



1. november 2018

Sagsnr.
2018-0237011

Dokumentnr.
2018-0085224-4

Sagsbehandler
CBY

Bilag 7 - Notat om parkering

Notatet redegør nærmere for lovgrundlaget ved etablering af tagboliger i forhold til parkering, når der i forvejen er ingen eller ringe mulighed for at etablere bilparkeringspladser på ejendommen.

Forvaltningen har efter, at Teknik- og Miljøudvalget den 13. august 2018 sendte sagen om tagboliger tilbage til forvaltningen, gennemgået kommunens praksis omkring fastsættelse af parkeringsbehovet i byggesager, hvor der ikke er lokalplan med parkeringsnorm.

Indledningsvis skal det bemærkes, at kommuneplanen ikke har direkte virkning overfor borgere og virksomheder, men er et værktøj i skønsudøvelsen i byggesagsbehandlingen og ved fravigelse af parkeringsnormer i lokalplaner. Etablering af boliger, herunder tagboliger, som udgangspunkt udløser krav om parkering uanset om ejendommen er omfattet af en parkeringsnorm i en lokalplan, idet kommuneplanen har en minimumsnorm for parkering i alle rammer for B-, S- og C-områder¹. Det vil derfor være lovligt at nægte tagboliger, hvis det ikke er muligt at etablere de påkrævede parkeringspladser.

Fravigelse af parkeringskravet

En fravigelse af parkeringskravet forudsætter en konkret vurdering uanset om ejendommen er underlagt en parkeringsnorm i en lokalplan eller i kommuneplanrammen.

Byggesager, hvor der er lokalplan med parkeringsnorm

Hvis der er en lokalplan, der fastlægger en parkeringsnorm, vil en fravigelse af parkeringsnormen forudsætte en lokalplandispensation.

Teknik- og Miljøforvaltningens ”Retningslinjer for meddelelse af dispensation fra en lokalplan”, der trådte i kraft 1. oktober 2017, vil skulle iagttages ved fravigelse af lokalplaners parkeringsnormer.

Fravigelse af parkeringsnormen skal konkret vurderes og begrundes, herunder inddragelse af lovlige hensyn, der kan indgå i vurderingen.

¹ <https://kp15.kk.dk/indhold/parkeringsnormer-parkeringspladser-pr-m2-etageareal>

Byggetilladelser Indre

Njalsgade 13
Postboks 416
2300 København S

EAN nummer
5798009809452

De lovlige hensyn, der kan indgå i vurderingen, er sammenlignelig med de hensyn, som lovligt inddrages i byggelovgivningens helhedsvurdering af parkeringsbehovet i en given byggesag.

Hvis der i kommuneplanen er en lavere parkeringsnorm end lokalplanens parkeringsnorm, vil der som udgangspunkt ud fra en konkret vurdering kunne dispenseres i overensstemmelse med parkeringsnormen i gældende kommuneplan.

Byggesager, hvor der ikke er lokalplan med parkeringsnorm
Hvis ejendommen ikke er lokalplanlagt, eller lokalplanen ikke fastlægger en parkeringsnorm, vil parkeringsbehovet skulle fastlægges ud fra en konkret vurdering. Ved vurdering af parkeringsbehovet ved helhedsvurdering efter bygningsreglementets bestemmelser inddrages kommuneplanens parkeringsnormer som et element i skønsudøvelsen².

Hvis det vurderes, at der skal etableres et antal parkeringspladser, kan parkeringskravet, der er blevet fastsat ud fra en helhedsvurdering efter bygningsreglementet, kun fraviges ved, at der enten sker indbetaling til en parkeringsfond eller, at der foreligger et andet forpligtende grundlag³ om, at parkeringsarealerne etableres på anden ejendom end den ejendom, hvorpå der bygges.

Fastlæggelse af parkeringsbehovet i byggesager, hvor der ikke er lokalplan med parkeringsnorm

Parkeringskrav bliver altid udløst af et konkret byggeprojekt. Det er i byggetilladelsen, der bliver fastsat hvor stor en del af grundens areal, der skal anlægges til parkeringspladser.

