



## TJÄNSTESKRIVELSE

2014-09-22

B 2014-001281

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden

## Kulturhistoriskt värdefulla områden som kan komma att undantas från lovfria åtgärder i Nacka kommun

### Förslag till beslut

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden godkänner bygglovenhetens förslag till hantering av ärenden som rör anmälningar av bygglovbefriade åtgärder.

### Sammanfattning

Den 2 juli skedde en förändring i plan- och bygglagen som innebär att det inte längre behövs bygglov för vissa åtgärder på en- och tvåbostadshus. Istället för bygglov krävs en anmälan för att få bygga en komplementbyggnad på 25 kvm, göra en tillbyggnad på 15 kvm, inreda ytterligare en bostad i ett enbostadshus och bygga två mindre takkupor. Byggandet får inte påbörjas innan nämnden gett ett startbesked.

- Det finns undantag till bygglovbefrielsen. Åtgärderna får inte vidtas utan bygglov på byggnader eller inom bebyggelseområden som är kulturhistoriskt särskilt värdefulla.
- Kravet på bygglov är knutet till bebyggelsens värden och gäller oberoende om ett utpekande har skett i förväg (i exempelvis ett kulturmiljöprogram) eller ej.
- En handläggare kan inte fatta beslut på delegation som strider mot det av kommunstyrelsen antagna kulturmiljöprogrammet, som redovisar kommunens mest värdefulla områden.
- Nacka tolkar inte lagen mer strikt än andra kommuner.

### Ärendet

Bygglovenheten har fått i uppdrag att bereda ett beslutsärende till nämnden om hur bygglovfria byggnationer ska hanteras och då främst hur bedömning ska göras av vilka områden som undantas på grund av höga kulturhistoriska värden.

I syfte att leva upp till kommunens vision om öppenhet, samt en strävan att som myndighet vara transparenta och förutsägbara har bygglovenheten tillsammans med kommunantikvarien sammanställt en karta med kulturmiljöer och byggnader på kommunens hemsida. Kartan är baserad på en genomgång av kommunens detaljplaner,

Granskad av  
ML

områdesbestämmelser, kulturmiljöprogrammet och riksintressen för kulturmiljövården. Kartan fungerar som ett kunskapsunderlag för både medborgare, stadsbyggnadsservice och bygglovhandläggare och ska underlätta vid bedömningen om startbesked kan förväntas ges eller inte.

## Bakgrund

I november 2013 gav regeringen Boverket i uppdrag att utreda förutsättningarna för att utöka den tillåtna storleken för lovbeprövade komplementbyggnader i anslutning till en- och tvåbostadshus. Boverket överlämnade i december 2013 rapporten (2013:35), där lovfriheten föreslogs gälla överallt utan någon begränsning till kulturhistoriska områden. Flera remissinstanser uttryckte oro för att fler undantag från kravet på bygglov skulle kunna leda till negativa konsekvenser för kulturhistoriskt värdefulla miljöer. Regeringen delade denna uppfattning och förde efter det in en begränsning i förslaget i syfte att värna särskilt värdefulla områden.

**9 kap. 4 d §** 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 kap. 13 §](#).

**8 kap. 13 §** 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 kap. 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 kap. 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.

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. Förvanskningsförbudet, liksom

bygglovsplikten för lovfria åtgärder, är dock knuten till bebyggelsens värden och gäller oberoende av om ett utpekande har skett i förväg eller ej.

### **Inga attefallsåtgärder**

Bedöms byggnaden, eller området som byggnaden ingår i, som särskilt värdefull finns ingen möjlighet att ge startbesked för en lovfri byggnation enligt 9 kap. 4 d§ plan- och bygglagen. Detta oavsett hur väl anpassad och utformad den föreslagna tillbyggnaden eller attefallshuset är, eller om åtgärden vidtas på en byggnad som i sig inte bedöms vara särskilt värdefull. 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. Istället ska en vanlig bygglovprövning göras utifrån eventuell byggrätt i detaljplan.

