

Byggeloven § 10 A

Fortolkning og praksis vedrørende anvendelsesområdet og betingelsen om
udstykningsmulighed af byggeri omfattet af byggeloven § 10 A

af

Kia Kulphibul Christiansen

Rasmus Johannes Boe

Martin Christensen



Titel:

Byggeloven § 10 A - Fortolkning og praksis vedrørende anvendelsesområdet og betingelsen om udstykningsmulighed af byggeri omfattet af byggeloven § 10 A

Projekt:

Specialeprojekt - Aalborg Universitet, København 2022

Forfattere:

Kia Kulphibul Christiansen



Rasmus Johannes Boe



Martin Christensen

Vejleder:

Finn Kjær Christensen

Antal normal sider:

82

Antal ord:

29.700

Projekt periode:

d. 1. februar 2022 - d. 3. juni 2022

Bilag er afleveret separat



**AALBORG
UNIVERSITET**

Synopsis:

Ud fra interviewundersøgelser og en juridisk analyse, har dette projekt afdækket fortolkningen af byggeloven § 10 A og praksis for kommunernes anvendelse af bestemmelsen.

Gennem problemanalysen er problemfeltet afgrænset på baggrund af en række landinspektørers udfordringer med byggeloven § 10 A. Disse udfordringer har været udgangspunktet for videre arbejde i hovedanalysen.

Igennem en juridisk analyse, er byggeloven § 10 A's fortolkning afdækket og det er fundet at flere begreber og definitioner ikke er entydigt defineret i lovgivningen eller domspraksis.

I en interviewundersøgelse er kommunernes praksis vedrørende byggeloven § 10 A blevet belyst for efterfølgende at kunne sammenholde kommunernes udtalelser med den juridiske fortolkning af bestemmelsen.

Projektet konkluderer, at der i de interviewede kommuner findes en forskellig praksis, når det gælder fortolkning og anvendelse af byggeloven § 10 A. Det kan konstateres, at landinspektører, bygherrer og kommunernes frustrationer over byggeloven § 10 A vil kunne mindskes, hvis bestemmelsen blev præciseret. Enten fra lovgivers side eller igennem domme og afgørelser.

Emneord:

byggesagsbehandling, udstykning, byggeloven, bebyggelsesregulerende bestemmelser, interview, forvaltningsret, enfamiliehus, boligenhed, dispensation, planlægning, lejlighedsskel

Indhold

I Abstract	5
II Forord	6
III Læsevejledning	7
1 Indledning	8
1.1 Initierende problemformulering	9
Problemanalyse	11
2 Struktur og metode til problemanalyse	11
2.1 Valg af undersøgelsesdesign	11
2.2 Valg af metoder	12
2.2.1 Generelle metodiske overvejelser	13
2.2.2 Metode til udførelse af interview med landinspektører	14
2.2.3 Metode til analyse af landinspektørudtalelser	15
3 Regulering af bebyggelse efter byggeloven § 10 A	16
3.1 Situationen før 1991-lovændringen og baggrund for bestemmelsen	16
3.2 Kommunal byggesagsbehandling	18
3.2.1 Brandklasser	19
4 Landinspektørens problemer med byggeloven § 10 A	20
4.1 Beskrivelse af landinspektørens problemstillinger	20
4.1.1 Praxis i kommunerne	20
4.1.2 Mangel på iagttagelse af bestemmelsen ved realisering af byudviklingsprojekter	22
4.1.3 Grænsetilfælde og omgåelse af bestemmelsen	23
4.1.4 Bestemmelsens definitioner, fortolkning og undtagelser	24
4.1.5 Bestemmelsens placering i lovgivning	24
4.1.6 Bestemmelsens relation til brandkrav	24
4.2 Sammenfatning af landinspektørudtalelser	25
5 Konklusion på problemanalysen	26
5.1 Problemformulering	27
Hovedanalyse	29
6 Struktur og metode i hovedanalysen	29
6.1 Valg af undersøgelsesdesign og metoder	29
6.1.1 Retsdogmatisk metode	30
6.1.2 Metode til udførelse af interviews med kommuner	33
6.1.3 Metode til analyse af kommunernes udtalelser	36
7 Forvaltningsret	37

8 Juridisk analyse af byggeloven § 10 A	40
8.1 Ordlyden i byggeloven § 10 A og § 22, stk. 3	40
8.2 Analyse af definitioner og begreber i byggeloven § 10 A, stk. 1	41
8.2.1 Enfamiliehus	41
8.2.2 Helårsbeboelse	43
8.2.3 Ejendom	43
8.2.4 Boligenhed	44
8.2.5 Opdeling af huset i flere enfamiliehuse	47
8.2.6 Udstykning	47
8.2.7 Lovlig vejadgang	48
8.3 Analyse af definitioner og begreber i byggeloven § 10 A, stk. 2	49
8.4 Analyse af dispensationsmulighederne efter byggeloven § 22, stk. 3	50
8.5 Sammenfatning af den juridiske analyse	53
9 Undersøgelse af kommunal byggesagsbehandling vedr. byggeloven § 10 A	55
9.1 Præsentation af interviewundersøgelsens respondenter og deres erfaring med bygge- loven § 10 A	55
9.2 Planlægning og dokumentation vedr. byggeloven § 10 A	56
9.2.1 Byggeloven § 10 A i planlægningen	56
9.2.2 Proces og opmærksomhed på byggeloven § 10 A	57
9.2.3 Dokumentation i byggesager vedr. byggeloven § 10 A	57
9.3 Fortolkning og forståelse af begreber	62
9.3.1 Enfamiliehus	62
9.3.2 Boligenhed	63
9.3.3 Landzone	64
9.3.4 Helårsbeboelse	65
9.4 Dispensation	65
9.5 Kommunernes syn på omgåelse af byggeloven § 10 A	66
9.6 Sammenfatning af analyse af kommunal sagsbehandlingspraksis	68
10 Diskussion af hovedanalysen	70
10.1 Afgrænsning af anvendelsesområdet for byggeloven § 10 A	70
10.2 Betingelsen om udstykning i byggeloven § 10 A	71
10.3 Præcisering af dispensationsbegrebet i byggeloven § 22, stk. 3	72
10.4 Omgåelse	73
11 Konklusion	75
12 Perspektivering	76
Litteraturliste	77
Retskilder	79
Figurer	81
Bilagsoversigt	82

I | Abstract

In 1991 an amendment was passed and the Danish Building Act § 10 A became effective. The purpose of the regulation was to increase the coherence of the legislation and to prevent situations where buildings were established on real property in a way which later made it impossible to subdivide the property without an exemption from the municipality. The regulation was a respond to an emerging problem, but it seems to have caused some new issues. According to several chartered surveyors, the regulation is being interpreted differently in the municipal management of building applications.

The first part of the master's thesis focuses on uncovering the kinds of issues the Danish chartered surveyors experience in their work in relation to the Building Act § 10 A. For this purpose an initial research question is drawn up:

What kind of problems does the Danish Building Act § 10 A give the chartered surveyors?

The initial research question is answered through a problem analysis, which concludes that the main reason for issues regarding the regulation is caused by different interpretations along with complicated requirements. Based on the results of the problem analysis, the main aim of the master's thesis is to research, how the Building Act § 10 A should be interpreted and how it is utilized in practice. The main analysis is based on the following reseach questions:

How differently do the municipalities interpret the Building Act § 10 A?

1. *How should the Building Act § 10 A be interpreted on the basis of a legal analysis?*
2. *How is the Building Act § 10 A interpreted and utilized in the municipal management?*

The research questions are answered through a legal analysis of the regulation with focus on its notions and definitions, followed by an analysis of the municipalities and their understanding and utilization of the regulation. The analyses indicate that the interpretation of the Building Act § 10 A is ambiguous in regards of its scope of application, and the municipalities in practice understand and apply the regulation differently from each other.

II | Forord

Dette er en specialerapport udarbejdet af landinspektørstuderende Kia Kulphibul Christiansen, Martin Christensen og Rasmus Johannes Boe på 4. semester af kandidatuddannelsen, *Surveying, Planning and Land Management*, ved Aalborg Universitet - København. Motivationen for specialet har været tilkendegivelser fra flere praktiserende landinspektører om en oplevelse af udfordringer med byggeloven § 10 A. Specialet har dermed fokus på de problemer, som bestemmelsen giver de praktiserende landinspektører og i forlængelse af dette, kommunernes anvendelse og fortolkning af bestemmelsen i byggesagsbehandlingen.

Der skal lyde stort tak til følgende:

- Landinspektør, Ph.D., Jurist, Associate Professor, Finn Kjær Christensen, der har været specialegruppens vejleder og dermed har bidraget med viden, kommentarer og vejledning, både forud for og under hele specialeforløbet.
- Landinspektør, partner og teamleder hos LIFA A/S, Jakob Lambrethsen, for inspiration til specialeemne, deltagelse i interview samt udlevering af materiale og dokumentation til tydeliggørelse af udfordringerne med bestemmelsen.
- Landinspektør og indehaver af LandSyd Landinspektører, Uffe M. Holm, for inspiration til specialeemne, deltagelse i interview samt udlevering af materiale og dokumentation til tydeliggørelse af udfordringerne med bestemmelsen.
- Landinspektør, partner og afdelingschef hos Landinspektørfirmaet LE34, Kasper Thaarup Hansen, for sparring, deltagelse i interview samt udlevering af materiale og dokumentation til tydeliggørelse af udfordringerne med bestemmelsen.
- De ni sjællandske kommuner, der har indvilliget i at stille op til interviews og hermed har bidraget til belysning af praksis i forhold til anvendelse og fortolkning af byggeloven § 10 A.
- Medstuderende på 10. semester i København for kvalificeret sparring og vidensdeling i løbet af projektperioden og de fem års studie.

III | Læsevejledning

PDF-setup og links

Specialerapportens opsætning er egnet til dobbeltside print. Referencer og henvisninger gennem rapporten er aktive links, der fører til den pågældende reference i litteraturlisten sidst i rapporten.

Litteraturliste og retskilder

Specialerapportens kilder fremgår i teksten med (Efternavn, år), og på side 77 kan litteraturlisten ses. Retskilder er angivet med fuld titel i fodnoter og fremgår samlet i retskildelisten på side 79.

Figurer

Figurer, der er udarbejdet af andre end specialegruppen, vil blive ledsaget af en kildehenvisning eller en henvisning til bilag, mens figurer uden en reference er egenproducerede. En figurliste fremgår af side 81.

Bilag

Bilag til specialerapporten er vedhæftet projektet, men er afleveret separat. Bilagene er angivet med bogstav, og i visse tilfælde også et tal, hvis bilagene hører sammen. En samlet oversigt over bilagene fremgår sidst i rapporten på side 82.

Forkortelser

AAU	Aalborg Universitet
BBR	Bygnings og Boligregistret
BEK	Bekendtgørelse
BR	Bygningsreglementet
BR18	Bygningsreglementet 2018
ERPO	Ejendomsregistreringsportal
GDPR	General Data Protection Regulation (Databeskyttelsesforordningen)
KL	Kommunernes Landsforening
LBK	Lovbekendtgørelse
LFB	Betænkning over lovforslag
LFF	Lovforslag som fremsat
UL	Udstykningsloven
VEJL	Vejledning

1 | Indledning

For lidt over 30 år siden opstod et behov for at koordinere lovgivningen om ejendomsdannelse og bebyggelse, hvilket skete igennem lovændring nr. 138 af 1990¹, herunder indførelse af ny bestemmelse i byggeloven² (BL), § 10 A. I lovforslagets bemærkninger³ (LFF 1989 nr. 9) beskrives, hvordan man på daværende tidspunkt befandt sig i en situation, hvor det modsat tidligere, var blevet almindeligt at opføre bebyggelse først og derefter foretage udstykning (Enemark, 1989, s. 595) (Bilag A). Om bebyggelsen kommer forud for udstykning kan umiddelbart virke ubetydeligt, men jf. LFF 1989 nr. 9 afsnit 2 er den bebyggelsesregulerende lovgivning samt den kommunale planlægning opbygget med den forudsætningen, at udstykning kommer før bebyggelse. Dette skyldes at det, ved at foretage udstykning forud for opførelse af bebyggelse sikres, at udgangspunktet for byggetilladelsen er den udstykkede ejendoms areal og ejendomsgrænser. Hvis det omvendte er tilfældet, og flere bygninger på samme ejendom blev opført før udstykning, kan det have den konsekvens, at det i fremtiden måske ikke vil være muligt at udstykke, fordi bebyggelsen enkeltvis ikke kan overholde de bebyggelsesregulerende bestemmelser, som eksempelvis mindste grundstørrelse, bebyggelsesprocent eller afstandskrav til skel. Denne problemstilling gjorde jf. Vejledning om koordinering af lovgivningen om bebyggelse og ejendomsdannelse⁴ (VEJL om BL § 10 A), at gennemslagskraften i de bebyggelsesregulerende bestemmelser derfor ikke var den samme i forhold til om et antal enfamiliehuse blev opført på én ejendom eller på hver sin selvstændige ejendom (Enemark, 1989, s. 595-599). Når problematikken opstod i situationer, hvor byggeri kom før udstykning, var det før lovændringen, derfor oftest kun muligt alligevel at udstykke, hvis der blev meddelt dispensation fra de bebyggelsesregulerende bestemmelser. Dette var kommunalbestyrelserne på daværende tidspunkt dog tilbageholdende med at meddele, hvorfor nødløsningen jf. LFF 1989 nr. 9, typisk blev at opdele bebyggelsen i ejer- eller anpartslejligheder (Enemark, 1989, s. 595-599). Af den grund opstod der altså tilfælde, hvor bebyggelse i et område var ejer- eller anpartslejligheder, men faktisk og fysisk fremstod som udstykkede ejendomme med fællesarealer opdelt som udstykkede haver (Enemark, 1989, s. 595-599), (Broberg, 2021, s. 1-2). For at få en bedre sammenhæng mellem bestemmelserne i byggeloven, kommunalplanlægningen, vejlovgivningen og udstykningsloven, og samtidig imødekomme den uheldige retstilstand, blev forslaget således, at enfamiliehuse skulle opføres og anbringes på sådan måde, at der senere kan udstykkes.

Den 1. april 1991 blev ændringslov nr. 138 af 1990¹ vedtaget og byggeloven § 10 A trådte i kraft. Bestemmelsen som skulle løse problematikkerne fik følgende ordlyd:

§ 10 A.

Når der opføres mere end ét enfamiliehus til helårsbeboelse på en ejendom, skal bebyggelsen opføres og anbringes således, at hver boligenhed med tilhørende grundareal kan udstykkes til en selvstændig ejendom med lovlig vejadgang. Mulighed for udstykning som nævnt i 1. pkt. skal også foreligge, når der ved til- eller ombygning eller andre forandringer af et bestående enfamiliehus sker en opdeling af huset i flere enfamiliehuse

Stk. 2. *Reglerne i stk. 1 finder ikke anvendelse på private andelsboliger uden offentlig støtte, på boliger, der opføres med støtte efter lov om almene boliger samt støttede private andelsboliger m.v. og på landbrugsejendomme.*

¹Lov nr. 138 af 1990-03-07 om ændring af forskellige lovbestemmelser

²Lovbekendtgørelse nr. 1178 af 2016-09-23 om byggeloven

³Forslag til Lov nr. 9 af 1989-10-04 om ændring af forskellige lovbestemmelser (Konsekvensændringer som følge af lov om udstykning og anden registrering i matriklen)

⁴Vejledning nr. 122 af 1991-07-05 om koordinering af lovgivningen om bebyggelse og ejendomsdannelse (Byggelovens § 10 A og forholdet til kommuneplanloven, zonenloven, udstykningsloven, ejerlejlighedsloven, andelsboligforeningsloven mv.)

Ved opførelse af mere end et enfamiliehus eller ved til- eller ombygning, skal det altså sikres, at hver boligenhed kan udstykkes i fremtiden. At kræve at alle byggerier af flere boligenheder på samme ejendom, som fysisk kan udstykkes ved lodrette skel, også i fremtiden faktisk kan udstykkes, sikre man at disse har samme forudsætning, som hvis de blev udstykket. Ved første øjekast kan bestemmelsen virke relativ simpel, men noget tyder dog på, at bestemmelsen faktisk har medført nogle nye udfordringer i praksis.

Tilbage i december 2020 ved et idéseminar vedrørende projekt- og specialeidéer på landinspektørstudiet, lagde landinspektørfirmaet LandSyd Landinspektører op til, at BL § 10 A kunne være grundlag for et projekt, da flere elementer af bestemmelsen er uklare (Bilag B). I sit oplæg fokuserede landinspektør og medejer af LandSyd Landinspektører, Uffe M. Holm, primært på definitionerne i forbindelse med bestemmelsen. Han stillede bl.a. spørgsmålstejn ved, hvornår noget defineres som et enfamiliehus, et tofamiliehus og hvornår noget er et vandret skel? I december 2021 blev der igen afholdt et idéseminar, hvor BL § 10 A endnu engang blev bragt op. Uafhængigt af LandSyds betragtninger, kom LIFA Landinspektører også med iagttagelser og oplevelser i forhold til bestemmelsen. I deres oplæg refererede de til BL § 22, stk. 3, som giver kommunen dispensationsmulighed for § 10 A:

§ 22, stk. 3.

En dispensation til at opføre og anbringe bebyggelser anderledes end bestemt i § 10 A indbefatter samtidig, hvor kommunalbestyrelsen har kompetencen, dispensation fra de bebyggelsesregulerende bestemmelser, som ville være til hinder for en udstykning og godkendelse af de kommende ejendomes vejadgang.

Hos LIFA opleves det, at flere projekter ikke kan realiseres på grund af BL § 10 A (Bilag B). LIFA peger på, at kommunerne administrerer bestemmelsen forskelligt. Dette både i forhold til dispensation for bestemmelsen, men også når det kommer til de gældende lokalplaner for projektområderne. Bestemmelsen er et problem, når der opføres tæt-lav bebyggelsen i form af rækkehuse, dobbelthuse, enfamiliehuse og tofamiliehuse, hvor udarbejdelsen af en udstykningsplan kan blive yderst kompliceret eller umulig (Bilag B). Som et konkret eksempel på en type af projekt, der ikke kan lade sig gøre, nævnes seniorbofællesskaber med små haver/terrasser og store fællesarealer m.m, hvor det ikke er muligt at leve op til BL § 10 A, fordi det eksempelvis ikke er muligt at etablere vejadgang til hver enkelt boligenhed (Bilag B).

Ovenstående indikerer altså, at landinspektørbranchen oplever problemer med BL § 10 A i deres daglige praksis, men virksomhederne lader til at fokusere på forskellige elementer i forhold til bestemmelsen. Det er derfor nødvendigt at undersøge, hvorfor og hvornår BL § 10 A helt konkret giver problemer i forbindelse med opførelse af ny bebyggelse samt ændring af eksisterende bebyggelse.

1.1 Initierende problemformulering

Hvilke problemer giver byggeloven § 10 A for de praktiserende landinspektører?

Problemanalyse



2 | Struktur og metode til problemanalyse

Problemanalysen har til formål at undersøge, hvilke problemer byggeloven¹ (BL) § 10 A giver praktiserende landinspektører samt undersøge bestemmelsens baggrund og anvendelsesområde.

For at kunne besvare dette opstilles et undersøgelsesdesign, som skal understøtte hvilke metoder og hvilke analyser, der skal indgå i problemanalysen, for at kunne besvare den initierende problemformulering. Dette kapitel vil uddybe problemanalysens struktur, valg af undersøgelser og metoder hertil. Først vil den overordnede struktur for problemanalysen blive beskrevet. Dette inkluderer argumentation for valg af analyser og deres rækkefølge, og derefter vil de generelle metodiske overvejelser og anvendelsen af specifikke metoder uddybes.

2.1 Valg af undersøgelsesdesign

Som nævnt i indledningen, har flere landinspektørvirksomheder udtalt, at BL § 10 A giver problemer i forbindelse med byggeri eller ved forandring af eksisterende byggeri. Der kan imidlertid ikke entydigt peges på en enkelt årsag til problemerne, hvorfor problemanalysen vil forsøge at kortlægge disse problematikker og den bagvedliggende årsag. Dette lægger derfor op til en undersøgelse af, hvad bestemmelsens formål er, hvad bestemmelsen grundlæggende regulerer samt hvordan bestemmelsen indgår i byggesager. Problemanalysen besvarer den initierende problemformulering med en kvalitativ tilgang.

- Første del af problemanalysen skal således undersøge, hvordan bestemmelsen regulerer bebyggelse. Dette gøres ved en undersøgelse af bestemmelsens baggrund og situationen forud for lovændringen i 1991. Derudover er det landinspektører, der har gjort opmærksom på problemerne med bestemmelsen, men det er kommunerne, som byggemyndighed, der skal vurdere om byggeprojekter kan leve op til bestemmelsens krav. Af den grund vil problemanalysen også indholde en kort undersøgelse af den kommunale byggesagsbehandling og kommunens beføjelser i forhold til bestemmelsen. Herunder er det også fundet relevant kort at behandle brandklasser efter Bygningsreglementet² kapitel 27.

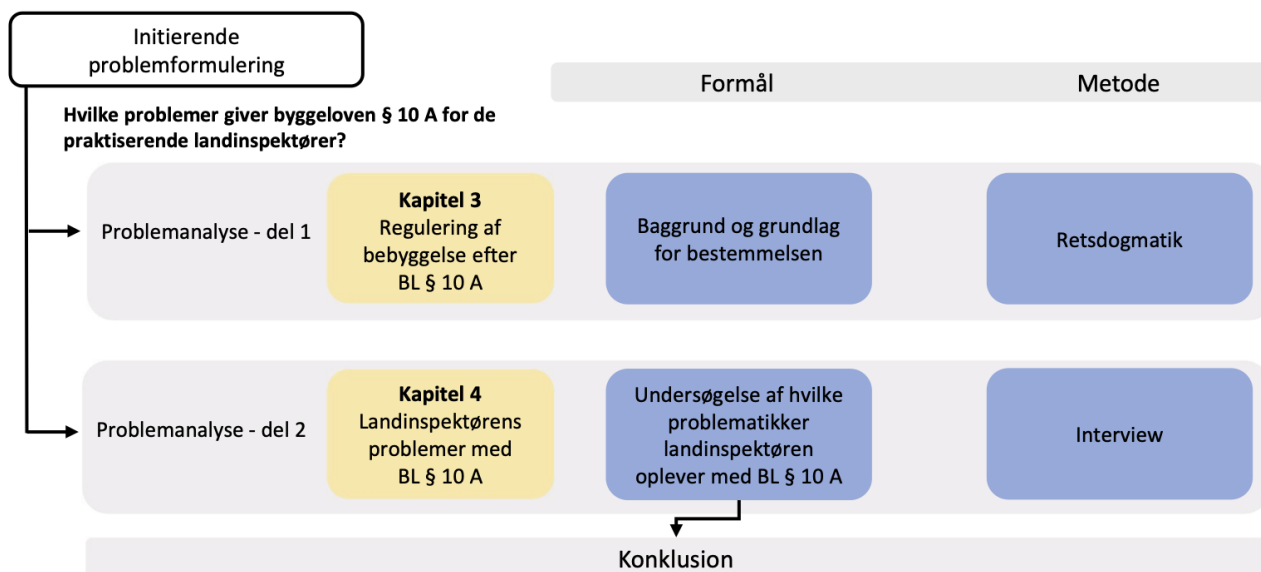
Udbyttet af den indledende undersøgelse skal således bidrage til viden, som kan benyttes som grundlag til undersøgelse af relationen mellem bestemmelsen og de praktiserende landinspektørers arbejde. Undersøgelsen udføres ved brug af forarbejder, vejledninger, kommentarer til lovgivning og eksisterende faglitteratur derom.

- I forlængelse af undersøgelsen af selve bestemmelsen samt kommunernes rolle, bliver anden del af problemanalysen at undersøge, hvilke problemer bestemmelsen giver de praktiserende landinspektører. I denne undersøgelse skal der således indsamles data og viden fra praksis. Det er derfor valgt, at fortage en analyse af de praktiserende landinspektørers arbejde og specifikke sager, hvor BL § 10 A har medført problemer.

¹Lovbekendtgørelse nr. 1178 af 2016-09-23 om byggeloven

²Bekendtgørelse nr. 1399 af 2019-12-12 om bygningsreglement 2018

Når de to undersøgelser krydses, vil det føre til en indikation af, hvad der er uklart ved bestemmelsen, og hvorfor der netop opstår problemer med den. Problemanalysens konklusion kan dernæst bidrage til formulering af projektets hovedproblemformulering. Problemanalysens undersøgelsesdesign er illustreret på figur 2.1.1.



Figur 2.1.1: Undersøgelsesdesign for problemanalysen

2.2 Valg af metoder

Til problemanalysens undersøgelser skal der udvælges specifikke metoder, der kan anvendes til at indsamle viden og data.

Til første del af problemanalysen, søges det at få grundlæggende og nødvendig viden specifikt om byggeloven § 10 A og byggesagsbehandling. Grundlæggende benyttes der i dette afsnit retsdogmatik.

Undersøgelsen, der vedrører de problemstillinger som de praktiserende landinspektører oplever, kræver en metode, hvorigennem det bliver muligt at belyse problemstillingerne, men hvor det samtidig også bliver muligt at indsamle ny viden. Til denne undersøgelse anses kvalitativ metode som værende den mest passende metode. Der findes flere kvalitative metoder, men eftersom det er en bestemt gruppe af fagpersoner, der har givet udtryk for forskellige typer udfordringer, falder valget af metode på interviews. Begrundelsen bag dette valg uddybes i afsnit 2.2.2.

Efter udførelsen af interviews skal disse sammenstilles, hvorfor det også er relevant at opstille en metode til at analysere landinspektørernes udtalelser. Da ønsket er at belyse og opstille konkrete problemstillinger, der opstår af BL § 10 A, besluttet det, at analysen af udtalelserne skal foretages ud fra en tematisk tilgang.

Hvordan problemanalysens metoder anvendes, begrundelserne bag valget samt hvilke valg, der træffes under anvendelsen, er yderligere beskrevet i de følgende fire afsnit. Først beskrives de generelle metodiske overvejelser og derefter metode til udførelse og analyse af interview.

2.2.1 Generelle metodiske overvejelser

I dette afsnit er projektets generelle metodiske overvejelser omkring kildekritik, litteratursøgning, forskningsetik og kvalitet m.v. gennemgået. Overvejelserne, belyst i afsnittet, er gennemgående for hele det indeværende projekt og ikke isoleret til problemanalysen, men inddrages og benyttes i alle kapitler af rapporten.

Etik og kvalitet

Dette projekt inkluderer behandlingen af den kommunale forvaltningsmæssige praksis ift. konkrete bestemmelser og igennem spørgsmål til sagsbehandling. Projektgruppen er ift. analysen i kapitel 9 opmærksomme på, at kommuner overvejende er tilbageholdene med at udtale sig om deres teoretiske praksis angående, hvilke hensyn de grundlæggende prioriterer. Dette skyldes måske, at de nødig, på baggrund af teoretiske sager vil danne forventning om fremtidige afgørelser, eller fordi administrativ praksis ikke almindeligvis er tilgængelig for andre end myndigheden selv (Bønsing, 2013, s. 51–56). Af denne årsag er kommunernes udtalelser i interviewene anonymiseret sådan, at det fra analysen ikke er muligt at udlede kommuners forventede praksis. På baggrund af interviewene, fokuserer analysen i stedet på at generalisere praksis samt tendenser og information om praksis ud fra datapunkter omkring de enkeltes kommuners praksis.

I problemanalysen indgår interviews af landinspektører ift. at afdække hvilken typer problemer BL § 10 A er grobund for - set fra denne faggruppes perspektiv. I den forbindelse er dokumenter vedrørende konkrete sagseksempler og uddrag for deres forhandling og dialog med byggemyndigheden om i relation til BL § 10 A blevet udleveret. Behandlingen og brugen af bestemte dokumenter er efter aftale med landinspektørerne, begrænset til inspiration. Dette er overholdt, og dokumenter brugt hhv. direkte i projektet eller dokumenter vedhæftet som bilag er gennemgået og rettet til med henblik på, at kunne overholde GDPR, både ift. relevante indirekte og direkte almindelige personoplysninger (Aarhus universitet, 2021).

For at sikre interviewenes reliabilitet er der under alle interviews skrevet referat og noter, og der er foretaget lydoptagelse med accept fra respondenterne. Lydoptagelsen er herefter brugt til at imødegå fejl eller mangler i referat samt til at supplere referatet taget under mødet.

For at sikre kvalitet i form af validiteten af interviews, er det nødvendigt at sikre sig, at respondenterne er de bedst mulige, og samtidig undgå, at der ubemærket introduceres fejkilder i form af forkerte eller på anden måde uegnede interviewrespondenter. I projektets problemanalyse er de udspurgte landinspektørende vurderet egnede ved at de alle er beskikkede, praktiserende landinspektører med erfaring i situationer, hvor BL § 10 A indgår. I forhold til at sikre validiteten af udtalelserne fra respondenterne i kommunerne, er der igennem interviewet, spurgt ind til respondenternes baggrund, erfaring med byggesagsbehandling og deres generelle erfaringer med bestemmelsen BL § 10 A. Det er på den baggrund blevet vurderet, at det ikke har været nødvendigt at frasortere nogle interviews.

Litteratursøgning

Igennem projektet vil litteratursøgningen primært blive benyttet i projektets indledende fase. Da der ikke er udgivet meget litteratur vedrørende byggeloven § 10 A vil litteratursøgningen bidrage med begrænset information. For at fremfinde mest mulig litteratur om emnet, er artikler fra fagbladet *Landinspektøren* og andre relevante fagblade gennemgået for, at der ved hjælp af kædesøgning evt kunne findes flere artikler og relevant litteratur. Desuden har projektgruppens vejleder til projektet bidraget med enkelte artikler. Supplerende bruges nøgleordsøgning på Scopus og Aalborg Universitets

bibliotek til at finde yderligere litteratur om emnet samt til at fremskaffe litteratur om metoder anvendt i projektet.

2.2.2 Metode til udførelse af interview med landinspektører

Da ønsket er at fastslå, hvilke problemstillinger byggeloven § 10 A kan medføre, er det nødvendigt at foretage en undersøgelse af, hvad der foregår i praksis. Idet problemerne formentlig opstår i forskellige og specifikke byggemæssige situationer, vil det være oplagt at finde en undersøgelsesmetode, der giver mulighed for at arbejde kvalitativt frem for kvantitativ. Netop fordi det er situationer hvor den viden, der ønskes indsamlet, vil være svær at kvantificere, iagttage eller på anden måde måle (Aarhus Universitet, u.å.[c]). Af kvalitative metoder findes eksempelvis deltagerobservationer, interviews, eksperimenter eller samtaler med fokusgrupper. I og med at den første del af projektet har en begrænset tidsramme og som udgangspunkt skal bidrage til at afgrænse problemfeltet, vil interview være den mest relevante metode til at indsamle viden. Samtidig er interview oplagt, da det bliver muligt at indsamle empiri om refleksioner, oplevelser og holdninger til bestemmelsen og hvad, der ellers er relateret til denne, gennem personer, der befinder sig i en position, hvor de har erfaring med og viden om bestemmelsen (Farthing, 2016, s. 124-127). Det vil sige et datagrundlag, der havde været svært at opbygge ved brug af andre metoder. Ligeledes er det med interview muligt at få uddybet uklarheder eller opdage ellers oversete interessante vinkler, som ville være mere vanskeligt ved brug af kvantitative metoder eller andre kvalitative metoder såsom observationer eller samtaler med flere i en fokusgruppe.

Da interviews er udvalgt som metode, skal der udvælges interviewpersoner, og der skal opstilles en måde, hvorpå interviewene skal udføres, så det sikres, at den nødvendige viden indhentes. Først og fremmest skal der vælges nogle relevante interviewpersoner, og eftersom flere beskikkede landinspektører har ytret sig omkring problemerne med BL § 10 A, (se afsnit 1), vil det være naturligt indledningsvist at udføre individuelle interviews med disse. Interviewpersonerne er landinspektører hos henholdsvis LIFA Landinspektører, LandSyd Landinspektører samt Landinspektørfirmaet LE34. Landinspektørerne fra LIFA og LandSyd kontaktes, da de netop selv har lagt op til, at BL § 10 A medfører en række udfordringer i deres arbejde som beskikkede landinspektører. Derudover interviewes landinspektøren fra LE34, da personen er en eksisterende kontakt, som også har ytret sig i forhold til konsekvenserne af bestemmelsen. De tre landinspektørvirksomheder er nogle af de større i branchen, og derfor vil de formentlig have en bredt kendskab og erfaring med bestemmelsen. Af den grund vurderes det, at det til en start vil være tilstrækkeligt blot at udføre tre interviews. Rationalet bag antallet af interviews er, at hvis interviewperson C siger omtrent det samme som A og B, så er det argumentation for, hvorfor det ikke er nødvendigt at interviewe en fjerde eller femte. Ses der tilbage på interviewprocessen var der et sammenfald mellem interviewpersonernes pointer, hvorfor dette ikke tilskyndede flere interviews.

Som følge af at der afholdes individuelle interviews med flere forskellige landinspektører, er det vigtigt at der fastlægges en interviewstruktur, så interviewene kan sammenholdes. Hvilke form for interviewstruktur, der bør vælges afhænger af parametre såsom forhåndsviden og graden af kontrol over emnet og de specifikke spørgsmål, som skal stilles - jo mere kontrol, desto mere struktur (Farthing, 2016, s.128-130). Sammenlignet med et meget struktureret interview, har et semistruktureret interview den fordel, at det bliver muligt at udnytte dialogens vidensproducerende potentialer, fordi der gives større mulighed for at opfølge på de synspunkter, interviewpersonen fremlægger undervejs (Brinkmann, 2014, s. 38-39). Valget bliver derfor at udføre indledende, semistrukturerede interviews, hvor dialogerne tager udgangspunkt i en interviewguide, der udarbejdes på forhånd (Bernard, 2011, s. 157-158). Det vil sige en liste af spørgsmål og emner i en bestemt rækkefølge, som projektgruppen ønsker besva-

ret og som ligeledes er med til at sikre, at interviewpersonernes svar kan sammenholdes efterfølgende. Alle interviewpersonerne bliver indledningsvist spurgt om, hvorfor de anser byggeloven § 10 A som værende en problematisk bestemmelse. Dette giver dem mulighed for frit at fremlægge deres beskrivelser og refleksioner i forhold til bestemmelsen. Efterfølgende vil interviewpersoner yderligere specifikt blive spurgt ind til:

- Har du/I et konkret eksempel, hvor BL § 10 A har ført til udfordringer?
- Hvorfor og hvornår vil en type ejendomsstruktur være at foretrække fremfor en anden?

Valget af denne slags interviewstruktur giver samtidig en fleksibilitet, hvor interviewpersonerne har mulighed for at uddybe og fremhæve vinkler eller andet, som projektgruppens spørgsmål ikke dækker over.

Efter hvert interview, vil der blive udarbejdet interviewreferater, så spørgsmål og hovedpointer bliver lettilgængelige i forbindelse med det senere analysearbejde (se bilag C-E). I forlængelse af interviewene gik interviewpersonerne med til at videresende materiale på de eksempler og sager, som de havde nævnt i interviewet og som dermed belyser, hvorfor BL § 10 A kan være med til at skabe udfordringer. Det udleverede materiale kan ligeledes være med til at danne grundlag for dele af analysearbejdet.

