

2025-02-03

YTTRANDE

Nacka kommun Dnr: KFKS-2024-01091

Remitteringsinstans Dnr: LI2024/01802

## Yttrande över remiss av Uppdrag om översyn av regelverket för ändring av detaljplan och av olagliga planbestämmelser

### Sammanfattning

Nacka kommun anser övergripande att Boverkets förslag för hur ändring av detaljplaner kan hanteras är en bra lösning på de motsättningar som finns i lagstiftningen. Nacka kommun anser även att förslaget om att utvidga vad som kan prövas genom ändring är positivt och tillstyrker det förslaget.

Nacka kommun anser däremot att det finns behov av tydliggöranden vad gäller bland annat omfattningen av möjligheten att lägga till eller ta bort användningsbestämmelser samt hur den grundstruktur som ska bibehållas definieras. Vad gäller Boverkets förslag på omvandling av detaljplan anser kommunen att även det, på ett övergripande plan, är en god idé. Nacka kommun vill dock påtala en del brister i konsekvensbeskrivningen samt behovet av att tydliggöra vissa frågor ytterligare. Detta gäller bland annat hur informationen från äldre detaljplaner ska införlivas i planbeskrivningen om den äldre planen innehåller flera ändringsplaner, samt detaljeringsgraden av informationen som ska överföras. Det handlar även om behovet av tydliggöranden gällande gränssnittet mellan vad som kan räknas som små korrigeringar och när det i stället blir en ändring. Nacka kommun anser även att Boverket riskerar att ha underskattat tiden det tar att omvandla en detaljplan, samt överskattat möjligheten att finansiera omvandlingar genom planavgift, vilket påverkar de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna. Nacka kommun har inga synpunkter på vägledningen om olagliga planbestämmelser.

Nedan framgår Nacka kommun specifika synpunkter på förslagen i remissen.

### **Omvandling kan omfatta små korrigeringar (avsnitt 6.1.1.)**

I remissunderlaget anges att vid en omvandling tillåts kommunen göra små korrigeringar av regleringarna i den gällande planen, men om de blir för stora eller omfattande ska de i stället räknas som en ändring. Nacka kommun anser att gränssnittet för vad som räknas som en korrigering och vad som innebär en ändring, inte är tillräckligt tydligt beskrivet i rapporten och att mer vägledning behövs för att bestämmelserna ska kunna användas på ett rättssäkert sätt. Ett exempel är hur så kallad prickmark (marken får inte bebyggas) ska hanteras vid en omvandling till dagens planbestämmelsekatalog då definitionen av *bebygga* har en vidare betydelse idag än vad som gällde när planen togs fram. En omvandling till dagens motsvarighet till bestämmelsen (marken får inte förses med byggnadsverk) skulle med därmed innebära en ändring av detaljplanens innebörd.

Nacka kommunen vill påtala risken med att om vägledningen blir otydlig kan det innebära att kommuner gör olika och antingen gör större korrigeringar än vad som är tillåtet, övergår till en ändringsplan i onödan eller att kommuner helt enkelt avstår att omvandla detaljplaner på grund av osäkerheten i förfarandet.