Lagen är alltså utformad så att om man har en helt nybyggd villa som ligger i ett kulturhistoriskt särskilt värdefullt område, så får man inte komplettera den med ett attefallshus. Likaså kan ett 70-talshus, som i sig inte är det minsta värdefullt, i ett sådant område inte heller byggas till med en lovfri tillbyggnad. Ur ett kundperspektiv kan det uppfattas som märkligt, men lagen är nu formulerad så att det är bebyggelsemiljöns värden som är styrande och inte huruvida den tilltänkta åtgärden innebär en förvanskning av den kulturhistoriska bebyggelsemiljön.

### **Fastigheter skyddade enligt detaljplan**

I kartan som bygglovenheten och kommunantikvarien tagit fram har en översiktlig inventering gjorts av de detaljplaner och områdesbestämmelser som innefattar kulturhistoriskt särskilt värdefulla byggnader.

Om kommunen i en planbestämmelse har bestämt att byggnaden inte får förvanskas, eftersom det är en sådan särskilt värdefull byggnad som avses i 8 kap. 13 § plan- och bygglagen, så får den frågan anses avgjord enligt Boverket. Startbesked ska då nekas.

Detaljplaner med generella bestämmelser om kulturhistoriskt värdefull miljö och att denna miljö inte får förvanskas bedöms även de vara undantagna från rätten till lovfria åtgärder.

### **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.

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

Herrgården Erstavik och brukslämningarna vid Nacka ström ligger utanför detaljpanelagt 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 preliminära bedömning är att det inte är möjligt att göra lovfria byggnationer inom riksintresset centrala Saltsjöbaden och att startbesked ska nekas inom 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.

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 förvanskingsförbudet enligt 8 kap. 13 § PBL. Utpekandet i sig har ingen rättsverkan, utan det är först i beslutet om startbesked som det formella beslutet sker. Görs bedömningen i det enskilda fallet att byggnaden eller miljön är särskilt värdefull, så finns ingen möjlighet att ge startbesked för en lovfri byggnation.

Kommunjuristens bedömning är 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?**

Bygglovenheten har låtit ta fram statistik som visar att knappt 2600 bostäder (en- och tvåbostadshus och fritidshus) omfattas av kulturmiljöprogrammet, vilket motsvarar ca 20%. En del av dessa byggnader och områden är dock redan 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. I planarbetet för Solsidan föreslås detta område som kulturhistoriskt särskilt värdefullt.

### **Vill nämnden något annat?**

Om nämnden anser att hela eller delar av kulturmiljöprogrammet ska ändras måste ett nytt underlag tas fram och beslutas av kommunstyrelsen.

Om bygglovenheten inte ska använda kulturmiljöprogrammet som kunskapsunderlag är ett alternativ att istället kommunantikvarien 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 är dock liten. Det skulle däremot vara tidskrävande, innebära högre kostnader och en längre handläggningstid.

Det kan också vara värt att beakta att det vid myndighetsutövning är viktigt att bedömningen inte blir godtycklig och att upprepningseffekten beaktas, det vill säga vilka konsekvenser det kan få för ett områdes kulturvärden på flera års sikt att bygga 25 kvm attefallshus, 15 kvm tillbyggnad och nya takkupor i kombination med friggebodar och bygglovfria skärmtak och byggrätt enligt detaljplanen.

Vid arbete med att ta fram nya detaljplaner finns också möjlighet för nämnden att förtydliga ställningstaganden kring kulturhistoriska värden, möjlighet att göra bygglovfria byggnationer och skapa byggrätter för att styra en önskad bebyggelseutveckling i kommunen.

### **Bygglovenhetens förslag till hantering**

Bygglovenheten föreslår att lovfria byggnationer hanteras på följande vis:

#### **1. Positivt startbesked per delegation för**

- Alla åtgärder som uppfyller kraven i plan- och bygglagen och som inte är kulturhistoriskt särskilt värdefulla
- Åtgärd inom riksintresse för kulturmiljövård, om handläggaren tillsammans med kommunantikvarien kommit 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.

