

MRF 2023C.4

Specialeafhandling: Udbygningsaftalers indhold

Af cand.jur. Ane Caroline Meyer Nilsson

Forord af Rasmus Grønved Nielsen og Peter Pagh

Specialet handler om de såkaldte udbygningsaftaler, som kommuner siden 2007 har haft hjemmel i planlovens §§ 21 b og 21 c til at indgå med grundejere. Kort sagt er udbygningsaftaler aftaler om privat finansiering af kommunal infrastruktur inden for de rammer, som planloven udstikker. Der er tale om en forvaltningskontrakt, idet kommunen så at sige »handler« med myndighedsudøvelse i form af lokalplankompetence. Baggrunden for en udbygningsaftale er således, at grundejers (i praksis typisk developers) projekt ikke kan tillades uden lokalplan, og at kommunen ikke er forpligtet til at vedtage en lokalplan, der muliggør projektet. Grundejers modydelse for at få lokalplanen vedtaget består i erlæggelse af bestemte udgifter til infrastruktur, der er nødvendige for projektet, men som ellers skulle afholdes af kommunen. Dette kan sammenholdes med, at kommunens privatøkonomiske interesser i vedtagelse af en bestemt plan normalt anses for magtfordrejning, jf. f.eks. U 1990.106/2 Ø, U 2010.2311/2 Ø og **MRF 2022.185 Ø**. Denne konflikt er søgt løst med planlovens regler om udbygningsaftaler.

Som specialet belyser, har udbygningsaftaler fået et betydeligt omfang og angår ofte større projekter. Aftalerne er dog ikke tidligere blevet underkastet en mere systematisk retsvidenskabelig behandling i relation til dansk ret, ligesom der ikke foreligger trykt dansk retspraksis herom. Emnet er derfor både velvalgt og vanskeligt. Specialet handler om udbygningsaftalernes indhold, særligt med henblik på parternes hovedydelse. Denne relativt snævre afgrænsning er både nødvendig og fornuftig, fordi udbygningsaftalerne giver anledning til et meget stort antal juridiske problemstillinger af praktisk og teoretisk karakter, herunder ikke mindst vedrørende retsvirkninger. Det er også velbegrunder, at specialet ikke behandler de aftaler, som kommunerne indgår med private developere, der falder uden for planlovens § 21 b, selv om disse også kunne fortjene en nærmere behandling, og hjemmelsgrundlaget hertil er uklart.

Specialets problemformulering lægger op til både en empirisk undersøgelse af udbygningsaftalers indhold samt en retsdogmatisk vurdering af de retlige grænser for afgrænsningen af parternes hovedydelse. Derudover indeholder specialet i kapitel 5 en kort redegørelse for planlovens regler om udbygningsaftaler og den planretlige kontekst. Den omfattende empiriske undersøgelse i kapitel 6, der tager afsæt i 80 nye udbygningsaftaler, giver et interessant indblik i den store variation, der præger aftalerne, både med hensyn til hovedydelse og accessoriske vilkår om f.eks. tvistløsning og bodsbestemmelser. Den retsdogmatiske analyse i kapitel 7 indeholder vigtige overvejelser om, hvordan planlovens regler, den almindelige forvaltningsret og kommunalfuldmagten normerer fastlæggelsen af aftalens hovedydelse, dvs. i det væsentlige rammerne om den private finansiering. Det kan i den forbindelse særligt fremhæves, at specialet indeholder en nyttig belysning af norsk retspraksis. Til sidst (i kapitel 8) findes en syntese, hvor forfatteren kritisk omtaler både tendenser og konkrete vilkår i de 80 aftaler, hun har undersøgt, samt en retspolitisk kritik, konklusion og perspektivering (kapitel 9-11).

Specialet påkalder sig betydelig interesse som den første samlede juridiske belysning af indholdet i udbygningsaftaler under planloven. Dette gælder naturligvis særligt for kommuner, developere og disses juridiske rådgivere, men også Folketingets Klima-, Forsynings- og

Energiudvalg og ministeriet vil kunne have gavn af specialet i relation til kommende lovændringer. Særligt må fremhæves værdien af den empiriske undersøgelse, der er meget grundig, og som giver et grundlag for en mere oplyst debat om udbygningsaftaler i fremtiden. Mange af specialets oplysninger om udbygningsaftalernes indhold bør give stof til eftertanke, og det gælder ligeledes de afsluttende retspolitiske betragtninger.



Specialeafhandling: Udbygningsaftalers indhold

Fagområde: Center for Offentlig Regulering og Administration (CORA)

Problemformulering:

Hvad indeholder udbygningsaftaler typisk, og hvilke grænser gælder for grundejers hovedydelse i en udbygningsaftale.

Navn

Ane Caroline Meyer Nilsson

Vejleder: Rasmus Grønved Nielsen

Afleveringsdato: 31. maj 2023

Abstract

This thesis examines the phenomenon of urban development agreements, which, in large numbers, are entered into by Danish municipalities. The legal basis for the agreements is found in the Planning Act Section 21 b. However, with neither case law, nor administrative practice in the area, the legal position for urban development agreements is unclear. The purpose of the thesis is to investigate what urban development agreements typically contain, and which limits apply to the landowner's main contribution in the urban development agreement.

An empirical study of 80 urban development agreements shows that the agreements have a highly varying scope. Typically, however, the urban development agreements regulate to a greater extent the landowner's obligations, and to a lesser extent the municipality's obligations. On the basis of the empirical study, it was found relevant to examine which limits apply to the landowner's main contribution in an urban development agreement. When answering this question, the legal dogmatic method is employed. An analysis of the Planning Act's rules on urban development agreements in Section 21 b leads to the conclusion that the landowner's contribution can only consist of carrying out or incurring expenses for a physical, technical and publicly accessible infrastructure facility. In addition, the facility must be necessary in order to realize the underlying local council development plan. When determining a landowner's contribution, the municipality may only handle relevant considerations that are justified by needs, triggered by the landowner's development project. Norwegian jurisprudence shows that other "total effects" of the local area, can be included in this assessment. The municipality must have a wide discretion when assessing which needs the landowner's specific development project entails. If the services in an urban development agreement are mutual, Norwegian case law shows that the parties achieve a certain "agreement assessment". However, the services of the parties must thus be equivalent, unless the municipality has a municipal interest that can justify a deviation from this.

On the basis of the thesis' analyses, several problems can be identified in the investigated urban development agreements. In terms of legal policy, it must therefore be considered whether the Danish rules for urban development agreements sufficiently clearly set a limit for the landowner's main contribution. Here, the Norwegian solution, where the Planning and Building Act makes it clear that the landowner's contribution to an infrastructure facility must be necessary and proportional to the development project, seems appropriate.

Indholdsfortegnelse

1. INDLEDNING.....	7
2. PROBLEMFORMULERING OG AFGRÆNSNING	8
3. DET METODISKE OG TEORETISKE UDGANGSPUNKT FOR SPECIALET	8
4. FÆNOMENET UDBYGNINGSAFTALER	11
4.1 Definition og afgrænsning til andre aftaletyper.....	11
4.2 Den kommunale planlægning	12
4.3 Infrastruktur – en kommunal opgave	13
4.4 Udbredelse og anvendelse af udbygningsaftaler	13
5. PLANLOVENS KAPITEL 5 A OM UDBYGNINGSAFTALER	14
5.1 Baggrund for lovforslaget.....	14
5.2 Planlovens § 21 b	15
5.2.1 Stk. 1. Indgåelse af udbygningsaftaler på grundejers opfordring for områder udlagt til byzone eller sommerhusområde samt for områder i landzone	15
5.2.2 Stk. 2. Med henblik på at opnå en højere kvalitet eller standard, fremrykke lokalplanlægningen eller ændre eller udvide byggemuligheder.....	16
5.2.3 Stk. 3. Fysiske infrastrukturanlæg som skal etableres i eller uden for området for at virkeliggøre planlægningen.....	18
5.2.4 Stk. 4 og 5. Offentliggørelse og vedtagelse	19
5.3 Planlovens § 21 c.....	20
5.4 Planlovens § 58 b	20
6. INDHOLDET AF KOMMUNERNES UDBYGNINGSAFTALER.....	21
6.1 Generelt om kommunernes praksis	21
6.2 Udbygningsaftalernes klausuler	22
6.2.1 Bilag	22
6.2.2 Grundejer	22

6.2.3	Formål med og baggrund for aftalen	23
6.2.4	Finansiering af anlægget.....	26
6.2.5	Udførelse af anlægget	32
6.2.6	Aflevering og risikoens overgang.....	36
6.2.7	Misligholdelse	37
6.2.8	Tredjemands interesser	40
6.2.9	Opsigelse	40
6.2.10	Oplysningspligt og loyalitet.....	40
6.2.11	Forum for tvistløsning.....	40
6.2.12	Overdragelse af rettigheder.....	41
6.2.13	Sikkerhedsstillelse	41
6.2.14	Ikrafttræden.....	42
6.2.15	Betingelser	42
6.2.16	Forrang.....	44
6.2.17	Ændringer og tilføjelser til aftalen	44
6.3	Delkonklusion.....	44
7.	EN UNDERSØGELSE AF GRÆNSERNE FOR GRUNDEJERS HOVEDYDELSE I UDBYGNINGSAFTALERNE.....	46
7.1	Problemstillingen præsenteret	46
7.2	Indledende betragtninger om grænserne for Folketingets Ombudsmands og domstolenes kontrol	46
7.3	Planlovens rammer for grundejers hovedydelse.....	48
7.3.1	Udførelse eller afholdelse af udgifter til fysiske, tekniske infrastrukturanlæg	48
7.3.2	Infrastrukturanlæg i eller uden for planområdet for at virkeliggøre planlægningen	49
7.3.3	Alene infrastrukturanlæg som det ikke påhviler kommunen at etablere.....	51
7.3.4	Sammenfatning.....	52
7.4	De forvaltningsretlige retsgrundsætninger	52
7.4.1	Grundsætningen om saglig forvaltning.....	53
7.4.1.1	<i>Generelle betragtninger om grundsætningen om saglig forvaltning</i>	<i>53</i>
7.4.1.2	<i>Saglige hensyn efter planloven.....</i>	<i>54</i>
7.4.1.3	<i>Særligt om økonomiske hensyn</i>	<i>55</i>
7.4.1.4	<i>Saglige hensyn ved indgåelse af udbygningsaftaler</i>	<i>56</i>
7.4.2	Lighedsgrundsætningen.....	59
7.4.3	Forbuddet mod skøn under regel	60
7.4.4	Proportionalitetsprincippet	61
7.4.5	Sammenfatning.....	62

7.5	Norsk regulering af udbyggingsaftaler	63
7.5.1	Nogle generelle betragtninger om forskelle og ligheder mellem dansk og norsk regulering af udbygningsaftaler.....	64
7.5.2	Kravet om nødvendighed og forholdsmæssighed i plan- og bygningslovens § 17-3, 3. led.....	65
7.5.3	Sivilombudets udtalelse i Sandnes-sagen	67
7.5.4	Sagen om sporvognsanlægget og cykelstien.....	69
7.5.5	Sagen om vandrestien	71
7.5.6	Retlige argumenter fra norsk praksis og perspektivering til dansk ret.....	73
7.5.7	Sammenfatning	76
7.6	Kommunalretlige retsgrundsætninger	76
7.6.1	Indledende bemærkninger om kommunalfuldmagten	77
7.6.2	Retsgrundsætningernes betydning for grundejers hovedydelse	78
7.6.3	Sammenfatning	81
7.7	Delkonklusion	81
8.	DE UNDERSØGTE UDBYGNINGSAFTALER I LYSET AF UNDERSØGELSEN OM GRÆNSERNE FOR GRUNDEJERS HOVEDYDELSE	83
8.1	Generelt om de identificerede problemstillinger i de undersøgte udbygningsaftaler	83
8.2	Anlæggets art muliggør ikke en udbygningsaftale	83
8.3	Kommunen har allerede retligt forpligtet sig til at udføre infrastrukturanlægget.....	84
8.4	Anlægget savner nær og konkret sammenhæng med grundejers udbygning	84
8.5	Ækvivalente ydelser?	87
8.6	Standardiserede takster for grundejers bidrag	87
9.	EN RETSPOLITISK KOMMENTAR	88
10.	KONKLUSION	89
11.	PERSPEKTIVERING	90
	Lovgivning mv.....	92
	Praksis	93
	Ministerielle udtalelser	94

Litteratur	95
Redegørelser, afhandlinger og rapporter mv.	96
Øvrige online dokumenter og websider	96
Udbygningsaftaler	97
Lokalplaner	100
BILAG 1	101

1. Indledning

De danske byer har de seneste år forandret sig markant. Traditionelle produktionserhverv fylder langt mindre i bybilledet, og nyopståede erhvervsformer har behov for andre typer arealer end tidligere erhverv. Dette skaber grobund for etablering af nye bydele eller blandede byfunktioner. Etablering af de nødvendige anlæg og veje mv. er dog en bekostelig affære for kommunerne. Samtidig er developere ofte interesserede i at udbygge nye områder, hvor der endnu ikke er etableret den tilstrækkelige infrastruktur. Begge parter er således interesserede i at indlede et samarbejde med henblik på at sikre områdernes udvikling. Planlovens kapitel 5 a sætter en formel ramme for sådanne samarbejder ved at regulere kommunernes brug af udbygningsaftaler. Udbygningsaftaler er kort sagt aftaler om en grundejers bidrag til den kommunale infrastruktur mod at kommunen vedtager det nødvendige plangrundlag. Ud over de åbenlyse fordele ved udbygningsaftaler er der dog også åbenlyse problematikker. Set udefra indebærer en udbygningsaftale, at grundejer køber sig til et bedre plangrundlag og kommunen sælger sin plankompetence. Med stort set intet retspraksis på området er det fortsat uklart, hvilke retlige grænser der gælder for udbygningsaftaler i dansk ret. Siden 2018 er der vedtaget 148 udbygningsaftaler.¹ Det store antal udbygningsaftaler taget i betragtning er emnet af betydelig samfundsmæssig relevans.

Dette speciale undersøger fænomenet udbygningsaftaler nærmere. Det vil først ske ved at undersøge de enkelte udbygningsaftalers nærmere indhold. Dette for at kunne identificere retligt relevante problemstillinger i udbygningsaftalerne. Et kig ned i udbygningsaftalerne viser, at grundejers hovedydelse både i begrundelse og omfang varierer en del. Dette giver anledning til at overveje, i hvilket omfang kommunerne kan stille krav om bidrag til infrastruktur igennem en udbygningsaftale som led i grundejers udbygning. Det skal på denne baggrund undersøges, hvilke retlige grænser der gælder for grundejers hovedydelse i en udbygningsaftale.

¹ Tallet er taget fra plandata.dk, hvor det fremgår, at der er vedtaget 148 udbygningsaftaler siden 1. januar 2018, talt indtil 27. maj 2023. Se <https://kort.plandata.dk/searchlist/#/search/0165,0201,0420,0151,0530,0400,0153,0810,0411,0155,0240,0561,0563,0710,0320,0210,0607,0147,0813,0250,0190,0430,0157,0159,0161,0253,0270,0376,0510,0260,0766,0217,0163,0657,0219,0860,0316,0661,0615,0167,0169,0223,0756,0183,0849,0326,0440,0621,0101,0259,0482,0350,0665,0360,0173,0825,0846,0410,0773,0707,0480,0450,0370,0727,0461,0306,0730,0840,0760,0329,0265,0230,0175,0741,0740,0746,0779,0330,0269,0340,0336,0671,0479,0706,0540,0787,0550,0185,0187,0573,0575,0630,0820,0791,0390,0492,0580,0851,0751/90/V/2018-01-01/2023-05-27>

2. Problemformulering og afgrænsning

Specialets problemformulering lyder: Hvad indeholder udbygningsaftaler typisk, og hvilke grænser gælder for grundejers hovedydelse i en udbygningsaftale.

Første led af problemformuleringen besvares ud fra en analyse af udvalgte udbygningsaftaler og har til formål at kortlægge kommunernes praksis for anvendelse af udbygningsaftaler. Dette for at være i stand til at identificere relevante juridiske problemstillinger ved udbygningsaftaler.

Andet led af problemformuleringen besvares ud fra en analyse af planlovens regler, de forvaltningsretlige grundsætninger, herunder særligt retsgrundsætningen om saglighed i forvaltningen samt udvalgte retsgrundsætninger fra kommunalfuldmagten. Hertil inddrages perspektiver fra norsk ret.

Ved problemformuleringens besvarelse inddrages ikke, hvilke grænser øvrige dele af gældende ret kunne tænkes at sætte for grundejers hovedydelse, herunder fx udbudsretten, konkurrence- og statsstøtteretten eller krav til faglige standarder. Specialet forholder sig alene til grundejers hovedydelse som den er formuleret på aftaletidspunktet og behandler ikke spørgsmålet om ændring af parternes ydelser efter aftaleindgåelsen, ligesom det heller ikke behandles, hvilke grænser der gælder for grundejers bidrag udenfor udbygningsaftaleformatet, fx i form af gaver.

3. Det metodiske og teoretiske udgangspunkt for specialet

Da problemformuleringen for specialet er toleddet, vil der i det følgende blive redegjort for den anvendte metode særskilt for disse to led.

Første led af problemformuleringen angår spørgsmålet om, hvad kommunernes udbygningsaftaler typisk indeholder. For at undersøge dette har jeg foretaget en empirisk undersøgelse af en række udbygningsaftaler, udvalgt ud fra følgende to kriterier: at de er *vedtaget i perioden fra 1. januar 2020 til 27. februar 2023* og *uploadet på plandata.dk*. Disse kriterier er valgt for at afgrænse omfanget af udbygningsaftaler til et antal, der muliggjorde en dybdegående analyse. Sluttidspunktet er sat til den dato, hvor aftalerne ud fra søgekriterierne blev afgrænset. På baggrund af en systematisk gennemgang af udbygningsaftalerne har jeg udarbejdet et skema over klausulerne i de enkelte aftaler. Analysen af indholdet i aftalerne (specialets afsnit 6) er en sammenstilling af disse data. På grund af specialets omfang er ikke al data fra udbygningsaftalerne medtaget i sammenstillingen.

Udvælgelsen af, hvad der skulle gengives i specialets afsnit 6, er sket ud fra overvejelser over, hvilke oplysninger der er juridisk relevante.

Andet led af problemformuleringen angår spørgsmålet om, hvilke grænser der gælder for grundejers hovedydelse i en udbygningsaftale. Til besvarelse af denne del af problemformuleringen har jeg anvendt den retsdogmatiske metode. Metoden er anvendt for at undersøge og beskrive gældende ret på området. Udbygningsaftaler er ikke et juridisk felt, hvor der endnu findes rets- eller ombudsmandspraksis. Som følge af planlovens § 58 b er der heller ikke administrativ praksis, som tager stilling til lovligheden af udbygningsaftalers indhold. Den væsentligste retskilde er derfor planloven, dennes forarbejder og ministerielle vejledninger. Hertil er de forvaltningsretlige retsgrundsætninger inddraget som retskilde, da de også sætter grænser for grundejers hovedydelse. Analysens tyngde ligger, for så vidt angår disse retsgrundsætninger, på grundsætningen om saglighed i forvaltningen, da denne vurderes at have størst indflydelse på grænserne for grundejers hovedydelse. På baggrund af en formåls- og motivfortolkning af planlovens kapitel 5 a om udbygningsaftaler analyseres de grænser, retsgrundsætningen må sætte for grundejers hovedydelse. Hertil behandles det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip, forbuddet mod skøn under regel og lighedsgrundsætningen, da disse bidrager med nogle øvrige, relevante perspektiver til besvarelsen af specialets problemstilling vedrørende grundejers hovedydelse. I analysen af grundsætningernes generelle anvendelsesområde er inddraget relevante retsafgørelser, afgørelser fra Planklagenævnet samt Natur- og Miljøklagenævnet og juridisk litteratur.

Modsat dansk ret er der i Norge blevet afsagt flere relevante retsafgørelser og afgivet udtalelser fra Sivilombudet om ”*utbyggingsavtaler*”. Den danske regulering af udbygningsaftaler minder i høj grad om den norske model og er inspireret heraf. Den norske plan- og bygningslov og dennes forarbejder, retspraksis og udtalelser fra Sivilombudet er derfor inddraget i analysen af de retlige grænser for grundejers hovedydelse i det omfang, det er vurderet, at de kan bidrage til at belyse retsstillingen i dansk ret. Dette fordi disse retskilder kan sige noget om, hvilke retlige argumenter der tillægges betydning ved vurderingen af grænserne for grundejers hovedydelse. Udvælgelsen af den norske rets- og ombudsmandspraksis er sket ved en søgning på ”*utbyggingsavtaler*” på henholdsvis Si-

vilombudets hjemmeside² og den juridiske database Lovdata.³ De analyserede afgørelser og Si- vilombudets udtalelse er udvalgt på baggrund af retskildernes relevans for problemstillingen om grundejers hovedydelse, ud fra en overordnet gennemlæsning af de fremkomne søgeresultater.

Hertil er kommunalfuldmagtens retsgrundsætninger om almennytte, forbud mod begunstiging af enkeltpersoner, kommunal interesse, økonomisk forsvarlighed og forbud mod berigelse af kommunen inddraget og analyseret i specialet. Retskilderne bidrager til fastlæggelsen af de retlige grænser der gælder for kommunen, når grundejers hovedydelse skal aftales. For at fastlægge princippernes generelle anvendelsesområde er retsafgørelser, udtalelser fra Indenrigsministeriet⁴ og juridisk litteratur inddraget i analysen.