2.2.3 Metode til analyse af landinspektørudtalelser

For at kunne fastlægge konkrete problemstillinger ved BL § 10 A blev der udført interview, som dermed giver kvalitativ data. Kvalitativ data kan være mere vanskeligt at sammenligne end kvantitativ data, hvorfor der i denne del af projektet skulle udføres en analyse af interviewpersonernes udtalelser. Med udgangspunkt i referaterne kunne der således udføres en tematisk analyse, hvor interviewpersonernes udtalelser kunne kodes (Aarhus Universitet, u.å.[a]). I denne indledende fase af analysen var formålet således at blive "bekendt" med den rå data. Det vil sige at danne sig en overordnet ramme for interviewene og derfra identificere og fastsætte nogle temaer, som udtalelserne kunne fordeles efter (Farthing, 2016, s. 166). Kodningen af referaterne blev baseret på temaerne, som dermed gav overblik over interviewpersonernes udtalelser om de forskellige temaer (Aarhus Universitet, u.å.[a]). Der blev i alt fastsat ti temaer, som kodningen kunne foretages ud fra:

- | | |
|--|---|
| • Praksis i kommunerne | • BL § 10 A og realisering af byggeprojekter |
| • Ejendomsstrukturer | • Bestemmelsens relation til brandkrav |
| • Kendskab til BL § 10 A | • Ressourcepild og urealistiske udstykningsplaner |
| • Grænsetilfælde og omgåelse af bestemmelsen | • Intentionen bag BL § 10 A |
| • Definitioner og undtagelser | • Bestemmelsens placering i byggeloven |

De ti temaer er senere i analysen samlet under seks hovedtemaer, da den bagvedliggende problematik ved de forskellige temaer er ens.

Hvert referat blev gennemgået, og delene blev kodet efter tema med tilhørende farve (se bilag C-E). Dette var således en fragmenteringsproces, hvor udtalelserne kunne generaliseres og oversættes. Det var nødvendigt at generalisere udtalelserne for at kunne opstille de konkrete problemstillinger, som landinspektørpraksis oplever. Dog kan indhold og betydning af de oprindelige udtalelser gå tabt, når der generaliseres (Aarhus Universitet, u.å.[b]). Af den grund blev referaterne gennemgået endnu engang efter kodningen for at sikre, at intet blev overset eller misfortolket.

3 | Regulering af bebyggelse efter byggeloven § 10 A

For at kunne besvare hvilke problemer byggeloven¹ (BL) § 10 A giver de praktiserende landinspektører, er det relevant at undersøge situationen forud for bestemmelsens indførelse og dermed bestemmelsen baggrund og formål. Dette kapitel vil således sammenfatte bestemmelsens tilblivelse samt dens relation til den kommunale sagsbehandling.

3.1 Situationen før 1991-lovændringen og baggrund for bestemmelsen

Bebyggelse før udstykning

Baggrunden for bestemmelsen var, som også nævnt i indledningen, at den bebyggelsesregulerende lovgivning er bygget op om den forudsætningen, at udstykning sker før der gives byggetilladelse (Enemark, 1989, s. 595). Da det inden bestemmelsens ikrafttræden i 1991 var blevet mere og mere almindeligt at bygge først for så efterfølgende at udstykke, opstod situationer, hvor de bebyggelsesregulerende bestemmelser var mere lempelig ved byggeri af flere boliger på én ejendom, såfremt man ikke udstykkede først. Dette resulterede i nogle tilfælde i, at færdigt byggeri ikke kunne udstykkes uden dispensation, da byggeriet ift. eksempelvis placering og størrelse, ikke kunne overholde byggeretten i Bygningsreglementet² på den enkelte udstykning. Kommunalbestyrelserne nægtede ofte at dispensere for hindrende bestemmelser (Enemark, 1989, s. 596), (By- og Boligministeriet, 2000, s. 42-43).

Ejerlejlighedsopdeling som nødløsning

I stedet for udstykning blev ejerlejlighedssystemet benyttet, selvom dette system var tiltænkt som et subsidiært system til udstykning jf. bemærkninger til lovforslaget³ (LFF 1989 nr. 9). Konsekvensen ved brugen af ejerlejlighedssystemet i situationer, hvor udstykning ikke var muligt, blev udover at ejendommen blev opdelt i ejerlejligheder, at dele af ejendommen, som ikke var bebygget, typisk fællesarealer, ofte både faktisk og fysisk blev opdelt i individuelle haver med hegn eller hæk for de enkelte ejerlejligheder. Denne situation lignede altså fysisk en udstykning uden at være det (Broberg, 2021, s. 2).

Problematikkens løsning og bestemmelsens formål

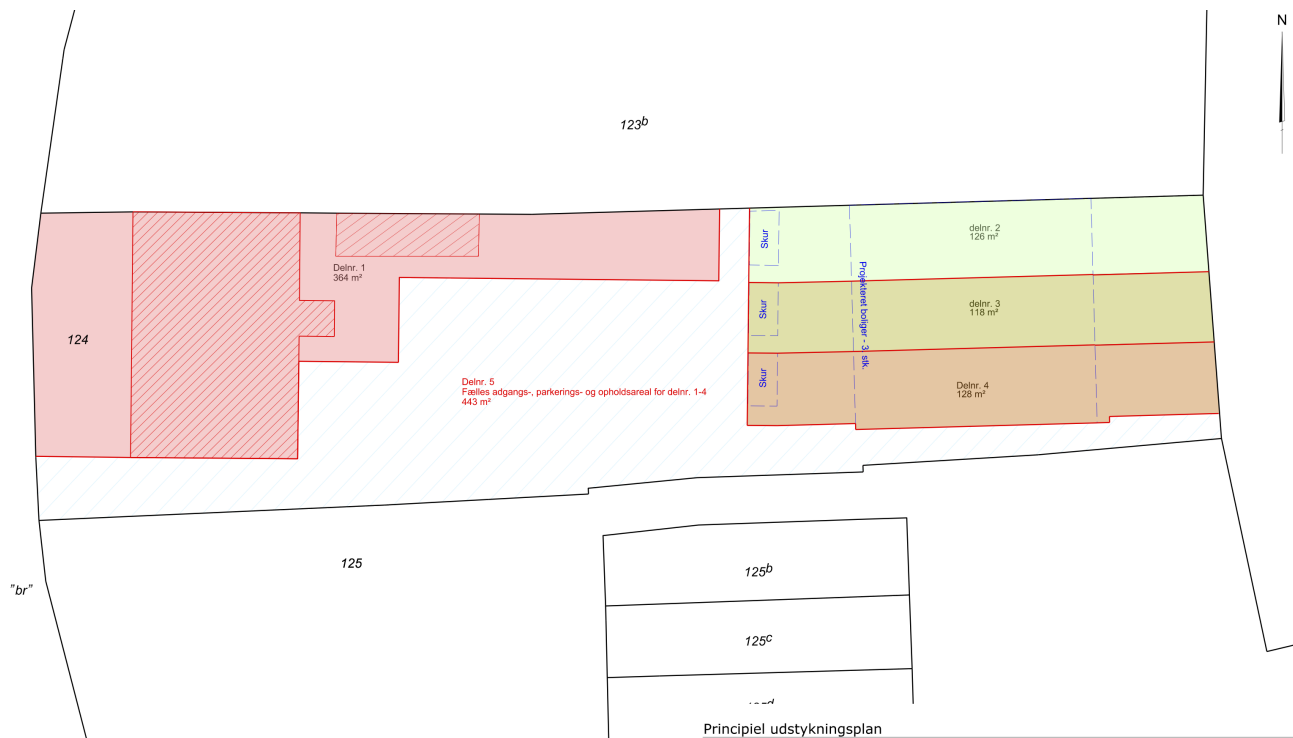
Situationen før 1991 var, som fremstillet ovenfor, problematisk af flere årsager. Løsningen på problematikken blev en bestemmelse, der skulle sikre, at det ejendommæssige grundlag for byggetilladelse var ens, uanset om byggeri kom før udstykning eller efter udstykning. Derved ville de bebyggelsesregulerende bestemmelser derfor også blive ens for bebyggelse, der fysisk er ens (Enemark, 1989, s. 595-598). I praksis blev bestemmelsen BL § 10 A formuleret således, at det fremadrettet ifm. byggesagsbehandling, blev et krav at sikre at ejendomme, hvor der skete byggeri af flere enfamiliehuse til helårsbeboelse, kunne udstykkes efter byggeriet stod færdigt, såfremt dette var ønsket. Med bestemmelsen fik kommunalbestyrelsen samtidig, i nogle situationer, mulighed for at tillade byggeri, som ellers ikke kunne udstykkes, ved at udstede dispensation for bebyggelsesregulerende forhold som

¹Lovbekendtgørelse nr. 1178 af 2016-09-23 om byggeloven

²Bekendtgørelse nr. 1399 af 2019-12-12 om bygningsreglement 2018 (BR18)

³Forslag til Lov nr. 9 af 1989-10-04 om ændring af forskellige lovbestemmelser (Konsekvensændringer som følge af lov om udstykning og anden registrering i matriklen)

hindrede udstykning (Bown, 2018, s. 96-97). På denne måde blev byggetilladelsen behandlet på baggrund af en principiel udstykning, som så senere dannede baggrund for udstykning, såfremt dette var ønsket (Enemark, 1989, s. 595-598).



Figur 3.1.1: Eksempel på en principiel udstykningsplan for en ejendom ifm. byggetilladelse (Se bilag D.2)

Ovenfor på figur 3.1.1, ses et eksempel på en principiel udstykningsplan udarbejdet grundet BL § 10 A. I den aktuelle situation, ønskes det på en ejendom at opføre tre nye boliger på del.nr. 2-4 ved siden af eksisterende bebyggelse på del.nr. 1. Den eksisterende bebyggelse består af fire lejligheder med vandret skel. Da der på ejendommen, med eksisterende bebyggelse, og de boliger der søges byggetilladelse til, ikke er et ønske om at udstykke, er denne case et eksempel på en udstykningsplan, som alene har til formål at dokumentere at udstykning er muligt jf. kravet i BL § 10 A. I forbindelse med en eventuel fremtidig udstykning, er der i denne case, gjort rede for, at der ikke findes lokalplansbestemmelser med betydning for udstykningen, hvorfor der må tages udgangspunkt i bygningsreglementets bestemmelser. I udstykningen inddrages friarealet i del.nr. 5 som andel i selvstændigt matrikuleret areal for del.nr. 1-4 for at kunne overholde bestemmelser om bebyggelseprocenter og mindste grundstørrelser. Del.nr. 5 udlægges samtidig til adgangsvej, parkering og opholdsareal for boligenhederne. Dette sikres i denne case igennem en tinglyst deklaration (se bilag D.1)

3.2 Kommunal byggesagsbehandling

Kapitlets forrige afsnit har fastlagt baggrunden og formålet med BL § 10 A. For at kunne besvare hvilke udfordringer bestemmelsen kan medføre, er det yderligere relevant at have kendskab til den kommunale byggesagsbehandling.

Ved byggemæssige arbejder, såsom opførelse af ny bebyggelse, tilbygning, ombygning og forandring af bebyggelse samt ændring af anvendelsen af bebyggelse m.m. kræves der byggetilladelse jf. BL § 2. Denne byggetilladelse udstedes af kommunalbestyrelsen, som er bygningsmyndighed, i den givne kommune, jf. BL § 16 og § 16 C. Undtagelser for byggetilladelse gælder for arbejder omfattet af bygningsreglementet⁴ (BR18) § 5, herunder vedligeholdelsesarbejder, ombygning af garager, carporte mm. og ombygning og forandringer af enfamiliehuse, dobbelthuse, rækkehuse og sommerhuse, som ikke i væsentlig grad ændrer anvendelse eller udvider etageareal. Disse arbejder skal dog stadig som udgangspunkt følge bygningsreglementets regler.

Ansøgning om byggetilladelse til projekter omfattet af BL § 2, skal efter BL § 16, stk. 3, ske via en digital selvbetjeningsløsning hos den enkelte kommune. I praksis bruges Byg og Miljø (portal for bygge- og miljøansøgninger) til indsendelse af byggeansøgningen (Byg og Miljø, u.å.). Dokumentation og indhold til ansøgning om byggetilladelse er reguleret i BR18 § 10. Grundlæggende skal ansøgninger indeholde identifikationsoplysninger for hvilken ejendom, bygning eller etage, ansøgningen omhandler. Derudover skal ansøgningen beskrive, hvad der ønskes bygget samt den nuværende og fremtidige anvendelse. Denne dokumentation kan eksempelvis være tegningsmateriale med dimensioner jf. Vejledning om byggesagsbehandling efter BR18⁵ (VEJL. om BR18 byggesagsbehandling) pkt. 3.3. Udover disse forhold, skal der i ansøgningen, når det er relevant, redegøres for diverse konstruktions- og brandforhold jf. BR18 § 10.

Når en ansøgning om byggetilladelse er indsendt til kommunen, skal denne undersøge den foreliggende dokumentation for projektet og dermed sikre, at den indsendte dokumentation er i overensstemmelse med de, for byggesagen, relevante krav i bygningsreglementet, jf. BR18 § 36. Vedrører byggesagen områder, hvor der i byggeloven eller anden lov ikke er opstillet nogen almindelig regel for dokumentationskrav forud for at der kan gives tilladelse, skal sagen følge officialprincippet. Dette medfører, at kommunen selv afgør, hvilke oplysninger der er nødvendige (Revsbech m.fl., 2019, s. 146–147). Hvis dokumentationen eller oplysningerne ikke gives af borger ifm. byggeansøgningen, kan dette kun være til skade for borgeren selv (Revsbech m.fl., 2019, s. 178–179).

Byggetilladelser er i henhold til BL § 16 stk. 11 og BR18 § 35 stk. 2, betinget af, at der er givet tilladelser jf. anden lovgivning. Under kommunens behandling af byggesagsansøgning, er kommunen forpligtet til at behandle sagen samt træffe afgørelser efter forvaltningsretlige regler, herunder skal de følge administrativ praksis (Bønsing, 2013, s. 31-49), (Jensen m.fl., 2015, s. 9-11).

I BR18 kapitel 8, §§ 166 - 195, findes bestemmelser omhandlende byggeret og helhedsvurdering - samlet kaldt de bebyggelsesregulerende bestemmelser, jf. Vejledning om bygningsreglementets kapitel 8⁶ (VEJL. om BR18 kap. 8). Bestemmelserne fungerer som en række minimumsregler, der sikrer, at ejere og bygherrer kan agere inden for byggeretten uden, at kommunen kan nægte at godkende det jf. BR18 § 168 og VEJL. om BR18 kap. 8, s. 3. (Pagh, 2013, s. 227–228) Det skal således ved ansøgning om byggetilladelse oplyses om, hvorvidt de byggeretlige forhold, dvs. om BR18 §§ 168-186 om be-

⁴Bekendtgørelse nr. 1399 af 2019-12-12 om bygningsreglement 2018

⁵Vejledning om byggesagsbehandling efter BR18

⁶Vejledning om bygningsreglementets kapitel 8 - byggeret og helhedsvurdering, kapitel 20 - ubebyggede arealer ved bebyggelse og kapitel 23.

byggelsesprocent, mindste grundstørrelser, afstand til skel og højdeforhold mv., er overholdt. Såfremt en ejer vælger at opføre byggeri, der falder uden for disse bestemmelser, eksempelvis ved at overstige bebyggelsesprocenten, skal kommunen foretage en helhedsvurdering, jf. § 188. Kommunen skal foretage en konkret vurdering i henhold til kriterierne i §§ 188-195, og disse omhandler bl.a. bebyggelsens samlede omfang, friarealer, parkeringsarealer m.m. Vurderer kommunen ud fra den konkrete situation, at byggeriet efter en helhedsvurdering kan opføres, er byggetilladelsen rettere sagt en godkendelse af at byggeriet går ud over byggeretten end en egentlig dispensation jf. VEJL. om BR18 kap. 8, s. 16-17.

Ønskes dispensation fra byggelovens bestemmelser skal dette også fremgå i forbindelse med ansøgning om byggetilladelse jf. VEJL. om byggesagsbehandling pkt. 3.6. Netop ved byggeprojekter, hvor BL § 10 A er relevant, kan det være vanskeligt for kommunen at konstatere om projektet er i overensstemmelse med bestemmelsen, hvorfor kommunerne yderligere kan kræve, at bygherre tilvejebringer et tænkt udstykningsforslag eller udstykningsplan (Kommunernes Landsforening, 2009). Når kommunen har vurderet, at projektet kan tillades, gives der, jf. BR18 § 35, skriftlig tilladelse til ansøger. I henhold til BR18 § 37, er byggetilladelsen bindende, og ansøgeren må derfor ikke fravige det, som fremgår af byggetilladelsen. Kommunerne skal altså som byggemyndighed administrere byggesager og -tilladelser og skal derfor samtidig anvende og fortolke BL § 10 A i praksis.

3.2.1 Brandklasser

I henhold til BR18 § 10, stk. 2, nr. 4 og 5, skal der i en byggeansøgning, når det er relevant, indgå oplysninger om hvilken brandklasse planlagt byggeri skal tilhøre.

En bygnings brandklasse er relateret til bygningens risikoklasse samt til hvordan brandforhold er dokumenteret jf. Bygningreglementets vejledning om brandklasser pkt. 1.0.1, 1.0.2 og 1.1.0. I henhold til pkt. 1.0.0, har brandklassen indflydelse på om der stilles krav til, at brandforhold skal dokumenteres af en certificeret brandrådgiver. Er byggeriet i brandklasse 1, findes der ingen krav om brug af certificerede brandrådgiver, hvorimod byggeri i brandklasse 2-4 kræver brug af certificeret brandrådgiver med forskellige kompetencer jf. Bygningreglementets vejledning om brandklasser pkt. 1.0.2. Brandklasse 1 er byggeri i laveste risikoklasse, hvor der ift. brandforhold er benyttet præ-accepterede løsninger, og hvor bebyggelsen maksimalt har et etageareal på 600 m² på en samlet ejendom. Dette er, jf. vejledningens pk. 1.1.1, fritliggende og sammenbyggede enfamilieshuse og sommerhuse i højst to etager. Er der i byggesagen tale om andet end enfamilieshuse, overskrides arealet eller er risikoklassen højere end 1, kategoriseres det som brandklasse 2 eller derover (Bolig- og Planstyrelsen, 2020, s. 6-7, 8-10).

4 | Landinspektørens problemer med byggeloven

§ 10 A

I indledningen blev det præsenteret, at byggeloven¹ (BL) § 10 A skaber en række praktiske udfordringer for landinspektørens arbejde, når det skal attesteres, at bebyggelser med flere boligenheder kan udstykkes. I dette kapitel undersøges, hvilke udfordringer landinspektørerne oplever. Undersøgelsen tager udgangspunkt i interviews med landinspektørerne, og udtalelser og pointer fra disse interviews vil blive sammenstillet ift. hvilke problemstillinger landinspektørerne oplever i projekter, hvor BL § 10 A kommer i spil. Kapitlet vil følge metoden beskrevet i afsnit 2.2.2 således, at de vigtigste og gennemgående pointer fra landinspektørerne bliver fremhævet.

4.1 Beskrivelse af landinspektørens problemstillinger

Analysen er opstillet på baggrund af seks overordnede temaer, der blev udvalgt i forbindelse med kodningen af interviewene jf. metoden beskrevet i afsnit 2.2.3. Afsnittet er derfor inddelt i disse seks temaer: *Praksis i kommunerne, mangel på iagttagelse af bestemmelsen ved realisering af byudviklings projekter, grænsetilfælde og omgåelse af bestemmelsen, bestemmelsens definitioner, fortolkning og undtagelser, bestemmelsens placering i lovgivning og sidst bestemmelsens relation til brandkrav.*

4.1.1 Praksis i kommunerne

I interviews med landinspektørerne blev kommunernes behandling af byggeansøgninger problematiseret. En landinspektør pointerede, at der fra kommune til kommune er forskel på sagsbehandlingen af BL § 10 A, herunder i hvilket omfang en udstykningsplan og anden dokumentation for mulig udstykning skal udarbejdes (se bilag C). En anden landinspektør gik endnu længere og påpegede, at der også internt blandt sagsbehandlerne i kommunerne kan være forskellige syn på, hvordan BL § 10 A skal behandles (se bilag E).

For at konkretisere, hvilke typiske problemer landinspektørerne oplever med kommunernes sagsbehandling valgte landinspektørerne at fremhæve kommunernes fortolkning af bestemmelsen. Rækkevidden for BL § 10 A opleves således uklar for kommunerne. Kommunen forudsætter, ifølge landinspektørerne, eksempelvis tit over for borgere, at der skal foreligge en udstykningsplan ved ændring af bygninger med eksisterende erhverv eller af sommerhuse. Landinspektørerne er dog ikke enige med kommunen om at bestemmelsen finder anvendelse i disse situationer (se bilag D og E).

Samtidig fremhæver landinspektørerne, at kommunerne stiller forskellige krav til, hvordan bygherren skal sikre rettighederne tilknyttet udstykningsplanen. Selvom udstykningsplanen ikke realiseres, kræver kommunen ofte, at parkeringsforhold, udlagte adgangsveje osv. tinglyses på ejendommen (se bilag C, D og E). Dette skaber, jf. landinspektørerne, ekstra arbejde og på den måde bruges tid på udarbejdelse og tinglysning af dokumenter, til udstykninger som opfattes urealistiske og tvivlsomt bliver aktuelle. Denne bemærkning, ses også støttet i, det daværende, By- og Boligministeriets betænkning om modernisering af byggesagsbehandling fra 2000. I betænkningen omtales bestemmelsens virkemåde både som administrativ tung og som havende et ofte fiktivt og uudnyttet formål (By- og Boligministeriet, 2000, s. 42-45)

På tegningen i figur 4.1.1 nedenfor, ses en principiel udstykningsplan, som er med til at illustrere dele af omfanget af landinspektørens arbejde med at udarbejde dokumenter ifm. at dokumentere at BL §

¹Lovbekendtgørelse nr. 1178 af 2016-09-23 om byggeloven

10 A kan overholdes. Planen illustrerer fordelingen af andel af friarealerne til de enkelte principielle udstykninger samt det tilhørende regnestykke med angivelse af arealer. Dette udføres da de enkelte udstykninger ikke, uden denne andel i fællesarealet, kan overholde mindste grundstørrelsen på 400 m².

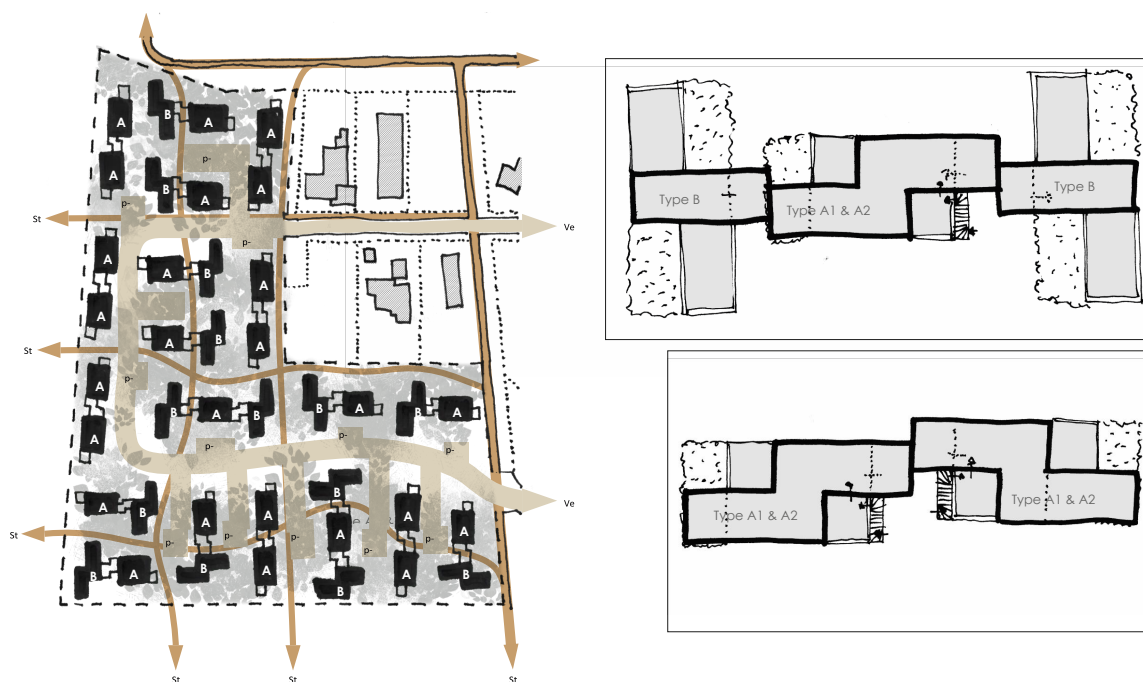


Figur 4.1.1: Principiel udstykningsplan efter BL § 10 A, som fordeler fællesarealer for at kunne overholde mindste grundstørrelsen (se bilag C.1)

4.1.2 Mangel på iagttagelse af bestemmelsen ved realisering af byudviklingsprojekter

Det er imidlertid ikke kun kommunens problemer med at håndtere BL § 10 A, som landinspektørene fremhæver. De fremhæver også flere projekter, hvor arkitekter og ingeniører må vende tilbage til tegnebordet, da bebyggelsesplanen ikke lever op til kravene i BL § 10 A (se bilag C og E). Et eksempel på, at arkitekten forkastede sin oprindelige bebyggelsesplan er vist på figur 4.1.2. Det konkrete projekt indeholdte fra starten både lodrette og vandrette skel, hvorfor noget kunne udstykkes og andet ikke kunne. Planen var dermed at skabe en bebyggelsesplan med blandede boliger. Projektet kunne ikke realiseres inden for rammerne af lokalplanens krav om mindste grundstørrelser, da der ikke var arealer nok til at den del af bebyggelsen, som kunne udstykkes, ville overholde mindste grundstørrelsen. Det vil sige, at størrelsen på fællesarealerne ikke kunne dække arealbehovet til at landinspektøren kunne dokumentere, at hver bolig med lodrette skel kunne få areal nok til at overholde mindste grundstørrelse. På figur 4.1.1, ses samme type fordeling af fællesarealer.

Kravet til udstykningsmuligheden begrænser derfor, i dette eksempel, muligheden for at opføre blandede boligformer. Det givne projektområde blev derfor omdannet til kun at indeholde boliger, som kan udstykkes. Konsekvensen blev dermed, at bebyggelsen blev meget ensartet og området ikke kunne huse lige så mange boliger som først antaget (se bilag C). Bygherren måtte i den pågældende sag nedjustere antallet af boliger i bebyggelsen, som i sidste ende resulterede i, at færre boliger kunne oprettes og sælges. Bygherren må derfor forventeligt gå glip af en indtjening fra de færre antal boliger. På figuren 4.1.2, kan en typisk klynge af huse fra projektet ses. Her er A-typen i to plan indeholdende to boliger, mens B-typen er i ét plan kun indeholdende en bolig. Denne kombination af ét og to plan var af stor betydning for arkitekten, men kombinationen blev en afgørende faktor for at bebyggelsen ikke kunne realiseres efter den oprindelige plan.

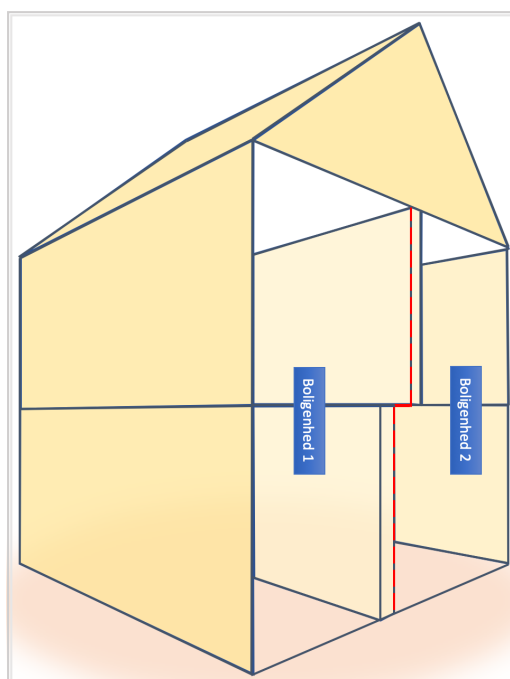


Figur 4.1.2: Eksempel på bebyggelseplan ændret på grund af byggeloven § 10 A
(se bilag C.2)

I relation til eksemplet var der i projekteringsfasen mellem kommunen og bygherre diskussioner om, hvor mange grunde og boligenheder, som kunne opføres. Kommunen har således i plangrundlaget for projektet angivet en mindste grundstørrelse, men samtidig aftalt et minimum af boligenheder over for bygherren i købskontrakten for byggegrunden. Her opstår en konflikt mellem kommunens egne bebyggelsesregulerende bestemmelser og kommunens salg af ejendommen. I den pågældende situation har kommunen såvel som bygherre ikke været opmærksom på BL § 10 A, hvilket har medvirket til en mistet indtjening fra de boligenheder, som ikke kunne opføres (se bilag C).

4.1.3 Grænsetilfælde og omgåelse af bestemmelsen

I interviewene med landinspektørerne blev det klart, at både landinspektører og kommuner har svært ved at håndtere grænsetilfældene for projekter, hvor det kan diskuteres, hvorvidt bygherren bevidst forsøger at omgå kravet om, at bebyggelse skal kunne udstykkes til fordel for at kunne opdele i ejerlejligheder. Dette kan ske i byggeri, hvor der blot sker en forskydning af 1. sal eller stue således, at der ikke kan oprettes lodrette skel ved udstykning (se bilag E). Størrelsen af forskydningen er et diskussionsemne blandt landinspektørerne og kommunerne. Fra landinspektørens side, som udsteder af erklæring om muligheden for udstykning, blev det understreget, at det er nok med en lille sideforskydning af væggen. På den måde er det ikke muligt at trække skel ved en lodret streg ned igennem væggen mellem boligenhederne, og derfor kan det erklæres, at bebyggelsen ikke kan udstykkes (se bilag E). En anden landinspektør fremhæver, at sideforskydningen i hans optik må have en reel funktion, f.eks. en hems eller et skab, for at denne forskydning ikke alene skal ses som et forsøg på at omgå BL § 10 A (se bilag D). I samtalerne med landinspektørerne blev det fremhævet, at kommunerne ikke administrerer ens ift. hvornår de vil godkende et lodret skel. I en specifik situation mente kommunen således, at en lille detalje, som sideforskydning af væggen mellem boligenhederne, var en omgåelse af BL § 10 A. Dette resulterede i at kommunen afviste projektet. Landinspektørerne nævner også andre indretninger såsom fælles kælder eller fyrrum under dobbelthuse, som bliver afvist med henvisning til, at der tale om en bevidst omgåelse af BL § 10 A. Da kælderen er fælles, kan hele bygningen ikke reelt opdeles ved lodret skel, og kommunen ses derfor at kræve kælderen opdeles i samme snit som resten af bygningen (se bilag D og E)



Figur 4.1.3: Forskudt væg, der ikke muliggør lodret skel op igennem muren, der adskiller boligenhederne

4.1.4 Bestemmelsens definitioner, fortolkning og undtagelser

Det er imidlertid ikke kun ift. hvornår noget er et lodret eller et vandret skel, som skaber udfordringer blandt landinspektørerne. Andre definitioner såsom boligenhed, enfamiliehus og åben-lav byggeri betegnes forskelligt ifølge landinspektørerne (Se bilag D og E). At der er tvivl om disse definitioner resulterer derfor i uklarhed om bestemmelsens anvendelsesområde, og om hvornår noget reguleres af bestemmelsen, og hvad man kan regulere med bestemmelsen. En landinspektør fremhæver, at betydningen af bestemmelsens begreber ikke fortolkes ensartet i retspraksis på tværs af retsinstanser og at Planklagenævnets afgørelser og en dom fra Højesteret derfor kan være med til at skabe tvivl (se bilag E).

Undtagelserne til bestemmelsen volder, som tidligere nævnt, også problemer i praksis. Undtagelsesbestemmelserne for landbrugsejendomme, sommerhuse og erhvervsbyggeri er ikke entydigt defineret i praksis og kommunerne kræver dermed i nogle tilfælde udstykningsplaner, selvom de ikke burde. Det blev også påpeget, at praksis for hvornår tidligere landbrugsbygninger er undtaget bestemmelsen ved indretning til bolig, er uklar (se bilag D).

4.1.5 Bestemmelsens placering i lovgivning

Landinspektørerne udtrykker en frustration over at skulle udarbejde de tidligere nævnte principielle udstykningsplaner. Når det aktuelle projektet ikke er tiltænkt at skulle udstykkes, skaber kravet til erklæring om udstykning en ineffektiv proces for bygherrerne og fordyrer og forsinker projekter (se bilag C).

I den forbindelse finder landinspektørerne det også u hensigtsmæssigt, at de enkelte myndigheder inden for kommunen indirekte modarbejder hinanden, når planmedarbejderen udarbejder planer, som er svære for byggemyndigheden at efterleve. På den baggrund mener en af landinspektørerne at det ville være optimalt at flytte bestemmelsen, BL § 10 A, til planlovgivningen (se bilag D). Dette ønske er igen støttet af betænkningen fra 2000, som også finder, at bestemmelsen nærmere regulerer planforhold end forhold, der normalt omfattes af byggeloven (By- og Boligministeriet, 2000, s. 43-45).

4.1.6 Bestemmelsens relation til brandkrav

Når der stilles krav om, at bebyggelsen kan udstykkes, følger der også en række krav om bygningens konstruktion. En af disse tekniske krav følger af brandkravene i bygningsreglementet. Landinspektørerne pointerer, at der ved etablering af skel, også potentielle skel i udstykningsplanen efter BL § 10 A, imellem bygninger skal være tilknyttet en brandrådgiver, som erklærer sig om brandadskillelsen, da en landinspektør ikke kan erklære sig om brandforholdene (se bilag E). Hvis bebyggelsen ikke kan opfylde brandkravene, kan det altså resultere i, at bebyggelsen ikke kan udstykkes. I nogle tilfælde må kommunen dermed gå på kompromis med brandkravene, men landinspektørerne oplever samtidigt, at kommunerne i andre tilfælde vælger at stille krav om f.eks. etablering af brandadskillelse af fælleskælder, så bygningen kan udstykkes i fremtiden, måske for at undgå at denne opdeles som ejerlejligheder i stedet (se bilag C og E).

