

PARKERINGSFONDE

23. maj 2012

J.nr.

Ref. RBH

Vurdering af behovet for en ændring af byggelovens dispensationsbestemmelse

I nærværende notat foretages en juridisk analyse af hensynene bag dispensationsbestemmelserne i byggelovens § 22, stk. 1 og 5, for så vidt angår byggelovgivningens bestemmelser om tilvejebringelse af parkeringsarealer på egen grund. Derudover foretages der en vurdering af de konsekvenser, som en ændring af byggelovens § 22 kan medføre.

Byggelovgivningens regler om parkeringsarealer

Byggelovens¹ § 7, stk. 1, bestemmer, at der i bygningsreglementet kan fastsættes regler om indretning af ejendommens ubebyggede areal til sikring af parkering.

Byggelovens § 7, stk. 1, er en videreførelse af bestemmelserne i § 32, stk. 1 og 6 i byggeloven af 1960². Bestemmelserne i § 32, stk. 1 og 6, blev indført i 1960 som en konsekvens af den øgede brug af biler, som medførte en nødvendig aflastning af parkeringen på vejene.

Regler om indretning af en ejendoms ubebyggede areal til parkering er fastsat i bygningsreglementets³ kap. 2.6.2.

Bygningsreglementet bestemmer, at der ved opførelsen af et byggeri skal udlægges tilstrækkelige parkeringsarealer til, at bebyggelsens beboere, de beskæftigede i bebyggelsen, besøgende m.v., kan parkere biler, motorcykler, cykler m.v., på ejendommens område, jf. kap. 2.6.2, stk. 1.

Det er kommunalbestyrelsen, der ved en konkret vurdering af den enkelte byggesag fastsætter, hvor stor en del af grundens areal, der skal udlægges til parkeringsareal, samt hvornår dette skal anlægges. Dette skal fremgå af byggetilladelsen, idet kommunen skal påse bestemmelserne om parkeringsarealer som led i byggesagsbehandlingen. Herved kender grundejeren sin retsstilling og sin forpligtelse, allerede inden byggearbejdet udføres.

Bestemmelsen i kap. 2.6.2, skal sikre, at bebyggelsens beboere og andre brugere har adgang til parkeringspladser. Bestemmelsens direkte formål er således, at der skabes parkeringsmuligheder uden, at vejnettet belastes.

¹ Lovbekendtgørelse nr. 1185 af 14. oktober 2010, byggelov.

² Lov nr. 246 af 10. juni 1960, byggelov for købstæderne og landet.

³ Bekendtgørelse nr. 810 af 28. juni 2010, om offentliggørelse af bygningsreglement 2010 (BR10), med senere ændringer

I de tidligere bygningsreglementer indeholdt bestemmelsen om parkeringsarealer en helt fast angivelse af, hvor mange parkeringspladser, der skulle etableres i forhold til det konkrete byggeris størrelse.

Først ved indførelsen af bygningsreglementet for småhuse i 1985 udgik den faste angivelse af hvor mange parkeringspladser, der skal etableres i forbindelse med opførelsen af ny bebyggelse. Det har herefter været op til kommunalbestyrelsen i den konkrete byggesag at fastsætte antallet.

I forbindelse med opførelse af byggeri har bygningsejeren således pligt til at etablere det i byggesagen pågældende antal parkeringspladser.

Ved udformningen af parkeringspladser skal et passende antal parkeringspladser i henhold til den gældende bestemmelse i bygningsreglementets kap. 2.6.2, stk. 3, udformes, så de kan anvendes af personer med handicap. Kravet omfatter dog ikke fritliggende enfamiliehuse og sommerhuse i sommerhusområder.

