

Normerande styrdokument

Beslutsfattare:
Plan- och byggnadsnämnden

Dokumentansvarig:
Områdeschef
Stadsbyggnadsförvaltningen

Datum:
2019-10-24

Diarienummer:
PBN 2019-002738

Riktlinje för lokaliseringsprövning

Policy

Riktlinje

Rutin

Vägledning

Innehåll

Inledning	3
Översiktsplanens karaktärsbeskrivningar	3
Landsbygd	3
Stadens omland	3
Landskapskaraktärerna	4
Prioriterad tätort	4
Servicenod	4
Lokalisering av ny bostadsbebyggelse	5
Landsbygd	5
Stadens omland	5
Gemensamma nämnare och skillnader	6
Prioriterad tätort	6
Servicenod	7
Riksintressen	7
Kulturmiljö	7
Naturmiljö	7
Totalförsvaret	7
Transportinfrastruktur	7
Jord- och skogsbruk	8
Typfall där villkor kan komma att ställas	8

Inledning

Översiktsplanen beskriver kommunens samlade strategi för hur mark, vatten och bebyggelse ska användas, utvecklas och bevaras, både på lång sikt och i nutid. Översiktsplanen ska vara vägledande i handläggning av lokaliseringsprövningar.

Syftet med riktlinjen är att tydliggöra hur lokaliseringsprövning utanför detaljplanelagt område ska bedömas.

Översiktsplanens karaktärsbeskrivningar

Nedan återges de olika landskapskaraktärerna som utgör kommunens landsbygd. De delområden som beskrivs utgörs av Landsbygd, Servicenoder och Stadens omland inkluderat respektive delområde (Uppsalaslätten, Mälarlandskapet, Småbrutet landskap och Skogslandskapet).

Landsbygd

Landsbygden utgör merparten av kommunens yta och består till största delen av produktionsmark för skog- och jordbruksnäringarna. Dessa marker rymmer också stora biologiska värden, i många fall beroende av aktivt lantbruk. Förutsättningarna för bosättning och försörjning på landsbygden har stärkts och att bo och leva i landsbygdsmiljö är möjligt även för den som arbetar på annan plats. Landsbygden ska tillsammans med de prioriterade tätorterna och staden erbjuda ett varierat utbud av boende- och verksamhetsmiljöer. Det innebär bland annat att förutsättningarna för boende och företagande fortsätter stärkas på landsbygden. Fortsatta utvecklingsmöjligheter för landsbygdsnärings ska värnas och vid utveckling av landsbygden ska särskild hänsyn tas till platsers värden och områdets naturgivna förutsättningar. Värden på en plats kan vara att platsen är belagd med exempelvis strandskydd, riksintresse för kulturmiljö eller fornminne.

Stadens omland

I Stadens omland bor närmare hälften av kommunens landsbygdsbefolkning. Området utgörs av stora landskaps- och produktionsvärden kopplat till landsbygdsnärings. Närheten till staden innebär att bebyggelsetrycket är särskilt starkt. Här återfinns de fyra karaktäristiska landskapstyperna; uppsalaslätt, mälarlandskap, småbrutet landskap och skogslandskap.

Den gemensamma nämnaren för de olika landskapskaraktärerna i Stadens omland är att dessa har stora upplevelsevärden samt betydelse för friluftsliv och närrekreation. Samtliga områden har även höga jordbruks- eller produktionsvärden, detta inkluderat området Landsbygd.

Syftet med att avgränsa ett omland runt staden är att säkra utvecklingsmöjligheterna för landsbygdsnäringsarna, att inte bygga bort möjligheterna att i framtiden expandera staden på ett ekonomiskt och miljömässigt effektivt sätt samt att värna vissa rekreations- och landskapsvärden. Till landskapsvärdena hör en tydlig gräns mellan staden och det omgivande landskapet där de olika landskapskaraktärerna i stadens omland ska vidmakthållas. Inriktningen för stadens omland är gemensam för de fyra

delområdena, vilket innebär att ny bostadsbebyggelse endast bör tillkomma i begränsad omfattning under planperioden.

