

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden

Riktlinjer för bedömning av planbesked

Förslag till beslut

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden antar riktlinjerna.

Sammanfattning

Planenheten har tagit fram riktlinjer för bedömning om planläggning är lämplig eller inte, vid begäran om planbesked. Syftet med riktlinjerna är dels att tydliggöra när miljö- och stadsbyggnadsnämnden anser att planläggning är lämplig, dels att kunna ge bättre information om plan- och bygglagens regler och kommunens kriterier vid bedömningen.

Riktlinjerna ska ge vägledning vid bedömning av alla typer av planbesked, och inte som tidigare bara för de lite mindre detaljplanerna (vid enkelt planförfarande). Riktlinjerna har därmed gjorts mer generella och förenklats för de situationer där kommunen bör ge ett nekande planbesked.

Med stöd av riktlinjerna från nämnden ska bedömningen av planbesked ge stöd för en medveten prioritering av planärenden som syftar till långsiktigt hållbara detaljplaner istället för att lösa akuta problem. Vidare ska riktlinjerna ge stöd för prioritering av planläggning som berör flera fastigheter framför frimärksplaner för enskilda fastighetsägare.

Riktlinjerna har även justerats med hänsyn till ändad lagstiftning. Sedan den 1 januari 2015 hanteras nya detaljplaner med standardförfarande, utökat förfarande och samordnat förfarande.

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden förslås anta riktlinjerna för bedömning av planbesked.

Ärendet

Planenheten har tagit fram riktlinjer för bedömning om planläggning är lämplig eller inte, vid begäran om planbesked. Syftet med riktlinjerna är dels att tydliggöra när miljö- och stadsbyggnadsnämnden anser att planläggning är lämplig, dels att kunna ge bättre information om plan- och bygglagens regler och kommunens kriterier vid bedömningen.

En tidigare version av riktlinjerna antogs av nämnden 17 februari 2010, § 55, se bilaga 3. Riktlinjerna avsåg då ”Riktlinjer för detaljplaner med enkelt planförfarande”, det vill säga riktlinjerna innebar främst ett stöd för hanteringen av de lite mindre detaljplanerna. De nya riktlinjerna för planbesked ska utgöra grund för bedömning av alla planbesked, oavsett om förfrågan gäller en större eller mindre planläggning.

Som en bakgrund till riktlinjerna görs nämnden samtidigt uppmärksam på alla de situationer när kommunen är positiv till planläggning och startar planarbete direkt, utan planbesked. Kommunen är i allmänhet positiv till planläggning som överensstämmer med inriktningen i kommunens översiktsplan, detaljplaneprogram eller förslag som grundas på ett behov av t.ex. välfärd (skola, omsorg) som uttryckts i dokument eller genom politiskt beslut. Riktlinjerna har gjorts mer generella och förenklats för de situationer där kommunen bör ge ett nekande planbesked.

Med stöd av riktlinjerna från nämnden ska bedömningen av planbesked ge stöd för en medveten prioritering av planärenden som syftar till långsiktigt hållbara detaljplaner istället för att lösa akuta problem. Vidare ska riktlinjerna ge stöd för prioritering av planläggning som berör flera fastigheter framför frimärksplaner för enskilda fastighetsägare.

Riktlinjerna har även justerats med hänsyn till ändrad lagstiftning. Sedan den 1 januari 2015 hanteras nya detaljplaner med standardförfarande, utökat förfarande och samordnat förfarande, i enlighet med ändringar i plan- och bygglagen. För detaljplaner som startat före 2015 gäller fortfarande äldre lagstiftning, där detaljplaner hanteras med normalt eller enkelt planförfarande.

Bakgrund till riktlinjerna – lagstiftning och rättsfall

Planläggning är en kommunal angelägenhet

Enligt plan- och bygglagen (PBL) är det ”en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten” (PBL 1:2). Med det menas att det är kommunen, dvs. politikerna, som har ansvaret för att initiera planläggning på de platser det finns ett behov av detta. Det kommunala planmonopolet innebär dessutom att kommunen har rätt att bestämma vad marken ska användas till.

Start av planläggning i Nacka kommun sker i de allra flesta fall genom ett politiskt beslut att starta ett planarbete (eller stadsbyggnadsprojekt där detaljplan ingår) direkt mot bakgrund av intentionerna i kommunens översiktsplan, detaljplaneprogram eller annat dokument eller politiskt beslut. För dessa situationer behövs inget planbesked. Exempel på sådan detaljplaner finns inom Nacka stad, centrumområden, förnyelseområden, verksamhetsområden med flera vilka startas av kommunstyrelsen (ofta delegerat till kommunstyrelsens stadsutvecklingsutskott). Sammanfattningsvis är det många fler

situationer när kommunen är positiv till en planläggning eller förändring av ett område än de situationer då kommunen är negativ.

