

# NOTAT

Codex Advokater P/S  
Damhaven 5 B  
7100 Vejle

**5. juli 2023**

Journalnr.: 228581

Advokat:  
Kristoffer Juul Bertelsen  
[kjb@codexlaw.dk](mailto:kjb@codexlaw.dk)

Sekretær:  
Nadja Holmgaard Knudsen /KJB  
[nhk@codexlaw.dk](mailto:nhk@codexlaw.dk)

## Dispensation fra krav om elevator

### 1. Baggrund

Norddjurs Kommune har bedt mig udarbejde en redegørelse, som beskriver rammerne for at meddele dispensation fra bygningsreglementets krav om etablering af elevatorer i visse bygninger.

Baggrunden herfor er en konkret sag, hvor en byherre ønsker dispensation fra kravet, og hvor Norddjurs Kommune skal tage stilling til, om en sådan kan og skal meddeles.

Jeg har til brug for min redegørelse fået sagen beskrevet på et indledende møde, ligesom jeg til orientering har modtaget kopi af den konkrete dispensationsansøgning.

### 2. Sammenfatning

Konklusionerne i min redegørelse er sammenfattende, at:

- Det er grundlæggende ikke udelukket at dispensere fra bygningsreglementets krav om elevatorer i bygninger med 3 etager eller mere. En dispensation må dog i henhold til forenelig med formålene bag den bestemmelse, der dispenseres fra. Kravet om elevator er fastsat af hensyn til tilgængelighed for handicappede og andre gangbesværede, og der er således meget vægtige hensyn bag bestemmelsen, hvorfor adgangen til at dispensere fra kravet også er ganske snæver.

- En dispensation skal være begrundet i saglige hensyn. I den forbindelse skal fremhæves, at der ikke kan lægges vægt på:
  - Hensyn til bygherres økonomi (fordyrelse af projektet).
  - Om der på ansøgningstidspunkt er udsigt til, at handicappede eller gangbesværede vil anvende bygningen.
- Det vil derimod være sagligt at lægge vægt på, at der foreligger en art umulighed i relation til etablering af elevator. Umulighed vil navnlig kunne foreligge ift. ombygning af eksisterende byggeri, men man kan muligvis også henvise til umulighed ved nyopførelse, hvis bebyggelsen af hensyn til andre vægtige formål skal opføres på en særlig måde eller med særlige materialer, som gør etablering af en elevator umulig, eller i alt fald meget skadelig for det andet formål. Hindringen må i givet fald ikke være af en karakter, der kan løses ved et dyrere projekt. Det skal understreges, at det langt fra er givet, at en sådan argumentation vil blive accepteret i praksis, når henses til de vægtige hensyn bag tilgængelighedskravene.
- Hvis der dispenseres, skal det overvejes, om der kan og skal stilles vilkår, som afbøder de negative virkninger af en dispensation. Opstillingen af sådanne vilkår er ikke i sig selv en begrundelse for at dispensere, men kan, hvor en dispensation er begrundet i andre formål, være med til at sikre, at hensynene bag bestemmelsen ikke tilsidesættes.
- Byggeklageenheden kan i klagesager prøve det grundlæggende krav om forenelighed med hensynene bag bestemmelsen, ligesom Byggeklageenheden kan tage stilling til, om en dispensation er saglig begrundet.
- En ophævelse af en dispensation kan – såfremt byggeriet i mellemtiden er iværksat – føre til et erstatningskrav mod kommunen.
- Kommunen kan afvente en eventuel klagesag over dispensation inden, at kommunen meddeler byggetilladelse til byggeriet. Det vil i givet fald hindre, at der opstår et erstatningskrav for udgifter til det påbegyndte byggeri, hvis dispensationen måtte blive ophævet. Det vil omvendt betyde, at byggeriet forsinkes mens klagesagen står på. Byggeklageenhedens senest oplyste gennemsnitlige sagsbehandlingstid er 3,4 måneder (maj 2023).

Det nærmere grundlag for ovenstående konklusioner fremgår nedenfor.

