

Stadens ställningstagande till två detaljplanebestämmelsers betydelse

YLKV 09.02.2021 § 19

Mer information:

markanvändningschef Marko Lassila, tfn 050 3829 313
ledande byggnadsinspektör Sirkka Lamberg, tfn 050 3083 211
fornamn.efternamn@grankulla.fi

En kommuninvånare har sänt stadsstyrelsen ett brev, som inkom 30.6.2020, i vilket hen anhåller att stadsstyrelsen ska ta ställning till betydelsen av två detaljplanebestämmelser. Bestämmelserna som anhållan gäller ingår i detaljplaneändringen Ak 108, som fastställdes av miljöministeriet 19.1.1990. Personen som framförde den ursprungliga anhållan har 16.11.2020 brevledes kompletterat sin anhållan.

Anhållan gäller följande två detaljplanebestämmelser som ingår i ovan nämnda detaljplan:

- Nummerserie, var den första siffran anger största tillåtna antal bostäder på byggnadsytan, den romerska siffran anger största tillåtna antal våningar samt det sista talet största tillåtna våningsytan i kvadratmeter. (på plankartan står det t.ex.: 2 II 400)
- Kvartersområde för fristående småhus. Bilplatser bör reserveras minst två per bostad. Oberoende av det, som i denna stadsplan bestämts om tillåten våningsyta, får i byggnad som uppförts före denna stadsplan blivit fastställd, utföras reparationer som är jämförbara med nybyggnadsåtgärder. (beteckning på plankartan: AO-8)

Enligt brevskrivaren har det fr.o.m. 2012 rått en missuppfattning bland stadens tjänstemän om den inbördes hierarkin mellan de två bestämmelserna och om bestämmelsernas betydelse, dvs. om hur detaljplanen ska tolkas. Ärendet hör nära samman med ett undantagsbeslut som stadsstyrelsen behandlade 2012 (samhällstekniska nämnden 23.3.2012, § 40, stadsstyrelsen 9.5.2012, § 122) samt med byggnadsnämndens bygglovsbehandlings i anslutning till samma ärende (byggnadsnämnden 20.12.2011 § 102, 6.3.2012; §32, 07.02.2012; § 25, 20.05.2015; § 23, 02.10.2019; § 47).

Brevskrivaren har i sina brev uttryckt sin uppfattning om bestämmelserna ifråga och hur de bör tolkas i olika sammanhang där det på tomten finns en byggnad som uppförts före denna stadsplan blivit fastställd. Brevens som har sänts till stadsstyrelsen är långa och ingående. Om man försöker referera breven i föredragningsstexten så föreligger det en risk att skribentens synpunkter inte i en sådan förkortad form kan förmedlas precis så som skribenten avser. Av denna anledning har vi bedömt att det inte är ändamålsenligt att referera breven. Brevens bifogas i sin helhet som **bilaga 1**.

Det framgår ur breven att skribenten på hösten 2019 har överlämnat en skild skrivelse med bilagor till stadsstyrelsens ordförande och vice ordförande samt till byggnadsnämnden och samhällstekniska nämnden. Skrivelsen står inte att finna hos stadens registratur och har av den anledningen inte kunnat fogas till beredningsmaterialet.

Beredningen svarar inte på alla de påståenden som har framförts utan fokus ligger på att besvara begäran om ställningstagande till de två detaljplanebestämmelsernas betydelse.

Tillståndsförfarande och tillståndsprövning

Enligt 124 § i markanvändnings- och bygglagen ska kommunens byggnadstillsynsmyndighet övervaka byggandet med tanke på det allmänna intresset samt för sin del se till att det som bestäms i markanvändnings- och bygglagen och med stöd av den iaktas i samband med byggandet. Kommunens byggnadstillsynsmyndighet innehar beslutanderätten också om bygglov, åtgärdstillstånd, rivningslov och tillstånd för miljöåtgärder (130 § i markanvändnings- och bygglagen). Då ett bygglov ska beviljas överväger byggnadstillsynsmyndigheten också i enlighet med 135 § i markanvändnings- och bygglagen om byggprojektet överensstämmer med den gällande detaljplanen. Utöver det bedömer byggnadstillsynsmyndigheten mindre undantag i anslutning till bygglov (175 § i markanvändnings- och bygglagen) och förutsätter vid behov undantagsbeslut.