Landskapskaraktärerna

- Uppsalaslätten är ett storskaligt slättlandskap norr och öster om Uppsala stad som karaktäriseras av vidsträckta vyer åt flera väderstreck, moränholmar och stora obrutna arealer högproduktiv åkermark. Uppsalaslätten har stor betydelse för jordbruksproduktion, upplevelsevärden och för att behålla Uppsalas karaktär av ”staden på slätten”, där gränsen mellan staden och landsbygden är tydlig, inklusive viktiga siktlinjer.
- Mälardalslandskapet ligger sydväst om staden och är en mycket gammal kulturbygd. Området utgörs av ett flackt, småbrutet och mycket öppet odlingslandskap. Landskapet är varierat med stort inslag av betesmarker och lövträd. Bebyggelsen utgörs av enstaka gårdar och mindre byar i gårdslägen från järnåldern. Landskapet har, utöver stor betydelse för jordbruket och kulturmiljövärden, stora upplevelsevärden och betydelse för friluftsliv.
- Det småbrutna landskapet utgörs av ett böljande odlingslandskap i väster om staden och består av flacka odlingsmarker uppbrutna av höjder med skog eller betesmarker. Landskapet har utöver stora produktionsvärden för lantbruket även stora upplevelsevärden och betydelse för friluftslivet. Bebyggelsen är främst koncentrerad till de större dalstråken längs det allmänna vägnätet och de äldre bybildningarna.
- Skogslandskapet ligger öster om staden och är en storskog gränsande till Uppsalaslätten. Det finns små odlingar insprängda i skogsområdet, men större delen av marken används för skogsbruk. I norr finns höga naturvärden. Utöver höga produktionsvärden för lantbruket har området även stora naturvärden och upplevelsevärden med betydelse för friluftsliv och närrecreation.

Prioriterad tätort

De prioriterade tätorterna utgörs av kommunens större tätorter som ligger bra geografiskt i det regionala kollektivtrafiksystemet, med god turtäthet. De prioriterade tätorterna är också stödjepunkter för basservice för de egna invånarna och för omgivande landsbygder och ibland andra orter. Tillsammans med landsbygden och staden erbjuder tätorterna ett varierat utbud av boende- och verksamhetsmiljöer.

Servicenod

Servicenoder är platser med viss samhällsservice och andra funktioner, som har betydelse för en omliggande landsbygd som generellt sett saknar god tillgänglighet till en prioriterad tätort eller staden. Dessa har förutsättningar för funktioner som exempelvis förskola, skola, idrottsplats och liknande.

Lokalisering av ny bostadsbebyggelse

Översiktsplanen anger ett antal preciseringar och avvägningar för varje delområde. Dessa beskriver hur ny bostadsbebyggelse kan tillkomma i respektive område.

I de generella preciseringarna för kommunens landsbygd anges att ny bebyggelse ska anpassas till landskap och kulturmiljöer genom val av plats, skala, form, färgsättning och material. Ny bebyggelse ska placeras och grupperas så att den ansluter till rådande bebyggelsemönster, med inslag av naturliga gröna stråk mellan bebyggelsegrupper. För ny bebyggelse utanför kommunalt VA-område krävs det att förutsättningar för VA-försörjningen är säkerställd i förväg. Vidare ska utvidgning av prioriterad tätort prövas med planläggning, om det inte är uppenbart onödigt, exempelvis med hänsyn till rådande bebyggelsetryck. Dessa preciseringar är således gemensamma för hela kommunen.

I Uppsala kommun gäller bygglovsbefrielse för vissa åtgärder utanför planlagt område enligt 9 kap. 6 § PBL. Bygglovsbefrielsen gäller områden med maximalt 7 bebyggda tomter som angränsar till varandra eller skiljs åt endast av en väg eller mindre grönområde. För bebyggelsegrupper med 8 eller fler tomter gäller bestämmelserna för sammanhållen bebyggelse i PBL 9 kapitlet 7 §.

Landsbygd

I delområdet Landsbygd anges det i översiktsplanen att ny bostadsbebyggelse bör tillkomma i form av enstaka friliggande småhus i lägen som är naturliga för framtida bebyggelsegrupper, alternativt i form av enstaka tillskott till befintliga bebyggelsegrupper. Det är också angeläget att nybyggnation förbättrar eller tillför nya funktioner till bygden eller kommunen, tydligt stöttar lokal service, bidrar till stärkt bygdegemenskap och bäddar för lågt bilberoende, där bebyggelseutvecklingen i viss mån förväntas koncentreras till kollektivtrafikstråken.

Ny bostadsbebyggelse som innebär att planläggning krävs bör i normalfallet inte medges. Planläggning kan dock användas för expansion av prioriterad tätort eller för att lösa särskilda problem inom befintliga bebyggelsegrupper. Bygglovsprövning i den nära omgivningen till prioriterad tätort ska ta hänsyn till möjligheten att senare kunna expandera tätorten.

Stadens omland

Inom Stadens omland uttrycker översiktsplanen på olika sätt hur bostadsbebyggelse får tillkomma i respektive delområde. I huvudsak görs beskrivningarna utifrån huruvida en nybyggnation kan utgöra en komplettering eller en enstaka mindre utvidgning av den befintliga bebyggelsen på platsen. Exempel på en komplettering kan vara en så kallad lucktomt som ligger mellan befintliga bostadstomter eller en delning av en något större bostadstomt.

