

2017-09-20

TJÄNSTESKRIVELSE
KFKS 2017/638

Kommunstyrelsen

Översiktsplaneutredning, delbetänkande om detaljplanekravet

Yttrande till regeringen

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen antar förslaget yttrande till regeringen i bilaga 1 till enheten för strategisk stadsutvecklings tjänsteskrivelse, daterad den 20 september 2017.

Sammanfattning

Översiktsplaneutredningens delbetänkande, SOU 2017:64, omfattar detaljplanekravet, delvis förslag till begränsningar i kravet och hur angränsande lagstiftning kan utformas. Utredningen menar att större förändringar i bebyggelsestrukturen även i fortsättningen bör prövas genom en detaljplan. Mindre förändringar bör dock kunna prövas genom ett bygglov eller ett förhandsbesked. Utredningen nämner bland annat ändrad användning utan betydande omgivningspåverkan och komplettering i tidigare obebyggda luckor i en kvartersstruktur. Utredningen föreslår att detaljplan kompletteras med begreppen tätbebyggelse och samlad bebyggelse i viss angränsande lagstiftning samt att länsstyrelsen ska peka ut dessa områden.

Förslagen i utredningen är mycket begränsade och har ingen direkt påverkan för Nacka kommun. Förslaget till yttrande lyfter fram utredningens minimala påverkan för Nacka kommun och andra tillväxtkommuner samt framhåller de åtgärder som kan utredas vidare i syfte att underlätta för bostadsbyggandet.

Ärendet

Nacka kommun har fått översiktsplaneutredningens delbetänkande, detaljplanekravet, på remiss. Yttrande ska vara inlämnat till näringsdepartementet senast den 31 oktober 2017.

Översiktsplaneutredningens uppdrag omfattar fyra frågor. Utredningen ska;

1. se över hur översiktsplaneringen kan utvecklas i syfte att underlätta efterföljande planering;
2. föreslå begränsningar i kravet på att kommunerna i vissa fall måste göra en detaljplan och föreslå hur angränsande lagstiftning kan utformas i anslutning till dessa begränsningar;
3. se över behovet av att kommunen ska kunna bestämma upplåtelseformer, till exempel genom en bestämmelse i en detaljplan;



4. se över behovet av att införa en privat initiativrätt så att en enskild exploatör kan genomföra vissa formella beredningsåtgärder i arbetet med att ta fram en detaljplan. Detta delbetänkande handlar om punkten 2, detaljplanekravet.

Utredningens förslag

Detaljplanekravet avser i dag bland annat;

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, och
3. vissa byggnadsverk, om byggnadsverkets användning får betydande inverkan på omgivningen eller om det råder stor efterfrågan på området för bebyggande.

Det finns en undantagsregel som anger att punkten 3 inte gäller om byggnadsverket kan prövas genom ett bygglov eller ett förhandsbesked.

Utredningen föreslår att undantagsregeln ska gälla för alla tre punkterna och att bisatserna ”om det behövs ...” (punkt 1) respektive. ”om regleringen...” (punkt 2) tas bort.

Utredningen menar att större förändringar i bebyggelsestrukturen även i fortsättningen bör prövas genom en detaljplan. Mindre förändringar bör dock kunna prövas genom ett bygglov eller ett förhandsbesked och nämner bland annat följande situationer:

- Ändrad användning för en befintlig byggnad som inte har någon omgivningspåverkan av betydelse, till exempel att ta i anspråk en byggnad som tidigare använts för kontorsändamål för bostäder eller vice versa.
- Nybyggnad av en eller flera nya byggnader som i allt väsentligt ansluter till den befintliga bebyggelsestrukturen i området när det gäller bland annat läge, omfattning och användning och som inte heller medför någon omgivningspåverkan av betydelse. Det kan bl.a. handla om att komplettera med nya byggnader i tidigare obebyggda luckor i en kvartersstruktur. Det gäller även situationen när ett eller flera nya bostadshus möjliggörs i en befintlig villabebyggelse genom att en eller flera större fastigheter delas.

Förslag kopplat till miljökonsekvensbeskrivningsdirektivet (MKB-direktivet):

I ett fall föreslår utredningen en skärpning av detaljplanekravet, nämligen att detaljplan ska krävas för alla bygglovspliktiga åtgärder som kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Anledningen är kravet på behovsbedömning utifrån kriterierna i MKB-direktivet. I detaljplaner görs alltid behovsbedömning, vilket inte är fallet i vid bygglovsprövning. Åtgärder som kan prövas enligt lagen om byggande av järnväg skulle dock vara undantagna från detaljplanekravet.

Förslag på grund av ändringar i angränsande lagstiftning:

I annan lagstiftning (till exempel ordningslagen) är vissa krav kopplade till förekomsten av detaljplan. Utredningen föreslår att detta kompletteras med begreppen tätbebyggelse och samlad bebyggelse.

Samlad bebyggelse:

Bebyggelsegruppen omfattar minst 20 hus där avståndet mellan husen inte överstiger vissa mått, eller berör ett sådant område och som enligt fastighetskartan utgör en ospecificerad,



låg, hög eller sluten bebyggelse, ett industriområde, ett torg, en begravningsplats, ett anläggningsområde, en idrottsplan eller en start- eller landningsbana.

