



# LUND UNIVERSITY

## Remissyttrande: Nya steg för en effektivare plan- och bygglag (Ds 2014:31)

Nilsson, Annika

2014

*Document Version:*  
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

*Citation for published version (APA):*  
Nilsson, A. (2014). Remissyttrande: Nya steg för en effektivare plan- och bygglag (Ds 2014:31).

*Total number of authors:*  
1

*Creative Commons License:*  
Ospecificerad

### General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:  
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117  
221 00 Lund  
+46 46-222 00 00



LUNDS UNIVERSITET  
Juridiska fakulteten

Juridiska fakultetsstyrelsen  
Professor Annika Nilsson

**Remiss: Nya steg för en effektivare plan- och bygglag (Ds  
2014:31)**

S2014/6634/PBB

Juridiska fakultetsstyrelsen, som beretts att yttra sig över rubricerade remiss, får härmed avge följande yttrande, som utarbetats av professor Annika Nilsson.

*Förslag att slopa detaljplanekravet i flertalet situationer*

Som propositionen är utformad måste den förstås som att det tidigare framlagda (mars 2014) förslaget om att till stora delar upphäva nuvarande regler om för vilka typer av byggande kommunerna måste upprätta detaljplaner åter läggs fram, trots omfattande kritik. Förslag blir inte bättre av att det återanvänds eller av att följdändringar föreslås; det är, enligt juridiska fakultetsstyrelsens mening, fortfarande högst berättigt att ifrågasätta förslaget.

Kravet att sammanhållen bebyggelse av betydelse ska regleras genom detaljplan fyller flera funktioner. För kommunens del innebär detaljplanekravet att kommunen får befogenhet att föreskriva vilken markanvändning som ska tillåtas, d.v.s. hur kommunen ska utvecklas i olika avseenden, och hur bebyggelsen ska utformas. Detaljplanen ger också en viss tydlighet och enhetlighet i vilka krav som ställs på lämplig bebyggelse, trafiksäkerhet m.m.. Ur demokratisk synpunkt ger planförfarandet medborgarna möjlighet till insyn och inflytande över samhällsutvecklingen. För den som ska bygga, och för grannarna, ger regleringen i detaljplanen förutsättningar att överblicka rättsläget, och den ger tydliga referensramar för rättssäkerhet och likabehandling. Möjligheterna att överklaga beslut om antagande av detaljplan är visserligen begränsade men berörda parter som uppfyllt procedurkraven har åtminstone en möjlighet att försöka. En mängd andra invändningar från remissinstanserna redovisas också i den tidigare propositionen. Juridiska fakultetsstyrelsen ställer sig bakom merparten av dessa invändningar och ser inte skäl att upprepa dem här.

Reglerna om när detaljplan ska upprättas ger redan idag tämligen stort skönsmässigt utrymme för kommunen att avgöra när sådan behövs. Flexibiliteten i detta avseende måste vägas mot att många intressenter också har stort behov av tydliga förutsättningar för den kommunala utvecklingen – vilket inte minst är viktigt ur demokratisk synvinkel. **Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet ser ingen anledning att ytterligare undergräva dessa motstående intressen, och avstyrker därför förslaget.**

*Förslag att begreppet ”samlad bebyggelse” ska ersätta ”område som omfattas av detaljplan” som kriterium för tillämpning av diverse regler*

En viktig funktion hos detaljplanen är att en mängd regler, i plan- och bygglagen och i andra regelverk, har tillämpningsområden som avgränsas till detaljplanelagt område. Regeringen föreslår att denna funktion istället ska kopplas till det nya

begreppet ”samlad bebyggelse”. **En sådan lösning måste bestämt ifrågasättas. Det skulle leda till orimliga rättstillämpnings- och rättssäkerhetsproblem om detta ogenomtänkta förslag införs.**

Vilka geografiska områden är det, exakt, som utgör samlad bebyggelse? Begreppet är, enligt förslaget till definition, kopplat till definitionen av ”sammanhållen bebyggelse”. ”Samlad bebyggelse” är då *bebyggelse på tomter som gränsar till varandra eller skiljs åt endast av en väg, gata eller parkmark, och där bygglov behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen*. Den som behöver ta reda på vilka bygglovskrav som gäller måste alltså först överväga huruvida området utgör samlad bebyggelse, och därefter huruvida bygglov behövs...?? Samma märkliga procedur skulle gälla för den som behöver veta om den verksamhet man avser att starta upp är anmälningspliktig eller faller under definitionen av avloppsvatten, och i en mängd andra situationer.