4.2 Sammenfatning af landinspektørudtalelser

Interviewene med landinspektørerne har introduceret mange vinkler på BL § 10 A samt tydeliggjort problematikker af flere typer. Gennemgående for landinspektørenes udtalelser ift. udfordringerne er, at kendskabet til BL § 10 A bestemmelsen og sagsbehandlingen i sager, hvor den er relevant, er forskellig fra kommune til kommune, måske også internt i kommunerne og kan afhænge af bygherren. Denne manglende betragtning af eller kendskab til bestemmelsen, lader også til at kunne være årsag til, at bestemmelsen kan blokere for blandede byggeprojekter. Dette sker, fordi projektet til start er udformet på én måde, men når BL § 10 A så bliver introduceret senere, skal projektet laves helt om, fordi overvejelserne om udstykningsmulighed af det først planlagte, ikke indgår i lokalplan- eller arkitektarbejdet. Manglende definitioner eller tvivl om bestemmelsens anvendelsesområde er også med til at skabe problemer i kommunernes anvendelse af bestemmelsen. Her nævner landinspektørerne især sagsbehandlingen af byggerier, hvor landinspektøren ikke kan erklære, at udstykning er muligt, grundet vandrette skel, men hvor kommunen ligeledes ikke vil tillade byggeriet, da de mener det vandrette skel er en omgåelse af BL § 10 A, der har til formål at kunne opdele i ejerlejligheder i stedet. Landinspektørerne nævner også, at arbejdet med at udforme dokumentationen for om, hvorvidt bebyggelse kan udstykkes eller ej, til tider kan være uproportionel stor ift. den fremtidige brug af planen.

5 | Konklusion på problemanalysen

I projektets indledende fase blev der, fra de praktiserende landinspektører, givet udtryk for, at byggeloven § 10 A medfører en række problemer. Det var dog ikke tydeligt, hvilke specifikke problemer bestemmelsen kan være årsag til, hvorfor problemanalysens formål var at undersøge de konkrete problemstillinger samt baggrunden for deres opståen.

For at kunne afgrænse, hvordan bestemmelsen regulerer bebyggelse er der udført en undersøgelse af bestemmelsen baggrund og formål. Bestemmelsen er relevant, når der opføres flere enfamiliehuse på samme ejendom og er en sikkerhed for, at bebyggelse opføres som var hver boligenhed beliggende på selvstændig ejendom.

For at kunne vurdere om et projekt er omfattet af bestemmelsen eller ej samt om kravene i bestemmelsen er opfyldt, er det tydeligt, at det er nødvendigt at have kendskab og forståelse for bestemmelsens begreber og hvordan byggemyndigheden fortolker disse. Af den grund kan BL § 10 A fremstå kompliceret. Det er kommunerne som byggemyndighed, der skal behandle byggesager og dermed vurdere om projekter kan leve op til kravene i bestemmelsen. Kan byggesagen ikke dette, skal der foretages en helhedsvurdering, udstedes dispensationer eller i værste fald må projektet afvises.

Hvilke problemer BL § 10 A giver de praktiserende landinspektører blev undersøgt ved udførelse af interviews. Ved at sammenholde landinspektørernes udtalelser kunne problemerne inddeles i nogle overordnede kategorier. De primære problemer, der opstår er følgende:

- BL § 10 A fortolkes forskelligt, og begreber i bestemmelsen ikke er entydigt defineret.
- BL § 10 A glemmes eller overses i projekters idéfaser forud for salg samt i den kommunale planlægning.
- Flere parter i processen for byggeprojekter har ikke nøjagtigt styr på bestemmelsens anvendelsesområde.
- BL § 10 A kræver ofte komplicerede principielle udstykningsplaner, hvor intentionen bag projektet ikke er en fremtidig udstykning.

Både undersøgelsen af bestemmelsens baggrund og formål samt analysen af landinspektørudtalelserne giver indikation af, hvorfor disse problemer opstår. Først og fremmest blev det tydeligt, at kendskabet til bestemmelsen og dens anvendelsesområde er forskelligt og ikke altid til stede hos henholdsvis kommunernes byggesagsbehandlere og planlæggere, eller hos bygherrer og andre rådgivere i byggeprocessen. I afsnit 4.1.2 ses eksempler, hvor der er foretaget ændringer i projekter, fordi arkitekt eller bygherre ikke har været opmærksom på bestemmelsen. En anden grund til, at problemerne opstår, er manglen på klare definitioner. Bestemmelsen indeholder flere elementer, hvor der kan stilles spørgsmål ved, hvad der egentlig er omfattet. Der foreligger ikke specifikke krav til, hvornår bestemmelsen er opfyldt, og særligt ved grænsetilfælde ses det, at der kan opstå diskussion mellem kommuner og landinspektører om, hvorvidt der sker omgåelse af bestemmelsen eller ej - eksempelvis ved en hems eller en sideforskydning af væg som nævnt i analysen i afsnit 4.1.3.

I forhold til problematikken omhandlende at, principielle udstykningsplaner ofte er administrativt tunge og resourcekrævende, så opstår dette, fordi der netop ikke er specifikke krav til, hvordan det skal bevises, at BL § 10 A er opfyldt. Af den grund bliver udstykningsplanerne den umiddelbare måde at bevise det på, og ligeledes bliver de også en forhåndsgodkendelse for fremtidig udstykning - uanset om det er intentionen, at de skal bruges eller ej.

De listede problemer opstår altså i flere tilfælde. Problemerne kan både opstå i byggesager, hvor bestemmelsen er relevant, men også når den ikke er, fordi der netop er tvivl om definitioner og anvendelsesområder. Derudover opstår problemerne særligt, når der er at gøre med større byggeprojekter, hvor nogle dele af bebyggelsen kan udstykkes eller i grænsetilfælde, hvor det kan diskuteres om der er sket en bevidst omgåelse af bestemmelsen.

Besvarelsen på den initierende problemformulering har således givet svar på, hvilke problemer der helt konkret opstår for de praktiserende landinspektører i forbindelse med arbejdet med BL § 10 A, samt hvorfor de opstår. På baggrund af dette er det nu muligt at konkretisere projektets problem yderligere. Problemanalysen lægger op til, at størstedelen af problemerne vedrørende bestemmelsen opstår grundet manglen på definitioner og fælles forståelse i forbindelse med bestemmelsen. Af den grund vil det være oplagt at undersøge nærmere, hvordan bestemmelsen fortolkes og anvendes i praksis.

5.1 Problemformulering

På baggrund af problemanalysen kan det altså konkluderes, at BL § 10 A fortolkes forskelligt. Dette lader til at bunde i, at bestemmelsens begreber ikke er entydigt defineret, hvorfor det er relevant at undersøge, hvordan og hvor forskelligt bestemmelsen egentlig bliver fortolket i praksis. Dette giver anledning til følgende problemformulering:

Hvor forskelligt fortolker kommunerne byggeloven § 10 A?

Hovedanalyse



6 | Struktur og metode i hovedanalysen

6.1 Valg af undersøgelsesdesign og metoder

På samme måde som i projektets problemanalyse, så skal der i hovedanalysen også vælges et undersøgelsesdesign samt en række metoder, der skal anvendes til indsamle data til besvarelse af projektets problem. Et diagram over strukturen i projektet kan ses på figur 6.1.1.

I hovedanalysen opstilles to underspørgsmål, der skal være grundlag for besvarelsen af hvor forskelligt kommunerne fortolker byggeloven¹ (BL) § 10 A. Af den grund vil hovedanalysens undersøgelser være bygget op om to underspørgsmål.

- Første undersøgelse skal fokusere på bestemmelsen og dens begreber. Dette gøres igennem en juridisk analyse af bestemmelsen med formålet om, at indsamle viden om, hvorfor bestemmelsen kan være vanskelig at anvende og forstå. Ligeledes analyseres bestemmelsen og dermed afdækkes dens betydning så vidt som muligt. Det vil i denne analyse blive belyst, hvilke begreber, der ikke er entydigt defineret og derfor med stor sandsynlighed vil være begreber, der kan fortolkes forskelligt, når de anvendes i praksis. Således vil første underspørgsmål til problemformulering:

Hvordan skal byggeloven § 10 A fortolkes ud fra en juridisk analyse?

Undersøgelsen af BL § 10 A og dens begreber kræver arbejde med forskellige retskilder, hvorfor det vælges at anvende retsdogmatik. At lave en juridiske analyse vil bidrage til forståelsen af bestemmelsen og samtidig fungere som et godt grundlag til at kunne fremfinde, undersøge og forstå eksisterende litteratur eller empiri indhentet på anden måde i projektet. Hvordan retsdogmatik helt konkret anvendes i undersøgelsen vil blive beskrevet i afsnit 6.1.1.

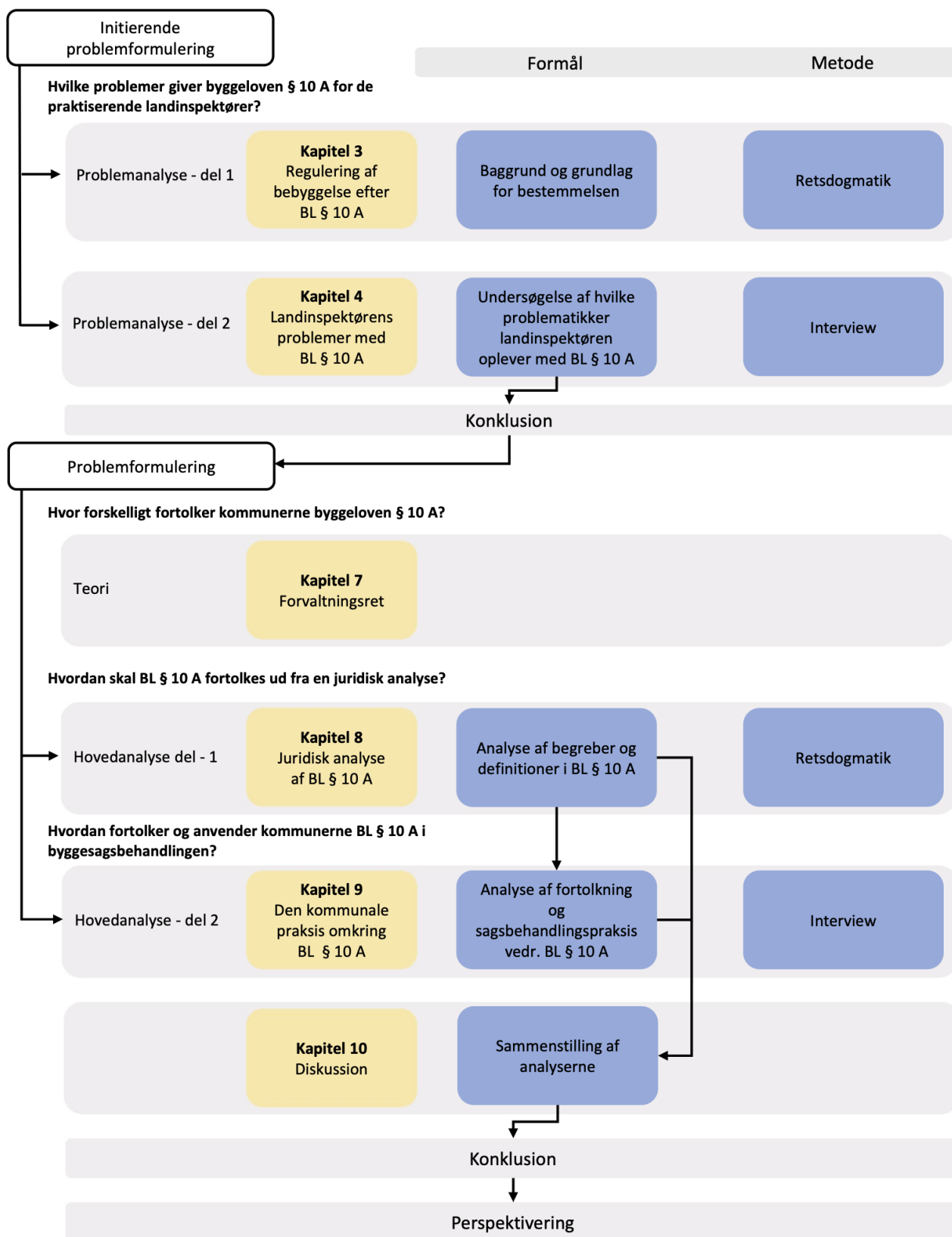
- Efter fastlæggelsen af hvilke begreber i BL § 10 A, der kan være vanskelige at definere og dermed fortolke og anvende, vil det være oplagt at undersøge, hvordan bestemmelsen og dens begreber fortolkes og anvendes i byggesagsbehandlingen ved forskellige kommuner. Anden undersøgelse i hovedanalysen kræver derfor fokus på kommunerne og deres arbejde som byggemyndig. Af den grund lyder andet underspørgsmål til problemformuleringen:

Hvordan fortolker og anvender kommunerne byggeloven § 10 A i byggesagsbehandlingen?

For at kunne besvare dette underspørgsmål skal der udvælges en metode, hvor der kan indsamles data vedrørende kommunernes byggesagsbehandling. Dette kan opnås gennem brug af flere forskellige metoder, men i denne undersøgelse anses udførelse af interview for værende den rette metode. Dette skyldes, at det med interviews, på forholdsvis kort tid, er muligt, at få indblik i mange kommunernes praksis og det er samtidig muligt at kunne sammenligne disse praksisser derefter. Valget af interview som metode er blevet truffet på baggrund af flere forskellige overvejelser. Begrundelsen for valget af interview og den specifikke fremgangsmåde for udførelsen og bearbejdelse af interview er uddybet i afsnit 6.1.2.

Efter udførelse af de to undersøgelser, kan resultaterne af disse sammenstilles, hvilket vil danne grundlag for besvarelsen af, hvor forskelligt kommunerne egentligt fortolker BL § 10 A.

¹Lovbekendtgørelse nr. 1178 af 2016-09-23 om byggeloven



Figur 6.1.1: Undersøgellesdesign og -struktur for hele projektet med underspørgsmål, formål og metoder

6.1.1 Retsdogmatisk metode

For at kunne forstå og analysere baggrunden, anvendelsen og betydningen af bestemmelsen i BL § 10 A kræver det indledende en generel forståelse for retsdogmatik. I dette afsnit redegøres for den

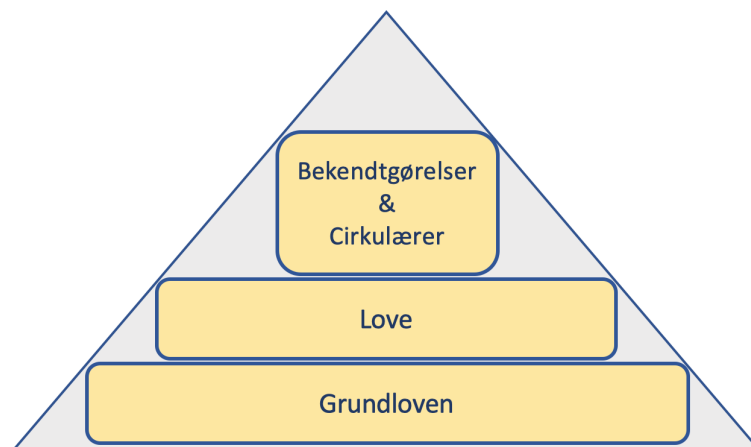
generelle retsdogmatik relevant for metoden brugt i projektets analyser til at fortolke gældende ret. Retsdogmatik handler om at analysere og beskrive gældende retstilstand og handler, til forskel fra juridisk metode, ikke om at løse eller tage stilling til et retligt problem. Udgangspunktet for metoden er dog det samme. Retsdogmatikken forsøger at beskrive og systematisere de almindelige retsregler samt potentielt bidrage med nye perspektiver (Munk-Hansen, 2014, s. 190–191, 203).

Projektets problemanalyse (kapitel 3 og 4) behandlede begrundelsen, formålet og den generelle forståelse for, hvordan BL § 10 A regulerer bebyggelse, og hvorfor bestemmelsen volder problemer i praksis. I den sammenhæng er den retsdomatiske metode brugt til forståelsen af retskilder, sammen med andre metoder, til forståelse af faglitteratur.

Formålet med at beskrive og analysere BL § 10 A samt andre relevante love og retskilder i dette projekt, er ikke at løse et juridisk problem, men i stedet at fastlægge almindelige regler og principper for retsområdet omkring BL § 10 A. Derfor bruges det retsdogmatikkens princip om, at fremstille gældende ret (Munk-Hansen, 2014, s. 190). For at kunne afdække problemstillingerne beskrevet i projektets problemformulering vil retskilder og fortolkningsprincipper anvendt i praksis blive udgangspunktet for analysen.

Lovgivning og retshierarkiet

Lovgivning er hovedkilden i retsdogmatik. For grundlæggende at kunne forstå lovgivning som kilde, er opbygningen og hierarkiet i lovgivningen vigtig at kende (Evald, 2011, s. 21). Grundloven er fundamentet for lovgivningen i Danmark. Viderebygningen på grundloven kan opstilles hierarkisk. Efter grundloven er lovene udstedt af Folketinget. Bekendtgørelser er herefter udstedt af ministerierne eller anden forvaltningsmyndighed, men med hjemmel i lov. På samme niveau med bekendtgørelser findes også cirkulærer og planer med hjemmel i lov (Evald, 2011, s. 21–30). Nedenfor på figur 6.1.2 ses lovhierarkiet simpelt sat op.



Figur 6.1.2: Lovhierarkiet med grundloven som fundament for love samt love som fundament for bekendtgørelser og cirkulærer

Lovfortolkning

En universal beskrivelse af den retsdogmatiske metode kan opstilles ved en lineær og logisk følgeslutning, hvor faktum og retsregler resulterer i en konklusion på det retlige problem (Munk-Hansen, 2014, s. 191–192). Dermed kræves det, at der udvælges et faktum (sagens faktiske og relevante omstændigheder) og foretages et valg af jus (regelvalg) for, at kunne foretage subsumptionen (retsanvendelse) på den juridiske problemstilling (Evald, 2011, s. 73). Metode følger imidlertid ikke nogen mekanisk

eller automatiseret proces, men løsningen på det juridiske problem er i stedet baseret på vurderinger (Høilund, 2021, s. 85). Vurderingerne er dog forankret i en række fortolkningsprincipper og retssikkerhedsbetrækninger, som bidrager til at ensrette de juridiske konklusioner (Høilund, 2021, s. 85). På den måde mindskes skønselementet i praksis og der er større mulighed for at forudsige retstilstanden (Høilund, 2021, s. 85).

Til at kunne analysere BL § 10 A vil der forud blive inddraget en række fortolkningsprincipper. Fortolkningsprincipperne anvendes bl.a. til at vurdere, hvilke andre retskilder, som skal inddrages udover selve bestemmelsen, inden der kan drages en konklusion på den retlige problemstilling (Evald, 2011, s. 35). Der er forud for den indledende analyse af BL § 10 A observeret, at der foreligger få domme og kendelser på området, hvorfor analysen primært vil blive baseret på andre retskilder.

Udgangspunktet for en fortolkning af en lovtekst er altid dens ordlyd (Munk-Hansen, 2014, s. 274). Ordlydsfortolkningen tager udgangspunkt i den almindelige sproglige betydning af lovteksten samt den kontekst reglen befinder sig i (Munk-Hansen, 2014, s. 275). Typisk vil en bestemmelse udgøre en del af en samlet regulering, hvorfor de enkelte bestemmelser i loven ikke må være modstridende og dermed heller ikke fortolkningen af disse bestemmelser (Munk-Hansen, 2014, s. 275). Samtidigt må der i en ordlydsfortolkning lægges vægt på den naturlige, sproglige forståelse af bestemmelsen, og ikke hvad forskellige faggrupper som landinspektører eller jurister forstår ved ordlyden (Munk-Hansen, 2014, s. 275).

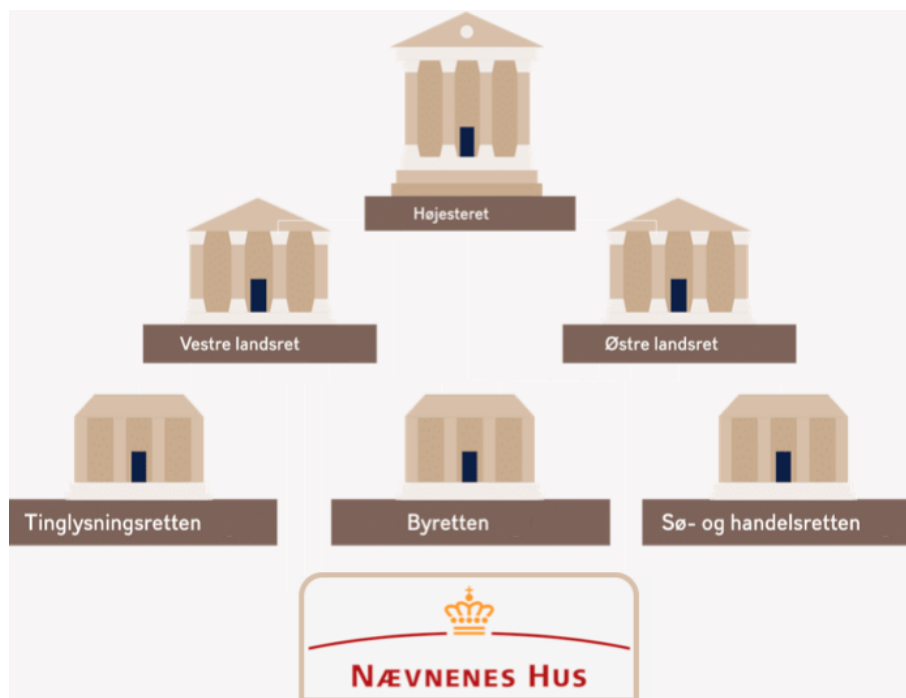
Ved at inddrage subjektiv formålsfortolkning er det muligt at få et indblik i intensionerne bag bestemmelsen fra lovgivers side og fortolke, hvordan reguleringen skal håndteres. Subjektiv formålsfortolkning bygger grundlæggende på fortolkning af lovens forarbejder (Munk-Hansen, 2014, s. 282). I arbejdet med lovens forarbejder vil de forskellige forarbejder have forskellig autoritet, hvilket betyder, at der i bedømmelsen af forarbejder vil følge en vurdering af forarbejdets værdi (Munk-Hansen, 2014, s. 283). For eksempel vil ældre forarbejder blive tillagt mindre værdi end nutidens fortolkning af reglen. Ministeriets bemærkninger kan ligeledes tillægges større vægt end for eksempel replikker udtalt under lovbehandlingen (Munk-Hansen, 2014, s. 283). I tillæg til lovgivernes forarbejder vil der i nogle tilfælde være udarbejdet efterarbejder i form af tilkendegivelser og bemærkninger (Munk-Hansen, 2014, s. 284). Disse efterarbejder vil kunne præcisere, hvordan lovgiverens opfattelse af hvordan lovgivningen skal anvendes i praksis og dermed hjælpe til fortolkningen loven.

For at kunne opnå en grundlæggende forståelse for BL § 10 A og dens rækkevidde, må der foretages en fortolkning af reglen. Grundlæggende sonderes der mellem en indskrænkende, præciserende og udvidet fortolkning af regler (Munk-Hansen, 2014, s. 277). Ved at indskrænke reglens ordlyd kan enkelte situationer fortolkes som undtaget fra reglen.

Ved en analogifortolkning anvendes principperne i en lovbestemmelse til forstå og behandle et ulovbestemt område (Munk-Hansen, 2014, s. 289). Dermed vil en analogifortolkning foreligge i de situationer, hvor en lovregel bruges på områder, som ikke er dækket af bestemmelsens ordlyd. Grundlæggende kan der opstilles to betingelser for analogifortolkning. Først skal der ikke findes nogen lovregel, som omfatter den givne situation. Dernæst skal der foreligge en lighed mellem situationen, og den situation bestemmelsen regulerer (Munk-Hansen, 2014, s. 289). En modsætningsslutning kan ligeledes konkludere, at hvis en udtømmende retsregel ikke direkte angiver den konkrete situation, vil retsreglen ikke være gældende (Evald, 2011, s. 40–41).

Retspraksis og præjudikat

Til fortolkning af en retstilstand kan retspraksis også bruges som retskilde, når bestemmelse skal tolkes. Domme er kun bindende for sagens parter, men igennem domsafgørelser, kan domme, som afledt effekt, skabe nye retsregler (Evald, 2011, s. 44–45). Baggrunden for at domme og dermed retspraksis kan få værdi af retskilde, skyldes en generel lighedsideologi, hvor ens sager skal behandles ens. Dommens virkning og værdi som retskilde beskrives som præjudikatsværdi (Munk-Hansen, 2014, s. 297–303). Præjudikatsværdien afhænger af flere faktorer heriblandt retsinstansernes hierarki. Højesteretsafgørelser får størst værdi, da det er sidste instans og samtidig skal lavere instanser bygge fremtidige afgørelse herefter. Dommens værdi styres ligeledes af dommens alder og antal af lignende afgørelser. I landsretten og Højesteret, kan stor uenighed eller enighed mellem dommere også være afgørende for dommens værdi (Munk-Hansen, 2014, s. 297–303), (Evald, 2011, s. 48–50)



Figur 6.1.3: Retsinstanshierarkiet med Nævnenes hus placeret nederst
(Danmarks Domstole, u.å.)

Ovenfor, på figur 6.1.3, ses den overordnede opbygning af retsinstanserne i Danmark inkl. Nævnenes Hus. Sager vedrørende kommunernes afgørelse om byggetilladelse, jf. BL § 10 A, kan påklages ved lavere instanser end byretten. Såfremt der klages over kommunens afgørelse med hjemmel i enten planloven² (PL) eller BL, gøres dette hhv. i Planklagenævnet jf. PL § 58 stk. 1 eller hos Byggeklageenheden jf. BL § 23 stk. 1 - begge samlet under Nævnenes Hus (Nævnenes Hus, u.å.[a]), (Nævnenes Hus, u.å.[b]). Kommunens afgørelser kan også påklages via søgsmål direkte til byretten jf. PL § 62 og BL § 25. Afgørelser fra Nævnenes Hus kan også prøves ved byretten.

6.1.2 Metode til udførelse af interviews med kommuner

I tillæg til de foretagne interview i problemanalysen, vil det, til undersøgelsen af kommunernes praksis, være nødvendigt at foretage en empirisk dataindsamling. Til denne opgave er det valgt at indsamle viden gennem interviews med kommunernes byggesagsbehandlere, da de igennem sagsbehandlingen

²Lovbekendtgørelse nr. 1157 af 2020-07-01 om planlægning

af byggesagerne, må have kendskab til kommunernes fortolkning af bestemmelsen, samt deres praksis for sager omfattet af bestemmelsen. Interviewmetoden er valgt, da det ved brug af denne metode er muligt at få indblik i flere elementer omhandlende BL § 10 A hos kommunerne, og derudover giver det større mulighed for at afdække og opdage oversete pointer. Lignende empiri kunne også indsamles og behandles igennem et multicase-studie, denne metode er dog fravalgt. Multicasestudiet ville have givet mulighed for at undersøge enkelte problemstillinger omhandlende BL § 10 A mere detaljeret. Derudover vil cases være et udtryk for virkelige eksempler på bestemmelsens problemstillinger. Multicaset metode blev dog fravalgt, da det for projektgruppen var uklart, om det var muligt at finde og behandle et passende antal cases. Derudover blev det vurderet, at det kunne blive svære at udlede en generel praksis ud af cases.

Da ønsket er at opnå et tilfredsstillende datagrundlag til analysearbejdet, kræves mere omfattende planlægning af interviewene end ved de tidligere mere semi-strukturerede og uformelle interviews med de tre landinspektører (se afsnit 2.2.2 med metode til interviews i problemanalysen). Af den grund skal der udarbejdes en plan for, hvilke og hvor mange kommunerne, der skal interviewes, og hvordan disse interviews skal udføres.

Organisering af interviewundersøgelse

Til at planlægge og organisere interviewundersøgelsen med de udvalgte kommuner, vælges at drage inspiration fra Interview – Det kvalitative forskningsinterview som håndværk af Brinkmann og Kvale (2015, s. 154–156). Organiseringen og udførelsen af interviewene vil være inspireret af Brinkmann og Kvalets fire første faser for interviewundersøgelsen. De syv faser for interviewundersøgelse af Brinkmann og Kvale er inddelt som følger:

1. Tematisering
2. Design
3. Interview
4. Transskription
5. Analyse
6. Verifikation
7. Rapportering

(Brinkmann og Kvale, 2015, s. 154–155).

Første fase i organiseringen af interviewundersøgelsen er således at afklare, hvad der er formålet med interviewundersøgelsen. Dette referer Brinkmann og Kvale til som *tematisering*. I dette tilfælde tages der udgangspunkt i det allerede formulerede underspørgsmål (se side 29). Formålet med interviewundersøgelse er derfor at undersøge, hvordan kommunerne fortolker og anvender BL § 10 A i deres sagsbehandling. Med andre ord er formålet at " (...) *indhente empirisk viden om subjekters typiske oplevelser af et emne* (...)" (Brinkmann og Kvale, 2015, s. 158).

For at kunne stille relevante spørgsmål til en undersøgelse og samtidig kunne skabe dialog mellem interviewer og respondent, er det nødvendigt at erhverve sig forhåndsviden om emnet (Brinkmann og Kvale, 2015, s. 158). Denne forhåndsviden er erhvervet på baggrund af de tidligere undersøgelser i projektet. Den juridiske analyse af BL § 10 A samt undersøgelsen af landinspektørernes udfordringer, som beskrevet i problemanalysen, vil være afsættet for, hvilken type data, der skal indhentes gennem interviewundersøgelsen. Ligeledes vil det danne grundlag for de delemner, der skal indgå i interviewene.

Anden fase for interviewundersøgelsen er at opstille et *design*. Dette for at kunne stille konkrete spørgsmål til respondenterne. Designet for interviewet skal således bidrage til at opnå den tilsigtede viden fra respondenterne, samtidigt med, at projektets tidshorisont og tilgængelige ressourcer tilgodeses (Brinkmann og Kvale, 2015, s. 166). I den sammenhæng er det relevant at fastlægge, hvor mange interviews, der skal foretages, for at dataindsamlingen bliver tilstrækkelig. Flere faktorer har indflydelse på, hvor mange interviews, der skal udføres. For denne interviewundersøgelse er formålet at afdække den kommunale praksis, hvorfor et højt antal interviews ville være at foretrække. Dog er der i dette projekt ikke ubegrænset tid til at udføre interviews således, at samtlige 98 kommuner i Danmark kan interviewes. Af den grund besluttet det, at interviewundersøgelsen skal begrænses til de sjællandske kommuner med interviews af ca. en times varighed. Ud af Sjællands 46 kommuner, er målet at interviewe ti kommuner, hvilket svarer til omkring 1/5 af kommunerne (Region Hovedstaden, u.å.), (Region Sjælland, u.å.). Dette vurderes at være repræsentativt (se afsnit 6.1.2 om overvejelser i forhold til udvælgelse af de ti kommuner). Med afsæt i Kvale og Brinkmanns argument om, at der ikke findes en gylden standard for antallet af interviewpersoner, kan antallet af kommuner ned- eller justeres således, at der opnås et ønsket resultat, hvor yderligere interviews ikke tilføjer noget nyt, men at det samtidig er muligt at regulere antallet af interviews efter behov for mere data (Brinkmann og Kvale, 2015, s. 167).

Tredje fase er udførelse af selve *interviewene*. Interviewene opbygges omkring en interviewguide, hvor der opstilles delemner og spørgsmål ud fra de tidligere undersøgelser. Interviewguiden sikrer, at der indsamles samme mængde data fra hver af kommunerne, hvilket formentlig vil gøre det senere analysearbejde mindre vanskeligt. Interviewguiden opstilles på sådan måde, at der i starten af interviewet indledes med en introduktion af projektet og BL § 10 A, så respondenterne har det rigtige udgangspunkt for at besvare interviewspørgsmålene. De indledende spørgsmål vil være åbne, så respondenterne har mulighed for at introducere vinkler eller pointer, som ikke er blevet medtaget i interviewguiden. Derefter vil spørgsmålene blive mere specifikke - særligt ift. kommunernes fortolkning af bestemmelsens begreber. Den fulde interviewguide kan ses i Bilag G. Interviewguidens indhold er igennem alle udførte interviews i al væsentlighed, fastholdt ens, dog vil interviewene udvikle sig, som andre kommuners svar og pointer bliver kendt.

Den fjerde fase for interviewundersøgelsen er *transskription*. For at interviewmaterialet skal kunne anvendes til analyse, skal det efterbehandles. Under interviewet vil der, med udgangspunkt i respondenterens udtalelser, blive udarbejdet et referat. Referatet er kvalificeret ud fra en lydoptagelse af interviewet, som derved kan udfylde huller og sikre at eventuelle direkte citater kan tilføjes efter interviewenes udførelser. Det tilbydes, under og efter hvert interview, at respondenterne efterfølgende kan modtage referaterne således, at deres udtalelser kan valideres.

Det videre arbejde med interviewundersøgelsen vil på samme måde være inspireret af de syv faser. Der vil blive foretaget en *analyse* samt en *rapportering* i form af diskussion, konklusion og perspektivering. I forhold til at fastslå validiteten og generaliserbarheden af interviewundersøgelsen, der betegnes som fasen *verifikation*, så behandles dette i afsnit 2.2.1.

Udvælgelse af kommuner

For at afgrænse antallet af interviewede kommuner til ti, findes en række indledende udvælgelseskriterier. Kriterierne vælges på baggrund af en vurdering af hvilke parametre, som vil kunne mindske responstiden hos kommunerne samt sikre, at kommunerne har erfaringer med BL § 10 A. Ved hjælp af statistik over byggesagsbehandlingen tilstræbes det at finde kommuner med mange byggesager, hvor BL § 10 A potentielt kunne være en udfordring. Samtidig er statistik over sagsbehandlingstider

ligeledes inddraget. Kriterierne er som følger:

- Geografisk afgrænset til kommuner på Sjælland. Dette gøres ud fra ønsket om at kunne definere en generel praksis for et afgrænset område, da det inden for projektets omfang ikke er muligt at interviewe tilstrækkeligt med kommuner til at kunne generalisere den kommunale praksis i hele Danmark.
- Mere end 200 byggesager vedrørende enfamiliehuse om året.
- En gennemsnitlig svartid på byggeansøgninger på 40 dage eller under. Argumentet for at vælge kommuner med en kort sagsbehandlingstid er, at det må forventes, at kommuner med en kort sagsbehandlingstid også har kortere svartid ift. den udsendte forespørgsmål om interview samt bedre mulighed for at afsætte tid til et interview.

Til at fastlægge hvorvidt kommunerne lever op til de opstillede kriterier, inddrages statistik for kommunernes sagsbehandling af byggesager (Kommunernes Landsforening, 2021). Kommunernes Landsforenings (KL) statistik for kommunernes sagsbehandling bruges som datagrundlag til udvælgelsen. Statistikken fra KL kan ses i bilag F, hvor de ovenstående kriterier for udvælgelse af kommune er fremhævet med grøn markering.

6.1.3 Metode til analyse af kommunernes udtalelser

Efter udførelsen af interviewene med kommunerne, skal der, ligesom Brinkmann og Kvaales faser, udføres *analyse* af den indhentede data. Til at analysere den indhentede data fra interviewene med de sjællandske kommuner, foretages endnu en form for kodning (tematisering). I den udarbejdede interviewguide blev der opstillet en række delemner, som var baseret på projektets forrige undersøgelser, så det i den efterfølgende analyse, er muligt at udtale sig om en mere generel praksis. På baggrund af interviewguiden er det dermed muligt at foretage en tematisk styret kodning af interviewene. Ved en tematisk styret kodning anvendes de opstillede delemner i interviewguiden til at systematisere respondenternes svar (Brinkmann og Kvale, 2015, s. 263).

