

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden

Riktlinjer för bedömning av planbesked

Förslag till beslut

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden noterar informationen till protokollet.

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.

En tidigare version av riktlinjerna antogs av nämnden 17 februari 2010, § 55, se bilaga 3. Riktlinjerna hette då ”Riktlinjer för detaljplaner med enkelt planförfarande”. Denna tjänsteskrivelse skiljer sig endast marginellt mot tjänsteskrivelsen till nämnden i januari 2010 och skälen bakom kvarstår. Sedan den 1 januari 2015 hanteras nya detaljplaner med standardförfarande, utökat förfarande och samordnat förfarande, i enlighet med ändringar i plan- och bygglagen. Därför behöver riktlinjerna justeras något då de tidigare begreppen normalt och enkelt förfarande utgått. Samtidigt fortsätter äldre bestämmelser, med normalt och enkelt planförfarande, att gälla för de detaljplaner där nämnden gett planuppdrag före 1 januari 2015.

Med stöd av riktlinjerna från nämnden kan planenhetens bedömningar ge en medveten prioritering av planärenden som syftar till långsiktigt hållbara detaljplaner. Riktlinjerna ska tillämpas vid lämplighetsbedömningen av planärenden som ännu inte påbörjats. Riktlinjerna gäller inte för beslut som nämnden redan har fattat om att ge planenheten i uppdrag att påbörja planarbete med enkelt planförfarande.

Planenheten ser ett behov av att miljö- och stadsbyggnadsnämnden fortsatt antar riktlinjer för lämplighetsbedömningen 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
- Kunderna i Nacka blir nöjdare

Ärendet

Syftet med riktlinjerna är att tydliggöra när miljö- och stadsbyggnadsnämnden anser att planläggning är lämplig. Syftet är också att kunna ge bättre information till fastighetsägare, politiker, tjänstemän och andra om reglerna i plan- och bygglagen och vilka kriterier kommunen använder sig av vid bedömningen, se bilaga 1 (Riktlinjer för bedömning av planbesked).

Denna tjänsteskrivelse skiljer sig endast marginellt mot tjänsteskrivelsen till nämnden i januari 2010. Riktlinjerna är desamma med skillnaden att det sedan ändringarna av plan- och bygglagen den 1 januari 2015 inte längre heter normalt respektive enkelt planförfarande utan standardförfarande, utökat förfarande och samordnat förfarande och att begreppet planbesked införts. Därför behöver riktlinjerna ändras något till följd av att begreppen enkelt och normalt planförfarande inte längre finns kvar och det nya ansökningsförfarandet med planbesked kommit till. Samtidigt fortsätter äldre bestämmelser med normalt och enkelt planförfarande att gälla för de planer där nämnden gett planuppdrag före 1 januari 2015.

Nedan finns de skäl som angavs vid införandet av riktlinjerna år 2010 men med uppdatering av lagrummen och justering av uttryck för att stämma överens med ändringarna i plan- och bygglagen.

Bakgrund till riktlinjerna - Plan- och bygglagen – lagstiftarens avsikt och kommunens tolkning

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.

Begäran om planbesked (PBL 5:2-5)

Den som vill utföra något som kan innebära att en detaljplan eller områdesbestämmelse behöver antas, upphävas eller förändras kan begära ett planbesked av kommunen.

Möjligheten att begära planbesked tillkom genom den nya plan- och bygglagen, som gäller sedan den 2 maj 2011. Begäran 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.

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 en gång 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.

När bör detaljplanearbete inte startas

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 planärende 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 fastighetsindelningsbestämmelser 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.

Typer av begäran

Bland de som har lämnat in en skriftlig begäran om planbesked eller planläggning har planenheten identifierat fyra huvudtyper av förfrågningar när det gäller mindre ändringar på enskilda fastigheter. Det gäller begäran om planläggning för:

- Småhusändamål, utökad/ändrad byggrätt för bostad/garage, avstyckning
- Kommersiell verksamhet, utökad/ändrad byggrätt eller användning
- Samhällsnyttig verksamhet, utökad/ändrad byggrätt eller användning
- Ändringar inom pågående stadsbyggnadsprojekt

Den första typen av begäran kommer ofta från en enskild fastighetsägare som lämnat in en förfrågan om en frimärksplan för den egna småhusfastigheten. Vanligast är att fastighetsägaren vill bygga ut sin bostad eller garage alternativt stycka av tomten. Utbyggnaden/ändringen ryms dock inte inom gällande detaljplan. Det förekommer att ärendet tidigare prövats av kommunen och att fastighetsägaren ser en planändring som en (sista) möjlighet att få igenom sitt önskemål. Fastighetsägaren kan ha fått avslag vid tidigare bygglovsprövning, i enstaka fall på grund av olovligt bygge (svartbygge). Alternativt kan fastighetsägaren ha fått ett negativt besked från lantmäterimyndigheten för att en avstyckning står i strid med detaljplan och/eller fastighetsplan.

