



Göteborgs Stad

Stadsbyggnadskontoret

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2017-09-22
BN 2017-10-24
Diarienummer 0502/17

Strategiska avdelningen

Anna Olsson
Telefon 031-368 15 87
E-post: anna.olsson@sbk.goteborg.se

Remissvar - Delbetänkande av översiktsplaneutredningen - Detaljplanekravet

Förslag till beslut

Byggnadsnämnden föreslås besluta:

- att översända detta tjänsteutlåtande som svar till Näringsdepartementet.
- att ärendet behandlas med omedelbar justering.

Sammanfattning

Översiktsplaneutredningen har till uppdrag att utreda och lämna förslag på hur översiktsplaneringen kan utvecklas för att underlätta efterföljande planering. Utredningen har i detta första delbetänkandet behandlat frågan om detaljplanekravet.

Stadsbyggnadskontoret är positiv till delar av de förslag som lämnas i delbetänkandet men i sin helhet anser kontoret att förslagen inte innebär någon egentlig utökad möjlighet att begränsa kravet på detaljplan och därmed inte medför någon effektivisering av plan- och byggprocessen. Kontoret är positivt till förslaget som innebär att bestämmelserna om lovplikt och lovbefrielse även ska gälla i tätbebyggelse utanför detaljplan. Kontoret anser att det finns risk att flera av förslagen kommer att medföra ökad arbetsbelastning för hanteringen av bygglov och förhandsbesked vilket inte är önskvärt.

Stadsledningskontoret har skickat ärendet till Byggnadsnämnden för direkt svar till Näringsdepartementet. Synpunkter i ärendet har inhämtats från fastighetskontoret och arbetats in i tjänsteutlåtandet. Ärendet behandlas med omedelbar justering.

Stadsbyggnadskontoret

Agneta Hammer
Stadsbyggnadsdirektör

Katja Ketola
Chef strategiska avdelningen

Bilagor

01. Utredningens sammanfattning

Ärendet

Göteborgs stad har fått ett delbetänkande kring detaljplanekravet inom översiktsplaneutredningen (SOU 2015:99) för remiss från Näringsdepartementet, Stadsledningskontoret har översänt ärendet till byggnadsnämnden för direkt svar till Näringsdepartementet. Fastighetskontorets synpunkter på betänkandet har inhämtats och inarbetats i detta tjänsteutlåtande. Trafikkontoret och Park- och naturförvaltningen har också fått ärendet för möjlighet att lämna synpunkter. De har avstått från att lämna synpunkter.

Näringsdepartementet önskar svar på remissen senast 31 oktober 2017.

Bakgrund

Översiktsplaneutredningens uppdrag omfattar följande fyra frågor:

1. att se över hur översiktsplaneringen kan utvecklas i syfte att underlätta efterföljande planering
2. att 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. att se över behovet av att kommunen ska kunna bestämma upplåtelseformer, till exempel genom en bestämmelse i en detaljplan
4. att 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, det vill säga detaljplanekravet. Enligt kommittédirektiven ska utredningen föreslå hur kommunen kan ges större möjligheter att besluta om en tillkommande eller befintlig bebyggelse behöver regleras med en detaljplan.

Enligt regeringen ska inriktningen vara att lagstiftarens krav på detaljplan ska begränsas men att kommunen även i fortsättningen ska kunna ställa krav på att det ska finnas detaljplan i den omfattning som gäller i dag. Enligt direktiven ska utgångspunkten samtidigt vara att de ändringar i kravet på detaljplan som syftade till att genomföra Sevesodirektivet ska gälla även i fortsättningen.

Delbetänkandets förslag

Delbetänkandet utgår från att detaljplan bör vara huvudregeln och att större förändringar även i fortsättningen bör prövas genom en detaljplan.