For at anonymisere kommunernes udtalelser, ligesom beskrevet i de generelle metodiske overvejelser i afsnit 2.2.1, vælges det at farvekode kommunerne. Det betyder, at de deltagende kommunerne er navngivet med en farve, f.eks. Blå Kommune, og det vil dermed ikke være muligt at udlede, hvilken kommune den pågældende udtalelse stammer fra. Til at systematisere kommunernes udtalelser, opstilles der indledningsvis et skema med en oversigt over kommunernes svar i relation til de enkelte delemner. Følgende delemner er opstillet i skemaet, som er vedlagt i Bilag H.

- Byggesagsbehandler og deres baggrund
- BL § 10 A relevans og erfaringer i kommunen
- Proces for byggesagsbehandling
- Dokumentation i byggesagsbehandlingen
- Planlægning og sammenspil i administrationen af planloven og byggeloven
- Begreber og definitioner
- Dispensation
- Omgåelse

Ved at organisere kommunernes udtalelser skematisk, er det muligt at fastlægge tendenser og kvantificere den indsamlede empiri (Brinkmann og Kvale, 2015, s. 264). Derigennem vil det formentlig kunne udledes, hvordan kommunerne fortolker og anvender BL § 10 A i deres byggesagsbehandling. På baggrund af skemaet, vist i bilag H, er der foretaget en analyse af kommunernes praksis.

7 | Forvaltningsret

Når en bygherre, om enten det er en privat grundejer eller investor, skal have behandlet sin byggeansøgning hos kommunen, følger der en række forpligtigelser for både kommunen og byggeansøgeren. For at kunne forstå hvordan kommunen behandler og afgøre en byggeansøgning, og hvilke muligheder kommunen har for, at stille krav til dokumentation i forbindelse med byggeansøgningen, vil der i dette afsnit blive gennemgået nogle af de centrale principper i forvaltningsretten.

Kommunernes praksis er styret af forvaltningsretten og dermed af forvaltningsloven¹ da kommunerne jf. Grundloven² § 82, sammen med ministerierne og dertilknyttede institutioner og styrelser mv. jf. Grundloven §§ 12-14 er en del af den offentlige forvaltning (Jensen m.fl., 2015, s. 9–11). I processen for byggeansøgninger følger der en række skønsmæssige afgørelser, f.eks. set ved helhedsvurderinger efter bygningsreglementet. Udover de skønsmæssige afgørelser, må kommunerne ved administration af lovgivningen følge lovfortolkningsprincipperne som beskrevet i afsnit 6.1.1. Ved afgørelser må kommunerne således benytte sig af prognoseteori for at komme frem til afgørelser, som afspejler den konklusion en domstol måtte forventes af komme frem til, såfremt kommunens afgørelse blev påklaget (Jensen m.fl., 2015, s. 16). Det vil sige, at kommunerne ved uklare bestemmelser må anvende den juridiske metode til at fortolke uklare bestemmelser ved at f.eks. inddrage lovens formål og forarbejder til loven.

I afsnit 3.2 blev kravene til en byggeansøgning fastlagt. Der blev i den forbindelse præsenteret en række formkrav til, hvordan byggeansøgningen skal indsendes, og hvordan kommunernes undersøgelsespligt kan påvirke, hvilken type dokumentation, som bygherren skal indhente. Det følger af forvaltningsretten, at en ansøger uden særlig hjemmel kan afkræves nødvendige oplysninger, som ansøgeren besidder eller uden besvær og omkostninger kan besvare (Revsbech m.fl., 2019, s. 179–180). Hvis kommunen i stedet ønsker at kræve særlige oplysninger til at belyse sagen, må dette ske med hjemmel. Stilles der f.eks. krav om at en landinspektør skal udarbejde en udstykningsplan i forbindelse med en byggetilladelse må dette krav være hjemlet (Revsbech m.fl., 2019, s. 180). Et eksempel på at en bestemt type dokumentation skal være udarbejdet af en landinspektør ses i bekendtgørelse om registrering af ejerlejligheder og notering af bygning på fremmed grund i matriklen³ § 4, stk. 1, nr. 3. I bestemmelsen angives at anmodningen skal indeholde "(...) kort over hver ejerlejlighed udarbejdet af en landinspektør med beskrivelse og i formater godkendt af Geodatastyrelsen".

Hvis en bygherre ikke ønsker at fremskaffe den tilstrækkelige dokumentation, kan kommunen henlægge sagen og dermed give afslag på ansøgningen eller meddele, at ansøgningen ikke kan behandles (Revsbech m.fl., 2019, s. 184–185). På den måde indtræder en processuel skadevirkning, hvis kommunen i øvrigt har præciseret, hvilke oplysninger der ønskes og har vejledt ansøgeren om hvordan dokumentationen kan fremskaffes (Revsbech m.fl., 2019, s. 184). Desuden kræver en processuel skadevirkning, at parten har adgang til de manglende oplysninger (Bønsing, 2018, s. 183).

I forbindelse med kommunernes behandling af byggeansøgninger og ved en forhåndsdialog, er det relevant at være opmærksom på kommunernes vejledningspligt. Efter forvaltningsloven § 7 har en forvaltning pligt til at vejlede og bistå de personer, som henvender sig til pågældende forvaltning. Eksempelvis har en borger ret til at vide, hvilke regler, som gælder inden for et givet retsområde (Revsbech m.fl., 2019, s. 138). Samtidigt er kravene til vejledning større på områder hvor retstilstan-

¹Lovbekendtgørelse nr. 433 af 2014-04-22 om forvaltningsloven

²Lov nr. 169 af 1953-06-05 om Danmarks Riges Grundlov

³Bekendtgørelse nr. 1893 af 2020-09-12 om registrering af ejerlejligheder og notering af bygning på fremmed grund i matriklen

den eller lovgivningen ikke er klar (Revsbech m.fl., 2019, s. 138). Hvis en ansøger er repræsenteret af en person med særligt kendskab til området, f.eks. en advokat eller en landinspektør med indsigt i den relevante lovgivning, indsnævres vejledningsforpligtigelsen (Revsbech m.fl., 2019, s. 138). På den baggrund må det forventes, at kommunernes vejledning over for landinspektører ikke er den samme som almindelige borgere.

I kraft af principperne om god forvaltningsskik følger der et krav om, at forvaltningen informerer borgere om de aktuelle regler og praksis inden for forvaltningens ansvarsområde (Bønsing, 2018, s. 253–254). Kommunerne har dermed et ansvar for på forhånd at udarbejde vejledninger og retningslinjer om f.eks. begreber og definitioner i relation til byggelovgivningen.

Udover de forvaltningsretlige regler i kommunernes byggesagsbehandling følger der også af forvaltningsretten en række krav til hensyn og begrundelser i kommunernes afgørelse i byggesager. I kommunernes skønsudøvelse er der udviklet en række forvaltningsretlige grundsætninger, som bygger på retspraksis (Jensen m.fl., 2015, s. 169). I det følgende vil der blive fokuseret på fire grundsætninger, som kommunerne skal følge i deres skønsudøvelse f.eks. i forbindelse med en helhedsvurdering i en byggeansøgning.

- Magtfordrejningsgrundsætningen
- Lighedsgroundsætningen
- Pligtmæssigt skøn
- Proportionalitetsprincippet

Magtfordrejningsgrundsætningen hviler på, at en offentlig forvaltning kan varetage en række offentlige interesser inden for et givet lovområde. Når en offentlig forvaltning derfor varetager andre hensyn end dem der i en specifik lovgivning er hensigten, er der tale om magtfordrejning (Jensen m.fl., 2015, s. 170). Eksempler på ulovlige hensyn er private og finansielle hensyn, hvor en kommune favoriserer en bygherre frem for en anden, fordi kommunen har økonomisk tilknytning til den ene bygherre eller hvor kommunen favoriserer kommunes egne økonomiske interesser (Jensen m.fl., 2015, s. 171–172).

Det følger af lighedsgroundsætningen at forvaltningen ikke kan forskelsbehandle (Jensen m.fl., 2015, s. 175). På den måde er forvaltningen bundet af sin egen praksis og ensartede sager må dermed behandles lige (Jensen m.fl., 2015, s. 178). Når kommunerne eksempelvis giver en dispensation fra bebyggelsesregulerende bestemmelser i en lokalplan, skal kommunen være opmærksom på den præcedensværdi, som afgørelsen kan få i fremtidige sager (se afsnit 6.1.1 om domme og afgørelses præcedensværdi). En praksis kan imidlertid være geografisk afgrænset til en bestemt lokalplan eller ændres igennem en længere periode. I en konkret afgørelse fra Planklagenævnet er spørgsmålet om kommunens overholdelse af lighedsgroundsætningen blevet prøvet. Planklagenævnets afgørelse⁴ omhandler en klage over manglende dispensation fra kommunen. Klageren mener, at kommunen tidligere har givet samme dispensation til naboer i området. Kommunen, derimod, henviser til at de har gennemført en praksisændring, som ikke tillader dispensation i området. Planklagenævnet kommenterer kommunens praksisændring ved at give kommunen medhold i sin praksisændring:

”En kommune er ikke afskåret fra at ændre sin dispensationspraksis. Det forudsætter dog, at der er tale om en generel praksisændring, som er baseret på saglige og planlægningsmæssigt relevante hensyn, og at den ændrede praksis følges konsekvent” (Planklagenævnets afgørelse 2020-11-12 (20/00191)).

⁴Planklagenævnets afgørelse 2020-11-12 (20/00191)

Ikke alle byggesager er ens, hvorfor lighedsgrundsætningen ikke altid er relevant. Når en forvaltning skal træffe en skøn, vil der således være situationer, hvor der ikke kan trækkes på tidligere afgørelser. Selvom det vil være oplagt at opstille generelle retningslinjer og regler, har kommunen, efter forbuddet mod at sætte skøn under regel, pligt til at skønne i den konkrete sag (Bønsing, 2018, s. 339). En kommune kan dermed ikke på forhånd beslutte aldrig at give dispensation (Bønsing, 2018, s. 339). På baggrund af reglerne om lighedsgrundsætningen og forbuddet mod skøn under regel kan det siges, at skønudøvelsen skal ske ved saglige argumenter med udgangspunkt i den konkrete sag, men at lige sager skal behandles lige (Bønsing, 2018, s. 340).

Ved en forvaltningsafgørelse skal forvaltningen overveje om afgørelsen er proportional med de mål forvaltningen ønsker at opnå. Proportionalitetsprincippet kan opdeles i et nødvendighedskrav og et krav om forholdsmæssighed (Jensen m.fl., 2015, s. 179). Efter nødvendighedskravet skal forvaltningen ved valget mellem flere forskellige foranstaltninger vælge den mindst indgribende foranstaltning. Samtidigt skal forvaltningen sikre, at foranstaltningen kun pålægges såfremt denne står i rimeligt forhold til formålet med foranstaltningen (Jensen m.fl., 2015, s. 179). Det vil sige, at kommunen f.eks. skal overveje, hvorvidt det er rimeligt om borgeren fysisk skal lovliggøre en bygning, hvis bygningen strider mod en bestemmelse i en lokalplan. Spørgsmålet om rimeligheden ved en lovliggørelse er behandlet i en nævnsafgørelse.

"(. . .) kommunen vurderer, at overskridelsen af højden på 7 cm er af et sådant omfang, at det ikke ville være proportionelt at kræve fysisk lovliggørelse, da udgiften ved fysisk lovliggørelse vurderes, at være væsentlig større end den indvirkning, det har på de omkringboende og området" (Byggeklageenhedens afgørelse 2021-04-22 (21/01828)).

I den pågældende nævnsafgørelse⁵ giver Byggeklageenheden således kommunen medhold i, at en mindre overskridelse af den maksimale bygningshøjde ikke skal resultere i en fysisk lovliggørelse, da indgrebet ikke står mål med formålet med den maksimale bygningshøjde.

⁵Byggeklageenhedens afgørelse 2021-04-22 (21/01828)

8 | Juridisk analyse af byggeloven § 10 A

I det følgende kapitel sættes der fokus på bestemmelsen i byggeloven¹ (BL) § 10 A. Det undersøges, hvordan denne skal tolkes og anvendes set ud fra en juridisk analyse. Kapitlet søger også, mere detaljeret, at undersøge baggrunden for bestemmelsens tilbliven. Samtidig søger analysen at afdække ikke entydige og uklare elementer af bestemmelsen, som kan være grobund for forskellig tolkning og praktisk anvendelse af bestemmelsen.

Ligesom landinspektørerne udtrykte i problemanalysen, kan der ved anvendelsen af fagsprog og lovgivningssprog, opstå en uklar praksis for, hvilke situationer bestemmelsen gælder for og hvilke krav og betingelser bestemmelsen medfører. Det kræver dermed en vis viden og kompetence hos modtageren, hvis lovgivningen skal fortolkes korrekt (Evald, 2017, s. 38–39). Samtidigt kræver det i mange situationer, at modtageren har kendskab til, hvordan lovgivning er bygget op, og hvordan gældende ret kan fortolkes, hvis lovteksten ikke direkte beskriver situationen. I analysen er der ud af lovtekstens ordlyd udvalgt en række elementer som er afgørende ordlydens fortolkning. Elementernes analysepunkter er i denne analyse hovedsageligt enkelt begreber. For at kunne forstå den samlede bestemmelse, må de uklare begreber og elementer gøres klare.

I forbindelse med analysen af bestemmelsens er det vigtigt at være opmærksom på den historiske udvikling af bestemmelsen. BL § 10 A samt § 22, stk. 3 trådte i kraft i 1991², mens § 10 A, stk. 2 blev vedtaget og indført med lovændring af byggeloven³ i 2001. Vejledningen til byggeloven § 10 A er eksempelvis udarbejdet i 1991 og dele af vejledningen er ikke ajourført med de senere lovforarbejder til lovændringen i 2001. Der kan dermed opstå en fejlagtig anvendelse af loven, når vejledningen ikke er ajourført.

8.1 Ordlyden i byggeloven § 10 A og § 22, stk. 3

Omdrejningspunktet i analysen vil, som nævnt ovenfor, være bestemmelserne i § 10 A, og § 22, stk. 3. Dog er der i analysen refereret til og fortolket ift. anden relevant lovgivning, som har indflydelse på fortolkningen og brugen af § 10 A, samt dispensationsbestemmelsen i § 22 stk. 3. I analysen citeres disse bestemmelser, hvor det findes nødvendigt.

§ 10 A.

Når der opføres mere end ét enfamiliehus til helårsbeboelse på en ejendom, skal bebyggelsen opføres og anbringes således, at hver boligenhed med tilhørende grundareal kan udstykkes til en selvstændig ejendom med lovlig vejadgang. Mulighed for udstykning som nævnt i 1. pkt. skal også foreligge, når der ved til- eller ombygning eller andre forandringer af et bestående enfamiliehus sker en opdeling af huset i flere enfamiliehuse.

Stk. 2.

Reglerne i stk. 1 finder ikke anvendelse på private andelsboliger uden offentlig støtte, på boliger, der opføres med støtte efter lov om almene boliger samt støttede private andelsboliger m.v. og på landbrugsejendomme.

¹Lovbekendtgørelse nr. 1178 af 2016-09-23 om byggeloven

²Lov nr. 138 af 1990-03-07 om ændring af forskellige lovbestemmelser

³Lov nr. 228 af 2001-03-31 om ændring af byggeloven

§ 22, Stk. 3.

En dispensation til at opføre og anbringe bebyggelser anderledes end bestemt i § 10 A indbefatter samtidig, hvor kommunalbestyrelsen har kompetencen, dispensation fra de bebyggelsesregulerende bestemmelser, som ville være til hinder for en udstykning og godkendelse af de kommende ejendommers vejadgang.

8.2 Analyse af definitioner og begreber i byggeloven § 10 A, stk. 1

I byggeloven § 10 A, stk. 1 er det fastlagt hvornår bestemmelsen gælder ved nybyggeri og til- eller ombygning samt hvilke typer bebyggelser, som er omfattet af bestemmelsen.

I BL § 10 A, stk. 1, 1 pkt. er det formuleret at bestemmelsen gælder, "**Når der opføres mere end ét enfamiliehus til helårsbeboelse på en ejendom (...)**" og efter BL § 10 A, stk. 1, 2 pkt, "**(...) når der ved til- eller ombygning eller andre forandringer af et bestående enfamiliehus sker en opdeling af huset i flere enfamiliehuse.**"

Begge sætninger i bestemmelsens stk. 1 introducerer en række begreber, som afgrænser bestemmelsens anvendelsesområde. Begreberne er oplistet nedenfor og vil blive analyseret i kapitlet:

- Enfamiliehus
- Helårsbeboelse
- Ejendom
- Opdeling af huset i flere enfamiliehuse

Når et nybyggeri samt til- eller ombygning er inden for anvendelsesområdet af BL § 10 A, følger det af BL § 10 A, stk. 1, 1 pkt., at bebyggelsen skal "**(...) opføres og anbringes således, at hver boligenhed med tilhørende grundareal kan udstykkes til en selvstændig ejendom med lovlig vejadgang.**":

Denne del af bestemmelsen medfører en betingelse til bebyggelsen omfattet af bestemmelsens anvendelsesområde. Betingelsen er tilknyttet en række begreber, hvilke er opremset herunder.

- Boligenhed
- Udstykning
- Lovlig vejadgang

I det følgende afsnit vil de udvalgte definitioner og begreber relevante for bestemmelsen stk. 1 blive analyseret.

8.2.1 Enfamiliehus

På baggrund af BL § 10 A, stk. 1, er bestemmelsen gældende for "**(...) enfamiliehus til helårsbeboelse(...)**". Der er ikke direkte angivet i bestemmelsen hvilken type bebyggelser, som er defineret som enfamiliehuse. I lovforslag nr. 44 af 2000 om ændring af byggeloven⁴ (LFF nr. 44, 2000) pkt. 3 om modernisering af bebyggelsesregulerende bestemmelser, er det klargjort, at enfamiliehuse og tæt/lave boligbebyggelser er "**(...) fritliggende eller helt eller delvist sammenbyggede enfamiliehuse i form af parcelhuse, rækkehuse, klyngehuse, dobbelthuse og lignende former for enfamiliehuse**". Ved den oprindelige indførsel af BL § 10 A i 1991 var der ikke klargjort, hvilke bebyggelser, som begrebet enfamiliehus i bestemmelsen dækkede over. I stedet blev der efter bestemmelsens ikrafttræden udarbejdet vejledning om koordinering af lovgivningen om bebyggelse og ejendomsdannelse⁵ (VEJL om BL § 10 A). I VEJL

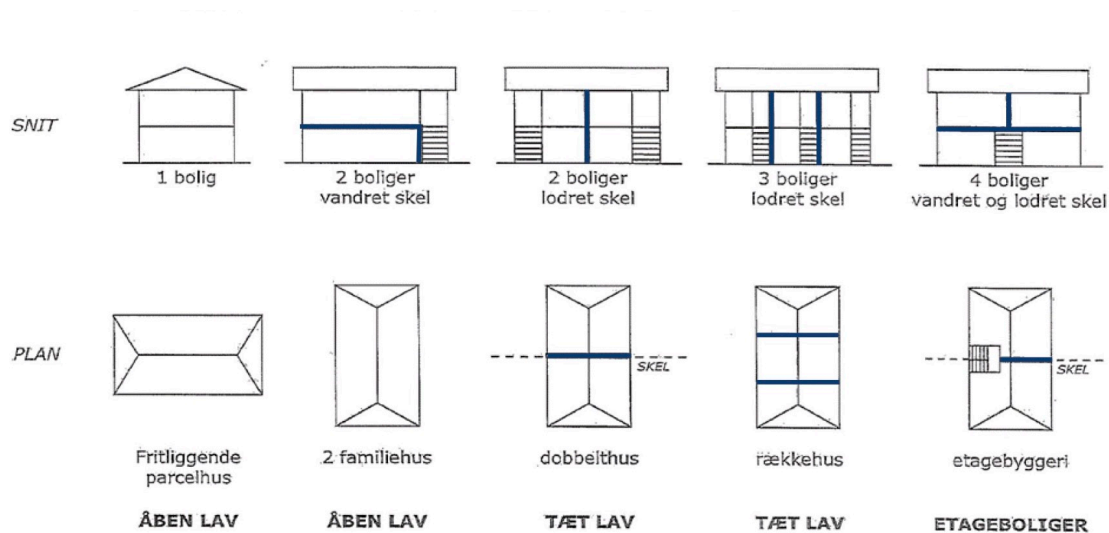
⁴Forslag til Lov nr. 44 af 2000-10-11 om ændring af byggeloven

⁵Vejledning nr. 122 af 1991-07-05 om koordinering af lovgivningen om bebyggelse og ejendomsdannelse (Byggelovens § 10A og forholdet til kommuneplanloven, zonenloven, udstykningsloven, ejerlejlighedsloven, andelsboligforeningsloven mv.)

om BL § 10 A bliver rækkevidden for BL § 10 A afgrænset til "(...) fritliggende enfamiliehuse, eller som helt eller delvis sammenbyggede enfamiliehuse (dobbelthuse, rækkehuse, kædehuse, gruppehuse o.l.)."

Enfamiliehusene er dermed eksemplificeret i både lovforarbejder og vejledning til loven. Definitionen af enfamiliehus kan imidlertid virke svær at omdanne i praksis, da designet af særligt sammenbyggede enfamiliehuse kan variere. På figur 8.2.1 ses forskellige bygningstyper. Til at komme nærmere ind på kategoriseringen af enfamiliehuse kan BBR-definitionen af bygninger til helårsbeboelse hjælpe med at præcisere kriterierne. I BBR-instruksen er retningslinjerne for brugen af bygnings- og enhedsanvendelseskoder til enfamiliehuse beskrevet. Her beskrives bygningsanvendelseskoden 120 til fritliggende enfamiliehuse, som en boligenhed eller en bygning med blandet beboelse og erhverv, hvor boligarealet udgør over halvdelen. Ligeledes beskrives bygningsanvendelseskoden 130 til dobbelthuse og rækkehuse, som værende defineret ved at have lodret skel mellem boligenheder (Udviklings- og Forenklingsstyrelsen, 2020).

På baggrund af BBR-definitionen af enfamiliehus, kan det udledes, at hvert enfamiliehus kun kan indeholde en boligenhed. Det er på den baggrund nødvendigt at definere, hvad en boligenhed består af. Dette vil blive beskrevet senere i dette kapitel (se side 44).



Figur 8.2.1: Figur med de omtalte bygningstyper (Herning Kommune, 2018, s. 5)

I tillæg til BBR-definitionen er der i bygningsreglementet⁶ (BR18) og de tilhørende vejledninger angivet mere specifikke, tekniske krav til enfamiliehuse (Bolig- og Planstyrelsen, 2020). Der er således opstillet en række kriterier for om bygninger kan kategoriseres som brandmæssigt fritliggende eller sammenbyggede enfamiliehuse.

"Byggeri med én bolig til helårsbeboelse, på højst 3 etager over terræn og højst en etage under terræn, som er brandmæssigt fritliggende.

Byggeri med mere end én bolig til helårsbeboelse, på højst 3 etager over terræn og højst en etage under terræn og med kun lodret lejlighedsskel, herunder dobbelthuse, rækkehuse, kædehuse og gruppehuse" (Bolig- og Planstyrelsen, 2020, s. 3).

Selvom den ovenstående kategorisering af enfamiliehus anvendes til at definere, hvilke brandtekniske krav en bygning skal overholde, er den nærmere beskrivelse af enfamiliehuset med til at afklare

⁶Bekendtgørelse nr. 1399 af 2019-12-12 om bygningsreglement 2018

rækkevidden af begrebet. Det kan således udledes, at enfamiliehuse enten skal være brandmæssigt fritliggende eller være adskilt med kun lodret lejlighedsskel. Når der refereres til at et enfamiliehus skal være brandmæssigt fritliggende menes der, i henhold til vejledningen, at bygningerne er adskilt med en afstand, som udgør mindst summen af den mindste tilladte afstand til naboskel samt vej- og stimidte (Bolig- og Planstyrelsen, 2020, s. 5). For et klassisk parcelhus, vil adskillens derved være $2.5 \text{ m} + 2.5 \text{ m} = 5 \text{ meter}$ (Bolig- og Planstyrelsen, 2020, s. 23–24).

På baggrund af lovens ordlyd, vejledningen samt BBR's definitioner må det konkluderes, at et enfamiliehus er en boligenhed, som enten er fritliggende eller adskilt med lodrette lejlighedsskel.

8.2.2 Helårsbeboelse

Det andet begreb der bruges i bestemmelsen er helårsbeboelse. Bestemmelsen er gældende for "(...) *enfamiliehus til helårsbeboelse* (...)". Det virker umiddelbart oplagt, at betydningen af begrebet helårsbeboelse, omfatter al beboelse som beboes hele året.

Til definitionen af begrebet helårsbeboelse, kan der iht. lovforslagets bemærkninger alene udtrages, at bestemmelsen, ikke omfatter sommerhuse jf. LFF 1989 nr. 9⁷. Sommerhuse er jf. planloven⁸ § 40, ikke helårsbeboelse, medmindre der er givet tilladelse hertil. Det kan altså af bemærkninger til forslaget antages, at sommerhuse ikke er omfattet af bestemmelsen, da dette ikke er kategoriseret som helårsbeboelse. Dette er også nævnt i VEJL om BL § 10 A, pkt. 2, hvor også kolonihavehuse og lignende bebyggelse nævnes undtaget af bestemmelsen. Det bemærkes at begrebet "*helårsbeboelse*" benyttes i lovforslaget fra 1989, samt i den endelige vedtaget lovtekst fra 1990. Dog er begrebet ikke at finde i citat indsat i VEJL om BL § 10 A fra 1991. Analysen og fortolkningen vil dermed tage udgangspunkt i den vedtaget lovtekst fra 1990.

I henhold til VEJL om BL § 10 A, gælder bestemmelsen ikke for erhvervsmæssig bebyggelse. Det kan på den baggrund også formodes, at helårsbeboelse refererer til, at netop erhverv ikke er omfattet, da det grundlæggende ikke er beboelse. Vejledningen fastlægger dog i samme omgang, at BL § 10 A er gældende, så vidt bebyggelsen delvist anvendes til bolig og erhverv, når erhvervet er af en form, der sædvanligvis kan udøves fra bolig. Eksempelvis nævnes ejendomsmægler-, advokat- og revisorvirksomheder samt frisører og dagplejere.

På baggrund af ovenstående må det kunne defineres, at helårsbeboelse skal forstås bredt, som alt bebyggelse, som ikke udelukkende bruges til erhverv, men som bruges til beboelse, eller beboelse hvor del af huset bruges som erhverv. Derudover er sommerhuse og kolonihavehuse, der som hovedregel ikke bruges til helårsbeboelse, ej heller omfattet.

8.2.3 Ejendom

Byggeloven (BL) § 10 A er gældende, når flere enfamiliehuse med helårsbeboelse opføres på "*en ejendom*". Begrebet ejendom har, når det kommer til fast ejendom, flere forskellige betydninger i forskellige love. I udstykningsloven⁹ (UL) § 2 bruges begrebet "*Samlet Fast Ejendom*" om jordarealer registreret ved et matrikelnummer eller flere matrikelnumre, der ifølge notering skal holdes forenet (Ramhøj, 1992, s. 17–24).

⁷Forslag til Lov nr. 9 af 1989-10-04 om ændring af forskellige lovbestemmelser (Konsekvensændringer som følge af lov om udstykning og anden registrering i matriklen)

⁸Lovbekendtgørelse nr. 1157 af 2020-07-01 om planlægning

⁹Lovbekendtgørelse nr. 769 af 2018-06-07 om udstykning og anden registrering i matriklen

Ejerlejligheder er også fast ejendom, men betegnes som "*Bestemt Fast Ejendom*" jf. ejerlejlighedsloven¹⁰ § 2, stk. 1., nr. 3. Bestemt fast ejendom er desuden en fællesbetegnelse, som også omfatter samlet fast ejendom, umatrikuleret ejendom, bygning på fremmed grund, bygning på søterritoriet og fraskilt andel i fælleslod (Daugbjerg og Hansen, 2000, s. 13). Jordarealet hvorpå der er opført en ejendom, som er opdelt i ejerlejligheder, er således en samlet fast ejendom (Daugbjerg og Hansen, 2000, s. 44-45), (Ramhøj, 1992, s. 23).

Et af formålene med BL § 10 A er, jf. LFF 1989 nr. 9, at sikre overensstemmelse i lovgivningen, herunder byggeloven, udstykningloven, vejloven og planloven. Derudover fastlægger bestemmelsen, at når der opføres mere end ét enfamiliehus til helårsbeboelse, eller der indrettes flere enfamiliehuse i bestående enfamiliehuse, så skal grunden kunne udstykkes. Derfor må det antages, at begrebet "*ejendom*" i BL § 10 A, henviser til ejendomsbegrebet samlet fast ejendom som defineret i udstykningsloven § 2.

I forbindelse med ejendomsdesignet i en principiel udstykningsplan er det relevant at kende til forholdet mellem bebyggelsesregulerende bestemmelser og ejendomsbegrebet. I de bebyggelsesregulerende bestemmelser om eksempelvis bebyggelsesprocent, mindste grundstørrelser, afstand til skel og højdeforhold mv. henvises der til, at disse forhold skal kunne overholdes med henhold til *grundens* størrelse. I henhold til BR18 kapitel 23, §§ 453-458 om beregningsregler, skal der med begrebet *grunden* forstås det matrikelnummer, byggeriet finder sted på, eller flere matrikelnumre som udgør *samlet fast ejendom* og grænser op til hinanden. Er matrikelnumre, der er del af *en samlet fast ejendom*, adskilt af en vej eller på anden måde ikke sammenhængende, indgår alene arealet af matrikelnummeret, hvor byggeriet opføres jf. BR18 § 454, stk. 3.

Det må fastslås, at definitionen af en ejendom i BL § 10 A må forstås i overensstemmelse med udstykningslovens forståelse af fast ejendom. Samtidigt må der, ved vurdering af om et byggeri reelt kan udstykkes, tages udgangspunkt i de pågældende i sammenhængende matrikelnumre (lodder), såfremt den samlede faste ejendom består af flere matrikelnumre.

8.2.4 Boligenhed

I bestemmelsen er angivet at "(...) *hver boligenhed med tilhørende grundareal skal kunne udstykkes*". Tidligere er begrebet enfamiliehus blevet anvendt til at definere hvilken enhed, som skal kunne udstykkes. Nu er det imidlertid nødvendigt at få defineret, hvad en boligenhed består af, for at kunne fastlægge, hvilket enhedsniveau en bebyggelse skal kunne udstykkes i. Desuden er der med baggrund i BBR-instruksen fastslået i tidligere afsnit, at et enfamiliehus består af en boligenhed og dermed kan det antages, at de to begreber er ligestillet.

Ligesom de øvrige begreber, er en boligenhed ikke defineret i selve bestemmelsen, men skal i stedet fortolkes med afsæt i lovforarbejder og vejledninger. Til bemærkninger til LFF 1989 nr. 9 står der kun at enfamiliehuse skal anbringes på en ejendom, så hver boligenhed kan udstykkes i sin egen parcel inklusiv fritliggende bygninger tilknyttet boligen. Vejledningen hjælper imidlertid ikke til yderligere fortolkningen af begrebet boligenhed. I VEJL om BL § 10 A fastlægges kun, at et enfamiliehus er et eksempel på en boligenhed (Se pkt. 2 vejledningen)

I tillæg til vejledninger til byggeloven indeholder bygningsreglementet¹¹ (BR18), som er en bekendtgørelsen udstedt med hjemmel i byggeloven, en række uddybende beskrivelser af begreber og situationer. Bygningsreglementet er således gældende for alt bebyggelse jf. BR18 § 1 og finder derfor anvendelse ved blandt andet opførsel, tilbygning og ombygning af bebyggelse iht. BR18 § 2. Efter BR18 § 200 skal en bolig have køkken samt bad- og wc-rum. Dermed vil hver boligenhed, ifl. bygningsregle-

¹⁰Lov nr. 908 af 18-06-2020 om ejerlejligheder

¹¹Bekendtgørelse nr. 1399 af 2019-12-12 om bygningsreglement 2018

mentet, bestå af et eller flere beboelsesrum og have eget køkken og toilet. De tekniske krav til køkken og toilet følger af BR18 §§ 199 – 213 om indretning af boliger, men vil ikke blive uddybet nærmere i denne analyse. Udover de tekniske krav til indretning af en bolig, følger det af de brandtekniske krav i bygningsreglementet, at hver bolig skal være brandmæssigt adskilt. I bilag 1a til bygningsreglementet om præ-accepterede løsninger for fritliggende og sammenbyggede enfamiliehuse er således defineret, at hver boligenhed består af en eller flere brandceller med brandmæssigt klassificeret adskillelse. Formålet med denne adskillelse er at forhindre, at en brand spreder sig til andre brandceller inden en eventuel evakuering er gennemført (Bolig- og Planstyrelsen, 2020, s. 28).

Det kan udledes jf. bygningsreglementet, at en boligenhed er en afgrænset bolig med eget køkken og toilet/bad, som udgør sin egen brandcelle adskilt fra andre boliger med en brændemæssig klassificeret adskillelse.

Selvom bygningsreglementet klart definerer, hvad en boligenhed består af, er der igennem en række domme og kendelser stillet spørgsmålstegn ved definitionen af en boligenhed. Praksis fra domme og kendelser viser, at en tvetydig definition af boligenheder er opstået. Netop denne problematik blev ligeledes pointeret af en landinspektør i interviewene fra problemanalysen (se afsnit 4.1.4 med landinspektørudtalelser). I det følgende vil det, med udgangspunkt i domme fra byret og Højesteret samt kendelser fra forskellige nævn, blive sammenfattet hvilke forskellige definitioner, der findes af begrebet boligenhed.

Højesteret har i juni 2005 afsagt dom vedrørende spørgsmålet om en tilbygning udgjorde en ekstra bolig (U.2005.2809 H). Sagen udsprang af en klagesag over en kommunes byggetilladelse til at tilbygge en eksisterende bygning med en aftægtsbolig til et familiemedlem. Kommunen havde i byggetilladelsen stillet krav om at tilbygningen ikke måtte adskilles med lejlighedsskel. Dertil at bebyggelsen stadig udgjorde beboelse for én familie, og at bebyggelsen kun måtte have tilknyttet én adresse. Højesterets begrundelse og resultat bunder i kommunens oprindelige afgørelse, nemlig at en ekstra bolig kun opstår ved etablering af et, i byggelovgivnings forstand, lejlighedsskel. I den konkrete sag var tilbygningen etableret med eget køkken, bad og indgang og kunne dermed umiddelbart opleves som en separat bolig. Der var imidlertid ikke etableret et lejlighedsskel efter de bygningstekniske krav, bl.a. på grund af en direkte gennemgang på loftet mellem de to bygninger. Kommunen lagde i sin vurdering vægt på et notat fra daværende Planstyrelse, som udtaler, at der kun opstår flere boliger, når der fremkommer flere boligenheder, der opfylder de i bygningsreglementet opstillede bygningstekniske krav (Planstyrelsen, 1988). Notatet fra Planstyrelsen stammer fra 1988, men bliver anvendt som begrundelse i Højesterets dom fra 2005.

