

Kommunstyrelsen

Protokoll



Dnr: Ks 2016/704

Ärendets dnr: Ks 2016/596

Ks § 53

## Riktlinjer vid nybyggnation när fastighetens gränser inte är bestämda

<b>Initierat av</b>	Miljö- och byggnadsnämnden
<b>Ärendebeskrivning</b>	<p>Under året 2016 har kritik riktats mot kommunens hantering av vissa ärenden gällande bygglov och fastighetsregleringar.</p> <p>Mot denna bakgrund har Miljö- och byggnadsnämnden gett förvaltningen i uppdrag att redovisa hur krav på fastighetsreglering och markägoöverlåtelse i samband med bygglovsgivning hanteras idag, samt förslag på hur frågorna kan hanteras i framtiden.</p> <p>Utredningen mynnade ut i ett pm. "PM Detaljplan, bygglov och fastighetsbildning m.m." slutreviderad 2016-10-14.</p> <p>Miljö- och byggnadsnämnden fattade beslut 2016-10-08 om att anta riktlinjer vid nybyggnation när fastighetens gränser inte är bestämda och föreslog kommunstyrelsen översända riktlinjerna för beslut i kommunfullmäktige.</p> <p>Undertecknad finner dock att riktlinjerna inte är av sådan karaktär att ärendet behöver beslutas av kommunfullmäktige, varpå kommunstyrelsen föreslås godkänna riktlinjerna.</p>
<b>Beslutsunderlag</b>	<p>Protokoll miljö- och byggnadsnämnden 2016-10-06 § 85 Tjänsteskrivelse Maria Koistinen Hellborg, stadsarkitekt PM Tjänsteskrivelse Martin Jungmann, kanslichef 2017-02-06 Protokollsutdrag kommunstyrelsens arbetsutskott 2017-02-14 § 48</p>

Justering			Utdragsbestyrkande
-----------	---	---	--------------------

Kommunstyrelsen



Protokoll

Dnr: Ks 2016/704

**Tidigare behandling** Ärendet har behandlats i kommunstyrelsens arbetsutskott 2017-02-14 § 48.

**Beslut** Kommunstyrelsen beslutar

1. Godkänna riktlinjerna med förslag till förfarande i framtiden enligt upprättad tjänsteskrivelse från Miljö- och byggnadsnämnden.

Justering 			Utdragsbestyrkande
--	---	--	--------------------

**Miljö- och byggnadsavdelningen**  
stadsarkitekt  
Maria Koistinen Hellborg  
040-425170

**Tjänsteskrivelse**

Dnr 2016/1666

Miljö- och Byggnadsnämnden

## **Nybyggnad på fastighet med ej bestämda gränser med enskilt huvudmannaskap**

### **Inledning**

Detta är ett en förkortad version av det PM som Rickard Persson/planarkitekt upprättat i juni 2016.

Under våren 2016 har kritik riktats mot kommunens hantering av vissa ärenden gällande bygglov och fastighetsregleringar

I plan- och bygglagen anges den som fullföljer kommunens skyldigheter enligt denna lag som Byggnadsnämnden. I Vellinge kommun är Byggnadsnämndens uppgifter uppdelade i två kommunala nämnder: Miljö- och byggnadsnämnden, som främst ansvarar för bygglovsgivning och Kommunstyrelsen som främst ansvarar för planläggning, plangenomförande och markexploatering samt framställandet av nybyggnadskartan. I detta dokument används beteckningen Byggnadsnämnden, som i praktiken normalt betyder Miljö- och byggnadsnämnden

Mot denna bakgrund har Miljö- och byggnadsnämnden, MBn, och kommunstyrelsen gett avdelningarna i uppdrag att redovisa hur krav på fastighetsreglering och markägoöverlåtelse i samband med bygglovsgivning hanteras idag, samt förslag på hur frågorna kan hanteras i framtiden.

### **Huvudfrågan**

Byggnadsnämnden i Vellinge kommun har tolkat ett krav i plan- och bygglagen att en fastighet ska överensstämja med gällande detaljplan (9 kap. 30 § första stycket punkt 1 a PBL) för att bygglov ska kunna beviljas, på så sätt att en fastighet som består av dels tomtmark, dels allmän platsmark (främst vägmark) är planstridig, oavsett vem som är huvudman för allmän platsmark.

Inte heller har Byggnadsnämnden varit beredd att godta en sådan planstridighet, som en i lagens mening, liten avvikelse (9 kap. 30 § första stycket punkt 1 b och 9 kap. 30 a § PBL). Vidare har Byggnadsnämnden inte godtagit en fastighet där gränserna har varit oklara.