Delbetänkandets huvudsakliga förslag till förändring är ett förtydligande och utvidgande av detaljplanekravet i PBL kap 4:2 som innebär att detaljplan för ”ny sammanhållen bebyggelse” respektive ”bebyggelse som ska förändras eller bevaras” inte ska gälla om åtgärden kan prövas genom ett bygglov eller förhandsbesked. Exempel på situationer när detta skulle kunna tillämpas är enligt utredarna förändringar eller kompletteringar inom ramen för en befintlig bebyggelsestruktur, bland annat följande situationer:

- Ändrad användning för en befintlig byggnad som inte har någon omgivningspåverkan av betydelse,
- Nybyggnad av en eller flera 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.

Betänkandet föreslår att hanteringen då nämnda åtgärder är planstridiga, ska vara att upphäva gällande plan och därefter bevilja åtgärden bygglov.

I betänkandet föreslås även en egentlig utvidgning av detaljplanekravet till att omfatta även åtgärder som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Anledningen till detta är att det finns brister i hur MKB-direktivet har genomförts i PBL. Förslaget innebär att ett byggnadsverks inverkan på omgivningen ska bedömas i förhållande till hela byggnadsverket och inte bara till dess användning. Detta innebär att ett visst utrymme uppstår att prova åtgärder som antas medföra betydande miljöpåverkan i bygglov till exempel då miljöbedömning ändå sker enligt annan lagstiftning (till exempel miljöbalken). En följd av denna ändring är också ett förtydligande att kommunens bedömning i fråga om betydande miljöpåverkan ska framgå i beslut om lov eller förhandsbesked utanför detaljplanelagt område.

Delbetänkandet föreslår vidare att begreppen samlad bebyggelse och tätbebyggelse används för att ange kraven på bygglov i områden som inte omfattas av detaljplan. Begreppet sammanhållen bebyggelse är därmed bara kopplat till detaljplanekravet. Förslaget innebär att bestämmelser om undantag från bygglovsplikt inom detaljplanelagt område även gäller inom tätbebyggelse och i vissa fall även inom samlad bebyggelse. Sammanfattningsvis innebär detta en utökning av bygglovbefrielse. En ny lag om betydelsen av termerna tätbebyggelse och samlad bebyggelse föreslås för att definiera vad dessa betyder.

Några ytterligare slutsatser i delbetänkandet är att större planavvikelser är ett olämpligt alternativ till att öka möjligheten att kunna bygga utan detaljplan. Vidare konstaterar utredarna att det saknas förutsättningar att redan nu föreslå en begränsning av kravet på detaljplan som är kopplad till en utvecklad översiktsplan enligt den första frågan i översiktsplaneutredningen.

Stadsbyggnadskontorets synpunkter

Betänkandet är omfattande och belyser på ett intressant sätt detaljplanekravet utifrån många olika perspektiv. Saknas gör dock analys av nuvarande tillämpning av detaljplanekravet samt hänvisning till rättsfall. Stadsbyggnadskontoret är positivt till delar av de förslag som lämnas i delbetänkandet men i sin helhet anser kontoret att delbetänkandet inte redovisar någon större möjlighet att begränsa kravet på detaljplan och därmed inte innebär en effektivisering av plan- och byggprocessen. Fastighetskontoret ser inte heller att delbetänkandets förslag medför några betydande lättnader som förbättrar förutsättningarna för ett ökat bostadsbyggande.

Stadsbyggnadskontoret konstaterar, liksom utredarna själva, att det är en brist att direktivets första fråga om att se över hur översiktsplaneringen kan utvecklas i syfte att underlätta efterföljande planering, inte har kunnat tas i beaktande i detta delbetänkande. En egentlig värdering av förslag att begränsa detaljplanekravet utifrån intentionen med en smidigare plan- och byggprocess behöver därför avvakta kommande betänkande inom ramen för utredningen för en utvecklad översiktsplanering.