Forpligtelsen til at etablere parkeringsarealer i henhold til bygningsreglementets kap. 2.6.2, er alene gældende inden for den pågældende ejendoms areal. Offentlige parkeringspladser skal etableres af vejmyndigheden på offentlige vejarealer, hvilket er reguleret i vejloven.⁴

Ubebyggede arealer, der er udlagt og godkendt i henhold til de regler, der er udfærdiget i medfør af BR10, kap. 2.6.2, må ikke benyttes i strid med det formål, hvortil de er udlagt. Dette fremgår af byggelovens § 7, stk. 2. Det betyder, at parkeringsarealer, der er udlagt og godkendt i henhold til bestemmelserne i kap. 2.6.2, ikke uden bygningsmyndighedens tilladelse må benyttes til andet end parkeringsareal.⁵

Fravigelse for kravet om tilvejebringelse af parkeringspladser på egen grund

Såfremt en borger ansøger kommunen om dispensation fra kravet om tilvejebringelse af parkeringspladser på egen grund, kan der ske fravigelse fra kravet på to måder:

1. kommunen meddeler en ordinær dispensation efter byggelovens dispensationsbestemmelse i byggelovens § 22, stk. 1, eller
2. kommunen meddeler dispensation efter den særlige regel i byggelovens § 22, stk. 6, på betingelse af, at der sker indbetaling til en kommunal parkeringsfond.

Ad. 1.

Byggelovens § 22, stk. 1, indeholder den ordinære dispensationsbestemmelse, som generelt kan anvendes ved meddelelse af dispensation fra byggelovens og bygningsreglementets bestemmelser.

Såfremt kommunen vælger at dispensere fra bygningsreglementets bestemmelser om tilvejebringelse af parkeringsarealer, kan dette alene ske, såfremt det skønnes foreneligt med de hensyn, der ligger til grund for bestemmelserne.

⁴ Lovbekendtgørelse nr. 1048 af 3. november 2011, om offentlige veje

⁵ Byggelovens § 7, stk. 1 og 2, svarer med mindre redaktionelle ændringer til § 32, stk. 1 og 6 i byggeloven af 1960. Det fremgår af bemærkningerne, at bestemmelserne i § 7 alene angår friarealerne på den enkelte grund. Da det ikke fremgår af lovens bemærkninger, at bebyggelsens beboere skal have en sikret ret til parkering på ejendommen, må det antages, at reglerne om parkering alene har til formål at tilvejebringe bebyggelsens beboere muligheden for at parkere på ejendommen og ikke en ret hertil.

Det er ved meddelelse af en ordinær dispensation muligt for kommunen at stille vilkår for dispensationen. Et vilkår kan være, at ejeren af den grund, hvorpå parkeringsarealerne skal tilvejebringes, lader en deklaration tinglyse på ejendommen, af hvilken det kan fremgå, at ejeren af ejendommen forpligter sig til at anlægge parkeringspladserne på et senere tidspunkt.

Ad. 2.

Bestemmelsen blev indført i byggeloven i 1975. Bestemmelsen blev indført som en konsekvens af, at der i flere kommuner på daværende tidspunkt havde udviklet sig en praksis, hvorefter kommunerne dispenserede fra bygningsreglementets krav om tilvejebringelse af parkeringsarealer på egen grund på betingelse af, at den byggende indbetalte et beløb til en parkeringsfond, hvis midler blev anvendt til delvis dækning af den pågældende kommunes udgifter ved tilvejebringelse af offentlige parkeringspladser.⁶

Folketingets Ombudsmand udtalte inden lovens vedtagelse, at det syntes ønskeligt, at der tilvejebragtes et klart retsgrundlag for ordningernes etablering samt for den nærmere fastlæggelse af ordningerne. På denne baggrund henstillede Ombudsmanden til det daværende Boligministeriums overvejelse, at der i forbindelse med den forestående revision af byggeloven blev gennemført en lovbestemmelse, der indeholdt hjemmel for de pågældende ordningers etablering samt for fastsættelsen af de nærmere administrative regler om ordningernes udformning.

Efter bestemmelsens indførelse i 1975, blev de nærmere administrative bestemmelser om parkeringsfonde udstedt i 1994, da parkeringsfondscirkulæret⁷ trådte i kraft den 1. februar s.a.

Såfremt kommunen i henhold til den i dag gældende byggelovgivning meddeler dispensation efter den særlige dispensationsregel, finder bestemmelserne i parkeringsfondscirkulæret anvendelse.

