade överklaganden och överklaganden som inte beviljas prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen) ökar i ledtid, i vissa fall snabbare än övriga mål.

Att stigande volymer av inkommande överklaganden leder till köer är ett resultat av att bemanningen inte tillräckligt snabbt anpassar sig efter behovet. Här finns emellertid goda möjligheter till prognostisering på grund av ledtiderna i planprocessen. En uppgång i antalet påbörjade planuppdrag i de kommuner som ingår i en domstols upptagningsområde, kan förväntas följas av motsvarande uppgång i antal antagna planer med ett par års fördröjning – och därmed fler överklaganden in till domstolen. Detta innebär att en mark- och miljödomstol har uppåt två-tre år på sig att anpassa bemanningen till ökande volymer av mål. Samma upp- och nedgångar, fast på riksnivå borde sedan visa sig i ökad belastning på Mark- och miljööverdomstolen med ytterligare ett halvårs förskjutning.

- Undersök möjligheter till en mer proaktiv bemanningsstrategi på domstolarna.

Bland övriga möjligheter som berörts i intervjuerna kan nämnas:

- Utvärdera om länsstyrelsens borttagande som instans för överklagande av detaljplaner uppnått det önskade resultatet och om inte, vad kan göras för att reformen ska få avsedd effekt?
- Överväg tidsfrister för olika delar av överklagandeprocessen som styrmedel.

Att hitta fungerande lösningar när det gäller den senare punkten kan emellertid bli utmanande så länge planernas inneboende komplexitet försvårar snabbare handläggning hos bland annat domstolarna.

Referenser

Evidens (2021). *Flyttkedjor och rörlighet på bostadsmarknaden*, Bofrämjandet, november 2021.

Evidens (2022). *Samhällseffekter av långa ledtider i plan- och bygglovsprocesser*, Initiativet Bygg i tid, juni 2022.

Evidens (2022). *Flyttkedjor och rörlighet på bostadsmarknaden i Skåne*, Region Skåne, november 2022.

Svensson, Lars EO (2021). *Amorteringskraven snedvrider och utestänger: Uppdatering*. Bloggpost på Ekonomistas.se, april 2021.

Bilaga. Planprocessen och regler för överklagande

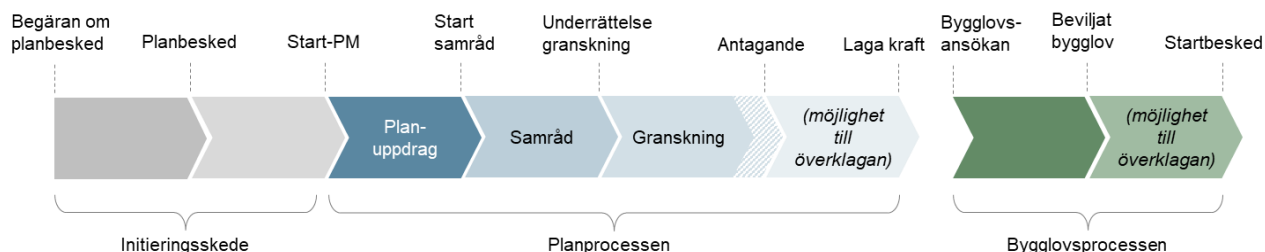
I denna bilaga beskrivs inledningsvis hur plan- och bygglovsprocesserna är utformade och syftet med processernas olika delar. Möjligheten till överklagan uppstår efter att kommunen fattat sitt beslut, vilket för planprocessen innebär den sista fasen, mellan antagande och laga kraft. Bilagan behandlar därefter processen och reglerna för själva överklagandet av detaljplaner – vem har rätt att överklaga, när, hur och till vem?