Ved etablering af tagboliger i etagebebyggelse, vil der altid skulle foretages en helhedsvurdering, herunder vurdering af parkeringsbehovet, fordi etablering af tagboliger som udgangspunkt ikke vil ligge inden for byggeretten⁴.

Vurdering af parkeringsbehovet (Helhedsvurdering)

² I helhedsvurderingen kan der lægges vægt på, hvad der er tilstræbt for området og vil desuden være i overensstemmelse med planlovens § 12, stk. 1, om at virke for kommuneplanens gennemførelse.

³ F.eks. tinglyst aftale om, at parkeringspladser etableres på nabomatriklen.

⁴ Bygningsreglementets krav om en bebyggelsesprocent på maksimalt 60 pct. for etagebebyggelse vil altid være overskredet ved etablering af tagboliger, da etageboligbyggeri er karakteriseret ved at være i mere end 2 etager, jf. BR18 § 176.

Kommunen kan efter en konkret vurdering om parkeringsbehov på baggrund af et konkret byggeprojekt nå frem til, at der ikke skal etableres parkeringspladser, hvis det som følge af et givent byggeprojekt konkret vurderes, at der ikke er behov for etablering af parkeringspladser på den pågældende grund.

Eksempler på hensyn, der lovligt kan indgå i vurderingen af parkeringsbehovet:

- Hensynet til, om anvendelsen af byggeriet øger behovet for parkeringspladser væsentligt. Eksempelvis vil det være begrænset, hvor meget parkeringsbehovet øges ved konvertering af kontorlokaler til boliger, da der allerede ved anvendelse til kontorlokaler er personophold i form af personale, og en ændring af anvendelsen til bolig ændrer derfor ikke mærkbart på parkeringsbehovet.
- Hensynet til beboersammensætning i det konkrete byggeri. Det kan således indgå i vurderingen af parkeringsbehovet, at det er begrænset, hvor mange unge eller ældre i den type byggeri (Plejhjem/ungdomsboliger), der har bil.
- Hensynet til ejendommens beliggenhed i forhold til offentlige transportmidler.
- Hensynet til parkeringsbelægning i %, som viser, hvor meget eksisterende parkeringspladser i et bestemt område bliver brugt til parkering på forskellige tidspunkter af døgnet.

Ved vurdering af parkeringsbehovet ved helhedsvurdering efter bygningsreglementet inddrages kommuneplanens rammer for parkering⁵.

Kommuneplanrammen, herunder parkeringsnormen, indgår i helhedsvurderingen efter bygningsreglementet, da rammerne siger noget om, hvad der tilstræbes for området, herunder hvad der tilstræbes i forhold til fastsættelse af parkeringskrav.

De uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger om blandt andet lighed og proportionalitet skal iagttages i forbindelse med, at der træffes forvaltningsretlige afgørelser, herunder skønsmæssige afgørelser, der træffes ud fra den byggelovmæssige helhedsvurdering.

⁵ Efter planlovens § 12, stk. 1, skal kommunalbestyrelsen virke for kommuneplanens gennemførelse.

Den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning⁶ indebærer, at det sagligt skal kunne forsvares, at parkeringskravet sættes til 0 ved etablering af tagboliger i forhold til andre typer boliger.

Den forvaltningsretlige proportionalitetsgrundsætning indebærer f.eks., at udvidelse af en eksisterende bolig ved udnyttelse af tagetagen typisk vil udgøre en mindre del af ejendommen, og at det derfor kan være proportionalt at fastsætte parkeringskravet til 0.

Proportionalitetsbetragtninger kan også indebære, at der ikke kan stilles krav, som ansøger enten slet ikke kan opfylde eller kun uforholdsmæssigt vanskeligt kan opfylde.

Det vil hver gang være en konkret vurdering af parkeringsbehovet ved behandlingen af ansøgninger om etablering af tagboliger.

Parkeringskrav i Kommuneplan 2015

Det fremgår af de generelle bestemmelser under rammedelen i Kommuneplan 2015, at der i forbindelse med nybyggeri, tilbygninger eller ændret anvendelse af eksisterende bebyggelse skal etableres parkeringspladser, og at parkeringspladser som udgangspunkt skal tilvejebringes på egen grund.

