

Sammanhållen bebyggelse och bygglovsbefriade åtgärder utanför detaljplan



Foto, Copyright © Daniel Kulander

Förord

Vad ska ses som sammanhållen bebyggelse och bygglovsbefriade åtgärder på landsbygden eller utanför planlagt område? Frågan kom upp på länsträffen för plan- och byggfrågor i Nässjö hösten 2012. Det fanns ett önskemål om en gemensam syn i länet och en arbetsgrupp bildades för att ta fram ett förslag för bedömning av dessa frågor.

Sammanfattning

Sammanhållen bebyggelse utgörs i regel av 10-20 hus där tomterna gränsar till varandra eller skiljs åt av en väg, park eller liknande ytor. Men även områden med minst tre hus på två tomter kan utgöra en sammanhållen bebyggelse.

Enligt 9 kap.6§ Plan- och bygglagen finns det vissa lättnader i bygglovplikten utanför ett område med detaljplan. Det krävs inte bygglov för en liten tillbyggnad eller att uppföra en komplementbyggnad, mur eller plank i omedelbar närhet av bostadshuset, om åtgärden inte uppförs närmre gränsen än 4,5 meter eller om berörda grannar har gett sitt medgivande till åtgärden.

Förslag till vad som kan anses vara en liten bygglovsbefriad tillbyggnad utanför sammanhållen bebyggelse kan rimligen vara hälften av huvudbyggnadens byggnadsarea och en maxgräns kan ligga på 50 m².

För att en komplementbyggnad ska vara bygglovsbefriad får byggnaden inte dominera över huvudbyggnaden i area och volym och användningssättet ska vara ett komplement till boendet. Maximal storlek på komplementbyggnad får bedömas från fall till fall.

Detta är arbetsgruppens tolkning utifrån gällande lagstiftning, andra regler och rättsfall. Det är alltid den enskilde fastighetsägaren som har ansvaret.

De i denna skrift framförda riktlinjerna kan komma att överprövas vid till exempel ett överklagande.

Innehållsförteckning

Förord	2
Sammanfattning	2
Innehållsförteckning	3
Inledning.....	4
Bakgrund, syfte och mål.....	4
Metodik	4
Sammanhållen bebyggelse	5
Lagar och regler	5
Bygglövsbefriade åtgärder	6
Lagar och regler	6
Propositioner	6
Rättsfall	7
Diskussion och slutsatser	7
Sammanhållen bebyggelse	7
Checklista sammanhållen bebyggelse	8
Bygglövsbefriade åtgärder utanför och inom sammanhållen bebyggelse och detaljplan	8

Inledning

Med den nya plan-och bygglagen ersattes det som tidigare kallades för samlad bebyggelse av begreppet sammanhållen bebyggelse. Enligt 4 kap. 2 § Plan- och bygglagen (PBL 2010:900), ska kommunen pröva mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk. Kommunen ska reglera bebyggelsemiljöns utformning för ny sammanhållen bebyggelse med en detaljplan, om det behövs med hänsyn till omfattningen av bygglovspliktiga byggnadsverk i bebyggelsen. Denna rapport handlar om de områden som benämns som sammanhållen bebyggelse som inte behöver detaljplaneläggas men ska regleras med bygglovsplikt. Det gäller de områden där omfattningen av bebyggelsen gör att allmänna och enskilda intressen ska bedömmas, bland annat med hänsyn till grannar och landskapsbild. Enligt definitionerna i PBL är det alltid den enskildes ansvar att avgöra vad som betraktas som sammanhållen bebyggelse. Kommunen ska ge råd och stöd i tolkningen i den bedömningen.