Plan- och bygglovsprocessen

Möjligheten att överklaga kommunala beslut rörande samhällsutbyggnaden är i stort knutna till framtagandet av detaljplaner och bygglov. Större byggprojekt, såsom till exempel nybyggnation av flerfamiljshus, kräver i regel att kommunen tar fram en ny eller ändrad detaljplan för området där byggnationen ska ske. Detta sker enligt en väl definierad process, *detaljplaneprocessen/planprocessen* med syfte att säkra insyn, kvalitet och förankring. Därefter ansöker byggherren om bygglov för den specifika byggnationen – i en *bygglovsprocess*. Redan innan arbetet med detaljplanen inleds, det vill säga före planprocessen, kan en byggherre begära ett så kallat planbesked, i vad som kan kallas ett *initieringsskede*.

Plan- och bygglagen, PBL, reglerar stegen i dessa processer, och i centrum för handläggningen står kommunen men med många andra aktörer involverade. Processerna och deras ingående moment måste i stor utsträckning följa på varandra i sekvens, vilket innebär att ett initieringsskede (1) följs av en detaljplaneprocess (2) och därefter en bygglovsprocess (3), och ledtiderna för respektive del adderas till varandra. Den mest komplexa – och i genomsnitt längsta – av dessa tre är planprocessen.

Beskrivningarna av processer, processteg och PBL i detta kapitel följer Boverkets beskrivningar av desamma. Processernas indelning i faser beskrivs översiktligt i figur 15.



Figur 15. Initieringsskede, planprocess och bygglovsprocess med översiktlig fasindelning. Källa: Boverket.

1) Planbesked och initieringsskede

Syftet med planbesked är att alla som har för avsikt att genomföra en åtgärd som kräver detaljplanearbete ska kunna få ett snabbt och tydligt besked om huruvida kommunen tänker inleda ett planläggningsarbete eller inte. Planbesked är inte ett obligatoriskt steg i processen, men kommunerna är skyldiga att besluta om planbesked senast inom fyra månader efter att en komplett begäran inkommit. "Initieringsskedet" förlöper därefter fram till att detaljplanearbetet påbörjas.

2) Planprocessens delar

Syftet med planprocessen är att säkra insyn för berörda, få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att förankra förslaget. Framtagandet av en detaljplan kan ske med förenklat, standard-, utökat eller samordnat förfarande, beroende på förutsättningarna och förändringens omfattning. Val av förfarande innebär att moment i processen läggs till respektive kan utelämnas.

Nedanstående beskrivning av planprocessens delar följer indelningen i faser som definieras av ett antal centrala punkter i processen, beskrivna i figur 15.

Start-PM till samråd (planuppdrag): en startpromemoria markerar i regel att planuppdraget och därmed planprocessen inleds. I vissa fall behöver ett nytt planprogram tas fram, till exempel om den tänkta detaljplanen inte följer kommunens befintliga översiktsplan. Planuppdraget pågår fram till dess att detaljplaneförslaget läggs ut på samråd. Under tiden genomförs bland annat ett antal utredningar för att säkerställa att detaljplanen följer olika lagar och regler.

Samråd till granskning: När planuppdraget har resulterat i ett förslag till detaljplan ska kommunen presentera detta förslag med tillhörande planbeskrivning samt andra handlingar och information, till exempel planeringsunderlag och exploateringsavtal. Samrådet syftar till att samla in information, önskemål och synpunkter som berör planförslaget och överväga dessa i ett tidigt skede av detaljplanearbetet. Samrådet sker med en s k samrådsrets, vilken omfattar länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten, andra berörda kommuner, kända sakägare såsom fastighetsägare och boende som berörs. Länsstyrelsens roll är att bevaka och samordna statens intressen (statliga myndigheter) och även ge råd samt att särskilt bevaka de frågor som i ett senare skede kan leda till att länsstyrelsen överprövar planen, kopplat till bland annat riksintressen och miljökvalitetsnormer i miljöbalken.