Staden gör upp detaljplanen, men det är byggnadstillsynsmyndigheten som har befogenheterna att tillämpa planen. Detaljplanebestämmelser är heller inte alltid fullkomligt entydiga. I dylika fall är det byggnadstillsynsmyndighetens uppgift att med utgångspunkt i sin egen uppfattning om saken och sina tidigare beslut bedöma hur bestämmelsen ska tillämpas på det aktuella fallet. Byggnadstillsynsmyndigheten ber också ofta planläggaren om utlåtande i saken, och utlåtandet beaktas vid behandlingen av tillståndet. Då man talar om tillståndsprövning bör man beakta att beslutsfattandet alltid är bundet av likställighetsprincipen. En tjänstemans tjänsteansvar kan dock inte bindas till tidigare tjänsteinnehavares beslut som eventuellt har fattats på felaktiga grunder. En tjänsteinnehavare utför alltid tillståndsprövning på eget tjänsteansvar.

Ändring i beslut som har fattats av byggnadstillsynsmyndigheten får sökas hos Helsingfors förvaltningsdomstol och eventuellt därefter hos högsta förvaltningsdomstolen.

Den ledande byggnadsinspektörens och planläggarens tolkningar

I det följande redogörs för stadens ledande byggnadsinspektörs och planläggares tolkningar av de aktuella detaljplanebestämmelserna.

*Oberoende av det, som i denna stadsplan bestämts om tillåten våningsyta, får i byggnad som uppförts före denna stadsplan blivit fastställd, utföras **reparationer som är jämförbara med nybyggnadsåtgärder.***

Bestämmelsen har gjorts upp för att ge möjlighet att underhålla och reparera byggnader som uppförts före stadsplanen blivit fastställd inom den omfattning de enligt sina lagakraftvunna bygglov hade vid den tidpunkt då detaljplanen trädde i kraft (19.1.1990). Då tas ingen ställning till den utnyttjade byggrätten i anslutning till behandlingen av eventuella bygglov eller åtgärdstillstånd som underhålls- och reparationsarbetet kan kräva. Detaljplanebestämmelsen ger dock inte möjlighet att förstora eller bygga ut en byggnad som uppförts före stadsplanen blivit fastställd utan att det påverkar den utnyttjade byggrätten för fastigheten. Detta innebär alltså att bestämmelsen om reparationer som är jämförbara med nybyggnadsåtgärder avser heltäckande eller genomgripande förnyande av en befintlig del av byggnaden som har byggts med grund i ett beviljat bygglov.

Då en planläggare gör upp en detaljplan eller en detaljplaneändring bör planläggaren se till så det inte uppstår en situation där det blir omöjligt att underhålla en befintlig byggnad inom planområdet eller där den befintliga byggnadens existensberättigande på fastigheten kan ifrågasättas, om inte genomförandet av planen uttryckligen förutsätter att byggnaden rivs. I detaljplanen som det nu är tal om har möjligheten att bevara och underhålla befintliga byggnader säkerställts med precis den detaljplanebestämmelse vars tolkning nu är föremål för diskussion.

Byggrätt (t.ex. 2 ll 400)

Byggrätten som anvisas i detaljplanen har anvisats för varje tomt enligt övervägande i planläggningskedet. Detaljplanen har blivit godkänd enligt en juridisk process, vilket innebär att också byggrätten är juridiskt bindande. Vid tillståndsprövning tolkar byggnadstillsynsmyndigheten alltid de gällande planbestämmelserna vid tidpunkten ifråga (135 § i markanvändnings- och bygglagen).

Om ansökan gäller ett bygglov för en tomt där den nyttjade våningsytan ökar, så granskas tomtens byggrätt som helhet. Då ska parten som planerar projektet redogöra för den nyttjade våningsytan på tomten, inklusive byggnader som uppförts före stadsplanen blivit fastställd. Efter att ha granskat och godkänt ovan nämnda redogörelse bedömer byggnadstillsynsmyndigheten i vilken utsträckning byggrätten enligt detaljplanen har nyttjats på fastigheten ifråga och hur mycket byggrätt som återstår. Det är då fråga om en bedömning vid den tidpunkt tolkningen görs, angående huruvida lovet som då söks kan beviljas. Bedömningen av våningsytan görs enligt den tolkning av våningsytan som är praxis vid den tidpunkt då bedömningen görs, och den tillämpas på samma sätt även på byggnader som uppförts före stadsplanen blivit fastställd.

