

2021-11-22

TJÄNSTESKRIVELSE

Dnr: MSN 2021/168, B 2021-002149

Kulturhistoriskt särskilt värdefulla områden som kan undantas från lovfria åtgärder

Förslag till beslut

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden beslutar om följande hantering av ärenden som rör anmälningar av bygglovbefriade åtgärder:

1. Positivt startbesked per delegation för:

- Alla åtgärder som uppfyller kraven i plan- och bygglagen och som inte sker på fastigheter eller inom områden som är kulturhistoriskt särskilt värdefulla
- Åtgärd inom riksintresse för kulturmiljövård, om bygglovsenheten kommer fram till att det är lämpligt (exempelvis om det finns en detaljplan utan skydd för byggnaden eller området) och det inte är av principiell betydelse.
- Fastighet eller område utpekade som värdefull i detaljplan/områdesbestämmelser och som inte får förvanskas. I de fall när de värdena som står beskrivna i detaljplanen/områdesbestämmelserna inte längre finns kvar på fastigheten eller inom området. T. ex. då stor omvandling skett inom planområdet genom nybyggnation sedan detaljplanens antogs.

2. Nekat startbesked per delegation för:

- Åtgärd som inte uppfyller reglerna för lovfrihet, ex för stor/hög eller placerad nära tomtgräns utan grannes godkännande.
- Kraven i Boverkets byggregler på bostad inte uppfylls eller förslaget inte uppfyller andra tekniska egenskapskrav.
- Fastighet eller område utpekade som **särskilt** värdefull i detaljplan/områdesbestämmelser.
- Åtgärd på fastighet, eller inom område, som omfattas av kulturmiljöprogrammet.

3. Till nämnden för beslut:

- Åtgärd inom riksintresse för kulturmiljövård där enheten föreslår nekat startbesked eller där frågan är av principiell betydelse.
- Anmälningar där de generella kraven i plan- och bygglagen inte uppfylls och enheten föreslår nekat startbesked, exempelvis bristande anpassning till stads-

och landskapsbilden, betydande olägenhet för grannar, trafikfarligt, bullerstört osv.

- Kulturhistoriskt särskilt värdefull byggnad som inte finns med i kulturmiljöprogram eller skyddas i detaljplan, där enheten föreslår nekat startbesked

Sammanfattning

De lovfria så kallade "Attefallsåtgärderna" infördes den 2 juli 2014. Miljö- och stadsbyggnadsnämnden tog i oktober 2014 ett beslut för hur de lovfria åtgärderna ska hanteras generellt, och specifikt inom kulturhistoriskt värdefulla miljöer. Sedan dess har kommunen hanterat många sådana ärenden, det har också kommit beslut och domar från överprövande instanser gällande åtgärder inom kulturhistorisk värdefulla miljöer. Erfarenheter av de ärenden som hanterats sedan 2014, samt den praxis som finns i beslut och domar, gör att det finns ett behov av att uppdatera det beslut som togs av miljö- och stadsbyggnadsnämnden 2014 när det gäller värdefulla byggnader och miljöer som skyddas i detaljplan och utpekats i kulturmiljöprogrammet.

Ärendet

Bygglovenheten har fått i uppdrag att bereda ett beslutsärende till nämnden för att uppdatera hur bygglovfria åtgärder ska hanteras för byggnader, och inom områden, som omfattas av höga historiska, kulturhistoriska, miljömässiga eller konstnärliga värden och som därmed bedöms omfattas av 8 kapitlet 13 § plan- och bygglagen (2010:900).

Lagrummet i plan- och bygglagen

De lovfria åtgärderna regleras i 9 kapitlet 4a–4c §§ plan- och bygglagen (2010:900).

I korthet reglerar de tre paragraferna att en- och tvåbostadshus utan bygglov får

- uppföra en komplementbyggnad eller komplementbostadshus med en byggnadsarea på högst 30,0 m²
- göra en tillbyggnad med högst 15 m² bruttoarea
- bygga högst två takkupor om huset sedan tidigare inte har någon takkupa
- inreda en ytterligare bostad om byggnaden endast innehåller en bostad.

Byggandet får inte påbörjas innan nämnden gett ett startbesked.

I 9 kapitlet 4d § plan- och bygglagen står följande om undantag för de lovfria åtgärderna:

En åtgärd som avses i 4 a-4 c §§ får inte vidtas utan bygglov

1. om kommunen enligt 8 § första stycket 2 a har bestämt att åtgärden kräver bygglov, eller
2. på byggnader eller inom bebyggelseområden som avses i 8 kapitlet 13 §.