Granskning till antagande: När planförslaget varit på samråd och bearbetats därefter, ska kommunen anslå en underrättelse på kommunens anslagstavla där det huvudsakliga innehållet i planförslaget presenteras liksom formerna för granskningen, som därmed inleds. Granskningstidens syfte är att ge berörda intressenter en sista möjlighet att lämna synpunkter och pågå under minst två veckor (för standardförfarande). Länsstyrelsen är skyldig att lämna ett yttrande inom granskningstiden, men ingen regel hindrar kommunen från att slutföra granskningen även utan yttrande från länsstyrelsen. Länsstyrelsen har emellertid fortfarande rätt att överpröva kommunens antagande, varför det ligger i kommunens intresse att invänta länsstyrelsens besked. I ett granskningsutlåtande sammanställer kommunen de skriftliga synpunkter som har inkommit, tillsammans med kommunens ställningstagande och förslag med anledning av synpunkterna. Om ändringarna mot ursprungligt förslag bedöms vara väsentliga inleds en ny granskning, annars går processen vidare mot antagande.

Antagande till laga kraft: Beslutet att anta en detaljplan fattas i regel av kommunfullmäktige, men kan i vissa fall delegeras till kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden. Kommunen ska anslå det justerade protokollet med beslutet att anta en detaljplan på kommunens anslagstavla, tillsammans med information om hur det kan överklagas. Detta ska hållas tillgängligt på kommunens webbplats under minst tre veckor efter beslutet, tillsammans med planbeskrivning och granskningsutlåtande. Tre veckor är således minimitiden mellan antagande och laga kraft, då möjligheten till överklagan upphör. I de fall antagandebeslutet överklagas eller länsstyrelsen beslutar att överpröva det, vinner beslutet inte laga kraft förrän dessa ärenden är avgjorda och planen inte upphävs. Domstolen som ska pröva en överklagad detaljplan kan meddela ett förordnande om att detaljplanen får genomföras i sådana delar som uppenbarligen inte berörs av överklagandet.

Laga kraft: Detaljplanen vinner laga kraft när möjligheterna att överklaga är uttömda och ärendet är avgjort. I samband med att en antagen detaljplan får laga kraft har kommunen skyldighet att anteckna datumet för laga kraft på planen, skicka in den till länsstyrelsen inom två veckor och skriftligt meddela de fastighetsägare som har rätt till ersättning.

3) Bygglovsprocessens delar

Bygglovsansökan till beviljat bygglov

Om bygglov behövs görs en ansökan. När komplett ansökan är inlämnad till byggnadsnämnden skickas ett skriftligt mottagningsbevis till den sökande. Från denna tidpunkt har nämnden 10

veckor på sig att fatta beslut. Tiden kan under vissa förutsättningar förlängas med ytterligare 10 veckor. Om tidsfristen överskrids reduceras den avgift nämnden får ta ut.

Byggnadsnämnden prövar bygglovsansökan, dvs om eventuell detaljplan eller områdesbestämmelser tillåter byggnation av det ansökan avser. Om åtgärden uppfyller alla krav ska byggnadsnämnden besluta att ge bygglov. Om kraven inte uppfylls avslås ansökan.

