

2024-01-25

TJÄNSTESKRIVELSE

Dnr: MSN-2023-00111

Medborgarförslag – Omarbetning av områdesbestämmelser (OB5) för Tegelön med flera omkringliggande öar

Inkom den 26 juni 2023

Förslag till beslut

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden avslår medborgarförslaget. Detta då ytterligare permanent bosättning på Tegelön inte överensstämmer med intentionerna i gällande översiktsplan och är olämpligt sett till vatten- och avloppssituationen på ön. Nämnden delar dock förslagsställarens angelägenhet om att bevara de kulturhistoriska värdena på Tegelön och de omkringliggande veckoholmarna.

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden förklarar därmed medborgarförslaget färdighanterat.

Sammanfattning av ärendet

Ett antal ägare till fritidshusklassade fastigheter på Tegelön har inkommit med ett medborgarförslag på hur de kulturhistoriska värdena på Tegelön och de omkringliggande veckoholmarna bättre skulle kunna tillgodoses. Förslaget är att de fastigheter som enligt förslagsställarna har kulturvärden men som inte har permanentstatus enligt områdesbestämmelserna borde klassas om till permanentbostäder genom en ändring av områdesbestämmelserna. Det skulle enligt förslagsställarna ge de berörda fastighetsägarna möjligheten att restaurera och bevara de kulturhistoriskt värdefulla byggnaderna.

Medborgarförslaget omfattar elva fastigheter som föreslås omklassificeras från fritidshus till permanentbostadshus. Dagens situation innebär att de berörda fastigheterna har ett planstridigt utgångsläge med anledning av bestämmelser avseende storlek på fritidshus och fritidshustomt. Detta innebär bland annat att byggnaderna på dessa fastigheter inte kan återuppföras till ursprunglig storlek efter brand eller annan förstörelse. För permanentbostäder finns i områdesbestämmelserna ingen begränsning av byggrätt eller minsta tomtstorlek.

Planenheten och bygglovenheten bedömer att nuvarande områdesbestämmelser ger ett tillräckligt skydd av kulturvärden på Tegelön. Fastighetsägare har rätt till pågående markanvändning, bygglov för fasadarbeten eller liknande upprustande åtgärder beviljas

oftast trots planstridighet. Möjligheten att förvalta och restaurera kulturhistoriskt värdefulla byggnader med gällande områdesbestämmelser bedöms således vara god. Planstridiga byggnader får däremot inte byggas till och får inte återuppföras till ursprunglig storlek efter exempelvis brand eller annan förstörelse.

Samtliga planläggningsalternativ för att åtgärda de planstridigheter som finns på ön och på så vis möjliggöra återuppförande av de berörda byggnaderna efter exempelvis brand eller annan förstörelse skulle innebära att fler permanentbostäder möjliggörs på Tegelön. Fler permanentbostäder på Tegelön är inte i linje med gällande översiktsplan där avsikten är att behålla nuvarande markanvändning och förtätning inte bör ske. Fler permanentbostäder leder även generellt till ökade utsläpp från enskilda avlopp, vilket innebär ytterligare belastning på omkringliggande vattenområden. Vattenområdet kring Tegelön är känsligt för belastning av fosfor och kväve som vanligen släpps ut från avlopp.

Enskilda avlopp kan påverka enskilda vattentäkter vilket innebär risk för människors hälsa och säkerhet. Ökad permanentbosättning innebär även en påfrestning på vattenförsörjningssituationen som redan är ansträngd. Sammantaget kan ökad permanentbosättning på ön innebära att kommunalt vatten och avlopp behöver byggas ut och att kommunen behöver inrätta verksamhetsområde. En sådan utbyggnad bedöms inte vara samhällsekonomiskt försvarbar i dagsläget. För att kunna möjliggöra fler permanentbostäder och på så vis åtgärda planstridigheter på Tegelön skulle vatten och avlopp behöva ordnas genom enskilda lösningar för respektive fastighet. Planenheten och miljöenheten bedömer dock utifrån befintligt underlag att det inte finns förutsättningar för ytterligare permanentbostäder med enskilda vatten- och avloppslösningar på Tegelön.

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden avslår medborgarförslaget då förslaget inte överensstämmer med intentionerna i översiktsplanen samt inte är lämpligt sett till vatten- och avloppssituationen på ön.