På grund af fraværet af både retspraksis og administrativ praksis på området er analysegrundlaget i høj grad båret af generelle retsgrundsætninger og udenlandsk ret. Hertil er der endnu ikke ret meget dansk juridisk litteratur, der berører emnet udbygningsaftaler. Dette betyder, at analysen – når de analyserede generelle principper skal overføres til fænomenet udbygningsaftaler – får en mere diskuterende og forsøgsvis karakter end almindeligt for retsdogmatiske analyser.

Det retsteoretiske udgangspunkt for specialet er fastlæggelsen af gældende ret som denne må forventes at blive fastlagt af domstolene i fremtiden.⁵ Overvejelser om grænserne for domstolenes og Folketingets Ombudsmands prøvelse vil derfor blive inddraget i specialet, hvor dette vurderes at være særligt relevant.

Til slut i specialet overvejes retsstillingen for udbygningsaftaler i et retspolitisk perspektiv. På baggrund af specialets analyse og diskussion overvejes her, hvordan retstilstanden for udbygningsaftaler bør udvikle sig i fremtiden.

² <https://www.sivilombudet.no/>

³ <https://lovdata.no/>

⁴ Den korrekte betegnelse er aktuelt (pr. 30. maj 2023) Indenrigs- og Sundhedsministeriet. I denne fremstilling benyttes betegnelsen ”Indenrigsministeriet” som samlebetegnelse for nuværende og tidligere ministerier, der har haft statens tilsyn med kommunerne under deres ressortområde.

⁵ Blume, *I. Juridisk metode og argumentation*, i Skriftlig jura - den juridiske fremstilling, s. 28, red. af Riis og Trzaskowski, 2013, med henvisning til Alf Ross, *Om ret og retfærdighed*, 1953, s. 22-28.

I specialets afsnit 4 introduceres først fænomenet udbygningsaftaler. Herefter vil planlovens kapitel 5 a blive behandlet i afsnit 5 for at give en kort introduktion til rammen for udbygningsaftaler. I afsnit 6 analyseres udvalgte udbygningsaftaler for at undersøge aftalernes typiske indhold og blive i stand til at identificere de retligt relevante problemstillinger der opstår ved brug af udbygningsaftaler. I afsnit 7 undersøges det, hvilke grænser der gælder for grundejers hovedydelse i en udbygningsaftale. Spørgsmålet har vist sig at give anledning til tvister i Norge, og også i de danske kommuners udbygningsaftaler ses det, at omfang og karakter af grundejers hovedydelse varierer meget. I afsnit 8 sammenholdes data fra de undersøgte udbygningsaftaler med resultatet af undersøgelsen om grænserne for grundejers hovedydelse. I afsnit 9 gøres nogle retspolitiske overvejelser om reglerne for udbygningsaftaler og i afsnit 10 gives en konklusion på specialets problemformulering. I afsnit 11 perspektiveres specialet til øvrige identificerede problemfelter for udbygningsaftaler.

4. Fænomenet udbygningsaftaler

4.1 Definition og afgrænsning til andre aftaletyper

Begrebet udbygningsaftale defineres ikke i planloven. Af de almindelige bemærkninger til ændringsloven der indførte kapitel 5 a om udbygningsaftaler i planloven,⁶ beskrives en udbygningsaftale som *"en frivillig aftale om at bidrage til udbygningen af infrastruktur i de tilfælde, hvor grundejeren finder det hensigtsmæssigt i forhold til udnyttelse og benyttelse af en ejendom"*.⁷

I vejledning nr. 9579/2014⁸ og vejledning nr. 9922/2009⁹ fremgår, at en aftale kun kan omfattes af planlovens regler om udbygningsaftaler hvis 1) infrastrukturanlægget kan indgå i en kommune- eller lokalplan og udbygningsaftalens ydelser er grundejers økonomiske bidrag mod kommunalbestyrelsens tilvejebringelse af det nødvendige plangrundlag, 2) aftalen indgås med en grundejer, 3) aftalen er frivillig og på grundejers initiativ,¹⁰ 4) aftalen angår infrastrukturanlæg, som kommunen ikke har pligt til at tilvejebringe og som medfører et forbedret plangrundlag for grundejer og 5) aftalen angår et fysisk, teknisk infrastrukturanlæg, der er offentligt tilgængeligt.

⁶ Ændringsloven L 537/2007.

⁷ FT 2006-07, tillæg A, L 204, s. 7277.

⁸ VEJ 9579/2014, s. 15.

⁹ VEJ 9922/2009 s. 76.

¹⁰ Det bemærkes, at grundejers *initiativ* kun nævnes i VEJ 9579/2014, s. 15.

Et afgørende karakteristikum for udbygningsaftaler, set i forhold til øvrige forvaltningskontrakter, er således aftalens tilknytning til en lokalplan.¹¹ Reglerne om udbygningsaftaler afskærer ikke kommunalbestyrelsen fra at indgå andre aftaler med grundejere eller bygherrer på andet grundlag.¹² Kommunen kan fx fortsat indgå i partnerskabsaftaler med investorer¹³ eller indgå i et løsere samarbejde, enten gennem en hensigtserklæring eller aftale om et plansamarbejde.¹⁴ Af andre kommunale ”værktøjer” i lovgivningen der grænser op til udbygningsaftaler kan som eksempel nævnes kommunens adgang til efter vejloven at indgå aftaler om afholdelse af visse udgifter til vejen.¹⁵

4.2 Den kommunale planlægning

Kommunalbestyrelsen kan vedtage kommuneplaner samt lokalplaner i medfør af planlovens kapitel 4 og 5. Modsat kommuneplaner har lokalplaner direkte retsvirkning for de borgere, hvis ejendomme omfattes af planen, jf. planlovens § 18.¹⁶ Man kan både tale om kommunalbestyrelsens lokalplanret og lokalplanpligt.¹⁷ Lokalplanretten består i, at kommunalbestyrelsen efter planlovens § 13, stk. 1, 1. pkt smh. § 15 på ethvert tidspunkt kan beslutte at tilvejebringe en lokalplan der har en planlægningsmæssig begrundelse og et indhold i overensstemmelse med lokalplankataloget i § 15, stk. 2. Efter planlovens § 13, stk. 2 er der lokalplanpligt ved større bygge- og anlægsarbejder. Dette betyder, at kommunen ikke kan meddele byggetilladelse til større bygge- og anlægsarbejder, inden der forudgående er vedtaget en lokalplan. Efter planlovens § 13, stk. 3, 1. pkt. påhviler det kommunalbestyrelsen at udarbejde et forslag til lokalplan og derefter fremme sagen hurtigst muligt, hvis et byggeprojekt, der efter § 13, stk. 2 kræver en lokalplan, er i overensstemmelse med kommuneplanen. Selvom kommunalbestyrelsen har pligt til at fremme kommuneplanen, har kommunalbestyrelsen ikke pligt til at vedtage dét forslag til lokalplan, som er sendt i høring. § 13, stk. 3 betyder således alene, at kommunalbestyrelsen er forpligtet til at fremsætte forslag til lokalplan og sætte det i offentlig høring.

¹¹ Se hertil beskrivelsen af ”udbyggingsaftaler” i NOU 2003:24, s. 167 og 170.

¹² VEJ 9579/2014, s. 13.

¹³ NMK 33-02826

¹⁴ Bech-Bruun, Hillerød Kommune og PLAN09 - Miljøministeriet og Realdania, *Udbygningsaftaler og Partnerskaber*, 2009, s. 9.

¹⁵ Vejlovens (LBKG 421/2023) § 8, stk. 3.

¹⁶ Se hertil også Post, *Byplanhåndbogen*, 2018, s. 137 (Lokalplan), samt <https://planinfo.dk/lokalplanlaegning/lokalplanret-og-pligt> (Ikke handlepligt).

¹⁷ Se hertil <https://planinfo.dk/lokalplanlaegning/lokalplanret-og-pligt>

Med rækkefølgebestemmelser, enten i form af rammebestemmelser jf. § 11 b, stk. 1, nr. 12 eller angivelser om en forudsat rækkefølge for kommuneplanens gennemførelse i kommuneplanens redegørelse, jf. § 11 e, stk. 1, nr. 1, kan kommunalbestyrelsen i en kommuneplan forudsætte en bestemt rækkefølge for gennemførelse af besluttede initiativer.¹⁸

4.3 Infrastruktur – en kommunal opgave

Hvor en infrastrukturopgave hører under kommunen som myndighed, må kommunen anlægge og finansiere den nødvendige infrastruktur.¹⁹ At lovgiver ikke havde intention om at ændre dette ved reguleringen af udbygningsaftaler, fremhæves i de almindelige bemærkninger til planlovens regler herom:

”Det er en kommunal opgave at foretage de fornødne investeringer i forbindelse med udbygning af infrastruktur og byggemodning af et byområde. Det er ikke hensigten med dette lovforslag at ændre på kommunernes pligt til at etablere infrastrukturanlæg, hvis grundejeren er tilfreds og ellers vil vente.”²⁰

Kommunalbestyrelsen har således fortsat kompetencen og ansvaret for planlægningen i kommunen og må sikre, at den kommunale planlægning varetager saglige hensyn og overholder lovgivningen.²¹ Som det fremgår af vejledning nr. 9579/2014, kan kommunen ikke *”undlade at tilvejebringe fx de nødvendige overordnede vejadgange til et udbygningsområde i forventning om, at grundejeren så vil bidrage til udbygningen.”²²*

4.4 Udbredelse og anvendelse af udbygningsaftaler

Selvom kapitel 5 a om udbygningsaftaler først blev indsat i planloven i 2007, går kommunernes praksis med brug af sådanne aftaler længere tilbage.²³

Udbygningsaftaler indgås også i dag i stort omfang af kommunerne:

	Vedtaget	Forslag
2017	4	0

¹⁸ Post, *Byplanhåndbogen*, 2018, s. 187, (Rækkefølge).

¹⁹ Se fx Vejlovens (LBKG 421/2023) §§ 7 og 8, hvorefter kommunen er vejmyndighed for kommunevejene og er ansvarlig for at holde vejene *”i den stand, som trafikens art og størrelse kræver”*.

²⁰ FT 2006-07, tillæg A, L 204, s. 7277.

²¹ VEJ 9579/2014, s. 14.

²² VEJ 9579/2014, s. 15.

²³ Se fx om Københavns Kommunes praksis i FT 2002-2003, Miljø- og Planlægningsudvalget, Bilag 1, L 103 (side 137 ff.) Se også Københavns Kommune, Center for byudvikling, *Bilag 5. Aftaler om privat medfinansiering af infrastruktur*, 2007.

2018	23	0
2019	42	3
2020	26	5
2021	34 ^{24 25}	10 ²⁶
2022	19	12

Figur 1. Antal af vedtagne udbygningsaftaler og forslag til udbygningsaftaler i årene 2017-2022. Oplysningerne er hentet fra plandata.dk.²⁷

Også i andre lande som Norge, England og Sverige er udbygningsaftaler et velkendt fænomen.²⁸

5. Planlovens kapitel 5 a om udbygningsaftaler

Kapitel 5 a om aftaler om udbygning af infrastruktur samt betaling for visse kommuneplantillæg og lokalplaner blev indsat i planloven ved L 537/2007.²⁹ Nugældende kapitel 5 a indeholder § 21 b om indgåelse af udbygningsaftaler og § 21 c om aftaler om bidrag til udarbejdelse af plangrundlaget i forbindelse med indgåelse af udbygningsaftaler.

5.1 Baggrund for lovforslaget

I de almindelige bemærkninger til lov 537/2007 fremgår, at de forslåede ændringer skulle ”bidrage til at fremme kvaliteten i det byggede miljø ved at fjerne barrierer for byomdannelse og byudvikling og fremme udviklingen af levende og mangfoldige byer”.³⁰ Allerede i 2003 blev der udarbejdet et udkast til forslag til ændring af planloven som blandt andet indeholdt regler om kommunernes mulighed for at indgå aftaler med bygherrer om bidrag til finansiering af infrastruktur.³¹ Denne del blev dog fjernet fra lovudkastet igen, da Justitsministeriet under den lovtekniske gennemgang vurderede, at grundejerbidragene, som de var formuleret i lovudkastet, måtte anses for at udgøre en skat.³² Med lovforslaget i 2007 forsøgte man for anden gang at lovregulere aftaler om privates bidrag til infrastruktur, efter at der var efterlyst klare regler fra både grundejere, bygherrer og kom-

²⁴ Da udbygningsaftalerne (indberettet som vedtaget) 10073664 og 10774381 alene er udkast, er disse ikke medtalt i opgørelsen.

²⁵ Da 10651230 udgør en dublet af 10623169, er denne udbygningsaftale kun talt med én gang.

²⁶ Da udbygningsaftalerne (indberettet som vedtaget) 10073664 og 10774381 udgør udkast til udbygningsaftaler, er disse talt med i opgørelsen over forslag til udbygningsaftaler for år 2021.

²⁷ <https://kort.plandata.dk/searchlist/#/>

²⁸ At lovgiver også var opmærksom på brugen i disse lande ses i FT 2006-07, tillæg A, L 204, s. 7278. Se hertil også Projekt ”Fornyelse af planlægningen – kvalitet i bydels- og lokalplanlægningen”, *Delprojekt 6: Europæiske erfaringer*, 2006 samt FT 2002-2003, Miljø- og Planlægningsudvalget, Bilag 35, L 103.

²⁹ L 537/2007 § 1, nr. 18.

³⁰ FT 2006-07, tillæg A, L 204, s. 7274.

³¹ FT 2001-02 (2. samling), Miljø- og Planlægningsudvalget, Alm.del - bilag 952, § 1, nr. 6 (§ 15 a).

³² FT 2002-2003, Miljø- og Planlægningsudvalget, Bilag 37, L 103 samt FT 2002-2003, Miljø- og Planlægningsudvalget, Bilag 51, L 103.

muner.³³ Det nye kapitel om udbygningsaftaler i planloven skulle således give klar hjemmel til privat medfinansiering, sikre klare regler for indgåelse af udbygningsaftaler og sikre offentlighed om udbygningsaftalerne.³⁴

5.2 Planlovens § 21 b

5.2.1 Stk. 1. Indgåelse af udbygningsaftaler på grundejers opfordring for områder udlagt til byzone eller sommerhusområde samt for områder i landzone

Planlovens § 21 b, stk. 1 lyder:

*”På opfordring fra en grundejer kan kommunalbestyrelsen indgå en udbygningsaftale med grundejeren for områder, der i kommuneplanen er udlagt til byzone eller sommerhusområde, jf. § 11 a, stk. 1, nr. 1, samt for områder i landzone.”*³⁵

Bestemmelsen giver kommunalbestyrelserne hjemmel til at indgå udbygningsaftaler. Af bestemmelsen følger, at udbygningsaftaler alene kan indgås, hvis grundejer selv opfordrer hertil.³⁶ Formålet med reglen var at sikre grundejers frivillige ønske om udbygningsaftalen, sådan at bidraget ikke fik karakter af en ”skat”, som følge af at grundejer påtog sig etablering af anlæg, der påhvilede kommunen.³⁷ I vejledning nr. 9579/2014 opfordres kommunen derfor til, af bevismæssige grunde, at sikre sig en skriftlig bekræftelse på grundejers opfordring, hvis denne har været mundtlig.³⁸ I samme vejledning fremgår, at kommunen dog kan vejlede grundejer om reglerne i kapitel 5 a.³⁹ Grænsen mellem, hvornår en kommune *opfodrer til* hhv. *vejleder om muligheden for* indgåelse af udbygningsaftale er der dog ikke givet retningslinjer for i vejledningen. Frivilligheden gælder også for kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsen er således ikke tvunget til at indgå en udbygningsaftale for et byggeprojekt, som kommunen ikke ønsker at fremme.⁴⁰

³³ FT 2006-07, tillæg A, L 204, s. 7276.

³⁴ FT 2006-07, tillæg A, L 204, s. 7277.

³⁵ LBKB 1157/2020.

³⁶ Se hertil FT 2006-07, tillæg A, L 204, s. 7289.

³⁷ FT 2006-07, tillæg A, L 204, s. 7277f. Hensynet til frivillighed betones også i Tegner Anker, *Planloven med Kommentarer*, 1. udgave, 2013, s. 475 og VEJ 9579/2014, s. 14.

³⁸ VEJ 9579/2014, s. 25, Bilag (Tjeklisten ”Forslag udarbejdet efter anmodning fra private”).

³⁹ VEJ 9579/2014, s. 14.

⁴⁰ FT 2006-07, tillæg A, L 204, s. 7277 samt VEJ 9579/2014, s. 14.

Tegner Anker antager, at kravet om ”grundejer” formentlig medfører, at kommunens medkontra-
hent må være grundejer indenfor planområdet.⁴¹ Kravet afskær således en developer eller investor,
der ikke samtidig er grundejer, fra at indgå en udbygningsaftale. Ifølge vejledning nr. 9579/2014
kan disse dog via fuldmagt fra en grundejer indgå udbygningsaftalen på dennes vegne.⁴² I 2012 blev
bestemmelsens anvendelsesområdet udvidet således, at plangrundlaget i udbygningsaftalen både
kan vedrøre områder udlagt til byzone, sommerhusområde eller landzone i kommuneplanen.⁴³

5.2.2 Stk. 2. Med henblik på at opnå en højere kvalitet eller standard, fremrykke lokalplanlæg-
ningen eller ændre eller udvide byggemuligheder

Planlovens § 21 b, stk. 2 lyder:

”Udbygningsaftaler kan indgås med henblik på at

- 1) opnå en højere kvalitet eller standard af den planlagte infrastruktur i et område,*
- 2) fremrykke lokalplanlægningen for et område, der i kommuneplanens rammebe-
stemmelser er forudsat lokalplanlagt for bebyggelse, herunder byomdannelse, men
hvor lokalplanlægning vil være i strid med kommuneplanens rækkefølgebested-
melser, eller*
- 3) ændre eller udvide de byggemuligheder, der fremgår af kommuneplanens ram-
mebestemmelser eller lokalplanen for det pågældende område, på betingelse af, at
grundejeren kun skal bidrage til at finansiere infrastrukturanlæg, som det ikke vil
påhvile kommunen at etablere.”⁴⁴*

Bestemmelsen angiver udtømmende i hvilke tre tilfælde, en udbygningsaftale kan indgås.⁴⁵ De tre
situationer knytter sig til kommunens hovedydelse og regulerer de krav, plangrundlaget skal opfyl-
de. Det er uklart, om bestemmelsen skal forstås som en afgrænsning til øvrige aftaleformer, eller
som krav til udbygningsaftalernes indhold. I NMK 33-02826 henviste Natur- og Miljøklagenævnet
blandt andet til § 21 b, stk. 2 som begrundelse for, at en partnerskabsaftale faldt udenfor reglerne

⁴¹ Tegner Anker, *Planloven med Kommentarer*, 1. udgave, 2013, s. 475. Tegner Anker diskuterer i forbindelse hermed,
om der med ”grundejer” må kræves, at udbygningsaftalen alene vedrører de af grundejeren ejede arealer, eller om ”der
blot skal være tale om en grundejer inden for det omhandlede område”, og antager det sidste. Det tilføjes af Tegner
Anker, at ”Det afgørende må være, om der kan anses at være en tilstrækkelig planlægningsmæssig sammenhæng mel-
lem grundejerens dispositioner og den infrastruktur, som grundejeren ønsker at bidrage til.”

⁴² VEJ 9579/2014, s. 14. Som nærmere behandlet nedenfor i specialets afsnit 6.2.2 om kommunernes udbygningsaftaler
ses kravet om ”grundejer” i praksis fortolket således, at udbygger blot skal have den fornødne rådighed over grunden,
fx gennem fuldmagt, betinget købsaftale eller som optionshaver.

⁴³ Se L 579/2012 § 1, nr. 4 og 5. Se hertil FT 2011-2012, Tillæg A, L 148, s. 12.

⁴⁴ LBKB 1157/2020.

⁴⁵ Tegner Anker, *Planloven med Kommentarer*, 1. udgave, 2013, s. 475.

om udbygningsaftaler.⁴⁶ Vejledning nr. 9579/2014 og vejledning nr. 9922/2009 nævner dog ikke § 21 b, stk. 2 i sin opremsning af, hvad der skal til, før en aftale kan omfattes af planlovens regler om udbygningsaftaler.⁴⁷

Højne kvalitet eller standard

Efter § 21 b, stk. 2, nr. 1 kan grundejer opfordre kommunen til at indgå en udbygningsaftale med henblik på at forbedre kvaliteten eller standarden af den infrastruktur, som kommunen kan tilbyde i et område. Som eksempler nævnes i forarbejderne etablering af granitbelægning på et allerede asfalteret kajanlæg eller højere kvalitet i udsmykningen af et torv eller en park, herunder fx gadeudstyr og gadebelysning.⁴⁸ Grundejer forventes at kunne have en interesse heri, hvis sådanne forbedringer også vil forbedre værdien af grundejers ejendom,⁴⁹ men et objektivt krav om, at plangrundlaget skal forbedre værdien af grundejers ejendom, fremgår ikke af forarbejderne til bestemmelsen.