För att ytterligare klargöra frågan bör här samtidigt konstateras att beslutet om bygglov inte utgör ett beslut om våningsyta, utan beslutet är resultatet av en bedömning, mot bakgrund av den information parten som planerar projektet har tillhandahållit om befintlig och planerad omfattning, av huruvida åtgärden som lovansökan gäller är möjlig att genomföra med beaktande av byggrätten som anvisas i den gällande detaljplanen.

Avslutningsvis kan det utöver det konstateras att de tolkningar som framförs här ovan inte avviker från tolkningen som den tidigare planläggaren i Grankulla (2003–4/2013) har gjort. Det är dessutom beaktansvärt i sammanhanget att den tidigare planläggaren arbetade vid enheten som ansvarade för planläggningen (det som nu är markanvändningsenheten) även under den tid då detaljplanen Ak 108 var under arbete.

Sammanfattning

Med stöd i de motiveringar som framgår ur beredningen, ovan, föreslås att stadsstyrelsen ska fastställa tolkningen av de två ovan nämnda planbestämmelserna i detaljplanen Ak 108 enligt redogörelsen ovan.

Yhdyskuntatoimen johtaja Marianna Harju:

Samhällstekniska utskottet föreslår att stadsstyrelsen godkänner redogörelsen som framgår ur beredningstexten och tolkningarna av två planbestämmelser i detaljplanen Ak 108.

.....

Brev nr 3 (daterad 8 februari 2021) distribuerades till ledamöterna före mötet.

STS:s representant Rintamäki-Ovaska meddelade sig vara jävig och avlägsnade sig från mötet för den tid ärendet behandlades.

Beslut:

Beslutförslaget godkändes.

Bilagor:

BILAGA 1 Breven bifogas i sin helhet
BILAGA 2 Brev 8.2.2021

KH 15.02.2021 § 29

173/10.02.03/2021

Stadsdirektör Christoffer Masar:

Stadsstyrelsen godkänner redogörelsen som framgår ur beredningstexten och tolkningarna av två planbestämmelser i detaljplanen Ak 108.

.....

Det antecknades i protokollet att vice ordförande Tiina Rintamäki-Ovaska anmälde jäv (intressejäv) och avlägsnade sig från mötet under behandlingen av detta ärende.

Beslut:

Beslutförslaget godkändes.

Bilagor:

BILAGA 1 Breven bifogas i sin helhet
BILAGA 2 Brev 8.2.2021

Distribution:

Parten



Samhällstekniska utskottet.

Med anledning av föredragningen i ärendet YLKV 09.02.2021.

Området Norra Grankulla fick sina första byggnader uppförda 1910.

Områdets första stadsplan stadfästes 1963. Enligt bestämmelserna var det på tomten Alpvägen 10 möjligt att uppföra en byggnad för två bostäder med våningsytan 700 m² under förutsättning att byggnaden uppfördes i två våningar med byggnadsytan 350 m².

Stadsplaneändringen 1990 föregicks av ett ändringsförslag 1983 med kvartersbeteckningen AO-5 med bestämmelser om fristående småhus och bilplatser. Byggandets omfattning (byggrätten) i stadsplaneändringen 1990 var det samma som i förslaget 1983, dvs 2 II 400 (= våningsytan i m²). Staden och miljöministeriet hade emellertid 1988 uppmärksammat de problematiska följderna av att minska byggandets möjliga omfattning från 700 m² i stadsplan 1963 till våningsytan 400 m² i förslaget 1983. En beskärning av byggrätten med hela 300 m² (43 %). En sådan inskränkning av byggrätten är inte legitim i finsk stadsplanering.

I syfte att undvika de ”problematiska följderna” (översatt citat ur stadsstyrelsen protokoll 1988) tillkom *oberoende* -bestämmelsen och den nya kvartersbeteckningen skrevs AO-8.

Oberoende -bestämmelsen gäller för cirka 40 tomter.

Stadens tolkning 2012 och beredningen YLKV 09.02.2021 beaktar inte dessa ovan påtalade omständigheter i tolkningen av *oberoende* -bestämmelsen för tidigare uppförda byggnader och relationen till bestämmelsen om tomtens våningsyta.

Fallet Alpvägen 10:

2012 motsatte sig byggnadsnämnden, samhällstekniska nämnden och stadsstyrelsen ansökan om undantag. Detta då man ansåg att anhållen åtgärd översteg stadsplanens byggrätt med cirka 28 %.