Förslagen i medborgarförslaget

Ett antal ägare till fritidshusklassade fastigheter på Tegelön har inkommit med ett medborgarförslag på hur de kulturhistoriska värdena på Tegelön och de omkringliggande veckoholmarna bättre skulle kunna tillgodoses. Två av de fastighetsägarna har permanent bostadsadress i Nacka medan övriga har permanent bostadsadress utanför Nacka. Förslaget är att de fastigheter som enligt förslagsställarna har kulturvärden men som inte har permanentstatus enligt områdesbestämmelserna borde klassas om till permanentbostäder genom en ändring av områdesbestämmelserna. Det skulle enligt förslagsställarna ge de berörda fastighetsägarna möjligheten att restaurera och bevara de kulturhistoriskt värdefulla byggnaderna. Dagens situation innebär att de berörda

fastigheterna har ett planstridigt utgångsläge med anledning av bestämmelser avseende storlek på fritidshus och fritidshustomt vilket bland annat innebär att de inte kan återuppföras efter brand eller annan förstörelse. För permanentbostäder finns i områdesbestämmelserna ingen begränsning av byggrätt eller minsta tomtstorlek.

Som planenheten uppfattat förslagsställaren åsyftas en ändring av områdesbestämmelserna OB5 för Tegelön med flera öar.

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden återremitterade rubricerat ärende till planenheten enligt beslut den 18 oktober 2023, § 193. Nämnden önskade att planenheten skulle utreda olika planläggningsalternativ för att komma till rätta med den problematik som förslagsställaren beskriver.

Enhetens utredning och bedömning

Bakgrund och förutsättningar

Området ligger inom riksintresse för kulturmiljövård (Stockholms farled och inlopp) och är även utpekat i Nacka kommuns kulturmiljöprogram. På Tegelön ligger även Villa Lindset som byggdes på 1860-talet och är utpekat som kulturminne i kulturmiljöprogrammet. I områdesbestämmelserna (OB 5) har den södra delen av ön markerats som värdefullt område med värdefulla byggnader där åtgärder inte får vidtas som kan förvanska miljön. Fastigheter inom detta område omfattas av utökad lovplikt för rivning, tillbyggnad, byte av taktäckningsmaterial, fasadmaterial och fasaddetaljer, omfärgning av fasad samt byte eller ändring av fönster och dörrar. Generellt för hela området gäller att ny-, om- och tillbyggnader ska placeras och utformas med särskild hänsyn till områdets egenart. Vid utvändiga underhållsarbeten ska utförandet om möjligt vara i enlighet med originalutförande eller i ett utförande som är typiskt för byggnadens tillkomsttid. Strandskydd gäller 100 meter från strandkanten upp på land och i vattnet.



Figur 1: Karta över Tegelön med omnejd. Gult skrafferat område är riksintressets omfattning, grönt skrafferat område är utpekad i kulturmiljöprogram och röd linje visar områdesbestämmelsernas omfattning.

I Nacka kommuns översiktsplan *Hållbar framtid i Nacka* från 2018 är Tegelön utpekad som gles blandad bebyggelse (Bg8). I det områdesvisa tillägget står följande: ”Tegelön som är bebyggd med fritidshus och viss permanentbebyggelse, har områdesbestämmelser i syfte att bevara ön som ett område för fritidshus. Knarrnäs är inte planlagt och har spridd bebyggelse. Avsikten är att behålla nuvarande markanvändning och förtätning bör inte ske.”

Syftet med områdesbestämmelserna från 1994 var dels att ge kommunen möjlighet att påverka eventuella förändringar av kulturmiljön, dels att säkerställa att områdes sanitära situation inte skulle försämrats till följd av ytterligare permanentbosättning. I områdesbestämmelserna regleras storlek på fritidshus med loft till 45 kvadratmeter byggnadsarea och fritidshus utan loft till 60 kvadratmeter. För fritidshus regleras även minsta tomtstorlek till 8000 kvadratmeter i syfte att förhindra framtida avstyckningar. Utöver fritidshus finns ett fåtal huvudbyggnader som är markerade som permanentbostäder och som således är undantagna dessa bestämmelser. Vid val av vilka huvudbyggnader som skulle markeras som permanentbostäder vid områdesbestämmelsernas upprättande användes följande kriterier:

- byggnadens permanentstatus kan styrkas genom bygglov,
- byggnaden har högre kulturhistoriskt värde och,
- fastighetsägaren är folkbokförd på fastigheten.

Tegelön omfattas inte av kommunalt verksamhetsområde för vatten- och avlopp och det finns cirka 70 enskilda avloppsanläggningar registrerade. För resterande cirka 30

fastigheter saknas information, vilket exempelvis kan innebära att det inte finns ett avlopp eller att det hanteras med en torr lösning som inte behöver anmälas till kommunen. Förutsättningarna för enskilda avlopp är begränsade då marken består av tunna jordskikt eller berg i dagen samt till viss del av sand eller sandig morän. Enskilda avlopp kan påverka enskilda vattentäkter och vattenområdet kring Tegelön som är känsligt för belastning av fosfor och kväve. Enskilda vattentäkter är även känsliga för bakterier från avloppsanläggningar.