Fremrykke lokalplanlægning

Efter § 21 b, stk. 2, nr. 2 kan grundejer indgå en udbygningsaftale med henblik på at bidrage til infrastrukturprojekter der medfører, at kommunens rækkefølgebestemmelser ændres til grundejers fordel.⁵⁰ Bestemmelsen tager sigte på den situation, hvor kommunen fx af økonomiske årsager endnu ikke har tilvejebragt den ”tilfredsstillende infrastruktur” af et område, der er dog er planlagt udviklet.⁵¹ Som eksempler nævnes i forarbejderne til bestemmelsen etablering af fx vandforsyning, afløb, anlæg til kollektivtrafik eller vejanlæg som forudsætning for, at et område kan udbygges.⁵² En forudsætning for anvendelsen af § 21 b, stk. 2, nr. 2 er, at kommunen som følge af udbygningsaftalen er indstillet på at ændre rækkefølgebestemmelserne for det pågældende område, sådan at det bliver muligt for grundejer at påbegynde det planlagte byggeri tidligere.⁵³

⁴⁶ NMK-33-02826 (Natur- og Miljøklagenævnets bemærkninger og afgørelse).

⁴⁷ VEJ 9579/2014, s. 15 og VEJ 9922/2009, s. 76. Hvor en aftale i øvrigt opfylder kravene omtalt i VEJ 9579/2014 s. 15 og VEJ 9922/2009 s. 76 (se specialets afsnit 4.1), synes det i øvrigt ikke hensigtsmæssigt at lade en aftale falde uden for regelsættet, jf. omgåelsesbetragtninger.

⁴⁸ FT 2006-07, tillæg A, L 204, s. 7278 og 7289f.

⁴⁹ FT 2006-07, tillæg A, L 204, s. 7290.

⁵⁰ FT 2006-07, tillæg A, L 204, s. 7290.

⁵¹ FT 2006-07, tillæg A, L 204, s. 7290.

⁵² FT 2006-07, tillæg A, L 204, s. 7290. Det bemærkes, at det ikke er givet, at de nævnte opgaver ligger hos kommunerne. Fx er det Spildevandsselskaberne, der står for at etablere den offentlige kloak frem til skel, se <https://mst.dk/naturvand/vand-i-hverdagen/spildevand/spildevand-i-kloakken/>.

⁵³ FT 2006-07, tillæg A, L 204, s. 7279 og 7289.

Ændre eller udvide byggemuligheder

For det tredje, kan grundejer efter § 21 b, stk. 2, nr. 3 opfordre kommunen til at indgå en udbygningsaftale om etablering af et infrastrukturanlæg, som skaber ændrede eller udvidede byggemuligheder for grundejer. Bestemmelsen forudsætter, at kommunalbestyrelsen ”vælger at udarbejde et nyt plangrundlag for de forbedrede udbygningsmuligheder”⁵⁴ og at det – hverken aktuelt eller i fremtiden - påhviler kommunen at etablere anlægget.⁵⁵ I de specielle lovbemærkninger nævnes som eksempel på infrastrukturanlæg etablering af en rundkørsel som forbedrer vejbetjeningen og skaber mulighed for højere udnyttelse af grundejers ejendom.⁵⁶

Sammenfattende om forskellen mellem § 21 b, stk. 2, nr. 1 og nr. 2 og 3

Efter både § 21 b, stk. 2, nr. 1, 2 og 3, må kommunen udarbejde en (ny) lokalplan for området. Mens grundejers fordel ved en udbygningsaftale efter § 21 b, stk. 2, nr. 1 alene er den øgede ”værdi” af det nye plangrundlag *i sig selv* (vurderet af grundejer), vil en udbygningsaftale efter § 21 b, stk. 2, nr. 2 og 3 forudsætte, at det (nye) plangrundlag enten fremrykker eller skaber nye *udbygningsmuligheder* for grundejer.

5.2.3 Stk. 3. Fysiske infrastrukturanlæg som skal etableres i eller uden for området for at virkeliggøre planlægningen

Af planlovens § 21 b, stk. 3 fremgår:

*”Udbygningsaftalen kan kun indeholde bestemmelser om, at grundejeren helt eller delvis skal udføre eller afholde udgifterne til de fysiske infrastrukturanlæg, som skal etableres i eller uden for området for at virkeliggøre planlægningen.”*⁵⁷

Bestemmelsen regulerer grundejers hovedydelse. Det følger således af denne bestemmelse, at en udbygningsaftale *kan* indeholde bestemmelser om, at grundejeren finansierer eller etablerer anlægget, *hvis* der er tale om et fysisk infrastrukturanlæg, der etableres i eller uden for området for at virkeliggøre planlægningen. Bestemmelsen er dermed en fravigelse af det almindelige udgangspunkt om, at det er kommunen, der finansierer kommunal infrastruktur. Det fremgår da også af forarbejderne til bestemmelsen, at kommunen skal finansiere anlæg fuldt ud, hvis den har *aktuelle planer*

⁵⁴ FT 2006-07, tillæg A, L 204, s. 7279.

⁵⁵ FT 2006-07, tillæg A, L 204, s. 7278 samt VEJ 9579/2014, s. 17.

⁵⁶ FT 2006-07, tillæg A, L 204, s. 7279.

⁵⁷ LBKB 1157/2020.

om at etablere disse.⁵⁸ Hvad der nærmere ligger i bestemmelsens indhold vil blive analyseret under afsnit 7.3.2 nedenfor.

5.2.4 Stk. 4 og 5. Offentliggørelse og vedtagelse

Det fremgår af planlovens § 21 b, stk. 4 og 5:

”Stk. 4. Oplysning om, at der foreligger et udkast til udbygningsaftale, skal offentliggøres samtidig med offentliggørelsen efter § 24 af forslag til kommuneplantillæg og lokalplan. Offentliggørelse skal ske i det register, som erhvervsministeren har oprettet i medfør af § 54 b.

Stk. 5. Kommunalbestyrelsens indgåelse af udbygningsaftalen skal vedtages samtidig med lokalplanens endelige vedtagelse, og oplysning om aftalens indgåelse skal offentligt bekendtgøres. Oplysninger om udbygningsaftalen skal være offentligt tilgængelig. Offentliggørelse skal ske i det register, som erhvervsministeren har oprettet i medfør af § 54 b.”⁵⁹

Planlovens § 21 b, stk. 4 og 5 stiller visse krav til offentlighedens indsigt i processen bag udbygningsaftaler. Der gælder således krav om offentliggørelse af oplysningen om, at der foreligger udkast til en udbygningsaftale samt offentliggørelse af visse oplysninger om udbygningsaftalen, når denne er vedtaget. Ifølge de specielle bemærkningerne til planlovens § 21 b, stk. 5 omfatter de oplysninger, der skal offentliggøres i forbindelse med vedtagelse af en udbygningsaftale, ”*informationer om udbygningsaftalens parter, aftalens formål, herunder hvilke ændringer i plangrundlaget, der foretages som følge af udbygningsaftalen, samt hvilke infrastrukturanlæg grundejeren skal finansiere i forbindelse med aftalen*”.⁶⁰ Af vejledning nr. 9579/2014 fremgår, at det også må angives, hvilke omkostninger grundejer skal finansiere.⁶¹ I 2017 blev der indsat en henvisning til planlovens § 54 b,⁶² hvorefter oplysningerne nu skal offentliggøres i et digitalt register (plandata.dk⁶³). Udbygningsaftalen skal endeligt vedtages af kommunalbestyrelsen samtidig med lokalplanen, jf. § 21 b, stk. 5, 1. pkt., 1. led.

⁵⁸ FT 2006-07, tillæg A, L 204, s. 7277. For så vidt angår § 21 b, stk. 2, nr. 2 se tillige s. 7290.

⁵⁹ LBKB 1157/2020.

⁶⁰ FT 2006-07, tillæg A, L 204, s. 7291

⁶¹ VEJ 9579/2014, s. 22.

⁶² L 668/2017, § 1 nr. 60 og 61.

⁶³ BKG 1191/2018.

5.3 Planlovens § 21 c

Følgende fremgår af planlovens § 21 c:

”På opfordring fra en grundejer kan kommunalbestyrelsen indgå aftale med grundejeren om, at omkostningerne til udarbejdelse af kommuneplantillæg og lokalplan for udbygningsaftaler, jf. § 21 b, stk. 1-3, afholdes af grundejeren. § 21 b, stk. 4 og 5, finder tilsvarende anvendelse.”⁶⁴

Modsat ved udarbejdelse af lokalplanforslag i almindelighed, hvor kommunen efter planlovens § 13, stk. 3, 2. pkt. alene kan forlange *bistand*, kan kommunen i forbindelse med en udbygningsaftale tillige aftale, at en grundejer afholder *omkostningerne* forbundet med de nødvendige ændringer i plangrundlaget.⁶⁵ En aftale efter § 21 c kan ifølge vejledning nr. 9579/2014 indeholde bestemmelse om, at grundejeren afholder omkostningerne forbundet med færdiggørelsen af plangrundlaget, selv om grundejer undervejs fravælger at fuldføre projektet.⁶⁶ Det følger af ordlyden af § 21 c, at aftalen alene kan indgås på opfordring fra grundejer. Krav til offentliggørelse af oplysning om, at der foreligger aftale samt oplysninger om en vedtaget aftale, gælder også for aftaler indgået efter § 21 c, jf. bestemmelsens sidste pkt smh. § 21 b, stk. 4 og 5.

5.4 Planlovens § 58 b

Planlovens § 58 b lyder:

”Klager vedrørende aftaler om udbygning af infrastruktur eller betaling for kommuneplantillæg og lokalplaner, jf. § 21 b og § 21 c, kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.”⁶⁷

Bestemmelsen præciserer, at klager vedrørende udbygningsaftaler ikke kan indbringes for Planklagenævnet.⁶⁸ Baggrunden herfor er, at udbygningsaftaler ikke er afgørelser - men aftaler.⁶⁹ Ifølge nyere praksis er Planklagenævnet dog i stand til at tage stilling til *hvorvidt* en aftale retligt kan kategoriseres som en udbygningsaftale.⁷⁰ Der kan fortsat klages over den underliggende lokalplan.⁷¹

⁶⁴ LBKB 1157/2020.

⁶⁵ Se hertil FT 2011-2012, Tillæg A, L 148, s. 12.

⁶⁶ VEJ 9579/2014, s. 20.

⁶⁷ LBKB 1157/2020.

⁶⁸ Se hertil også fx PKN 23/03704, NMK 33-01221 samt PKN 18/06162.

⁶⁹ Dette fremhæves i NMK 33-00594 (Natur- og Miljøklagenævnets bemærkninger og afgørelse), NMK 33-03529 og 33-03530 (Natur- og Miljøklagenævnets bemærkninger og afgørelse, Inhabilitet og udbygningsaftale) samt NMK 33-01221.

⁷⁰ Fra tidligere praksis, hvor Natur- og Miljøklagenævnet ikke ville tage stilling til, om en aftale kunne anses for en udbygningsaftale, se NMK 34-00005 og 34-00006. Ifølge nyere praksis kan der dog nu tages stilling til spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om en udbygningsaftale, se NMK 33-02826.

⁷¹ FT 2006-07, tillæg A, L 204, s. 7292.

6. Indholdet af kommunernes udbygningsaftaler

6.1 Generelt om kommunernes praksis

Undersøgelsen omfatter alle vedtagne udbygningsaftaler, uploadet på plandata.dk for perioden 1. januar 2020 til 27. februar 2023, i alt 80⁷² udbygningsaftaler. Aftalerne er fordelt på følgende kommuner:

Kommune	Antal vedtagne udbygningsaftaler fra 1. januar 2020 til 27. februar 2023
Aalborg Kommune	6
Aarhus	17
Albertslund	2
Assens	1
Ballerup	2
Brønderslev	1
Esbjerg	1
Frederiksberg	2
Frederikshavn	3
Frederikssund	1
Greve	3
Gribskov	1
Herlev	3
Hillerød	3
Hjørring	2
Holbæk	2
Holstebro	3
Hvidovre	1
Høje-Taastrup	1
København	11
Lyngby-Taarbæk	2
Norddjurs	1
Nyborg	1
Næstved	1
Randers	3
Ringkøbing-Skjern	1
Tårnby	1
Viborg	4
I alt	80

⁷² Det fremgår af plandata, at der i perioden fra 1. januar 2020 til 27. februar 2023 er vedtaget 83 aftaler. 10651230 er en dublet af udbygningsaftale af 10623169, hvorfor denne ikke tælles med i opgørelsen. 10073664 og 10774381 er alene notater om udkast til udbygningsaftaler, hvorfor disse heller ikke er medtaget.

Figur 2. Udbygningsaftaler i perioden fra 1. januar 2020 til 27. februar 2023. I alt 80 vedtagne aftaler. Oplysningerne stammer fra <https://kort.plandata.dk/searchlist/#/search>

Ud af de 98 danske kommuner⁷³ er der således 28 kommuner, der i den undersøgte periode har vedtaget udbygningsaftaler – og uploadet oplysning herom på plandata.dk. En oversigt over de undersøgte udbygningsaftaler og link til den enkelte aftale, fremgår af specialets litteraturliste. Hvor der i specialet er henvist til en udbygningsaftale, er dette gjort ved henvisning til aftalens planId-nummer. Af de 80 undersøgte udbygningsaftaler er 76 af disse uploadet i deres fulde omfang på plandata.dk. For fire udbygningsaftaler er alene et notat uploadet.⁷⁴

6.2 Udbygningsaftalernes klausuler

6.2.1 Bilag

Til langt de fleste af de undersøgte udbygningsaftaler er der vedlagt øvrige bilag, fx skriftlig opfordring fra grundejer,⁷⁵ bilag om vedligeholdelsespligt,⁷⁶ fuldmagt fra grundejere⁷⁷ eller notat om trafikale behov.⁷⁸

6.2.2 Grundejer

Kun fire af de undersøgte 80 udbygningsaftaler er indgået med en fysisk person som grundejer, uden at et selskab umiddelbart er den reelle part, fx pga. fuldmagt eller parallel købsaftale.⁷⁹ De resterende 76 indgås med et selskab som (fremtidig) grundejer. I 14 af aftalerne er aftaleparten endnu ikke at anse for grundejer af de grunde, som aftalen angår, på aftaleindgåelsestidspunktet.^{80 81 82} Her ses en del forskellige konstellationer af, hvem der underskriver udbygningsaftalen.^{83 84 85 86} Medmindre andet er angivet, vil specialet i det følgende anvende begrebet ”grundejer” om dén

⁷³ <https://www.dst.dk/da/Statistik/kommunekort/kommunefakta>

⁷⁴ 10918805, 11019841, 9686961 og 10247260.

⁷⁵ Fx 11024381, 9687961, 10694825 og 10833250.

⁷⁶ 10894715 og 10789764.

⁷⁷ 10062032, 10751190 og 10812305.

⁷⁸ Fx 10593743, 9704188 og 9704187.

⁷⁹ 9710576, 10983836, 10653875 og 7900993. Her er kun medtalt de udbygningsaftaler, hvor grundejer angives ved navn.

⁸⁰ Som eksempler på aftaler der indgås med fuldmagt, se 10252253, 10062032 og 10812305.

⁸¹ Som eksempler på aftaler der hviler på betinget købsaftale, se 11126899, 10694725, 10986628.

⁸² Som eksempel på aftaler hvor selskabet er optionshaver til ejendommen, se 9732128, 10353122.

⁸³ Som eksempler på aftaler hvor både grundejer og selskab/fremtidig grundejer er part og underskriver, se 9732128 og 10353122 (optionshaver) og 11126899 (købsaftale).

⁸⁴ Som eksempler på aftaler, hvor alene selskabet (fremtidig grundejer) er part og underskriver, se 10694725, 10791861, 10792190, 11141587 og 9687961.

⁸⁵ Som eksempel på en aftale, hvor selskabet (fremtidig grundejer) er part og underskriver i eget navn men med fuldmagt fra grundejer, se 10252253.

⁸⁶ Som eksempler på aftaler, hvor grundejer angives som part men selskabet (fremtidig grundejer) underskriver på vegne af grundejer på baggrund af fuldmagt, se 10062032 og 10751190.

part, som udbygningsaftalen indgås på initiativ af (ofte en developer), uanset om denne på aftaletidspunktet formelt er at anse for ejer af en grund indenfor planområdet som defineret af Tegner Anker, omtalt i specialets afsnit 5.2.1.

I fem udbygningsaftaler indgås aftalen med mere end én grundejer,⁸⁷ i øvrige to tilfælde er der indgået to parallelle udbygningsaftaler om samme projekt,⁸⁸ og i to aftaler er det ikke specificeret, hvem der er aftalens parter.⁸⁹

6.2.3 Formål med og baggrund for aftalen

Lokalplan

Med enkelte undtagelser⁹⁰ fremgår det af enten selve udbygningsaftalen eller vedlagte bilag, hvilken specifik lokalplan, som aftalen blev indgået i sammenhæng med.

Grundejers baggrund for at indgå aftalen

Cirka halvdelen af de undersøgte udbygningsaftaler adresserer ikke, om der indgås en aftale efter § 21 b, stk. 2, nr. 1, 2 eller 3. Umiddelbart vurderes de fleste at falde under enten nr. 2 eller 3, da de nævner en sammenhæng med grundejers udbygningsmuligheder, se fx 10653875.⁹¹ En enkelt udbygningsaftale lader til at falde helt udenfor kategori – 9679562, hvor vejoplægning blandt andet havde til formål at frigive arealer, som grundejerne kunne købe og dermed alene *indirekte* til formål at forbedre grundejers udbygningsmuligheder (og alene forbedre udbygningsmuligheder på jord der endnu ikke var grundejers). 13 udbygningsaftaler henviser alene til § 21 b, stk. 2, nr. 1⁹² - om end en stor del af disse dog samtidig nævner en relation til grundejers udbygning, og derfor muligvis er

⁸⁷ 9679562, 9650295, 10814693, 10894803 og 11024381. Også 9687961 indgås med to grundejere, men de to selskaber har samme ejerforhold. Også 10696835 indgås med to grundejere som dog begge overdrager sine rettigheder til den samme fremtidig grundejer.

⁸⁸ Hhv. 10918547 og 10918569 og 10791861 og 10792190. Hertil er også 9704187 og 9704188 parallelle men indgået mellem kommunen og den samme grundejer (angående forskellige tiltag i forbindelse med samme udbygning), hvorfor de ikke tælles med her.

⁸⁹ 10918805 og 11019841.

⁹⁰ Der henvises ikke til et specifikt lokalplanforslag i 11141587, 11125999, 10833250 og 10616681.

⁹¹ 10653875 (§ 1).

⁹² Fx 10653875 (§ 1) og 10694725 (pkt. 2.6).

fejlplaceret, 7 til både nr. 1 og 3,⁹³ 1 til nr. 2⁹⁴ og 14 til nr. 3.⁹⁵ Hertil henviser fire til både § 21 b og c.⁹⁶

Anlæg

Ud af de 80 undersøgte udbygningsaftaler udgør det primære infrastrukturanlæg i 72 af tilfældene en form for trafikalt anlæg, fx etablering, omlægning eller udbygning af vej, herunder fortov,⁹⁷ fodgængerovergang,⁹⁸ cykelsti,⁹⁹ kryds,¹⁰⁰ signalregulering,¹⁰¹ rundkørsel,¹⁰² svingbane,¹⁰³ helleanlæg,¹⁰⁴ busttop eller holdeplads¹⁰⁵ eller fartdæmpende foranstaltninger.¹⁰⁶ I otte af de undersøgte 80 udbygningsaftaler, er det primære anlæg af mere rekreativ karakter, fx anlæg af en park eller grønt område,¹⁰⁷ grøn sti,¹⁰⁸ å-forløb,¹⁰⁹ klubhus,¹¹⁰ legeområde,¹¹¹ belægning/torv¹¹² samt beplantning og belysning¹¹³ i forbindelse hermed.

Hensyn som varetages ved infrastrukturanlægget og sammenhæng med grundejers projekt

De trafikale anlæg – trafikalt hensyn

Af de 72 udbygningsaftaler som angår et trafikalt anlæg varetager anlægget i 65 af disse umiddelbart et trafikalt hensyn. Af disse aftaler fremgår det i 26 tilfælde, at grundejers baggrund for at indgå udbygningsaftalen var et ønske om at opføre boligbebyggelse. Se fx 10894715, hvor etablering af helleanlæg, kantsten, cykelsti, fortov og trappe bl.a. skulle sikre sikker krydsning af vej for fod-

⁹³ Fx 9654718 (pkt. 1.2), 10062018 (pkt. 1.2) og 10908168 (Baggrund).

⁹⁴ 10812305 (Baggrund). Af yderligere to udbygningsaftaler (10986628 og 11125999) fremgår, at aftalen indgås "Med henblik på at sikre at Projektet kan gennemføres inden for en kort tidshorison" (se aftalernes, pkt. 1.4).

⁹⁵ Fx 9650295 (pkt. 1.2), 9665341 (pkt. 1.2) og 9704188 (pkt. 1.6). Her er også medtaget udbygningsaftaler, hvor det fremgår, at aftalen indgås "Med henblik på at sikre at Projektet gennemføres" (se fx 11126899, pkt. 1.4) eller "Til ændring og udvidelse af byggemuligheder" (se 10247271, Baggrund).

⁹⁶ 10919351 (Baggrund), 11175320 (Baggrund), 10129589 (1.7) og 10694825 (pkt. 1.4).

⁹⁷ Fx 10353122 (pkt. 2), 9654718 (pkt. 2.1) og 10357504 (§ 2).

⁹⁸ Fx 10694725.

⁹⁹ Fx, 10252253 (pkt. 3.2), 10050550 (§ 1) og 10795707 (§ 1).

¹⁰⁰ Fx 10795707 (§ 1), 10919108 (pkt. 3.2) og 9654718 (pkt. 2.1).