Ansökan om planbesked

Den som vill utföra något som kan innebära att en detaljplan eller områdesbestämmelse behöver antas, upphävas eller förändras kan ansöka om ett planbesked av kommunen (PBL 5:2-5). Möjligheten att begära planbesked tillkom genom den nya plan- och bygglagen, som gäller sedan den 2 maj 2011. Ansökan om planbesked ska vara skriftlig och innehålla en beskrivning av det huvudsakliga ändamålet med åtgärden och en karta som visar det område som berörs. Om det som ska göras omfattar byggnader eller annan anläggning ska begäran också innehålla en beskrivning av byggnadens eller anläggningens karaktär och ungefärliga omfattning.

Kommunen ska ge beskedet om ifall ett planarbete kommer att påbörjas eller inte inom fyra månader från det att en fullständig begäran kom in. Om kommunen avser att påbörja ett planarbete ska det av planbeskedet framgå ungefär vid vilken tidpunkt ett beslut om antagande, ändring eller upphävande av detaljplanen kan komma att ske. Ett positivt planbesked innebär ingen garanti för att en plan slutligen kommer att antas. Om ett planarbete inte kommer att påbörjas ska skälen anges i planbeskedet. Själva planbeskedet går inte att överklaga eftersom kommunen har planmonopol.

Ansökan om planbesked i Nacka används främst av de lite mindre fastighetsägarna, verksamhetsutövare eller enskilda att få svar på om en planläggning är möjlig. Ofta är bakgrunden ett önskemål om utbyggnad eller förtätning, där det inte klart framgår av översiktsplanen vilken förändring som kan vara lämplig inom t.ex. ett område med medeltät eller gles bebyggelse. Bakgrunden kan också vara problem som uppkommit i samband med bygglovansökan på grund av planstridighet som uppkommit genom förändrad lagstiftning (tidigare dispenser) eller något fel som kommunen gjort. Det kan också vara ett önskemål från en fastighetsägare att få sin fastighet värderad, utifrån vilken markanvändning som kommunen anser vara tillåten.

Riktlinjerna från 2010 har gjort att ärenden kommit att behandlas på ett likartat sätt och att likartade ärenden som bedömts positivt planläggs i den ordning de kommit in.

När kan detaljplan användas

Enligt plan- och bygglagens kapitel 4 om detaljplan gäller följande enligt 2 §:

”Kommunen ska med en detaljplan pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning för

1. en ny sammanhållen bebyggelse, om det behövs med hänsyn till omfattningen av bygglovspliktiga byggnadsverk i bebyggelsen,
2. en bebyggelse som ska förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang,
3. ett nytt byggnadsverk som inte är ett vindkraftverk, om byggnadsverket kräver bygglov eller är en annan byggnad än en sådan som avses i 9 kap. 4 a §, och

- a) byggnadsverkets användning får betydande inverkan på omgivningen eller om det råder stor efterfrågan på området för bebyggande, eller
 - b) byggnadsverket placeras i närheten av en verksamhet som omfattas av lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, och
4. en åtgärd som kräver bygglov vid nyetablering av en verksamhet som omfattas av lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.”

Den första punkten innebär att lagstiftaren främst avsett att detaljplaner ska tas fram för sammanhängande områden. Det blir väldigt tydligt om man tänker på kommunens småhusområden, för vilka detaljplaner har tagits fram under olika tidsepoker. Inom dessa detaljplaneområden har fastigheterna inom området oftast getts likartade bestämmelser när det gäller tomtstorlekar och byggrätter. Kommunen har genom att anta en detaljplan tagit ställning till vilken exploatering som är lämplig mot bakgrund av områdets unika förutsättningar.

När det gäller den andra punkten har lagstiftaren främst avsett alla de områden som redan har en detaljplan, men där förutsättningarna har ändrats så att det finns behov av en planändring i ett sammanhang, det vill säga ett helt område. Alternativt kan det med tiden skett en omvärdering av till exempel det kulturhistoriska värdet av ett tidigare planlagt och utbyggt område, varför detta behöver skyddas i högre grad för att kunna bevaras.

Planläggning av en enskild fastighet, enligt punkten 3 a, är tänkt att användas om förändringen får en betydande inverkan på omgivningen, t.ex. en förskola mitt i ett småhusområde eller en verksamhet med miljöpåverkan. I Nacka kan vi utgå från att det råder stor efterfrågan på mark i de allra flesta områden.

