

PM 2013: RIII (Dnr 311-1425/2013)

Boverkets allmänna råd om planbestämmelser för detaljplan, DPB

Remiss från Boverket

Remisstid den 4 november 2013

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Boverkets allmänna råd om planbestämmelser för detaljplan, DPB” hänvisas till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Regina Kevius anför följande.

Ärendet

En planbestämmelse anger vad som gäller inom en del av ett detaljplaneområde. Om allt en kommun vill reglera i en detaljplan skulle skrivas ut i klartext på en plankarta skulle den snabbt bli oläslig och överlastad med information. Därför har ett system tagits fram med olika former av symboler och tecken som används på plankartan.

Det finns idag inga allmänna råd om planbestämmelser till den nya plan- och bygglagen (2010:900), det senaste allmänna rådet är gjort till den äldre plan- och bygglagen (1987:10). Boverket har remitterat ut en konsekvensutredning av nya allmänna råd om planbestämmelser för detaljplan, DPB. Tänkt ikraftträdande för de allmänna råden är efter årsskiftet 2013/2014.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och stadsbyggnadsnämnden.

Stadsbyggnadsnämnden har svarat med ett kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret välkomnar förtydligandet av definitionerna i de allmänna råden. Stadsledningskontoret har inga särskilda synpunkter på förslagen till utformning av tecken, symboler eller linjer i plankartan och bedömer inte att förslaget till de allmänna råden innebär någon påverkan på stadens ekonomi, organisation eller mål.

Stadsbyggnadskontoret anser att det är bra att Boverket ersätter de gamla allmänna råden från år 2002. De gamla rådets exempel har varit värdefulla och kontoret beklagar att det nya förslaget inte innehåller lika många exempel. Kontoret saknar att förslaget inte ger någon vägledning om planering anpassad för 3D-fastighetsbildning, till exempel när samma yta behöver regleras både som allmän plats och kvartersmark.

Mina synpunkter

Ett välfungerande regelverk för stadsplanering och byggande är oerhört viktig såväl för Stockholms utveckling som för utvecklingen av alla Sveriges kommuner. Därför är det bra att Boverket ersätter de gamla allmänna råden från år 2002. I Stockholm både ändras och nyskapas många detaljplaner varför det är viktigt att beteckningarna framgent blir tydligare. När staden byggs allt tätare är det dock viktigt att Boverkets allmänna råd också kompletteras med vägledning om användningsbestämmelser anpassade för tredimensionell fastighetsbildning. I övrigt vill jag hänvisa till bilagda yttranden.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Boverkets allmänna råd om planbestämmelser för detaljplan, DPB” hänvisas till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Stockholm den 23 oktober 2013

REGINA KEVIUS

Bilaga

Boverkets allmänna råd om planbestämmelser för detaljplan, DPB

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

ÄRENDET

En planbestämmelse anger vad som gäller inom en del av ett detaljplaneområde. Om allt en kommun vill reglera i en detaljplan skulle skrivas ut i klartext på en plankarta skulle den snabbt bli oläslig och överlastad med information. Därför har ett system tagits fram med olika former av symboler och tecken som används på plankartan.

Det finns idag inga allmänna råd om planbestämmelser till den nya plan- och bygglagen (2010:900), det senaste allmänna rådet är gjort till den äldre plan- och bygglagen (1987:10). Boverket har remitterat ut en konsekvensutredning av nya allmänna råd om planbestämmelser för detaljplan, DPB. Tänkt ikraftträdande för de allmänna råden är efter årsskiftet 2013/2014.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och stadsbyggnadsnämnden.

Stadsbyggnadsnämnden har svarat med ett kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 30 september 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Detaljplanen är ett juridiskt bindande dokument där politiska ställningstaganden kommer till uttryck om hur mark ska förvaltas och hur bebyggelsen utformas. Detaljplaneringen ger en samlad bild av hur marken inom området ska förändras eller bevaras.