¹⁰¹ Fx 10493837 (pkt. 3) og 9953373 (2).

¹⁰² Fx 10247271 (§ 1), 10984046 (pkt. 4.1), 9719211 (Infrastrukturanlægget).

¹⁰³ Fx 9675254 (pkt. 3.2.1) og 9713234 (pkt. 2.1).

¹⁰⁴ Fx 10894715 (§ 2, stk. 1) og 10983836 (pkt. 3.2.a).

¹⁰⁵ Fx 11183572 (pkt. 3) og 9704187 (Bilag A).

¹⁰⁶ Fx 11141587 (pkt. 3.2.1) og 10267988 (pkt. 1 og 3).

¹⁰⁷ Fx 9691629 (pkt. 2.1).

¹⁰⁸ Fx 10062018 (pkt. 2.1) og 11175320 (pkt. 2.1).

¹⁰⁹ 9732128 (pkt. 2).

¹¹⁰ 9691629 (pkt. 2.1 - det er dog uklart, om klubhuset er en del af udbygningsaftalen, eller først anlægges senere).

¹¹¹ 9691629 (pkt. 2.2).

¹¹² Fx 9650295 (pkt. 2.2) og 10789764 (pkt. 3).

¹¹³ Fx 9650295 (pkt. 2.4) og 10789764 (pkt 3).

gængere.¹¹⁴ I 18 tilfælde var grundejers baggrund for at indgå udbygningsaftalen et ønske om at opføre blandet bebyggelse. Fx 10050550, hvor etablering af cykelsti, fortov og omlægning af vej skulle muliggøre grundejers ønske om at etablere et integreret byområde til boliger, erhverv og daginstitution.¹¹⁵ I syv tilfælde var grundejers baggrund et ønske om at opføre bebyggelse til ”service-erhverv” som fx privatskole, friplejehjem eller campusområde. Se fx 10062032, hvor etablering af trafikale anlæg som overkørsel, vendeplads, cykelsti og fortov skulle muliggøre hotelbyggeri.¹¹⁶ I 10 tilfælde var baggrunden et ønske om at etablere en detailvarebutik, dagligvarebutik eller storcenter, se fx 9675254, hvor bl.a. en svingbane skulle udvides for at muliggøre udvidelse af storcenter.¹¹⁷ I de resterende fire tilfælde var grundejers baggrund for at indgå udbygningsaftalen et ønske om at udvide produktion eller erhverv, fx 10839709 hvor udvidelse af vej skulle muliggøre udvidelse af biogasanlæg.¹¹⁸

Trafikalt anlæg – trafikalt hensyn og/eller byudviklingshensyn/arkitektonisk hensyn

I øvrige syv udbygningsaftaler med trafikale anlæg er det både et trafikalt og/eller byudviklingshensyn/arkitektonisk hensyn der varetages. I fx 10593743 skulle grundejer for at muliggøre boligbyggeri bidrage til finansiering af ”ny profil for Samsøgade” samt en supercykelsti både for at sikre forsvarlig trafikafvikling samt et attraktivt fællesmiljø.¹¹⁹ I seks af de syv aftaler var grundejers baggrund for at indgå udbygningsaftalen ønsket om at opføre boligbyggeri. I den sidste, 9679562 om en vejomlægning, var grundejers baggrund for at indgå aftalen ønsket om senere at kunne erhverve frigjorte arealer. Her angives kommunens baggrund for aftalen at være hensynet til et mere urbant vejforløb samt frigivelse af arealer.¹²⁰ I nogle udbygningsaftaler refereres til trafikale undersøgelser som understøttende for vurderingen af det trafikale behov for anlægget – enten udarbejdet af eksterne konsulenter eller af kommunen, fx som vejmyndighed. Se fx 10593743¹²¹ og 10101267. I sidstnævnte fremgår, at udbygningen forventeligt ville medføre en trafik på 800 køretøjer om året på en skovsti, hvorfor der var behov for tilpasning af skovstien.¹²²

¹¹⁴ 10894715 (§§ 1 og 2).

¹¹⁵ 10050550 (Baggrund og § 1).

¹¹⁶ 10062032 (Baggrund og pkt. 2).

¹¹⁷ 9675254 (pkt. 1 og 3).

¹¹⁸ 10839709 (Aftalens Baggrund og Etablering).

¹¹⁹ 10593743 (pkt. 1 og 2).

¹²⁰ 9679562 (pkt. 2.1).

¹²¹ 10593743 (bilag).

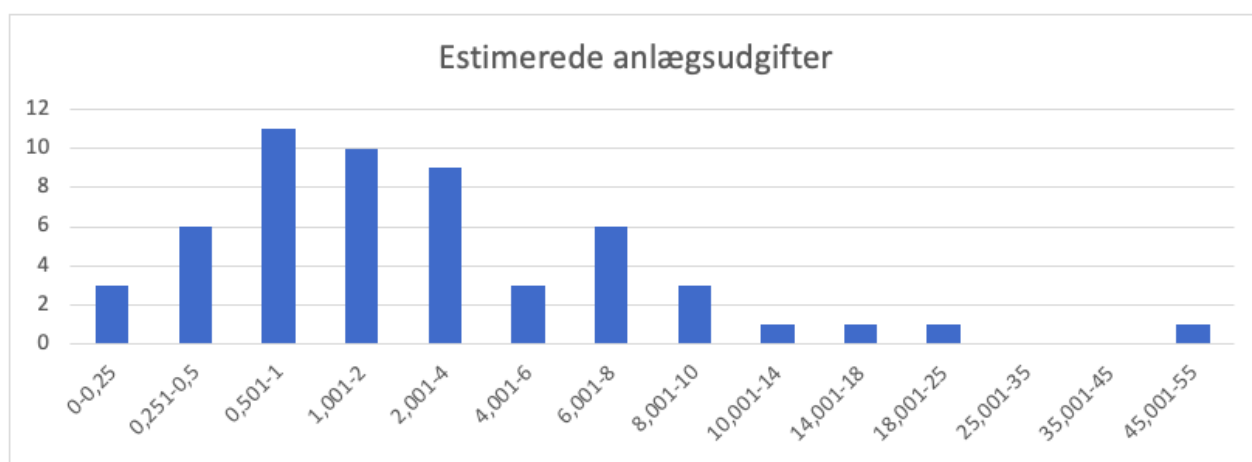
¹²² 10101267 (pkt. 4.2).

De rekreative anlæg

I de otte tilfælde hvor anlægget primært har en rekreativ karakter, var grundens baggrund for at indgå aftalen ønsket om at kunne opføre bl.a. boligbebyggelse. Se fx 9732128, hvor anlægget bestod i bidrag til projekt ”Åbning af Østerå”, hvor der bl.a. skulle etableres stiforbindelser og byrum af hensyn til den ”rekreative værdi” for at muliggøre grundejers byggeprojekt.¹²³ Også de øvrige udbygningsaftaler, hvor anlægget har rekreativ karakter, betoner kommunens hensyn til at sikre stedets attraktivitet og æstetik, se fx tillige 9691629.¹²⁴

6.2.4 Finansiering af anlægget

Infrastruktur anlæggets pris



Figur 3. X-aksen angiver pris for anlægget i mio kr. Y-aksen angiver antal udbygningsaftaler.¹²⁵

Figur 3 illustrerer udgifterne forbundet med etablering af anlæggene i udbygningsaftalerne. Diagrammet indeholder alene oplysninger fra de 55 udbygningsaftaler der, enten i selve aftalen eller vedlagte dokumenter, har angivet de forventede udgifter til etablering af infrastruktur anlæggene beskrevet i udbygningsaftalen. Der er i diagrammet ikke taget højde for, om prisen angives inkl. eller ekskl. moms, da dette ikke altid angives i udbygningsaftalerne. Tendensen, der ses i udbygningsaftalerne, er dog, at beløbet angives ekskl. moms.

Andel grundejerfinansiering

I langt de fleste tilfælde er det grundejer(ne), der afholder alle udgifter forbundet med infrastruktur anlægget.¹²⁶ I 17¹²⁷ udbygningsaftaler er de forventede udgifter ved etablering af infrastruktur-

¹²³ 9732128 (se bl.a. pkt. 1.4 in fine).

¹²⁴ Fx 9691629 (pkt. 2.1).

¹²⁵ Se Bilag 1 for en oversigt over, hvilke udbygningsaftalers udgifter der er medtaget i diagrammet.

lægget dog fordelt mellem kommunen og grundejer(ne).¹²⁸ Her fordeles udgifterne som angivet i Figur 4 nedenfor.

ID	Anlæg	Estimat over samlede anlægsudgifter for anlægget	Samlet grundejerfinansiering af anlægget	Antal grundejere	Eventuel fordelingsnøgle for grundejernes individuelle andel
9679562	Omlægning af vejforløb	5.840.000 kr.	2/3 af de samlede udgifter	5	Fastsat på grundlag af den kommende forhøjede byggetret på de enkelte ejendomme ¹²⁹
10593743	Udvidelse af offentlig vej med nyt slidlag samt etablering af ny supercykelsti og fortov	2.000.000 kr.	365.000 kr.	1	/
10839709	Udbygning af vej, herunder etablering af grøft	800.000 kr.	66,66 % af de samlede udgifter	1	80 % til grundejer og 20 % til tilstødende lodsejer ¹³⁰
10653875	Vej forkortes og nedklassificeres til privat fællesvej	/	50.00 kr. pr. bolig	1	/
10814693 (fremgår tillige nedenfor)	Nyt vejforløb	/	800.000 kr.	2 ¹³¹	53 % til grundejer A 47 % til grundejer B
10986628	Vejanlæg, belysning og beplantning	21.700.000 kr.	16.000.000 kr.	1	/
10396173	Etablering af krydsningshelle ¹³²	/	100.000	1	/

¹²⁶ Her også medtaget de aftaler der blot angiver at "grundejer etablerer anlægget", se fx 10908168, 10660165, 10050550.

¹²⁷ I to øvrige tilfælde (10918805 og 11019841) angives, at udgifterne fordeles men ikke i hvilken grad.

¹²⁸ Her er ikke medtaget udbygningsaftaler, hvor grundejerfinansieringen svarer til de forventede udgifter således, at grundejer i udgangspunktet skal afholde alle udgifter, men ikke i tilfælde af budgetoverskridelse.

¹²⁹ Se pkt. 2.5 i udbygningsaftalen for de enkelte grundejeres bidrag i procentsats.

¹³⁰ Den tilstødende lodsejer er ikke part i udbygningsaftalen og underskriver ikke dokumentet.

¹³¹ Udbygningsaftalen har tre grundejere som parter, men da den ene grundejer (juridisk person) er ejet af en af de to øvrige grundejere (juridisk person), er der alene tale om to reelle grundejere.

9701365	Udbygning af vejforløb	/	- 5.455.000 kr. (kommunen betaler grundejer 5.455.000 kr. Samlede udgifter ikke angivet)	1	/
10919108	Etablering af to lyskryds og forlægning i forbindelse med det ene kryds	/	Grundejer afholder samtlige omkostninger til projektering og udførelse af de to lyskryds, men alene projektering af forlægningen (som kommunen bekoster udførelse af). Grundejers samlede omkostninger er estimeret at være 7.400.000 kr.	1	Aftalen indgås kun mellem grundejer og kommunen, men grundejers forpligtelser efter aftalen overdrages til et med tredjemand stiftet og ligeligt ejet joint ventureselskab ¹³³
10252253	Etablering af cykelsti, fortov og venstresvingsforbud	2.270.400 kr.	475.000 kr. + alle udgifter forbundet med etablering af anlæggene på grundejers egen matrikel	1	/
9715776	Cykelsti og fortov eller lignende tiltag	/	Op til 200 kr. pr. etagemeter der kan opføres på ejendommen, dog maksimalt de faktisk afholdte omkostninger ¹³⁴	1	/
10814693 (fremgår tillige ovenfor)	Gang- og cykeltunnel	/	9.200.000 kr.	2 ¹³⁵	53 % til grundejer A 47 % til grundejer B
10795707	Stiforbindelse over Sjællandsbroen ¹³⁶	8.200.000 kr.	2.000.000 kr.	1	/
10694825	Tilbygning til eksisterende stitunnel ¹³⁷	/	Grundejer afholder omkostninger, men	1	/

¹³² Her er ikke medtaget de øvrige anlæg omfattet af udbygningsaftalen, da alle udgifter forbundet med disse afholdes af grundejer med undtagelse af beplantning som kommunen forestår.

¹³³ 10919108 (pkt. 12.2).

¹³⁴ Ved bebyggelsesprocent på 135, som fastsat i sammenhørende forslag til lokalplan, svarer grundejers maksimalbetaling da til 3.772.980 kr (pkt 5.2).

¹³⁵ Udbygningsaftalen har tre grundejere som parter, men da den ene grundejer (juridisk person) er ejet af en af de to øvrige grundejere (juridisk person), er der alene tale om to reelle grundejere.

¹³⁶ Udbygningsaftalen vedrører øvrige anlæg der ikke er medtaget i denne figur, da de fuldt ud finansieres af grundejer.

			kommunen betaler en medfinansiering på 6.500.000 kr.		
9732128	Etablering af nye å-profiler, to nye stibroer over åen, grønne arealer med beplantning, belægning, belysning og inventar	9.950.000 kr.	61,56 % af de samlede udgifter omfattet af udbygningsaftalen ¹³⁸	1	/
9719211	Etablering af rundkørsel, herunder omlægning af cykelsti	5.520.000 kr.	17,3 % af de samlede udgifter - dog maksimalt 954.960 kr.	1	/
10918547 (parallel udbygningsaftale: 10918569)	Udvidelse af rundkørsel samt anlæg af cykelsti med tunnel	7.560.000 kr.	3,7 % af de samlede udgifter – dog maksimalt 277.300 kr. (dog i sammenhæng med 10918569 en grundejerfinansiering svarende til 7,8 %)	1 (dog i sammenhæng med 10918569)	Svarer til den forventede andel af bebyggelse ved byggemodningen
10918569 (parallel udbygningsaftale: 10918547)	Udvidelse af rundkørsel samt anlæg af cykelsti med tunnel	7.560.000 kr.	4,1 % af de samlede udgifter – dog maksimalt 277.300 kr. (dog i sammenhæng med 10918547 en grundejerfinansiering svarende til 7,8 %)	1 (dog i sammenhæng med 10918547)	Svarer til den forventede andel af bebyggelse ved byggemodningen

Figur 4. Oversigt over udbygningsaftaler der fordeler udgifter mellem grundejer og kommune.

Fordelingsnøgle ved flere grundejere

Som angivet i pkt. 6.2.2 indgås fem af de undersøgte udbygningsaftaler med mere end én grundejer. Af disse fem aftaler fastsætter alene 9679562 og 10814693 en fordelingsnøgle mellem udgifterne. De øvrige tre udbygningsaftaler med flere grundejere fastsætter ingen fordelingsnøgle for fordeling af udgifterne mellem disse. I 9679562 fremgår, at de enkelte grundejeres bidrag fastsættes ”på grundlag af den kommende forhøjede byggeret på de enkelte ejendomme”.¹³⁹ I udbygningsaftalen er der på den baggrund foretaget en udregning af den enkelte grundejers bidrag i procent ud fra ny bebyggelsesprocent og kvadratmeter. I 10814693 er fordelingsnøglen 53 % til grundejer 1 og 47 %

¹³⁷ Udbygningsaftalen vedrører øvrige anlæg der ikke er medtaget i denne figur, da grundejers finansiering af disse anlæg svarer til det estimerede anlægsbudget for disse anlæg.

¹³⁸ Anslået til 6.125.000 kr. ifølge udbygningsaftalen.

¹³⁹ 9679562, se pkt. 2.5.

til grundejer 2.¹⁴⁰ Det fremgår ikke af aftalen, hvad baggrunden for denne fordeling er. Udbygningsaftalerne 10918547 og 10918569, der er udarbejdet parallelt, fastsætter en fordelingsnøgle på 3,7 % af de samlede udgifter betalt af grundejer i 10918547 og 4,1 % af de samlede udgifter betalt af grundejer i 10918569. Udgifterne svarer til ”den forventede andel af bebyggelse ved byggemodningen”.¹⁴¹ Udbygningsaftalerne 10791861 og 10792190, der også er udarbejdet parallelt, fastsætter en fordelingsnøgle, hvorefter 90 % af de samlede udgifter betales af grundejeren i 10791861, mens 10 % af de samlede udgifter betales af grundejeren i 10792190.¹⁴² Det fremgår ikke, hvad der er baggrunden for denne fordeling.

Hvilke dele af projektet (med)finansierer grundejer

I en stor del af de undersøgte udbygningsaftaler fremgår, at grundejer afholder samtlige omkostninger forbundet med etablering af anlægget.¹⁴³ Udgangspunktet i alle de undersøgte udbygningsaftaler lader til at være, at grundejer afholder i hvert fald (dele af)¹⁴⁴ udgifterne til *projektering og udførelse* af anlægget.¹⁴⁵ I mange tilfælde er det tillige reguleret, at grundejer afholder udgifter forbundet med visse biforpligtelser. Mens det i nogle udbygningsaftaler fremhæves, at grundejer afholder udgifter til arealerhvervelse, herunder erstatning i forbindelse med ekspropriation,¹⁴⁶ fremgår det udtrykkeligt af en anden udbygningsaftale, at udgifter forbundet med areal- eller rettighedserhvervelse fra tredjemand er grundejer uvedkommende.¹⁴⁷ Af en del udbygningsaftaler fremgår det tillige, at grundejer er forpligtet til i nødvendigt omfang vederlagsfrit at afstå arealer til kommunen samt betale matrikulær berigtigelse i forbindelse hermed.¹⁴⁸

Af øvrige biforpligtelser, som ses at påhvile grundejer, kan nævnes reetablering og afvanding,¹⁴⁹ jordbundsundersøgelse,¹⁵⁰ bortskaffelse af jord,¹⁵¹ afholdelse af udgifter ved eventuelle krav i for-

¹⁴⁰ 10814693, se pkt. 5.5.

¹⁴¹ 10918547 og 10918569 (Aftalens Baggrund).

¹⁴² 10791861 (5.2) og 10792190 (5.2)

¹⁴³ Fx 10616681 (pkt. 3.1), 10025617 (pkt. 3.1), 9687961 (pkt. 3.1), 11131539 (4.2) og 10833250 (2.7)

¹⁴⁴ Se Figur 4 for en oversigt over de udbygningsaftaler, hvor grundejer(ne) kun afholder dele af udgifterne.

¹⁴⁵ Fx 10792190 (pkt. 5.3 smh. 5.2), 9715776 (pkt. 5.2) og 10247271 (Baggrund). Hvis intet andet fremgår af udbygningsaftalen er det antaget, at grundejers økonomiske bidrag blandt andet går til projektering og udførelse. Se fx 9732128 og 10593743, hvor grundejer bidrager til ”realisering af projektet”.

¹⁴⁶ Fx 9719211, 10918547 og 10918569, hvor udgifter forbundet med arealerhvervelse er indregnet i budgetoverslag som grundejer medfinansierer samt 9687961 (pkt. 4.3), 10129589 (pkt. 3.2), 11125999 (pkt. 5.3), 10986628 (pkt. 5.3), 9701365 (3.2) og 9953373 (4.1).

¹⁴⁷ 10694825 (pkt. 6.1).

¹⁴⁸ Fx 10267642 (§ 4), 9721282 (§ 4), 10129589 (pkt. 6.4) og 9701365 (6.2).

¹⁴⁹ Fx 10616681 (pkt. 3.2) og 10812305 (pkt. 3.2).

¹⁵⁰ Fx 9701365 (pkt. 3.4).

¹⁵¹ Fx 9701365 (pkt. 3.4).

bindelse med rensning af jord som følge af forurening,¹⁵² flytning af ledninger, herunder kloakledninger,¹⁵³ flytning af master,¹⁵⁴ tinglysning¹⁵⁵ og ny skiltning.¹⁵⁶ Af nogle få udbygningsaftaler fremgår omvendt, at omplacering af master, opstribning og skiltning¹⁵⁷ eller beplantning¹⁵⁸ som udføres og bekostes af kommunen.

I en del udbygningsaftaler fremgår, at udgifter forbundet med kommunens tilsyn og øvrige myndighedsopgaver er grundejer uvedkommende.¹⁵⁹ I en enkelt udbygningsaftale fremhæves, at grundejers bidrag dækker ”*samtlig eksterne og interne omkostninger, der er afholdt af Kommunen (bygherre) til projektering og udførelse*”.¹⁶⁰

Risikoen for budgetoverskridelse

I nogle af de undersøgte udbygningsaftaler fremhæves det, hvem der bærer den økonomiske risiko for projektet. I seks udbygningsaftaler fremgår det direkte, at kommunen bærer risikoen for budgetoverskridelse,¹⁶¹ og i en syvende er risikoen for budgetoverskridelse fordelt på de forskellige anlæg mellem grundejer og kommunen.¹⁶² Hertil kommer øvrige seks udbygningsaftaler, hvor der er sat et loft over grundejers bidrag (som ikke nødvendigvis svarer til de faktisk afholdte udgifter), hvilket får den indirekte effekt, at kommunen bærer den økonomiske risiko.¹⁶³ I 26 tilfælde fremgår omvendt, at grundejer bærer den økonomiske risiko.^{164 165}

¹⁵² 10129589 (pkt. 9.1).

¹⁵³ Fx 10833250 (pkt. 2.2) og 10062032 (2.1).