#### **2. Nekat startbesked per delegation för**

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

### 3. Till nämnden för beslut

- Åtgärd inom riksintresse för kulturmiljövård där enheten föreslår nekat startbesked eller där frågan är av principiell betydelse.
- Åtgärd inom område eller byggnad som omfattas av kulturmiljöprogrammet.
- 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

Bygglovenheten kommer normalt föreslå att startbesked nekas när fastigheten omfattas av kulturmiljöprogrammet. Byggherren får då besked om detta och möjlighet att antingen återta anmälan eller få den prövad i miljö- och stadsbyggnadsnämnden. Om byggherren vill ha ansökan prövad får denne en upplysning om att bygglovenheten kommer att ta ut avgift för hanteringen. Ett nekat startbesked kostar enligt nuvarande taxa 2650 kr.

Tilläggas kan att de anmälningar om bygglovfria åtgärder som bygglovenheten får in i de flesta fall är av dålig kvalitet eller ofullständiga. Anmälan måste då kompletteras.

Bygglovenheten begär dock inte in nya handlingar i de fall enhetens förslag till beslut kommer att vara negativt för kunden, för att denne inte ska behöva lägga ner mer tid och pengar på att förbättra underlaget i onödan. Om nämnden alltså vill ge startbesked i de fall där handläggaren föreslår att startbesked ska nekas, så kommer det oftast innebära att anmälan måste återremitteras till bygglovenheten för vidare bearbetning, innan ärendet kan tas upp för prövning igen i nämnden.

### Hur gör andra kommuner?

Vid styrgruppsmöte i Bygglovalliansen i september diskuterades hur bedömningar görs av attefallsåtgärder och kulturhistoriskt särskilt värdefulla miljöer. Upplands Väsby, Täby och Vallentuna sa sig ha inga eller få miljöer av den digniteten.

### Lidingö

Lidingö gör i nuläget en bedömning i varje enskilt fall, men arbetar på att ta fram ett kulturmiljöprogram.

### Vaxholm

I Vaxholm får attefallshus, lovfria tillbyggnader etc. inte utföras inom följande områden:

- riksintresse för kulturmiljövård
- detaljplaner där byggnad eller område angetts som särskilt värdefulla
- höga klassningar i utförda inventeringar samt en bedömning i det enskilda fallet

Dessa områden omfattar uppskattningsvis 1/4 till 1/3 av kommunens bebyggelse, där det alltså inte är möjligt att göra lovfria byggnationer.

## **Stockholm**

Stockholm har definierat tre typer av områden som kulturhistoriskt särskilt värdefulla områden där bygglovsbefrielsen inte gäller.

- Riksintressen för kulturmiljövård kan med stöd av översiktsplanen betraktas som särskilt värdefulla bebyggelseområden (exempelvis Gamla Enskede, Pungpinan i Skarpnäck, Norra och Södra Ängby, Olovslund och Ålsten).
- Nationalstadsparken
- Trädgårdstäder betraktas med stöd av översiktsplanen som särskilt värdefulla bebyggelseområden (exempelvis Hökmossen, Tallkrogen, Sköndal, Enskededalen)

## **Håbo**

I Håbo används

- detaljplaner eller områdesbestämmelser där byggnad eller område angetts som särskilt värdefulla
- fastigheter som rymmer utpekade och klassade byggnader enligt det kommuntäckande kulturmiljöprogrammet.

## **Danderyd**

- går på Kulturmiljöhandboken för Danderyds kommun. Boken pekar ut områden av riksintressen, bevarandeområden samt värdefulla byggnader utanför bevarandeområden. En fjärdedel av kommunens bebyggelse finns med i boken.
- Skydd i detaljplan.

Kommunen består av 4 kommundelar, där ca 10% av fastigheterna i Enebyberg berörs, ca 10% av Danderyd, ca 50% av Stocksund och ca 75% av Djursholm.

## **Jämförelse med Nacka**

Bygglovenhetens bedömning är att Nacka inte har en mer restriktiv tolkning av lagen än ovan nämnda kommuner.

Bygglovenheten/planenheten

Marina Arnshav  
Bitr. bygglovchef

Maria Legars  
Kommunantikvarie

Bilagor

1. Statistik om lovfria åtgärder
2. Undantag lovfria åtgärder
3. Antal bostäder inom kulturmiljöprogram