Detaljplanen är därför som sådan att betrakta som kommunens viktigaste planinstrument. Regler och bestämmelser för hur dessa utformas för att garantera legalitet och läsbarhet är därmed inte oviktiga. Stadsledningskontoret välkomnar därför förtydligandet av definitionerna i de allmänna råden. Stadsledningskontoret har dock inga särskilda synpunkter på förslagen till utformning av tecken, symboler eller linjer i plankartan. Stadsledningskontoret bedömer inte att förslaget till de allmänna råden innebär någon påverkan på stadens ekonomi, organisation eller mål. En marginell kostnad kan uppstå om program som används vid planering behöver uppdateras i samband användandet av nya planbeteckningar.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen anser remissen besvarad med vad som anförs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Stadsbyggnadskontoret

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 14 oktober 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Det förenklar planeringen att det finns ett aktuellt och genomarbetat förslag till bestämmelsessystem för detaljplaner. Därför är det bra att Boverket ersätter de gamla allmänna råden från 2002 och rensar bort det som är inaktuellt eller felaktigt.

Det är också bra att de allmänna råden föreslås få en utformning, så att det blir tydligare vilka krav på planbestämmelserna som följer av lagen eller regleras genom förordning och föreskrifter. Då blir det också tydligare att allmänna råd och annan vägledning inte är bindande. Samtidigt upplever kontoret att de allmänna råden om planbestämmelser ofta tolkas och tillämpas som om de vore normerande t.ex. för lovprövning. Det innebär en

rättsosäkerhet, ifall beslut om normerande föreskrifter kan tillkomma utan tydligt stöd av lagstiftningen.

Stadsbyggnadskontoret anser att de gamla allmänna rådens talrika exempel på vad som ryms i olika användningsbestämmelser har varit värdefulla. Exempelen har förståelsen av vad som ryms inom en viss användningsbestämmelse. Kontoret beklagar att det nya förslaget inte alls innehåller lika många exempel på vilka verksamheter som omfattas av respektive beteckning. Det behövs även exempel på hur olika användningsbestämmelser kan preciseras och kombineras. Bristen medför att det kan bli svårare att förutse vilka åtgärder som kommer att anses planenliga vid lovprövning, om inte exempel kan ges som en del i vägledning på annat sätt.

Stadsbyggnadskontoret saknar ett avsnitt i de allmänna råden med vägledning om användningsbestämmelser anpassade för tredimensionell fastighetsbildning. Det gäller bland annat när samma yta behöver regleras både som allmän plats och kvartersmark, t.ex. när ett torg byggs under med en privat parkeringsanläggning. Stadsbyggnadskontoret betraktar i sådana fall den allmänna platsen som huvudanvändning och använder en beteckning TORG (P), där TORG redovisas under rubriken "Allmänna platser" och (P) redovisas under rubriken "Kvartersmark" och preciseras till "Parkeringsgarage under mark".

Mer detaljerade synpunkter

Förslagets avsnitt 1: "Att reglera med planbestämmelser"

Det är bra att Boverket särskilt markerar att planbestämmelser ska vara tydligt formulerade och endast reglera det som är nödvändigt för att uppnå syftet med planen. Det följer av lagstiftningen och är viktigt att betona. Lagstiftningen går emellertid längre än Boverkets formulering. Enligt 4 kap. 32 § plan- och bygglagen (PBL) anges att "Den avsedda regleringen av bebyggelsen, byggnadsverk och miljön i övrigt ska tydligt framgå av planen." – det räcker inte att bestämmelserna är tydligt formulerade.

Förslaget till allmänna råd innebär att planbestämmelser inte bör innehålla hänvisningar till andra dokument eller lagar. Det är ett bra påpekande. Tillägget är också bra, att om en hänvisning trots allt behövs, bör den enbart avse en tydligt angiven del av planbeskrivningen och inte några andra dokument.

Förslagets avsnitt 2: "Gränser"

I de nya allmänna råden föreslås i huvudsak samma beteckningar för planområdets gränser, användningsgränser och egenskapsgränser, som enligt de gamla råden. Stockholms stadsbyggnadskontor följer råden utom beträffande planområdets gräns, som vi i stället avgränsar med heldragen linje. Syftet är att lättare urskilja olika planer när de redovisas i en sammanhängande planmosaik.