### 3. Grundlaget for min vurdering

Byggeloven, og ikke mindst bygningsreglementet (BR18), som er en bekendtgørelse udstedt i medfør af loven, indeholder en række krav til såvel nyt byggeri, som byggeri, der ændres væsentligt.

Det følger af byggelovens § 22, stk. 1, at der visse tilfælde kan dispenseres fra disse krav:

*"Der kan meddeles dispensation fra bestemmelser i loven og de i medfør af loven fastsatte bestemmelser, når det skønnes foreneligt med de hensyn, som ligger til grund for de pågældende bestemmelser. Der kan dog ikke meddeles dispensation fra bestemmelserne i kapitel 4 A og de i medfør af kapitel 4 A fastsatte bestemmelser. [...]"*

Forudsætningen for at meddele dispensation er således grundlæggende, at dispensationen ikke tilside-sætter de hensyn, som ligger bag den bestemmelse, der dispenseres fra.

I den konkrete sammenhæng, ønskes der dispensation fra bygningsreglementets § 244:

*"I bygninger med 3 etager og derover skal der installeres mindst én elevator, der kan betjene hver etage, herunder udnyttet tagetage og kælder. I bygninger med flere opgange gælder kravet for hver opgang. En bygning med stueplan, 1. sal og 2. sal, regnes for en bygning med 3 etager. Kælder medregnes i denne sammenhæng ikke ved opgørelse af etageantallet."*

Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med BR § 18, § 242:

*"Elevatore i fælles adgangsveje skal sikre, at brugerne ved egen hjælp har adgang til bygningens etager og kan komme til bygningens funktioner."*

Endvidere skal bestemmelse ses i sammenhæng med byggelovens formålsbestemmelse, hvoraf bl.a. fremgår, at loven har til formål at *fremme handicaptilgængelig indretning af bebyggelse*.

Tankegangen bag regelsættet er grundlæggende, at det skal sikres, at ny bebyggelse og bebyggelse der ændres væsentligt, udformes sådan, at det også kan benyttes af handicappede personer og andre, som fx er gangbesværede gennem sikring af niveaufri adgange, elevatorer mv. Dermed "opkvalificeres" den samlede bygningsmasse løbende ift. handicappede og gangbesværede mv.

Det er ikke udelukket at meddele dispensation fra kravene om tilgængelighed, men det forudsætter, at der foreligger særlige tilfælde, og således tale om en ganske snæver adgang til at dispensere. Herved kan fx henvises til *Betænkning om handicaptilgængelighed til det fysiske miljø*<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> [Betænkning 1336/1997 del 1, side 22](#)

**"Byggesagsbehandling**

Kommunalbestyrelsen er bygningsmyndighed og skal i sagsbehandlingen påse, at byggeprojektet er i overensstemmelse med bygningsreglementets såkaldte handicapkrav, jf. byggelovens § 16A, stk. 1

Konstateres det under sagsbehandlingen, at byggeprojektet ikke opfylder handicapkravene, **bør der som udgangspunkt kræves de nødvendige ændringer i projektet, inden byggetilladelse kan meddeles.**

**Kun i tilfælde, hvor der undtagelsesvist gør sig særlige forhold gældende, og hvor der er en særlig begrundelse herfor, bør en dispensationsløsning overvejes.**

[...]

Kommunalbestyrelsens dispensationskompetence er ikke ubegrænset, idet det påhviler kommunalbestyrelsen at sikre, at hensynene bag bygningsreglementets bestemmelser tilgodeses, eventuelt gennem særlige vilkår for dispensationen."

Der kan ligeledes henvises til vejledning om tilgængelighedskrav fra 2008<sup>2</sup>(min fremhævelse):

"Byggelovens § 22 giver kommunen hjemmel til at meddele dispensation fra byggelovgivningens bestemmelser, hvis dispensationen ikke tilsidesætter de hensyn, som bestemmelserne skal varetage.

Finder ombygningsbestemmelsen (BR08, kapitel 3.1) ikke anvendelse, kan kommunen således vurdere, om der kan meddeles dispensation fra tilgængelighedsbestemmelserne. **I den forbindelse skal det understreges, at der kun helt undtagelsesvist kan meddeles dispensation fra tilgængelighedsbestemmelserne.**"

Spørgsmålet er så hvilke saglige hensyn, der kan begrunde en dispensation indenfor den snævre adgang hertil.