I Kommuneplan 2015 er der indskrevet en lempelse af parkeringskravet for etablering af tagboliger i bygninger opført før 1940, hvorefter parkeringskravet i kommuneplanen er undtaget ved etablering af boliger i tagetager, der er indrettet med pulterrum, vaskerum, tørreloft eller tilsvarende.

Før 1940 blev der ikke stillet krav om parkering, men givetvis er ræsonnementet bag den passus, der blev indført i kommuneplanen, at byggelovgivningen for København blev ændret pr. 1. januar 1940 og dermed også byggeskikken. Efter 1940 blev der typisk ikke bygget beboelsesejendomme med mindre/lavere tagetager, der var indrettet med pulterrum m.v.

Uanset om boliger etableres i en eksisterende tagetage på en bygning, der er opført før eller efter 1940, skal der trods nævnte passus i kommuneplanen ud fra en byggelovmæssig helhedsvurdering altid foretages en konkret vurdering af, om der er et parkeringsbehov, herunder omfanget heraf.

⁶ Lighedsgrundsætningen hænger sammen med magtfordrejningslæren, og kan der findes en saglig begrundelse for forskellig behandling, vil det ikke være i strid med lighedsgrundsætningen at forskelsbehandle.

Ved fastlæggelse af parkeringsbehovet skal der hver gang foretages en konkret vurdering af, om ombygningen af tagetagen til boliger eller tilbygningen af bolig på taget vil medføre et parkeringsbehov.

Parkeringsbehovet skal hver gang konkret og sagligt begrundes uafhængigt af bygningens opførelsesår.

Refleksion i forhold til kommuneplan og helhedsvurdering

Årstal som kriterium for parkeringsbehov mangler saglighed i forhold til andre tagboligprojekter som f.eks. nye tilbygninger på taget, men også i forhold til tilbygninger på terræn, der ikke tildeles samme lempelse i kommuneplanen, selvom der måtte være tale om samme ejendom.

Ud fra lighedsbetragtninger vil det i forhold til fastlæggelse af parkeringsbehovet heller ikke være sagligt at sondre mellem tagboligprojekter, hvor tagformen bevares, og tagboligprojekter, der etableres som en egentlig tilbygning på taget.

Ved etablering af boliger i en uudnyttet tagetage, vil der som udgangspunkt altid være et parkeringsbehov, som udløser et parkeringskrav, fordi tagetagen ikke tidligere har været anvendt med personbelastning (erhverv/bolig). Der kan derfor ikke sagligt i en helhedsvurdering efter bygningsreglementet argumenteres for, at der ikke er et parkeringsbehov ved etablering af tagboliger i en bygning, fordi den er opført før 1940.

Den omstændighed, at der ikke tidligere har været stillet krav til parkering ved bygningens opførelse, har ikke betydning i forhold til de regler, der gælder for etablering af boliger i dag – hvad enten det er bolig i tagetagen eller på terræn.

Ved vurderingen af parkeringsbehovet kan der – som beskrevet under afsnittet *Særligt om byggeloven og parkering* – inddrages saglige hensyn som f.eks. anvendelse, beliggenhed, parkeringsbelægning og beboersammensætning, men årstallet for bygningens opførelse er ikke et sagligt hensyn og er heller ikke i overensstemmelse med den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning.

Parkeringsbehovet ved etablering af boliger bliver som udgangspunkt ikke mindre, fordi boligerne etableres i tagetagen, men proportionalitetsbetragtninger og fysiske forhold på ejendommen, herunder bebyggelsesgrad, kan ud fra en konkret vurdering understøtte argumentationen for fastsættelse af parkeringskrav til 0.

Praksis i kommunen

Praksis om fravigelse af parkeringsnorm i lokalplaner og fastlæggelse af parkeringsbehovet ud fra en helhedsvurdering efter bygningsreglementet er sammenligneligt.