Skilnad görs även i om den befintliga bebyggelsen ska utgöra en bebyggelsegrupp eller en befintlig sammanhållen bebyggelse. I översiktsplanen specificeras att en sammanhållen bebyggelse utgör minst åtta bebyggda tomter som gränsar till varandra eller skiljs åt av en väg eller mindre friyta.

I följande lista redovisas skillnaderna för respektive delområde:

- I Uppsalaslätten får bostadsbebyggelse tillkomma genom kompletteringar som inte utökar befintliga bebyggelsegrupper.
- I Mälardalslandet får ny bostadsbebyggelse tillkomma på samma sätt som i Uppsalaslätten med den skillnaden att den bebyggelsegrupp som ska kompletteras med ytterligare bostäder ska utgöra en befintlig sammanhållen bebyggelse.
- Inom småbrutet landskap kan ny bostadsbebyggelse tillkomma både som kompletteringar eller enstaka mindre utvidgningar av befintlig sammanhållen bebyggelse.
- I Skogslandet ska nya tillskott av bebyggelse i första hand tillåtas där det finns förutsättningar att skapa nya bebyggelsegrupper, men ny bostadsbebyggelse kan också tillkomma som kompletteringar eller utvidgningar av befintliga bebyggelsegrupper.

Gemensamma nämnare och skillnader

Gemensamt för Mälardalslandet och Småbrutet landskap är att ny bostadsbebyggelse får tillkomma som komplement till landsbygdsnäring om det behövs för att utveckla eller fortsatt driva näringen. I Uppsalaslätten ligger istället fokus på kompletterande boenden med koppling till jordbruksverksamhet, där verksamheten ska vara av sådan omfattning att den motiverar ytterligare bostadshus för jordbrukets fortsatta drift.

Bostadsbebyggelse tillhörande jordbruksverksamheter ska lokaliseras i direkt anslutning till brukningscentrum och ha en direkt koppling till driften av jordbruket. Åtgärder som försvårar brukande av jordbruksmark och annan jordbruksverksamhet tillåts inte. Dessa preciseringar ger en tydlig koppling till de jordbruks- och produktionsvärden som är karaktäristiska för området och är viktiga värdebärare för kommunen.

Slättlandet på Uppsalaslätten ska bevaras öppet och berg- och moränhöjderna bör inte få ytterligare bostadsbebyggelse. Mötet mellan staden och slätten ska vara tydlig och viktiga siktlinjer inte ska brytas. I Skogslandet tillåts inte ny bebyggelse i brynen mot slättlandet, i synnerhet mot just Uppsalaslätten.

Likt den generella inriktningen för landsbygden är det särskilt viktigt att ny bebyggelse inom Uppsalaslätten, Mälardalslandet och Småbrutet landskap anpassas i skala och utformning för att inte påtagligt framträda i landskapet.

Specifikt preciseras att tillskott i Mälardalslandet och Småbrutet landskap inte ska tillåtas ges en utbredning som påverkar områdets karaktär negativt. I Mälardalslandets preciseringar anges särskilt att det i de tätbebyggda delarna av Mälarkusten som Vreta, Ytternäs och Bodarna inte kan tillkomma några nya bostadstomter, på grund av avloppsförhållandena och gällande miljö kvalitetsnormer för vatten.

Prioriterad tätort

Större expansion av de prioriterade tätorterna ska i första hand ske genom planläggning i direkt anslutning till tätorten. Inom tätortsgränsen i övrigt bör ny bebyggelse planläggas om det inte är uppenbart onödigt.

Servicenod

Markområden lämpliga för bebyggelse i anslutning till befintlig service bör i första hand reserveras för ytterligare servicefunktioner inom de utpekade servicenoderna. Likt delområdet Landsbygd bör ny bostadsbebyggelse där plankravet inträder i normalfallet inte medges. Detta kan dock övervägas om det kan möjliggöra ett större bebyggelsetillskott i anslutning till servicenod.

Riksintressen

Riksintressen är mark- eller vattenområden som anses viktiga ur en nationell synvinkel och som därför långsiktigt ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada det värde som konstituerat riksintresset. Dessa skyddas enligt hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. Miljöbalken (MB).

Riksintressen kan bland annat utgöras av orörda naturtillgångar, kulturhistoriska miljöer, energiförsörjning och kommunikationer. I Uppsala kommun är de främsta riksintressena som ska beaktas; kulturmiljövården, naturmiljövården, totalförsvaret och transportinfrastruktur. I de delar av kommunen som utgörs av riksintressen för naturmiljö och kulturmiljö är det i de flesta fall särskilt viktigt att bevara de specifika landsbygdskaraktärerna.