Beträffande förslagets avsnitt 2.6 "Gränshierarki..." anser stadsbyggnadskontoret att det behövs ett förtydligande att egenskapsbestämmelser kan gälla över egenskapsgränser, om det tydligt anges genom pilar, som visar till vilken egenskapsgräns respektive bestämmelse hänförs. Utan sådana hjälpmedel blir komplicerade planförhållande så gott som omöjliga att förstå. Det gäller bland annat vid komplicerade anläggningar som Slussen eller Förbifart Stockholm, där många olika egenskapsbestämmelser måste överlagras varandra.

Stadsbyggnadskontoret anser inte att förslaget är lämpligt vad gäller att egenskapsgränser och administrativa gränser kan ritas ovanpå varandra om de sammanfaller. Det blir alltför otydligt och svårläsbart. Kontoret anser att det i besvärliga situationer är bättre att lägga in förtydligade kartutsnitt på plankartan, som exempelvis visar avgränsningen av administrativa bestämmelser.

Förslagets avsnitt 3: "Användning av allmän platsmark"

I de nya allmänna råden föreslås i huvudsak samma kategorier av allmänna platser som i tidigare allmänna råd. Dock förenklas systemet, bland annat genom att beteckningen LOKALGATA även föreslås innefatta bussgata, gånggata m.m. Boverkets motivering att den

sortens preciseringar i stället hör hemma i lokala trafikförordningar är helt riktig. Av samma skäl använder stadsbyggnadskontoret ofta enbart beteckningen GATA.

Stadsbyggnadskontoret skulle önska att de allmänna råden tydligare utgår från de allmänna platsernas betydelse för stadslivet. Det är önskvärt att stadens gator, torg och parker också inrymmer kiosker, serveringar och andra byggnader och anläggningar som berikar stadslivet. Det innebär att det som sägs i förslagets avsnitt 3.1 "Användningen av allmänna platser ..." om att det i användningen av allmänna platser ingår "anläggningar och byggnader som behövs för platsens skötsel och bruk" behöver utvecklas.

Stadsbyggnadskontoret invänder mot en detalj i förslaget - att allmänna platser som gator, torg och gång- och cykelvägar föreslås markeras med ljusgrå färg. Enligt kontorets uppfattning finns en risk att det blir en sammanblandning med kvartersmark som har bestämmelse om parkering "P" eller trafik "T", vilka också föreslås markeras med grå färg. Det är särskilt viktigt att det finns en tydlig skillnad på vad som föreslås som allmän plats respektive kvartersmark. Kontoret föreslår att de gamla rådets rekommendation bibehålls, att dessa ytor lämnas omålade på plankartan.

Förslagets avsnitt 4 "Användning av kvartersmark"

De nya allmänna råden för användning av kvartersmark utgår från de tidigare råden, men innebär vissa skillnader, varav några är bra medan andra avstyrks.

Stadsbyggnadskontoret anser att det är olyckligt att det allmänna rådet föreslår att användningsbestämmelsen "K" kontor (avsnitt 4.9) inte längre ska omfatta hotellverksamhet. Kontoret avstyrker förslaget att införa en särskild beteckning för hotell "O" (avsnitt 4.13). Det kommer att vålla oklarhet att hotell tillåts som en del av kontorsanvändning om det är en äldre detaljplan men inte om det är en ny plan.

Förslaget i avsnitt 4.15 är bra, att inte längre rutinmässigt skilja på kultur och idrott. I de allmänna råden föreslås att använda beteckningen "R" för båda. Däremot anser stadsbyggnadskontoret att Boverket valt ett olyckligt begrepp "Besöksanläggningar". Det är ett svårdefinierat begrepp. Enligt förslaget "bör det användas för verksamheter som riktar sig till besökare". I en sådan definition ryms även handel, terminaler för passagerartrafik, handel m.m. Det vore tydligare att kombinera de tidigare begreppen och använda beteckningen "Kultur och idrott".