### **Omvandling av äldre reglering (avsnitt 6.1.2.)**

När en detaljplan enligt förslaget 4 kap. 40 a § PBL (ny paragraf om ändring/omvandling av detaljplan) ersätter en detaljplan där byggnaders avstånd till gräns idag regleras enligt 39 § byggnadsstadgan ska, enligt förslaget, bestämmelsen omvandlas så att den anger att byggnader inte får placeras närmare gränsen än 4,5 meter. Enligt 39 § byggnadsstadgan regleras dock byggnaders avstånd till gräns som halva byggnadshöjden, men minst 4,5 meter. I de fall tillåten byggnadshöjd överstiger 9 meter medför Boverkets förslag att byggbar mark kan öka, vilket i så fall får en annan rättsverkan. Enligt 39 § tredje stycket byggnadsstadgan finns möjligheter för byggnadsnämnden att medge undantag från bestämmelse om byggnads avstånd till gräns. I de fall befintliga byggnader uppförts närmre gräns med undantag enligt 39 § tredje stycket byggnadsstadgan är dessa byggnader att anse som planenliga idag. Nacka kommun anser att Boverkets förslag riskerar att medföra att byggnader som är uppförda lovenligt och som idag är planenliga blir planstridiga i en detaljplan enligt 4 kap. 40 a § PBL. Boverket anger att dessa avvikelser får hanteras enligt regelverket om liten avvikelse enligt 9 kap. 31 b § PBL. De undantag som kan meddelas enligt 39 § tredje stycket byggnadsstadgan kan dock vara betydligt större än vad som kan godtas som en liten avvikelse. Om Boverket menar att alla dessa undantag ska godtas som en liten avvikelse anser Nacka kommun att det behöver förtydligas. Boverket har inte heller tydliggjort att de tagit hänsyn till 39 § byggnadsstadgans bestämmelse om avstånd mellan byggnader på samma tomt.

En detaljplan enligt 4 kap. 40 a § PBL som resulterar i planstridiga byggnader är olycklig och den nya detaljplanen ger en annan rättsverkan än ursprunglig detaljplan. Att vid framtagande av en omvandlad detaljplan enligt 4 kap. 40 a § identifiera alla dessa

byggnader, och kontrollera mot gällande bygglov, riskerar att bli en process som kostar både tid och pengar i en betydligt högre utsträckning än vad som redovisas i förslaget. Om sådana byggnader sedan identifieras behöver den nya detaljplanen anpassas, vilket torde innebära att det inte går att göra en omvandling enligt 4 kap. 40 a § första stycket, första punkten PBL utan att det krävs en ändring enligt andra punkten. Detta saknas i Boverkets konsekvensanalys.

Nacka kommun föreslår därför, med anledning av ovan nämnda problematik, att Boverket istället överväger att möjliggöra att 39 § byggnadsstadgan kan tillämpas i detaljplaner enligt 4 kap. 40 a § PBL på samma sätt som idag.

Vidare anser Nacka kommun vad gäller den nya bestämmelsen 4 kap. 40 b § PBL att bestämmelsen är alltför detaljerad för att ligga i PBL och istället skulle kunna vara i Boverkets föreskrifter, så att bestämmelsen enklare kan justeras av Boverket vid behov.

#### **Omvandling av detaljplan utan ändring (avsnitt 6.1.5)**

Nacka kommun anser att det är positivt att kunna överföra äldre planer till dagens system utan att behöva pröva markens lämplighet på nytt. Kommunen vill dock framföra att det med stor sannolikhet kommer att innebära en större arbetsinsats från kommunernas sida att genomföra dessa omvandlingar än vad Boverket beskriver i sin rapport. Att säkerställa att tolkningen av den gällande detaljplanen inte får en annan rättsverkan än den ursprungliga planen kan vara ett omfattande arbete. Nacka kommun anser därför att en tydlig och konkret vägledning krävs för att omvandling av detaljplaner ska bli ett bra och användbart verktyg för att överföra äldre planer till dagens system.

Kommunen ser även ett visst behov av att vägledningen beskriver hur dessa omvandlade planer ska namnges.

#### **Planbeskrivning (avsnitt 6.1.7)**

Många äldre stads- och byggnadsplaner omfattas av flera efterföljande ändringsplaner. Nacka kommun anser att det behöver tydliggöras hur informationen från äldre planer med flera ändringsplaner ska redovisas i den nya planbeskrivningen.

Nacka kommun önskar även att få vägledning kring vilken detaljeringsgrad informationen som ska överföras från den ursprungliga planbeskrivningen till den nya behöver ha.

#### **Utvidgning av vad som kan prövas genom ändring (avsnitt 6.2)**

Förslaget innebär att en ändring även fortsättningsvis ska förhålla sig till planens ursprungliga syfte så att den grundstruktur som lämplighetsprovats i planen bibehålls. Nacka kommun anser att det behövs en utförligare beskrivning av vad som menas med *grundstrukturen* i den ursprungliga planen. Eftersom förslaget innebär att kommunen får

ändra, lägga till och ta bort användningsbestämmelser bör det förtydligas i vilken omfattning detta avses vara tillåtet i en ändring av detaljplan utan att grundstrukturen påverkas.

