

Handläggare stadsbyggnadskontoret

Johan Filipsson

Arne Fredlund

Handläggare exploateringskontoret

Anders Hallberg

Handläggare trafikkontoret

Erik Hammarström

Dnr SBK2013-16812
Dnr E2013-512-01741
Dnr T2013-512-05954

Till

KF/KS kansli

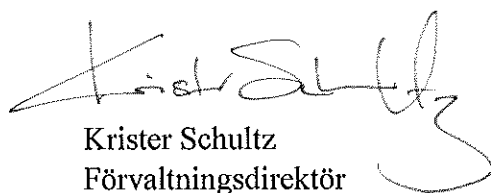
Stadshuset

105 35 Stockholm

Remiss av promemorian En enklare detaljplaneprocess

KS 001-1524-2013. Gemensamt kontorsyttrande

Exploateringskontoret, trafikkontoret och stadsbyggnadskontoret besvarar kommunstyrelsens remiss av "Remiss av promemorian En enklare detaljplaneprocess" enligt följande.



Krister Schultz
Förvaltningsdirektör
Exploateringskontoret



Susanne Lindh
Stadsbyggnadsdirektör
Stadsbyggnadskontoret



Lars Jolérus
Tf förvaltningsdirektör
Trafikkontoret

Bakgrund

Regeringen beslutade i november 2011 att en särskild utredare skulle se över reglerna om genomförande av detaljplan i syfte att åstadkomma en tydlig, effektiv och transparent plangenomförandelagstiftning (dir 2011:104). Uppdraget utvidgades i november 2012 till att även omfatta hur plan- och byggprocessen kan förenklas och förkortas genom att utredaren bland annat skulle se över förutsättningarna för att utvidga möjligheterna att tillämpa plan- och bygglagens bestämmelser om enkelt planförfarande (tilläggsdirektiv 2012:114).

Plangenomförandeutredningen överlämnade i januari 2013 delbetänkandet "Ett effektivare plangenomförande (SOU 2012:91)" som i maj 2013 följdes av slutbetänkandet "En effektivare plan- och bygglovsprocess (SOU 2013:34)". I slutbetänkandet redovisade utredningen bland annat ett huvudförslag och ett alternativt förslag till en reformerad detaljplaneprocess.

Betänkandena har remissbehandlats. Den nu aktuella promemorian innehåller ett lagförslag som ansluter till det alternativa förslag som redovisades i slutbetänkandet. Det fåtal remissinstanser som har uttalat sig om alternativförslaget har överlag varit positiva.

Ärendet och dess beredning

Alternativförslaget kan något förenklat beskrivas som att det enkla planförfarandet i dagens lagstiftning skulle bli huvudregeln, medan dagens normala planförfarande skulle reserveras för de planärenden som är av större betydelse. Utredningen föreslår att det nya, enkla förfarandet bör benämnas standardförfarande, medan den utvidgade processen bör benämnas utökat förfarande.

Plangenomförandeutredningen har funnit skäl att studera hur ett sådant förslag kan utformas lagtekniskt och därmed återkommit med en ny begäran om yttrande.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2015.

Inom staden har kommunstyrelsen den 10 oktober 2013 remitterat förslaget till bland annat exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, trafik- och renhållningsnämnden för yttrande senast den 11 november 2013.

Nämndbehandling medges inte inom angiven remisstid. Exploateringskontoret, stadsbyggnadskontoret och trafikkontoret lämnar därför som remissvar detta gemensamma kontorsyttrande vilket även kommer att anmälas till respektive nämnd.

I det följande lyfts några särskilda möjligheter och eventuella risker med förslaget samt några förslag till andra formuleringar och förtydliganden.

Kontorens gemensamma synpunkter

Kontoren är i grunden positiva till förändringar som kan effektivisera plan- och byggprocessen men är tveksamma om förslaget kommer att ge några effekter i praktiken.

Val av planförfarande

Vid val av planförfarande utgår stadsbyggnadskontoret idag från de kriterier som finns angivna i plan- och bygglagen, 5 kap. 7 §. I den föreslagna lydelsen, 5 kap.7 §, anges kriterier för de detaljplaner som ska behandlas enligt det så kallade utökade förfarandet. Det utökade förfarandet ska tillämpas i de fall då planförslaget är av stor betydelse, om det är av betydande intresse för allmänheten, om ett genomförande av planen kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller om planen står i strid med översiktsplanen eller länsstyrelsens granskningsyttrande. Med uttrycket av stor betydelse avses sådana planer som omfattar större områden, planer som reglerar många motsidiga intressen, särskilt känsliga miljöer eller som är av principiellt intresse.