En dom fra august 2019 i Hillerød Byret udfordrer Højesterets definition på begrebet boligenhed (BS-37320/2018-HIL). Byretten konkluderer således, at begrebet bolig ikke alene kan fortolkes ud fra de byggelovgivningen beskrevne krav til brandsikkerhed. Det vil sige, at antallet af brandceller ikke alene bestemmer antallet af boliger ligesom tidligere beskrevet. Dommen udspringer af et projekt, hvor ønsket var at indrette en række overskydende driftsbygninger til beboelse. I det ansøgte projekt, som kommunen i øvrigt i første omgang godkendte, blev der etableret to selvstændige bofællesskaber samt kontorlokaler. De to bofællesskaber blev godkendt som to adskilte boliger, mens kontorlokalerne ligeledes blev adskilt, så den samlede bebyggelse blev opdelt i tre brandceller. Kommunens godkendelse af projektet blev imidlertid påklaget til Planklagenævnet og sagen blev efterfølgende indbragt for domstolene.

Byretten lægger i sin afgørelse vægt på det faktum, at bygningerne fremstår fysisk som ni adskilte boliger (BS-37320/2018-HIL, s. 31). Retten hentyder til, at hver af de ni adskilte enheder består af flere værelser, eget køkken, toilet og bad samt egen indgang. Desuden havde hvert enkelt enhed egen

have og ikke direkte adgang til fællesarealerne (BS-37320/2018-HIL, s. 31). Det lægges dermed til grund, at enhederne vil kunne bebos uden samvær eller fælles aktiviteter med bebyggelsens øvrige beboere. Konklusionen fra byretten er, at den indrettede beboelse i de overskydende driftsbygninger består af ni boliger, hvilket betyder, at det er den fysiske fremtræden og anvendelse af bebyggelsen, som definerer hvad en boligenhed består af.

I de to domme fra hhv. Højesteret og byretten er der i begge tilfælde tale om en definition af boligbegrebet efter planloven¹². Det er i den forbindelse relevant at nævne, at planlovens definition ikke nødvendigvis kan overføres til byggeloven. Der er imidlertid ikke afsagt domme vedrørende boligbegrebet efter byggeloven, hvorfor domme og afgørelser, efter planlovens forståelse af begrebet, vurderes til at være det mest hensigtsmæssige udgangspunkt for anvendelsen og fortolkningen af boligbegrebet i byggeloven.

Planklagenævnet og de foregående nævn har i flere sager taget stilling til begrebet boligenhed (se (NMK-510-00539)¹³, (NMK-810-00092)¹⁴ og Planklagenævnets afgørelse fra 2021 (MRF 2021.15)¹⁵). I de tre omtalte sager følger nævnet en ens praksis, hvorfor der i det følgende kun vil blive beskrevet en af afgørelserne. I Planklagenævnets afgørelse af 18. januar 2021 (MRF 2021.15) har Planklagenævnet taget stilling til om en udvidelse af en eksisterende boligenhed udgjorde en ny boligenhed. Nævnet stedfæstede den pågældende kommunes afgørelse om, at den aktuelle tilbygning kræver landzone-tilladelse og dermed ikke falder ind under undtagelsesbestemmelsen i planloven § 36, stk. 1, nr. 10. Argumentet for at afvise projektet bunder i det forhold, at den ekstra udvidelse udgør en særskilt boligenhed. Selvom tilbygningen er forbundet med en gang til den eksisterende bygning, så lægger Planklagenævnet vægt på tilbygningens størrelse på 294 m² og indretningen af tilbygningen. Tilbygningen er indrettet med tre værelser, som hver især har et areal på 60-70 m², hvilket ifølge nævnet betyder, at hvert værelse i sig selv kan udgøre en boligenhed. Ydermere er der i projektet selvstændig ind-/udgang fra hver af værelserne og hertil kommer, at hvert værelse har eget toilet med bad (MRF 2021.15, s. 6). Nævnet fremfører til sidst, at det altid er en konkret vurdering om til og ombygning af eksisterende byggeri medfører oprettelsen af en ekstra boligenhed på ejendommen og dermed ikke kan gennemføres uden en landzonetilladelse efter planloven § 35, stk. 1. Da nævnet i det konkrete projekt finder indretningen og størrelsen af tilbygningen for vidtgående, fastlægges der i afgørelsen, at byggeriet medfører dannelse af flere boligenheder.

På baggrund af analysen af begrebet "*boligenhed*" kan definitionen deles op i to. Ud fra den behandlede byretsdom og afgørelserne fra Planklagenævnet kan det udledes, at definitionen på en bolig kan være baseret på en konkret vurdering. Denne vurdering kan tage afsæt i bygningslovgivnings tekniske specifikationer eller en mere planmæssig vurdering af hvilken type byggeri, kommunen ønsker i det konkrete område. Det kan således fastlægges ud fra denne definition, at selvom værelser ikke er adskilt med lejlighedsskel, vil kommunen kunne vurdere, at værelserne er separate boligenheder. Ud fra Højesterets vurderinger fremkommer det dog, at boligenhedsbegrebet er defineret anderledes. Højesterets vurdering af en boligenhed bygger i den konkrete sag, i stedet på, at en boligenhed først opstår, når noget er adskilt med lejlighedsskel opfyldende de konkrete brand- og lydmæssige kvalitetskrav.

¹²Lovbekendtgørelse nr. 1157 af 2020-07-01 om planlægning

¹³(NMK-510-00539) Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse d. 7. november 2014

¹⁴(NMK-810-00092) Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 8. november 2013

¹⁵Planklagenævnets afgørelse af 18. januar 2021

8.2.5 Opdeling af huset i flere enfamiliehuse

Byggeloven § 10 A gælder også i situationer, hvor et bestående enfamiliehus udvides eller ombygges i sådan en grad, at bebyggelsen fremstår som mere end et enfamiliehus jf. bestemmelsens stk. 1, 2. pkt. Grænsen for hvornår et bestående enfamiliehus fremstår som flere enfamiliehuse er afhængig af definitionen af enfamiliehus og boligenhed. Disse to begreber er netop gennemgået i de foregående afsnit, hvorfor der i dette afsnit vil blive refereret til disse definitioner ved gennemgang af til- og ombygning af eksisterende enfamiliehuse. Nogle eksempler på indretning af flere boligenheder i et bestående enfamiliehus, er dobbelthuse eller stuehuse til tidligere landbrugsejendomme, som kan opdeles i rækkehuse. Indretning af boliger i eksisterende erhvervsbyggeri eller overflødiggjorte landbrugsbygninger er derimod ikke dækket af bestemmelsen, da disse ikke er indrettet til helårsbeboelse (se afsnit 8.2.2 om definitionen på helårsbeboelse).

I før omtalte byretsdom fra Hillerød (BS-37320/2018-HIL) var netop spørgsmålet om hvorvidt en indretning i de eksisterende boligenheder udgjorde flere boligenheder. Der var således ansøgt om tilladelse til oprettelse af to bofællesskaber, som hver især udgjorde en boligenhed. Byretten fandt imidlertid ikke til grund, at bofællesskaberne alene udgjorde to boligenheder, men at det, ved indretning med flere separate adgange, egne afgrænsede haver og intet incitament i øvrigt til samvær i fællesskøkkener eller lignede, betød, at hver lejlighed i bofællesskabet udgjorde sin egen boligenhed.

Det kan således uddrages, at det er en individuel vurdering om der opstår flere enfamiliehuse ved ombygning eller udvidelse af et eksisterende enfamiliehus. I vurderingen om hvorvidt et ekstra enfamiliehus er opstået vil definitionen på enfamiliehus og boligenhed blive afsættet for kommunernes afgørelse. En sammenhæng mellem kommunernes definition på de to begreber og praksis for hvorvidt en indretning udgør flere boliger må dermed forventes.

8.2.6 Udstykning

Hovedreglen i bestemmelsen sikrer, at udstykning af bebyggelse omfattet af bestemmelsen, er mulig. *"(...)bebyggelsen opføres og anbringes således, at hver boligenhed med tilhørende grundareal kan udstykkes til en selvstændig ejendom(...)".* Afgrænsningen af hvad der ligger i betingelsen "udstykket" følger af udstykningsloven¹⁶ § 6, og betyder at et areal fra en eller flere samlede faste ejendomme fraskilles til ny samlet fast ejendom og registreres som sådan i matriklen.

Hvorvidt det areal som bebyggelsen placeres på, og som skal kunne udstykkes med tilhørende grundareal, rent faktisk kan udstykkes, afhænger af flere faktorer. Nedenfor er præsenteret nogle af de overordnede overvejelser for, om udstykning er mulig.

Udstykningsloven § 20, definerer at der ikke må ske udstykning, der vil medføre forhold i strid med anden lovgivning. Denne bestemmelse kræver, at den matrikulære forandring i udstykningen, samt den tiltænkte arealanvendelse af det udstykkede areal, ikke strider med anden lovgivning (Ramhøj, 1992, s. 115–116). Anden lovgivning og regulering, der bl.a. er relevant i forhold til udstykning, er planloven, privatvejsloven, vejloven og ift. BL § 10 A, selve byggeloven og de bebyggelsesregulerende bestemmelser i BR18 iht. udstykningskontrolbekendtgørelsen¹⁷ § 1, stk. 1. Udstykning kan være direkte eller indirekte reguleret. Bebyggelsesregulerende bestemmelser i BR18 eller i en lokalplan kan have indirekte indflydelse på om udstykning er muligt, ved eksempelvis at stille krav om mindste grundstørrelser, som derved hindrer udstykning. Et udstykningsforbud i en lokalplan vil derimod være et eksempel på en direkte regulering af udstykning (Ramhøj, 2007, s. 417–418). De bebyggel-

¹⁶Lovbekendtgørelse nr. 769 af 2018-06-07 om udstykning og anden registrering i matriklen

¹⁷Bekendtgørelse nr. 1447 af 2018-11-29 om udstykningskontrollen

sesregulerende bestemmelser i BR18 er overordnet gennemgået i afsnit 3.2. Vejlovgivningen påvirker mulighederne for udstykning igennem vejadgangskravet, som er behandlet i næste afsnit.

Kravet til, at boligenheden med tilhørende grundareal skal kunne udstykkes, må antages at fordre, at der skal foreligge dokumentation for at udstykningen kan lade sig gøre. Som beskrevet i afsnit 3.2, bør kommunen afkræve den dokumentation der er nødvendig. Det manglende formkrav til hvordan udstykning skal dokumenteres pointeres også i Ramhøj (2007), sammen med, at dokumentationen kan være relevant ifm. dispensation og nabohøring efter § 22 stk. 2 (Ramhøj, 2007, s. 418).

8.2.7 Lovlig vejadgang

Det understreges i BL § 10 A, at kravet om udstykning af hver boligenhed med tilhørende grundareal, behandlet ovenfor, skal kunne opfyldes "*med lovlig vejadgang*". Kravet om vejadgang nævnes ikke i lovforslagets bemærkninger fra 1989, men det klarlægges i vejledning til BL § 10 A (VEJL om BL § 10 A), at der med bestemmelsens krav om lovlig vejadgang, understreges at dette forhold skal være på plads samtidig med byggetilladelsen, så det også er på plads ved efterfølgende udstykning.

Vejadgang er et grundlæggende krav ifm. matrikulære ændringer som udstykning, matrikulering og arealoverførsel og sikre at det praktisk er muligt at komme til og fra sin ejendom (Munk-Hansen, 2018, s. 125–130). Udstykningsloven § 18 bestemmer, at når der opstår *samlet fast ejendom* samt adskilte arealer til samlet fast ejendom skal disse have vejadgang til offentlig vej.

UL § 18 *Der må ikke ske udstykning, matrikulering eller arealoverførsel, såfremt der derved vil fremkomme en samlet fast ejendom eller et særskilt beliggende areal af en sådan ejendom, som ikke har adgang til offentlig vej. Adgangsretten må ikke være tidsbegrænset eller betinget*

Stk. 2 *Hvis adgangen til offentlig vej skal ske ad privat fællesvej, skal vejen være optaget på matrikelkortet*

Det er imidlertid ikke altid muligt at opnå direkte adgang til offentlig vej fra ejendommen, hvorfor vejadgangen til offentlig vej kan ske ad privat fællesvej i henhold til udstykningsloven § 18, stk. 2. Sker adgangen til offentlig vej ad privat fællesvej skal vejen, jf. UL § 18, stk. 2, være optaget på matrikelkortet. Denne registrering sker typisk i forbindelse med dannelsen af nye ejendomme i landinspektørens matrikulære sagsudarbejdelse (Ramhøj, 1992, s. 103).

Uanset om vejadgangen sker direkte til offentlig vej, eller via privat fællesvej, skal vejadgangen jf. vejloven § 49 og privatvejsloven § 32, stk. 1, godkendes af vejmyndigheden, som oftest er kommunalbestyrelsen. Sker vejudlæg eller tildeling af vejret i landzone, er vejmyndighedens godkendelse ikke nødvendig efter privatvejsloven § 11 (Heilberg og Christensen, 2022, s. 85, 119–120). I forhold til kravet om vejadgang efter UL § 18, er der ikke noget formkrav for hvilken type og omfang af færdsel, som skal være mulig (Ramhøj, 1992, s. 102–104). Dog findes der i vejloven § 49, stk. 4 og privatvejsloven § 32, stk. 2-5 mulighed for at vejmyndigheden, kan stille betingelser for godkendelse af vejadgangen, ud fra arten og omfanget af forventet færdsel (Heilberg og Christensen, 2022, s. 200), (Munk-Hansen, 2018, s. 126–130).

8.3 Analyse af definitioner og begreber i byggeloven § 10 A, stk. 2

I byggeloven § 10 A, stk. 2, findes undtagelser for stk. 1.: "*Reglerne i stk. 1 finder ikke anvendelse på private andelsboliger uden offentlig støtte, på boliger, der opføres med støtte efter lov om almene boliger samt støttede private andelsboliger m.v. og på landbrugsejendomme*".

BL § 10 A, stk. 2 blev indført, da bestemmelsen § 10 A stk. 1 forud for indførslen, jf. LFF nr. 44 af 2000 også gjaldt mange typer af bebyggelser, som normalt ikke blev udstykket, hvorfor bestemmelsen i disse tilfælde var overflødig og administrativt tung i byggeprocessen. I bestemmelsen undtages flere bolig- og ejendoms typer, hvilke vil blive undersøgt i det følgende:

- Private andelsboliger uden offentlig støtte
- Boliger, der opføres med støtte efter lov om almene boliger
- Støttede private andelsboliger
- Landbrugsejendomme

Andelsboliger

I lovbemærkningerne til undtagelsesbestemmelsen i BL § 10 A, stk. 2 er angivet, at bestemmelsen ikke gælder andelsboliger. I bestemmelsen skelnes mellem private andelsboliger uden offentlig støtte og støttede private andelsboliger m.v. For at kunne omdanne bestemmelsens ordlyd til praksis, må der fastlægges hvilken type andelsboliger som findes, og hvorvidt bestemmelsen dækker andre typer andelsboliger end dem, som direkte er angivet i bestemmelsen. Der skildres grundlæggende mellem private og almene andelsforeninger. Skildringen ligger i reguleringen, da private andelsforeninger reguleres efter andelsboligloven¹⁸, mens de almene andelsforeninger er reguleret efter almenboligloven¹⁹ (Indenrigs- og Boligministeriet, u.å.).

Eksempler på almene boliger og deres regulering vil følge i afsnittet nedenfor. De traditionelle andelsforeninger er opstået ved, at lejere af en udlejningsejendom enten har købt ejendommen ved en frivillig overdragelse eller i medfør af reglerne om tilbudspligt (Indenrigs- og Boligministeriet, u.å.). Ustøttede private andelsforeninger er opstået ved, at kommunalbestyrelsen efter almenboligloven § 160 n har givet tilsagn om garanti for lån over for realkreditinstituttet. Støttede andelsforeninger er etableret i perioden 1981-2004 og bygger på offentlig støtte efter almenboliglovens kapitel 11 a. Konceptet ved andelsboliger bygger på en deltagelse i et formuefællesskab, der sammen ejer og administrerer en ejendom. Hver andelshaver køber en andel i fællesskaber og får tilknyttet en særlig brugsret til en lejlighed, garage, butikslokale eller andre elementer tilknyttet foreningen (Bendsen, 2020).

Almene boliger

Efter BL § 10 A, stk. 2, gælder bestemmelsen ikke almene boliger. Almene boliger er reguleret efter almenboligloven, som foruden de førnævnte almene andelsforeninger, regulerer almene familie-, ungdoms- og ældreboliger. Grundlæggende er almene boliger en samlebetegnelse for boliger med offentlige støtte, hvor boliger er administreret i almene boligorganisationer (Danmarks Almene Boliger, 2021). De almene boligorganisationer både opfører, ejer, udlejer og administrer boligerne, som også kaldes almennyttige boliger eller socialt boligbyggeri. Et af principperne ved almene boliger er at organisationen skal holdes *non-profit* (Danmarks Almene Boliger, 2021). Dette medfører, at en udstykning

¹⁸Lovbekendtgørelse nr. 1281 af 28-08-2020 om andelsboligforeninger og andre

¹⁹Lovbekendtgørelse nr. 1877 af 27-09-2021 om almene boliger m.v.

eller opdeling af boligerne i ejerlejligheder ikke er oplagt, da formålet ved almene boliger ikke er at tjene penge på salg af enkelte boliger.

Ved både andelsboliger og almene boliger er det altså ikke intensjonen, at bebyggelsen skal kunne udstykkes, da bebyggelsen på forskellig vis ejes i fællesskab. I pkt. 3e i LFF nr. 44 af 2000 blev der ligeledes lagt vægt på at de undtagne bebyggelser normalt ikke udstykkes. Yderligere er der i lovforslagets pkt. nr. 7, argumenteret for at traditionen er, at de pågældende byggerier opføres på ét matrikelnummer eller inden for én matrikulær enhed. Da det dermed aldrig er tanken at foretage udstykning med det formål at sælge boligerne enkeltvis, er udstykningskravet overflødigt. Boliger reguleret efter andelsboligloven og almenboligloven er dermed undtaget fra BL § 10 A.

Landbrugsejendomme

Ved tilføjelsen af undtagelsesbestemmelsen til BL § 10 A blev tillige landbrugsejendomme undtaget kravet om udstykning. Resultatet af undtagelsen betyder jf. Betænkning over lovforslaget nr. 44 af 2001²⁰ (LFB nr. 44 af 2001), at ved opførslen af nye enfamiliehuse på en landbrugsbedrift, f.eks. en medhjælperbolig, skal byggesagsbehandlingen ikke forholde sig til om bebyggelserne på et senere tidspunkt kan udstykkes i selvstændige ejendomme.

En landbrugsejendom er defineret efter reglerne i landbrugsloven²¹. Efter landbrugsloven § 2, stk. 1, forstås en landbrugsejendom som en ejendom, som er noteret som landbrugsejendom i Geodatastyrelsens matrikelregister. En landbrugsejendom er, efter landbrugsloven § 2, stk. 2, pålagt landbrugspligt, hvilket medfører at reglerne om notering, drift og nedlæggelse af landbrugspligt efter kapitel 4 og 5 i landbrugsloven er gældende.

Selvom undtagelsesbestemmelsen ophæver betingelsen om udstykningsmuligheden for landbrugsejendomme, vil betingelsen alligevel blive aktuel i tilfælde af, at landbrugspligten frafalder eller en beboelsesbygning på landbrugsejendom frasælges. I bemærkningerne til lovforslaget i 2001 er således pointeret, at hvis ovenstående tilfælde gør sig gældende, må der på ny tages stilling til udstykningstilladelse og de nødvendige planmæssige tilladelser. Det er i den forbindelse vigtigt at være opmærksom på, at det er den aktuelle reguleringen for udstykning og byggeri på tidspunktet for ændringen, dvs. nedlæggelse af landbrugspligten eller frasal, som er gældende i den konkrete sag (se LFB 2001-03-15 nr. 44).

På den baggrund gælder BL § 10 A på ejendomme med nedlagt landbrugspligt, og de fraskilte bygninger og ejendomme fra en landbrugsejendom, såfremt disse ikke udgør en ny landbrugsejendom.

8.4 Analyse af dispensationsmulighederne efter byggeloven § 22, stk. 3

For bebyggelser, som jf. byggeloven § 10 A skal kunne udstykkes, er der et behov for at sikre, at de potentielle udstykninger overholder de bebyggelsesregulerende bestemmelser. Når en bebyggelse skal opføres eller om-/tilbygges, kan der dog være situationer, hvor bebyggelsen ikke kan holde sig inden for byggeretten fastlagt i bygningsreglementet (BR18) kapitel 8 eller rammerne opstillet i en lokalplans bestemmelser. Det vil derfor være nødvendigt at dispensere fra de bebyggelsesregulerende bestemmelser i lokalplanen, eller tillade byggeri med helhedsvurdering, hvis byggeriet skal realiseres.

For at sikre at en udstykning af de enkelte boligenheder kan gennemføres, stiller byggeloven § 22, stk. 3, krav om, at byggeri omfattet af BL § 10 A, kun kan tillades, såfremt der er sikkerhed for, at der

²⁰Betænkning nr. 44 af 03-05-2001 over Forslag til lov om ændring af byggeloven

²¹Lovbekendtgørelse nr. 116 af 06-02-2020 om landbrugsejendomme

senere kan gennemføres en udstykning af de enkelte boligenheder. Denne sikkerhed skal bestå af en dispensation for de bebyggelsesregulerende bestemmelser, som vil kunne forhindre en udstykning.

I det følgende afsnit analyseres dispensationsbestemmelsen i BL § 22, stk. 3. Nedenfor er bestemmelsen gengivet:

BL § 22, stk. 3 *En dispensation til at opføre og anbringe bebyggelser anderledes end bestemt i § 10 A indbefatter samtidig, hvor kommunalbestyrelsen har kompetencen, dispensation fra de bebyggelsesregulerende bestemmelser, som ville være til hinder for en udstykning og godkendelse af de kommende ejendommers vejadgang*

I dispensationsbestemmelsen findes flere begreber, som er relevante at undersøge nærmere for at afdække, hvordan bestemmelsen skal fortolkes. Nedenfor er listet de elementer af bestemmelsen, som kan formodes at give anledning til tvivl.

- "En dispensation til at opføre og anbringe bebyggelse anderledes end bestemt i § 10 A (...)"
- "Dispensation for BL § 10 A (...) indbefatter samtidig, (...), dispensation fra de bebyggelsesregulerende bestemmelser som ville være til hinder(...)"
- "(...) godkendelse af de kommende ejendommers vejadgang."

Dispensation for byggeloven § 10 A

Hvis et byggeri ikke kan opfylde præmissen i BL § 10 A, om at hver boligenhed skal kunne udstykkes, men byggemyndigheden alligevel meddeler tilladelse til byggeriet, må der gives dispensation for BL § 10 A. En sådan dispensation kan gives efter BL § 22, stk. 1. Dispensationsbestemmelsen i BL § 22, stk. 1, bemyndiger kommunalbestyrelsen til at dispensere fra krav i byggeloven, hvis en dispensation er foreneligt med hensynet, der ligger til grund for den aktuelle bestemmelse og byggelovens formål i § 1 (Bown, 2018, s. 182–184). BL § 22, stk. 3, opstiller imidlertid et krav om, at i de tilfælde, hvor der dispenseres for BL § 10 A, skal udstykningsmuligheden alligevel kunne realiseres.

I § 22 stk. 3 er det pointeret, at dispensation efter bestemmelse, alene indbefatter dispensation fra bebyggelsesregulerende bestemmelser, "*hvor kommunalbestyrelsen har kompetencen*". Efter bestemmelsens ordlyd og bemærkning i LFF 1992-93 nr. 237²² må betingelsen fortolkes som, at det kun er dispensationer, kommunen har kompetence til at give, der skal gives forud for, at byggeri omfattet af BL § 10 A, kan tilladelses.

Dispensation fra de bebyggelsesregulerende bestemmelser

BL § 22, stk. 3 blev indført ved lovændringen af byggeloven i 1991. Betydningen af begrebet "*dispensation fra bebyggelsesregulerende bestemmelser*" må imidlertid antages at være ændret sidenhen. Siden 1991 er der i byggelovgivningen indført et helhedsvurderingsprincip efter BR18 § 187. Når der i bestemmelsen refereres til en dispensation for de bebyggelsesregulerende bestemmelser, efter byggeloven eller bygningsreglementet, må dette forstås som en fravigelse af byggelovgivningens krav, som er meddelt efter en helhedsvurdering (Bown, 2018, s. 182) (se afsnit 3.2 om principperne i kommunernes helhedsvurdering). Det må antages, at formuleringen "*dispensation fra bebyggelsesregulerende bestemmelser*", foruden bebyggelsesregulerende bestemmelser håndteret i en helhedsvurdering, også inkluderer, at kommunen skal meddele dispensation fra bebyggelsesregulerende bestemmelser i gældende lokalplaner, da kommunen har kompetencen til dette (Bown, 2018, s. 186). Dispensation

²²Forslag til Lov 1992-93 nr. 237 om ændring af byggeloven og planlægningsloven

for bestemmelser i en lokalplan kan efter planloven § 19, stk. 1, meddeles af kommunen, så længe dispensationen ikke strider mod formålet i planen.

Dispensationer, der gives ifm. opførelse af bebyggelse omfattet af BL § 10 A, bortfalder jf. udstykningsloven²³ (UL) § 20, stk. 2 ikke, såfremt muligheden for udstykning ikke udnyttes. Dette er til forskel fra den normale tidsfrist på 2 år til at udnytte dispensation ifm. byggetilladelse jf. BL § 22, stk. 4.

Med kravet i BL § 22, stk. 3 om, at udstykning reelt skal muliggøres, når der dispenseres fra BL § 10 A, kan der i en lokalplan derfor ikke indføres bestemmelser om, at kravet til udstykningsmuligheden i BL § 10 A er fraveget. Lokalplanbestemmelser må derfor ikke forhindre, at der kan ske udstykning af ejendomme samtidig med, at der tillades bebyggelse, der ellers er omfattet af BL § 10 A, f.eks. opførelse af to eller flere enfamiliehuse til helårsbeboelse på en ejendom (By- og Boligministeriet, 2000, s. 43), (Anker, 2013, s. 383). Betingelsen i BL § 22, stk. 3 forhindrer samtidig, at der alene dispenseres fra BL § 10 A, hvorefter der med grundlag i manglende mulighed for udstykning, i stedet kan opdeles i ejerlejligheder (Ramhøj, 2007, s. 417).

Efter bestemmelsens indførsel i 1991 var landbrugejendomme omfattet af kravet om udstykningsmulighed, og byggeri på landbrugsejendomme skulle derfor, jf. VEJL om BL § 10 A, placeres således, at disse ikke kunne hindres udstykket med reference til bygge- og vejlovgivningen. Det beskrives i den sammenhæng i vejledningen fra 1991, at landzonetilladelse til udstykning, undtagelsesvist ikke indgik i de tilladelser og dispensationer, der efter BL § 10 A skal indhentes. Dette skyldes, at man ikke ønskede, at udstykning generelt var muligt i landzonen, men når bygninger i landzonen bliver opført, ville udstykningsmuligheden kunne blive relevant.

Som beskrevet i afsnit 8.3, er landbrug senere med ændringsloven i 2001, blevet undtaget kravet om udstykningsmulighed. Det gøres også klart, af LFB nr. 44 af 2001, at såfremt landbrugspligten ophæves eller en beboelsesbygning ønskes frasolgt, bliver kravet om udstykningsmulighed aktuelt.

Det kan diskuteres, hvorvidt kommunerne i dag kan undlade at meddele dispensation og tilladelser efter planloven § 35, når de udsteder byggetilladelser omfattet af BL § 10 A i landzonen. Dette skyldes, at kommunerne som myndighed i dag, i modsætning til ved vejledningens udarbejdelse i 1991, administrerer landzonen.

Da udstykning i landzone kræver direkte tilladelse efter reglerne i planloven, og ikke alene en dispensation, må det forventes at reglerne om landzonetilladelse til udstykning falder uden for de godkendelser og tilladelser, som kommunen meddeler i forbindelse med byggetilladelsen.

Godkendelse af de kommende ejendommers vejadgang

Som beskrevet i afsnit 8.2.7, kan det af BL § 10 A udledes, at kravet til udstykningsmulighed kun kan opfyldes med lovlig vejadgang. Det må, i lighed med kravene til lovlig vejadgang beskrevet i afsnittet, ligeledes være vejmyndigheden der jf. vejloven²⁴ § 49 og privatvejsloven²⁵ § 32, skal godkende og evt. stille betingelser for vejadgangens omfang og type. En kommune skal dermed, efter BL § 22, stk. 3, påse om der er lovlig vejadgang efter vejlovgivningen, når der gives dispensation for BL § 10 A.

²³Lovbekendtgørelse nr. 769 af 2018-07-06 om udstykning og anden registrering i matriklen

²⁴Lov nr. 1520 af 2014-12-27 om offentlige veje m.v

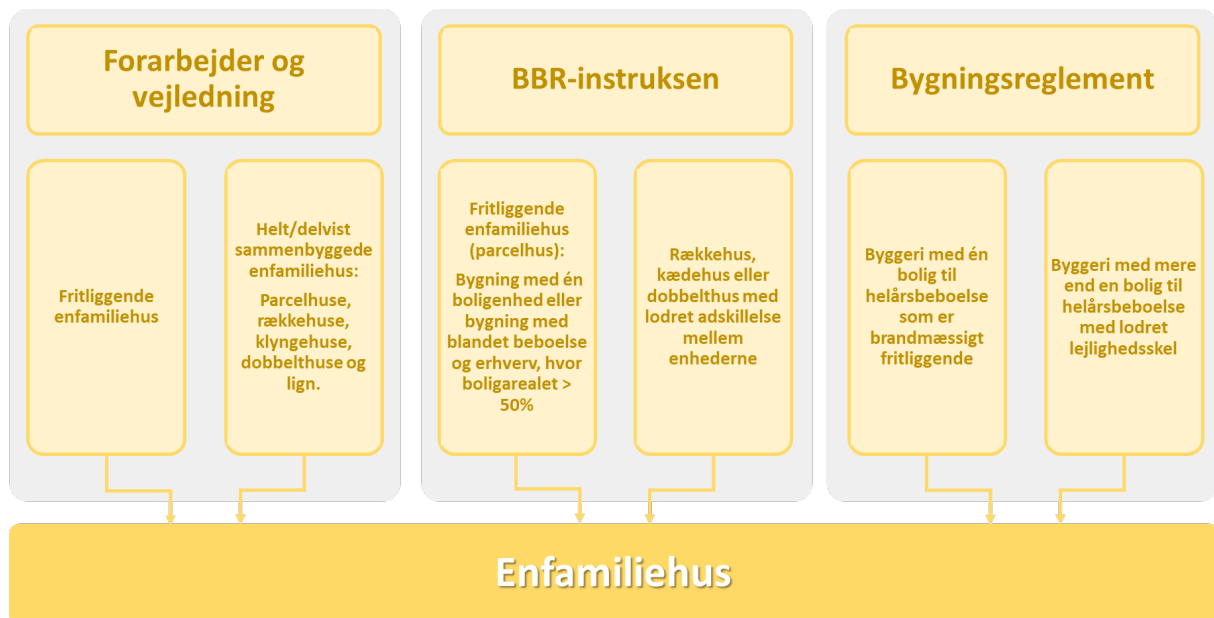
²⁵Lovbekendtgørelse nr. 1234 af 2015-11-04 om private fællesveje

8.5 Sammenfatning af den juridiske analyse

Kapitlet har haft til formål at afdække, hvordan byggeloven § 10 A skal fortolkes, herunder bestemmelsen anvendelsesområde, krav, betingelser samt muligheden for dispensation. Undersøgelsen har ligeledes belyst, hvilke af bestemmelsens begreber, der kan give anledning til forskellig tolkning i praksis.

I BL § 10 A, stk. 1 indgår flere begreber som ikke entydigt er defineret i loven eller af anden lovgivning. Ligesådan er der også flere dele af bestemmelsen, som med baggrund i en analyse ikke umiddelbart burde lede til tvivl. Begreberne "*helårsbeboelse*", "*ejendom*", og betydningen af "*udstyknings*" og "*lovlig vejadgang*" er alle ift. bestemmelsen i BL § 10 A veldefineret, enten gennem lovforarbejder, vejledning til loven eller anden lovgivning. Selvom det ikke er alle begreber i bestemmelsen, som i professionel kontekst burde lede til tvivl, herunder eksempelvis ejendom og udstykning, kan disse dog være omfattende at definere entydigt uden forhåndsviden eller erfaring inden for faget dannelse og forandring af fast ejendom.

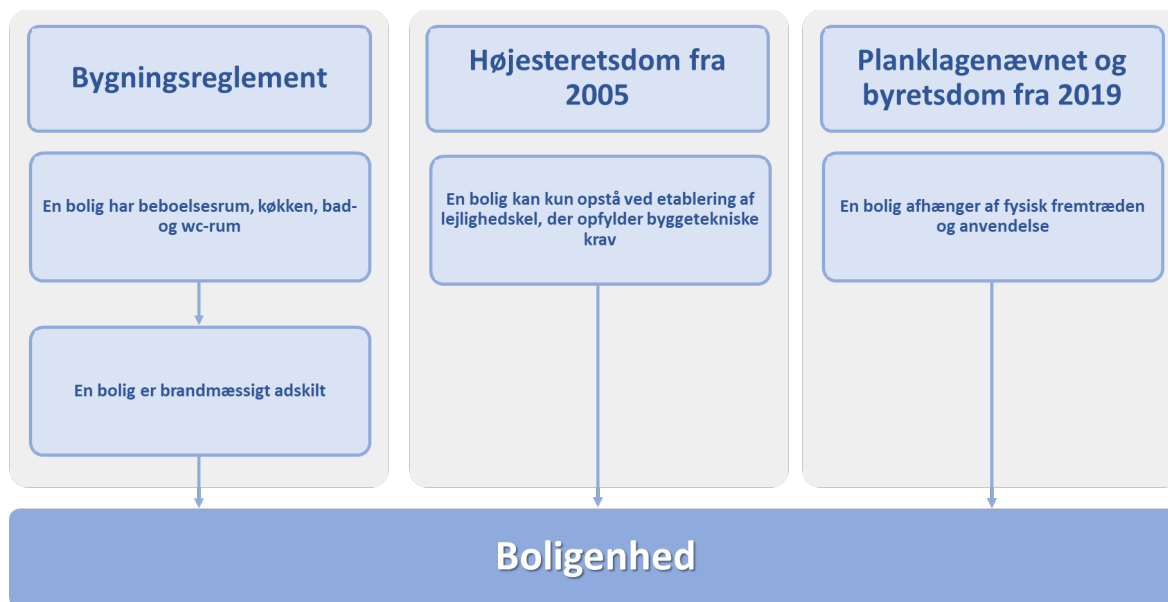
Begrebet "*enfamiliehus*" kan ikke entydigt defineres ud fra anden lovgivning eller domme, men ud fra lovforarbejderne og vejledningen, kan begrebet ift. typen af bebyggelser, som kan kategoriseres som enfamiliehus, defineres som fritliggende eller helt eller delvist sammenbyggede enfamiliehus i form af parcelhus, rækkehus, klyngehus, dobbelthuse og lignende former for enfamiliehus. Hertil kan BBR-instruksen, samt BR18's tekniske krav til enfamiliehus, yderligere indsnævre begrebets betydning til, at enfamiliehus er en boligenhed, som er brandmæssigt adskilt fra evt. andre boligenheder - kun ved lodret skel. Grundlæggende er begrebet enfamiliehus også afhængig af definitionen af boligenheder. På figur 8.5.1 illustreres retkildernes forskellige faktorer og krav der i den juridiske analyse styre definitionen af begrebet "*enfamiliehus*".



