

2024-11-15

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. 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 att löpande åtgärda omoderna detaljplaner kan områden med småhusfastigheter utvecklas i ett sammanhang. 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.

## Ärendet

### Bakgrund

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 inte några nya riktlinjer antagits av nämnden. Planenheten bedömer att liknande behov av förändring av riktlinjerna kvarstår idag.

### Planbesked i kommunstyrelsen och miljö- och stadsbyggnadsnämnden

De senaste två åren 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.

### **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 tertialbokslut. 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 15 november 2024

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