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

Plangenomförandeutredningen överlämnade i januari 2013 delbetänkandet "Ett effektivare plangenomförande (SOU 2012:91)" som i maj 2013 följes 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.


Ärendet och dess beredning
Alternativförslaget kan något förenklat beskrivas som att det enkla planförfaranedet i dagens lagstiftning skulle bli huvudregeln, medan dagens normala planförfaraned skulle reserveras för de planärenden som är av större betydelse. Utredningen föreslår att det nya, enkla förfaranet bör benämnas standardförfaraned, medan den utvidgade processen bör benämnas utökat förfaraned.

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

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2015.


Remiss av promemorian En onkla detajplaneprocess
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 byggsprocessen 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 granskningsyttan. 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. Kontolen konstaterar därför att standardförfarandet endast i undantagsfall kommer att kunna tillämpa på stadens mark. I de fall planförslag berör grönområden är det vanligt att dessa redan används av allmänheten för rekreation.

Sedan är 2008 har andelen detaljplaner, i Stockholms stad, som hanteras med normalt planförfarande legat mellan 60 och 70 procent. Kontolen ifrågasätter därför utredningens uppfattning om att mindre än en fjärradet 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**

Kontoren ifrågasätter lämpligheten i den föreslagna lydelsen: ”inte är förenlig”. Enligt kontorens uppfattning är det tevetsamt 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 planeringsunderlaget som har betydelse kommer att redovisas mera sällan än i dag.

Kontoren anser att minskade krav på att redovisa planeringsunderlaget kommer att komplicerar 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 plangenomförande-utredningens 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 betörda 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 samrådskretsen är lika oavsett planförfarande anser kontoren vara positivt. I praktiken görs emellertid bedömningen av samrådskretsen i samband med upprättandet av fastighetsförteckningen, något som är oberoende av vilket planförfarande som tillämpas.

Antagande

Planförslag som samordnas med andra lagar

Enligt förslaget kan standardförfarande tillämpas för en detaljplan som endast 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 haneras 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.