Legalitetsprincippet tilsiger, at forvaltningens virksomhed skal være legitimeret i en lov eller i anden anerkendt retskilde, og forvaltningens indgreb skal ske i overensstemmelse med disse anerkendte retskilder. Legalitetsprincippet tjener således en retssikkerhedsmæssig funktion, der skal beskytte borgerne ved forvaltningens indgreb. Indgreb eller begrænsninger i borgerne liv kræver således klar og utvetydig hjemmel.⁸

Det må uden tvivl lægges til grund, at det var hensynet til legalitetsprincippet, der foranledigede Ombudsmanden til at henstille til indførelsen af bestemmelsen i den gældende bygge-lovs § 22, stk. 6, således at der blev skabt et klart retsgrundlag for borgernes retsstilling i de tilfælde, hvor der blev meddelt dispensation på betingelse af indbetaling af et bidrag til den pågældende kommune.⁹

Parkeringsfondscirkulærets bestemmelser og anvendelsesområde

Såfremt en kommune fritager en grundejer for helt eller delvist at tilvejebringe parkeringspladser på egen grund på betingelse af, at der sker indbetaling til kommunens parkeringsfond,

⁶ Dette fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, som de findes i forslag til byggelov, LFF1974-1975.2.143 fremsat den 13. marts 1975.

⁷ Cirkulære nr. 10 af 17. januar 1994 om kommunale parkeringsfonde

⁸ Gammeltoft-Hansen, Hans, m.fl., *Forvaltningsret* (Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1994) s. 209 ff.

⁹ Til støtte for denne antagelse henvises til artiklen *Om bidrag til parkeringsfonds* af universitetsadjunkt Orla Friis Jensen i *Juristen* 1973 s. 81-82

overtager kommunen forpligtelsen til at tilvejebringe mindst et tilsvarende antal erstatningsparkeringspladser i det pågældende område.

Det fremgår af parkeringsfondscirkulæret, at bidraget til parkeringsfonden forfalder til betaling samtidig med, at der meddeles byggetilladelse til det pågældende byggeri.

Erstatningsparkeringspladserne skal af kommunen være anlagt senest 5 år efter, at kommunen har fritaget den pågældende ejendom for at tilvejebringe parkeringspladserne på egen grund. Parkeringspladserne er anlagt, når udgifterne er afholdt, og parkeringspladserne kan tages i brug.

Opfylder kommunen ikke sin forpligtelse til at anlægge det angivne antal parkeringspladser, skal bidraget til parkeringsfonden tilbagebetales til bidragsyderen.

Kommunen er forpligtet til at anvende de indbetalte bidrag i parkeringsfonden til finansiering af kommunalbestyrelsens udgifter til etablering af det antal parkeringspladser, som kommunen har meddelt fritagelse for at anlægge på egen grund.

Når der meddeles dispensation efter byggelovens særlige dispensationsbestemmelse, hvorved parkeringsfondscirkulæret finder anvendelse, varetager bestemmelserne i cirkulæret således hensynet til borgen, idet det sikres, at de indbetalte bidrag anvendes til etablering af parkeringspladser eller tilbagebetales til bidragsyderen inden for en rimelig årrække. Derudover varetager bestemmelserne om kommunens regnskabsmæssige administration af parkeringsfundsbidragene, at disse ikke får karakter af en skat, der pålægges borgerne.

Energistyrelsens retlige vurdering

Siden indførelsen af den særlige dispensationsbestemmelse i byggelovens § 22, stk. 6, samt udstedelsen af parkeringsfondscirkulæret i 1994 er det kommet frem, at ikke alle kommuner anvender byggelovens § 22, stk. 6, og bestemmelserne i cirkulære om kommunale parkeringsfonde, når der søges om fritagelse for kravet om tilvejebringelse af parkeringspladser på egen grund

En eller flere kommuner meddeler i stedet dispensation efter byggelovens ordinære dispensationsbestemmelse i § 22, stk. 1.

Tilvejebringelsen af lovhjemlen i byggelovens § 22, stk. 6, ses derfor på nuværende tidspunkt ikke at opfylde hensynet til retssikkerheden, som bestemmelsen oprindeligt blev indført med henblik på at varetage, idet borgernes retsstilling ikke i alle tilfælde er klar og tydelig.

Dertil kommer, at meddelelse af dispensation efter byggelovens ordinære dispensationsbestemmelse ikke varetager de hensyn, som meddelelse af dispensation i henhold til den særlige dispensationsregel varetager. Ved meddelelse af dispensation efter den ordinære dispensationsbestemmelse varetages behovet for anlæg af parkeringspladser ikke, idet det ikke ved denne form for dispensation nødvendigvis sikres, at der tilvejebringes parkeringspladser andet steds.