Bakgrund, syfte och mål

I den äldre plan och bygglagen (PBL 1987:10) var begreppet samlad bebyggelse ett område med 10- 20 hus som inte var detaljplanelagt. I den nya plan och bygglagen har samlad bebyggelse tagits bort ersatts av sammanhållen bebyggelse. Sammanhållen bebyggelse ska tolkas utifrån bebyggelse på tomter som gränsar till varandra eller som skiljs åt endast av en väg, gata eller parkmark. Det kan röra sig om mindre områden med ner till 3 byggnader. Vid en första rundfrågning på länsträffen hösten 2012, där tjänstemän från alla kommuner i länet var representerade, om hur man tolkar sammanhållen bebyggelse blev det tydligt att bedömningarna varierar mycket mellan olika kommuner. Kommunernas hantering och arbetssätt gällande dessa frågor skiljer sig åt. Syftet med det här arbetet är att tydliggöra kommunernas olika tolkningar av vad som är sammanhållen bebyggelse och även vad som är bygglovsbefriade åtgärder på landsbygden (utanför detaljplanelagt område). Målet är att ta fram ett förslag på en gemensam tolkning som ska underlätta kommunernas hantering av dessa frågor och att få en mer enhetlig syn i länet.

Metodik

Förslaget till en gemensam tolkning av sammanhållen bebyggelse och bygglovsbefriade åtgärder på landsbygden har tagits fram av en arbetsgrupp med representanter från Länsstyrelsen i Jönköpings län, Eksjö- Nässjö- och Vetlanda kommuner. Gruppen har haft ett flertal möten där frågorna har diskuterats. För att få mer information om kommunernas hantering av frågorna så skickades en enkät ut, 11 av 13 kommuner besvarade enkäten. Arbetsgruppen har utgått från lagstiftningen och dess förarbeten, varit i kontakt med Boverket och tittat på hur några kommuner utanför länet skriver om sammanhållen bebyggelse och bygglovsbefriade åtgärder på landsbygden på sina hemsidor.

Sammanhållen bebyggelse

Av de 11 kommuner som svarat på enkäten är det 82 % som har gjort en tolkning/fattat beslut om vad sammanhållen bebyggelse är. Det är 41 % som har omnämnt sammanhållen bebyggelse i sin Översiktsplan. Om man tittar på nätet på andra kommuner utanför länet, kan man se att tolkningen av sammanhållen bebyggelse varierar mycket. Många kommuner har också valt att endast hänvisa till lagtexten.



Foto: Copyright © Håkan Sterner

Lagar och regler

Bebyggelse är enligt PBL en samling av byggnadsverk som inte enbart består av andra anläggningar än byggnader. Med en samling av byggnadsverk avses minst tre byggnader. För att undvika att exempelvis ett antal master anses utgöra en bebyggelse som ska leda till planering för grönområden etc. valdes att formulera definitionen så att man med bebyggelse avser en samling byggnadsverk som inte enbart består av andra anläggningar än byggnader.

Tomt är ett område som inte är en allmän plats men som omfattar mark avsedd för en eller flera byggnader och mark som ligger i direkt anslutning till byggnaderna och behövs för att byggnaderna ska kunna användas för avsett ändamål.

Sammanhållen bebyggelse är enligt PBL, bebyggelse på tomter som gränsar till varandra eller skiljs åt endast av en väg, gata eller parkmark. I uttrycket ingår termen ”bebyggelse”, med den innebörd som anges i definitionen av ”bebyggelse” ovan.

Regeringen uttalade i prop. 2009/10:170 att liksom vid tillämpningen av plan och bygglagen (1987:10) bör kommunen vid tillämpningen enligt plan och bygglagen (2010:900) pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning med detaljplan för sammanhållen bebyggelse. Enligt 4. kap. 2 § ska kommunen med en detaljplan pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning för en ny sammanhållen bebyggelse, om det behövs med hänsyn till omfattningen av bygglovspliktiga byggnadsverk i bebyggelsen.