Byggesager omfattet af lokalplaner med parkeringsnorm

Hvis der i kommuneplanen er en lavere parkeringsnorm end lokalplanens parkeringsnorm, vil der ud fra en konkret vurdering som udgangspunkt kunne dispenseres i overensstemmelse med parkeringsnormen i gældende kommuneplan⁷.

I byggesager, hvor der i en lokalplan er fastlagt en parkeringsnorm, har kommunen ved ansøgning om lokalplandispensation efter en konkret vurdering som udgangspunkt imødekommet ansøgningen uden betingelse om etablering af parkeringspladser på anden grund, hvis tagboligprojektet alene indebærer tilførsel af kviste i sædvanligt omfang, og hvis taget ikke blev rejst mere end 1 m under hensyntagen til isoleringskrav og rumhøjde.

Var der tale om lodret rejsning af tagfladen eller andre tilbygninger på taget, blev der dispenseret på betingelse af, at der blev tinglyst en aftale om etablering af parkeringspladser på anden grund⁸.

Byggesager uden lokalplaner med fastlagt parkeringsnorm

I de fleste sager har udgangspunktet været, at parkeringskravet kun blev fastsat til 0, hvis projektet alene indebærer tilførsel af kviste i sædvanligt omfang, og hvis taget ikke blev rejst mere end 1 m under hensyntagen til isoleringskrav og rumhøjde.

Refleksion over kommunens praksis

Teknik- og Miljøforvaltningen vurderer, at der i de kommende retningslinjer er behov for at tydeliggøre, hvordan og hvornår der stilles parkeringskrav i byggesager, herunder hvilke hensyn, der sagligt kan inddrages i den konkrete vurdering, når fravigelse af parkeringsnorm i lokalplaner er sket, eller når parkeringsbehovet er blevet fastlagt ud fra en helhedsvurdering efter bygningsreglementet.

De kommende retningslinjer for tagboliger skal derfor blandt andet sikre en ensartet behandling, herunder inddragelse af lovlige hensyn i

⁷ Der skal altid foretages en konkret vurdering ved dispensation fra lokalplaner, og der kan ikke lovligt besluttes generelt at dispensere fra lokalplaners parkeringskrav.

⁸ Kommunen godkender som udgangspunkt, at byggesagens parkeringskrav løses ved, at bygherre får tinglyst en aftale med en anden ejendomsejer om etablering af parkering på dennes grundareal inden for 500 m fra bygherrens ej, når det ikke er muligt at løse parkeringskravet på egen grund.

den konkrete vurdering. Det gælder både i forhold til fravigelse fra en parkeringsnorm i en lokalplan og til fastlæggelse af parkeringsbehovet efter byggelovgivningen.

En ensartet behandling sikrer også en vis gennemsigtighed for omverdenen omkring de hensyn, der lovligt kan inddrages i forhold til fastlæggelse af parkeringskrav og i forhold til fravigelse af parkeringskrav, hvad enten det er planlovgivningen eller byggelovgivningen.

Løsningsmuligheder

Forvaltningen er opmærksom på, at der er et politisk ønske om, at der sker en fortætning i tagetagen, og at tagboliger er særlige på den måde, at der ikke sker reduktion af friareal.

Kommuneplanens parkeringsnormer

I kommuneplanen (KP15) er parkeringsnormen differentieret for B-områder, hvorefter der er fastlagt en minimumsnorm for parkering på 1 pr. 200 m² og inden for 300 m fra en station mindst 1 pr. 250 m².

Der er endvidere differentieret i kommuneplanen i forhold til tætbyen⁹ og udpegede byudviklingsområder, hvorefter der blandt andet fastsættes særlige bilparkeringsnormer i de tætte bykvarterer. Det er beskrevet i kommuneplanen, at ”Områderne er kendetegnet ved at have en god kollektiv trafikbetjening”.

Løsningsforslag

Det skal ud fra lighedsbetragtninger sagligt kunne forsvares, at parkeringsbehovet er mindre for boliger i tagetagen end andre boliger f.eks. på terræn eller ved huludfyldning.