Byggnadsnämnden har gjort bedömningen att bygglov inte kan beviljas under dessa förutsättningar. Följaktligen har Byggnadsnämnden hänvisat sökanden till Lantmäteriet för fastighetsbildning. I avvaktan på att sådan genomförts har bygglovsansökan varit vilande.

I samband med fastighetsregleringen har överenskommelser mellan kommunen som markägare och enskilda fattats som innebär att den del av den enskilda fastigheten som varit belägen i vägmark har tillförts en av kommunen ägd gatufastighet. Denna tolkning har gjorts eftersom annars ska avvikelser från detaljplanen hanteras genom att grannar ska höras. Vilket är en lång och tidskrävande process om grannar överklagar ett sådant bygglov.

## Bakgrund

Bygglovsgivning och fastighetsbildning hänger samman. Inom detaljplanlagda områden är det viktigaste juridiska instrumentet detaljplanen själv. Detaljplanen styr främst två saker: bygglov och genomförande av utbyggnad av infrastruktur på allmän platsmark, t.ex. vägar, lekplatser och VA-anläggningar.

I en vanlig situation i dagens planering upprättar kommunen en detaljplan över ett tidigare icke-planlagt område, t.ex. en bit jordbruksmark. Detaljplanen vinner laga kraft och det planerade området byggs ut i enlighet med detaljplanens bestämmelser. På kvartersmark beviljas bygglov för den i detaljplanen avsedda bebyggelsen och vägar, VA-anläggningar och lekplatser byggs ut i takt med de behov som invånarna i området har. Detaljplanen genomförs inom en viss tidsram, genomförandetiden, som garanterar markägare och exploatörer de rättigheter som uppkommit genom planen.

Rättstillämpningen blir relativt enkel och tydlig både enligt plan- och bygglagen (PBL 2010:900), fastighetsbildningslagen (FBL 1970:988) och anläggningslagen (AL 1973:1149) som styr bygglovsgivning, fastighetsbildning och utbyggnad av allmän platsmark (AL vid enskilt huvudmannaskap).

Frågorna som har uppstått gäller i fallet när en detaljplan införs över ett redan utbyggt område, och specifikt det fall när ett tidigare fritidshusområde, utbyggt som s.k. utomgränsbebyggelse utan detaljplan, blir planlagt. Införandet av detaljplanen kan då medföra att delar av den befintliga bebyggelsen och/eller fastigheterna kommer att strida mot detaljplanen.

I Vellinge kommun, och specifikt på delar av Falsterbonäset är detta precis vad som har inträffat. En äldre utomgränsbebyggelse, huvudsakligen fritidshus, planlades först i efterhand 1944 varvid infördes juridiska gränser för olika ändamål - kvartersmark, och allmän platsmark som inte stämde med de befintliga förhållandena på platsen. Syftet med detaljplanläggning, på den tiden byggnadsplan, var att reglera dels framtida bygglovsgivning och fastighetsbildning men också att leda till ett plangenomförande vad gäller iordningställandet av den allmänna platsmarken, främst vägar. Senare, 1985, infördes en moderniserad version av i princip samma planering. På den tiden var det viktigt att uppfylla normer om friytor och lekplatser, och i flera av dessa planer är stora områden avsatta till bollplaner och lekplatser. Genom att läsa dessa senare planhandlingar framkommer också att mycket av det som avsågs genomföras 1944, aldrig blivit genomfört. Det finns flera anledningar till detta. En viktig anledning till att dessa planer till delar aldrig blivit genomförda är att det i dessa områden råder enskilt huvudmannaskap för allmän platsmark, dvs. att det inte är kommunen som ska genomföra planens intentioner i praktiken eller förvalta den allmänna platsmarken (vara väghållare) i framtiden, utan plangenomförandet är beroende av sammanslutningar av enskilda, vad som idag juridiskt

heter gemensamhetsanläggningar och samfällighetsföreningar men som historiskt och i dagligt tal kallas för vägföreningar. Medlemmar i vägföreningarna är fastighetsägarna i området själva, dvs. de som själva är de främsta användarna av vägar och allmän platsmark i närområdet.

Det finns viktiga skillnader i lagstiftningen gällande plangenomförande och inlösen av mark då kommunen är huvudman för den allmänna platsmarken, och när det råder enskilt huvudmannaskap. Plangenomförande med kommunalt huvudmannaskap regleras i plan- och bygglagen, och är tvingande för kommunen medan plangenomförande med enskilt huvudmannaskap regleras med anläggningslagen och har ett större inslag av frivillighet.