Tätbebyggelse:

Definieras på motsvarande sätt, men där ska bebyggelsegruppen omfatta minst 50 hus.

Länsstyrelsen föreslås peka ut vilka områden som utgör tät- respektive samlad bebyggelse.

Utredningens slutsatser med anledning av uppdraget:

- Större planavvikelser är ett olämpligt alternativ till att öka möjligheten att kunna bygga utan detaljplan i flera fall.
- Kommunens uppfattning bör även i fortsättningen väga tungt när det gäller bedömningen av om en detaljplan behövs.
- Det finns inte något behov av att statliga myndigheter ska kunna begränsa möjligheten att pröva vissa åtgärder, som normalt ska prövas genom detaljplaneläggning, genom ett bygglov eller förhandsbesked.
- Talerätten för miljöorganisationer behöver inte utvidgas till att även omfatta beslut om bygglov och förhandsbesked.

Förslagets konsekvenser för Nacka kommun

Förslagen i utredningen har ingen direkt påverkan för Nacka kommun. Kommunens stadsbyggnadsprojekt i exempelvis Nacka stad eller i kommunens lokala centra, är utan tvekan av den omfattning som även fortsättningsvis kommer att kräva detaljplan. Vissa åtgärder som idag är föremål för s.k. frimärksplaner skulle kunna prövas genom bygglov, men detta har framförallt betydelse i områden som idag saknar detaljplan. Dessa områden är få i Nacka och redan idag finns en betydande möjlighet att pröva sådana åtgärder genom bygglov med stöd av översiktsplanen, eftersom denna är flexibel och inte definierar områden för exempelvis flerbostadshus, småhus, kontor eller handel.

De flesta områden som berörs av mindre åtgärder har redan en detaljplan. Om åtgärden strider mot planen måste den ändras eller upphävas. I detta innebär utredningsförslaget ingen ändring. Möjligtvis skulle det föreslagna begreppet tätbebyggelse, innebära att det i vissa fall är enklare att tänka sig mindre insprängda områden utan detaljplan. Formellt är det dock i det närmaste samma procedur att upphäva en detaljplan, som att ändra den. Man bör också vara medveten om upphävande av detaljplaner, kan innebära återinträtt strandskydd samt att all reglering vad gäller byggrätt, lovplikt och annat försvinner.

Införandet av begreppet tätbebyggelse kan innebära att det blir naturligare med en blandning av detaljpanelösa och detaljpanelagda områden, eftersom många frågor som i annan lagstiftning tidigare bara knutits till detaljplan nu även knyts till förekomsten av tätbebyggelse. Förslaget att länsstyrelsen ska peka ut vilka områden som utgör samlad bebyggelse och tätbebyggelse innebär emellertid att kommunen fräntas en tolkning som påverkar bygglovspliktens omfattning. Enligt förslaget påverkas även kommunens ansvar för drän- och dagvatten, eftersom detta i miljöbalken även knyts till tätbebyggelse och inte

bara till detaljplan. Denna del i förslaget är ett klart avsteg från det kommunala planmonopolet.

Förslag till yttrande

I förslaget till yttrande understryks utredningsförslagets minimala påverkan för Nacka kommun och andra tillväxtkommuner. Nedanstående frågor tas särskilt upp:

- Utredningen borde ha undersökt möjligheter till större lättnader i detaljplanekravet. Det är inte självklart att större lättnader är lämpligt, men utredningen reflekterar inte över detta.
- Möjligheten till större avvikelser från detaljplan avfärdas synnerligen lättvindigt. För Nacka kommun skulle möjligheten att göra större avvikelser från detaljplaner vars genomförandetid gått ut, innebära betydligt större förändring än de förslag utredningen presenterar. Frågan om större avvikelser bör utredas mer.
- Utredningen redovisar inget förslag till förändrad handläggning för att upphäva detaljplaner. Det är idag i det närmaste samma formella process för att upphäva en plan, som för att ändra den. Det finns vissa förenklingar för upphävande av planer vars genomförandetid gått ut, men en betydligt enklare process skulle ha klart positiva effekter.
- Det kan finnas fördelar med att införa begreppet tätbebyggelse om vi i framtiden kommer ha fler områden utan detaljplan, men avgränsningen måste beslutas av kommunfullmäktige. Begreppet samlad bebyggelse förefaller idag knappast nödvändigt, efter de senaste årens utvidgning av bygglovbefriade åtgärder.

Ekonomiska konsekvenser

Eftersom utredningens förslag har så marginell betydelse för Nacka kommun, så är även de ekonomiska konsekvenserna små. Det bör däremot påpekas att ett mer långtgående förslag skulle kunna ge positiva ekonomiska konsekvenser, i form av mindre kostnader för planarbete.

Konsekvenser för barn

Utredningsförslaget har inga särskilda konsekvenser för barn.

Bilagor

- | | |
|----------|---------------------------------------------------------------------------|
| Bilaga 1 | Förslag till yttrande |
| Bilaga 2 | Detaljplanekravet, delbetänkande av översiktsplaneutredningen SOU 2017:64 |

Andreas Totschnig
Enhetschef
Enheten för strategisk stadsutveckling

Sven Andersson
Översiktsplanerare
Enheten för strategisk stadsutveckling