Enligt förslaget uppkommer inga tolkningsproblem eftersom kommunerna ska redovisa i översiktsplanen vilka områden de anser utgöra samlad bebyggelse. Men dessa redovisningar torde i flertalet översiktsplaner inte utformas så geografiskt exakt att de kan utgöra grund för avgränsning av rättsreglers tillämplighetsområde; var exakt, på marken, går gränsen där reglerna gäller respektive inte gäller? Översiktsplanerna är inte heller rättsligt bindande varför den företagare som startar sin verksamhet utan att anmäla den inte kan vara säker på att redovisningen i översiktsplanen är korrekt. Även om gränserna för området med samlad bebyggelse skulle gå att fastställa med någorlunda säkerhet kvarstår problemet att avgöra ”om bygglov behövs” i området för att klarlägga omfattningen av kravet på att söka bygglov.

Detaljplanen däremot omfattar ett tydligt avgränsat geografiskt område, den är bindande och det är lätt att ta reda på om det finns en detaljplan för aktuellt område. Det finns normalt ingen rimlig grund för tvekan om huruvida ett område omfattas av detaljplan eller ej, och därmed om övrigt regelverk som är kopplat till detaljplanerade områden är tillämpligt.

Även om förslaget att ge kommunerna större handlingsfrihet beträffande detaljplanläggning hade varit väl och övertygande motiverat, vilket det alltså inte är, har den här föreslagna lösningen på följdkonsekvensen av ett sådant förslag inga möjligheter att fungera på ett tillfredsställande sätt i ett rättssamhälle. Begreppet samlad bebyggelse, eller sammanhållen bebyggelse, kan fungera som grund för överväganden om huruvida detaljplanereglering bör ske. Men den rättsverkan som detaljplanen för med sig i en mängd olika avseenden kan inte kopplas till ett så diffust begrepp. **Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet avstyrker mycket bestämt detta förslag.**

#### *Hinder för krav på bullerbegränsning vid miljöfarlig verksamhet*

Regleringen om att begränsa möjligheten att ställa skärpta krav på bullerbegränsningar i tillståndsprövad miljöfarlig verksamhet är märkligt. De krav som ställs på den som vill bedriva miljöfarlig verksamhet är att vederbörande ska vidta de skyddsåtgärder m.m. som är rimliga att kräva i verksamheten. Vid ny- eller omprövning ska kraven skärpas om det finns utrymme härtill enligt miljöbalkens systematik. Nu är avsikten tydligen att demontera det grundläggande hälsoskyddet till förmån för att ge kommunerna ökat utrymme att planera bostadsbebyggelse i områden med högre bullernivåer än vad som är lämpligt med hänsyn till människors hälsa. Denna demonteringsprocess har redan påbörjats, men det gör den inte mer motiverad eller lämplig. **Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet avstyrker mycket bestämt de förslag som innebär hinder för möjligheten att tillämpa miljöbalkens grundläggande kravregler, genom krav på bullerreduktion eller på annat sätt. Frågan bör rimligen istället lösas genom att kommu-**

nernas utrymme att förlägga bostäder till områden med olämpliga bullernivåer begränsas. Att låta kommunernas oansvariga planering av bostäder i närheten av störande industrier och trafikleder gå ut över de närboendes hälsa är minst sagt cyniskt.

#### *Övrigt*

Att den nya bestämmelsen att komplementbostäder får uppföras utan bygglov ställer till med problem och skapar nya frågor är inte överraskande. I den nu aktuella skrivelsen beskrivs några sådana problem. Det är inte svårt att förutsäga att fler kommer att identifieras. Inte minst torde grannkonflikter grundade på olika uppfattningar om lämpligheten i placeringen av dessa byggnader bli ett återkommande problem. En rimlig lösning vore att avskaffa denna institution.

I övrigt har juridiska fakultetsstyrelsen inga synpunkter på förslagen.

Enligt delegation

Annika Nilsson