I 8 kapitlet 13 § plan- och bygglagen står:

En byggnad som är särskilt värdefull från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt får inte förvanskas.

Första stycket ska tillämpas också på

1. anläggningar som är bygglovspliktiga enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kapitlet 7 §,
2. tomter i de avseenden som omfattas av skyddsbestämmelser i en detaljplan eller i områdesbestämmelser,
3. allmänna platser, och
4. bebyggelseområden.

Vad är ”särskilt värdefull”?

För att en byggnad eller ett bebyggelseområde ska betraktas som särskilt värdefull enligt 8 kapitlet 13 § plan- och bygglagen krävs det att värdet är så stort att dess bevarande kan sägas utgöra ett verkligt allmänt intresse. Det gäller inte bara enskilda byggnader av monumental karaktär eller stort historiskt värde, utan också byggnader och bebyggelsemiljöer som representerar olika tidsepoker eller något karaktäristiskt från skilda sociala miljöer. Det kan vara byggnader som:

- är representativa för tidigare samhälleliga eller estetiska ideal,
- ger en god uppfattning om tidigare sociala villkor, har haft betydelse för utvecklingen ur historisk, arkitektonisk, kulturhistorisk eller teknisk synpunkt. Även hela bebyggelseområden kan bedömas vara särskilt värdefulla.
- byggnader från tiden före 1920-talets bebyggelseexpansion, som har sin huvudsakliga karaktär bevarad, utgör idag så begränsad del av byggnadsbeståndet att flertalet av dem kan antas uppfylla något av kriterierna för särskilt värdefull byggnad.

Bestämmelsen gäller också enskilda byggnader som i sig kanske inte är så värdefulla, men som blir det genom samhörigheten i en grupp, ett kvarter, en fasadräcka eller likande.

Kommunen kan peka ut särskilt värdefull bebyggelse i översiktsplan, detaljplaner, byggnadsinventeringar eller kulturmiljöprogram. Förvanskningförbudet enligt 8 kapitlet 13 § plan- och bygglagen är dock knuten till bebyggelsens värden och gäller oberoende av om ett utpekande har skett i förväg eller ej. Lokala intressen och överväganden har stor betydelse i jämförelse med regionala.

Undantag från attefallsåtgärder

Bedöms byggnaden, eller området som byggnaden ingår i, som särskilt värdefull finns ingen möjlighet att ge startbesked för en lovfri åtgärd enligt 9 kap. 4 d § plan- och bygglagen. Detta gäller oavsett hur väl anpassad och utformad den föreslagna åtgärden är. Plan- och bygglagen undantar helt möjligheten att göra lovfria åtgärder inom miljöer

som är kulturhistoriskt särskilt värdefulla och det finns ingen möjlighet att göra en bedömning från fall till fall för dessa byggnader eller områden.

Lagen är alltså utformad så att till exempel en helt nybyggd villa som ligger i ett kulturhistoriskt särskilt värdefullt område, inte får utnyttja de lovfria åtgärderna. Ur ett kundperspektiv kan det uppfattas som märkligt, men lagen är formulerad så att det är bebyggelsemiljöns värden som är styrande och inte om den tilltänkta åtgärden i sig innebär en förvanskning av den kulturhistoriska bebyggelsemiljön.

Kulturhistoriska värden i detaljplan

Bygglovenheten och kommunantikvarien gjorde 2014 en översiktlig inventering av de detaljplaner och områdesbestämmelser som innefattar kulturhistoriskt särskilt värdefulla områden och byggnader. Miljö- och stadsbyggnadsnämnden tog utifrån inventeringen ett beslut för hur lovfria åtgärder skulle hanteras inom dessa områden. Bygglovsenheten föreslår nu att hanteringen inom områden med kulturhistoriska värden enligt detaljplan eller områdesbestämmelser ändras enligt de två styckena nedan.

Om kommunen i en planbestämmelse specifikt har bestämt att en byggnad, eller ett avgränsat område, inte får förvanskas, eftersom det är en sådan särskilt värdefull byggnad som avses i 8 kapitlet 13 § plan- och bygglagen, är attefallsåtgärder inte möjliga på byggnaden eller på fastigheten.