Didón skriver: ”för att inte den definitionen ska leda till att det ställs krav på detaljplan så fort några icke lovpliktiga bodar ska byggas kompletteras kravet på detaljplan vid sammanhållen bebyggelse med att det ska föreligga behov av en detaljplan också utifrån omfattningen av bygglovspliktiga byggnadsverk i bebyggelsen. **Avsikten är att bestämmelsen inte ska innebära någon ändring i sak i förhållande till tidigare bestämmelser** (prop. 2009/10:170 Del 1 s. 425).”

Det omnämns också i regeringens proposition 2009/10:170 att det inte krävs någon detaljplan, om byggnadsverket kan prövas i samband med en prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked och användningen av byggnadsverket inte kan antas medföra en betydande

miljöpåverkan. För att undvika tillämpningsproblemet med den dubbla innebörden av termen ”bebyggelse” bör termen i den nya lagen begränsas till innebörden ”en samling av byggnadsverk som inte enbart består av andra anläggningar än byggnader”. **Med en samling avses då minst tre byggnader.**

Bygglovsbefriade åtgärder

Bygglovsbefriade åtgärder utanför planlagt område så som en liten tillbyggnad av enbostadshus skiljer sig i ”yt-begränsningen” mellan de olika kommunerna. Någon kommun tillåter att man bygger till 25% av byggnadsarean men max 20m². En annan kommun tillåter 50 % av byggnadsarean men max 50 m². Flera kommuner har 1/3 av byggnadsarean som begränsning. En fråga som ställdes i enkäten var bland annat om handläggare åker ut på plats för att bedöma om en åtgärd är lov- eller anmälningspliktig. Där har 25 % svarat nej, resten har svarat att detta görs alltid eller ibland. En annan fråga var om man skrivit med i sin Översiktsplan vad som är bygglovsbefriade åtgärder utanför detaljplanen. Detta har 25% av kommunerna gjort.

Lagar och regler

Lagen ger kommunen möjlighet att ge bygglovslättnader utanför detaljplan för små tillbyggnader, komplementbyggnader och enklare fritidshus m.m. Befrielse från bygglov begränsas av sammanhållen bebyggelse och i områden där det finns granneintressen eller allmänna intressen så som hänsyn till landskapsbilden eller liknande. Det är nödvändigt att precisera för vilket ändamål byggnaderna får uppföras utan lov, vilken maximal storlek de får ha och om det kan finnas krav på utformning och placering. Ett bostadshus kan aldrig vara en komplementbyggnad. Möjligen kan en gäststuga utgöra en komplementbyggnad enligt Didon m fl. Det är även bygglovsbefriat att bygga ekonomibygnader utanför detaljplan. Detta gäller ekonomibygnad för jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring enligt 9 kap 3§ PBL. I 6 kap. Plan- och byggförordningen, (PBF) anges att det krävs bygglov för att uppföra murar och plank. I 9 kap. 6§ PBL står det att utanför detaljplan och utanför sammanhållen bebyggelse krävs inte bygglov för murar och plank i omedelbar närhet av bostadshuset. Om man bygger närmare gränsen än 4,5 meter ska berörda grannar medge detta.

Propositioner

Proposition 1985/86:1 med förslag till ny plan- och bygglag.

Ett genomgående drag i reformen är decentralisering av beslutsfattandet. Syftet bakom förslaget var bl. a. att förenkla och modernisera plansystemet och att ge större frihet och ansvar för den enskilda människan. Detaljplanen skulle ersätta den gamla stadsplanen och byggnadsplanen. I propositionen framkommer bland annat förslaget att ” Utanför områden med detaljplan kan kommunen under vissa förutsättningar medge bygglovsfrihet för bl. a. komplementbyggnader och mindre tillbyggnader. Ändringar av befintliga industribyggnader kan befrias från bygglovsplikt under förutsättning bl. a. att yrkesinspektionen har medgett det”. Om åtgärden har betydelse för omgivningen pga. dess placering, utformning och utförande ska kommunen inte kunna ge bygglovsbefrielse enligt propositionen. En komplementbyggnad ska ha karaktär av komplement till den befintliga bebyggelsen och ska inte dominera över det som redan är byggt.