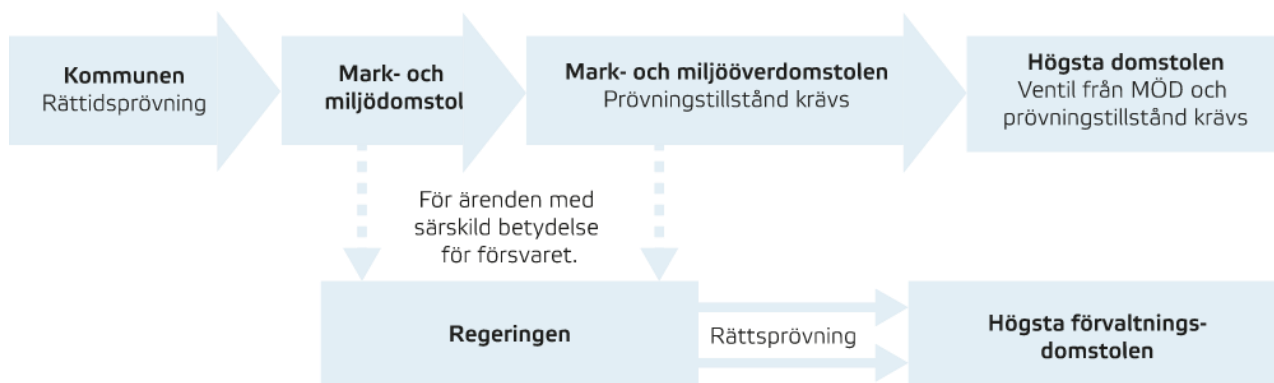
Beviljat bygglov till startbesked

Innan byggandet får påbörjas krävs ett startbesked från byggnadsnämnden. Efter beviljat bygglov hålls ett tekniskt samråd. Det är under denna fas som det finns möjlighet till överklagan, vilket sker till länsstyrelsen. Efter startbesked kan arbetet påbörjas, förutsatt att det gått minst 4 veckor sedan beslutet om bygglov har kungjorts.

Processen för överklagande⁸

Möjligheten till överklagan av en detaljplan finns i den fjärde och sista fasen av planprocessen så som den är beskriven ovan. Denna fjärde fas – från antagande till laga kraft – präglas i stor utsträckning av överklaganden och deras ledtider. Kommuner där en stor andel av detaljplanerna överklagas, uppvisar följaktligen oftast längre genomsnittliga ledtider för denna fas.

Det är specifikt kommunens *beslut* att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser som får överklagas till mark- och miljödomstol, MMD, figur 16. Överklagandet ska emellertid skickas till kommunen som först avgör om överklagan kommit in i rätt tid (inom tre veckor från tillkännagivet beslut), innan kommunen skickar ärendet till mark- och miljödomstolen, alternativt avvisar överklagan om den inte kommit in i rätt tid.



Figur 16. Överklagande av detaljplaner. Källa: Boverket

Mark- och miljödomstolen avgör om den klagande har klagorätt (se nedan under "Vem får överklaga?") och om dessa krav är uppfyllda prövar domstolen överklagan. Mark- och miljödomstolens dom får i sin tur överklagas till Mark- och miljööverdomstolen, MÖD. Huvudregeln är att Mark- och miljööverdomstolens domar däremot inte får överklagas. I vissa fall tillåter domstolen att en dom i ett mål överklagas till Högsta domstolen, HD, så kallad "ventil till HD", om domen anses ha en särskilt viktig vägledande funktion framåt.

Om detaljplanen som överklagats till mark- och miljödomstolen rör en fråga som har särskild betydelse för Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, ska domstolen överlämna målet till regeringen för prövning.

⁸ Beskrivningen av processen baseras huvudsakligen på Boverket (2021) "Domstolens prövning av överklagande". Se Boverkets hemsida för vidare information.

Prövningsramen = vad ska prövas

I sin överprövning är domstolen begränsad av den så kallade prövningsramen och *ska endast avgöra om det överklagade beslutet strider mot lagen på det sätt som klaganden har angett*. Den överprövande instansen ska alltså inte på eget initiativ göra en mer omfattande utredning om ett besluts laglighet.

Domstolen ska bara ta ställning till om det överklagade beslutet ligger inom ramen för det handlingsutrymme som lagen ger kommunen. I praxis har bestämmelsen dock tolkats på så sätt att den överprövande instansens i uppenbara fall bör kunna ingripa mot beslut som har fattats i strid mot någon paragraf, på eget initiativ. Detta kallas officialprövning. Om det är en paragraf som innefattar ett bedömningsutrymme är dock utrymmet för officialprövning mycket litet, och en sådan prövning bör endast förekomma undantagsvis.