I forbindelse med kommuneplanrevisionen kan der ved fastsættelse af parkeringsnormer gives en retning for den udvikling af København, som der er politisk tilslutning for. I grove træk vil der skulle tages stilling til, om København skal have områder f.eks. Indre By, brokvartererne, Christianshavn og B4-områder, hvor der ikke stilles krav om yderligere parkeringspladser til tagboliger, for at kunne imødekomme den fortætning i tagetagen, som der er udtrykt politisk ønske om.

Muligheden for en differentieret parkeringsnorm for forskellige anvendelser indgår i forvaltningens igangværende drøftelser i forhold

⁹ Link til kort i KP15, hvor tætbyen er: <https://kp15.kk.dk/artikel/parkering-0>

til forslag til Kommuneplan 2019 (KP19), og hvor det konkret er muligt at vurdere parkeringskravet til tagboliger til 0.

Det vil i praksis betyde, at der vil være områder i København, hvor der ikke eller kun sjældent stilles krav om etablering af parkeringspladser, når der etableres nye tagboliger. Det gælder både i forhold til fravigelse af lokalplaners parkeringsnormer og i forhold til fastlæggelse af parkeringsbehovet i de byggesager, der ikke er omfattet af en lokalplan med en parkeringsnorm.

Løsningen kunne således være at italesætte en retning i kommuneplanen om, at parkeringsbehovet for tagboliger mv. konkret kan vurderes til 0, hvor hensyn til stationsnærhed, utilstrækkelige friarealer og byggeprojektets omfang i forhold til eksisterende bebyggelse indgår i vurderingen.

Særligt om fravigelse af parkeringskrav

Det er hverken en dispensation eller en fravigelse af et parkeringskrav, hvis parkeringskravet fastsættes til 0, men hvis parkeringskravet fastsættes til mere end 0, kan kravet opfyldes ved enten tinglysning af en aftale om parkering på anden grund eller ved indbetaling til en parkeringsfond.

En tinglyst aftale om parkering på anden grund, hvor kommunen er påtaleberettiget, opfylder kravet om etablering af parkering, da det sker på et forpligtende grundlag, som kommunen kan kræve opfyldt af ejeren af den anden grund.

Der er visse udfordringer ved parkeringsfondsløsningen, fordi der i mange tilfælde ikke vil være sandsynligt, at de indbetalte midler vil kunne nå at blive anvendt til anlæg af kommunal parkering inden for den gældende 5 års frist¹⁰. Det er vanskeligt at planlægge og nå at anlægge pladserne inden for fristen, da antallet af dispensationer og fravigelser fra parkeringskravet ikke er kendt på forhånd¹¹.

Der er flere kommuner, der har etableret parkeringsfonde, og som har fået etableret parkeringspladser inden for 5 år for de beløb, der er blevet indbetalt til fondene, - blandt andet Frederiksberg Kommune.

¹⁰ Ordningen med en parkeringsfond som alternativ til etablering af påkrævede parkeringspladser forudsætter, at parkeringspladserne skal anlægges inden for 5 år. Teknik- og Miljøforvaltningen er pt. i dialog med staten om en forlængelse af 5 års fristen.

¹¹ Parkeringspladser kan dog oprettes enkeltvis som gadeparkering.

I Københavns Kommune er der ikke oprettet en kommunal parkeringsfond.

Der er senest taget politisk stilling til spørgsmålet om parkeringsfond i 2015. På Borgerrepræsentationens møde den 22. januar 2015¹² har Teknik- og Miljøforvaltningen fået delegeret opgaven med oprettelse og administration af kommunale parkeringsfonde til brug ved fravigelse af parkeringskrav i byggesager og som udmøntning af eksisterende parkeringsdeklarationer.

Økonomiudvalget har som bemærkning til indstillingen om parkeringsfond forudsat, at eventuelle merudgifter som følge af sagen afholdes inden for Teknik- og Miljøudvalgets budgetramme.

¹² Link til indstilling: <https://www.kk.dk/indhold/borgerrepraesentationens-modemateriale/22012015/edoc-agenda/fbfb43ae-21d4-4941-9de8-f47779d79b25/aef27f24-e072-4675-bce9-df3de1edbffa>