

2025-01-13

TJÄNSTESKRIVELSE

Dnr: MSN-2024-00220

Riktlinjer för bedömning av planbesked

Förslag till beslut

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden antar riktlinjerna.

Sammanfattning av ärendet

Gällande riktlinjer för bedömning av planbesked är från 2015. Behov finns av att uppdatera riktlinjerna och planenheten har nu tagit fram förslag till justerade riktlinjer. De uppdaterade riktlinjerna för bedömning av planbesked överensstämmer i huvudsak med riktlinjerna från 2015 avseende vad som anses lämpligt och inte lämpligt att planlägga, med undantag för bedömningen av småhusfastigheter samt tillägg i den allmänna lämplighetsbedömningen.

Enligt uppdaterade riktlinjer är kommunen fortsatt positiv till planläggning som överensstämmer med inriktningen enligt tidigare kommunala beslut om utveckling av territoriet i översiktsplan, detaljplaneprogram, områdesplan eller annat underlag, samt vid behov av välfärdsfastigheter eller utveckling av samhällsnyttiga verksamheter. Vidare är kommunen positiv till att åtgärda planstridigheter och felaktigheter som uppkommit men inte orsakats av nuvarande eller tidigare fastighetsägare. En förutsättning för att kommunen ska ställa sig positiv till planläggning är att marken är lämplig för ändamålet enligt de kriterier som finns uppställda i plan- och bygglagen samt att skalan och nivån av exploatering anses lämplig.

Planenheten bedömer att skrivningarna i riktlinjerna från 2015 är svårtolkade och att en otydlighet råder kring kriterierna för bedömning av planbesked för småhusfastigheter. Planenheten bedömer vidare att planläggning av enstaka småhusfastigheter inte är lämpligt med hänsyn till regler i plan- och bygglagen, samt att det inte är förenligt med en långsiktigt hållbar planering. Skrivningarna i de nya riktlinjerna har därmed justerats något för att tydliggöra att planläggning av enstaka småhusfastigheter inte är lämpligt, för det fall det inte handlar om en enstaka planstridighet. Med stöd av de justerade riktlinjerna kan kommunen få en medveten prioritering av planärenden som berör större sammanhängande områden i stället för planläggning av enstaka småhusfastigheter och därmed skapa långsiktigt hållbara detaljplaner. Genom en kontinuerlig kartläggning av småhusfastigheter som nekats förtätning kan områden identifieras för en eventuell framtida planläggning och utveckling i ett sammanhang. Vidare arbetar miljö- och

stadsbyggnadsnämnden löpande med att åtgärda omoderna detaljplaner vilket ger fastighetsägare inom småhusområden bättre förutsättningar att kunna utnyttja befintliga byggrätter. Kommunen kan med de justerade riktlinjerna även ge tydligare information om kommunens kriterier vid bedömning, ökad förutsägbarhet för fastighetsägare och andra intressenter samt bättre förutsättningar för att liknande ärenden kan behandlas på ett enhetligt sätt.

Planenheten föreslog miljö- och stadsbyggnadsnämnden att anta nya riktlinjerna den 4 december 2024 (MSN 2024–00220, §240). Miljö- och stadsbyggnadsnämnden återremitterade ärendet med önskemål om kompletteringar avseende konsekvenser i vissa avseenden. Riktlinjerna har kompletterats under avsnittet om planstridigheter och tjänsteskrivelsen besvarar frågorna som ställts i återremissen. Riktlinjerna föreslås antas.

Ärendet

Bakgrund och återremiss

Den som vill utföra något som kan innebära att en detaljplan eller områdesbestämmelse behöver antas, upphävas eller förändras kan begära ett planbesked av kommunen. Möjligheten att begära planbesked tillkom genom den nya plan- och bygglagen som infördes den 2 maj 2011.

Kommunen beslutade om riktlinjer för bedömning av planbesked för första gången 2010 genom beslut i miljö- och stadsbyggnadsnämnden 2010. Riktlinjerna hette då ”Riktlinjer för detaljplaner med enkelt planförfarande”. Ändringar gjordes i plan- och bygglagen som trädde i kraft den 1 januari 2015, då detaljplaner började hanteras med standardförfarande, utökat förfarande och samordnat förfarande. Därmed behövde riktlinjerna justeras något, då de tidigare begreppen normalt och enkelt förfarande utgick. Riktlinjerna reviderades vid beslut 16 september 2015, § 177 och hette då ”Riktlinjer för bedömning av planbesked”. I samband med beslutet för revideringen beslutade nämnden om att det ska finnas möjlighet att ge positivt planbesked för enstaka fastighet om genomförandetiden gått ut, förslaget är lämpligt, överensstämmer med översiktsplanen samt att det bedöms som olämpligt, onödigt eller osannolikt att ett större område blir föremål för planläggning inom överskådlig tid. I övrigt så skiljde sig riktlinjerna och kriterierna för bedömning endast marginellt.