Förvaltningsdomstolen fann 2014 att grunden för stadens beräknade avvikelser från byggrätten var felaktig och att avvikelserna var 5,5 % samt att byggnadsnämnden borde ha godkänt ärendet 2012 som en mindre avvikelse enligt MBL 175 §. Den av staden påtvingade ansökan om undantag var således onödig och den åsamkade kostnader för sakägaren.

Enligt stadens tolkning av stadsplanen var överskridningen 28 %. Den 1980/1985 förverkligade våningsytan ansågs ha varit 488 m² och att ombyggnaden av verandan/grönrummet hade tillfört 22 m². Dvs den tidigare lagenliga våningsytan översteg den tillåtna våningsytan 400 m² med 88 m². Enligt stadens tolkning blev då avvikelserna hela 28 % istället för 5,5 %.

Då man tillämpar stadens tolkning på en tidigare, enligt stadsplanen, uppförd byggnad med våningsytan 678 m² och därtill utvidgar byggnaden med samma veranda 22 m² blir avvikelserna 75 % ! Enligt normal logik borde ju överstigningen vara avsevärt mindre än 5,5 %.

Stadsstyrelsens beslut att avstyrka ansökan om undantagstillstånd byggde på en falsk version av *oberoende* -bestämmelsen enligt vilken reparationsåtgärd endast tillåts för tidigare uppförda byggnader där våningsytan var högst 400 m². En sådan grund för tolkning av stadsplanens bestämmelser innebar att staden mot bättre vetande hade lagt stadsplaneändringen 1983 till grund för handläggningen av fallet Alpvägen; istället för stadsplanen 19.01.1990.

Feltolkningen upprepas i beredningen till YLKV 09.02.2021. Jag citerar avsnittet *Byggrätt (tex 2 II 400)*; stycket som börjar: ”Om ansökan gäller ett bygglov där den nyttjade våningsytan ökar, så granskas tomtens byggrätt som en helhet ... inklusive byggnader som uppförts före stadsplanen

blivit fastställd ... bedömer byggnadstillsyns myndigheten i vilken utsträckning byggrätten enligt detaljplanen har nyttjats ... och hur mycken byggrätt som återstår. ”

Stadens redogörelse är identisk med stadens tolkning i fallet Alpvägen. En tolkning med absurda konsekvenser och som avvisats i förvaltningsdomstolen. Observera att tidigare uppförd byggnads våningsyta enligt stadsplanen 1963 kan vara 700 m², ja hela 1050 m² enligt MBL 2000 217 §, om där finns källare ovan mark uppförd enligt 1958 års bygglag.

Stads-/detaljplanens bestämmelser för byggandet innebär följande:

Oberoende -bestämmelsen gäller för byggnader uppförda före 19.01.1990 och bestämmelsen om tomtens största våningsyta 400 m² gäller för byggande efter den 19.01.1990.

- Av de två bestämmelserna är *oberoende* -bestämmelsen den primära.
- *Oberoende* -bestämmelsen anger ingen begränsning beträffande byggnadens karaktär, inte heller dess våningsyta.
- Vid tidigare uppförd byggnads lovgivning (tex 1920 eller 1980) skall där angiven våningsyta inte ligga till grund vid lovgivning efter 2000.
- Det är begreppen byggnad, 113 §, och våningsyta, 115 §, i Bygglagen 2000 som ligger till grund för avgörande om den tidigare uppförda byggnadens status vid beräkningen av (tex verandans) våningsyta före och efter ombyggnaden 2005.
- Där flera tidigare uppförda byggnader förekommer på tomt är varje byggnad en solitär och sammanlagd våningsyta skall inte påverka lovgivning för reparation.
- Tidigare uppförd byggnads våningsyta skall inte räknas som del av tomtens våningsyta.
- Tidigare uppförd byggnads privilegium/rättighet är dess omfattning vid tidpunkten 19.01.1990.
- Tidigare uppförd byggnad kan repareras oberoende av om våningsytan är större än tex 400 m².
- Vid lovgivning för reparation överensstämmer byggnaden alltid med den gällande detaljplanen enligt 135 §. 1 mom.1). Detta oberoende av om det på tomten även finns byggnad(er) uppförd efter 19.01.1990, med våningsytan 400 m².
- Vid reparation som i mindre grad avviker från byggnadens våningsyta kan mindre undantag beviljas i samband med bygglov. MBL 175 §.
- Tillbyggnad efter 19.01.1990 kan beviljas inom ramen för tomtens byggrätt. Tillbyggnaden räknas som ny byggnad. Vid uppförande av tillbyggnad skall tillbyggnaden räknas som del tomtens tillåtna våningsyta, tex 400 m².
- För tomt angivet antal bostäder gäller oavsett byggnad är tidigare uppförd eller inte.