Såfremt der ved meddelelse af en ordinær dispensation stilles vilkår om tilvejebringelse af parkeringspladser på anden måde, for eksempelvis ved at grundejeren via tinglysning af en deklaration forpligtes til at anlægge erstatningsparkeringspladserne på et senere tidspunkt, er

der ikke fastsat bestemmelser, der varetager borgerens hensyn eller skaber gennemsigtighed for dennes retsstilling.

Under hensyn til formålet med indførelsen af bestemmelsen i byggelovens § 22, stk. 6, ses ovenstående at være utilsigtede konsekvenser af kommunernes administration af dispensationsbestemmelserne.

Dertil kommer, at byggelovens § 22, stk. 6, er indført som en helt særlig dispensationsbestemmelse, der alene finder anvendelse i forhold til bestemmelserne om tilvejebringelse af parkeringsarealer på egen grund. Derfor bør § 22, stk. 6, ses som en *lex specialis* bestemmelse i forhold til den ordinære dispensationsbestemmelse i § 22, stk. 1, hvorfor § 22, stk. 6, må anvendes frem for den almindelige, mere omfattende dispensationsbestemmelse i § 22, stk. 1.

På baggrund af ovenstående vurderes det, at der bør ske en ændring af byggelovens § 22, således, at der alene kan meddeles dispensation fra kravet om tilvejebringelse af parkeringspladser på egen grund i henhold til § 22, stk. 6. Herved fjernes muligheden for, at der kan meddeles dispensation fra de nævnte bestemmelser om parkeringsarealer på egen grund i henhold til § 22, stk. 1, hvilket vil fjerne de u hensigtsmæssige og utilsigtede konsekvenser, der er opstået.

Konsekvenserne af en ændring af byggelovens § 22

Såfremt byggelovens § 22 ændres, således at der alene kan meddeles dispensation fra kravet om tilvejebringelse af parkeringspladser på egen grund i henhold til § 22, stk. 6, kan kommunerne alene meddele dispensation på betingelse af, at der sker indbetaling til en kommunal parkeringsfond, som vil være reguleret af parkeringsfondscirkulæret. En sådan ændring vil medføre, at kommunerne i alle dispensationstilfælde overtager forpligtelsen til at etablere et tilsvarende antal parkeringspladser i området.

Det skal i forlængelse af ovenstående bemærkes, at det i henhold til den gældende bestemmelse i bygningsreglementets kap. 2.6.2, stk. 3, er kommunerne, der ved en konkret vurdering fastsætter, hvor stor en del af grundens areal, der skal udlægges til parkeringsareal. Dette betyder, at den enkelte kommune efter en konkret vurdering kan fastsætte arealet til parkeringsareal til 0 m²¹⁰, hvis kommunen vurderer, at brugerne af bebyggelsen ikke har behov for at kunne parkere i nærhed af bebyggelsen.¹¹

Ved en ændring af byggelovens § 22 vil det ikke længere være muligt for kommunerne, at stille andre vilkår end vilkår om indbetaling til en kommunal parkeringsfond, herunder vilkår om tinglysning af deklARATIONER for meddelelse af dispensation. Kommunerne vil heller ikke på anden måde kunne udstrække kravet om etablering af parkeringspladser ud over 5 år, som er den i parkeringsfondscirkulæret fastsatte grænse.

Konklusion

På baggrund af ovenstående er det vurderingen, at byggelovens § 22, bør ændres. Byggelovens § 22 bør udformes således, at der alene kan meddeles dispensation fra bygningsreglementets krav om tilvejebringelse af parkeringspladser på egen grund i henhold til byggelovens

¹⁰ Såfremt der ikke er behov for parkeringspladser på grundens areal, fastsættes kravet til 0 m². Der er i situationer som denne ikke behov for, at der meddeles dispensation fra bestemmelsen i kap. 2.6.2.

¹¹ Dette kan eksempelvis være tilfældet, såfremt bebyggelsen ligger meget tæt på offentlige transportmuligheder, alene skal benyttes af personer, der almindeligvis ikke kører bil (ungdomsinstitutioner) og lignende.