Prövningen av ett överklagande stannar i många fall vid en prövning av om beslutet att anta en detaljplan eller områdesbestämmelser ligger inom ramen för det handlingsutrymme som de materiella reglerna ger kommunen. Så länge kommunens beslut ryms inom detta handlingsutrymme, kommer de avvägningar som en kommun gjort mellan olika samhällsintressen *inte* att bli föremål för överprövning. Detta innebär dock inte att klagandena fråntas rätten till prövning men prövningen kan bli begränsad.

Genomförandeförordnande

På kommunens begäran kan domstolen förordna att delar av detaljplanen som uppenbart inte berörs av överklagandet lyfts ut och får genomföras omedelbart, trots att överklagandet inte har avgjorts. Ett sådant *genomförandeförordnande* kan inte överklagas.

Avgörande

Om domstolen vid sin prövning anser att beslutet strider mot plan- och bygglagen, PBL, 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 detaljplanen helt eller delvis fälls kan kommunen starta en ny planprocess eller starta om planprocessen från ett visst skede, exempelvis genomföra en ny granskning. I PBL finns det inte några bestämmelser som reglerar hur ett detaljplaneärende ska handläggas när kommunen återupptar en detaljplan som har upphävts.

Vem får överklaga?⁹

Vem som har rätt, *klagorätt*, att överklaga en detaljplan och hur, regleras i *plan- och bygglagen* (i huvudsak kapitel 13), *förvaltningslagen* och, när det gäller ideella föreningar och juridiska personer, även *miljöbalken*.

För att någon ska ha rätt att överklaga ett beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser måste följande förutsättningar vara uppfyllda:

1. den klagande måste, senast innan granskningstiden har gått ut, ha lämnat skriftliga synpunkter som kommunen inte tillgodosett i planen (det så kallade *aktivitetskravet*), och
2. beslutet måste angå den klagande och ha gått honom eller henne emot.

⁹ Beskrivningen baseras på Boverket (2022) "Vem som får överklaga". Se Boverkets hemsida för vidare information.

1) Aktivitetskravet

Den som vill överklaga måste även ha framfört skriftliga synpunkter innan granskningstiden gått ut, utan att kommunen tillgodosett synpunkterna. Detta brukar kallas *aktivitetskravet*.

Regeln begränsar bara vilka som får överklaga och inte vad den som lämnat synpunkter får klaga på. Detta innebär att klaganden även får göra andra invändningar mot planen i sin överklagan än sådana som lämnats in tidigare under planprocessens gång.

Huvudregeln om att skriftliga synpunkter ska ha lämnats har ett antal undantag, bland annat om planförslaget ändrats efter granskningstiden eller om överklagandet grundas på att beslutet inte tillkommit i laga ordning. Detta innebär att beslutet får överklagas på formella grunder, till exempel att kommunen inte har följt planprocessen i PBL.

Ett annat undantag från aktivitetskravet gäller för detaljplaner som avser så kallade MKB-projekt (se tabell 6). Om detaljplanen innebär att mark kan tas i anspråk för ett sådant projekt och det innebär att planens genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, så gäller inte aktivitetskravet.

2) Den som beslutet angår och som beslutet har gått emot

Att ett beslut angår någon kan förklaras som att det kan påverka dennes situation på ett sätt som inte är obetydligt och berör ett intresse erkänt av rättsordningen. Det kan till exempel gälla en störning för en närboende eller en negativ effekt på en persons egendom, till exempel dess värde eller rättsliga status. Det är verkningarna av beslutet som ska bedömas.

Att beslutet har gått den klagande emot har i praxis ansetts ha ungefär samma betydelse som att det angår personen. Oftast räcker det att personen som beslutet angår yrkar på att beslutet ska upphävas eller ändras för att det ska anses ha gått denne emot.¹⁰

Överklagandekretsen

Den grupp av enskilda och sammanslutningar som har rätt att överklaga ett visst beslut kallas ibland överklagandekretsen. De som kan ingå i överklagandekretsen vid överklagande av en detaljplan är bland annat sakägare, kommunen, angränsande kommuner och regionplaneorgan, staten, bostadsrättshavare, hyresgäster och boende och ideella föreningar.