¹⁵⁴ Fx 10129589 (pkt. 2.2) og 11125999 (3.2).

¹⁵⁵ Fx 9713234 (pkt. 3.1).

¹⁵⁶ Fx 9701365 (pkt. 3.8).

¹⁵⁷ 10268620 (pkt. 2.3).

¹⁵⁸ 10396173 (pkt. 2.1).

¹⁵⁹ Fx 10396173 (pkt. 3.1.5) og 10062018 (pkt. 3.1).

¹⁶⁰ 10252253 (pkt. 4.1).

¹⁶¹ 9679562 (pkt. 5), 9732128 (pkt. 2.4), 10839709 (Afholdelse af udgifter for infrastrukturanlægget), 9712962 (pkt. 5), 9719211 (Afholdelse af udgift for infrastrukturanlægget) og 9700993 (Afholdelse af udgift for infrastrukturanlægget). I fem af disse er det kommunen, der etablerer anlægget, mens det i 9712962 er grundejer der udfører anlægsarbejdet (jf. pkt. 2, 3 og 4).

¹⁶² 10396173. Ved de anlæg som hhv. kommunen eller grundejer bærer den økonomiske risiko for, er det også denne part, der etablerer det pågældende anlæg.

¹⁶³ 10593743 (pkt. 2.4, dog fremgår det af pkt. 2.3 at kommunen tager forbehold for budgettet, hvilket medfører uklarhed om, hvorvidt grundejers bidrag kan øges), 10252253, 10653875, 10814693, 10918547 og 10918569. Øvrige udbygningsaftaler hvor der er sat et loft over grundejers ydelse, men hvor det også direkte fremgår, at kommunen bærer den økonomiske risiko, er ikke medtalt her, se fx 9700993 og 9719211.

¹⁶⁴ Som eksempler på udbygningsaftaler hvor kommunen tager forbehold for budgetoverslaget, se 9691629 (pkt. 2.4 smh. 2.5) og 10353122 (pkt 2.4 smh. 2.8).

¹⁶⁵ Som eksempel på en udbygningsaftale hvor det fremgår, at grundejer skal betale de faktiske omkostninger forbundet med anlægget, uanset at disse måtte overskride de estimerede udgifter, se 11131539 (pkt. 4.6).

Opgørelse af udgifter og betaling

I 29 af de undersøgte aftaler er betaling mellem parterne i et eller andet omfang reguleret. En del af disse udbygningsaftaler angiver blot, at grundejers andel af udgifterne forfalder til betaling ved påkrav eller på anfordring.¹⁶⁶ Andre regulerer nærmere, at betaling først kan kræves fx 30 dage efter påbegyndelse af arbejdet,¹⁶⁷ når anlægsarbejdet er afsluttet,¹⁶⁸ når kommunen har fastsat tidspunktet for udførelse af første etape af anlægsarbejderne¹⁶⁹ eller efter at der har været afholdt 1 års gennemgang af anlægget.¹⁷⁰ Også aftaler, hvor det er kommunen, der projekter og udfører, men grundejer, der finansierer dette, er der eksempler, hvor det ikke er aftalt, hvordan betaling skal ske.¹⁷¹ Mens nogle aftaler fastsætter, at betaling skal ske i rater i takt med projektets udførelse¹⁷² fastsætter andre, at betaling sker samlet.¹⁷³ I få aftaler reguleres opgørelse af udgifterne.¹⁷⁴ Der er også eksempler på udbygningsaftaler, hvor det fremgår, at beløbet som skal betales, er fast, og ikke afhænger af de afholdte udgifter.¹⁷⁵

Udgifter forbundet med aftaleindgåelse

23 af de undersøgte udbygningsaftaler nævner, at hver part afholder egne udgifter forbundet med aftaleindgåelsen.¹⁷⁶

6.2.5 Udførelse af anlægget

Bygherre

I langt over halvdelen af de undersøgte udbygningsaftaler fremgår det af aftalen, at grundejer etablerer anlægget.¹⁷⁷ I 14 udbygningsaftaler er det umiddelbart kommunen der står for hele anlægsarbejdet,¹⁷⁸ mens anlægsarbejdet i 10 aftaler er fordelt mellem kommunen og grundejer.¹⁷⁹

¹⁶⁶ Fx 10252253 (pkt. 4.2).

¹⁶⁷ 10694825 (pkt. 8.2 og 8.5).

¹⁶⁸ Fx 9679562 (pkt. 2.8) eller for så vidt angår 9665341, når det enkelte anlæg er etableret (4.3).

¹⁶⁹ 10593743 (pkt 2.4).

¹⁷⁰ 10986628 (pkt. 6.6).

¹⁷¹ Se fx 10062018.

¹⁷² Fx 10694725 (pkt. 5.3).

¹⁷³ Fx 10814693 (pkt. 5.4) og 9700993 (Afholdelse af udgift for infrastrukturanlægget).

¹⁷⁴ Fx 9679562, hvor udgifter opgøres løbende (pkt. 2.8) og 10694725, hvor regnskab udarbejdes senest seks måneder efter færdiggørelse og godkendelse (pkt. 5.4).

¹⁷⁵ Fx 10814693 (pkt. 5.4) og 10653875 (§ 3).

¹⁷⁶ Fx 9675254 (pkt. 9.1), 10101267 (10.1), 10357504 (§ 8, stk. 5), 10493837 (pkt. 10) og 10789764 (pkt. 10).

¹⁷⁷ I visse tilfælde mere indirekte som fx i 9713234, hvor grundejer forestår eventuelt udbud, valg af entreprenør, og forhandling med denne mv (pkt. 3.8). At grundejer ofte er den der etablerer anlægget i udbygningsaftalerne skyldes formentlig, at grundejer ofte samtidig er en developer, jf. også specialets afsnit 6.2.2.

¹⁷⁸ Se fx 9679562 (pkt. 2.7), 9665341 (pkt 3.4.1) og 10653875 (§ 3).

¹⁷⁹ Fx 10268620 (pkt. 3 smh. 2.3) og 10396173 (pkt. 3).

Forslag til lokalplan og eventuelt kommuneplantillæg

I 16 af de undersøgte udbygningsaftaler nævnes udarbejdelse af lokalplanforslag, og her er det helt klare udgangspunkt, at det er kommunen, der udarbejder dette.^{180 181}

Detailprojekt

Dén part der er bygherre udarbejder typisk også detailprojekt.¹⁸² I visse tilfælde skal detailprojektet dog udarbejdes på baggrund af en skitse udarbejdet af kommunen,¹⁸³ af et sagkyndigt landskabsarkitektfirma,¹⁸⁴ revideres af en uvildig tilgængelighedsrevisor¹⁸⁵ eller udarbejdes med et bestemt indhold.¹⁸⁶ Hertil fremgår det af næsten alle¹⁸⁷ udbygningsaftaler, hvor grundejer etablerer anlæget, at kommunen skal godkende detailprojektet.¹⁸⁸ Nogle aftaler begrænser dog kommunens mulighed for at gøre indsigelser mod detailprojektet.^{189 190 191} Nogle aftaler præciserer, at detailprojektet skal godkendes af kommunen både/enten som aftalepart og/eller vejmyndighed.¹⁹²

Entreprisekontrakt

I cirka halvdelen af de undersøgte udbygningsaftaler nævnes indgåelse af entreprisekontrakt, eventuelt med en klausul om, at kommunen skal godkende valg af entreprenør eller entreprisekontrakt.¹⁹³ Det helt klare udgangspunkt er, at entreprisekontrakten skal indgås på AB 18/ABT 18- vil-

¹⁸⁰ Som eneste eksempel på, at grundejer udarbejder forslag til planerne, se 10352478 (pkt. 1.1).

¹⁸¹ Som eksempel på, at kommunen udarbejder lokalplanforslag, se fx 10616681 (pkt. 2.1). Et eksempel på, at kommunen dog skal samarbejde med grundejer, se 9712962 (pkt. 2).

¹⁸² Se fx 10983836 (pkt. 4.1). Som det eneste eksempel på det modsatte, se 10814693 (4.4).

¹⁸³ 10129589 (pkt. 2.7).

¹⁸⁴ Fx 9691629 (pkt 2.3). Eller rådgivende ingeniørfirma, fx 9953373 (pkt. 2.3).

¹⁸⁵ Fx 10243319 (pkt. 3.7).

¹⁸⁶ Fx 9953373, hvor det kræves, at detailprojektet udarbejdes i overensstemmelse med krav og anvisninger fra kommunen (pkt. 2.3). Se også 9704188 (pkt. 2.2) eller 11141587 (pkt. 3.2.1 og 3.2.2).

¹⁸⁷ Som eksempel på at det ikke direkte kræves, at detailprojekt godkendes af kommunen inden udførelse kan nævnes 10616681, hvor det dog fremgår, at *tidsplan for udførelse* godkendes (pkt. 5.1).

¹⁸⁸ Fx 9691629 (pkt 2.3 in fine smh. 2.7).

¹⁸⁹ Som eksempel på at kommunen ikke kan nægte at godkende detailprojekt, hvis dette er i overensstemmelse med aftalen, se 9691629 (pkt. 2.7)

¹⁹⁰ Som eksempel på at kommunen ikke kan nægte at godkende detailprojekt, hvis ikke indsigelsen er sagligt begrundet, se 9704187 (pkt. 2.3)

¹⁹¹ Som eksempel på at kommunen ikke kan nægte at godkende detailprojekt, hvis indsigelsen ikke er "rimelig", se 10833250 (pkt. 2.3)

¹⁹² Se fx 9704187 hvor detailprojektet skal godkendes af både kommunen som aftalepart og vejmyndighed (pkt. 2.3) og 10101267 hvor projektet skal godkendes af kommunens om vejmyndighed (pkt. 3)

¹⁹³ Fx 9650295 (pkt. 3.3). I 10833250 hvor det fremgår, at "Regler og evt. begrænsninger for misligholdelse, som er gældende mellem de selvstændig virkende entreprenører og Selskabet, skal ligeledes være de gældende mellem Selskabet og Kommunen, således at Kommunen ikke stilles bedre eller ringere end Selskabet overfor de selvstændigt virkende entreprenører og tilsvarende" (pkt 6.1, min understregning) er det bemærkelsesværdigt, at der ikke er krav om, at kommunen skal godkende entreprisekontrakten (dog nævnes, at entreprisekontrakten skal indgås på AB 18-vilkår jf. udbygningsaftalens pkt. 4.3). Det er dog uklart, om den citerede klausul i 10833250 blot søger at præcisere, at kommunen ikke stilles bedre overfor *entreprenøren* end dennes aftalepart, grundejeren (selskabet).

kår,¹⁹⁴ dog evt. med mulighed for fravigelse.¹⁹⁵ I 31 af de 80 undersøgte aftaler reguleres indgåelse og indhold af entreprisekontrakten mere indgående i aftalegrundlaget. Klausuler der går igen i disse udbygningsaftaler er fx krav om, at grundejer sikrer kommunens ret til at føre tilsyn med anlægsarbejdet,¹⁹⁶ krav til koordinering af arbejdet,¹⁹⁷ at entreprenøren er forpligtet til at foretage udbedringer af fejl og mangler som entreprenøren kan gøres ansvarlig for¹⁹⁸ og at alle rettigheder og forpligtelser i henhold til entreprisekontrakten, herunder entreprenørens garantistillelse, overdrages til kommunen efter gennemført afleveringsforretning.¹⁹⁹

Udbud

I 29 udbygningsaftaler nævnes udbudsreglerne. I langt de fleste tilfælde nævnes blot enten at udbudsreglerne skal overholdes i det omfang de finder anvendelse²⁰⁰ eller at parterne har vurderet, at tilbudsloven og/eller udbudsloven ikke finder anvendelse.²⁰¹ I to tilfælde fremgår, at anlægget gennemføres efter udbudsreglerne.²⁰²

Tilladelser

Cirka halvdelen af udbygningsaftalerne nævner, at der i forbindelse med anlægget skal indhentes de nødvendige myndighedstilladelser, fx ved en klausul om at kommunen *"som vejmyndighed [skal] godkende detailprojekter inden udførelse"*.²⁰³ Der er i udbygningsaftalerne herudover eksempler på krav om tilladelse fra politiet,²⁰⁴ Vejdirektoratet²⁰⁵ eller *"øvrige myndigheder"*.²⁰⁶ I nogle få udbygningsaftaler fremgår det, at kommunen fremmer behandling af myndighedstilladelser i forbindelse med anlægget mest muligt²⁰⁷ eller *"bidrager til gennemførelse af myndighedsbehandling"*.²⁰⁸ Langt

¹⁹⁴ Fx 10252253 (pkt. 6.1). Modsat se dog 9687961 (pkt. 6.1) der skal indgås på AB 92 vilkår.

¹⁹⁵ Se fx. 10129589, hvor væsentlige fravigelser dog skal godkendes af kommunen (pkt. 4.1) og 10252253, hvor entreprisekontrakten blot skal have vilkår *"i det væsentligste, som det fremgår af AB 18"* (pkt. 6.1)

¹⁹⁶ Fx 11183572 (pkt. 6.4). Her fører kommunen således både tilsyn med arbejdet som aftalepart efter udbygningsaftalen og som bygningsmyndighed efter byggeloven, hvilket synes at kunne give anledning til uklarhed om grænsedragning mellem de to tilsyns opgaver og ansvar. I 10129589 er det tilføjet, at *"Et eventuelt tilsyn indebærer intet ansvar for Kommunen"* (pkt. 2.11).

¹⁹⁷ Fx 11183572 (pkt. 6.1 og 6.2).

¹⁹⁸ Fx 9675254 (pkt. 5.1).

¹⁹⁹ Fx 9675254 (pkt. 5.4) og 11126899 (pkt. 6.3).

²⁰⁰ Fx 9704187 (pkt. 10).

²⁰¹ Fx 10129589 (pkt. 9.4).

²⁰² 10267988 (pkt. 4) og 10252253 (pkt. 5).

²⁰³ 10101267 (pkt. 3).

²⁰⁴ Fx 9713234, hvor det fremgår at det er kommunen der indhenter tilladelse fra politiet (pkt. 3.7).

²⁰⁵ Fx 9701365 (pkt. 2.3).

²⁰⁶ Fx 9713234 (pkt. 3.7).

²⁰⁷ 10694725 (6.2). Selvom en sådan klausul kan siges blot at udtrykke kommunens loyalitetsforpligtelse som aftalepart, må kommunen dog fortsat forventes at holde sine "roller" som hhv. aftalepart og tilladelsesmyndighed helt adskilt.

²⁰⁸ 10814693 (pkt. 5.2).

de fleste udbygningsaftaler indeholder en klausul om, at ibrugtagning af grundejers byggeprojekt, som ligger til grund for aftalen, først må ske, når (dele af) anlægget ifølge udbygningsaftalen er etableret og/eller godkendt af kommunen.²⁰⁹

Kvalitet og udførelse

Alle udbygningsaftalerne beskriver infrastrukturanlægget der skal etableres dog med meget forskellig detaljeringsgrad. Hvor nogle henviser til bilag med udførlige beskrivelser af kvalitet, materialer og placering,²¹⁰ angiver andre blot en overordnet beskrivelse.²¹¹ Eksempler på klausuler der går igen, er krav om at anvende materialer i minimum samme kvalitet som på de omkringliggende arealer,²¹² udførelse "*i god håndværksmæssig kvalitet*",²¹³ samt "*i overensstemmelse med gældende anlægsnormer og vejregler*"²¹⁴ eller efter kommunens anvisninger.²¹⁵ I en del udbygningsaftaler er det indskrevet, at kommunen er berettiget til at føre tilsyn med arbejdet og eventuelt også at blive løbende orienteret om arbejdet²¹⁶ eller inviteret til at deltage i byggemøder.²¹⁷

Tid- og rækkefølgeplan samt koordinering

Udbygningsaftalerne bærer præg af at blive indgået tidligt i processen. Det er derfor kun en enkelt aftale, der indeholder en foreløbig tids- og rækkefølgeplan.²¹⁸ Langt de fleste af de undersøgte udbygningsaftaler indeholder dog en klausul om at tidsplan fastlægges senere.²¹⁹ I nogle udbygningsaftaler fremgår, at starttidspunktet er overladt til kommunen at bestemme.²²⁰ I en enkelt aftale fremgår det, at aftalen bortfalder, hvis etablering ikke er påbegyndt inden fem år efter endelig vedtagelse af lokalplanen.²²¹

²⁰⁹ Fx 10252253 (3.7). Se omvendt 10593743 der ikke gør.

²¹⁰ Fx 9650295 pkt. 2 og 3.3 samt bilag.

²¹¹ Fx 9712962 samt 10062018, hvor det i sidstnævnte udbygningsaftale fremgår, at valg af materialer mv. fastlægges efter nærmere aftale (3.2 og 3.4).

²¹² 10357504 (§ 3, stk 2). Se også fx 10919108 (pkt. 3.3.1 og 3.3.2).

²¹³ 10396173 (pkt. 3.5.6).

²¹⁴ 10919108 (pkt. 3.8). Se fx også 10839709.

²¹⁵ Fx 11024381 (§ 1).

²¹⁶ Som noget særligt fremgår det af 10129589, at "*Et eventuelt tilsyn indebærer intet ansvar for kommunen*" (pkt. 2.11).

²¹⁷ 10247271 (§ 4).

²¹⁸ 9693246 (Bilag).

²¹⁹ Se fx 10357504 (§ 3, stk. 8), 11126899 (3.2.2 og 5.1), 10353122 (pkt. 3) og 9704187.

²²⁰ Se fx 9650295 (pkt. 3.4), hvor begyndelsestidspunktet er fastsat til dét tidspunkt, hvor "*Kommunen finder, at udviklingen i lokalplanområdet og området i øvrigt nødvendiggør disse infrastrukturanlæg, dog senest ved fuld udbygning af lokalplanområdet*". Se også 10493837 (pkt 4).

²²¹ 9713234 (pkt. 7.1).

6.2.6 Aflevering og risikoens overgang

Risikoen for arbejdet

Flere udbygningsaftaler (hvor grundejer er bygherre) nævner, at arbejdet udføres "*for grundejers egen regning og risiko*"²²² eller at grundejer bærer risikoen for materialer mv. på byggepladsen.²²³

Aflevering

De fleste af udbygningsaftalerne indeholder en klausul om afleveringsforretning. Heraf regulerer 35 udbygningsaftaler afleveringsforretningen indgående. I de fleste tilfælde gennemføres afleveringsforretning når "*infrastruktur anlægget er færdigt svarende til det aftalte og samtlige fornødne myndighedstilladelser foreligger*".²²⁴ ²²⁵ I en del udbygningsaftaler er selve afleveringsforretningen og kommunens beføjelser under mangels gennemgangen reguleret indgående.²²⁶ Det typiske er, at entreprenøren overdrager anlægget til grundejer, der herefter overdrager anlægget til kommunen "*når eventuelle mangler konstateret af Parterne ved afleveringen er udbedret, og udbedringen er godkendt af Parterne*".²²⁷ I nogle få udbygningsaftaler er det dog aftalt, at aflevering først sker senere pga. grundejers pligt til etableringspleje.²²⁸ Det er forskelligt, om det er kommunen eller grundejer, der forstår 1 og 5 års gennemgang og dermed formentlig også, hvornår grundejer ikke længere hæfter for mangler konstateret ved anlægget.²²⁹ ²³⁰ ²³¹ ²³² Ofte er det reguleret i aftalen, at kommunen ved overdragelse af anlægget samtidig får overdraget grundejers rettigheder, herunder garantistillelse, efter entreprisekontrakten.²³³

²²² Fx 10694825 (pkt. 7.2) og 10352478 (pkt. 1).

²²³ Fx 10919351 (pkt. 3.3) og 10919108 (pkt. 4.3). Se også 10352478 (pkt. 2).

²²⁴ 10812305 (pkt. 4.1). Se også fx 10267642 (§ 4), 10050550 (§ 4) der tilføjer, at anlægget skal være i overensstemmelse med de nærmere krav i lokalplanen. Lidt atypisk fremgår det af 9715776 (pkt. 5.3), at anlægget skal godkendes af grundejer, når anlægget er udført (her er kommunen bygherre, og udbygningsaftalen vedrører anlæg af en skolevej).

²²⁵ Det er uklart, om der med denne formulering ("*færdigt svarende til det aftalte*") er tilsigtet en ændring af udgangspunktet i AB 18-standardvilkårene, hvorefter afleveringsforretning afholdes efter færdigmelding og arbejdet anses for afleveret når afleveringsforretning har fundet sted, medmindre der ved denne er påvist *væsentlige mangler*, herunder forhold, der hindrer ibrugtagning i væsentligt omfang, jf. AB 18 § 45, stk. 1 smh. stk. 2, 1. pkt.

²²⁶ Fx 10242038 (§ 4), 10267642 (§ 4) og 11024381 (§ 4).

²²⁷ Fx 10267642 (§ 4).

²²⁸ Fx 10789764 (pkt. 6). Omvendt i fx 10986628 (pkt. 6.2 og 6.3). Som nævnt i specialets afsnit 7.3.1 nedenfor, fremgår det af de almindelige bemærkninger til lov 2007/204, at efterbehandling kan aftales, men af VEJ 9579/2014 at udbygningsaftaler ikke kan angå drift af et anlæg. Det kan overvejes, om det får betydning for, om der er tale om "*efterbehandling*" kontra "*drift*" om denne sker før eller efter aflevering, ligesom bør overvejes om det er hensigtsmæssigt, at ejerskab (og risiko) først går over 3 år efter etablering.