Någon vattenbalansstudie har inte gjorts på ön, men troligen är möjligheterna till vattenförsörjning med egen brunn begränsade. Det är dessutom svårt att kombinera tät bebyggelse med enskilda dricksvattenbrunnar och enskilda avlopp, eftersom det är svårt att hålla de avstånd som behövs för att undvika föroreningar av dricksvattnet. Vattenförsörjning via avsaltningssystem förekommer idag, men givet avloppsutsläpp, närheten till farleden med tung båttrafik och säsongsbaserad algbloomning så är anläggningar sårbara om de inte är särskilt anpassade för att rena föroreningar.

Planenhetens lämplighetsbedömning

Planenheten och bygglovenheten bedömer att nuvarande områdesbestämmelser ger ett tillräckligt skydd av kulturvärden på Tegelön med utökad lovplikt för de byggnader och områden som är skräfferade i plankartan samt hänsynsbestämmelser för ön som helhet. Fastighetsägare har rätt till pågående markanvändning, bygglov för fasadarbeten eller liknande upprustande åtgärder beviljas oftast trots planstridighet. Möjligheten att förvalta och restaurera kulturhistoriskt värdefulla byggnader med gällande områdesbestämmelser bedöms således vara god. Planstridiga byggnader får däremot inte byggas till och får inte återuppföras till ursprunglig storlek efter exempelvis brand eller annan förstörelse.

För att åtgärda den problematik med planstridigheter som förslagsställarna beskriver skulle fler permanentbostäder behöva möjliggöras på Tegelön. Fler permanentbostäder leder generellt till ökade utsläpp från enskilda avlopp, vilket innebär ytterligare belastning på omkringliggande vattenområden. Vattenområdet kring Tegelön är känsligt för belastning av fosfor och kväve som vanligen släpps ut från avlopp. Enskilda avlopp kan även påverka enskilda vattentäkter vilket innebär risk för människors hälsa och säkerhet. Ökad permanentbosättning innebär även påfrestning på vattenförsörjningssituationen som redan är ansträngd. Sammantaget kan ökad permanentbosättning på ön innebära att kommunalt vatten och avlopp behöver byggas ut och att kommunen behöver inrätta verksamhetsområde. Kommunen har inga planer på att bygga ut vatten och avlopp till Tegelön. En sådan utbyggnad bedöms inte vara samhällsekonomiskt försvarbar i dagsläget. För att kunna möjliggöra fler permanentbostäder och på så vis åtgärda planstridigheter på Tegelön skulle vatten och avlopp behöva ordnas genom enskilda lösningar för respektive fastighet.

Planenheten och miljöenheten bedömer utifrån befintligt underlag att det inte finns förutsättningar för ytterligare permanentbostäder med enskilda vatten- och avloppslösningar på Tegelön. För att detaljerat utreda förutsättningarna för dricksvattenförsörjning genom enskilda lösningar skulle en vattenbalansstudie behöva tas fram, som syftar till att utreda förutsättningarna för bildning och uttag av grundvatten. Enskilda dricksvattentäkter kan vidare påverkas av utsläpp från enskilda avlopp vilken innebär risk för människors säkerhet och hälsa. Då kommunen har bristande kännedom om avloppslösningarna på ön skulle en inventering av de befintliga vatten- och avloppslösningarna även behöva genomföras. En sådan inventering kan utgöra underlag för att bedöma risken att dricksvatten kontamineras av föroreningar från avloppsvatten. I dagsläget finns dock inga planer på eller medel för att genomföra vattenbalansstudie eller inventering.

Återremiss

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden återremitterade rubricerat ärende till planenheten enligt beslut den 18 oktober 2023, § 193. Nämnden önskade att planenheten skulle utreda olika planläggningsalternativ för att komma till rätta med den problematik som förslagsställaren beskriver. Planenheten har utrett tre olika planläggningsalternativ:

- ändring av områdesbestämmelserna,
- upphävande av områdesbestämmelserna och
- ny detaljplan.

En redovisning av alternativen och deras konsekvenser följer nedan.

Ändring av områdesbestämmelserna

En ändring av områdesbestämmelserna är den lösning som förslagsställarna föreslår. Förslaget är att en ny princip ”byggnad har högre kulturhistoriskt värde” ersätter de gamla principerna för klassificering av fritidshus respektive permanentbostäder. Det skulle enligt förslagsställaren innebära att 11 större fritidsfastigheter med byggnader uppförda före år 1900 klassificeras om från fritidshus till permanentbostäder. För att genomföra en sådan ändring skulle kulturmiljön på Tegelön behöva inventeras, vilket hittills inte gjorts. Planenheten skulle efter en inventering kunna göra en bedömning av värdefulla miljöer och byggnader på ön och vilka fastigheter som i så fall bör omklassificeras från fritidshus till permanentbostäder samt vilka miljöer som ska regleras som värdefulla med utökad lovplikt.