Rättsfall för Solsidan 17:12 – främja planläggning för sammanhängande områden

Av ovanstående drar planenheten slutsatsen att så kallade frimärksplaner, detaljplaner som syftar till att utöka byggrätten för en enskild småhusfastighet, inte varit lagstiftarens avsikt i första hand. Om det redan finns en detaljplan bör en planändring göras för ett sammanhängande område, så att fastigheter med liknande användning får liknande rättigheter.

Ovanstående har bekräftats i ett rättsfall som planenheten fått ta del av i samband med handläggningen av ett pågående planärendet med enkelt planförfarande, gällande fastigheten Solsidan 17:12 som är bebyggd med ett småhus. Se bilaga 2.

Under samrådet av förslag till detaljplan för Solsidan 17:12 har länsstyrelsen lämnat ett skriftligt yttrande över förslaget. Av yttrande framgår att länsstyrelsen inte har något i sak emot att byggrätten för fastigheten ändras från 1/9 till 1/7 av tomtarean, men att mot bakgrund av ett tidigare regeringsbeslut i annat ärende, borde kommunen ha övervägt planändring för hela området som befintlig stadsplan 123 omfattar.

Det regeringsbeslut från den 21 februari 2002 som länsstyrelsen hänvisar till handlade om ett liknande fall som innebar utökad byggrätt för en småhusfastighet. Regeringen ansåg att ”förtroendet och förståelsen för och tilltron till planering och detaljplaners betydelse undermineras genom att byggrätten i så fallande grad ändras för en fastighet inom ett större område med homogena planbestämmelser.” Enligt regeringen blir det också väldigt svårt att neka andra fastighetsägare i området som senare vill planändra för att få en utökad byggrätt. Med hänsyn till ovanstående upphävde regeringen planläggningsbeslutet.

Genomförandetid

Enligt plan- och bygglagen får en planändring inte göras under den så kallade genomförandetiden (PBL 4:39). Genomförandetiden utgör en obligatorisk bestämmelse i detaljplan och sätts till mellan 5 och 15 år. I Nacka räknas tiden oftast från det datum detaljplanen vinner laga kraft. Genomförandetiden är en garanti för fastighetsägarna i området att de rättigheter som detaljplanen medger inte kommer att förändras under den utsatta tiden. När genomförandetiden gått ut gäller detaljplanen fortfarande, till dess kommunen beslutat om en ändring eller upphävande.

En planändring under genomförandetiden kan endast drivas igenom om ingen berörd fastighetsägare är emot förändringen eller om fastighetsindelingsbestämmelser behöver införas. Undantaget är enligt PBL om det finns något av allmän vikt som inte kunde förutses när detaljplanen togs fram. Eftersom planarbete är en process där man ofta inte vet vilka synpunkter som kommer in under samrådet tar kommunen en risk när man gör planändring under genomförandetiden. Om någon fastighetsägare (nya kan komma in) visar sig negativ till ändringen måste planarbetet avbrytas. När ett detaljplanearbete måste avbrytas har kommunen förlorat både den tid och kostnad som lagts på planarbetet. Enligt PBL är det endast möjligt att ta betalt av den som får nytta av detaljplanen, det vill säga om detaljplanen vinner laga kraft.

Med hänvisning till PBL har planenheten hittills nekat planändring i de fall där genomförandetid har funnits. Planändring under genomförandetiden har endast föreslagits när det funnits ett allmänt intresse, kommunen begått något fel eller när de tekniska eller ekonomiska förutsättningar radikalt har ändrats i några av våra större stadsbyggnadsprojekt.

Behov av riktlinjer

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden föreslås anta riktlinjer för bedömning av planbesked, se bilaga 1. Planenheten ser ett behov av riktlinjer för bedömning av planbesked av följande skäl:

- Miljö och stadsbyggnadsnämnden blir tydligare med när planläggning är lämplig
- Långsiktigt hållbar planering prioriteras istället för att lösa akuta problem
- Planläggning som berör flera fastigheter prioriteras istället för frimärksplaner
- Information kan ges om kommunens kriterier och hur förfrågningar hanteras

Miljö och stadsbyggnadsnämnden blir tydligare med när planläggning är lämplig

Genom att miljö- och stadsbyggnad antar riktlinjer för planbesked blir det tydligt för alla parter vilka grunderna är för att få till stånd en planläggning. Det ger bättre förutsättningar för att ärenden av samma typ behandlas på likartat sätt. Med riktlinjer kan planenheten lämna besked i tidigt skede vid kontakter med fastighetsägare. De besked som planenheten kan lämna kommer också accepteras i högre grad om det finns antagna riktlinjer att hänvisa till. Planenheten har sedan 2010, när de första riktlinjerna togs av nämnden, sett att antalet skriftliga förfrågningar minskat, när det varit tydligt i förväg hur kommunen kommer att bedöma en frågeställning.