Figur 8.5.1: Enfamiliehusbegrebets definitioner ud fra forskellige retskilder

Begrebet en "*boligenhed*", kan ej heller defineres håndfast. Dog kan flere faktorer styre en afgørelse, der afhænger af dette begrebs betydning. BR18 beskriver tekniske krav til en boligs indhold, og derudover beskriver BR18 også flere brandtekniske krav, som skal opfyldes førend der tale om flere boligenheder i bygningsreglementets forstand. Begrebet er behandlet i flere domme og nævnsafgørelser. I dom fra Højesteret i 2005 ligges der stor vægt på kravet om lejlighedsskel. I tillæg til højesteretsdommen,

findes en dom fra Byretten i 2019 samt afgørelse fra Planklagenævnet i 2021, som i forbindelse med spørgsmålet til forståelsen af boligenhed, ikke ligger til grund, at der tale om én boligenhed alene ud fra manglen på lejlighedsskel. I begge sager ligges der vægt på, at flere af enhederne er indrettet som individuelle boliger, og at de hver især har individuelle adgange. Figur 8.5.2 illustreres retskildernes forskellige faktorer og krav der i den juridiske analyse styre definitionen af begrebet "boligenhed".



Figur 8.5.2: Boligenhedsbegrebets definitioner ud fra forskellige retskilder

Byggeloven § 10 A stk. 2, definerer flere typer af bebyggelse, som er undtaget kravet om udstykningsmulighed. Der er ikke identificeret nogle begreber i denne del af bestemmelsen, der umiddelbart skulle give anledning til tvivl ved tolkning og anvendelse.

I forlængelse af BL § 10 A, findes en dispensationsbestemmelsen i BL § 22, stk. 3. Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med BL § 22, stk. 1, der giver kommunen hjemmel til at dispensere fra krav i byggeloven. BL § 22, stk. 3 opstiller krav om, at udstykningsmuligheden skal kunne opfyldes med dispensation fra de bebyggelsesregulerende bestemmelser, der er til hindrer for mulig udstykning efter BL § 10 A. I relation til dispensationsbestemmelsen er det værd at bemærke, at bestemmelsen har været uændret siden 1993, og at vejledningen til BL § 10 A, der omtaler dispensation fra bestemmelsen, blev udarbejdet tilbage i 1991. I 2001 skete en ændring af byggeloven, således at helhedsvurderingsprincippet, vedr. de bebyggelsesregulerende bestemmelser, der udgør byggeretten i bygningsreglementet, blev indført. Efter undersøgelse af forarbejder, vejledninger og andre retskilder, står det derfor ikke klart, hvordan dispensation fra BL § 10 A reelt foregår i praksis. Det antages, at "dispensation fra de bebyggelsesregulerende bestemmelser" iht. BL § 22 stk. 3, ift. udstykningsmulighed efter BL § 10 A, omfatter både dispensation fra lokalplan og helhedsvurdering ift. byggeretten i bygningsreglementet.

Den juridiske analyse kan sammenholdes med de praktiserende landinspektørers udtalelser i kapitel 4. Den juridiske analyse viser, at begreberne "enfamiliehus" og "boligenhed" ikke kan defineres entydigt ud fra selve BL § 10 A og ej heller ud fra andre retskilder. De to begreber er centrale for forståelsen af bestemmelsens anvendelsesområde, og det må derfor, på baggrund af den juridiske analyse, formodes, at dette kan føre til, at bestemmelsen for alle parter kan være udfordrende af anvende.

Det vil sige, at begreberne "enfamiliehus" og "boligenhed" særligt kan give anledning til forskellig fortolkning i praksis. Derudover tyder det også på, at der kunne opstå nogle problemer i praksis med "dispensation" fra BL § 10 A, eftersom lovgivning og vejledning ikke er blevet ajourført.

9 | Undersøgelse af kommunal byggesagsbehandling vedr. byggeloven § 10 A

I dette kapitel præsenteres en interviewundersøgelse, efter metoden beskrevet i afsnit 6.1.2, af kommunernes byggesagspraksis og fortolkning i byggesager vedrørende byggeloven¹ (BL) § 10 A. Ligeledes vil der i kapitlet blive analyseret på kommunernes udtalelser, så der kan skabes et billede af kommunernes praksis og fortolkning. I analysen refereres der overordnet til referater i bilag I.1 til I.9, som er sammenskrivet i tabel i bilag H. Såfremt der citeres eller refereres direkte til en enkelt kommunes udtalelser, gøres dette med kommunens farvekode samt reference til det tilhørende bilag.

I interviewundersøgelsen er der taget kontakt til i alt 24 kommuner på Sjælland. Ud af disse er ni blevet interviewet, og de restende 15 vendte enten ikke tilbage på anmodningen, gav direkte afslag eller svarede, at der i den pågældende kommune ikke er erfaring med byggesager, hvor BL § 10 A er relevant. Som beskrevet i afsnit 6.1.2, er der indledningsvist valgt 10 kommuner, som passede på kriterierne opstillet i metodeafsnittet. Ved afslag eller manglende svar på anmodninger til kommunerne, er der trinvist taget kontakt til flere kommuner.

9.1 Præsentation af interviewundersøgelsens respondenter og deres erfaring med byggeloven § 10 A

Der er gennem interviewundersøgelsen foretaget interviews med byggesagsbehandlere, byplanlæggere og matrikulære sagsbehandlere, som alle har erfaring med byggesagsbehandling i kommunen. De forskellige interviewrespondenter har haft forskellige baggrunde og erfaring med BL § 10 A, hvilket har haft indflydelse på respondenternes evne til at besvare de stillede spørgsmål.

Ved udsendelse af invitationer til interview blev en række metodiske overvejelser inddraget i forhold til antal af respondenter, samt om respondenterne var kvalificeret til at udtale sig om kommunernes praksis og dermed kunne bidrage til at besvare projektets problemformulering. Efter den beskrevne metode i afsnit 6.1.2 følger en validering af respondenternes svar. Dette er naturligt sket ved at have en vis tilfredsstillende mængde respondenter, men i interviewene er det samtidigt sikret, at de udspurgte kommunale medarbejdere faktisk også arbejder og behandler de aktuelle byggesager (se interviewguide i bilag G).

I samme omgang blev respondenterne udspurgt om deres faglige baggrund og arbejdsmæssige erfaring, hvilket er relevant at vide i forhold til respondenternes forståelse og fortolkning af begreberne. Uddannelsesmæssigt er de fleste af respondenterne enten bygningskonstruktører eller bygningsingeniører. Dog svinger ancienniteten blandt byggesagsbehandlere, hvor byggesagsbehandlere i undersøgelsen, gennemsnitligt har mere end 10 års erfaring. I Grøn Kommune har respondenterne over 20 års erfaring, mens Gul Kommune næsten udelukkende består af nyuddannede personer med maksimalt 1,5 års erfaring. Der kan ikke direkte sættes lighedstegn mellem uddannelsesbaggrunden og ancienniteten blandt kommunens byggesagsbehandlere og deres forkerte eller rigtige fortolkning af bestemmelsen, men det kan antages, at byggesagsbehandlers baggrund og erfaring påvirker kommunens praksis. Lyserød Kommune udtaler for eksempel, at BL § 10 A ikke er noget, man lærer om nogle steder, men at det først er, når byggesagsbehandleren sidder i praksis, at byggesagsbehandlere får kendskab til bestemmelsen.

¹Lovbekendtgørelse nr. 1178 af 2016-09-23 om byggeloven

I nogle af de adspurgte kommuner behandles udstykningssager af samme sagsbehandler som byggesager vedrørende BL § 10 A. I eksempelvis Orange Kommune og Lilla Kommune har de derfor fordel af, at kunne trække på erfaringerne ved udstykningssagerne, når de får et byggeprojekt, hvor BL § 10 A er aktuelt. Det kan dreje sig om de konkrete krav til at dokumentere, hvorvidt noget kan udstykkes og hvilke tilladelser, som eventuelt kræves ved en udstykning.

For at danne et indtryk af hvorvidt bestemmelsen er aktuel og volder problemer i kommunerne, blev respondenterne bedt om et estimat for, hvor mange sager den pågældende kommune behandler, hvor BL § 10 A er relevant. Gennemgående vurderede respondenterne, at der til dette spørgsmål ikke forelå data eller et klart svar, men overordnet set vurderer kommunerne, at de har relativt få sager om året, hvor BL § 10 A kommer i spil. I fire af kommunerne har de årligt utrolig få sager, mens de i tre andre kommuner har omkring 5-10 sager om året. Grøn Kommune og andre af kommunerne udtrykker, at de får mange henvendelser med ønske om afklaring af udstykningsmulighederne, men at disse projekter allerede i forhåndsdialogen bliver afvist.

9.2 Planlægning og dokumentation vedr. byggeloven § 10 A

I interviewene med de ni kommuner på Sjælland er hvert interview indledt med en gennemgang af, hvordan byggesagsbehandlingsprocessen, dokumentation og ansvarsopdeling typisk er omkring BL § 10 A i den pågældende kommune. Nedenfor er respondenternes svar til spørgsmål inden for disse emner fremlagt.

9.2.1 Byggeloven § 10 A i planlægningen

Når der i byggesager skal vurderes om BL § 10 A er overholdt, skal det også vurderes om fremtidig bebyggelse kan udstykkes, mht. bebyggelsesregulerende bestemmelser i lokalplaner. Derfor er der i interviewene spurgt ind til, i hvilket omfang kommunerne i planarbejdet behandler og diskuterer betingelserne i BL § 10 A, for at sikre at denne bestemmelse ikke forhindrer en ellers ønsket udvikling.

I de fleste af de interviewede kommuner gives der udtryk for, at byggesagsbehandlerne, som en fast procedure, får tilgang til lokalplansforslag førend de reelt offentliggøres som forslag. Flere byggesagsbehandlere siger, at planafdelingen netop har et andet fokus end byggesagsafdelingen og derfor skal de tit gøre opmærksom på eksempelvis udstykningsmulighederne ved den interne høringen af planen. Grøn kommune fremhæver, at byggesagsbehandlerne tænker mere lavpraktisk end planlæggerne, og at de ved høringen ofte skal sikre, at bestemmelserne og planen i sig selv kan håndhæves.

“Der er klart en tendens til, at planlæggerne har mange idéer, men det er ikke alle sammen, der kan føres ud i livet.” (Grøn Kommune, bilag I.1, s. 6)

Ovenstående citat bliver støttet af Orange Kommune, som påpeger, at planlæggerne i deres kommune fokuserer meget på visionerne, og hvad der er oppe i tiden rent planmæssigt. For at sikre udstykningsmulighederne i lokalplanerne, må byggesagsbehandlerne ofte spørge planlæggerne om de har husket BL § 10 A og som konsekvens heraf, må byggesagsbehandlerne bidrage med anbefalinger, så der sikres funktionelle udstykningsmuligheder i planerne (Bilag I.8, s. 4-5).

Ingen af kommunerne kan nævne konkrete eksempler på, at BL § 10 A, er blevet glemt i planarbejdet, og at dette har ført til, at bygherre eller investor ikke kan gennemføre den planlagte projektidé uden dispensationer. To af kommunerne påpeger dog ifm. spørgsmålet, at det sker, at planafdelingen får "solgt" et projekt, som efterfølgende ikke kan lade sig gøre af den ene eller anden grund ift. lokalplanen. Grøn Kommune mener heller ikke, at det er utænkeligt at BL § 10 A glemmes i lokal-

planlægningen af en projektide. Både Grøn Kommune og Rød Kommune indikerer, at i tilfælde af, at kommunen laver fejl i planlægningen, skal kommunen virke for, at projektet kan realiseres alligevel.

I de fleste kommuner er det byggesagbehandlerne, der administrerer lokalplanerne, dvs. vurderer om lokalplanbestemmelserne overholdes samt udsteder dispensationer fra bestemmelser i lokalplanen. I Orange Kommune er det planafdelingen alene, der administrerer lokalplanen samt vurderer muligheden for dispensation såfremt dette er aktuelt. Ligeledes sendes spørgsmål om dispensation også videre til planafdelingen i Lyserød Kommune, når byggesagbehandlerne har vurderet, at et projekt kræver dispensation for lokalplansbestemmelserne. I tre af kommunerne, hvor byggesagsafdelingen administrerer samt afgør om der gives dispensation for lokalplaner, pointeres det desuden, at de tit tager planafdelingen med på råd. Dette er især første gang der skal gives dispensationer fra enkelte bestemmelser i en lokalplan. Dette kan formodes at være en generel tendens, da de fleste interviewrespondenter gør opmærksom på, at der generelt er en god kommunikation mellem byggesagsafdelingerne og planafdelingerne, samt at de fleste er organiseret i samme center i kommunen.

9.2.2 Proces og opmærksomhed på byggeloven § 10 A

I kommunerne bliver det påsat, om BL § 10 A har relevans for en byggesag på flere måder. Fælles for dem alle er, at der er et generelt ønske om, at såfremt BL § 10 A er relevant, skal det opdages tidligt i byggesagen. Tre af kommunerne har bestemmelsen som et fast punkt i den indledende behandling af byggesagen, mens to kommuner siger, at det oftest opdages i forhåndsdialoger mellem kommunen og borgeren. Fire ud af de ni kommuner har ingen fast procedure for at påse om bestemmelsen har relevans. Selvom der er kendskab til bestemmelsen, og selvom det indgår som et fast punkt på en kontrolliste, er det generelle indtryk, at det kan være svært at vurdere, hvornår bestemmelsen finder anvendelse. Grøn Kommune nævner, at selvom det i deres kommune er et fast punkt i screeningen af byggesager, kan det være svært i forhåndsdialoger at gennemskue om byggeriet er omfattet af bestemmelsens anvendelsesområde.

9.2.3 Dokumentation i byggesager vedr. byggeloven § 10 A

I byggesager, hvor BL § 10 A er relevant, skal kommunerne påse om udstykningsmuligheden gør sig gældende for det pågældende byggeprojekt. På den baggrund er kommunerne blevet udspurgt om dokumentationen, der relaterer sig til vurderingen af udstykningsmuligheden ved byggeprojekter.

Dokumentation for at byggeloven § 10 A er overholdt

I byggesager, hvor BL § 10 A er aktuel, viser interviewundersøgelsen, at kommunernes generelle krav til dokumentation er *en principiel udstykningsplan* eller *et forslag til en udstykningsplan*. Det vil sige en plan, der overordnet viser, at det er muligt at udstykke.

For udarbejdelse af de principielle udstykningsplaner udtaler størstedelen af kommunerne, at det er forskelligt, hvem der udarbejder planerne, og det afhænger typisk også af projektets størrelse og kompleksitet. Det kan være grundejer/bygherre selv, der udarbejder materiale, men det kan også være arkitekter eller andre former for rådgivere. I tilfælde, hvor projektet er stort, nævner flere kommuner, at det oftest er en landinspektør, der har udarbejdet den principielle udstykningsplan. Tre af kommunerne fremhæver, at de fortrækker, at det er landinspektører, der udarbejder planerne, da det er med til at sikre validitet. I relation til ovenstående nævnes det, at i de tilfælde, hvor grundejer/bygherre selv udarbejder planen, har de tendens til at glemme oplysninger eller krav, som eksempelvis påvisning af vejadgang eller angivelse af mål:

"Nogle af de grundejere, der udarbejder planer selv, har ikke forståelse for, at en matrikel skal have vejadgang. (...) Så der bliver vi nødt til at indikere, at de skal søge noget hjælp." (Blå Kommune, bilag I.9, s. 1-2)

I relation til Blå Kommunes udtalelse ovenfor, fremhæver kommunen også, at der hverken i bestemmelsen eller andre steder står hvem der skal redegøre for sandsynligheden eller muligheden for udstykning. Dette bakkes ligeledes op af Brun Kommune og Orange Kommune, der netop også påpeger, at der for BL § 10 A ikke er en kompetencenorm og et formkrav, der specificerer, hvem der skal indsende den principielle udstykningsplan, og hvad denne skal indeholde.

"I princippet behøver det ikke være en landinspektør. Der er jo ikke noget formkrav i § 10 A, så vi kan jo ikke kræve det med § 10 A, at det skal være en landinspektør, der gør det (red. udarbejder dokumentation). Som hovedregel er det måske bedst at få det, fordi så har du vendt alt. Problemet er, at hvis ejeren selv gør det, jamen har han så undersøgt alle deklarationer? Har han undersøgt alle ledninger på tværs af grunden? Men det er jo ejers ansvar." (Orange Kommune, bilag I.8, s. 2-3)

Grundejer/bygherre kan altså selv indsende det materiale, som kommunen skal bruge til vurdering af, om projektet kan tillades, men det er vigtigt at være opmærksom på elementer, der kan hindre udstykning.

Krav til de principielle udstykningsplaner

I og med, at de principielle udstykningsplaner fungerer som dokumentation ifm. byggetilladelse, er kommunerne blevet spurgt ind til, hvilke krav de stiller til planerne. Som illustreret ovenfor, ved udtalelsen fra Blå Kommune, kan der være forskel på, hvor mange oplysninger planerne indeholder alt efter, hvem der har udarbejdet dem.

Ligesom projektets størrelse og kompleksitet har en betydning for om grundejer/bygherre selv udarbejder den principielle plan, så lader størrelse og kompleksitet også til at have betydning for, hvor store krav kommunerne stiller til planen. Tre af kommunerne udtaler, at jo mere komplekst et byggeprojekt er, desto sværere kan det være at vurdere udstykningsmuligheden, og disse kræver derfor komplekse og detaljerede udstykningsplaner. Kommunerne giver samtidig overordnet udtryk for, at der ikke er en nedre grænse for hvor simpel en plan kan være. Det kræves alene at kommunen kan vurdere udstykningsmuligheden tilfredsstillende.

"Det kommer jo an på, hvordan grunden er, og om den er lige på grænsen til, at det kan lade sig gøre, og om de har lavet et udkast med bygningerne og metrene imellem dem.. og.. altså.. hvor dybdegående, de har været. Hvordan er grunden? Hvordan er dens placering? Hvad er det for nogle omkringliggende grunde der er i området? Så vurderer vi, hvad der er behov for - hvor dybdegående de skal lave deres materiale til os." (Gul Kommune, bilag I.2, s. 2-3)

Gul Kommune nævner altså, at de ifm. vurdering af udstykningsmulighed kigger på bygninger, afstande, placering og samtidig tager omkringliggende arealer med i vurderingen. Brun Kommune nævner på samme måde, at dokumentationen eller den principielle plan, skal have informationer om bygningernes placering, afstande til bygninger og skel samt vejadgang. Lyserød Kommune peger på de samme elementer, og nævner yderligere, at det skal fremgå, hvad der skal bygges, hvordan de matrikulære arealer fordeles således, og at det er tydeligt om bebyggelsesprocenten kan overholdes.

I Turkis Kommune forventer de samme oplysninger på de principielle planer, som Gul Kommune, Brun Kommune og Lyserød Kommune gør, men nævner dog specifikt, at der skal fremgå mål på planerne. Turkis Kommune oplever, at folk har en tendens til at glemme mål - ligesom de også oplever i Blå

Kommune (se citat fra Blå Kommune på s. 58). Derudover stiller Turkis Kommune også krav til, at det kan dokumenteres, at der kan etableres to parkeringspladser til hver bolig, fordi det er et krav i den pågældende kommune. Ligeledes påser samme kommune, at der er plads til opholdsarealer og sekundær bebyggelse, da kommunen vil sikre, at det bliver realistiske boliger og ejendomme, selvom det ikke nødvendigvis skal udstykkes.

Sikring af lovlig vejadgang

I relation til kravene til de principielle udstykningsplaner, eller i andre sammenhænge, nævner flere af kommunerne vejadgang. Da der af BL § 10 A specifikt indgår krav om lovlig vejadgang, er kommunerne yderligere blevet spurgt om, hvordan denne lovlig adgang sikres ifm. de principielle udstykningsplaner. De fleste af kommunerne udtaler, at de påser sikring af vejadgang og ikke mindst om omfanget af vejadgangen er acceptabel, når der gives byggetilladelse i projekter med relation til BL § 10 A. Manglen på vejadgang kan i nogle tilfælde være årsag til, at kommunerne må afvise projekter. Turkis Kommune fortæller, at manglen på vejadgang er en typisk grund til afvisning af byggesager, hvor BL § 10 A er involveret.

Ved de potentielle udstykninger og vejadgang, nævner kommunerne tre forskellige muligheder for at etablere vejadgang: direkte adgang til offentlig vej, adgang via privat fællesvej eller adgang til en af de to førnævnte typer af vej ved udformning af "*koteletgrund*". Vejadgang kan således sikres ved, at en ejendom får vejadgang over anden mands ejendom og netop i de tilfælde, er kommunerne blevet spurgt yderligere ind til deres forventninger til at sikre, at denne adgang kan realiseres i fremtiden. Tre ud af de ni kommuner udtaler, at de som udgangspunkt ikke har tinglyst dokumenter/aftaler i relation til fremtidigt vejadgang og -areal, mens fire ud af de ni kommuner ytrer, at vejadgangen og -retten skal sikres ved aftale eller tinglysning, hvis den går over anden ejendom. Brun Kommune pointerer i den forbindelse, at det er et krav, eller bør være et krav at tinglyse, fordi man ellers kan ende i en situation, hvor ejendom A, juridisk set, kan blive taget som gidsel, hvis ejendom B fysisk vælger at forhindre A's vejadgang (Brun Kommune, bilag I.5, s. 4-5).

I Grøn Kommune nævnes et eksempel på en sag, hvor ønsket var at "*klemme*" fire boliger ind, hvor der kun var plads til to - ud fra mindste grundstørrelsen. Da projektet ikke lå inde for byggeretten bad kommunen om meget specifik dokumentation for, at der både var plads til bolig, parkering, vejadgang, opholdsarealer m.m. Kommunen endte med at afvise projektet, fordi byggesagsbehandlerne, på baggrund af dialog med vejafdelingen, kunne konkludere, at projektet ikke kunne gå op pladmæssigt. Eksemplet viser, at mangel på vejadgang og areal kan føre til afvisning af projektet, og at projekters kompleksitet er afgørende for detaljegraden i dokumentationen. Ligesom Grøn Kommune, nævner Gul Kommune og Rød Kommune, at byggesagsafdelingen går i dialog med kommunens vejafdeling, hvis de er i tvivl om, hvorvidt der kan sikres lovlig vejadgang ved udstykning.

Brandkrav

Hvad angår dokumentation ifm. byggesager vedrørende BL § 10 A, er kommunerne også blevet spurgt om dokumentation ift. de tekniske forhold. Mere specifikt hvilken rolle brandforhold og brandkrav har i byggesagsbehandlingen. Brandkravene afhænger naturligt af, hvilket byggeri der er tale om, men interviewene har fokus været at belyse de tilfælde, hvor der er flere boliger på samme ejendom.

Størstedelen af kommunerne lægger vægt på brandkravene ift. BL § 10 A. Kommunerne ytrer, at brandkravene skal overholdes, for ellers er det ikke muligt at udstykke. Blå Kommune udtaler direkte, at brandkravene spiller en stor rolle, da det kan kræve ændringer eller ombygning af den eksisterende

bygningsmasse ift. at kunne realisere projektet. I tillæg til det, uddyber fem kommuner endda yderligere og nævner, hvordan byggeriets størrelse og konstruktion kan være afgørende for, om der er behov for en certificeret brandrådgiver. Hvis det samlede etageareal overstiger 600 m² vil der, efter bygningsreglementet, være krav om dokumentation fra en certificeret brandrådgiver, hvilket er behandlet i afsnit 3.2.1. I byggeprojekter, hvor BL § 10 A spiller en rolle, har det derfor en betydning, hvor stort et etageareal, der skal bygges, og om der indgår et vandret skel. Brun Kommune udtaler følgende:

"Der er et væsentlig sammenspil mellem BL § 10 A og bygningsreglementet i dag - ift. certificeret brandrådgivning. Når man har rækkehusbebyggelse, så kan man som udgangspunkt godt lave en masse bygninger på en stormatrikel uden, de er udstykket. Det giver bare et problem, hvis man efterfølgende vil lave nogle ting på ejendommene - overdækning, udestue eller lign. Så kigger man på det samlede etageareal på matriklen. Hvis det er over 600 m², så skal man have en certificeret brandrådgiver på, og det gør, at en simpel ændring/konstruktion kan blive 30-40.000 kr. dyrere." (Brun Kommune, bilag I.5, s. 2-3)

Brun Kommunes pointe understøttes af Lyserød Kommune, der også påpeger, at i tilfælde med byggeri over 600 m² skal der være en brandrådgiver til at kontrollere, at brandkravene overholdes.

Således kan et projekt få omkostninger til brandrådgivning, hvis der etableres flere sammenbyggede boliger på en ejendom fremfor, hvis der udstykkes fra start. På samme måde har det en betydning, hvis det er ønsket at opdele i flere boligenhed med vandret lejlighedsskel som eksemplet i afsnit 9.5 figur 9.5.1, vedrørende "omgåelse", illustrerer. Ved visning af figuren nævner tre ud af de fem, førnævnte kommuner behovet for certificeret brandrådgivning.

Rød Kommune udtaler, at de ikke stiller nogle særlige krav ift. BL § 10 A og brandkrav. Brandkrav er en del af den almindelige byggesagsbehandling, som blot dokumenteres derigennem. Det samme udtaler Gul Kommune. I Grøn Kommune nævner de, at de ej heller går direkte ind og kigger på brandkrav ved BL § 10 A, medmindre kommunen åbenlyst kan se, at det ikke kan lade sig gøre. På den måde bliver brandkravene også en del af byggetilladelsen. Kommunerne går ud fra, at ansøger selv sørger for at overholde de tekniske forhold.

Retsvirkning af de principielle udstykningsplaner

Den principielle udstykningsplan skal vise, at det er muligt at udstykke, men det er ikke et krav, at der udstykkes, hvorfor kommunerne er blevet spurgt om, hvordan planerne registreres og hvilken betydning de har, hvis det i fremtiden ønskes at udstykke på den pågældende grund.

Når byggesagstilladelser gives bliver de principielle udstykningsplaner vedlagt byggesagen i byggesagsarkivet. Kommunerne har derfor mulighed for fremfinde planerne ved en eventuel udstykningssag. Flere af kommunerne lægger vægt på, at de ved byggetilladelsen og godkendelse af den principielle udstykningsplan ikke har givet tilladelse til udstykning, men at der ved en endelig udstykning, skal indsendes en ny matrikulær sag i ERPO.

Hvilken virkning planerne har for fremtidigt ønske om udstykning, ser kommunerne forskelligt på. Fire af kommunerne udtaler, at hvis der er givet byggetilladelse ifm. en sag, hvor BL § 10 A har været gældende, er der indirekte også givet tilladelse til udstykning efter den principielle udstykningsplan. Kommunen kan ikke nægte at give tilladelse til udstykning efter planen og har dermed også en forpligtelse til at arbejde for, at udstykningen kan lade sig gøre. Dermed ikke sagt, at grundejer/bygherre ikke må ansøge om en anderledes udstykning, men ansøges der på baggrund af den principielle plan, så kan det ikke nægtes. Blå Kommune fremhæver, at hvis der skulle opstå en situation, hvor det i

fremtiden ikke er muligt at udstykke på baggrund af den principielle plan, er det kommunens ansvar at løse det, da de indirekte har sagt "ja" til, at det kan lade sig gøre. Netop derfor er det yderst vigtigt, at kommunen "fanger" alle forhold, der ville stride mod de bebyggelsesregulerende bestemmelser ved ansøgelsestidspunktet ifm. byggesagen, hvor BL § 10 A er i spil, da de ikke ser en vej tilbage ift. hvordan BL § 10 A er formuleret.

"Hvis vi har givet en byggetilladelse til noget på en stormatrikel, og det ikke kan lade sig gøre at udstykke, så bliver det udstykket alligevel, fordi det har vi indirekte sagt ja til. Vi kan ikke nægte at godkende det. Så må det løses på en eller anden måde. (...) Derfor er det vigtigt hos os at fange det (red. forhold modstridende med de bebyggelsesregulerende bestemmelser) ved ansøgelsestidspunktet, for når byggetilladelsen er givet, så ser vi ikke rigtig nogen vej tilbage ift. hvordan § 10 A er formuleret." (Blå Kommune, bilag I.9, s. 2-3)

På samme måde nævner Turkis Kommune, at ved ansøgning om udstykning nøjagtig efter den principielle udstykningsplan, kan kommunen ikke afvise det, og de ser heller ikke grund til, at det skulle afvises. Det skulle kun være i tilfælde, hvor forholdene viste sig at være anderledes end man troede, men var ikke noget, de havde oplevet før. Rød Kommune fremhæver også, at kommunen har en forpligtelse til at arbejde for udstykning efter den principielle plan ved fremtidigt ønske om udstykning, selvom planlægning kan have ændret sig siden, de ifm. byggesagen godkendte den principielle udstykningsplan. Dog nævner kommunen også, at der kan være en problemstilling i, at den principielle udstykningsplan er godkendt, hvis de ikke "har fået alting med ifm. byggesagen" (Rød Kommune, bilag I.3, s. 3-4). I den forbindelse nævner de forhold i vejlovgivning, som eksempelvis vendepladser og oversigtarealer samt andre regler, der i henhold til udstykningskontrollen², skal overholdes.

To af kommunerne formulerer sig lidt anderledes i forhold til, hvilken betydning de principielle udstykningsplaner har ved et evt. senere ønske om udstykning. Gul Kommune betegner det som en "forhåndsgodkendelse for øjeblikket" - altså udstykningsmuligheden er tilstede ud fra de regler, der er gældende på det givne tidspunkt. Hvis der skulle ske ændringer af reglerne efterfølgende, kan muligheden for udstykning bortfalde. Der er altså ikke en garanti for, at der kan udstykkes på samme måde, som den principielle plan illustrerede.

"Nej, det (red. den principielle plan) er en garanti for, at man kan få lov til at bygge to huse og, at kommunen, ud fra gældende regler, har vurderet, at det (red. udstykning) kan være muligt. Det er ingen garanti for, at udstykningen kan finde sted på lige præcis den måde - om fx et år." (Gul Kommune, bilag I.2, s. 3-4)

Tilsvarende udtaler Grøn Kommune, at godkendelse af udstykningsplanen ifm. byggesagen ikke er en principiel godkendelse af, at udstykningen i fremtiden kan lade sig gøre. Grøn Kommune anser planen som dokumentation for, at BL § 10 A ikke kommer i spil. Planen er ikke noget, der kan bruges, hvis der reelt skal udstykkes. Den principielle plan sandsynliggør bare, at udstykning er mulig, og de dermed kan gå videre med sagsbehandlingen ifm. byggesagen³.

²Bekendtgørelse nr. 1447 af 2018-11-29 om udstykningskontrollen

³Det er ikke helt klart, om Grøn Kommune har tolket interviewspørgsmålet anderledes og dermed opfattet det som om, at den principielle udstykningsplan kunne bruges som eneste grundlag i en reel udstykningssag - dvs. uden at udstykningssagen skal gennemføres af en landinspektør og eksempelvis godkendes igennem ERPO

9.3 Fortolkning og forståelse af begreber

For at kunne fastlægge kommunernes fortolkning og brug af begreberne i relation til byggeloven § 10 A, er kommunerne spurgt ind til deres forståelse af de begreber den juridiske analyse i kapitel 8 fandt uklare.

De adspurgte kommuner påpegede i interviewene, at de alle overordnet finder bestemmelsen problematisk ift. fortolkningen og brug af bestemmelsen. Kommunerne har svært ved at opstille generelle retningslinjer og definitioner for begreberne og derfor ender det tit med en konkret vurdering af situationen. Da kommunerne ikke har opstillet klare definitioner til begreberne, fortolker bygherrer ofte bestemmelsen til deres fordel. I Blå Kommune og Grøn Kommune oplever byggesagsbehandlerne, at bygherrerne mangler forståelse for byggeloven § 10 A, hvilket dog i mange tilfælde udspringer af, at bygherren generelt ønsker at bygge mere end, hvad byggeretten kan rumme. To kommuner, Turkis Kommune og Rød Kommune, har yderligere haft sager indbragt for Planklagenævnet, da bygherre og kommunens fortolkning af loven var forskellig. Kommunernes opfattelse af byggeloven § 10 A kan opsummeres ved Lyserød Kommunes udtalelse vedrørende bestemmelsen:

"Jeg synes ikke, at det fremgår klart og tydeligt, hvornår, hvordan, hvem og hvad den (red. byggeloven § 10 A) omfatter." (Lyserød Kommune, bilag I.4, s. 5)

Lyserød Kommune tilføjer yderligere, at bestemmelsen er abstrakt, og den reelle forståelse af bestemmelsens elementer bygger på eksempelvis Planklagenævnets afgørelser, da bestemmelsens ordlyd ikke er tydelig. Det skal imidlertid tilføjes, at Brun Kommune ikke oplever nogle større udfordringer med begreberne, trods de har flere sager, hvor bestemmelsen er relevant.

9.3.1 Enfamiliehus

Et af de begreber projektet analyserer i kapitel 8 er begrebet "*enfamiliehus*". Kommunernes forståelse af enfamiliehus er meget varieret. Nogle kommunerne fokuserer mest på indretningen, mens andre fremhæver anvendelse som det retningsgivende ift., om bygningen kan kategoriseres som et enfamiliehus. I nogle kommuner er det imidlertid den administrative registrering af adresser, som er afgørende for, om bygningen eller en ejendom indeholder et eller flere enfamiliehuse.

I tre af kommunerne er den generelle skillelinje om der bor en eller flere familier i bygningen. Denne skillelinje definerer dog ikke entydigt enfamiliehuse. Blå Kommune nævner, at hvert enfamiliehus skal have sin egen boligenhed og adresse (Blå Kommune, bilag I.9, s. 3).

Ingen af kommunerne kommer nærmere ind på hvad en "*familie*" omfatter, men i flere af kommunerne nævner de eksempler med bebyggelserne, hvor der bor flere generationer sammen. I den forbindelse kan bebyggelsen opføres således, at den fysisk fremstår som opdelt, men hvor kravene til, at hver bolig kategoriseres som sin egen boligenhed, ikke opfyldes efter en konkret vurdering. Dermed kan begge boliglignende enheder kategoriseres som et samlet enfamiliehus i stedet for to.

I Lyserød Kommune nævner byggesagsbehandleren en konkret case med et typehusfirma, hvor et stort hus blev opført, men hvor huset var indrettet med to boligenheder spejlvendt af hinanden med egen indgang og indkørsel. Da bebyggelsen ikke kunne overholde kravet om udstykningsmulighed, fik bygherre i plantegningerne indtegnet en dør mellem boligerne og kun en samlet adresse til hele ejendommen, hvorefter bebyggelsen efter kommunens vurdering fremstod som kun ét enfamiliehus da der kun, efter kommunen fortolkning, var én boligenhed (Lyserød Kommune, bilag I.4, s. 6).