Sakägare och staten

Sakägare är den som äger en eller flera fastigheter inom planområdet, eller har ett arrendeavtal där. Vid antagande av en detaljplan omfattas även ägare till fastigheter som direkt gränsar till planområdet eller endast skiljs åt av en gata eller en väg. I vissa fall inkluderar sakägarkretsen också fastighetsägare längre ifrån planområdet, till exempel om den planerade bebyggelsen förutsätter genomfartstrafik vid fastigheten. Staten i egenskap av fastighetsägare har samma klagorätt som enskilda sakägare. Den förvaltande myndigheten hanterar överklagandet för statens räkning.

Kommunen

Om länsstyrelsen eller domstolen har upphävt ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, får kommunen överklaga upphävandebeslutet, eftersom detaljplanering är en kommunal angelägenhet.

¹⁰ Hellners och Malmqvist (2010), Förvaltningslagen med kommentarer. Norstedts Juridik. sid. 285–299 och RÅ 2004 ref. 13

Angränsande kommuner och regionplaneorgan

Angränsande kommuner som berörs av detaljplanen eller områdesbestämmelserna har rätt att överklaga detaljplaner eller områdesbestämmelser. Angränsande kommuner som berörs ska underrättas om beslut om att anta en detaljplan och få en överklagandeanvisning. Detsamma gäller för regionplaneorgan som berörs.

Bostadsrättshavare, hyresgäster och boende

Även bostadsrättshavare, lokalhyresgäster, första- eller andrahandshyresgäster och boende kan ha rätt att överklaga, i regel om de bodde där när planen antogs. Även hyresgästföreningar kan vara klagoberättigade.

Ideella föreningar

Vissa ideella föreningar och andra juridiska personer får överklaga detaljplanebeslut som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan kopplat till så kallade MKB-projekt, se tabell 6.

MKB-projekt:

ett industriområde	en campingplats
ett köpcentrum, en parkeringsanläggning eller något annat stadsbyggnadsprojekt	en nöjespark
en skidbacke, skidlift eller linbana med tillhörande anläggningar	en djurpark
en hamn för fritidsbåtar	en spårväg
ett hotellkomplex eller en fritidsby med tillhörande anläggningar, utanför sammanhållen bebyggelse	en tunnelbana

Tabell 6. Källa: Boverket.

Enligt ett rättsfall från mark- och miljööverdomstolen¹¹ kan ideella föreningar även ha rätt att överklaga beslut om detaljplaner som inte omfattar de listade verksamheterna i tabell 6. I det aktuella fallet gällde detaljplanen kontor och klagorätten fastställdes med hänvisning till Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

För att ha rätt att överklaga ska den ideella föreningen eller juridiska personen, enligt miljöbalken:

- ha till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen (eller friluftsintrassen när det gäller borttagande av strandskydd),
- inte vara vinstdrivande,
- ha bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år, och
- ha minst 100 medlemmar eller på annat sätt visa att verksamheten har allmänhetens stöd.

Ideella föreningars rätt att överklaga gäller *inte* beslut som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

¹¹ [MÖD 2019-05-08 mål nr P 4498-18](#)

Vem avgör om någon får överklaga?

När någon har överklagat ett beslut är det den överprövande instansen, det vill säga domstolen, som avgör om någon har rätt att överklaga.

Under ett pågående detaljplanearbete kan dock kommunen behöva bedöma vilka som ska ges tillfälle att lämna synpunkter på planförslaget samt vilka som ska få beslutet skickat till sig med en överklagandeanvisning. Detta urval har dock inte någon påverkan på rätten att överklaga, varken åt ena eller andra hållet. Att någon getts klagorätt i överinstansen betyder att den klagandes invändningar mot beslutet kommer prövas. Om den klagande inte anses ha klagorätt avvisas överklagandet utan att invändningarna prövas.