Planenheten föreslog miljö- och stadsbyggnadsnämnden att anta nya riktlinjer för planbesked den 19 oktober 2022 (MSN 2022–00132). Miljö- och stadsbyggnadsnämnden valde dock att endast notera informationen. Sedan dess har det dröjt två år med förslag på antagande av nya riktlinjer i miljö- och stadsbyggnadsnämnden. Bakgrunden har varit ett behov av att se över reglementet för miljö- och stadsbyggnadsnämnden och kommunstyrelsen, för att avgöra vilken nämnd som ska hantera planbesked.

Planbesked i kommunstyrelsen och miljö- och stadsbyggnadsnämnden

Sedan oktober 2022 har reglementet för miljö- och stadsbyggnadsnämnden samt kommunstyrelsen ändrats avseende planbesked vid två tillfällen. Den 14 november 2022, § 290, beslutade kommunfullmäktige att anta revidering av reglementet för miljö- och stadsbyggnadsnämnden samt kommunstyrelsen. Det reviderade reglementet gav miljö- och stadsbyggnadsnämnden rätten att besluta om planbesked för enskild fastighet eller tomtindelning samt kommunstyrelsen rätten att besluta om planbesked som inte endast rör fastighet eller tomtindelning. Syftet med revideringen var att flytta över ansvaret för större planbesked till kommunstyrelsen eftersom kommunstyrelsen bedömdes kunna göra en mer samlad bedömning av planbesked utifrån bland annat långsiktig bebyggelseutveckling, trafiksituation och exploateringsekonomi.

Efter denna uppdelning trädde i kraft visade det sig att även planbesked som berör ett större område inom främst kvartersmark, utan större påverkan på allmän plats kan vara lämpliga att beslutas av miljö- och stadsbyggnadsnämnden. Den 13 november 2023, § 330, beslutade kommunfullmäktige därför att anta en revidering av reglementet för miljö- och stadsbyggnadsnämnden samt kommunstyrelsen. Revideringen gav miljö- och stadsbyggnadsnämnden rätten att besluta om planbesked som inte är av stor vikt eller har principiell betydelse samt kommunstyrelsen rätten att besluta om planbesked som är av stor vikt eller har principiell betydelse. I dagsläget beslutas därför olika typer av planbesked i olika nämnder.

Riktlinjerna för planbesked är framtagna främst för att det finns ett behov av riktlinjer för planbesked som hanteras av miljö- och stadsbyggnadsnämnden. Principerna och bedömningskriterierna är dock även användbara i ärenden som hanteras av kommunstyrelsen.

Återremiss i miljö- och stadsbyggnadsnämnden

Planenheten föreslog på nytt att anta nya riktlinjer för planbesked den 4 december 2024 (MSN 2024-00220). Miljö- och stadsbyggnadsnämnden återremitterade ärendet för att komplettera med dels en beskrivning av konsekvenserna för enskilda fastighetsägare, dels överväganden kring nya regler kring ändring av detaljplan kan ha någon betydelse för bedömning av planbesked. Riktlinjerna bör också förtydligas vad gäller planstridigheter och rena felaktigheter i detaljplan.

Konsekvenser för enskilda fastighetsägare

Att inte tillåta undantag, dvs planlägga enskild småhusfastighet, där fastighetsägaren önskar möjlighet att ändra detaljplan och frångå planbestämmelser för att kunna ges en större byggrätt, stycka av eller på annat sätt förtäta eller använda marken på annat sätt än den markanvändning som tillåts i gällande detaljplan, innebär att fastighetsägaren inte får möjlighet att få sina önskemål uppfylla inom aktuell fastighet. Det innebär en begränsning och hänsynstagande utifrån de bestämmelser och eventuella skydd som prövats i en tidigare planprocess och slagits fast i gällande detaljplan. För andra fastighetsägare inom samma planområde med liknande bestämmelser och skydd kan det innebära en positiv konsekvens eller rättvisaspekt att den täthet, bevarande av kulturmiljö- och landskapsbild, som slogs fast vid detaljplanens tillkomst inte förändras för enstaka fastighet.