§ 22, stk. 6, hvorefter det eneste vilkår, der kan stilles for meddelelse af dispensation er, at der sker indbetaling til en kommunal parkeringsfond.

Ændringen af byggelovens § 22, vil styrke borgernes retssikkerhed, idet ændringen vil sikre, at der enten tilvejebringes parkeringspladser, eller at der sker tilbagebetaling af borgernes indbetalte bidrag i parkeringsfonden indenfor 5 år.

Forslag til ændring af byggelovens § 22

I § 22, stk. 6, indsættes som et nyt sidste punktum:

”Såfremt sådanne bestemmelser er fastsat af ministeren, kan der ikke meddeles dispensation fra kravet om tilvejebringelse af parkeringsarealer på egen grund efter denne bestemmelses stk. 1. Der kan heller ikke stilles andre vilkår for dispensationen end dem, der er fastsat af ministeren for kommunalbestyrelsens adgang til at gøre en fravigelse fra bestemmelser om tilvejebringelse af parkeringsarealer på egen grund.”

Som bemærkning til § 22, stk. 6, sidste pkt., indsættes i lovforslaget:

”Det oprindelige sigte med bestemmelsen i § 22, stk. 6, var, at den praksis, der havde udviklet sig i kommunerne forud for bestemmelsens indførelse i 1975, skulle have et klart retsgrundlag.

Efter indførelsen af bestemmelsen blev cirkulære om kommunale parkeringsfonde udfærdiget med ikrafttræden den 1. februar 1994. Cirkulæret indeholder den nærmere regulering af, i hvilke tilfælde en kommune må kræve indbetaling til en parkeringsfond, samt hvorledes midlerne i fonden skal anvendes og indgå i kommunens regnskabssystem.

Det er imidlertid ikke alle kommuner, der anvender § 22, stk. 6, når der meddeles dispensation fra kravet om etablering af parkeringspladser på egen grund, idet nogle kommuner meddeler dispensation efter den ordinære dispensationsbestemmelse i byggelovens § 22, stk. 1. Dette har medført, at nogle kommuner stiller vilkår, som ikke er reguleret administrativt. Herved er hensynet til, at der etableres parkeringsmuligheder i forbindelse med opførelsen af bebyggelse ikke sikret og ej heller hensynet til borgerne, idet der i praksis er set eksempler på, at borgere bliver mødt med krav om etablering af parkeringspladser endog mange år efter, at bebyggelsen blev opført.

For at skabe et klart retsgrundlag, som det oprindeligt var hensigten med bestemmelsen i § 22, stk. 6, indføres der med forslaget en tilføjelse til den eksisterende særlige dispensationsbestemmelse i § 22, stk. 6, hvorefter der alene kan meddeles dispensation fra byggelovgivningens krav om tilvejebringelse af parkeringsarealer på egen grund i henhold til bestemmelsen i § 22, stk. 6.

Denne ændring vil medføre, at kommunerne ikke kan meddele dispensation fra byggelovgivningens krav om tilvejebringelse af parkeringsarealer på egen grund efter byggelovens § 22, stk. 1. Kommunerne kan således efter den foreslåede ændring ikke stille som vilkår for en dispensation, at der tinglyses en deklaration på en ejendom, hvorefter grundejeren forpligtes til at bекoste etableringen af parkeringspladser, når kommunen på et senere, uspecificeret tidspunkt, forlanger dette.

Indførelsen af den nye tilføjelse til § 22, stk. 6, ændrer ikke på, at det er kommunalbestyrelsen, der efter en konkret vurdering fastsætter, hvor stor en del af grundens areal, der skal udlægges til parkeringsareal. Kommunen kan således efter en konkret vurdering nå frem til, at der skal udlægges 0 m² af en grunds areal til parkeringsareal, hvis der efter kommunens konkrete vurdering ikke er behov for etablering af parkeringspladser på den pågældende grund. Dette kan eksempelvis være tilfældet, såfremt bebyggelsen ligger meget tæt på offentlige transportmuligheder, alene skal benyttes af personer, der almindeligvis ikke kører bil (ungdomsinstitutioner) og lignende. I disse tilfælde vil der ikke være tale om, at kommunen meddeler dispensation, idet kommunen ikke friholder grundejeren for forpligtelsen, men blot fastsætter størrelsen på arealet til 0 m².”