I Stockholm, liksom i många andra större städer i Sverige, upprättas detaljplaner oftast i redan tätbebyggda områden och många gånger är planeringssituationen komplex. Kontoren konstaterar därför att standardförfarandet endast i undantagsfall kommer att kunna tillämpas på stadens mark. I de fall planförslag berör grönområden är det vanligt att dessa redan används av allmänheten för rekreation.

Sedan år 2008 har andelen detaljplaner, i Stockholms stad, som hanteras med normalt planförfarande legat mellan 60 och 70 procent. Kontoren ifrågasätter därför utredningens uppfattning om att mindre än en fjärdedel av detaljplanerna skulle behöva behandlas enligt det utökade planförfarandet.

Effektiviseringen av detaljplaneprocessen bygger enligt förslaget främst på att standardförfarande (det enkla planförfarande i dagens lagstiftning) ska kunna tillämpas mer frekvent än idag.

Mot bakgrund av hur planeringssituationen ser ut i många större städer har kontoren svårt att se att den föreslagna lagförändringen kommer att få någon större generell betydelse vid valet av planförfarande och för effektiviseringen av detaljplaneprocessen.

Planförslagets förhållande till översiktsplanen

En av förutsättningarna för att kunna tillämpa enkelt planförfarande enligt gällande lagstiftning är att planförslaget är förenligt med översiktsplanen. I den föreslagna lydelsen, 5 kap. 7 §, anges istället att ett utökat förfarande ska tillämpas för en detaljplan som inte är förenlig med översiktsplanen. Vägledning för vad som menas med planer som inte är förenliga med översiktsplanen kan, enligt författningskommentarerna, hämtas från äldre förarbeten till paragrafen. Kontoren har dock inte lyckats hitta någon vägledning enligt hänvisningen ovan.

Kontoren ifrågasätter lämpligheten i den föreslagna lydelsen: ”inte är förenlig”. Enligt kontorens uppfattning är det tveksamt om det går att föra i bevis att en plan inte är förenlig med översiktsplanen. Framtagandet av en översiktsplan är många gånger en lång process, som ibland tar flera år. Översiktsplanen bör därför inte vara allt för detaljerad och specifik utan hållas på en mer generell nivå. Det försvårar samtidigt möjligheterna att bevisa att en enskild plan inte är förenlig med översiktsplanen. Mot bakgrund av detta föreslår kontoren en skarpare skrivning:

Särskilda bestämmelser om planförfarande finns i 11,11 a, 13, 15 och 17 §§ för en detaljplan som

1. Avviker från gällande översiktsplan...

Skrivningen kan motiveras med Mark- och miljööverdomstolens dom avseende detaljplan för Slussen:

Mark- och miljööverdomstolen finner således, i likhet med mark- och miljödomstolen, att planen inte avviker från den vid tiden för utställningen gällande översiktsplanen.

Krav på underlag

Gällande rätt innebär att kraven på planhandlingarna är mera omfattande vid normalt planförfarande. Bland annat ska kommunen redovisa planförslaget, skälen för förslaget och det planeringsunderlag som har betydelse. Vid enkelt planförfarande är det tillräckligt att samråd sker kring planförslaget, vilket innebär att skälen för förslaget och något planeringsunderlag inte

behöver redovisas. Promemorian anser att den nuvarande ordningen för enkelt planförfarande i princip bör införas som standard i det nya förslaget, vilket innebär att skälen för planförslaget och det planeringsunderlag som har betydelse kommer att redovisas mera sällan än i dag.

Kontoren anser att minskade krav på att redovisa planeringsunderlaget kommer att komplicera granskningsprocessen, då det blir svårare för remissinstanserna att ta till sig planförslaget. Vidare utgår förslaget från att skälen och planeringsunderlaget ofta kommer att redovisas ändå och att:

”Ändringen bedöms därmed endast förenkla arbetet för kommunen i begränsad omfattning.”

Kontoren ifrågasätter därför behovet av denna förändring. Kontoren menar istället att planeringsunderlagets omfattning framför allt beror på ärendets karaktär och komplexitet, inte avhängigt vilket planförfarande som tillämpas.