Det kan innebära en särskilt negativ konsekvens för grannar i det fall en enskild fastighet bedöms som unik och får planläggas enskilt, mot bakgrund av 2015 års undantag i riktlinjerna ”att det bedöms som olämpligt, onödigt eller osannolikt att ett större område blir föremål för planläggning inom överskådlig tid” används. För grannar eller andra fastigheter som inte bedöms unika på motsvarande sätt, kan det vara svårt att förstå skillnaderna om deras fastighet inte bedöms unik på motsvarande sätt. Det blir ofta väldigt svårt att motivera vad som gör en fastighet unik och innebär att ett undantag ska kunna användas, till exempel om motiven handlar om fastighetens storlek eller platsens förutsättningar. Många detaljplaner i Nacka har utformats mot bakgrund av kuperad terräng, natur- och kulturvärden och har olika och individuellt anpassade bestämmelser, skydd, fastighetsstorlekar och byggrätter.

Planenhetens erfarenhet av frimärksplaner för enskilda småhusfastigheter som syftar till en förtätning handlar inte alltid om att lösa bostadsanvändningen för aktuell fastighetsägare, utan det kan även handla om att åstadkomma en värdeökning som exempelvis en avstyckning innebär, där en fastighet kan säljas till ett högt värde. Detta gynnar i så fall ny invånare och bör hellre lösas för sammanhängande områden där fler bostäder kan skapas.

Överväganden kring förslag till nya regler kring ändring av detaljplan

Nacka kommun har under hösten 2024 fått Boverkets rapport “Uppdrag om översyn av regelverket för ändring av detaljplan och av olagliga planbestämmelser” på remiss. Rapporten behandlar framför allt översynen av regelverket för ändring av detaljplan och innehåller förslag på hur en ny reglering av ändring av detaljplaner kan utformas. Remissförfarandet pågår fortfarande och den slutliga utformningen av den nya regleringen är därmed ännu inte presenterad. Planenhetens bedömning är att om regelförändringarna beslutas kommer de kunna träda i kraft tidigast år 2026–2027.

Planenheten bedömer att Boverkets nuvarande förslag skulle kunna medföra en enklare hantering av ändringsplaner som innebär mindre justeringar eller tillägg. Enligt dagens regelverk har planenheten väldigt små möjligheter att använda verktyget ”ändring av detaljplan” på grund av den administrativa hanteringen av analoga kartor inte anses rättssäker. Ett exempel på ett mindre tillägg är att genom en ändring kunna lägga till centrumverksamhet i bottenvåningen på ett flerbostadshus, då det inte längre krävs att en helt ny detaljplan tas fram. Enligt Boverkets förslag ska en äldre analog plankarta då först omvandlas genom ett förfarande för att en ändring sedan ska kunna läggas till.

Planenhetens preliminära bedömning är att den nya regleringen av ändring av detaljplaner kan underlätta planprocessen för vissa detaljplaner där mindre tillägg till planen är aktuellt. Eventuellt skulle arbetet med att åtgärda omoderna planer underlättas, då den nya regleringen förtydligar den praktiska hanteringen av att ta fram ändringsplaner. Detta avser exempelvis då ändring av detaljplan omfattas av kraven på att följa de nya föreskrifterna kring digitala detaljplaner. Ändringen ska med nuvarande lagstiftning utföras på en analog karta i de fall då äldre stadsplaner och byggnadsplaner gäller. Med den nya lagstiftningen kan ändringen hanteras helt digitalt.

Planstridigheter och rena felaktigheter i detaljplan

Felaktigheter i detaljplaner kan uppstå på flera sätt, inklusive skrivfel, tekniska missöden, felaktiga mätningar och förändrade fastighetsgränser som inte har uppdaterats korrekt. Vidare kan tolkningen av äldre planer utifrån papperskartor medföra ytterligare komplikationer.

En anledning till att planstridigheter uppstått är de förändringar i lagstiftning och praxis som skett över tid. Innan Äldre Plan- och Bygglagen, ÄPBL, trädde i kraft år 1987 fanns större möjlighet att tillåta planstridiga åtgärder. Dessa dispenser kunde vara omfattande med upp till 50% avvikelse från planen. Nuvarande lagstiftning är betydligt striktare, och i vissa fall går det inte att fortsatt godkänna de större avvikelser som godtogs när byggnadsverket fick bygglov. Sådana planstridigheter som försvårar nyttjandet av befintlig byggrätt kan behandlas enskilt i undantagsfall men bör i huvudsak prioriteras för sammanhängande områden.