Stadsbyggnadskontoret är positivt till ändringen av lagtexten som medför att möjligheten till undantag från detaljplanekrav även gäller sammanhållen bebyggelse och bebyggelse som ska ändras eller bevaras. Detta förtydligar att kommunen har möjlighet att själva avgöra om en åtgärd ska prövas via bygglov/förhandsbesked istället för genom detaljplan. Kontoret ser dock en risk för otydlighet hur detta i realiteten kan tillämpas. De exempel på situationer som anges i delbetänkandet är inte tillräckligt genomtänkta för att ge en vägledning för kommunen. Kontoret konstaterar till exempel att vad gäller exemplet med lucktomter i kvartersstruktur sammanfaller detta i Göteborg ofta med andra motiv till planläggning till exempel att det berörs av statliga intressen i

form av riksintresse. Det är alltså tveksamt om förslaget kommer att innebära någon egentlig lättnad med avseende på detaljplanekravet. Det är också oklart hur tillämpligt det skulle vara att hänvisa till att åtgärder i all väsentlighet ansluter till befintlig bebyggelsestruktur i andra typer av bebyggelsemiljöer

Kontoret är negativt till förslaget att hantera åtgärder som strider mot en gällande detaljplan genom att upphäva detaljplanen och därefter bevilja bygglov. Detta skulle till exempel i innerstadsområden kunna leda till en stor mängd insprängda, icke planlagda fastigheter där alltså inga planbestämmelser gäller. Följden av detta är en oförutsägbarhet kring framtida bebyggelseförändringar som går stick i stäv med tydlighetskravet i PBL. Stadsbyggnadskontoret ser inte heller att detta förslag till hantering skulle medföra någon effektivisering av plan och byggprocessen. Det skulle innebära ett utökat bedömningsansvar vid bygglovsprövningen med stor risk att påverka handläggningstider.

Stadsbyggnadskontoret har inga egentliga invändningar kring att PBL förtydligas med avseende på kopplingen till MKB-direktivet. Kontoret är dock negativt till förslaget att kommunens bedömning i fråga om betydande miljöpåverkan ska framgå i beslut om lov eller förhandsbesked utanför detaljplanlagt område. Denna utökning av redovisningskrav riskerar att medföra en ökad arbetsbörda i bygglovhanteringen vilket bör undvikas.

Stadsbyggnadskontoret är vidare positivt till förslaget som innebär att lovplikt och lovebefrielse utökas till att även omfatta tätbebyggelse utanför detaljplanlagt område.

Sammanfattningsvis konstaterar kontoret att samtliga förslag i delbetänkandet syftar till att flytta hanteringen av vissa frågor från planläggning till bygglovsprövning. En följd av detta är att bygglovsprocessen kommer att behöva hantera betydligt fler och mer komplexa ärenden. Sammantaget är det därför tveksamt om förslagen skulle innebära en effektivare hantering och smidigare plan- och byggprocess för byggnadsnämnderna. Stadsbyggnadskontoret arbetar kontinuerligt med att utveckla rutiner för att handlägga enklare detaljplaner som exempelvis omfattar den typ av åtgärder som delbetänkandet syftar till att begränsa detaljplanekravet för. Stadsbyggnadskontoret hade gärna sett att utredningen även tittat på andra möjligheter till en effektivare plan- och byggprocess genom till exempel en utvidgad möjlighet att med enkelt förfarande ändra detaljplaner eller upphäva enskilda planbestämmelser.

Ekonomiska perspektivet

Genom att skjuta fler frågor till bygglovskedet kan bygglovtaxan behöva ses över.

Barnperspektivet (FN:s barnkonvention)

Bedömningen är att det inte finns några särskilda aspekter på frågan utifrån detta perspektiv.

Jämställdhetsperspektivet

Bedömningen är att det inte finns några särskilda aspekter på frågan utifrån detta perspektiv.

Mångfaldsperspektivet

Bedömningen är att det inte finns några särskilda aspekter på frågan utifrån detta perspektiv.

Miljöperspektivet

Bedömningen är att det inte finns några särskilda aspekter på frågan utifrån detta perspektiv.

Omvärldsperspektivet

Bedömningen är att det inte finns några särskilda aspekter på frågan utifrån detta perspektiv.