²²⁹ Som eksempel på, at alle mangler skal være udbedret, se 10352478 (pkt. 2.2 in fine).

²³⁰ Som eksempel på, at grundejer forestår 1-års gennemgang, se fx 10908168 (§ 6) og 10660165 (§ 5).

²³¹ Som eksempel på, at kommunen forestår 1-års gennemgang, se 9687961 (pkt. 6.3).

²³² Som eksempel på, at grundejer forestår både 1- og 5-års gennemgang, se fx 11125999 (pkt. 6.4) og 10986628 (pkt. 6.4).

²³³ 10894803 (§ 5). Se også fx 10267642 (§ 5) og 9704188 pkt. 7.7).

Ejerskab og drift

Af de fleste udbygningsaftaler fremgår, at kommunen vederlagsfrit overtager anlægget²³⁴ og eventuelt også det areal, som anlægget er placeret på.²³⁵ I et enkelt tilfælde fremgår, at anlægget skal overdrages til, og drives af, en grundejerforening.²³⁶ I seks udbygningsaftaler fremgår, at (dele af) anlægget forbliver privat fællesvej, men skal være offentligt tilgængeligt.²³⁷ Hvor udbygningsaftalen ikke nævner noget om ejerskab, er det, med en enkelt undtagelse,²³⁸ udbygningsaftaler, hvor kommunen er bygherre. Det klare udgangspunkt i udbygningsaftalerne er, at kommunen forestår drift, vedligeholdelse og eventuel fornyelse af anlægget efter overdragelsen.²³⁹ I nogle af aftalerne fremgår det dog fx, at en grundejerforening - oprettet af grundejer - skal forestå driften,²⁴⁰ at udgifter til drift og vedligeholdelse af infrastrukturanlæg på grundejers ejendom, påhviler grundejer²⁴¹ eller at grundejer i en periode efter etablering af beplantning forestår drift af disse.²⁴² Herudover er der to eksempler på udbygningsaftaler, hvor grundejer - i ubegrænset periode - står for fremtidig drift og vedligeholdelse af et etableret anlæg, selvom ejerskab overgår til kommunen.²⁴³

6.2.7 Misligholdelse

Forsinkelse af anlægget

Nogle få aftaler regulerer spørgsmålet om *hvornår* der foreligger forsinkelse. Som eksempler på tilfælde, hvor det er aftalt, at der kan ske tidsfristforlængelse, kan nævnes vejrlig, force majeure eller entreprenørs konkurs eller betalingsstandsning,²⁴⁴ hvor der er fristforlængelse efter reglerne i AB 18/ABT 18,²⁴⁵ når entreprenøren har ret til fristforlængelse²⁴⁶ eller når overskridelse af tidsfrist skyldes myndighedens egne forhold.²⁴⁷

²³⁴ Se fx 10062032 (pkt. 5.1).

²³⁵ Fx 10267642 (§ 4), 9721282 (§ 4), 10129589 (pkt. 6.4) og 9701365 (6.2).

²³⁶ 9691629 (pkt. 5).

²³⁷ Fx 10795707 (§ 4 vedrørende anlæg 1, 3 og 5 smh. § 1) og 10242038 (§ 1 vedrørende anlæg 3).

²³⁸ 10268620 (der vedrører etablering af opholds- og ankomstzone (pkt. 2.1) samt etablering af ny cykelsti og fortov bl.a. (pkt. 2.2)).

²³⁹ Fx 967956 (pkt. 5.2) og 10357504 (§ 4, stk. 2).

²⁴⁰ 9691629 (pkt. 5). Oprettelse af en grundejerforening til at forestå drift ses også i forbindelse med andre af udbygningsaftalerne selvom dette ikke nævnes direkte i selve udbygningsaftalen, se fx Herlev Kommunes Lokalplan 121, Et bolig- og erhvervsområde på Hørkær og Vasekær, s. 63 i forbindelse med 10814693.

²⁴¹ Fx 965029 (pkt. 4.2) og 9705605.

²⁴² 9710576 (pkt. 2.2), 10243319 (pkt. 4.4) og 10986628 (6.3).

²⁴³ 10101267 (pkt. 6.2) og 10660165 (§ 2). Som fremhævet nedenfor i specialets afsnit 7.3.1 fremgår det af VEJ 9579/2014, at der "*kan ikke indgås infrastrukturaftaler om drift af anlæg*" (se VEJ 9579/2014, s. 15). Det kan på denne baggrund overvejes, i hvilket omfang en udbygningsaftale kan indeholde vilkår om grundejers (varige) drift af et anlæg.

²⁴⁴ Se fx 9713234 (pkt. 5.2), 9721282 (§ 2), 10242037 (§ 2) og 10242038 (§ 2) og I 10795707 (§ 3).

²⁴⁵ 9704188 (pkt. 3.3) og 10242037 (§ 2) og 10242038 (§ 2).

²⁴⁶ 9704187 (pkt. 3.3).

²⁴⁷ 10795707 (§ 3).

Mangler ved anlægget

Som nævnt ovenfor er der stor forskel på omfanget af anlæggets beskrivelse i aftalen og dermed også, om noget kan anses for en mangel efter aftalen. I nogle aftaler fremgår det blot, at anlægget skal leve op til kravene efter aftalen, men det kan også fremgå, at grundejer påtager sig den fulde tekniske og håndværksmæssige risiko for anlægget.²⁴⁸ I nogle tilfælde er kommunens adgang til at gøre indsigelse overfor mangler begrænset til mangler der er gjort gældende i forbindelse med afleveringsforretningen,²⁴⁹ mangler der tillige kan påberåbes af grundejer overfor entreprenøren,²⁵⁰ mangler der ikke skyldes mangelfuld drift eller vedligehold²⁵¹ eller blot, som ovenfor beskrevet, fordi der er sat et loft på grundejers ydelse eller kommunen bærer risikoen for budgetoverskridelse.

Betaling

I en enkelt af de undersøgte udbygningsaftaler fremgår direkte, at det ”anses for misligholdelse af aftalen såfremt [grundejer] ikke afholder de udgifter, som i henhold til aftalens § 3 påhviler [grundejer]”.²⁵²

Misligholdelsesbeføjelser

Mange af de undersøgte aftaler regulerer misligholdelsesbeføjelser mellem parterne. I nogle tilfælde fremgår blot, at ”dansk rets almindelige regler” finder anvendelse,²⁵³ men der er også eksempler på aftaler, der regulerer spørgsmålet mere indgående. I nogle få udbygningsaftaler begrænses kommunens misligholdelsesbeføjelser til de, som gælder mellem grundejer og dennes entreprenør.²⁵⁴ Som nævnt fremgår det typisk, at grundejer skal sikre, at entreprenøren afhjælper mangler²⁵⁵ og det kan også fremgå, at kommunen kan kræve udbedringsgodtgørelse.²⁵⁶ Hvor hæveadgang er nævnt i udbygningsaftalerne fremgår, at dette kan ske ved parternes væsentlige misligholdelse af forpligtelserne i henhold til udbygningsaftalen og med krav om ”erstatning efter dansk rets almindelige reg-

²⁴⁸Fx 9675254 (pkt. 4.3), 10357504 (§ 3, stk. 9) og 11183572 (pkt. 6.5).

²⁴⁹Fx 9713234 (pkt. 4.2) og 10618511 (§ 6).

²⁵⁰9721282 (§ 4, 2. afsnit) og for så vidt angår grundejers hæftelsesansvar for mangler se 10242037 (§ 5, sidste afsnit) og 10242038 (§ 5.2). Se også 10833250 (pkt. 6.1), hvor det dog er uklart, om det blot er overfor *entreprenøren* kommunen ikke kan stilles bedre end grundejer. Det kan undre, at kommunen har begrænset sig til alene at kunne påberåbe mangler, eller holde grundejer hæftelsesansvarlig for mangler, der også kan påberåbes mellem grundejer og entreprenøren.

²⁵¹9704187 (pkt. 7.5). Se også 10242038 (§ 5).

²⁵²10653875 (§ 5, sidste afsnit).

²⁵³Fx 10352478 (pkt. 2.5).

²⁵⁴Fx 10833250 (pkt. 6.1) hvor det dog er uklart, om det blot er overfor *entreprenøren* kommunen ikke kan stilles bedre end grundejer. Det kan undre, at kommunen (måske) har begrænset sine misligholdelsesbeføjelser til de, der kan gøres gældende af grundejer overfor entreprenøren.

²⁵⁵Fx 11183572 (pkt. 6.10).

²⁵⁶Fx 10353122 (pkt. 2.7) eller 10751190 (pkt. 3.2).

ler".²⁵⁷ I 10 aftaler kan kommunen hæve og kræve erstatning, hvis grundejer tages under insolvensbehandling eller begæres opløst.²⁵⁸ I nogle aftaler fremgår tillige, at erstatning kan kræves i henhold til AB18/ABR18/ABT18²⁵⁹ eller som følge af overtrædelse af udbudsregler.²⁶⁰ I forhold til ansvar ved forsinkelse er udgangspunktet, at grundejer har den fulde risiko for, at anlægget kan gennemføres til tiden.²⁶¹ Hvor kommunen er bygherre fremgår det modsat kun i et enkelt tilfælde, at kommunens forsinkelse medfører misligholdelsesbeføjelser for grundejer.²⁶² Udgangspunktet er således i de fleste aftaler hvor kommunen er bygherre, at grundejer ikke kan rette et krav i anledning af kommunens forsinkelse.²⁶³

17 af de undersøgte udbygningsaftaler indeholder en klausul om dagbod ved grundejers forsinkelse med etablering af anlægget.²⁶⁴ I 14 af disse afskær dagbodsklausulen dog ikke umiddelbart parterne fra i øvrigt at kræve erstatning efter dansk rets almindelige regler.²⁶⁵ Størrelsen på dagboden ses at ligge på hhv. 2 promille pr. forsinket arbejdsdag,²⁶⁶ 1 promille pr. forsinket arbejdsdag,²⁶⁷ 50.000 kr. pr. forsinket arbejdsdag,²⁶⁸ 3.500 kr. pr. påbegyndt uge²⁶⁹ og 1 procent (!) pr. arbejdsdag.²⁷⁰ En del udbygningsaftaler nævner i øvrigt, at kommunen er berettiget til at trække på de stillede garanti-

²⁵⁷ Se fx 10252253 (pkt. 10.1). I 9713234 nævnes, lidt atypisk, kun *grundejers* misligholdelse som udløsende for adgangen til at hæve aftalen og kræve erstatning efter dansk rets almindelige regler (pkt. 6.1).

²⁵⁸ Se således følgende aftaler der i forskelligt omfang omtaler hhv. grundejers insolvensbehandling, rekonstruktionsbehandling, anmeldelse af betalingsstandsning, åbning af forhandling om tvangsakkord eller begæres opløst: 11175320 (pkt. 8.2), 10919351 (pkt. 7.2), 11183572 (pkt. 14.2), 10814693 (pkt. 12.2), 9715776 (pkt. 12.2), 10812305 (pkt. 8.2), 10919108 (pkt. 10.2), 10252253 (pkt. 10.2), 9713234 (6.1) samt 10267988 (pkt. 6). Ud over at fremhæve, at der kan "kræve[s] erstatning efter dansk rets almindelige regler" (se fx 11175320 pkt. 8.2) fremgår det ikke, hvordan kommunen nærmere er stillet fx i konkursordenen hvis grundejer tages under konkursbehandling.

²⁵⁹ Fx 10247271 (§ 3).

²⁶⁰ Fx 10919108 (pkt. 9.2).

²⁶¹ 9675254 (pkt. 4.3). Se også 10894715 (§ 3, stk. 8), 11126899 (5.2), 11183572 (pkt. 6.6), 10984046 (pkt. 5.2), 11141587 (pkt. 5.2), 10986628 (pkt. 4.2), 11125999 (4.2), 10129589 (4.4), 9687961 (pkt. 5.2), 10025617 (pkt. 4.2) og 10616681 (pkt. 5.2).

²⁶² 10653875 (§ 5).

²⁶³ 10252253 (pkt. 6.3) og 10919108 (pkt. 3.13).

²⁶⁴ 9704187, 9704188, 11183572, 9721282, 10050550, 10242037, 10242038, 10267642, 10660165, 10795707, 10894803, 10899379, 10908168, 11024381, 9687961, 10025617 og 10616681. Henset til at det ofte alene er grundejer der finansierer anlægget, og at langt de fleste udbygningsaftaler indeholder en klausul, hvorefter der først kan gives ibrugtagningstilladelse til grundejers byggeprojekt når anlægget i medfør af udbygningsaftalen er opført, kan det overvejes, hvilken begrundelsen der er for at indsætte en klausul om dagbod.

²⁶⁵ Fx 9687961 (pkt. 7.1 smh. 11.1) og 11183572 (pkt. 6.11 smh. 14.1).

²⁶⁶ Fx 10894803 (§ 3). Her er anlægsudgifterne estimeret til 6.080.000 kr., jf. aftalens bilag C1. Se dog også 9721282, hvor dagboden ligeledes er 2 promille pr. forsinket arbejdsdag, men de estimerede anlægs- og bygherreomkostninger er anslået til 55 mio kr. (§ 3).

²⁶⁷ Fx 11024381 (§ 3). Her er anlægsudgifterne estimeret til 2.563.100 kr.,(bilag).

²⁶⁸ 10908168 (§ 3).

²⁶⁹ Fx 9687961 (pkt. 7.1).

²⁷⁰ Fx 9704187 (pkt. 4). Her er anlægsudgifterne estimeret til 540.000 kr., jf. aftalens bilag, hvilket kan forklare den høje dagbodssats, der dog stadig synes uproportional.

er i tilfælde af grundejers misligholdelse af sine forpligtelser overfor kommunen.²⁷¹ Af et par enkelte udbygningsaftaler fremgår endvidere, at grundejerne hæfter direkte og solidarisk overfor kommunen for grundejernes forpligtelser efter aftalen.²⁷²

6.2.8 Tredjemands interesser

Forholdet til tredjemand, fx en nabo, nævnes kun sporadisk i udbygningsaftalerne. Et par eksempler kan her nævnes. I 10396173 forudsætter etablering af anlægget, at der opnås enighed med anden grundejer.²⁷³ I nogle få tilfælde forudsætter aftalen fordeling af grundejers udgifter med tredjemand, fx 10839709 hvor det fremgår, at fordeling af grundejers udgifter sker mellem grundejer og en tilstødende lodsejer, der ikke er part i aftalen.²⁷⁴

6.2.9 Opsigelse

Udgangspunktet i udbygningsaftalerne er, at disse er uopsigelige.²⁷⁵ I et par tilfælde fremgår det dog af aftalen, at den ”ophæves”, såfremt grundejer ikke gennemfører sit udbygningsbyggeprojekt,²⁷⁶ eller at aftalen ”bortfalder”, hvis grundejer ikke etablerer infrastrukturanlægget efter aftalen.²⁷⁷

6.2.10 Oplysningspligt og loyalitet

10 af de undersøgte udbygningsaftaler indeholder en klausul, hvorefter grundejer skal bistå kommunen med nødvendig information.²⁷⁸ Endvidere er der eksempler på tilkendegivelser i aftalerne om, at kommunen ”har tilkendegivet at være positiv over for Projektet og at ville arbejde for vedtagelsen af en lokalplan, der muliggør [projektet]”.²⁷⁹

6.2.11 Forum for tvistløsning

Cirka halvdelen af de undersøgte aftaler regulerer spørgsmålet om tvistløsning. En enkelt udbygningsaftale angiver, at der, såfremt en part træder tilbage fra aftalen, skal indledes dialog mellem

²⁷¹ Fx 10129589 (pkt. 5.5).

²⁷² 11024381 (§ 8) og 10894803 (§ 8).

²⁷³ 10396173 (Pkt. 3.3). Se også 10618511 (Baggrund) samt 10694825 (pkt. 15.1).

²⁷⁴ 10839709 (Afholdelse af udgifter for infrastrukturanlægget). Se også 10919108, hvor aftale indgås mellem grundejer og kommunen, men fordeling af grundejers udgifter sker mellem grundejer og tredjemand via et oprettet joint venture, jf. pkt. 12.2 og 12.3. Se hertil de to parallelle udbygningsaftaler 10791861 (pkt 5.2) og 10792190 (pkt. 5.2). Sådanne vilkår synes dog problematiske set i lyset af princippet om aftalers relativitet.

²⁷⁵ Fx 10357504 (§ 8, stk. 2) og 9675254 (pkt. 10.2).

²⁷⁶ 10247271 (§ 5).

²⁷⁷ 9713234 (pkt. 7.1). Det er dog uklart, om der med ”etablering” henvises til grundejers byggeprojekt eller infrastrukturanlægget – men det sidste må antages, da udbygningsaftalens afsnit ”Etablering” angår opførelse af infrastrukturanlægget (pkt. 3).

²⁷⁸ Fx 9675254 (pkt. 6.2) og 10252253 (pkt. 7.2).

²⁷⁹ Fx 10984046 (pkt. 1.5), 11141587 (pkt. 1.5) og 10986628 (pkt. 1.5).

parterne med henblik på realisering af en ny udbygningsaftale.²⁸⁰ De øvrige aftaler, der regulerer spørgsmålet, fastlægger alle, at tvisten i første omgang skal søges løst ved konstruktiv forhandling mellem parterne. Hvis parterne ikke kan løse tvisten ved forhandling, fremgår det af 14 aftaler, at tvisten skal behandles ved voldgift²⁸¹ mens det af 22 aftaler fremgår, at tvisten skal behandles ved de almindelige domstole.²⁸²

6.2.12 Overdragelse af rettigheder

Langt de fleste af udbygningsaftalerne regulerer spørgsmålet om overdragelse af rettigheder og pligter efter udbygningsaftalen. Mange angiver blot, at rettigheder og forpligtelser kun kan overdrages med modpartens samtykke²⁸³ evt. med regulering af, hvornår kommunen skal give sit samtykke.²⁸⁴ Herudover er der eksempler på aftaler, der fx betinger overdragelse af, at erhverver er grundejer omfattet af det underliggende lokalplanforslag²⁸⁵ eller at grundejer ved overdragelse fortsat hæfter for aftalens efterlevelse.²⁸⁶

6.2.13 Sikkerhedsstillelse

Langt de fleste af de undersøgte udbygningsaftaler regulerer spørgsmålet om grundejers sikkerhedsstillelse for opfyldelsen af sine forpligtelser efter aftalen. Mens alene nogle få udbygningsaftaler angiver, at grundejer ikke skal stille garanti,²⁸⁷ skal grundejer i de øvrige enten deponere et aftalt beløb²⁸⁸ eller stille en anfordringsgaranti.²⁸⁹ Beløbet for sikkerhedsstillelsen er i de fleste aftaler svarende til grundejers estimerede udgifter til opfyldelsen af sine forpligtelser efter udbygningsaftalen.²⁹⁰ Der er dog også eksempler på, at grundejer skal stille sikkerhed for 95 % af de udgifter, som grundejer skal afholde²⁹¹ eller entreprisesummen tillagt 10 % til dækning af eventuelle usikkerhe-

²⁸⁰ 11126899 (pkt 12.4).

²⁸¹ Fx 10623169 (pkt. 8.1), 9654718 (pkt. 8.1) og 11131539 (pkt. 10.2). Af sidstnævnte fremgår dog, at voldgiften ikke gælder for forhold, der vedrører myndighedstilladelser og myndighedsgodkendelser (pkt. 10. 2 in fine).

²⁸² Fx 9679562 (pkt. 7.2) og 9691629 (pkt. 7.2).

²⁸³ Fx 10694825 (pkt. 10.1). Der er også eksempler på aftaler, hvor overdragelse, til den til enhver tid værende ejer af grunden, ikke kræver kommunens godkendelse, se fx 11024381 (§ 11) eller 9704188 (11.1) og 9704187 (11.1).

²⁸⁴ 10129589 (pkt 9.3) og 10908168 (§ 11).

²⁸⁵ Fx 10593743 (pkt. 7.1). Se også 10833250 (pkt. 9.1).

²⁸⁶ Fx 9712962 (pkt. 10). Omvendt er der også eksempler på udbygningsaftaler, der angiver, at grundejer ved overdragelsen er frigjort uanset hvervs efterfølgende eventuelle misligholdelse af udbygningsaftalen, se 9704188 og 9704187 (begge pkt. 11.1), der dog betinges af, at erhverver stiller garanti for opfyldelse af udbygningsaftalen (begge pkt. 11.2 og 11.3).

²⁸⁷ Se 9704187 (pkt. 8.1), hvor grundejer (selskab) er ejet af den Danske Stat. Se også 9701365 (pkt. 3.7).

²⁸⁸ Fx 10396173 (pkt. 4.1).

²⁸⁹ Fx 9679562 (pkt. 2.10) og 10986628 (pkt. 4.3).

²⁹⁰ Fx 9679562 (pkt. 2.10 og 2.11) og 10593743 (pkt. 2.7).