Proposition 2009/10:170 en enklare plan- och bygglag.

Denna proposition föreslår att en ny plan- och bygglag ersätter plan- och bygglagen (1987:10) och lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk mm. Termen mindre tillbyggnad ersätts med liten tillbyggnad.

Rättsfall

I RÅ 1993 ref 94 mål nr 443-1993 prövade regeringsrätten om en byggnad som skulle bli 66,7 m² ansågs vara en komplementbyggnad enligt 8 kap. 13 § plan- och bygglagen. Byggnaden skulle ha gäststuga, allrum, förråd, dusch och wc. Regeringsrätten kom fram till att byggnaden inte var en komplementbyggnad med hänsyn till dess storlek och rumsindelning och dess standard och lokalisering.

I Kammarrätten i Stockholm, mål nr 2597-10 prövades ett ärende där en byggherre hade uppfört ett plank/staket utan bygglov. Planket var 60 meter långt och varierade i höjd mellan 1,20-1,60 m. Planket var utfört med stående brädor och mellanrummet mellan dessa var en halv plankbredd. Hela anläggningen gav ett dominerat intryck på fastigheten. Kammarrätten bedömde att denna anläggning som uppförts längs med tomtgränsen kunde anses som ett bygglovspliktigt plank.

I mark- och miljödomstolen mål nr P 4647-11 har tingsrätten avslagit bygg- och miljönämnen i Linköpings kommuns beslut om tilläggsavgift på ett bygglov. Ett bolag som uppfört en tillbyggnad utan bygglov hävdar att de kunde göra så eftersom det är en mindre tillbyggnad som skett utanför samlad bebyggelse och utanför detaljplan. I kommunen avses en mindre tillbyggnad vara maximalt 50 % av ursprungets byggnadsarea eller maximalt 30 kvm. Bolaget hade byggt till med 63kvm som då utgjorde 70% av byggnadsarean. Det finns inga andra beskrivningar om ”hur det gjorda tillbyggnaden ter sig i förhållande till den befintliga bebyggelsen och övriga förhållanden på den i målet aktuella fastigheten. Det framgår således inte om tillbyggnaden kan bedömas vara mindre eller om den är av en sådan omfattning att bygglov krävs”. Mot denna bakgrund bedömde domstolen att tilläggsavgift inte kunde åläggas bolaget.

Diskussion och slutsatser

Sammanhållen bebyggelse

För att kunna handlägga dessa ärenden på ett enhetligt sätt bör varje kommun förtydliga de områden som bedöms som sammanhållen bebyggelse. Resultatet redovisas lämpligen i GIS och görs tillgängliga på hemsidan.

För att undvika tillämpningsproblemet med den dubbla innebörden av termen ”bebyggelse” bör termen i den nya lagen begränsas till innebörden ”en samling av byggnadsverk som inte enbart består av andra anläggningar än byggnader”. Det Boverket tar fasta på i propositionstexten är att det krävs ett antal om **tre** för en ”**samling**”. Enligt proppen ska definitionen vara ungefär detsamma som tidigare lagtext samlad bebyggelse om 10-20 hus. Oaktat lagtext och tolkningar är det av största vikt att man som fastighetsägare kontaktar sina grannar och byggnadsnämndens tjänstemän för att informera om planerade byggnadsåtgärder. Från nämndens sida kan det vara viktigt att upplysa om att de går att söka bygglov för åtgärder som inte är bygglovspliktiga enligt 9 kap.14§ PBL.

Checklista sammanhållen bebyggelse

På kontoret kan man titta på kartmaterial och göra en första bedömning på hur det ser ut på området.

