

PM 2017: RII (Dnr 110-522/2017)

Exempel på reglering av byggnadsverks höjder och våningsantal

Remiss från Näringsdepartementet

Remisstid den 20 juni 2017

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Exempel på reglering av byggnadsverks höjder och våningsantal” hänvisas till vad som sägs i promemorian.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Roger Mogert anför följande.

Ärendet

Boverket har tagit fram ett exempel på hur en föreskrift som ska användas vid tolkning av en detaljplans bestämmelser om höjd och våningsantal skulle kunna se ut. Exemplet avser vilka regler föreskriften kan innehålla och hur föreskriften kan utformas utseendemässigt. Föreskriften är tänkt att kunna användas för alla ärenden där en detaljplan behöver tolkas, framför allt i ärenden om bygglov.

Om regeringen bedömer att det är lämpligt att Boverket ges rätt att besluta om föreskriften kommer ett förslag att tas fram.

Utöver exempel på föreskrift innehåller ärendet också ett förslag på ändring i plan- och byggförordningen (2011:338). Bakgrunden är att mark- och miljödomstolen under 2015 och 2016 genom domar har fastslagit att definitionerna i 1 kap 3 och 4 §§ i plan- och byggförordningen, avseende byggnadshöjd och våningsantal, endast gäller för detaljplaner som beslutats med stöd av nya plan- och bygglagen (2010:900), och inte tidigare lag.

Boverket anser att det är viktigt att samma regler alltid gäller för beräkning av höjd och våningsantal. Med anledning av detta har Boverket tagit fram ett förslag på tillägg till 1 kap 9 § i plan- och byggförordningen (2011:338), som lyder: ”När det i en detaljplan som antagits med stöd av plan- och bygglagen (2010:900) eller äldre bestämmelser används termer och uttryck som definieras i 3-4 §§, ska dessa ha samma betydelse som i denna förordning om inte annat är särskilt angivet”.

Näringsdepartementet har remitterat Boverkets rapport till staden för yttrande.

Remissen finns att läsa i sin helhet på [Boverkets hemsida](#).

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och stadsbyggnadsnämnden.

Stadsledningskontoret uppfattar att exemplet på föreskrift inte är ett färdigt förslag utan att det främsta syftet är att visa på hur en föreskrift skulle kunna utformas. Stadsledningskontoret anser att definitionerna av våningsantal och byggnadshöjd behöver bearbetas ytterligare och konsekvenserna analyseras djupare, i synnerhet om Boverkets avsikt är att definitionerna ska gälla retroaktivt.

Stadsbyggnadsnämnden anför tre särskilt problematiska effekter av de föreslagna föreskrifterna och avråder från att införa bestämmelserna retroaktivt.

Mina synpunkter

Tydliga begreppsdefinitioner är en central del av en rättssäker och effektiv planering och bygglovsprövning. Det är således positivt att regeringen tar initiativ till att tydliggöra begreppsdefinitioner samt att undanröja oklarheten. Jag förutsätter dock att föreliggande förslag är att betrakta som ett exempel och inte ett färdigt förslag och att föreskrifterna kommer bearbetas ytterligare. I stadsbyggnadsnämndens utlåtande återfinns tre aspekter som är särskilt viktiga att utreda vidare. Jag vill också starkt avråda från att införa de nya definitionerna retroaktivt då det skulle innebära att det materiella och rättsliga innehållet i befintliga detaljplaner förändras. Det kan också innebära en påverkan på omgivningen som är en annan än den som avsågs vid detaljplanens upprättande och att den lämplighetsprövning som genomfördes i planprocessen sätts ur spel.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Exempel på reglering av byggnadsverks höjder och våningsantal” hänvisas till vad som sägs i promemorian.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Stockholm den 8 juni 2017

ROGER MOGERT

Bilaga

Remiss av Boverkets rapport Exempel på reglering av byggnadsverks höjder och våningsantal

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Boverket har tagit fram ett exempel på hur en föreskrift som ska användas vid tolkning av en detaljplans bestämmelser om höjd och våningsantal skulle kunna se ut. Exemplet avser vilka regler föreskriften kan innehålla och hur föreskriften kan utformas utseendemässigt. Föreskriften är tänkt att kunna användas för alla ärenden där en detaljplan behöver tolkas, framför allt i ärenden om bygglov.