²⁹¹ Fx 10919108 (pkt. 8.2 smh. pkt. 8.1) og 10812305 (pkt. 7.2).

der.²⁹² I de fleste tilfælde fremgår det enten, at sikkerheden skal stilles inden forslag til lokalplan indstilles til endelig godkendelse²⁹³ eller ved fremsendelse af ansøgning om byggetilladelse til grundejers byggeprojekt.²⁹⁴ Bestemmelser om nedskrivelse og frigivelse af garantien varierer en del i de enkelte udbygningsaftaler. Typisk angives, at sikkerheden frigives når anlægget er færdigt, godkendt, mangler udbedret²⁹⁵ og eventuelt også med krav om, at entreprenørgarantien i henhold til aftalen mellem grundejer og entreprenør samtidig stilles over for kommunen.²⁹⁶ Ofte fremgår tillige, at sikkerheden kan nedskrives forholdsmæssigt.^{297 298} Af nogle af udbygningsaftalerne fremgår også, hvornår kommunen er berettiget til at trække på den stillede sikkerhed.²⁹⁹

6.2.14 Ikrafttræden

I 19 aftaler fremgår en klausul, hvorefter udbygningsaftalen træder i kraft, når udbygningsaftalen er underskrevet af alle parter.³⁰⁰

6.2.15 Betingelser

Alle udbygningsaftalerne³⁰¹ er betinget af, at lokalplanforslaget endeligt vedtages af kommunalbestyrelsen, evt. med tilføjelse af, at klagefristen skal være udløbet, uden at planerne er tilsidesat.³⁰² Som modifikation hertil fremgår det dog af en del af udbygningsaftalerne, at det påtænkte lokalplanforslag alene skal vedtages uden *væsentlige ændringer*.³⁰³ ”Væsentlige ændringer” er i nogle af aftalerne defineret, fx som enhver ændring af områdets anvendelse,³⁰⁴ bebyggelsesprocent,³⁰⁵ fordelingen mellem bolig og erhverv³⁰⁶ eller etageareal.³⁰⁷ Langt de fleste af udbygningsaftalerne frem-

²⁹² Fx 11126899 (pkt. 5.3).

²⁹³ Fx 9679562 (pkt. 2.10).

²⁹⁴ Fx 10252253 (pkt. 8.3) eller 10243319 (pkt. 6.1).

²⁹⁵ Fx 9691629 (pkt. 2.10).

²⁹⁶ Fx 9710576 (pkt. 2.10) og 10062032 (pkt. 3.3).

²⁹⁷ Som eksempler på forholdsmæssig nedskrivelse i takt med udførelse, se fx 10396173 (pkt. 4.3) og 10062018 (pkt. 4.1) og 10812305 (pkt. 7.5).

²⁹⁸ Som eksempler på forholdsmæssig nedskrivelse i takt med udbedring af mangler, se fx 9691629 (pkt. 2.10).

²⁹⁹ Se fx 10789764 (pkt. 5) og 10252253 (pkt. 8.4).

³⁰⁰ Fx 9675254 (pkt. 10.1) og 10357504 (§ 8, stk. 1). Set i lyset af, at udbygningsaftalerne er betinget af kommunalbestyrelsens vedtagelse jf. specialets afsnit 6.2.15, kan betydningen af en sådan klausul overvejes. Det kan fx overvejes, om der allerede fra ikrafttrædelsestidspunktet kan opstå kontraktmæssige forpligtelser mellem parterne, se hertil det norske Sivilombuds udtalelse nr. 209/2897 af 31. august 2010 om reglene om utbyggingsavtaler – virkningene av brudd på plan- og bygningsloven 2008 § 17-4 femte ledd.

³⁰¹ Her ikke medtalt de udbygningsaftaler, der ikke i sin helhed er uploadet på plandata.dk.

³⁰² Fx 9679562 (pkt. 6).

³⁰³ Fx 10129589 (pkt. 7.2 og 8.1) og 10050550 (§ 8).

³⁰⁴ Fx 9650295 (pkt. 7.1).

³⁰⁵ Fx 9650295 (pkt. 7.1) og 10062018 (pkt. 6.1).

³⁰⁶ Fx 10062018 (pkt. 6.1).

³⁰⁷ 10983836 (pkt. 8.1).

hæver tillige, at aftalen er betinget af, at denne vedtages af kommunalbestyrelsen.³⁰⁸ I nogle af aftalerne er der tidsfrister for, hvornår betingelserne vedrørende kommunalbestyrelsens endelige vedtagelse af hhv. udbygningsaftalen og lokalplanforslag senest skal ske.³⁰⁹ En del af de undersøgte udbygningsaftaler betinger dog også aftalen af øvrige forhold, fx grundejers garantistillelse,³¹⁰ byggetilladelse eller anden myndighedstilladelse der muliggør grundejers byggeprojekt³¹¹ eller muliggør etablering af infrastruktur anlæggene,³¹² at grundejer vælger at gennemføre byggeprojektet,³¹³ at der foretages de nødvendige arealerhvervelser,³¹⁴ at tredjemand giver fornødent tilsagn til opførelse af den fornødne infrastruktur,³¹⁵ at grundejer betaler det aftalte beløb³¹⁶ eller at kommunen vælger at gennemføre et af anlæggene ifølge udbygningsaftalen inden for en nærmere fastsat frist.³¹⁷ I nogle af udbygningsaftalerne er retsvirkningerne af, at betingelserne ikke opfyldes, reguleret. I langt de fleste tilfælde fremgår det, at aftalen bortfalder.³¹⁸ Det ses i øvrigt, at det er aftalt, at parterne ikke kan rette krav mod hinanden,³¹⁹ at parterne er berettiget til at træde tilbage fra aftalen³²⁰ eller at der består en ret eller pligt til genforhandling af aftalen.³²¹ Mange af udbygningsaftalerne regulerer også retsvirkningerne ved en *delvis* ophævelse af lokalplanen som udbygningsaftalen knytter sig til. Typisk kan parterne i så fald kun træde tilbage fra aftalen i sin helhed, hvis den delvise ophævelse er af væsentlig betydning for aftalen i sin helhed³²² og ellers kun for så vidt angår de dele af aftalen der

³⁰⁸ Fx 9650295 (pkt. 7.1).

³⁰⁹ Fx 9693246, hvorefter udbygningsaftalen ”bortfalder i sin helhed, såfremt betingelsen om Kommunalbestyrelsens godkendelse ikke er opfyldt senest den 31. december 2020, hvorefter Parterne ikke kan gøre krav gældende mod hinanden som følge heraf” (pkt. 8). Se også 9701365 (pkt. 8.1) og 10694825 (pkt. 15.1).

³¹⁰ 10696835 (pkt. 7). I yderligere tre aftaler ses, at garantistillelse i afsnittet ”betingelser” nævnes – dog uden at garantistillelse nævnes i aftalernes opremsede betingelser, se fx 10357504 (§ 6, stk. 1).

³¹¹ Fx 9675254 (pkt. 11.1).

³¹² Fx 10812305, der dog tilføjer ”medmindre manglende opnåelse af myndighedstilladelser kan tilskrives Selskabets [bygherrens] egne forhold” (pkt. 9.2).

³¹³ Fx 11126899 (pkt. 12.1) og 10267988 (pkt. 5). I andre udbygningsaftaler ses, at udbygningsaftalen ophæves uden at parterne kan gøre krav gældende mod hinanden i den forbindelse, såfremt grundejer ikke gennemfører byggeprojektet, uden at dette dog angives som en ”betingelse”, fx 10247271 (§ 5).

³¹⁴ Fx 10839709 (Betingelser) og 10694825 (pkt. 15.1).

³¹⁵ 10694825 (pkt. 15.1).

³¹⁶ 10653875, hvorefter aftalen er betinget af ”Indbetalingen af 50.000 kr. pr. bolig sker samtidig med at der udstedes byggetilladelse for den enkelte bolig” (§ 6).

³¹⁷ 10814693 (pkt. 13.1). Se i sammenhæng hermed pkt. 13.3 og 13.4.

³¹⁸ Fx 10267988 (pkt. 5).

³¹⁹ Fx 10918547 (Betingelser) og 10919108 (pkt. 11.3). Omvendt fremgår det af andre udbygningsaftaler, at grundejer skal erstatte kommunen ”de eksterne og interne omkostninger, som kommunen har afholdt ved udarbejdelse af kommuneplantillæg og lokalplan indtil det tidspunkt hvor en af parterne trådte tilbage fra udbygningsaftalen” jf. 10919351 (pkt. 8.3). Se også 10812305 pkt. 9.3.

³²⁰ Fx 10694825 (pkt. 15.2).

³²¹ Fx 11126899 (pkt. 12.4) og 9701365 (pkt. 8.1).

³²² 10252253 (pkt. 13.2).

er væsentligt berørt af den delvist ophævede lokalplan. De fleste udbygningsaftaler med en sådan klausul kræver dog, at parterne først forsøger at genforhandle aftalen, før de helt eller delvist kan træde tilbage fra aftalen.³²³

6.2.16 Forrang

Det fremgår af 24 af de undersøgte udbygningsaftaler, at lokalplan (og eventuelt kommuneplan) går forud for udbygningsaftalen ved uoverensstemmelse mellem disse.³²⁴ I ni af disse samt yderligere to fremgår i øvrigt, at *"alle myndighedskrav [har] forrang for udbygningsaftalen"*.³²⁵

6.2.17 Ændringer og tilføjelser til aftalen

I otte af de undersøgte udbygningsaftaler fremgår, at *"enhver ændring eller tilføjelse til udbygningsaftalen skal være skriftlig og underskrives af begge parter"*.³²⁶

6.3 Delkonklusion

Generelt ses det, at udbygningsaftalernes omfang er meget varierende. Mens nogle udførligt regulerer retsstillingen mellem parterne og tager højde for blandt andet konkurs, erstatning uden for kontrakt eller forrangsspørgsmål ved konflikt med plangrundlaget, regulerer andre alene parternes hovedydelse og i meget få vendinger. Hertil ses en gennemgående tendens til klausuler om, at forhold skal *"aftales løbende"*. Dette tyder på, at selve udbygningsaftalen, som den er uploadet på planda.ta.dk, langt fra rummer den fulde aftale. Mange af udbygningsaftalerne indeholder samme klausuler og formuleringer - også på tværs af de forskellige kommuner. Dette efterlader et indtryk af, at de enkelte aftaler er udarbejdet på baggrund af tidligere aftaler eller paradigmer. På denne baggrund er det heller ikke overraskende, at flere af aftalernes klausuler synes malplacerede i den konkrete aftale. Fx 11175320,³²⁷ hvor der henvises til en garanti der ikke er krævet efter aftalen, 10252253³²⁸ hvor det fremgår, at detailprojekt udarbejdet af kommunen også skal godkendes af kommunen eller 9691629, hvor det på den ene side fremgår af aftalens pkt. 2.6 at udbygningsaftalen går forud for lokalplanen, men af pkt. 7.3 at lokalplanen går forud for udbygningsaftalen.

³²³ Fx 10252253 (pkt. 13.2). Se også 9704187 (pkt 12.2) samt 10694725 (pkt. 11.2).

³²⁴ Fx 9679562 (pkt. 7.3). 9691629 efterlader dog tvivl om forrangsspørgsmålet eftersom det på den ene side fremgår af aftalens pkt. 2.6 at udbygningsaftalen går forud for lokalplanen, men af pkt. 7.3 at lokalplanen går forud for udbygningsaftalen.

³²⁵ Fx 9675254 (pkt. 13.1 in fine).

³²⁶ Fx 11175320 (pkt. 14.1) og 10814693 (pkt. 8.1).

³²⁷ 11175320 (pkt. 7.1 smh. 8.3).

³²⁸ 10252253 (pkt. 2.1, iv).

Generelt kan det sammenfattes, at udbygningsaftaler typisk indeholder eller regulerer følgende forhold:

- En beskrivelse af aftalens parter,
- En kortfattet beskrivelse af baggrunden for aftalen, herunder kommunens og grundejers motiv for at indgå aftalen,
- En henvisning til det udarbejdede lokalplanforslag eller klausul om, at kommunen udarbejder lokalplanforslag og evt. kommuneplantillæg,
- En beskrivelse af de pågældende anlæg - ofte med en vedlagt teknisk beskrivelse og illustrationer,
- Et budgetoverslag, eventuelt vedlagt som bilag, herunder beskrivelse af grundejer(ne)s bidrag hhv. kommunens bidrag,
- En nærmere beskrivelse af grundejers forpligtelser efter aftalen, enten ved en klausul om betaling af et bidrag til anlæggets udgifter, men ofte blot ved en klausul om udførelse af anlægget. Ofte beskrives her visse tekniske standarder der skal være opfyldt og eventuelt også krav til entreprisekontrakten,
- Kommunens rettigheder, herunder fx tilsyn med arbejdet, godkendelse af detailprojekt og godkendelse af det færdige anlæg,
- I visse tilfælde kommunens øvrige forpligtelser, herunder etablering af anlæg og biforpligtelser
- Eventuelt regulering af afleveringsforretning, herunder hvem der står for mangels gennemgang med entreprenøren efter aflevering,
- Ejerskab og drift, hvor det klare udgangspunkt er vederlagsfri overdragelse af anlægget og arealer til kommunen, der herefter forestår driften,
- Misligholdelsesbeføjelser, herunder ofte en klausul om, at dansk rets erstatningsregler finder anvendelse, men i visse tilfælde med adgang til at kræve dagbod, kræve udbedringsgodtgørelse eller hæve aftalen,
- Sikkerhedsstillelse, typisk svarende til grundejers bidrag,
- Betingelser, hvor typisk både vedtagelse af plangrundlag og aftalen nævnes, eventuelt med en regulering af retsvirkningen ved (delvis) ophævelse af plangrundlaget ved Planklagenævnet/domstolene,
- Tvistløsning, hvor udgangspunktet er et krav om forhandling, men med efterfølgende mulighed for enten voldgift eller sagsanlæg ved domstolene og
- Adgang til overdragelse af rettigheder og forpligtelser, ofte med en afskåret adgang hertil eller betingelse om kommunens forudgående godkendelse.

Samlet set tegner der sig et billede af, at udbygningsaftalernes fokus synes at være på grundejers forpligtelser og kommunens rettigheder efter aftalen, fx kommunens krav til entreprisekontrakten, udførelse og tidsplan, kommunens ret til tilsyn, regulering af kommunens misligholdelsesbeføjelser og krav til grundejers sikkerhedsstillelse. Det ses også, at der er stor forskel på grundejers hoved-

ydelse i aftalerne. Vilkår om grundejers bidrag ses at angå meget forskellige typer anlæg med forskellig begrundelse, forskellig grad af sammenhæng med grundejers udbygning og i meget forskellig prisklasse. Dette giver anledning til at undersøge, hvilke grænser der gælder for grundejers hovedydelse i en udbygningsaftale.

7. En undersøgelse af grænserne for grundejers hovedydelse i udbygningsaftalerne

7.1 Problemstillingen præsenteret

På baggrund af den empiriske undersøgelse af de udvalgte udbygningsaftaler fremstår spørgsmålet om, hvilke grænser der gælder for grundejers hovedydelse særligt praktisk relevant. Norsk ombudsmands- og retspraksis viser også, at problemstillingen er central.

Normalt er ligevægt og balance i aftaleydelserne ikke et problem i en aftale, hvor parterne er ligeværdige. Parternes ydelser vil afspejle en gensidig forhandling og lægge sig dét sted, hvor begge parter har et ønske om at indgå aftalen. Udbygningsaftaler er dog kendetegnet ved, at kommunens hovedydelse består i udarbejdelse af et lokalplanforslag med et bestemt indhold – og en sådan ydelse, der ikke findes på det fri marked, kan være svær at prissætte. Hertil kommer, at grundejer ofte vil have et stærkt ønske om at indgå udbygningsaftalen, fordi den kan være den eneste måde at sikre en (hurtig) igangsættelse af et byggeprojekt. Den almindelige forhandling, som normalt ville kunne sætte rammen for en ”rimelig” prissætning for kommunens ydelse i aftalen, er dermed allerede skæv fra start. Selvom grundejer ofte også er at regne for en ”stærk” part i en udbygningsaftale, kan den specielle aftalesituation således skabe grobund for en ubalanceret aftale.

I det følgende skal det derfor undersøges, hvad de retlige grænser for grundejers hovedydelse (hel eller delvis etablering eller afholdelse af udgifter til et infrastrukturanlæg) i en udbygningsaftale er.

7.2 Indledende betragtninger om grænserne for Folketingets Ombudsmands og domstolens kontrol

Det følger som bekendt af planlovens § 58 b, at klager vedrørende udbygningsaftaler ikke kan indbringes for anden administrativ myndighed. Den kommunale forvaltning omfattes dog af de retlige kontrolformer som ombudsmands- og domstolskontrol, hvorfor disse vil kunne tage stilling til udbygningsaftalers lovlighed.

Som det vil fremgå af det følgende, vil kommunen i forbindelse med indgåelse af en udbygningsaftale være overladt et skøn med hensyn til, hvad der kan kræves af grundejer. De retlige grænser for dette skøn, herunder de som kan udledes ved fortolkning af planloven, de forvaltningsretlige grundsætninger og kommunalfuldmagten, vil formentlig være genstand for en tilbundsående prøvelse ligesom den konkrete retsanvendelse.³²⁹ Derimod må det forventes, at der vil være en vis tilbageholdenhed i prøvelsen af kommunernes ”forvaltningsretlige skøn”.³³⁰ Det er dog ikke udelukket, at domstolene eller Folketingets Ombudsmand prøver den skønsmæssige afvejning.³³¹ Hvor der er påvist usaglige hensyn, vil prøvelsen formentlig blive intensiveret og dermed gå nærmere ind i den skønsmæssige afvejning.³³² I dette speciale er det tilsvarende alene de retlige grænser for kommunernes indgåelse af udbygningsaftaler der er genstand for undersøgelsen.

Hertil må det forventes, at domstolenes og Folketingets Ombudsmands prøvelse af udbygningsaftaler vil være mindre intensiv end på andre af planlovens områder, som følge af, at der er tale om en aftale. Grønved Nielsen fremhæver muligheden for, at parternes ”forligsinteresse” samt ”bytteinteresse” i et vist omfang kan legitimere indgåelsen af en forvaltningskontrakt.³³³ Det kan overvejes, om de samme betragtninger kan gøre sig gældende, hvor en udbygningsaftale er på kant med loven (eller retsgrundsætninger). Det kan ikke udelukkes, at en udbygningsaftale i et sådant tilfælde vil blive accepteret af hensyn til, at aftalen må være udtryk for et kompromis mellem parterne. I den norske Høyesteretts afgørelse NRt 1975.882 blev parternes ”avtaleskjønn” fremhævet som grundlag for ikke at tilsidesætte en aftalen, uanset at den fraveg de principper for erstatningsberegning, som loven gav udtryk for.³³⁴

³²⁹ For så vidt angår Folketingets Ombudsmands prøvelse, se Folketingets Ombudsmand, *Rammerne for ombudsmandens arbejde*, 4. Ombudsmandens bedømmelsesgrundlag (https://www.ombudsmanden.dk/ombudsmandensarbejde/ombudsmandens_proces/rammerne_for_ombudsmandens_arbejde/) Se hertil Revsbech og Garde, *Kapitel 3. De forvaltningsretlige regler mv.*, i *Forvaltningsret - Almindelige Emner*, 2016, s. 218.

³³⁰ Gøtze, *Magtfordrejning - et begreb under forvandling*, 1. udgave, 1999, s. 75. Se hertil Revsbech, *Kapitel 6. Domstolskontrol med forvaltningen*, i *Forvaltningsret - Almindelige emner*, 2016, s. 405ff.

³³¹ Revsbech og Garde, *Kapitel 3. De forvaltningsretlige regler mv.*, i *Forvaltningsret - Almindelige emner*, 2016, s. 217.

³³² Revsbech og Garde, *Kapitel 3. De forvaltningsretlige regler mv.*, i *Forvaltningsret - Almindelige emner*, 2016, s. 228.

³³³ Grønved Nielsen, *Forvaltningskontrakter*, 2021, s. 297ff. om forligsinteresse og 308ff. om bytteinteresse.

³³⁴ Som gengivet i Grønved Nielsen, *Forvaltningskontrakter*, 2021, s. 303.

7.3 Planlovens rammer for grundejers hovedydelse

I det følgende skal det undersøges, hvilke grænser planlovens kapitel 5 a sætter for grundejers hovedydelse i udbygningsaftaler.

7.3.1 Udførelse eller afholdelse af udgifter til fysiske, tekniske infrastrukturanlæg
Grundejers hovedydelse i en udbygningsaftale kan ifølge § 21 b, stk. 3 alene bestå i udførelse eller afholdelse af udgifter til ”fysiske infrastrukturanlæg”. Infrastrukturanlæggene må ifølge bestemmelsens forarbejder tillige være ”offentligt tilgængelige”.³³⁵ I vejledning nr. 9579/2014 fremgår, at der må være tale om ”teknisk infrastruktur”.³³⁶ Heri ligger formentlig blot et krav om, at der, som det nævnes i de almindelige og specielle bemærkninger til § 21 b, stk. 3, ikke kan aftales bidrag til ”social infrastruktur” som skoler, børnehaver eller andre institutioner.³³⁷ Ifølge vejledningen kan heller ikke bidrag til ”offentlig service” indgå i en udbygningsaftale.³³⁸

Som eksempler på anlæg, der kan indgås udbygningsaftale om, nævnes i bemærkningerne til lov nr. 537/2007:

”- Etablering eller omlægning af overordnede, kommunale vejanlæg, broer samt sporanlæg og stoppesteder til den kollektive transport, som gennemførelsen af det lokalplanlagte byggeprojekt udløser.

- Etablering af kanaler og andre vandområder eller opfyldning samt etablering af kaj og havneanlæg i eller i umiddelbar tilknytning til havneområder.

- Anlæg eller opgradering af adgangsveje, interne veje og (cykel)stier, parkeringsanlæg og belysning.

- Etablering eller opgradering og omlægning af forsyningsnet til el, tele, bredbånd og andre forsyningskabler, antenner, master, vand og varme.