Spørgsmålet er berørt i vejledningen fra 2008, hvor det i forlængelse af ovennævnte citat er anført, at(min fremhævelse):

"Kommunen skal i den enkelte byggesag foretage et konkret skøn af, om der i forbindelse med ombygningsprojektet kan meddeles dispensation, og om der eventuelt skal knyttes særlige vilkår til dispensationen. Dispenserer der således fra fx elevatorkravet, kan kommunen som betingelse for dispensationen kræve, at der fx installeres en trappelift eller lignende.

**En økonomisk begrundelse alene er ikke tilstrækkeligt grundlag for en dispensation. Det samme gælder henvisning til, at der aldrig kommer personer med handicap i bebyggelsen."**

---

<sup>2</sup> [Erhvervs- og byggestyrelsens Vejledning til kommunerne om byggesagsbehandling af tilgængelighedsbestemmelser, 2 udgave marts 2008, side 5.](#)

Spørgsmålet er også berørt fsva. nybyggeri i Statsforvaltningsafgørelse fra 2014<sup>3</sup> angående et erhvervsbyggeri, hvor en kommune havde meddelt dispensation fra et tilgængelighedskrav ift. et erhvervsbyggeri:

*"Som anført er formålet med tilgængelighedskravene, at der ikke opføres nyt ikke tilgængeligt byggeri og anlæg.*

*Statsforvaltningen finder på den baggrund, at der ikke ved vurderingen af en dispensationsansøgning alene kan lægges vægt på den nuværende anvendelse, og ansøgers oplysning om, at handicappede på grund af arbejdets karakter, er udelukket fra beskæftigelse i det påtænkte byggeri."*

Jeg har ikke kunnet fremfinde trykt praksis, hvor det er givet *tilladelse* til at fravige tilgængelighedskravene fsva. nyopførelse af bebyggelse, hvilket antageligt skal ses i sammenhæng med, at adgangen hertil, jf. de ovenstående eksempler er endog meget snæver.

Hvis der skal være en saglig og relevant begrundelse for at fravige tilgængelighedskrav (herunder krav om elevator i et nybyggeri), vil der efter min vurdering skulle foreligge en art umulighed, altså således, at byggeprojektet slet ikke vil kunne gennemføres eller leve op til sit formål, hvis der stilles krav om elevator – i den forbindelse kan det ikke tillægges betydning, at byggeriet vil blive væsentligt dyrere af at skulle leve på til tilgængelighedskravene.

Ift. nybyggeri er problemet imidlertid, at der som anført af Statsforvaltningen i den ovennævnte afgørelse normalt altid vil være mulighed for at indtænkte tilgængelighed i byggeriet fra starten. Dermed kan en umulighedssituation vanskeligt opstå ved nybyggeri. Man kan muligvis argumentere for, at der foreligger en art umulighed, hvis byggeriet for at fremme andre vægtige hensyn skal have en helt særlig form eller bygges i særlige materialer, som ikke giver mulighed for at etablere elevatorer. I en sådan situation kan det således muligvis anføres, at andre hensyn undtagelsesvist kan prioriteres fremfor tilgængelighedskrav. Det skal dog understreges, at der vil være en ganske væsentlig risiko for, at Byggeklageenheden ikke tiltræder en sådan argumentation.

#### **4. Proces og risici mv.**

En eventuel afgørelse om dispensation vil kunne påklages til Byggeklageenheden, herunder er handicaporganisationer tillagt en særlig klageret i relation til sager, der angår tilgængelighed mv., jf. byggelovens § 23, stk. 2.

---

<sup>3</sup> Statsforvaltningens afgørelse af 24. juni 2014. Afgørelsen er ikke offentliggjort, men findes bl.a. i Håndbog for byggemyndigheder som AB 265.

Byggeklageenheden kan prøve retlige spørgsmål, som i den konkrete sammenhæng navnlig vil være spørgsmålet om, hvorvidt en dispensation er forenelig med hensynene bag elevatorkravet, samt kommunen i øvrigt har anført en saglig begrundelse for dispensationen. Finder Byggeklageenheden, at dispensationen ikke kunne meddeles eller ikke er sagligt begrundet, vil dispensationen blive ophævet.