Lovfria åtgärder inom detaljplaner med generella bestämmelser om kulturhistoriskt värdefull miljö, och att denna miljö inte får förvanskas, behöver bedömas från fall till fall. Detta för att avgöra om de värden som beskrivs i detaljplanen fortfarande finns kvar på fastigheten eller i bebyggelseområdet. Mark- och miljödomstolen upphävde i september 2021 ett vägrat startbesked för en lovfri åtgärd på en fastighet som enligt detaljplanen ingår i ett område som är kulturhistoriskt värdefull miljö och där åtgärder som kan förvanska denna miljö inte får vidtagas. I domen står att utgångspunkten är att en kommun har en stor frihet att bedöma om ett område utgör ett särskilt värdefullt bebyggelseområde och att det i många fall saknas skäl att ifrågasätta den bedömningen i ett enskilt ärende. I det aktuella ärendet hade sökanden visat med fotografier hur bebyggelsen i närheten av hans fastighet såg ut. Enligt domstolens tydde fotografierna på att det förekom en inte obetydlig variation vad gäller utformning och placering av byggnader i området. Nämnden hade också tillstått att en omvandling av bebyggelsen har skett i området sedan detaljplanen antogs. Med beaktande av dessa omständigheter bedömde domstolen att det i ärendet inte var tillräckligt att utgå från den bedömning som har gjorts i detaljplanen rörande de kulturhistoriska värdena i området. Det kunde inte uteslutas att den omvandling som skett i området har medfört att det bebyggelseområde som är kulturhistoriskt värdefullt ska avgränsas på ett annat sätt än vad som angivits i detaljplanen. Bygglovenhetens bedömning är att det främst är i de så

kallade omvandlingsområdena, där tidigare fritidshusbebyggelse ersatts med permanent bebyggelse, som den bedömning domstolen gjort kan vara tillämplig. Mål nr P 2676-21, Fastighet Kummelnäs 1:143, detaljplan DP 391.

Riksintresse för kulturmiljövården

Att ett område är utpekad som riksintresse för kulturmiljövården ska enligt Boverket betraktas som ett starkt indicium på att området är särskilt värdefullt. Utpekandet har ingen rättskraft gentemot den enskilda, utan kommunen får ta ställning till möjligheten att göra lovfria byggnationer vid beslut om startbesked. Bygglovenheten föreslår ingen förändring av hanteringen av lovfria åtgärder inom dessa områden.

I Nacka kommun finns fyra områden av riksintresse för kulturmiljövården. Tre av riksintressena finns även med i kulturmiljöprogrammet (Erstavik, Saltsjöbadens centrala delar, Storängen) och ett delvis (Norra Boo-Vaxholm-Oxdjupet-Lindalssundet).

Herrgården Erstavik med tillhörande gård- och torpmiljöer ligger utanför detaljplanelagt område och har få en- och tvåbostadshus. Om kommunen i startbeskedet inom dessa områden kommer fram till att det inte är möjligt att göra en lovfri byggnation, bör det finnas goda chanser att få ett bygglov istället om åtgärden i sig uppfyller förvanskingsförbudet.

Riksintresset Norra Boo har en omfattande utbredning och är en farledsmiljö, där inte enbart bebyggelsen är värdebärande. Där föreslår bygglovenheten att en prövning får göras i varje enskilt fall om den lovfria åtgärden kan tillåtas eller ej. I vissa delar av riksintresset finns redan ställningstagande till detta i detaljplan eller områdesbestämmelser.

Inom riksintressena Saltsjöbaden och Storängen är det tydligt att själva bebyggelsen är värdebärande. Detta, liksom att de omfattas av kulturmiljöprogrammet, talar mycket starkt för att dessa områden är kulturhistoriskt särskilt värdefulla. I fallet Storängen är detta också fastslaget i områdesbestämmelser. Bygglovenhetens bedömning är att det inte är möjligt att göra lovfria byggnationer inom riksintresset centrala Saltsjöbaden och Storängen.

Kulturmiljöprogrammet

Även om det inte är något krav menar Boverket att det är lämpligt att kommunerna i förväg tar ställning till vilken bebyggelse som är att anse som särskilt värdefull, eftersom det underlättar för byggnadsnämnderna och gör det lättare för den enskilde att bedöma vilka frågor som kan komma upp. Bygglovenheten föreslår att hanteringen inom kulturmiljöprogrammet ändras så att möjligheten att nyttja de lovfria åtgärderna undantas på fastigheter som omfattas av kulturmiljöprogrammet.

Nackas kulturmiljöprogram antogs av kommunstyrelsen år 2011. Syftet med kulturmiljöprogrammet är att redovisa kommunens mest värdefulla kulturmiljöer i kombination med förhållningssätt kring bevarande och utveckling. Dessa rekommendationer ska ge stöd vid tolkning av plan- och bygglagens bestämmelser inom fysisk planering och bygglov. Meningen är att programmet även ska fungera som ett självständigt kunskapsunderlag.