Casen fra Lyserød Kommune er et godt eksempel på, at en faktor som eksempelvis brandadskillelse, er afgørende. Turkis Kommune og Lilla Kommune forklarer, at det typisk er op til kommunens

sagsbehandlere at vurdere, hvorvidt det ansøgte er et enfamiliehus eller ej. Særligt i forbindelse med tilbygning eller ombygning kan det være svært at vurdere, hvornår der opstår et ekstra, særskilt enfamiliehus. I tilknytning til afgrænsningen af at hvert enfamiliehus kun må bebos af en familie, udtaler Orange Kommune følgende:

"Om der så bor en familie på 10 mennesker eller et menneske, det har sådan set ikke noget med det (red. begrebet enfamiliehus) at gøre." (Orange Kommune, bilag I.8, s. 5)

På den baggrund kan der udledes, at brugen af enfamiliehuse, i lige så høj grad som indretningen, er åben for fortolkning.

Flere af kommunerne henviser til at etablering af flere køkkener og badeværelser ikke er ensbetydende med at også flere enfamiliehuse opstår. Dertil fremhæver Turkis Kommune, at det kan være svært at kontrollere, hvor mange køkkener der findes i en bygning, da det ikke kræver byggetilladelse til etablering af køkken. Udover indretningen af faciliteter, er opdelingen mellem boligerne også afgørende for kategoriseringen af enfamiliehuse. Grøn Kommune tilføjer, at hvis bygningerne er adskilt med lodrette lejlighedsskel, er der tale om enfamiliehuse, mens andre typer boliger, herunder tofamiliehuse, er kendetegnet ved vandrette lejlighedsskel. Yderligere nævner Lyserød Kommune, at lokalplanens beskrivelser kan være med til at definere, hvad et enfamiliehus er. Selvom en container, anneks eller tiny-house ikke nødvendigvis fremstår som et enfamiliehus, vil en kommuneplan eller lokalplan, ifølge Lyserød Kommune, kunne regulere hvorvidt de førnævnte bebyggelser skal kategoriseres som enfamiliehuse (Lyserød Kommune, bilag I.4, s. 5).

9.3.2 Boligenhed

Når kommunerne referer til begrebet "*boligenhed*" er forståelsen af indholdet forskelligt. Der er imidlertid enighed om, at en boligenhed skal opfylde en række funktionskrav for, at bygningen eller lejligheden kan kategoriseres som en selvstændig boligenhed. Ikke desto mindre varierer funktionskravene fra kommune til kommune, hvilket vil være centrum for dette afsnit.

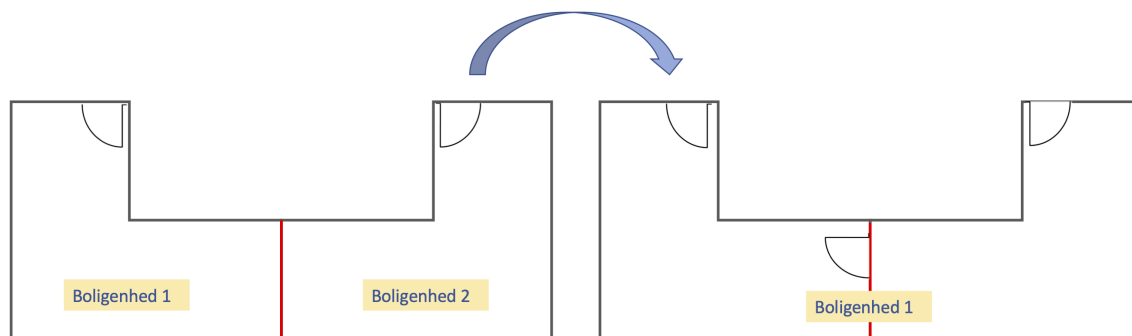
Først og fremmest er kommunerne blevet adspurgt om der kan sættes lighedstegn mellem enfamiliehus og boligenhed, hvilket kan være relevant i forbindelse med kommunernes samlede fortolkning af bestemmelsen. Overordnet set er kommunerne enige om, at der ved oprettelsen af flere enfamiliehuse også opstår flere boligenheder. I Gul Kommune udtales at:

"(...) Jeg ville ikke tro, at der kan opstå flere enfamiliehuse uden, der opstår flere boligenheder" (Gul Kommune, bilag I.2, s. 9).

I Lyserød Kommune vil kommunen sidestille begreberne enfamiliehus og boligenhed, medmindre enfamiliehuset er adskilt i to boligenheder med vandret skel.

I Orange Kommune er kommunens retningslinje, at en boligenhed er en bolig i bygningsreglementets forstand. Det betyder at bygningsreglementets funktionskrav om minimum et opholdsrum, køkken og bad er Orange Kommunes krav til, at en bygning eller lejlighed kan kategoriseres som sin egen boligenhed. I Lyserød Kommune og Gul Kommune fremhæver de specifikt køkken og bad, som elementer hver bolig skal indeholde. Samtidig kritiserer Turkis Kommune kriteriet om, at hver bolig skal indeholde et køkken, da ejeren, som nævnt tidligere, altid vil kunne eftermontere et køkken uden en ny byggetilladelse. I Brun Kommune følger de samme argument, hvorfor de på forhånd ikke vil opstille retningslinjer. I en given sag vil de i stedet bede om en plantegning og en redegørelse for bygnings anvendelse. På det grundlag vil Brun Kommune tage stilling til, om bygningen er delt op i flere boligenheder, eller om det bare er et ekstraværelse og et tekøkken.

I tillæg til funktionskravene til hver enkelt boligenhed følger det af kommunernes udtalelser, at brandadskillelsen mellem boligerne har stor vægt i kommunernes vurdering. I Blå Kommune og Grøn Kommune defineres boligenheder som brandmæssigt adskilt. I andre kommuner nævner de ikke specifikt, at boligenhederne skal være brandmæssigt adskilt. Lyserød Kommune og Brun Kommune kommenterer kun, at boligenhederne skal være adskilt, hvilket betyder, at der ikke må være gennemgang mellem boligerne. En dør eller lignende mellem boligerne i f.eks. et dobbelthus vil dermed betyde, at bygningen vil kategoriseres som én samlet boligenhed.



Figur 9.3.1: Illustration af to simple plantegninger af samme hus, hvor en dør mellem to ens boliglignende enheder i huset, i henhold til Lyserød og Brun Kommunes udtalelse, kan bryde brandmuren og derved kategorisere hele bebyggelsen som én bolig

En faktor, flere kommuner nævner, er sammenhængen mellem antallet af adresser og antallet af boligenheder. Tre kommuner fastslår, at der skal oprettes en selvstændig adresse til hver enkelt boligenhed. Oprettelsen af nye adresser sker, ifølge Blå Kommune og Turkis Kommune, ofte ved et ønske om at udleje en eller en del af en bygning. Da eksempelvis Lilla Kommune kun tillader en bolig per grund, skaber ønsket om etablering af en ekstra boligenhed i annekset i baghaven spår Turkis Kommune problemer ved, i og med, at udlejning af private boliger igennem Airbnb eller til at huse flygtninge, er blevet mere udbredt. Derfor har nogle af kommunerne været nødt til at regulere, hvornår et annekst kan kategoriseres som en boligenhed. I Orange Kommune bliver et annekst til en boligenhed, når det indrettes med køkken, mens Turkis Kommune i stedet siger, at annekster først bliver en ekstra boligenhed, når anneksets areal overstiger 50 m². I to andre kommuner siger de modsat, at det ikke tillades at indrette et annekst som en ekstra boligenhed, som har sin egen adresse og kan udstykkes.

Kommunerne følger, på baggrund af interviewundersøgelsen, ikke en ens praksis, når der refereres til begrebet boligenhed. Nogle kommuner vil ikke opsætte faste retningslinjer, mens andre har en fast praksis ift. indretning og størrelse.

9.3.3 Landzone

For at få et indtryk af kommunernes administration og forståelse af byggeloven § 10 A, blev de også spurgt om bestemmelsens anvendelse i landzonen. Ikke alle kommuner i interviewundersøgelsen har en betydelig mængde landzone og havde derfor enten ikke erfaring med landzone eller blev ikke spurgt om forholdet mellem landzone og byggeloven § 10 A.

Fælles for kommunernes svar er, at de kræver en landzonetilladelse til udstykning, hvis en ejendom skal udstykkes. Dette er på trods af, at en bebyggelse er opført med opmærksomhed på BL § 10 A, og kommunen dermed allerede har taget stilling til spørgsmålet om udstykning. Udgangspunktet, for de

fleste kommuner i interviewundersøgelsen, er negativt ift. landzonetilladelse til udstykning i landzonen. Lyserød Kommune udtaler således, at kommunen ikke ønsker at udstykke i landzonen (Lyserød Kommune, bilag I.4, s. 7). Dette viser, at princippet i landzonen er, at anvendelsen og ejendomsstrukturen skal forblive så uændret som muligt. For at kunne opdele tidligere landbrugsejendomme eller andre bygninger i landzone vil det, ifølge kommunerne kræve en lokalplan, som overfører området til byzone.

Ikke alle kommuner præsenterede klare retningslinjer og praksis for byggeri omfattet af byggeloven § 10 A i landzonen. I Grøn Kommune var byggesagsbehandlerne i tvivl om processen for landzonetilladelsen og byggetilladelsen. Hvilken tilladelse kommer først, og hvem skal udstede tilladelsen? Modsat svarede Rød kommune, at byggesagen må vente, hvis byggeriet kræver landzonetilladelse, indtil landzoneadministrationen i kommunen har behandlet landzonetilladelsen.

Det kan af interviewundersøgelsen udledes, at kommunernes praksis for bebyggelser omfattet af byggeloven § 10 A ikke er enslydende. Nogle har en fast praksis, mens andre er i tvivl om processen. Fælles for kommunerne er imidlertid, at de vil kræve en landzonetilladelse til udstykning. En byggetilladelse efter byggeloven § 10 A kan dermed ikke forventes at have bonusvirkning ift. en landzonetilladelse til udstykning.

9.3.4 Helårsbeboelse

Endnu et begreb, der indgår i BL § 10 A er "*helårsbeboelse*". Som følge af det, er kommunerne blevet spurgt om helårsbeboelse i relation til bestemmelsen. I forhold til definitionen af helårsbeboelse nævner en kommune, at helårsbeboelse er et hus, der har status af eksempelvis stuehus, friliggende enfamiliehus, række- eller kædehus eller andet. En anden kommune lægger vægt på anvendelsesbestemmelserne i lokalplanen ift. om bebyggelsen kan anvendes til helårsbeboelse. Det væsentligste i relation til begrebet helårsbeboelse er, at størstedelen af kommunerne fastslår, at BL § 10 A ikke er gældende i sommerhusområder. I de tilfælde, hvor kommunen, i henhold til planloven⁴ § 40, stk. 2, har dispenseret til helårsbeboelse i sommerhus (pensionistreglen), er BL § 10 A ikke gældende, da det er en personlig, midlertidig tilladelse til helårsbeboelse, der bortfalder ved ejerskifte. Gul Kommune påpeger i den sammenhæng, at selve sommerhuset ikke ændrer karakter eller overgår til at blive et enfamiliehus ved, at helårsbeboelse er tilladt (Gul Kommune, bilag I.2, s. 9-10). I de situationer, hvor der har været helårsbeboelse forud for, at områder er blevet udlagt til sommerhusområde ved lokalplan, vil bebyggelsen bibeholde status som helårsbeboelse. Dog vil muligheden for opførelse af flere enfamiliehuse formentlig begrænses af bestemmelserne i lokalplanen - eksempelvis antal boliger på ejendommene eller mindste grundstørrelse.

Ingen af kommunerne nævner under interviewene, at anvendelsesområdet for BL § 10 A inkluderer bebyggelse, der delvist anvendes til bolig og erhverv, såsom frisør- og advokatvirksomheder jf. VEJL om BL § 10 A.

9.4 Dispensation

Når et byggeri omfattet af BL § 10 A ikke kan opføres uden dispensation for de bebyggelsesregulerende bestemmelser, har kommunen, som beskrevet i afsnit 8.4, mulighed for at dispensere fra lokalplansbestemmelser eller foretage helhedsvurdering og dermed tillade bebyggelse, der lægger uden for byggeretten.

⁴Lovbekendtgørelse nr. 1157 af 2020-07-01 om planlægning

I forbindelse med at gennemføre helhedsvurderinger, udtaler de fleste kommuner, at hvis byggeri ikke kan holde sig inden for byggeretten, så gives der kun byggetilladelse, såfremt byggeriet ikke, efter en konkret vurdering, skiller sig ud i nærområdet. Ligeledes dispenseres der kun fra lokalplansbestemmelser, hvis dispensationen kan accepteres inden for rammerne og formålet i lokalplanen. I tre af kommunerne blev spørgsmålet om, hvilke generelle hensyn de tog ifm. dispensationer og helhedsvurdering i sager med BL § 10 A, ikke besvaret, da de ikke havde erfaring med dette. I dette afsnit beskrives hvordan kommunerne behandler og vurderer sager, der indeholder en dispensation eller helhedsvurdering ifm. byggesager.

Lyserød Kommune er den eneste kommune der understreger, at de ved dispensation fra BL § 10 A med tilhørende dispensation og helhedsvurdering, tager hensyn til fremtidig præcedensvirkning. I Rød Kommune nævner de, at de fører en generel restriktiv praksis, og at de derfor slet ikke dispenserer fra BL § 10 A. Samme kommune pointerer, at BL § 22, stk. 3 ikke er ajourført i forhold til ordlyd og begrebet "*dispensation*". I stedet vurderer Rød Kommune, at BL § 22, stk. 3 også dækker over en helhedsvurdering, når der er tale om en fravigelse af byggeretten efter BR18.

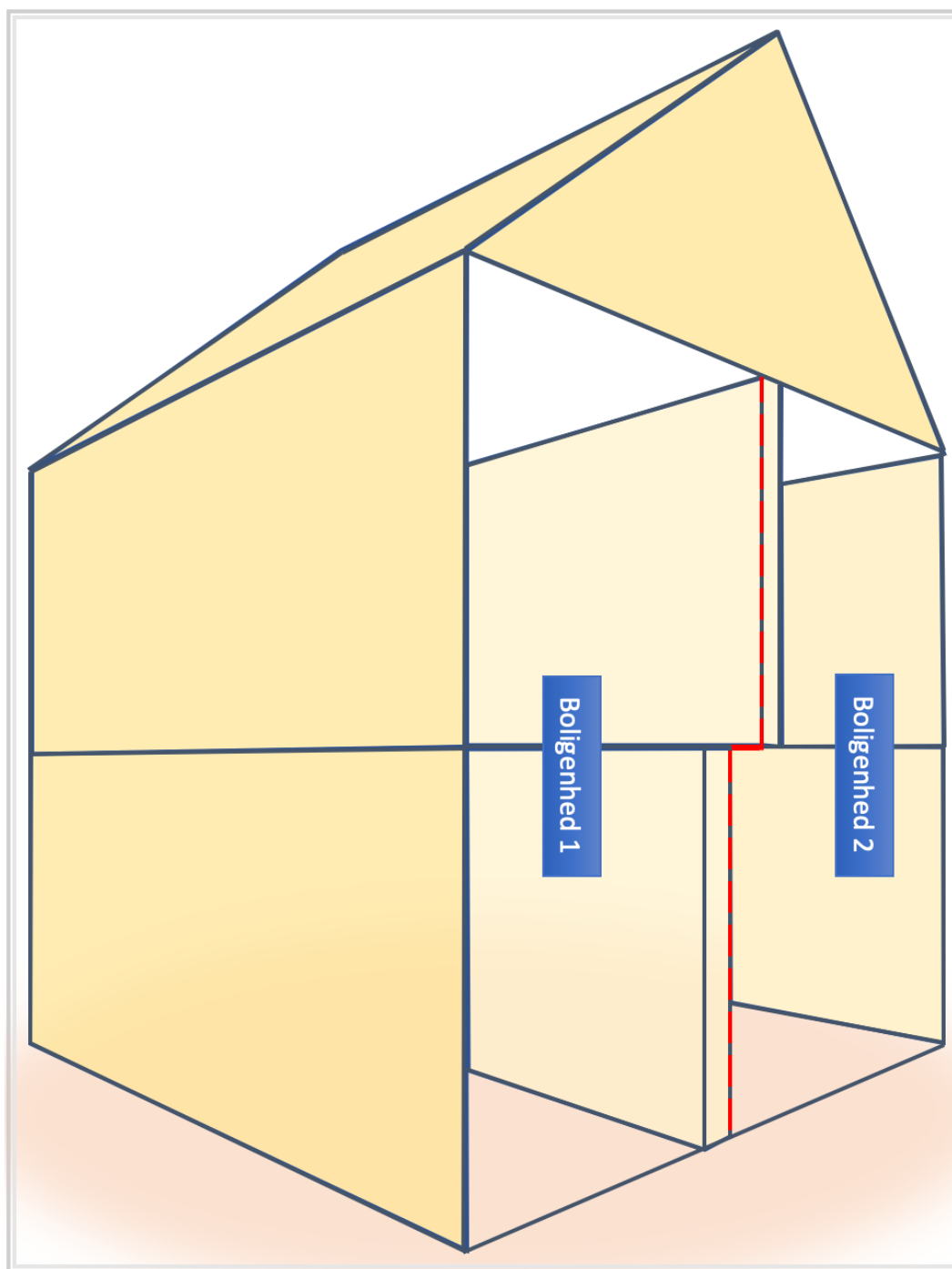
Fremgangsmåden er ens hos alle de kommuner, der i interviewundersøgelsen besvarede spørgsmålet om, hvordan de i praksis dispenserer fra bestemmelsen. Fælles var, at kommunerne alle noterer i byggetilladelsen, hvilke bestemmelser i lokalplanen, der dispenseres fra, samt om der er foretaget helhedsvurdering. I alle kommunerne vedlægges begrundelserne i byggetilladelsen.

Grøn Kommune fremhæver, at de ved dispensation for BL § 10 A er usikre på, om de eksplicit skal dispensere fra BL § 10 A, eller om de alene bør notere i tilladelsen, at der dispenseres fra lokalplansbestemmelser samt foretages helhedsvurdering efter BR18. Kommunens argument er, at så snart udstykning er gjort mulig, ved eksempelvis at dispensere fra mindste grundstørrelsen i en lokalplan, så følger byggeriet jo kravet i BL § 10 A, og så er der ikke noget at dispensere fra.

9.5 Kommunernes syn på omgåelse af byggeloven § 10 A

I interviewundersøgelsen er der afslutningsvis blevet spurgt ind til kommunernes erfaringer og konkrete eller hypotetiske håndtering af grænsetilfælde, hvor vurdering af, om BL § 10 A finder anvendelse, kan være vanskelig. Det kan være projekter, hvor byggeriet konstrueres med henblik på at omgå bestemmelsen med det formål at kunne udnytte en større byggeret, overholde lokalplansbestemmelser eller opdele i ejerlejligheder. Under interviewene fik kommunerne vist figur 9.5.1, hvorefter de blev stillet et åbent spørgsmål om, hvordan de ville afgøre byggetilladelse i dette tilfælde set i relation til betingelsen i BL § 10 A.

Flere af kommunernes udgangspunkt for at behandle en byggetilladelsen ift. figuren er, at der i praksis ville være mange andre årsager til, at dette ikke kan lade sig gøre end blot BL § 10 A. Nogle kommuner nævner, at de grundlæggende ikke tillader mere end en bolig per ejendom, andre kommuner tillader slet ikke rækkehuse som etageboliger, mens to kommuner fremhæver, at den merudgift, der vil være til brandrådgiver alene kan få bygherre på andre tanker. I forhold til formålet med at forsøge at omgå BL § 10 A, nævner flere af de kommuner, der er beliggende længere fra København også, at gevinsten ved at omgå BL § 10 A og dermed måske kunne bygge flere etagemeter på samme ejendom, er for lille til, at de forventer nogen vil forsøge det i den pågældende kommune.



Figur 9.5.1: Forskudt væg, der forhindrer, at udstykning er mulig

Ved spørgsmålet om, hvordan kommunen vil afgøre en ansøgning med et projekt som skitseret i figuren 9.5.1, såfremt ingen andre forhold forhindrer byggeriet, svarer kommunerne meget forskelligt. I Orange Kommune afhænger det meget af sagen. De udtaler, at hvis der er tale om nybyggeri, hvor investor bevidst konstruerer et lille vandret skel, vil de nok se anderledes på det, end hvis projektet involverer en gammel eksisterende bygning, hvor væggene naturligt er skæve (Orange Kommune, bilag I.8, s. 8-10). I Brun Kommune vurderer de eksemplet til at være omfattet af BL § 10 A trods, at det ikke kan udstykkes med lodrette skel, men samtidig ser kommunen heller ikke, at ejerlejlighedsopdeling efter ejerlejlighedsloven⁵ § 12 er aktuelt. Kommunen påpeger, at såfremt en bygherre ikke mener, at projektet er omfattet af BL § 10 A, så er de nødt til at granske projektet og det juridiske mere

⁵Lov nr. 908 af 2020-06-18 om ejerlejligheder

nøje i deres team, før de ville kunne afgøre, hvad de skulle svare en bygherre. Men grundlæggende vil de nok vurdere om der er tale om omgåelse ud fra den tilsigtede brug (Brun Kommune, bilag I.5, s. 12-14). I Lyserød Kommune og Gul Kommune mener de, at hvis denne situation tillades, så må ejendommen opdeles i ejerlejligheder. Samtidig siger de, at hvis situationen er en omgåelse af BL § 10 A, så ser de ikke det store problem i det. I Rød Kommune er tilgangen, at de ikke mener, at de reelt kan afvise et projekt med begrundelse i, at BL § 10 A forsøges omgået. Dog har de et ønske om, at hvis en sådan konstruktion skal tillades, så skal det være et "reelt vandret" skel. Som den eneste kommune har de derfor også taget stilling til dette ved at have en bestemmelse i kommuneplanen, der kræver, at det vandrette lejlighedsskel udgør mindst halvdelen af grundplanet (Rød Kommune, bilag I.3, s. 8-9). Bestemmelsen i Rød Kommunes kommuneplan lyder:

"I et tofamiliehus skal lejlighedsskellet mellem de to boliger være vandret over mindst halvdelen af bygningens grundplan." (Rød Kommunes kommuneplan)

Byggesagsbehandlerne i Rød Kommune nævner, at de forud fra kommuneplansbestemmelsen, tidligere har skønnet, at det vandrette skel skulle dække mindst et rum.

I Grøn Kommune mener de ikke, at BL § 10 A finder anvendelse, men de kan se, at det er en omgåelse af bestemmelsen. Kommunen mener ikke, at de kan afvise byggeansøgningen uden direkte hjemmel i lov til dette. De pointerer, at selvom en tilladelse af byggeri på denne måde vil gå imod formålet med bestemmelsen, så kan de ikke administrere byggetilladelsen med baggrund i formålet med BL § 10 A (Grøn Kommune, bilag I.1, s. 12-14).

9.6 Sammenfatning af analyse af kommunal sagsbehandlingspraksis

Dette kapitel har haft til formål at undersøge kommunernes fortolkning af BL § 10 A samt deres byggesagsbehandlingspraksis i forbindelse med BL § 10 A. Analysen er blevet inddelt i underemnerne: *byggesagsbehandlingspraksis, fortolkning og forståelse af begreber, dispensation og omgåelse*.

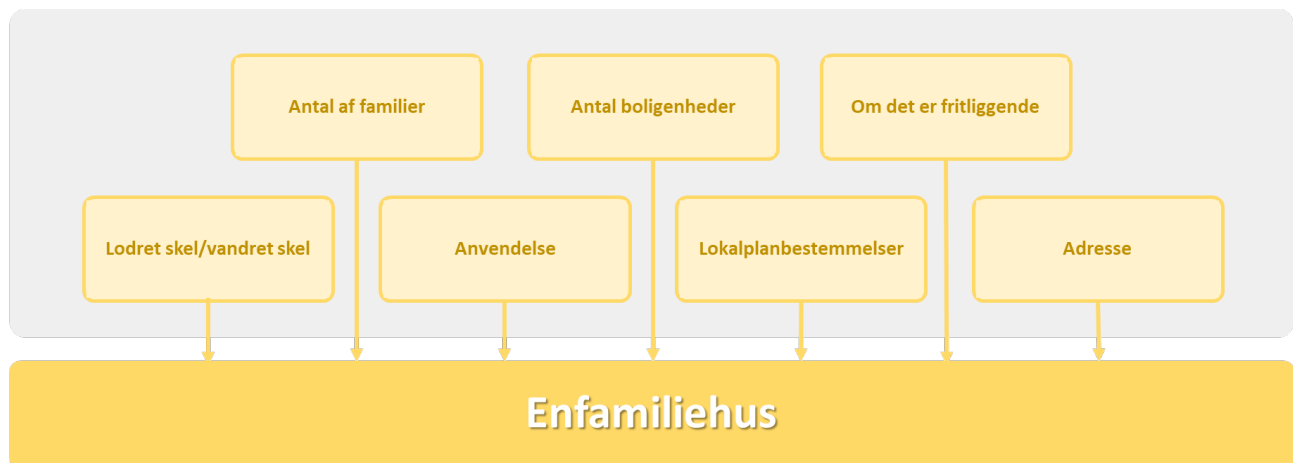
Som kommunerne også selv lægger vægt på i deres udtalelser, så er der forskellig sagsbehandlingspraksis i hver kommune. Analysen viser også, at det er meget forskelligt, hvor stor erfaring respondenterne har, og ligeledes er det forskelligt, hvor mange sager, hvor BL § 10 A er relevant, de respektive kommuner har.

Kommunerne udtrykker, at der generelt ikke er en tendens til, at BL § 10 A glemmes i kommunernes planlægningen. Kommunerne ligger bl.a. vægt på, at det igennem høring af kommunens lokalplaner sikres, at BL § 10 A ikke unødigt besværliggøre eller forhindrer realiseringen af projekter, der ikke tiltænkes udstykket.

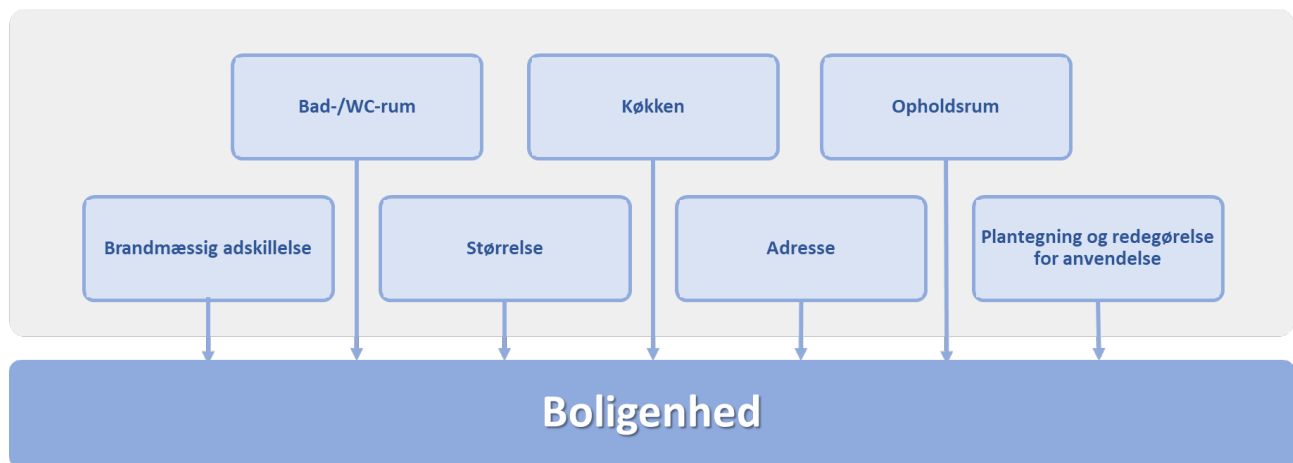
For byggesager, hvor BL § 10 A er relevant, viser interviewundersøgelsen, at samtlige kommuner forventer en principiel udstykningsplan eller et forslag til en udstykningsplan. Kommunerne stiller ingen krav til hvem, der skal udarbejde dem, men ved mere komplicerede projekter, stiller kommunerne generelt højere krav til planerne, som grundejer/bygherre typisk vil have svært ved at opfylde uden rådgivning. Samtidig har den principielle udstykningsplan forskellige betydninger i de forskellige kommuner. Nogle kommuner nævner, at planen er en principiel tilladelse til fremtidig udstykning, mens andre kommuner ikke mener, at de er forpligtet til at tillade udstykning.

Det tydeligt af interviewene, at især definitionen af "enfamiliehus" og "boligenhed" tolkes forskelligt fra kommune til kommune. Begreberne tolkes ud fra flere forskellige faktorer. For "enfamiliehus" lægger kommunerne vægt på en række faktorer, der overordnet kan inddeles i syv forskellige kategorier. De forskellige faktorer er illustreret i figur 9.6.1. Forståelsen af begrebet "boligenhed" bygger ligeledes på

syv forskellige faktorer. Figur 9.6.2 viser de forskellige hensyn og faktorer, kommunerne har nævnt under interviewene i relationen til definitionen af begrebet.



Figur 9.6.1: Faktorer og hensyn, der i interviewundersøgelsen er nævnt ift. at definere begrebet *enfamiliehus*



Figur 9.6.2: Faktorer og hensyn, der i interviewundersøgelsen er nævnt ift. at definere begrebet *boligenhed*

Kommunernes praksis ift. dispensationsbestemmelsen, BL § 22, stk. 3, blev også undersøgt. Kommunerne har generelt samme praksis, når det kommer til at dispensere fra lokalplaner og foretage helhedsvurdering for byggesager, hvor BL § 10 A er relevant. Dispensationer fra lokalplaner og helhedsvurdering bliver beskrevet og vedlagt byggesagen.

Kommunerne er yderligere blevet bedt om at forholde sig til en specifik situation, se figur 9.5.1, hvor der forekommer et minimalt vandret skel mellem to boligenheder. Det ses ud fra undersøgelsen, at kommunerne har meget forskellige tanker om situationen og derfor også ville nå til forskellige afgørelser. Nogle kommunerne ville umiddelbart tillade situationen, andre ville foretage en konkret vurdering og en af kommunerne har i kommuneplanen en retningslinje for, hvor meget et vandret skel skal dække af bygningens grundplan.

Ud fra analysen er det tydeligt, at kommunerne, for nogle dele af BL § 10 A, er overvejende enige om praksis og tolkning, mens de, for andre dele af bestemmelsen i større grad, har forskellige opfattelser.

10 | Diskussion af hovedanalysen

I dette kapitel sammenstilles og diskuteres hovedanalysens delkonklusioner i forhold til hinanden og i relation til problemstillingerne fastlagt i projektets problemanalyse.

Afsættet for projektets problemstilling er en række landinspektørers udfordringer med kommuner og samarbejdspartners forståelse, fortolkning og kendskab til byggeloven¹ (BL) § 10 A. For at undersøge de præsenterede problemstillinger i problemanalysen er en juridisk analyse og en interviewundersøgelse af ni kommuner gennemført. I de kommende afsnit vil resultaterne fra projektets kapitler i sin helhed blive sammenstillet med henblik på at kunne belyse kommunernes praksis ift. lovgivningen og forskellen mellem den juridiske forståelse og kommunernes praktiske anvendelse af bestemmelsen.

10.1 Afgrænsning af anvendelsesområdet for byggeloven § 10 A

Landinspektørerne påpeger i kapitel 4 i problemanalysen, at der i deres arbejde opleves tvivl om begreberne i BL § 10 A, og at anvendelsesområde derfor defineres forskelligt i forskellige kommuners behandling af byggesager. Den juridiske analyse af bestemmelsen i kapitel 8 finder samtidig, at flere dele af BL § 10 A grundlæggende gør bestemmelsen udfordrende af anvende, da anvendelsesområdet ikke entydig kan defineres, og fordi betingelsen kan være kompliceret at bevise opfyldt i praksis. Denne problematik, omhandlende de uklare definition og begreber i BL § 10 A, der tilsyneladende findes, er derfor i interviewundersøgelsen i kapitel 9, igen blevet undersøgt ift. hvordan kommunerne, hypotetisk eller i praksis, faktisk fortolker dem. Som redegjort for i forrige kapitel, så følger der i kommunernes praksis forskellige vinkler på at forstå og benytte begreberne "*enfamiliehus*" og "*boligenhed*". Generelt set er begrebernes definition ikke ensformige på tværs af kommunerne, da kommunerne inddrager forskellige faktorer i definitionerne.

De faktorer, som kommunerne fremlægger igennem interviewene ift. at definere begrebet "*enfamiliehus*" og "*boligenhed*", kan grundlæggende opdeles i to lejre. Den ene halvdel lægger vægt på lejlighedsskel og brandadskillelse jf. Højesterets definition fra 2005² og den anden halvdel fokuserer på et individuelt skøn af indretning og anvendelse, hvilket læner sig op ad byretsdommen fra 2019³ og Planklagenævnets definition⁴.

Ud fra et forvaltningsretsmæssigt perspektiv, må det antages svært, i kommunernes sagsbehandling at vurdere sagerne med udgangspunkt i retspraksis hos domstole og nævn, når disse som beskrevet ovenfor, dømmer modstridende og ofte begrunder afgørelserne i konkrete forhold. Det er dog ingen af kommunerne, der giver udtryk for, at de direkte bygger deres definition på disse domme. Det nævnes dog alligevel af flere, som beskrevet i forrige kapitel, at de ønsker en stillingtagen til dette ved domstolene. Det er også denne udfordring, med forskellige fortolkninger af lovgivningen, landinspektørerne henviser til som værende årsagen til mange af deres udfordringer med BL § 10 A.

Når kommunerne som beskrevet i afsnit 9.3 bygger deres definitioner af "*enfamiliehus*" og "*boligenhed*" på konkrete kriterier, som eksempelvis brandadskillelse, giver dette et forudsigeligt grundlag til at vurdere om bestemmelsen finder anvendelse. Men som det også fremgår af kommunernes udtalelser, så åbner dette op for, at det er muligt og ret ukompliceret at opføre kun én boligenhed som ellers

¹Lovbekendtgørelse nr. 1178 af 2016-09-23 om byggeloven

²U.2005.2809 H

³BS-37320/2018-HIL

⁴MRF 2021.15

fremgår som to og dermed omgå bestemmelsen, eksempelvis ved at bryde en brandadskillelse mellem to boliglignende enheder, se figur 9.3.1.

En definition af "*enfamiliehus*" og "*boligenhed*", som bygger på et skøn baseret på anvendelse og indretning, kan være svær for landinspektører og bygherrer at håndtere, da faktum for skønnet naturligt kan ændre sig fra sag til sag. Dette stiller dermed større krav til landinspektørens eget forarbejde og rådgivning, hvis en kommunes praksis ikke er kendt.