Bedömningen av kulturvärden förändras över tid och befintliga kulturvärden är idag till viss del okända. Planenhetens bedömning av vilka byggnader som är värdefulla kan därför skilja sig från den bedömning som förslagsställarna gjort. En inventering skulle kunna innebära behov av andra regleringar och åtgärder på Tegelön än de som

förslagsställarna efterfrågar. Det är därför inte säkert att en ändring av områdesbestämmelserna skulle åtgärda den problematik med planstridigheter som förslagsställarna efterfrågar. Kostnaden för att ändra områdesbestämmelserna beräknas till cirka 1,5 – 2 miljoner, därtill tillkommer kostnader för vattenbalansberäkning och inventering av befintliga avlopp som behövs för att avgöra om ändring av områdesbestämmelserna är möjligt.

Upphävande av områdesbestämmelserna

Ett upphävande av gällande områdesbestämmelser skulle åtgärda planstridigheter och möjliggöra återuppförande av byggnader vid brand, men skulle även innebära att den utökade lovplikten för värdefull bebyggelse, begränsningen av storlek på fritidshus samt regleringen om minsta tomtstorlek upphör. Vidare upphör även hänsynsbestämmelser avseende placering, utformning och utförande av bebyggelsen. På sikt kan ett upphävande därför leda till ökad permanentbosättning och förtätning på ön samt förändring av den befintliga bebyggelsens karaktär vilket skulle få påverkan på kulturmiljön.

Utöver konsekvenser på kulturmiljön innebär upphävande av områdesbestämmelserna att vatten- och avloppsfrågor behöver hanteras i enskilda tillståndsprövningar. Detta riskerar att leda till en svår situation för kommunen om det visar sig att det inte går att ordna vatten- och avlopp genom enskilda lösningar. Kommunen kan på sikt tvingas inrätta verksamhetsområde enligt 6 § Lag om allmänna vattentjänster med hänsyn till risken för människors hälsa eller miljön.

Ny detaljplan

En ny detaljplan för hela ön skulle möjliggöra permanentbosättning på samtliga cirka 100 fastigheter då det är inte möjligt att detaljplanera för fritidshus. Planenheten och miljöenheten bedömer att en ny detaljplan skulle medföra krav på utbyggnad av kommunalt vatten- och avlopp, eftersom det inte verkar gå att få till en god vattenförsörjning för så många permanentbostäder med enskilda lösningar. Detaljplaneläggning medför att strandskyddsfrågor behöver hanteras, vilket innebär ett större utredningsarbete för att hitta bygglovshandlingar och eventuella strandskyddsdispenser. Frågor kring allmän plats skulle behöva hanteras och utredningar avseende dagvatten och kulturmiljö skulle behövas. Sammanfattningsvis innebär en ny detaljplan ett stort och kostnadstungt arbete samt troligen en kommunal investering i vatten- och avloppsutbyggnad. Plankostnaderna beräknas till cirka 5–8 miljoner, vidare tillkommer kostnader för utbyggnad av vatten och avlopp samt andra kostnader som fler permanentbostäder för med sig.

Slutlig bedömning

Sammanfattningsvis innebär samtliga planläggningsalternativ för att åtgärda de planstridigheter som finns på ön och på så vis möjliggöra återuppförande av de berörda byggnaderna efter exempelvis brand eller annan förstörelse att fler permanentbostäder möjliggörs på Tegelön. Fler permanentbostäder på Tegelön är inte i linje med gällande översiktsplan där avsikten är att behålla nuvarande markanvändning och att förtätning inte bör ske. Utöver detta är det kommunens bedömning att samtliga alternativ kan leda till att kommunen behöver inrätta verksamhetsområde enligt 6 § Lag om allmänna vattentjänster och i genomförandet behöva bygga ut kommunalt vatten och avlopp till Tegelön. Denna investering bedöms inte vara samhällsekonomiskt försvarbar i dagsläget. Utifrån dessa förutsättningar avslås medborgarförslaget.

Ekonomiska konsekvenser

Fler permanentboende på Tegelön kan leda till en ökad kostnad för kommunen i form av bland annat utbyggnad av vatten- och avlopp, service, skolskjuts, vård och skola.

Konsekvenser för barn

Förslaget medför inte några direkta konsekvenser för barn. Om det bor barn i hus som inte får återuppföras efter brand kan det dock innebära en indirekt konsekvens.

Handlingar i ärendet

- Tjänsteskrivelse daterad den 25 januari 2024
- Medborgarförslag 2023-06-26
- Protokollsanteckning den 18 oktober 2023, § 193

Susanne Werlinder
Enhetschef
Planenheten

Angela Jonasson
Gruppchef
Planenheten

Carl Arvidsson
Planarkitekt
Planenheten