Riktlinjerna har kompletterats under avsnittet om planstridigheter, med information om att planstridigheter kan ha uppkommit till följd av att det enligt tidigare rättspraxis var möjligt att ge dispens och större avvikelser vid bygglov. Eftersom en planstridighet eller ett fel kan utgöra grund för planläggning, innebär det att en planläggning för att åtgärda detta i undantagsfall kan behöva genomföras för en enstaka planstridighet.

Planenhetens erfarenheter av gällande riktlinjer

Planenheten har sett över gällande riktlinjer från 2015 och försökt identifiera brister och förbättringsområden. Planenheten bedömer att skrivningarna i gällande riktlinjer från 2015 på ett tydligt sätt beskriver kommunens kriterier för bedömning av många typer av planbesked. När det gäller bedömningar av utveckling av ett markområde har kriterierna fungerat väl eftersom de uppfattats som logiska när hänvisning sker till tidigare kommunala beslut samt markens lämplighet. Det gäller framför allt i dialog med fastighetsägare och exploatörer som har erfarenhet av planläggning och utveckling av mark. Vid förslag på större förändringar finns också ofta ställningstagande i översiktsplan eller program som ger en vägledning för bedömningen.

Planenheten bedömer dock att skrivningarna i gällande riktlinjer, främst gällande småhusfastigheter, är svåra att tolka för både planenheten och fastighetsägare. Det råder en otydlighet kring kriterierna för bedömning av planbesked för småhusfastigheter, då riktlinjerna öppnar upp för många undantag och osäkra beroenden. Det har resulterat i omfattande dialoger med fastighetsägare för att kommunicera och tolka riktlinjerna, något som tar både tid och resurser från planenheten.

Planläggning av enstaka småhusfastigheter

Kommunen har tidigare beslutat om ett antal positiva planbesked för åtgärder inom småhusfastigheter. Planenheten bedömer att planläggning för enstaka småhusfastigheter inte är lämpligt med hänsyn till plan- och bygglagen. Enligt plan- och bygglagen 4 kapitlet § 2 ska markens lämplighet för bebyggelse prövas genom detaljplan om åtgärden gäller ny sammanhållen bebyggelse med bygglovspliktiga byggnadsverk, eller om åtgärden har en betydande inverkan på omgivningen. Detta gäller även för bebyggelse som ska förändras eller bevaras om regleringen behöver ske i ett sammanhang för att bevara områdets karaktär. Utifrån detta framgår att lagstiftaren har avsett att detaljplaner ska tas fram för sammanhängande områden. Planläggning av enskilda fastigheter är enligt lagstiftningen tänkt att användas om förändringen förväntas få betydande påverkan på omgivningen, som exempelvis en förskola mitt i ett villaområde.

Planenheten bedömer att detaljplaner för enstaka småhusfastigheter inte är förenliga med långsiktig och hållbar planering. För att undvika att kommunen ställs inför en ohållbar situation, där detaljplaner ändras efter enskilda fastighetsägares önskemål, bör kommunen prioritera planläggning som löser problem på lång sikt snarare än att tillgodose kortsiktiga behov. Det skulle vara mer resurseffektivt att samla ihop flera förfrågningar inom ett område och planlägga dessa tillsammans, i stället för att planlägga enstaka fastigheter i taget. Planprocessen är komplex och tidskrävande och kräver ofta flera utredningar, vilket gör att kostnaderna blir mycket högre i förhållande till nyttan om samtliga kostnader ska bäras av en eller ett fåtal fastighetsägare. Det finns flera

skalfördelar i att planera för ett större antal fastigheter samtidigt, oftast innebär det lägre kostnader för såväl kommunen som för fastighetsägare.

Förslag till ändrade riktlinjer

Planenheten bedömer att det är av stor vikt att fastighetsägare, medborgare, verksamhetsutövare, förtroendevalda och tjänstemän har tydliga riktlinjer för kommunens kriterier vid bedömning av planbesked. Tydliga riktlinjer gör det enkelt för alla parter att förstå vad som krävs för att planläggning ska bedömas lämpligt att inleda. Vidare ger tydliga riktlinjer bättre förutsättningar för att behandla liknande ärenden på ett enhetligt sätt. Med tydliga riktlinjer kan planenheten också i ett tidigt skede informera fastighetsägare om bedömningskriterierna, vilket i sin tur kan öka förståelsen och acceptansen för beslutet.