Om regeringen bedömer att det är lämpligt att Boverket ges rätt att besluta om föreskriften kommer ett förslag att tas fram.

Utöver exempel på föreskrift innehåller ärendet också ett förslag på ändring i plan- och byggförordningen (2011:338). Bakgrunden är att mark- och miljödomstolen under 2015 och 2016 genom domar har fastslagit att definitionerna i 1 kap 3 och 4 §§ i plan- och byggförordningen, avseende byggnadshöjd och våningsantal, endast gäller för detaljplaner som beslutats med stöd av nya plan- och bygglagen (2010:900), och inte tidigare lag.

Boverket anser att det är viktigt att samma regler alltid gäller för beräkning av höjd och våningsantal. Med anledning av detta har Boverket tagit fram ett förslag på tillägg till 1 kap 9 § i plan- och byggförordningen (2011:338), som lyder: ”När det i en detaljplan som antagits med stöd av plan- och bygglagen (2010:900) eller äldre bestämmelser används termer och uttryck som definieras i 3-4 §§, ska dessa ha samma betydelse som i denna förordning om inte annat är särskilt angivet”.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och stadsbyggnadsnämnden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 29 maj 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Hög takt i bostadsbyggandet och en effektiv och transparent planprocess är prioriterat i Stockholms stad. Stadsledningskontoret ser därmed generellt positivt på regeringens initiativ till att undanröja onödiga hinder i planprocessen inklusive tvister som grundar sig i oenighet kring begreppsdefinitioner.

Stadsledningskontoret har i tidigare remiss ställt sig positivt till Boverkets förslag att enkla och allmänt hållna definitioner av begreppen byggnadshöjd, nockhöjd, totalhöjd, våning, vind, suterrängvåning och källare förs in i plan- och byggförordningen (2011:338).

Stadsledningskontoret positivt på att Boverket nu tagit fram ett exempel på hur en föreskrift skulle kunna utformas.

Stadsledningskontoret uppfattar att exemplet på föreskrift inte är ett färdigt förslag utan att det främsta syftet är att visa på hur en föreskrift skulle kunna utformas. Stadsledningskontoret anser att definitionerna av våningsantal och byggnadshöjd behöver bearbetas ytterligare och konsekvenserna analyseras djupare, i synnerhet om Boverkets avsikt är att definitionerna ska gälla retroaktivt.

Stadsledningskontoret anser att Boverkets förslag tillägg till 1 kap 9 § i plan- och byggförordningen (2011:338), som innebär att nya definitioner av byggnadshöjd och

våningsantal ska gälla retroaktivt är olämpligt. Om en äldre detaljplan ska tolkas utifrån nya definitioner kan det innebära att det materiella och rättsliga innehållet i planen förändras. Det kan också innebära en påverkan på omgivningen som är en annan än den som avsågs vid detaljplanens upprättande och att den lämplighetsprövning som genomfördes i planprocessen sätts ur spel.

Stadsbyggnadsnämnden

Stadsbyggnadsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 17 maj 2017 att överlämna kontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 10 maj 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Att bestämma byggnadshöjd och våningsantal är grundläggande för att styra stadsbyggnad genom planläggning. Sedan början av förra seklet har man i Sverige försökt skapa ett system för planläggning, men det har varit svårt att skapa lättbegripliga och rättssäkra definitioner. Vid prövningen av bygglov är begreppens innebörd avgörande för byggrätten. Definitioner som frångår vedertagna begrepp har fått svåra rättsliga konsekvenser.

Föreslagna föreskrifter kommer att påverka det materiella och rättsliga innehållet i äldre detaljplaner. Nuvarande rättigheter både inskränks och utökas vilket innebär en oförutsägbar påverkan på omgivningen som sannolikt är en annan än den som avsågs vid detaljplanens upprättande. Lämplighetsprövningen som genomförts i planprocessen kan sättas ur spel om plantolkningen förändras. Olika frågor kan då inte heller anses vara avgjorda i detaljplanen, vilket skapar nya möjligheter att överklaga. Stockholm stad avråder därför bestämt från att nya föreskrifter införs retroaktivt.