Kulturmiljö

I Uppsala kommun finns 18 områden av riksintresse för kulturmiljövården, dessa utgörs bland annat större delarna av kommunens öppna slätt- och dalgångslandskap. Riksintresseområdena speglar Upplands tusenåriga utveckling från det att landet steg ur havet fram till idag och är därför viktiga ur ett historiskt perspektiv.

Naturmiljö

Det generella förhållningssättet för områden av riksintresse för naturvård (inklusive Natura 2000-områdena) är att dessa är viktiga i strävan att uppnå miljömål rörande biologisk mångfald. Områdena utgör i många fall en resurs för kommunen genom att erbjuda attraktiva områden för rekreation eller andra ekosystemtjänster. Områden som är av riksintresse för naturvården ska enligt miljöbalken skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada naturmiljön.

Totalförsvaret

Totalförsvarets riksintressen intar en särställning genom att de alltid har högsta prioritet vid sammanvägning med andra riksintressen. Inom försvarsmaktens influensområden kan ny bebyggelse påverka eller påverkas av verksamhet vid respektive område. Olämpligt lokaliserad störningskänslig bebyggelse kan på sikt innebära begränsningar av verksamheten på flygplatsen. Även enstaka åtgärder kan därför utgöra påtaglig skada, som kan antas få prejudicerande verkan.

Transportinfrastruktur

Riksintresse för transportinfrastruktur behandlar mark- och vattenområden som är särskilt lämpade för industriell produktion, energidistribution, kommunikationer, vattenförsörjning eller avfallshantering. Dessa ska enligt 2 kap. 8 § MB så långt som

möjligt ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar.

Jord- och skogsbruk

Jord- och skogsbruk är inte ett riksintresse, men är enligt miljöbalken 3 kap 4 § av nationell betydelse. Brukningsvärd åkermark får därför enligt miljöbalken endast bebyggas för att tillgodose väsentliga samhällsintressen om detta behov inte kan tillgodoses genom att annan mark tas i anspråk. Skogsmark ska enligt samma paragraf så långt möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra ett rationellt skogsbruk.

Ny bebyggelse kan ha mer eller mindre negativ inverkan beroende på vilken typ av mark som tas i anspråk. Ny bebyggelse som lokaliseras på åkermark gör marken obrukbar.

Bebyggelsens lokalisering har historiskt präglats av markens topografi. Äldre bebyggelse ligger ofta på eller i kanten av den obrukbara marken, det vill säga på mark som är olämplig för jord- eller skogsbruk på grund av låg produktionsförmåga.

Typfall där villkor kan komma att ställas

På vissa platser där positivt förhandsbesked medges kan behov av villkor finnas. Villkoren kan handla om exempelvis placering och gestaltning av byggnader. Detta görs enbart där villkoren är nödvändiga för att den nya bebyggelsen ska kunna uppfylla kraven i 2 kap. och 8 kap. PBL i den kommande bygglovsprövningen. Orsaken till att villkor kan komma att ställas kan exempelvis vara att en remissinstans i sitt remissyttrande ställt krav som är avgörande för att den nya bebyggelsen ska bedömas vara lämplig på platsen.

Nedan anges ett antal exempel på när villkor kan komma att ställas:

- I ett bebyggelseområde där hela den befintliga bebyggelsen är likartat utformad och har ett värde för den specifika bebyggelsemiljön kan villkor komma att ställas på att nytillkommande bebyggelse ska harmoniera med den befintliga bebyggelsen och dess struktur.
- När platsen för den aktuella lokaliseringen är särskilt kuperad eller har höga naturvärden kan villkor komma att ställas på placering av byggnader inom tomten. Exempelvis kan detta gälla en specifik del av tomten eller att byggnader ska placeras så att dessa anpassas efter den enskilda tomtens topografi och förutsättningar för att undvika omfattande uppfyllnader eller sprängningar (så att kraven i 8 kap. 9 § pt. 1 plan- och bygglagen (PBL) kan uppfyllas vid bygglovsprövning).
- När ledningsägare angett ett visst säkerhetsavstånd till ledning.
- När länsstyrelsen eller Upplandsmuseet lämnat specifika synpunkter/krav på utformning i områden med riksintresse för kulturmiljö, landskapsbildskydd eller annan kulturhistorisk intressant bebyggelse.
- När länsstyrelsen anger ett specifikt avstånd till fornlämning, att arkeologisk utredning krävs eller att tillstånd enligt KML behövs.
- När ett visst avstånd till allmän eller enskild väg behöver hållas på grund av gällande säkerhetsföreskrifter eller trafikbuller.

- Om försvarsmakten ställer krav på byggnaders storlek för att åtgärd inte ska riskera att inverka på influensområdet.