Syftet med riktlinjerna är att tydliggöra när kommunen anser att planläggning är lämplig eller inte samt att kunna ge bättre information om kommunens kriterier vid bedömningen, se bilaga 1 (Riktlinjer för bedömning av planbesked). Förslaget till ändrade riktlinjer är till stor del baserat på gällande riktlinjer, med vissa justeringar. Syftet med ändringen är att förtydliga och förenkla skrivningarna för att öka förståelsen för berörda, bland annat genom redaktionella ändringar samt förändringar i strukturen och formuleringarna. Syftet är vidare att förtydliga kommunens inställning till planläggning av enstaka småhusfastigheter mot bakgrund av det som beskrivits i denna tjänsteskrivelse. Enligt uppdaterade riktlinjer är kommunen fortsatt positiv till planläggning som överensstämmer med inriktningen enligt tidigare kommunala beslut om utveckling av territoriet i översiktsplan, detaljplaneprogram, områdesplan eller annat underlag, samt vid behov av välfärdsfastigheter eller utveckling av samhällsnyttiga verksamheter. Vidare är kommunen positiv till att åtgärda planstridigheter och felaktigheter som uppkommit men som inte orsakats av nuvarande eller tidigare fastighetsägare. Kommunen är även positiv till planläggning om föreslaget område är lämpligt för ändamålet, det är en lämplig lokalisering, lämplig skala och nivå av exploatering samt att det finns fysiska förutsättningar (exempelvis avseende mark, miljö och skyfall) för det som föreslås på platsen. Lämplig markanvändning är alltid en förutsättning för positivt planbesked. Kommunens restriktiva hållning till planläggning av enstaka småhusfastigheter har förtydligats.

Åtgärda omoderna detaljplaner

Planenheten kartlägger löpande planbesked som kommer in och för dialog med bygglovenheten och lantmäterienheten för att uppmärksamma äldre detaljplaner som blivit omoderna och är i behov av planläggning. Ett stort antal planbeskedsansökningar inom ett område kan vara ett tecken på att planläggning behövs av olika skäl, exempelvis på grund av planstridigheter eller omoderna bestämmelser. Frågan om vilka omoderna

detaljplaner som planenheten arbetar med redovisas vid varje tertialboks slut. Planenheten har genomfört flera kartläggningar av omoderna detaljplaner och föreslagit en prioritetsordning för miljö- och stadsbyggnadsnämnden (MSN 2022–00151). Eftersom behovet av att åtgärda omoderna detaljplaner är stort bör det även uppmärksammas som en kommunal angelägenhet i kommunens översiktsplan.

Ekonomiska konsekvenser

För begäran om planbesked tas avgift enligt taxa som beslutas årligen. Taxan för enklare planbesked år 2024 utgår med en fast avgift på 25 000 kr. För mer komplexa planbesked som kräver mer utredningsarbete består taxan av en fast och en rörlig avgift. Den fasta avgiften är 50 000 kr, därefter utgår en rörlig avgift per timme upp till 100 000 kr. Det händer att de enklare planbeskeden innebär en arbetskostnad för planenheten som överstiger 25 000 kr, vilket innebär en kostnad för planenheten som inte kan debiteras. Tydligare riktlinjer kan leda till ett minskat behov av omfattande dialoger i tidiga skeden med fastighetsägare, vilket skulle kunna minska planenhetens kostnader. Tydligare riktlinjer kan även underlätta handläggningen av planbesked, vilket kan minska kostnaden för handläggningen.

Konsekvenser för barn

Förslaget till riktlinjer medför inte några direkta konsekvenser för barn. Kommunens allmänna lämplighetsbedömning, med fokus på att platsen ska vara lämplig för sitt ändamål, medför dock att exempelvis skolor, lekplatser och grönområden placeras där det finns trygg och säker tillgång samt goda möjligheter till utomhuslek och aktivitet. Ett tydligt fokus på platsens lämplighet kan också bidra till att barns miljö inte påverkas negativt av trafik, buller eller andra riskfaktorer.

Handlingar i ärendet

Tjänsteskrivelse daterad den 13 januari 2025

Bilaga 1 – Riktlinjer för bedömning av planbesked

Bilaga 2 – Riktlinjer för bedömning av planbesked, antagna 16 september 2015, § 177

Susanne Werlinder
Enhetschef
Planenheten

Angela Jonasson
Gruppchef Nacka
Planenheten

Carl Arvidsson
Planarkitekt
Planenheten

Alice Söderqvist
Planarkitekt
Planenheten