Om regeringen väljer att retroaktivt införa nya, oetablerade definitioner och tolkningar är det av stor vikt att en parlamentariskt tillsatt granskningsgrupp genomför en bred och djup analys för att belysa förslagets olika rättsliga konsekvenser i praktiken. Även frågan om tillsyn behöver analyseras eftersom föreskrifter med retroaktiv verkan inte får tillämpas i denna typ av ärenden.

I planbestämmelsekatalogen på Boverkets hemsida finns både äldre handböcker och ett välgenomtänkt plantolkningsverktyg som ger både allmänheten och myndigheter stöd i tolkning av äldre planbestämmelser. Dessa utgår ifrån varje enskild tidsepoks vedertagna tolkningsprinciper. Stockholm föreslår att denna tjänst och verktyg utvecklas till att omfatta tidigare tolkningsprinciper för byggnadshöjd och våningsantal, vilket skulle därmed medföra en förutsägbarhet utan att riskera att befintliga rättigheter förändras.

Kommentarer på Boverkets rapport

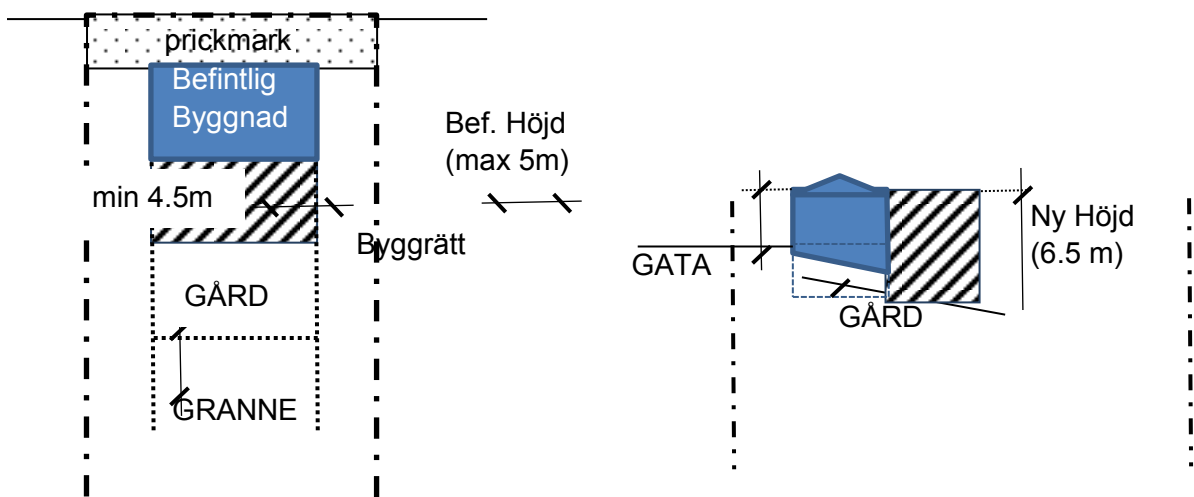
Med hänvisning till den korta svarstiden väljer Stockholms stad att ge exempel på tre särskilt problematiska effekter av de föreslagna föreskrifterna.

Byggnadshöjd

Enligt gällande praxis beräknas byggnadshöjden utifrån den fasad som har störst påverkar på stadsmiljön. Föreslagna föreskrifter utgår istället från den högsta fasaden på byggnaden, även om den inte påverkar stadsmiljön eller upplevs från den allmänna platsen. Det nya beräknings sättet skulle innebära att ett stort antal fastigheter i Stockholms kuperade områden skulle förlora möjligheten att nyttja sin byggrätt.

Exempelvis skulle en befintlig byggrätt på en fastighet med mark som sluttar ifrån den allmänna platsen påverkas negativt. Byggnadshöjden beräknas i detta fall ändras beräkningsgrundade fasad från gatufasaden till gårdsfasaden eftersom den är högst. Om marknivåerna är stora är det sannolikt att byggnadshöjden överskrider den i planen tillåtna

maxhöjden. Enligt en övergångsbestämmelse i föreslagna föreskrifter skulle byggnaden inte bli planstridig om den har bekräftats i ett tidigare bygglov. Däremot skulle en ny tillbyggnad med samma höjd som befintlig byggnad inte kunna uppföras mot gården. Om den befintliga byggnaden är placerad på minsta möjliga avstånd från tomtgräns mot gata och grannfastigheterna innebär det att byggnaden inte går att bygga till åt något håll. I en sådan situation skulle det kunna innebära att fastighetsägare väljer att plana ut den kuperade tomten, vilket skulle påverka naturvärdena på platsen och anpassning till förutsättningar på platsen.