Klage over dispensationer har ikke opsættende virkning, medmindre Byggeklageenheden helt undtagelsesvist træffer afgørelse herom. Det betyder, at en klage ikke i sig selv er ensbetydende med, at byggeri ikke kan fortsætte, hvis der i øvrigt er meddelt byggetilladelse.

Hvis Byggeklageenheden måtte ophæve en meddelt dispensation, vil det medføre, at en på grundlag af dispensationen meddelt byggetilladelse også bliver ugyldig, og at et i mellemtiden helt eller delvist opført byggeri skal lovliggøres. Det indebærer et potentielt erstatningsansvar for kommunen, hvis lovliggørelsessagen munder ud i, at byggeriet må nedrives eller i øvrigt fordyres som følge af lovliggørelsen.

Det er ikke et krav efter byggeloven, at dispensation og byggetilladelse meddeles samtidig jf. byggelovens § 22, der forudsætter, at der ikke nødvendigvis er samtidighed. Tværtimod vil det ofte – herunder i den konkrete sag – være naturligt, at dispensationsspørgsmål behandles først, idet en egentlig byggesagsbehandling af ansøgning er overflødig, hvis ikke kommunen vil give nødvendige dispensation til det ansøgte.

Byggeklageenheden har i en afgørelse<sup>4</sup> angående forholdet til planloven og lokalplaner udtalt, at kommunen er berettiget til at tilbageholde byggetilladelse, hvis en for byggeriet nødvendig tilladelse er påklaget. Udtalelsen angår lovgennemgangsbestemmelsen i BR 18, § 35, stk. 2, der beskriver kommunens pligt til at påse overholdelse af anden lovgivning. Det anførte i afgørelsen må dog efter min vurdering kunne overføres på en situation, hvor en dispensation efter byggeloven er påklaget, og det må således antages, at der også i den situation vil være grundlag for at tilbageholde byggetilladelsen ud fra de samme overvejelser, som Byggeklageenheden har anført i den nævnte afgørelse.

I afgørelsen anfører Byggeklageenheden om disse overvejelser navnlig, at:

*"Byggeklageenheden finder på baggrund af de her nævnte betragtninger, at det må bero på en konkret vurdering, om en byggesag skal berostilles indtil klageinstansen har truffet afgørelse.*

*Hovedmomentet i vurderingen er, om klageinstansens underkendelse af førsteinstansens afgørelse kan medføre, at projektet ikke vil kunne gennemføres.*

[...].

---

<sup>4</sup> Afgørelse af 23. august 2021, sagsnummer 20/04909-28. Afgørelsen er ikke offentliggjort.

*I sådanne tilfælde må kommunen ved vurderingen af, om byggetilladelsen skal afvente klageinstansens afgørelse, inddrage, om f.eks. værdispildsbetragtninger kan begrænse muligheden for håndhævelsen af den relevante lovgivning. Herudover kan inddrages, hvor stor sandsynlighed, der er for, at afgørelsen efter anden lovgivning vil blive underkendt. Angår klagesagen et vanskeligt fortolkningsspørgsmål taler dette for at berostille sagen, mens det taler mod en berostillelse, hvis afgørelsen er i overensstemmelse med klageinstansens faste praksis. Såfremt flere afgørelser truffet i henhold til anden lovgivning er påklaget, er det afgørende, hvor stor sandsynligheden er for, at én af afgørelserne underkendes.”*

I den konkrete sammenhæng vil en ophævelse af dispensation fra elevatorkravet, som jeg forstår det, betyde, at der vil skulle ske meget væsentlige om-disponeringer af byggeriet, således at et allerede påbegyndt byggeri næppe vil kunne fortsætte uden betydelige forandringer, hvis der skal stilles krav om elevatorer. Det er derfor min vurdering, at det vil være berettiget, at byggetilladelse holdes tilbage i tilfælde af klage.

Vejle, 5. juli 2023

Kristoffer Juul Bertelsen