Med stöd av mina redogörelser i detta ärende föreslår jag att stadsstyrelsen fastställer dessa punkter till grund för handläggning av bygglov gällande kvarter/tomter med beteckningen AO-8.

PS. I planförslaget 1983 var ju rättigheten, ett förverkligande omfattande våningsytan 700 m² enligt 1963 års stadsplan, beskuren till 400 m². Dvs ett planförslag med regressiv verkan.

PS. Avslutningsvis konstaterar jag att den tidigare planläggaren 2003-4/2013 i föredragningen till stadsstyrelsen 2012 framfört en falsk version av *oberoende* -bestämmelsen till grund för beslutet om den 28 % -iga överskridningen. Samt att planläggaren även skriftligen i föredragningen framfört det osanna påståendet att ombyggnaden 2005 skulle ha företagits utan lov.

Beträffande lovgivningen av verandan. Verandans status. Fallet Alpvägen 10.

Vid lovgivning gäller i första hand 134 §. Behandling av ansökan om bygglov. Citat ur regeringens proposition 101/1998 rd. Avsnitt: DETALJMOTIVERINGAR.

”Det väsentligaste då en ansökan om bygglov behandlas är att kontrollera att förutsättningarna för bygglov finns. Till sin natur är detta rättsprövning. Det viktigaste resultatet av tillståndsbehandlingen är att *de huvudritningar i enlighet med vilka byggandet skall ske godkänns med att bygglov beviljas*. Om detta föreslås en uttrycklig bestämmelse i lagen.” (min kursivering)

Det är ritningarna som avgör om verandan var en byggnad eller en terrass.

Att staden 2012, utan saklig utredning av lovärendet 1980 och stadsplaneändringen 1990, mer än 30 år senare lägger de vid lovgivningen 1980 något bristfälligt deklarerade ytorna till grund för förkastande av lovärendet 2012, är oprofessionellt.

Kommunen har den lagliga rätten att förutom de sex förutsättningarna för bygglov, 135 §, även beakta andra faktorer samt avvikelser. Mindre avvikelser från byggrätten (< 10,5 %) kan beviljas i samband med bygglov. *Avvikelser från byggrätten (och andra bestämmelser) avspeglar sig ju i huvudritningarna.*

Byggnadsinspektionen i staden beviljade 1980 bygglov för Alpvägen 10 där lovets ritningar avvek från de deklarerade ytorna. Den beviljade byggnadsytan 375 m² översteg den största tillåtna med 25 m² (< 7 %). Men i och med stadsplaneändringen 1990, där begränsningen av byggytan avvecklats, upphörde därmed även avvikelserna.

Ombyggnaden av verandan 2005 ändrade varken verandans juridiska eller tekniska status. Detta påpekade jag redan 2012. Tre arkitekter, varav en lovarkitekt, har 2013 intygat det samma. En fjärde arkitekt uppmätte 2014-15 våningsytan för A -husets entré-/markvåning. Dock underkände stadens byggnadsinspektör den uppmätta ytan och drog av cirka 25 m² med hänvisningen till att verandan, före ombyggnaden 2005, skulle ha varit en terrass med tak (fi. katettu terassi).

Då stadsstyrelsens ordförande, arkitekten Veronika Rehn-Kivi, har erfarenhet av byggnadsgranskning är det högst angeläget att arkitekten, innan detta ärende vidare handläggs, bekantar sig med det ritningsunderlag som legat till grund för de fyra arkitekternas och förvaltningsdomstolens ställningstaganden den 26.3.2014 gällande verandans status, och ger skriftligt utlåtande i frågan.*

- PÄÄPIIRUSTUS ARK 129 03; I. KERROS
PÄÄPIIRUSTUS ARK 129 05; LEIKAUS A-A
PÄÄPIIRUSTUS ARK 129 08; JULKISIVI ETELÄÄN
PÄÄPIIRUSTUS ARK 129 010 A; RAKENNELEIKKAUKSET US 3, US 4 JA VK 3
Bygglov beviljat den augusti 4. 1980.

8 februari 2021.