Byte av planförfarande

I 5 kap. 15 § föreslås att det ska gå att växla mellan standardförfarande och utökat förfarande utan att ta om planförfarandet från början. I förslaget anges att: ”om kommunen efter samråd bedömer att planförslaget är sådant som ska handläggas i enlighet med det utökade förfarandet, ska kommunen kungöra förslaget och ge tillfälle till samråd, om förslaget inte tidigare har kungjorts, eller förslaget har ändrats väsentligt.” Kontoren ställer sig frågande till de föreslagna förändringarna.

Den föreslagna förändringen kan leda till dubbla samråd vilket kontoren anser strider mot intentionerna i förslaget om en enklare detaljplaneprocess. Det kan inte vara plangenomförandeutredningens avsikt.

Samråd och dialog

Kontoren vill poängtera att Stockholms stad har höga ambitioner när det gäller dialog under planprocessen.

Gällande möjligheten att ändra planförfarande under planprocessens gång. ”Om det efter samrådet visar sig att en granskning inte behövs, bör det enligt utredningen räcka med att berörda intressenter ges tillfälle att under minst två veckors tid ta del av granskningsutlåtandet och det slutliga planförslaget.”

Kontoren anser att ”bör” i stycket ovan bör ändras till ett ”ska”. Det är enligt kontorens uppfattning rimligt att berörda intressenter får möjlighet att se förändringarna innan planen antas. Kontoren bedömer även att två veckor är för kort tid för att berörda intressenter ska hinna yttra sig.

Myndigheter är oftast stora organisationer där effektiviteten och rättssäkerheten ofta hänger på tydliga rutiner. Om förslaget får önskad effekt, det vill säga en markant ökning av andelen detaljplaner som hanteras enligt standardförfarandet, ställer förslaget, enligt kontorens uppfattning, stora krav på remissinstanserna och deras förmåga att i tid hinna svara på planremisser. Kontorens erfarenheter säger att länsstyrelsen ofta behöver lång svarstid. En förutsättning för att detaljplaneprocessen ska kunna effektiviseras är att remissinstanserna har kapacitet att hinna granska planerna under samråd och eventuell granskningstid.

Utgångspunkten att samråds-kretsen är lika oavsett planförfarande anser kontoren vara positivt. I praktiken görs emellertid bedömningen av samråds-kretsen i samband med upprättandet av fastighetsförteckningen, något som är oberoende av vilket planförfarande som tillämpas.

Antagande

I promemorian anges att den nu föreslagna ändringen leder till att antalet planer som kan antas av byggnadsnämnden kommer att öka. Kontoren konstaterar dock att ingen skillnad i lagtexten föreslås. Kontoren förespråkar en utökad delegationsrätt som ett sätt att korta den kommunala interna hanteringen av planärenden. Den utökade delegationsrätten bör också omfatta exploateringsnämnden.

Planförslag som samordnas med andra lagar

Det finns många beröringspunkter mellan den fysiska planeringen för järnvägar enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg och/eller vägar enligt väglagen (1971:984) och den kommunala fysiska planeringen enligt plan- och bygglagen. Det är eftersträvansvärt att beakta de möjligheter till förenklingar och samordningsvinster som möjliggörs genom de senaste lagändringarna, inte minst för att undvika dubbelarbete. Kontoren noterar att utredningen inte föreslår någon ändring av 5 kap.7 § tredje stycket avseende reglerna kring åtgärder som även prövats

eller ska prövas genom väg- eller järnvägsplan. Här efterfrågar kontoren ett förtydligande.

Enligt förslaget kan standardförfarande tillämpas för en detaljplan som enbart gäller en åtgärd som har prövats eller ska prövas genom upprättande och fastställande av en väg- eller järnvägsplan. Men i samband med större infrastrukturprojekt uppstår i regel frågor att hantera i detaljplan som inte hanteras i väg- eller järnvägsplan, exempelvis byggrätt för komplementbyggnader som behöver ersättas. Även nödvändiga följdåtgärder, som föranleds av väg- eller järnvägsplan, bör således möjliggöra att standardförfarande tillämpas.

Sammantagen bedömning av förslaget

Kontoren är i grunden positiva till förändringar som kan effektivisera plan- och byggprocessen men bedömer sammantaget att förslaget endast kommer få marginell effekt på handläggningstider vid planläggande i Stockholm. Tiden från idé till antagande påverkas primärt inte av valet av planförfarande.

Syftet med en effektivare plan- och bygglovsprocess är att skapa bättre förutsättningar för bostadsbyggandet. Trots detta går det att läsa: "Ett genomförande av förslagen kommer inte att innebära väsentligt fler bostäder i sig." Kontoren ställer sig därför slutligen frågande till förändringarnas möjlighet att uppnå målet om fler bostäder.