Även om en byggnad eller ett område har pekats ut som särskilt värdefull i kulturmiljöprogrammet, så är det rent formellt endast en upplysning om att kommunen bedömer att miljön har sådana värden att den omfattas av förvanskningförbudet enligt 8 kapitlet 13 § plan- och bygglagen. Utpekandet i sig har ingen rättsverkan, utan det är först i beslutet om startbesked som det formella beslutet sker.

Kommunjuristens bedömning 2014 var att det inte finns någon möjlighet för en handläggare att gå emot det av kommunstyrelsen antagna kulturmiljöprogrammet, eftersom det då är fråga om ett principiellt ställningstagande som inte får göras genom delegationsbeslut. Handläggaren kan alltså inte ge startbesked om fastigheten är med i kulturmiljöprogrammet. Detta oavsett om den aktuella fastigheten/byggnaden i sig inte är att betrakta som särskilt värdefull.

Hur många byggnader omfattas av kulturmiljöprogrammet?

Bygglövenheten tog 2014 fram statistik som visade att knappt 2600 bostäder (en- och tvåbostadshus och fritidshus) omfattas av kulturmiljöprogrammet. En del av dessa byggnader och områden är också klassade som särskilt värdefulla i detaljplan eller områdesbestämmelser. Exempel på detta är all bebyggelse i Storängen, delar av Boos norra kust, Lännersta och i princip hela Skogsö. Även bebyggelsen längs med Älgös kust är också skyddad i detaljplan.

Slutsatser

Det är viktigt att det är tydligt för en enskild fastighetsägare inom vilka områden som attefallsåtgärder är möjliga och inom vilka områden det inte är möjligt, eller där det krävs en enskild bedömning. Det är också viktigt att bedömningen inte blir godtycklig och varierar från fall till fall där förutsättningarna är lika.

Om bygglövenheten inte kan använda ett generellt beslutsunderlag i sin bedömning är ett alternativ att kommunantikvarien istället anlitas för att göra bedömningen om området eller byggnaden är särskilt värdefull. Kommunantikvarien får då åka ut på plats för att göra en bedömning. Sannolikheten för att bedömningen skulle bli en annan än den som redan är gjord i kulturmiljöprogrammet eller detaljplanen är dock liten. Det skulle också vara tidskrävande, innebära högre kostnader och en längre handläggningstid.

Bygglovenhetens förslag till hantering

Bygglovenheten föreslår att lovfria byggnationer hanteras på följande vis:

Positivt startbesked per delegation för:

- Alla åtgärder som uppfyller kraven i plan- och bygglagen och som inte sker på fastigheter eller inom områden som är kulturhistoriskt särskilt värdefulla
- Åtgärd inom riksintresse för kulturmiljövård, om bygglovenheten kommer fram till att det är lämpligt (exempelvis om det finns en detaljplan utan skydd för byggnaden eller området) och det inte är av principiell betydelse.
- Fastighet eller område utpekade som värdefull i detaljplan/områdesbestämmelser och som inte får förvanskas. I de fall när de värdena som står beskrivna i detaljplanen/områdesbestämmelserna inte längre finns kvar på fastigheten eller inom området. T. ex. då stor omvandling skett inom planområdet genom nybyggnation sedan detaljplanens antogs.

Nekat startbesked per delegation för:

- Åtgärd som inte uppfyller reglerna för lovfrihet, ex för stor/hög eller placerad nära tomtgräns utan grannes godkännande.
- Kraven i Boverkets byggregler på bostad inte uppfylls eller förslaget inte uppfyller andra tekniska egenskapskrav.
- Fastighet eller område utpekade som **särskilt** värdefull i detaljplan/områdesbestämmelser.
- Åtgärd på fastighet, eller inom område, som omfattas av kulturmiljöprogrammet.

Till nämnden för beslut:

- Åtgärd inom riksintresse för kulturmiljövård där enheten föreslår nekat startbesked eller där frågan är av principiell betydelse.
- Anmälningar där de generella kraven i plan- och bygglagen inte uppfylls och enheten föreslår nekat startbesked, exempelvis bristande anpassning till stads- och landskapsbilden, betydande olägenhet för grannar, trafikfarligt, bullerstört osv.
- Kulturhistoriskt särskilt värdefull byggnad som inte finns med i kulturmiljöprogram eller skyddas i detaljplan, där enheten föreslår nekat startbesked

Ekonomiska konsekvenser

Ärendet bedöms inte medföra några ekonomiska konsekvenser

Konsekvenser för barn

Ärendet bedöms inte medföra några särskilda konsekvenser för barn.

Bilagor

1. Tidigare beslut från oktober 2014
2. Dom från mark- och miljödomstolen, mål nr P 2676-21

Maria Melcher
Enhetschef
Bygglovenheten

Per Sundin
Handläggare
Bygglovenheten