Illustrationerna visar i plan och sektion hur den ändrade beräkningen av byggnadshöjden förändras från gata till gård. Med en maximal byggnadshöjd på 5m skulle en tillbyggnad mot gård inte vara möjlig trots att byggrätten medger en utökning av byggnadsarean

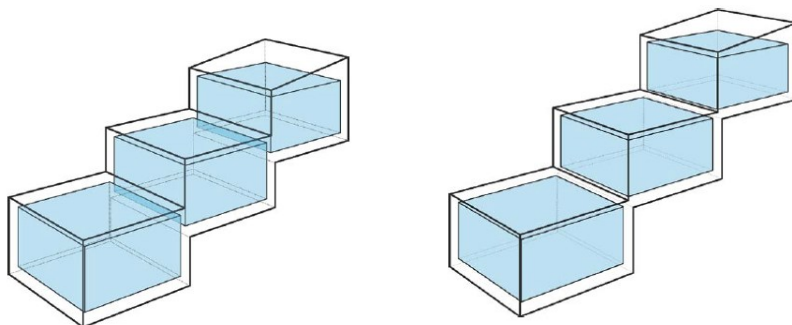
När byggnadshöjden ska räknas från den högsta fasaden kan det lika ovanstående exempel även att påverka befintliga byggrätter i stadskärnor. I slutet kvartersbebyggelse kan en nedsänkt gård eller uppskjutande byggnadsdelar innebära att byggnadens höjd avgörs utifrån gårdsmiljön trots att gården inte påverkar stadsmiljön och den allmänna platsen.

Våningsantal

Enligt äldre praxis och föreskrifter fanns en tydlig definition på när en källare utgjorde en beräkningsgrundande våning. Beräkningen beaktade inte hur källaren användes eller om en eller flera fasader var frilagda. Begrepp som slutningsvåning och suterrängvåning fanns inte innan plan- och bygglagens införande. Likaså fanns tidigare tydliga föreskrifter som angav när ett övre plan var att anse som en vind och inte en våning. Rättspraxis och tillkommande allmänna råd har inneburit att våningsbegreppen har blivit alltmer otydliga och frågan om bygglov är alltmer komplicerade att avgöra. Exempelvis kom nya definitionen att inskränka byggrätten på fastigheten Terrasserna 2, i Mark- och miljööverdomstolens dom, MÖD P 6673-13. Den vedertagna tolkningen av källarvåningsbegreppet låg till grund för byggrätten vid detaljplanens antagande och följande bygglovsprövning. Domstolen hänvisade trots detta till nyare allmänna råd och tekniska begrepp, vilket kom att påverka byggrätten för fastigheten negativt.

Föreslagna föreskrifter visar hur en byggnad ska delas upp i byggnadskroppar och hur våningsantal därifrån ska beräknas är ytterligare exempel på hur nya tolkningar kan leda till oönskade effekter. Beräkningen utgår från golvbjälklagets nivåer i de olika byggnadskropparna. Genom att placera en golvnivå något under bjälklaget på intill liggande byggnadskropp räknas inte förskjutningen som en våning. Däremot om bjälklaget till sin helhet ligger ovanför intill liggande byggnadsvolym ska detta räknas som en våning. Effekten skulle kunna innebära att en byggnad med flera förskjutna etage endast räknas som en våning trots att den upplevs som ett flertal våningar. En fastighet som har en byggrätt för

en våning kan av omgivningen upplevas som tre våningar, vilket sannolikt inte var intentionen vid detaljplanens upprättande.



Illustrationen till vänster räknas endast som en våning, medans illustrationen till höger utgör tre våningar.

De föreslagna föreskrifterna innehåller flera ändrade beräkningsgrunder som går utöver vedertagen tolkningspraxis. Det är av stor vikt att alla delar av föreskrifterna analyseras djupt och brett oavsett om de kommer att gälla retroaktivt eller inte.