I förslaget till allmänna råd föreslås en ny beteckning "Z" verksamhetsområde. Det är bra och kan bli ett hjälpmedel för planeringen av områden som lämpar sig för en blandning av olika slags verksamheter utan att de behöver preciseras. Enligt förslaget bör beteckningen användas för detalj- och partihandel, service, fordonsservice, lager, industri och andra verksamheter med begränsad omgivningspåverkan.

Stadsbyggnadskontoret avstyrker förslaget att ta bort beteckningen "Q", användning anpassad till bebyggelsens kulturvärden. Det är en bestämmelse som enbart används om byggnader och anläggningar med högsta kulturvärde. För sådana byggnader är bevarandebestämelsen oftast överordnat användningen, som snarare blir en följd av vad som är tekniskt och ekonomiskt möjligt. Stadsbyggnadskontoret ser därför att förslaget medför en risk att bevarandet av kulturvärden försvåras.

Förslagets avsnitt 5: "Användning av vattenområde"

Stadsbyggnadskontoret är frågande inför konsekvenserna av att de allmänna råden föreslår att beteckningen "W" vattenområde kan kombineras med valfri användningsbestämmelse från listan för kvartersmark. Innebär t.ex. en kombination "WB" att fördelningen är fri vad gäller vilken del som ska vara öppet vatten och vad som kan användas för bostadsändamål? En sådan tolkning stöds av det allmänna rådet i avsnitt 1.2 i förslaget: "Om användningsbestämmelserna tillåter två eller flera användningssätt och inget är bestämt om fördelningen mellan dem är fördelningen helt fri." Enligt stadsbyggnadskontorets bedömning blir det tydligare att använda W med olika index som vid behov preciserar användningen.

Förslagens avsnitt 6: Egenskapsbestämmelser

Det är särskilt bra att de nya allmänna råden föreslår att texten till prickmark föreslås betyda att ”byggnad får inte uppföras” (avsnitt 6.3). Det är en mycket använd bestämmelse och har haft en väl inarbetad betydelse som rubbades och blev mer förbjudande när nya PBL infördes 2011. Förslaget innebär att prickmark på nytt kan användas på ett sätt som motsvarar behovet att reglera uppförande av byggnader men inte alla andra slags anläggningar.

Stadsbyggnadskontoret ser ett behov av att fortsätta använda särskilda beteckningar för ”mark som får byggas över/under med planterbart bjälklag”. Det görs oftast i form av kombinationer av prickad mark och ringmark eller korsmark och ringmark.

Förslaget om markreservat för allmännyttiga ändamål (avsnitt 6.4) innebär en fördel genom att det tidigare begreppet ”allmänt ändamål” ändrats till ”allmännyttigt ändamål”. Begreppsändringen tydliggör att anläggningarna inte måste ha en offentlig huvudman utan även omfatta allmännyttiga ändamål som bedrivs av enskilda.

Förslaget att våningsantal bör betecknas med en siffra i fyrkant är bra. Det blir tydligare än dagens system att ange våningsantal med romerska siffror utan inramning.

Det är bra att de allmänna råden föreslår en beteckning för att reglera högsta nockhöjd, men valet av symbol, en romb med ett streck över, behöver övervägas på nytt. Enligt stadsbyggnadskontoret finns en viss risk för förväxlingar mellan romber med och utan streck, när underliggande grundkarta är komplicerad med många linjer.

Förslagens avsnitt 7: Administrativa bestämmelser

Det är bra att de allmänna råden föreslår hur möjligheterna enligt nya PBL att i detaljplanen reglera fastighetsstorlek (avsnitt 6.6) och fastighetsindelning (avsnitt 7.3) kan omsättas i planbestämmelser.

Det är också ett bra förslag att införa en beteckning ”a” för ”rättighetsområden” för att reglera servitut och andra rättigheter. En sådan bestämmelse kan exempelvis reglera rätten till utfart över annans fastighet, som enligt tidigare allmänna råd i stället reglerades genom en bestämmelse ”y”.