Med basis af de to observerede retninger i sagsbehandlingspraksis ift. fortolkning af BL § 10 A anvendelsesområde, samt den juridiske analyses konklusioner, ift. begreberne "*enfamiliehus*" og "*boligenhed*", kan der på nuværende tidspunkt ingen entydig afgrænsning dannes. Der må imidlertid forventes en sammenhæng mellem de to begreber, da det efter den juridiske analyse i afsnit 8.2.1, konkluderes, at et enfamiliehus består af én boligenhed. Kommunerne ser ligeledes en sammenhæng mellem etablering af enfamiliehuse og oprettelsen af boligenheder, hvilket ses i udtalelserne fra afsnit 9.3.1 og 9.3.2

10.2 Betingelsen om udstykning i byggeloven § 10 A

Det er som behandlet, en betingelse i BL § 10 A, at byggeri omfattet af bestemmelsen, kan udstykkes med tilhørende grundareal. I den juridiske analyse blev selve begrebet og forudsætningerne for udstykning behandlet.

Når begrebet udstykning behandles i forbindelse med BL § 10 A, er det også relevant at afdække, hvilken konsekvens kommunalbestyrelsens godkendelse af udstykningsmulighed igennem byggetilladelse til byggeri, får. LFF 1989 nr. 9⁵ og VEJL om BL § 10 A⁶, behandler emnet på flere punkter. LFF 1989 nr. 9 fastslår grundlæggende, at kommunen skal tage stilling til udstykningsspørgsmålet i sagsbehandlingen, og at kommunen, såfremt bebyggelse godkendes, er forpligtet til at godkende udstykning i overensstemmelse med den principielle udstykningsplan behandlet i byggesagen. Det underbygges også i VEJL om BL § 10 A ved, at kommunen ikke kan nægte senere udstykning med henvisning til byggelovgivningen. I begge kilder pointeres det, at kommunen, igennem denne frataget mulighed til at nægte udstykning, afskæres fra muligheden for at regulere ejerformer i det eksisterende byggeri. Når kommunen skal sikre udstykning er mulig, kan der også inddrages pointer fra dispensationsbestemmelsen § 22, stk. 3. Bestemmelsen gør det klart, at kommunen ved dispensation af BL § 10 A skal sikre, at udstykning er muligt iht. deres egen kompetenceramme samt ift. lovlig vejadgang. Det kan derfor konkluderes, udfra en tolkning af lovforarbejderne og af vejledningen til bestemmelsen, at kommunen ikke selv, når der er givet byggetilladelse, må være en blokering for fremtidig udstykning.

De interviewede kommuner følger dette princip i store træk⁷ med undtagelse af enkelte kommuner, der udtaler, at de ikke igennem byggetilladelsen garanterer udstykningstilladelse i fremtiden. Dermed følger der også forskellige krav til den dokumentation kommunen skal påse for at godkende byggeri omfattet af BL § 10 A. Efter BL § 10 A forelægger der ingen formkrav til dokumentationen for at bebyggelsen kan udstykkes. I interviewundersøgelsen med kommunerne blev det dermed fastlagt, at kommunerne har forskellig praksis for om landinspektører skal udarbejde planen og hvilke elementer den potentielle udstykningsplan skal indeholde. For at imødegå landinspektørernes frustrationer over

⁵Forslag til lov nr. 9 af 1989-10-04 om ændring af forskellige lovbestemmelser (Konsekvensændringer som følge af lov om udstykning og anden registrering i matriklen)

⁶Vejledning nr. 122 af 1991-07-05 om koordinering af lovgivningen om bebyggelse og ejendomsdannelse (Byggelovens § 10 A og forholdet til kommuneplanloven, zonenloven, udstykningsloven, ejerlejlighedsloven, andelsboligforeningsloven mv.)

⁷Kommunerne nævner i bredt omfang, at udstykningstilladelse forudsættes af behandling af landinspektør og behandling i ERPO den dag udstykning bliver relevant

skiftende formkrav til dokumentationen, vil det være fordelagtigt at indføre klarere krav til dokumentationen for at udstykning er muligt. Når de interviewede kommuner udtaler, at de ikke er forpligtet til at godkende udstykning, der følger den plan, de har taget stilling til ifm. byggesagen, er spørgsmålet hvilke hensyn kommunen tillægger deres afgørelse og til hvilket formål. En enkelt kommune fremhæver bl.a., at de bebyggelsesregulerende bestemmelser kan ændre sig, hvorved kommunen kan være nødt til at give afslag på udstykning. Et afslag på udstykning vil dog ikke resultere i ændrede forhold i marken, altså i virkeligheden, men vil alene være en ændring af ejerformerne, en ændring fra eksempelvis leje- til ejerbolig. Det kan diskuteres om en sådan regulering igennem byggeloven vil være et udtryk for magtfordrejning, da myndigheden udnytter byggeloven til at opnå andre formål end den lovgivende magt havde til hensigt (Enemark, 1989), (Broberg, 2021).

10.3 Præcisering af dispensationsbegrebet i byggeloven § 22, stk. 3

Gennem projektets analyser har der, som en del af problemstillingerne med BL § 10 A, været fokus på den tilhørende dispensationsbestemmelse, BL § 22, stk. 3. En af landinspektørerne lagde vægt på, at det ikke er helt klart, hvilken betydning BL § 22, stk. 3 reelt har i praksis (se afsnit 1 samt bilag B). I den juridiske analyse blev det belyst, at BL § 22, stk. 3 er uændret siden 1993, men forståelsen af dispensation for bebyggelsesregulerende bestemmelser efter byggeloven er ændret sidenhen. I dag foretager kommunen en helhedsvurdering, hvis byggeriet ikke holder sig inden for byggeretten i BR18, mens der gives dispensation efter planloven § 19, stk. 1, hvis der skal dispenseres for bebyggelsesregulerende bestemmelser i en lokalplan. Dermed gives der ikke en egentlig dispensation for bebyggelsesregulerende bestemmelser efter byggeloven, men i stedet fraviges kravene opstillet i BR18 §§ 168 - 186 ved at gennemføre en helhedsvurdering. De dispensationer, kommunen skal give efter BL § 22, stk. 3, omfatter således én samlet dispensation, som samtidig omfatter dispensationer fra bebyggelsesregulerende bestemmelser efter den gældende lokalplan samt en helhedsvurdering.

På baggrund af den juridiske analyse vurderes det, at ordlyden af BL § 22, stk. 3 er forældet, eftersom den tidligere forståelse af dispensation for byggelovens bebyggelsesregulerende bestemmelser i dag er erstattet af helhedsvurdering. Derfor var det forventet, at bestemmelsen kunne give anledning til tvivl og forskellig praksis i kommunerne. Gennem interviewene med kommunerne blev det fastslået, at kommunerne ifm. byggersager, hvor der skal gives dispensation til at opføre og anbringe bebyggelser anderledes end bestemt i BL § 10 A, skelner mellem dispensation fra lokalplanbestemmelser og helhedsvurdering. Flere af kommunerne er opmærksomme på den forældende forståelse af dispensationsbegrebet i BL § 22, stk. 3 og nævner, at der både gennemføres en helhedsvurdering og gives dispensation fra bebyggelsesregulerende bestemmelser i lokalplanen, som er til hinder for den potentielle udstykning. I tilfælde, hvor dispensation er nødvendig, vedlægger kommunerne desuden en beskrivelse af, hvilke lokalplanbestemmelser der er dispenseret fra, samt henvisning til en evt. helhedsvurdering. Dispensationsbestemmelsen lader derfor ikke til at give kommunerne problemer i praksis.

Med udgangspunkt i den juridiske analyse og kommunernes udtalelser, må dispensationsbestemmelsen i BL § 22, stk. 3, ses som et tillæg til BL § 22, stk. 1, som giver mulighed for at kommunen kan give byggetilladelse til byggeri, som opføres og anbringes anderledes end bestemt i BL § 10 A. Formålet med BL § 22, stk. 3, efter en praktisk og retlig forståelse af bestemmelsen, er dermed at sikre, at når kommunen dispenserer for BL § 10 A, vil der ikke være nogle bebyggelsesregulerende bestemmelser i lokalplanen eller efter bygningsreglementet, som forhindrer en senere udstykning af de enkelte boligheder.

10.4 Omgåelse

Et område, som nogle af landinspektørerne særligt fremhævede, var omgåelse af BL § 10 A. I forlængelse af dette nævnes, at omgåelse af bestemmelsen eksempelvis kan skyldes et ønske om udnyttelse af byggeretten ift. etagebebyggelse.

Den juridiske analyse fastslog, at BL § 10 A gælder i situationer, hvor der opstår flere enfamiliehuse på samme ejendom. Hvis flere enfamiliehuse er adskilt af lodrette lejlighedsskel, er de omfattede af BL § 10 A, mens et vandret skel vil betyde, at bebyggelsen falder uden for bestemmelsen - og der kan derfor oprettes ejerlejligheder jf. ejerlejlighedsloven⁸ § 12. Derudover viste den juridiske analyse og interviewene med kommunerne, at der ikke er en entydig definition af begrebet "*enfamiliehus*", hvorfor det også kan være udfordrende at vurdere, hvornår BL § 10 A rent faktisk kommer i spil. Landinspektørerne er interesserede i at få svar på, hvor grænsen går ift., hvornår tilstedeværelsen af et vandret skel kan opfattes som omgåelse af BL § 10 A. Som følge af dette, blev kommunerne bedt om at svare på, hvordan de ville vurdere en byggesage med et mindre, vandret skel (se figur 9.5.1). Kommunerne vurderer situationen meget forskelligt. Nogle af kommunerne anser et mindre vandret skel som værende omgåelse af BL § 10 A og ville derfor umiddelbart afvise sagen. Andre kommuner anerkender, at det er en form for omgåelse, men de mener dog ikke, at de kunne afvise projektet ud fra et argument om omgåelse.

Ifølge lovforarbejderne⁹ var formålet med BL § 10 A at undgå situationer, hvor enkelte boligenheder fysisk fremstod som udstykket, men i virkeligheden ikke var det. Hvis kommunen derfor tillader et mindre, vandret skel, så tillader de principielt en situation, der strider imod formålet med BL § 10 A. Netop fordi bebyggelse, med et insignifikant vandret skel, stadig kan fremstå som udstykket udefra, men fysik ikke kan udstykkes, da bebyggelsen ikke udelukkende kan opdeles med lodrette snit. I denne sammenhæng kan der også refereres tilbage til definitionen af enfamiliehus og boligenhed. Flere kommuner nævner, at hvis en bebyggelse fremstår som flere sammenbyggede enfamiliehuse, men der samtidig er fri gennemgang, eksempelvis ved indsættelse af en dør, så er det kun én boligenhed og dermed kun ét enfamiliehus (se afsnit 9.3.2). Således er det, ud fra den definition af boligenhed, muligt at omgå BL § 10 A, da der ikke opstår flere enfamiliehuse på en ejendom så længe, der er fri gennemgang.

Som tidligere beskrevet i relation til forvaltningsret (se kapitel 7), så skal kommunerne følge en række grundsætninger ved skønsudøvelse, og ved uklare bestemmelser skal de foretage en vurdering ud fra saglige kriterier. Det er forvaltningernes opgave, så loyalt som muligt, at følge lovgivers hensigter med bestemmelsen og dermed i deres skønsudøvelse forsøge at inddrage de overvejelser, som lovgiver havde tænkt sig med formålet med den konkrete bestemmelse (Bønsing, 2018, s. 324). Når kommunen skal foretage afgørelse om byggetilladelse skal de følge forvaltningsloven¹⁰ §§ 22-24 vedr. afgørelser og begrundelse. Hvis afgørelsen beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen samt hvilke kriterier, der er blevet tillagt vægt, jf. forvaltningsloven § 24, stk. 1. Derudover skal begrundelsen, jf. forvaltningsloven § 24, stk. 2, også indeholde en kort redegørelse vedr. sagens faktiske omstændigheder, der har haft betydning for afgørelsen.

⁸Lov nr. 908 af 2020-06-18 om ejerlejligheder

⁹Forslag til Lov nr. 9 af 1989-10-04 om ændring af forskellige lovbestemmelser (Konsekvensændringer som følge af lov om udstykning og anden registrering i matriklen)

¹⁰Lovbekendtgørelse nr. 433 af 2014-04-22 om forvaltningsloven

Som flere af kommunerne nævner under interviewene, så ville de fortage en konkret vurdering ift. tilfælde med mindre vandret, skel (se kap. 9.5). En enkelt kommune, siger dog, at de ikke kan nægte godkendelse af byggeri med begrundelse i, at der er tale om omgåelse uanset, at en byggetilladelse strider med formålet. Én anden af de pågældende kommuner har opstillet en grænse angående vandrette lejlighedskele i deres kommuneplan, og regulerer på den måde kommunes egne afgørelser derigennem.

Der er altså forskellige holdninger til, hvordan kommunen bør håndtere forsøg på omgåelse af bestemmelsen. Der kan argumenteres for, med grundlag i forvaltningsrettens grundsætninger, at kommunen skal tage hensyn til formålet i BL § 10 A. Samtidig er afgrænsingen, ift. hvornår BL § 10 A finder anvendelse, skarp - enten er det et enfamiliehus, eller også er det ikke et enfamiliehus. Dertil er spørgsmålet om et lille vandret skel er en "lovlig" omgåelse, som kommunen ikke kan nægte uden hjemmel hertil. Landinspektørene har i problemanalysen stillet spørgsmålstegn til "hvor grænsen går" ift. at omgå reglerne med vandret skel. Der kan ikke, ud fra interviewundersøgelsen med kommunerne eller den juridiske analyse, opstilles konkrete kriterier for, hvordan bygherre kan omgå BL § 10 A.

11 | Konklusion

Afsættet for specialeprojektets emne var flere landinspektørers udtalelser om problemer i relation til byggeloven (BL) § 10 A. I en indledende problemanalyse blev problemstillingerne undersøgt nærmere og analyseret ift. at kunne afdække, hvilke underliggende årsager, der er skyld i udfordringer med bestemmelsen. Problemanalysen klarlagde flere årsager til landinspektørenes problemer, men et gennemgående element er, at BL § 10 A kan opfattes tvetydigt og dermed danne grundlag for forskellige fortolkninger og praksis i kommunernes byggesagsbehandling. Afledt af problemanalysens konklusion blev valget derfor at undersøge fortolkningen, forståelsen og praksis omkring BL § 10 A. Følgende problemformulering, med underspørgsmål dannede grundlag for hovedanalysen:

Hvor forskelligt fortolker kommunerne byggeloven § 10 A?

1. *Hvordan skal byggeloven § 10 A fortolkes ud fra en juridisk analyse?*
2. *Hvordan fortolker og anvender kommunerne byggeloven § 10 A i byggesagsbehandlingen?*

Overordnet har fremgangsmåden i hovedanalysen været at nærstudere BL § 10 A ved at undersøge bestemmelsen fra henholdsvis en juridisk og praktisk vinkel. Bestemmelsen er derfor blevet opdelt i delelementer i både den juridiske analyse og i interviewundersøgelsen.

Den juridiske forståelse af BL § 10 A blev fastlagt ud fra bestemmelsens definitioner og begreber. Alle begreberne er analyseret, og det kan fastlægges, at begreberne "enfamiliehus" og "boligenhed" er tvetydige begreber, hvorfor de kan fortolkes og anvendes forskelligt i praksis. Ligeledes fremhæves, at manglen på ajourføring af lovgivningen ift. dispensationsmuligheden, jf. BL § 22, stk. 3, kan give anledning til udfordringer i praksis.

Analysen af den kommunale praksis vedrørende BL § 10 A tog udgangspunkt i landinspektørudtalelserne samt resultaterne fra den juridiske analyse. Størstedelen af kommunerne har relativt få byggesager, hvor BL § 10 A er relevant, og det er derfor også forskelligt, hvor stort et kendskab hver af kommunerne har til bestemmelsen. For nogle af delelementerne af bestemmelsen har de sjællandske kommuner sammenfaldende fortolkning og praksis, eksempelvis for høring forud for lokalplanlægning, mens de for andre dele, særligt ved forståelsen af begreber og garanti for fremtidig udstykning, tolker meget forskelligt. Interviewundersøgelsen er derfor indirekte med til at besvare projektets problemformulering.

Når analyserne sammenstilles, kan der ses en sammenhæng mellem de tvetydige begreber og forskellig fortolkning og praksis hos kommunerne. Fordi der ikke er en entydig definition på enfamiliehus og boligenhed, er det ikke muligt at opstille en klar afgrænsning for anvendelsesområdet af BL § 10 A. Da der ikke kan opstilles en afgrænsning, bliver det derfor i nogle situationer også muligt at omgå BL § 10 A. Denne mulighed for omgåelse af bestemmelsen tolker kommunerne også forskelligt. Nogle kommuner anerkender, at det er omgåelse, men tillader det, mens andre efter nøje vurdering formentlig ville afvise med bestemmelsens formål som begrundelse. Samtidig ses det ud fra interviewundersøgelsen, at kommunernes praksis stemmer overens med den juridiske fortolkning af dispensationsbestemmelsen, på trods af, at denne ikke tydeligt refererer til principperne om helhedsvurdering og dispensation fra bebyggelsesregulerende bestemmelser i en lokalplan.

Det er specialegruppens vurdering, at problematikkerne omhandlende den kommunale sagbehandling af sager vedr. BL § 10 A, kan mindskes, hvis bestemmelsens ordlyd blev nyfortolket og præciseret. Alternativt ville flere afgørelser og domme, hvad angår bestemmelsen anvendelsesområde, også kunne bidrage til en mere sammenhængende praksis på tværs af kommuner og dermed forbedre forudsigeligheden af byggemuligheder.

12 | Perspektivering

Formålet med de gennemførte analyser i dette speciale har været at afdække, hvilke problemstillinger byggeloven § 10 A forårsager. Dette er efterfulgt af en juridisk analyse og en interviewundersøgelse af, hvordan bestemmelsen bør fortolkes, og hvordan bestemmelsen i praksis fortolkes. Projektets problemstilling og især behandlingen af bestemmelsen i en juridisk analyse, har vist sig svær at afgrænse, da forståelsen for bestemmelsen bygger på mange forskellige emner: kommunal byggesagsbehandling, kommunal planlægning, forvaltningsret, retspraksis og administrativ praksis. I et forsøg på at dække alle kroge af emnet, herunder konsekvenser af fortolkningen af de enkelte begreber og de enkelte kommuners udtalelser, har projektets emnefelt udvidet sig. Dette er i projektgruppen blevet omtalt som en slags *sneboldeffekt*, hvor nye emner og behandling af nye spørgsmål, konsekvent har ledt til andre emner samt andre måder at anskue forrige behandlede emner på. Behandlingen af byggeloven § 10 A er i dette projekt derfor ikke udtømmende. I stedet er projektet afgrænset til besvarelsen af problemformuleringen og ikke mindst, ud fra projektgruppens vurdering, de mest relevante aspekter heraf. I overvejelserne om projektets afgrænsning, er det derfor interessant at gennemgå relevante vinkler for et videre arbejde med emnet.

For at kunne udvide horisonten for problemer vedrørende byggeloven § 10 A, vil de indledende interviews med landinspektører kunne suppleres med en større kvantitativ eller kvalitativ undersøgelse. Omfanget, af de problematikker landinspektørerne fremhæver, kan eksempelvis undersøges. Her kan følgende spørgsmål være udgangspunkt for metodevalg:

- Hvor mange byggeansøgninger inden for BL § 10 A's anvendelsesområder, gives der årligt i Danmark?
- Hvor mange sager afvises i de danske kommuner grundet byggeriet ikke kan overholde BL § 10 A?
- Hvor mange byggetilladelser udstedes med en eller flere dispensationer fra lokalplaner eller kræver helhedsvurdering, for at kunne overholde betingelsen i BL § 10 A?
- Hvilke konsekvenser har BL § 10 A for den ønskede byudvikling i Danmark?

Dette kunne samtidig suppleres af en udvidet interviewundersøgelse, der involverer planlæggere, byudviklere og entreprenører for at afdække, hvilke problematikker disse faggrupper oplever ved bestemmelsen.

Projektets resultater inden for den gældende afgrænsning kan kvalificeres ved at udvide analyserne. Undersøgelsen af de kommunale byggesagsbehandlers fortolkning af bestemmelsen kan udvides til at inkludere flere kommuner. Det blev igennem projektets interviewundersøgelse klart, at BL § 10 er mere relevant i nogle kommuner frem for andre. En udvælgelse af kommuner til en større interviewundersøgelse, kan derfor ske på baggrund af en større kvantitativ undersøgelse som skiteret ovenfor. Dette kan sikre, at der alene udføres interviews med kommuner, der har erfaringer inden for behandling af disse sagtyper. Resultaterne i indeværende projekt kan benyttes til design af et sådan videre arbejde, eller en mere omfattende interviewundersøgelse, der dækker samtlige 98 kommuner i Danmark.

Litteraturliste

- Anker, Helle Tegner (2013). Planloven med kommentarer. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag. ISBN: 978-87-574-1855-2.
- Bendsen, Stine (2020). Andelsboliger. URL: <https://www.nemadvokat.dk/blog/bolighandel/hvad-er-en-andelsbolig/>.
- Bernard, H. Russell (2011). Research Methods in Anthropology - Qualitative and Quantitative Approaches. AltaMira Press. ISBN: 978-0-7591-1243-8.
- Bolig- og Planstyrelsen (2020). Bygningsreglementets vejledning til kapitel 5 - Brand: Bilag 1a. Præ-accepterede løsninger for fritliggende og sammenbyggede enfamiliehuse. URL: https://bygningsreglementet.dk/Tekniske-bestemmelser/05/Vejledninger/Generel_Brand/Enfamiliehuse.
- Bown, Britta Moll (2018). Byggeloven med kommentarer. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag. ISBN: 978-87-574-3614-3.
- Brinkmann, Svend (2014). Det kvalitative interview. Hans Reitzels Forlag. ISBN: 978-87-412-5864-5.
- Brinkmann, Svend og Kvale, Steiner (2015). Interview - Det kvalitative forskningsinterview som håndværk. 3. udgave. Hans Reitzels Forlag. ISBN: 978-87-412-6015-0.
- Broberg, Morten (2021). „Ejerlejlighedslovens § 12 og adgangen til udstykning af (allerede opdelte) ejerlejligheder“. I: TBB2021.821.
- By- og Boligministeriet (2000). Betænkning om den kommunale byggesagsbehandling. ISBN: 89-601-88-41-3. KAILOW TRYK A/S.
- Byg og Miljø (u.å.). Byg og Miljø - Portal for bygge- og miljøansøgninger. URL: <https://www.bygmiljoe.dk/>.
- Bønsing, Sten (2013). Almindelig forvaltningsret. 3. udgave. Jurist og økonomiforbundets forvaltning. ISBN: 97-887-574-3094-3.
- (2018). Almindelig Forvaltningsret. 4. udgave. Djøf Forlag. ISBN: 978-87-574-3823-9.
- Danmarks Almene Boliger (2021). Hvad er en almen bolig? URL: <https://bl.dk/politik-og-analyser/temaer/hvad-er-en-almen-bolig/>.
- Danmarks Domstole (u.å.). Retssystemets opbygning. URL: <https://gymnasie.kenddinret.dk/tema-3/>.
- Daugbjerg, Poul og Hansen, Knud Villemoes (2000). Ejendomsdata. Kort og Matrikelstyrelsen 2000. ISBN: 87-7866-231-1.
- Enemark, Stig (1989). „Koordinering af de ejendomsretlige systemer“. I: årg. 98, bd. 34, h. 9.
- Evald, Jens (2011). At tænke juridisk. Nyt Juridisk Forlag. ISBN: 978-87-7673-231-8.
- (2017). Juridisk metode. Jurist og Økonomiforbundets Forlag. ISBN: 97-887-574-3560-3.
- Farthing, Stuart (2016). Research Design in Urban Planning: A Students Guide. SAGE Publications. ISBN: 978-1-4462-9444-4.
- Heilberg, Louise og Christensen, Finn Kjær (2022). Privatvejsloven med kommentarer. af Louise Heilberg and Finn Kjær Christensen. Jurist og Økonomiforbundets Forlag. ISBN: 9788757447347.

- Herning Kommune (2018). „Retningslinjer for tæt-lav boligbebyggelse i Herning Kommune“. I: URL: <https://www.herning.dk/media/3tjgrx13/retningslinjer-for-taet-lav-boligbebyggelse.pdf>.
- Høilund, Dorte (2021). Retsikkerhed og juridisk metode. Hans Reitzels Forlag. ISBN: 978-87-023-1054-2.
- Indenrigs- og Boligministeriet (u.å.). Andelsboliger. URL: <https://im.dk/arbejdsomraader/bolig-og-byggelovgivning/andelsboliger>.
- Jensen, Jørgen Albæk, Jensen, Micheal Hansen og Motzfeldt, Hanne Marie (2015). Grundlæggende forvaltningsret. 6.udgave. Forlaget Metropol. ISBN: 978-87-7392-707-6.
- Kommunernes Landsforening (2009). Håndbog for bygningsmyndigheder. VB031. Kommuneforlaget.
- (2021). KL's statistik over sagsbehandlingstider for byggesager. Fulde titel: KL's statistik over sagsbehandlingstider for byggesager og miljøgodkendelser af virksomheder. URL: <https://www.kl.dk/media/48542/kl-servicemaalstatistik-2021.pdf>.
- Munk-Hansen, Carsten (2014). Retsvidenskabsteori. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. ISBN: 978-87-574-3343-2.
- (2018). Fast ejendom III, Ejerbeføjelsen. 2. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. ISBN: 9788757442939.
- Nævnenes Hus (u.å.[a]). Nævnenes Hus - Byggeklageenheden. URL: <https://naevneneshus.dk/start-din-klage/byggeklageenheden/>.
- (u.å.[b]). Nævnenes Hus - Planklagenævnet. URL: <https://naevneneshus.dk/start-din-klage/planklagenaeonet/>.
- Pagh, Peter (2013). Fast Ejendom - Regulering og køb. 2. udgave. Karnov Group. ISBN: 97-887-619-3324-9.
- Planstyrelsen (1988). „Afgørelser og vejledende udtalelser - Hvornår er der etableret mere end en bolig. Hvad forstås ved en familie?“ I.
- Ramhøj, Lars (1992). Udstykningsloven med kommentarer. Gad. ISBN: 87-12-02222-5.
- (2007). „Udstykning eller ejerlejlighedsopdeling? - en vurdering af byggelovens § 10a og præferencereglen i ejerlejlighedslovens § 3“. I: Nr. 4, november 2007, 43. bind, 116. årgang.
- Region Hovedstaden (u.å.). Kommuner i Region Hovedstaden. URL: <https://www.regionh.dk/om-region-hovedstaden/fakta/kommunerne-i-region-hovedstaden/Sider/Kommuner-i-Region-Hovedstaden.aspx>.
- Region Sjælland (u.å.). Kommuner i Region Sjælland. URL: <https://www.regionsjaelland.dk/omregionen/regionen-kort-fortalt/overblik/Sider/kommuner-i-region-sjaelland.aspx>.
- Revsbech, Karsten m.fl. (2019). Forvaltningsret - Sagsbehandling. 8. udgave. Jurist og Økonomforbundets Forlag.
- Udviklings- og Forenklingsstyrelsen (2020). BBR Instruks.
- Aarhus Universitet (u.å.[a]). Interview. URL: <https://metodeguiden.au.dk/interviews>.
- (u.å.[b]). Kodning af kvalitative data. URL: <https://metodeguiden.au.dk/kodning-af-kvalitative-data>.
- (u.å.[c]). Kvalitativ metode. URL: <https://metodeguiden.au.dk/kvalitativ-metodes>.
- Aarhus universitet (2021). GDPR Hvad er personoplysninger. URL: <https://studerende.au.dk/it-support/informationssikkerhed/databeskyttelse-gdpr/hvad-er-personoplysninger>.

Retskilder

Love

- "Grundloven" - Lov nr. 169 af 1953-06-05 om Danmarks Riges Grundlov.
- Lov nr. 138 af 1990-03-07 om ændring af forskellige lovbestemmelser (Konsekvensændringer som følge af lov om udstykning og anden registrering i matriklen)
- Lov nr. 228 af 2001-03-31 om ændring af byggeloven (Modernisering af bebyggelsesregulerende bestemmelser, handicaptilgængelighed m.v)
- "Ejerlejlighedsloven"- Lov nr. 908 af 18/06/2020 om ejerlejligheder
- "Vejloven" - Lov nr. 1520 af 2014-12-27 om offentlige veje m.v

Lovbekendtgørelse

- "Udstykningsloven" - Lovbekendtgørelse nr. 6 af 1977-01-07 (historisk) om udstykning og sammenlægning m.m. af faste ejendomme
- "Ejerlejlighedsloven" - Lovbekendtgørelse nr. 601 af 1990-08-21 om ejerlejligheder (historisk)
- "Ejerlejlighedsloven" - Lovbekendtgørelse nr. 53 af 2006-01-30 om ejerlejligheder (historisk)
- "Landinspektørloven"- Lovbekendtgørelse nr. 680 af 2013-06-17 om landinspektørvirksomhed
- "Forvaltningsloven" - Lovbekendtgørelse nr. 433 af 2014-04-22 om forvaltningsloven
- "Privatvejsloven" - Lovbekendtgørelse nr. 1234 af 2015-11-04 om private fællesveje
- "Byggeloven" - Lovbekendtgørelse nr. 1178 af 2016-09-23 om byggeloven
- "Udstykningsloven" - Lovbekendtgørelse nr. 769 af 2018-06-07 om udstykning og anden registrering i matriklen
- "Landbrugsloven" - Lovbekendtgørelse nr. 116 af 2020-02-06 om landbrugsejendomme
- "Planloven" - Lovbekendtgørelse nr. 1157 af 2020-07-01 om planlægning
- "Andelsboligloven" - Lovbekendtgørelse nr. 1281 af 2020-08-28 om andelsboligforeninger og andre boligfællesskaber
- "Almenboligloven" - Lovbekendtgørelse nr. 1877 af 2021-09-27 om almene boliger m.v.

Bekendtgørelser

- Bekendtgørelse nr. 1447 af 2018-11-29 om udstykningskontrollen
- Bekendtgørelse nr. 1399 af 2019-12-12 om bygningsreglement 2018
- Bekendtgørelse nr. 1738 af 2020-11-29 om normalvedtægt for ejerforeninger
- Bekendtgørelse nr. 1893 af 2020-09-12 om registrering af ejerlejligheder og notering af bygning på fremmed grund i matriklen
- Bekendtgørelse nr. 1399 af 2019-12-12 om bygningsreglement 2018 (BR18)

Lovforslag

- Forslag til lov nr. 9 af 1989-10-04 om ændring af forskellige lovbestemmelser (Konsekvensændringer som følge af lov om udstykning og anden registrering i matriklen)
- Forslag til Lov nr. 44 af 2000-10-11 om ændring af byggeloven

Vejledninger

- Vejledning nr. 122 af 1991-07-05 om koordinering af lovgivningen om bebyggelse og ejendomsdannelse (Byggelovens § 10 A og forholdet til kommuneplanloven, zoneloven, udstykningsloven, ejerlejlighedsloven, andelsboligforeningsloven mv.)
- Vejledning om byggesagsbehandling efter BR18
- Vejledning om bygningsreglementets kapitel 8 - byggeret og helhedsvurdering, kapitel 20 - ubebyggede arealer ved bebyggelse og kapitel 23.

Domme

- U.2005.2809 H - Definition af bolig
- BS-37320/2018-HIL - Dom afsagt d. 14. august 2019 i Retten i Hillerød om fortolkning af begrebet bolig i en lokalplan

Afgørelser

- Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse 2013-11-08 om Mariagerfjord Kommunes landzonetiladelser til på ejendommen beliggende i Hobro at opføre et nyt stuehus, en driftsbygning med jagstue, en garage og et drivhus (NMK-810-00092)
- Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse 2014-11-07 i sag om indretning af et anneks på sommerhusejendommen beliggende i Tversted i Hjørring Kommune (NMK-510-00539)
- Planklagenævnet afgørelse 2021-01-18 i klagesag om Egedal Kommunes afgørelse om, at opførelse af tilbygning på A 1, Veksø, kræver landzonetilladelse (MRF 2021.15)
- Planklagenævnets afgørelse 2020-11-12 i klagesag om Albertslund Kommunes afslag på dispensation fra lokalplan til opførelse af enfamiliehus 12. november 2020 på [vejnavn1], Albertslund (20/00191)
- Byggeklageenhedens afgørelse 2021-04-22 i klagesag om lovliggørende byggetilladelse på ejendommen beliggende [***], 6000 Kolding (21/01828)

Figurer

2.1.1	Undersøgesdesign for problemanalysen	12
3.1.1	Eksempel på en principiel udstykningsplan for en ejendom ifm. byggetilladelse (Se bilag D.2)	17
4.1.1	Principiel udstykningsplan efter BL § 10 A, som fordeler fællesarealer for at kunne overholde mindste grundstørrelsen (se bilag C.1)	21
4.1.2	Eksempel på bebyggelseplan ændret på grund af byggeloven § 10 A (se bilag C.2) . .	22
4.1.3	Forskudt væg, der ikke muliggør lodret skel op igennem muren, der adskiller boligenhederne	23
6.1.1	Undersøgesdesign og -struktur for hele projektet med underspørgsmål, formål og metoder	30
6.1.2	Lovhierarkiet med grundloven som fundament for love samt love som fundament for bekendtgørelser og cirkulærer	31
6.1.3	Retsinstanshierarkiet med Nævnens hus placeret nederst (Danmarks Domstole, u.å.)	33
8.2.1	Figur med de omtalte bygningstyper (Herning Kommune, 2018, s. 5)	42
8.5.1	Enfamiliehusbegrebets definitioner ud fra forskellige retskilder	53
8.5.2	Bolighedsbegrebets definitioner ud fra forskellige retskilder	54
9.3.1	Illustration af to simple plantegninger af samme hus, hvor en dør mellem to ens boliglignende enheder i huset, i henhold til Lyserød og Brun Kommunes udtalelse, kan bryde brandmuren og derved kategorisere hele bebyggelsen som én bolig	64
9.5.1	Forskudt væg, der forhindrer, at udstykning er mulig	67
9.6.1	Faktorer og hensyn, der i interviewundersøgelsen er nævnt ift. at definere begrebet <i>enfamiliehus</i>	69
9.6.2	Faktorer og hensyn, der i interviewundersøgelsen er nævnt ift. at definere begrebet <i>bolighed</i>	69

| Bilagsoversigt

A Bilag - Koordinering af de ejendomsretlige systemer - Enemark Stig, 1989

B Bilag - Projektseminar-slides 2021

C Bilag - Interviewreferat med Jacob Lambrethsen fra LIFA

C.1 Bilag - Udstykningsplan m. fællesarealer

C.2 Bilag - Skitseoplæg m. blandet bolig

D Bilag - Interviewreferat med Kasper Thaarup Hansen fra LE34

D.1 Bilag - Bemærkninger vedr. udstykning

D.2 Bilag - Udstykningsplan

E Bilag - Interviewreferat med Uffe M. Holm fra LandSyd

F Bilag - Byggesager 2021 Sjælland

G Bilag - Interviewguide til kommuneinterview

H Bilag - Skema til analyse af kommuneinterview

I.1 Bilag - Referat Grøn Kommune

I.2 Bilag - Referat Gul Kommune

I.3 Bilag - Referat Rød Kommune

I.4 Bilag - Referat Lyserød Kommune

I.5 Bilag - Referat Brun Kommune

I.6 Bilag - Referat Lilla Kommune

I.7 Bilag - Referat Turkis Kommune

I.8 Bilag - Referat Orange Kommune

I.9 Bilag - Referat Blå Kommune