- Minst två tomter, med 3-4 byggnadsverk.
- Storlek på tomtplats
- Bebyggelsens karaktär
- Topografi
- Närhet till grannar

Sammanhållen bebyggelse utgörs av 10-20 hus där tomterna gränsar till varandra eller bara skiljs åt av en väg, park eller liknande. Som hus räknas inte bara bostadshus utan även andra byggnader som inte utgör komplementbyggnader till bostäder, till exempel butiker, industribyggnader och liknande. Mark till en fastighet som är bebyggd med ett småhus ska i sin helhet utgöra tomtmark om fastigheten har en area som inte är större än 2 hektar. Även områden med ner till 3 hus på två tomter kan utgöra sammanhållen bebyggelse om det handlar om en särskilt känslig miljö som till exempel är utpekad i kommunens kulturminnesvårds-program. Sammanhållen bebyggelse kan även vara områden med särskilt stort bebyggelsetryck eller i särskilt behov av gemensamma anläggningar.

Det är viktigt att ha med sig att sammanhållen bebyggelse är något som hela tiden förändras och det är viktigt att de bedömningar som gjorts finns kvar i kartmaterial eller annat lättillgängligt material för kommande bedömningar.

Även om man utför bygglovsbefriade åtgärder kan det innebära att dessa är anmälningspliktiga åtgärder, t ex ändring av eldstad och rökkanal. Alla byggnationer och åtgärder som görs på en byggnad ska alltid uppfylla våra lagar och regler för byggande.

Bygglovsbefriade åtgärder utanför och inom sammanhållen bebyggelse och detaljplan

Byggnadsnämnderna ska verka för en god byggnadskultur samt en god och estetiskt tilltalande stads- och landskapsmiljö enligt 12 kap. 2§ 1. PBL. Bygglovsplikten styrs av PBL och PBF. Det kommunerna kan bedöma är hur stor en liten tillbyggnad är och hur stor kan en komplementbyggnad vara. Murar och plank i omedelbar närhet till bostadshuset får man göra utan bygglov men åtgärden får inte vidtas närmre gräns än 4,5 meter om man inte har godkännande från grannen.

Ekonomibyggnader är bygglovsbefriade utanför detaljplanelagt område.

Vad kommunen anser vara sammanhållen bebyggelse och det som betraktas som bygglovsbefriade åtgärder utanför detaljplan bör vara inarbetade i kommunens översikts plan.

Bygglovsbefriade åtgärder utanför sammanhållen bebyggelse och detaljplan är:

- Liten tillbyggnad då den inte överstiger 50% av huvudbyggnadens byggnadsarea och är max 50 kvm
- En komplementbyggnad som inte dominerar över huvudbyggnaden i area och volym. Den ska ha ett kompletterande användningssätt i förhållande till huvudbyggnaden och får inte placeras närmare tomtgränsen än 4,5 meter.
- Mur och plank som ej placeras närmare tomtgräns än 4,5 meter.
- Anordna en pool.
- Bygga en pergola. (ett byggnadsverk av parvisa stolpar som är sammanbundna med överliggare).
- Staket som har minst 50 % genomsiktighet och högst 1,3 meter från mark till staketöverkant.

Bygglovsbefriade åtgärder inom sammanhållen bebyggelse och detaljplan är:

- Mur och plank som byggs för att anordna en skyddad uteplats inom 3,6 meter från bostadshuset, om planket eller muren inte är högre än 1,8 meter och inte placeras närmare tomtgräns än 4,5 meter.
- Anordna ett skärmtak över en uteplats som inte täcker en större yta än 15 kvm och inte placeras närmare tomtgräns än 4,5 meter.
- Uppföra en komplementbyggnad som tillsammans med andra komplementbyggnader inte har större byggnadsarea än 15 kvm, inte har högre taknockshöjd än 3 meter och inte placeras närmare tomtgränsen än 4,5 meter.
- Anordna pool, pergola och staket med samma regler som ovan nämnda utanför detaljplan.