När det gäller de två typerna av begäran som berör någon verksamhet kommer förfrågan ofta från någon mindre fastighetsägare, företag eller förening. När det gäller kommersiell verksamhet, kan det till exempel handla om en kiosk eller ett litet varv. När det gäller samhällsnyttig verksamhet kan det handla om en förskola eller liknande. Båda kan vara befintliga verksamheter som har en användning/omfattning som saknar stöd i detaljplan. Det är inte ovanligt att det är en fungerande verksamhet som fått tillfälligt bygglov som inte är möjligt att förlänga.

När det gäller den sista typen av begäran handlar det om kommunens pågående stadsbyggnadsprojekt. Kommunen har tagit fram detaljplaner för till exempel Finnboda, Sickla strand, Saltsjöqvarn och Tollare. I samband med att områdena projekteras och byggs ut, en process som kan ta många år, upptäcker exploatören eller kommunen att vissa saker inte fungerar som det var tänkt när området planerades. De tekniska eller ekonomiska förutsättningarna kan ha ändrats radikalt. Det är inte ovanligt att planändringar kan behöva göras, även under pågående genomförandetid.

Behov av riktlinjer

Planenheten ser ett behov av att miljö- och stadsbyggnadsnämnden antar riktlinjer för lämplighetsbedömningen 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
- Kunderna i Nacka blir nöjdare

Miljö och stadsbyggnadsnämnden blir tydligare med när planläggning är lämplig

Genom att miljö- och stadsbyggnad fortsatt antar riktlinjer för lämplighetsbedömningen 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 riktlinjerna togs av nämnden tydligt sett att antalet skriftliga förfrågningar där planläggning är uppenbart olämplig minskat.

Långsiktigt hållbar planering prioriteras istället för att lösa akuta problem

Önskemålen om planläggning och kommunens egna mål om antal nya bostäder och arbetsplatser leder ofta till en diskussion om prioriteringar av resurser. Bland de mindre ärendena som avses här bör även 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 finns ju alltid en möjlighet för familjen att flytta. Det kan tyckas inhumant, men plan- och bygglagen tar ingen hänsyn till personliga problem utan syftar till en lämplig användning av marken. 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.

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 bör löpande kartlägga förfrågningar som kommer in samt i dialog med bygglovenheten och lantmäterienheten uppmärksamma äldre detaljplaner som blivit omoderna och är i behov av planläggning. Om antalet frimärksplaner för enskilda fastighetsägare minskar kan dessa resurser istället läggas på planändring av omoderna detaljplaner som kommer flera fastighetsägare till gagn. Frågan om omoderna detaljplaner kan även uppmärksammas som en kommunal angelägenhet i kommunens översiktsplan.

Information kan ges om kommunens kriterier

Planenheten har ett informationsmaterial som beskriver hela hanteringen av detaljplaner. Informationsmaterialet bör både kunna lämnas ut skriftligen men framför allt kunna ses på kommunens hemsida. I informationen ska ingå riktlinjerna för lämplighetsbedömningen, plan- och bygglagens regler, hur planprocessen normalt ser ut och hur man går tillväga vid begäran om planbesked/planläggning.

Ekonomiska konsekvenser

För begäran om planbesked tas avgift enligt taxa. Taxan halveras vid ett negativt besked för sökanden. Vid positiva planbesked där planläggning sedan startas skrivs planavtal med sökanden som sedan vid planens laga kraft betalar för kommunens nedlagda arbete. Skulle detaljplanen inte vinna laga kraft kan planenheten inte debitera sökanden kostnaderna vilket innebär en ekonomisk risk.

Planenheten

Angela Jonasson
Tillförordnad planchef

Bilaga 1	Riktlinjer för bedömning av planbesked (justerad version efter lagändring)
Bilaga 2	Länsstyrelsens yttrande över Solsidan 17:12
Bilaga 3	Riktlinjer för detaljplaner med enkelt planförfarande, antagna 17 februari 2010, § 55 (nuvarande riktlinjer med tillhörande tjänsteskrivelse)