### **Strandskydd (avsnitt 8.1)**

Rapporten beskriver endast övergripande om att strandskyddet inte bör inträda vid ändring inom områden där det sedan tidigare är upphävt. På samma sätt bör det inte heller inträda vid omvandling. Nacka kommun anser att det är otydligt hur strandskyddet är avsett att redovisas och hanteras vid omvandling av detaljplan. Det behöver framför allt tydliggöras hur de äldre besluten om upphävanden samt förordnandena från länsstyrelsen förhåller sig till den nya detaljplanen, men även hur det ska redovisas på plankartan och i planbeskrivningen.

Kommunen anser även att det är otydligt hur Boverket tänkt att strandskyddet ska hanteras vid en ändrad plan enligt 4 kap. 40 a § PBL. Med hänsyn till att förslaget om hur ändringar får genomföras även innebär att användningar får läggas till/tas bort, men som enligt kommunen även kan möjliggöra viss ny bebyggelse (i motsats till vad Boverket framför) kan strandskyddet komma att påverkas vid en ändring. Kommunen anser att det behöver tydliggöras hur användningar får läggas till/tas bort genom ändring av detaljplan beroende på huruvida strandskydd kan komma att beröras. Om Boverket menar att en ändring som kan komma att påverka strandskyddet inte kan hanteras genom en detaljplan enligt 4 kap. 40 a § PBL, behöver även det tydliggöras.

### **Tidpunkten för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser (avsnitt 9.1)**

Boverkets rapport visar att det uttryckligen är problematiskt att använda sig av ändringsförfarandet i dess nuvarande form. Nacka kommun anser därför att det är av vikt att regeländringar som möjliggör ändring av detaljplan med adekvat lagstöd kommer till stånd så fort som möjligt. Dock vill kommunen påtala vikten av att förslaget förtydligas utifrån i kommunens synpunkter innan regeländringarna kommer till stånd. Kommunen instämmer därtill i behovet av vägledning samt tid för programvaruleverantörerna att implementera förändringarna i systemen innan lagändringarna träder i kraft.

### **Ekonomiska konsekvenser för kommunen (avsnitt 9.4.3.)**

Boverket har uppskattat kostnaden för att omvandla en detaljplan till cirka 9 000-11 000 kr, plus kostnaden för arbetet med processen. Nacka kommun tror att Boverket har underskattat tiden att säkerställa att den omvandlade planen inte får en annan rättsverkan än den ursprungliga planen och att det med stor sannolikhet kommer att ta längre tid och därmed kosta mer pengar för kommunerna att omvandla planer. En tydlig vägledning

kan dock effektivisera tiden för omvandling varför det är av stor vikt att en sådan tas fram och kompletteras allt eftersom av Boverket.

I förslaget ges kommunen en möjlighet att finansiera arbetet med att omvandla detaljplaner genom en planavgift. Nacka kommun vill påtala att ett eventuellt tillskott av planavgifter bara kommer att bli aktuellt vid omvandling av äldre stads- och byggnadsplaner där kommunen idag inte kan ta ut en planavgift vid bygglov. I de detaljplaner som tagits fram efter plan- och bygglagens införande, kan planavgifter inhämtas vid bygglov utan att omvandlingen hade kommit till stånd. En omvandling kommer i de fallen alltså innebära att kommunen inte får några ytterligare intäkter och arbetet med de omvandlingarna kommer att vara ofinansierade. Kommunen anser därför att Boverket har överskattat förslaget om att planavgifter skulle kunna finansiera samtliga omvandlingar av detaljplan.

### **Olagliga planbestämmelser (avsnitt 10)**

Nacka kommun har inga synpunkter på vägledningen om olagliga planbestämmelser.

Mats Gerdau  
Kommunstyrelsens ordförande  
Nacka kommun

Victor Kilén  
Stadsdirektör  
Nacka kommun