När det gäller ägandet av marken är kommunen skyldig att lösa in marken med äganderätt vid kommunalt huvudmannaskap, men vid enskilt huvudmannaskap kan andra former av nyttjanderätt bli aktuella.

Mot den bakgrunden kan man förstå att de fastighetsägare som hade fastigheter som blev detaljplanelagda i efterhand upplevde det som mindre nödvändigt att genomföra detaljplanen. Sedan tidigare hade de redan sin tomt bebyggd, sina utfarter anlagda och kanske var nöjda med vägens beskaffenhet. Åtminstone ville de kanske inte betala för vägbreddningar eller anläggandet av nya lekplatser. De äldre fastighetsägarna kunde kanske inte heller finna någon större anledning att avstå mark till vägar de inte ansåg var nödvändiga.

Problemet uppkommer när någon av fastighetsägarna vill utnyttja sin byggrätt och söker bygglov för en nybyggnad där en nybyggnadskarta krävs. För att bygglov ska kunna beviljas krävs att fastighetens gränser är säkra/bestämda och att fastigheten där byggnaden avses uppföras överensstämmer med detaljplanen.

### **Vad prövas i bygglovet?**

Den exakta lydelsen av kravet på fastighetens överensstämmelse med detaljplanen är:

Bygglov ska ges för en åtgärd inom ett område med detaljplan, om

1. Den fastighet och det byggnadsverk som åtgärden avser a) överensstämmer med detaljplanen, eller b) avviker från detaljplanen men avvikelsen har godtagits vid en tidigare bygglovsprövning enligt denna lag eller äldre bestämmelser eller vid en fastighetsbildning enligt 3 kap. 2 § första stycket andra meningen fastighetsbildningslagen (1970:988),<sup>23</sup>

### **Planenlighet, grannehörande och överklagande**

En detaljplan har en juridiskt bindande verkan. Den byggrätt som har tillfallit fastighetsägaren är en stark rättighet. Lagstiftningen har utformats så att bygglov som följer detaljplanen, planenliga bygglov i princip är omöjliga att upphäva i ett överklagande. Klaganden måste normalt sett kunna visa att bygglovet inte är planenligt för att sakfrågan ska bli bedömd. Annars är sakfrågan prövad i och med att detaljplanen vunnit laga kraft. För att Byggnadsnämnden ska kunna bedöma om fastigheten följer detaljplanen krävs att gränserna är säkra/bestämda av Lantmäteriet.

Men när det gäller avvikelser är situationen annorlunda. Detaljplanen garanterar ingen rättighet att avvika från den. Istället måste varje fall bedömas för sig och rättspraxis visar bl.a.

att flera avvikelser kan vara svåra att få lov för, även om varje avvikelse för sig är, i lagens mening, liten.

Om åtgärden innebär en avvikelse från detaljplan ska grannar höras.

### **Förslag till förfarande i framtiden/slutsatser:**

- (1) Grundregeln är att vid nybyggnad i de områden som åsyftas (dvs där en nyare detaljplan har orsakat att befintliga fastigheter blivit planstridiga) där fastigheten inte har säkra/bestämda gränser kräver Byggnadsnämnden att fastighetens gränser bestäms och därefter upprättas en nybyggnadskarta enligt gällande detaljplan. Nybyggnadskartan upprättas med fastighetsbestämningen som grund. Om gränserna stämmer med detaljplanen behöver grannar inte höras.
- (2) Om gränserna däremot inte stämmer med detaljplanen behöver grannar höras.
- (3) Om däremot Byggnadsnämnden redan har godtagit att fastigheten inte överensstämmer med detaljplanen, antingen i ett bygglovsbeslut eller vid samråd/överklagande av ett fastighetsbildningsbeslut av Lantmäteriet, måste nämnden godta avvikelsen på fastigheten. Vid flera avvikelser ska den tidigare avvikelsen tas in i en samlad bedömning. I detta fall kan man anta att fastighetens gränser är kända, bestämda i den tidigare bygglovsgivningen eller förrättningen, och en nybyggnadskarta kan upprättas med stöd av detta. Grannar hörs.
- (4) I och med att kommunen inte ställer krav på förrättning kommer inte heller någon reglering av gatumark till kommunal gatufastighet att krävas från kommunens sida.

### **Förslag till beslut**

Miljö- och byggnadsnämnden föreslås besluta att:

- översända Miljö- och byggnadsavdelningens tjänsteskrivelse till kommunstyrelsen för fastställande i kommunfullmäktige.

Maria Koistinen Hellborg  
Avd. chef/Stadsarkitekt

Anna Möller  
Avd. chef /Samhällsbyggnadschef