Långsiktigt hållbar planering prioriteras istället för att lösa akuta problem

Den allra största mängden detaljplaner som tas fram i kommunen syftar till en långsiktigt hållbara planering för att kunna utveckla kommunens olika områden. Önskemålen om planläggning och kommunens egna mål om antal nya bostäder och arbetsplatser leder dock ofta till en diskussion om prioriteringar av resurser. För mindre planärenden bör en prioritering ske av detaljplanering som syftar till att lösa problem på lång sikt och inte för att lösa akuta problem, till exempel som uppkommit på grund av att en familj blivit trångbodd. Det blir en ohållbar situation i längden om detaljplaner ska ändras efter enskilda fastighetsägares önskemål.

Om kommunen tagit ställning till vilken markanvändning som är lämplig i en detaljplan bör detta ställningstagande hävdas även efter genomförandetiden, om inte förutsättningarna ändrats för hela området. Eftersom planläggning är en lång och komplicerad process bör en långsiktigt hållbar planering, det vill säga detaljplaner som står sig i längden, prioriteras framför flera planändringar av samma fastighet eller område.

Planläggning som berör flera fastigheter prioriteras istället för frimärksplaner

Det är således bättre att samla ihop ett antal förfrågningar och planändra ett större område med för små byggrätter för småhusändamål i ett sammanhang än att planlägga en fastighet i taget. Genom att planändra enskilda fastigheter sker inte bara ett slöseri med resurser. Kommunen hamnar i en ond cirkel i de fall en granne senare kommer in med en liknande begäran om planläggning. En sådan ny begäran är då svår att neka.

Planenheten kartlägger löpande förfrågningar och beslutade planbesked. Vidare har planenheten en dialog med bygglovenheten och lantmäterienheten för att uppmärksamma äldre detaljplaner eller fastighetsplaner som blivit omoderna och är i behov av planändring. Genom det årliga anslag för att åtgärda omoderna detaljplaner som nämnden sedan några år beviljat kan planenheten löpande starta detaljplaner som syftar till att åtgärda problem, både sådana som uppmärksammats av enskilda fastighetsägare och genom internt arbete i kommunen. Planändring görs då företrädesvis för ett sammanhängande område som kan lösa flera problem samtidigt istället för frimärksplaner för enskilda fastighetsägare.

Information kan ges om kommunens kriterier och hur förfrågningar hanteras

Planenheten har en information på webben som beskriver hur ansökan om planbesked går till och hur bakomliggande riktlinjer för bedömningen ser ut. Informationen om riktlinjerna innebär att kommunens kriterier vid bedömningen blir känd för fastighetsägare och övriga enheter inom kommunen som kan få förfrågningar om när en planläggning kan bli aktuell. Denna information som sprids via nätet och kommunens stadsbyggnadsservice har inneburit att förfrågningar som leder fram till en ansökan om planbesked minskat.

Ekonomiska konsekvenser

För begäran om planbesked tas en avgift ut av sökanden enligt en taxa. Taxan halveras vid ett negativt besked. Planenheten lägger ofta mer utredningsresurser på bedömningar av planbesked än vad som motsvarar taxan. För planenheten är således kostnaden för arbetet med planbesked högre än intäkterna. Genom riktlinjer och en tidig dialog kan många planbesked avstyras, vilket innebär en ekonomisk vinst för alla parter.

När det gäller kostnaden för efterföljande planarbete, som innebär en betydligt högre kostnad än bedömningen av planbesked, bekostas planarbetet av sökanden, såvida inte kommunen har gjort något fel. Kostnaderna för planarbetet regleras genom att ett planavtal sluts mellan sökanden och kommunen. Om riktlinjerna följs och planläggning under pågående genomförandetid undviks minskar risken för ”förgävesplanering”, det vill säga att ett planarbete påbörjas som sedan måste avbrytas för det finns invändningar mot förslaget.

Planenheten

Angela Jonasson
Tillförordnad planchef

Bilaga 1	Riktlinjer för bedömning av planbesked
Bilaga 2	Länsstyrelsens yttrande över Solsidan 17:12
Bilaga 3	Riktlinjer för detalplaner med enkelt planförfarande, antagna 17 februari 2010, § 55