- Etablering og opgradering af områder for ophold, rekreation og friluftaktiviteter i form af parker, torve og pladser, og andre rekreative anlæg på land samt strand- og badeanlæg på landarealer og vandområder i havneområder eller i umiddelbar tilknytning hertil”³³⁹ (min markering)

³³⁵ FT 2006-07, tillæg A, L 204, s. 7290.

³³⁶ VEJ 9579/2014, s. 13.

³³⁷ FT 2006-07, tillæg A, L 204, s. 7278 og 7290.

³³⁸ VEJ 9579/2014, s. 18.

³³⁹ FT 2006-07, Tillæg A, L 204, s. 7291. Det bemærkes, at ikke alle de nævnte ydelser dog ligger hos kommunen. Se fx om bredbåndsnet <https://www.egedalkommune.dk/borger/by-bolig-og-trafik/ejrbolig/fibernet-og-bredbaandsnet/>.

Da der alene er tale om eksempler, er listen ikke udtømmende. I tillæg til de i citatet med gult markerede eksempler på infrastrukturanlæg, nævnes i vejledning nr. 9579/2014 klimatilpasningsanlæg, fx diger samt gadeudstyr som fx bænke.³⁴⁰

Efter § 21 b, stk. 3 kan udbygningsaftalen alene indeholde bestemmelser om, at grundejer ”*helt eller delvist*” skal ”*udføre eller afholde udgifter*” til anlægget. På baggrund af det med grønt markerede i citatet ovenfor, må begrebet ”*udføre*” omfatte både etablering af et helt nyt anlæg og opgradering eller omlægning af et eksisterende. Det er alene ”*udgifter*” der kan kræves betalt af grundejer – der må derfor formentlig være en klar sammenhæng mellem dét beløb, der kræves, og dét beløb etableringen koster. I vejledning nr. 9579/2014 fremgår, at ”*aftalens bestemmelser om dækning af omkostninger skal forstås i bred forstand med de muligheder, der aftaleretligt er basis for, herunder aftale om sikkerhedsstillelse mv.*”³⁴¹ Hvor kommunen udfører anlægget, kan det overvejes, om både kommunens interne administrative og eksterne udgifter til konsulentarbejde kan omfattes af grundejers bidrag, som det fremgår af forarbejderne til § 21 c, men ikke af § 21 b.³⁴²

Af forarbejderne fremgår, at § 21 b, stk. 3 alene omfatter aftaler om udgifter til ”*udbygning, til færdiggørelse eller til efterbehandling af infrastrukturanlæg*”.³⁴³ Selvom en udbygningsaftale således kan indeholde vilkår om betaling af udgifter til *efterbehandling* kan udbygningsaftalen ifølge vejledning nr. 9579/2014 ikke angå drift af et anlæg.³⁴⁴ Også udgifter forbundet med udbygning, færdiggørelse eller efterbehandling af de *arealer* som ligger i forbindelse med anlægget, kan ifølge de almindelige bemærkninger til lov 2007/204 omfattes af aftalen.³⁴⁵

7.3.2 Infrastrukturanlæg i eller uden for planområdet for at virkeliggøre planlægningen
Af § 21 b, stk. 3 in fine fremgår, at udbygningsaftalen kun kan indeholde bestemmelse om, at grundejer skal bidrage til de anlæg som etableres ”*for at virkeliggøre planlægningen*”. Anlægget skal altså være nødvendigt for, at plangrundlaget kan ændres, hvis grundejer ifølge udbygningsaftalen skal bidrage til anlægget. Det skal her behandles, hvad der ligger i dette krav, når udbygning-

³⁴⁰ VEJ 9579/2014, s. 15.

³⁴¹ VEJ 9579/2014, s. 19.

³⁴² FT 2011-2012, Tillæg A, L 148, s. 13.

³⁴³ FT 2006-07, Tillæg A, L 204, s. 7278.

³⁴⁴ VEJ 9579/2014, s. 15.

³⁴⁵ FT 2006-07, Tillæg A, L 204, s. 7278.

saftalen indgås efter § 21 b, stk. 2, nr. 2 og 3. Indholdet af kravet behandles ikke direkte i hverken forarbejderne til bestemmelsen eller vejledning nr. 9579/2014.

Ifølge forarbejderne til kapitel 5 a fremgår, at formålet med udbygningsaftaler er, at de skal ”rydde nogle af forhindringerne af vejen og kunne bidrage til at fremskynde en omdannelse”³⁴⁶ samt mindske ”risiko for samfundsmæssige tab” sådan at kommunerne ikke byggemodnede områder, som ingen ønskede at omdanne.³⁴⁷ Formålet var således alene at sikre, at den nødvendige infrastruktur som en *aktuel udbygning* kræver, kunne finansieres gennem udbygningsaftalerne. At infrastruktur-anlægget må være nødvendiggjort af den *aktuelle* udbygning, fremgår flere steder af forarbejderne til kapitel 5 a. Blandt andet fremgår, at infrastrukturanlæg placeret uden for anlægget, fx en broforbindelse – kun kan omfattes ”i det omfang, det har betydning for det aktuelle områdes udbygning”.³⁴⁸ Det fremgår også, at anlægget kan bestå i veje, broer, sporanlæg og stoppesteder til den kollektive trafik ”som gennemførelsen af det lokalplanlagte byggeprojekt udløser”.³⁴⁹ Forarbejderne lader således til at forudsætte, at der skal være en vis nær og lokal sammenhæng mellem anlægget og udbygningen. Hertil er det muligt, at grundejers udbygning må være den *udløsende* faktor for behovet, jf. sidstnævnte citat fra forarbejderne ovenfor. Da dette dog kun fremgår et enkelt sted af forarbejderne samt et enkelt sted i vejledning nr. 9579/2014, er det usikkert, hvor meget der skal lægges i dette ordvalg.³⁵⁰

Spørgsmålet bliver herefter, *hvornår* et anlæg må anses for nødvendiggjort af den aktuelle udbygning. Det kan fx overvejes, om det kan kræves, at anlægget er nødvendigt af hensyn til *forsvarlig trafikafvikling*, nødvendigt for at kunne overholde *øvrig lovgivning* eller måske blot nødvendig ud fra, hvad kommunen skønner, er nødvendigt i en *generel, byplanmæssig sammenhæng*. Hvilke hensyn kommunen sagligt kan varetage ved indgåelse af udbygningsaftaler, med krav om grundejers udførelse eller afholdelse af udgifter af et anlæg, behandles nærmere i afsnit 7.4.1 om saglighed i forvaltningen.

³⁴⁶ FT 2006-07, Tillæg A, L 204, s. 7276.

³⁴⁷ FT 2006-07, Tillæg A, L 204, s. 7279.

³⁴⁸ FT 2006-07, tillæg A, L 204, s. 7278.

³⁴⁹ FT 2006-07, Tillæg A, L 204, s. 7290.

³⁵⁰ FT 2006-07, tillæg A, L 204, s. 7290 samt VEJ 9579/2014 s. 15.

7.3.3 Alene infrastrukturanlæg som det ikke påhviler kommunen at etablere
Det fremgår flere steder i forarbejderne til § 21 b, stk. 2, nr. 1 og 3 (og for så vidt angår § 21 b, stk. 2, nr. 3 direkte af bestemmelsens ordlyd), at grundejer ikke kan påtage sig at finansiere infrastrukturanlæg, som det aktuelt eller på et senere tidspunkt *påhviler* kommunen at finansiere eller etablere.³⁵¹ Hertil fremgår det af forarbejderne til kapitel 5 a, at kommunen generelt ikke må have aktuelle *planer* om at etablere anlæggene.³⁵² Spørgsmålet er herefter, hvornår en sådan pligt påhviler kommunen og hvornår kommunen må anses for at have aktuelle planer om etablering af et anlæg.

I de almindelige bemærkninger til lov 2007/204 fremgår, at ”*Det er en kommunal opgave at foretage de fornødne investeringer i forbindelse med udbygning af infrastruktur og byggemodning af et byområde.*”³⁵³ Hvad der skal anses for at være ”*de fornødne investeringer*”, må – i mangel på bestemte krav i lovgivningen – være overladt til kommunalbestyrelsen at vurdere. På mange områder vil standarden af den kommunale infrastruktur således være et spørgsmål om, hvad kommunen politisk ønsker at prioritere. Kommunen må dog være forpligtet til at sikre, at den kommunale infrastruktur som minimum er fagligt forsvarlig.³⁵⁴ I vejlovens³⁵⁵ § 8, stk. 1 fremgår fx, at ”*Det er vejmyndighedens ansvar at holde sine offentlige veje i den stand, som trafikens art og størrelse kræver*”.

Det kan alene være de pligter der påhviler kommunen *inden* udbygningen, som afskærer en udbygningsaftale. At der i fremtiden vil påhvile kommunen en retlig pligt til at etablere et infrastrukturanlæg, som følge af iværksættelse af den påtænkte udbygning, kan således ikke afskære en udbygningsaftale om netop samme infrastrukturanlæg. Dette fordi grundejers bidrag til de *nødvendige* infrastrukturanlæg netop er hele tanken bag udbygningsaftaler.

Hertil kan det overvejes, hvornår kommunen har sådanne ”*aktuelle planer*” om et anlæg, at det afskær en udbygningsaftale. Formentlig må det dog kræves, at kommunalbestyrelsen – fx i en lokalplan – retligt har forpligtet sig til at etablere et infrastrukturanlæg.

³⁵¹ LBKB 1157/2020 § 21 b, stk. 2, nr. 3 samt FT 2006-07, tillæg A, L 204, fx s. 7278.

³⁵² FT 2006-07, tillæg A, L 204, s. 7277 samt for så vidt angår § 21 b, stk. 2, nr. 2 s. 7290.

³⁵³ FT 2006-07, tillæg A, L 204, s. 7277.

³⁵⁴ Se hertil Bødker Madsen og Højgaard Mørup, *Erstatningsansvar vedrørende det offentlige serviceniveau*, i Offentlige myndigheders erstatningsansvar, s. 189 ff., red. af Pagh m.fl., 2017.

³⁵⁵ LBKG 421/2023.

7.3.4 Sammenfatning

Det er ikke angivet udtømmende i planloven, hvilke infrastrukturanlæg en udbygningsaftale kan angå. Der skal dog være tale om et *fysisk, offentligt tilgængeligt* og *teknisk* infrastrukturanlæg. Hertil kan udbygningsaftalen ikke angå drift af et anlæg. Aftalen kan alene indeholde vilkår om, at grundejer afholder de udgifter der direkte kan henføres til udførelse og etablering af anlægget.

Grundejers bidrag kan alene angå anlæg der er nødvendige for at virkeliggøre planlægningen. For så vidt angår § 21 b, stk. 2, nr. 2 og 3, må anlægget være nødvendigt for at virkeliggøre grundejers aktuelle udbygning, hvilket formentlig forudsætter en nær sammenhæng mellem anlægget og udbygningen. Hertil er det muligvis en forudsætning, at det er grundejers udbygning, der *udløser* behovet for anlægget.

Slutteligt må kommunen hverken i forvejen aktuelt have en pligt til, eller aktuelt have planer om, at etablere anlægget. Hvad kommunen er retligt forpligtet til at etablere, vil afhænge af, hvad der kan anses for fagligt forsvarligt. Kommunen kan formentlig kun anses for at have aktuelle planer om at udføre et anlæg, hvor kommunen har påtaget sig en retlig forpligtelse hertil. Hvor det alene er udbygningen i sig selv, der fordrer den retlige forpligtelse til at etablere infrastrukturanlægget, må kommunen ikke kunne anses for aktuelt at have en pligt til at etablere anlægget.

7.4 De forvaltningsretlige retsgrundsætninger

Kommunerne er som en del af den offentlige forvaltning underlagt de almindelige forvaltningsretlige retsgrundsætninger.³⁵⁶ Også når offentlige myndigheder indgår forvaltningskontrakter, skal disse overholdes.³⁵⁷ Kommunen må derfor, ved indgåelsen af udbygningsaftaler, bl.a. sikre sig, at grund-sætningen om saglighed i forvaltningen, lighedsgrundsætningen, krav om pligtmæssigt skøn og proportionalitetsprincippet iagttages.

De forvaltningsretlige retsgrundsætninger bliver relevante, hvor myndigheden er overladt et skøn. Som anført ovenfor under afsnit 7.3.2 gælder i planloven et krav om, at infrastrukturanlægget, som

³⁵⁶ Se generelt om de forvaltningsretlige retsgrundsætninger i Revsbech og Garde, *Kapitel 3. De forvaltningsretlige regler mv.*, i *Forvaltningsret - Almindelige emner*, 2016, s. 115ff. De forvaltningsretlige grundsætninger gælder på lovsniveau, jf. Revsbech og Garde, *Kapitel 3. De forvaltningsretlige regler mv.*, i *Forvaltningsret - Almindelige emner*, 2016, 116.

³⁵⁷ Grønved Nielsen, *Forvaltningskontrakter*, 2021, s. 122 med henvisning til U 2017.75 H.

grundejer bidrager til, må være nødvendigt for at virkeliggøre planlægningen. Kommunen er dog overladt et skøn mht. at vurdere, *hvornår* det er nødvendigt (og proporzionalt) at stille krav om grundejers udførelse eller betaling af udgifter til infrastrukturanlæg i en udbygningsaftale.

Intensiteten af domstolenes og Folketingets Ombudsmands prøvelse af de forvaltningsretlige retsgrundsætninger må forventes at være forholdsvis høj - særligt hvis der er tvivl om, hvorvidt et hensyn i den konkrete situation er sagligt eller proporzionalt.³⁵⁸

7.4.1 Grundsætningen om saglig forvaltning

7.4.1.1 *Generelle betragtninger om grundsætningen om saglig forvaltning*

Grundsætningen om saglig forvaltning indebærer et krav om, at en forvaltningsmyndighed ved udførelse af sine opgaver alene må varetage saglige hensyn, samt at der er pligt til at inddrage *alle* saglige hensyn i en samlet vurdering og foretage en saglig afvejning af disse hensyn.³⁵⁹

Saglighedsvurderingen er i udgangspunktet objektiv.³⁶⁰ Det afgørende bliver derfor ofte myndighedens begrundelse. Dog er der eksempler på, at både domstolene og Folketingets Ombudsmand har taget myndighedens subjektive hensigter i betragtning.³⁶¹ Det afgørende er, om dispositionen kan bæres af saglige hensyn.³⁶² Blandt de kilder der kan inddrages, når kredsen af lovlige hensyn skal fastlægges, fremhæver Gøtze *loven, forarbejder og formålsbetragtninger*.³⁶³ Hvad der i relation til udbygningsaftaler udgør saglige hensyn, skal i det følgende behandles.

³⁵⁸ Revsbech, *Kapitel 6. Domstolskontrol med forvaltningen*, i *Forvaltningsret - Almindelige emner*, 2016, s. 399ff. Se dog modsat Gøtze, *Magtfordrejning - et begreb under forvandling*, 1999, s. 112, hvor det fremhæves, at tendensen til alene sporadisk at inddrage forvaltningens subjektive magtfordrejning, er udtryk for tilbageholdenhed i prøvelsen.

³⁵⁹ Revsbech og Garde, *Kapitel 3. De forvaltningsretlige regler mv.*, i *Forvaltningsret - Almindelige emner*, 2016, s. 225 ff. Om magtfordrejningsgrundsætningen, se også fx Albæk Jensen og Hansen Jensen, *Grundlæggende forvaltningsret*, 1999, s. 161.

³⁶⁰ Revsbech og Garde, *Kapitel 3. De forvaltningsretlige regler mv.*, i *Forvaltningsret - Almindelige emner*, 2016, s. 225 ff. og Albæk Jensen og Hansen Jensen, *Grundlæggende forvaltningsret*, 1999, s. 161 og Gøtze, *Magtfordrejning - et begreb under forvandling*, 1999, s. 49 og 87. Gøtze er dog selv fortalende for en mere subjektiv magtfordrejningslære, se s. 191. Se hertil for et eksempel PKN 20/07367 og 20/10096.

³⁶¹ Revsbech og Garde, *Kapitel 3. De forvaltningsretlige regler mv.*, i *Forvaltningsret - Almindelige emner*, 2016, s. 226 med henvisning til U 1973.657 H og U 1973 B.318 for så vidt angår retspraksis, og s. 228 med henvisning til FOB 1988.100. Se hertil Gøtze, *Magtfordrejning - et begreb under forvandling*, 1999, s. 123 ff. også med henvisning til FOB 88.100. Der er også eksempler fra administrativ praksis, se fx PKN 22/04868 (pkt. 2.2.3).

³⁶² Højgaard Mørup, *Kapitel 8. Legalitetsprincippet og grundsætningen om saglig forvaltning*, i *Forvaltningsret*, s. 316, red. af Fenger, 2018, Revsbech og Garde, *Kapitel 3. De forvaltningsretlige regler mv.*, i *Forvaltningsret - Almindelige emner*, 2016, s. 227f. Se også Gøtze, *Magtfordrejning - et begreb under forvandling*, 1999, s. 100f.

³⁶³ Gøtze, *Magtfordrejning - et begreb under forvandling*, 1999, s. 83. Se hertil også Højgaard Mørup, *Kapitel 8. Legalitetsprincippet og grundsætningen om saglig forvaltning*, i *Forvaltningsret*, s. 330 ff. og 334 ff. red. af Fenger, 2018.

7.4.1.2 Saglige hensyn efter planloven

At planlægningsmæssige hensyn er saglige hensyn, der kan varetages ved fastlæggelsen af grundejers hovedydelse i en udbygningsaftale, kan læses ud af spredte bemærkninger i forarbejderne. Fx fremgår det vedrørende § 21 b, stk. 2, nr. 2, at bestemmelsen ”*alene [giver] mulighed for at indgå aftaler om i forvejen fastsatte og sagligt (planmæssigt) begrundede hindringer for udbygningen af det pågældende område*”.³⁶⁴

Det følger af planlovens formålsbestemmelse i § 1, at loven blandt andet tilsiger at varetage en sammenhængende planlægning og hensigtsmæssig byudvikling, gode rammer for erhvervsudvikling og vækst, inddragelse af offentligheden i planlægningsarbejdet, sikring af alsidighed i bolig-sammensætning samt værner om natur, miljø og biodiversitet. I kraft af en udbygningsaftales sammenhæng med det tilhørende lokalplanforslag, er det tillige relevant at se på, hvilken begrundelse en lokalplan kan have, jf. § 15, stk. 1, 2. pkt, og hvilke bestemmelser der kan indgå i lokalplaner jf. lokalplankataloget i § 15, stk. 2. I lokalplaner kan der fx fastsættes bestemmelser om vej- og stiforhold (§ 15, stk. 2, nr. 4), der varetager trafikale hensyn, selvom dette ikke er et planlægningsmæssigt relevant hensyn, jf. Planklagenævnets orientering nr. 3 af 1. maj 2018.³⁶⁵ En lokalplan må være begrundet i hensyn til enten klimatilpasning, forureningsbeskyttelse, arkitektur og funktionalitet.³⁶⁶ Som eksempler på hensyn, der i administrativ praksis er fundet planmæssigt begrundet, kan nævnes hensynet til at sikre, at en værdifuld og traditionel købstadsarkitektur bevares, jf. PKN 22/04868³⁶⁷ og mangel på boliger og byvækstpotentiale samt muligheden for at udvikle et område og forbedre de trafikale forhold i området, jf. PKN 20/07367 og 20/10096.³⁶⁸

Kommunerne har ifølge planklagenævnets praksis et meget vidt planlægningsmæssigt skøn i forhold til indholdet af de planer, som kommunen vedtager.³⁶⁹ I øvrigt kan der indenfor miljøretten, hvor der er tendens til helhedssyn i lovgivning, muligvis anses for at være overlappende hensyn til

³⁶⁴ FT 2006-07, Tillæg A, L 204, s.7278. Se hertil også s. 7289, hvor det fremgår at en udbygningsaftale må være ”*planlægningsmæssigt begrundet*”.

³⁶⁵ Planklagenævnets orientering nr. 3, af 1. maj 2018 (2. Planlægningsmæssigt relevante hensyn) med henvisning til NMK 33-04082.

³⁶⁶ FT 2011-2012, Tillæg A, L 148, s. 5.

³⁶⁷ PKN 22/04868 (afsnit 2.2.3).

³⁶⁸ PKN 20/07367 og 20/10096 (2.5.3. Planklagenævnets vurdering).

³⁶⁹Se fx PKN 22/04868 (pkt. 2.2.2).

øvrige miljøretlige lovgivninger.³⁷⁰ Også i forhold til omfanget og karakteren af de oplysninger og vurderinger som kommunen baserer sin vurdering på, er der, ifølge Planklagenævnets praksis, et ”meget vidtgående skøn”.³⁷¹

7.4.1.3 Særligt om økonomiske hensyn

Hvorvidt økonomiske hensyn kan anses for saglige, afhænger af forvaltningsområdet og opgaven.³⁷² Om økonomiske hensyn fremgår af forarbejderne til planloven, at kommunen forud for deres lokalplanlægning ”forhold[er] sig til de lokaløkonomiske aspekter generelt i deres planlægning, for herved at sikre, at kommunerne ikke stiller uproportionale krav til et lokalområde [...]”.³⁷³ Kommunen skal således foretage en samfundsøkonomisk helhedsvurdering. Det fremgår dog i forlængelse heraf, at ”De elementer, herunder bl.a. økonomiske overvejelser [...] må ikke sammenblandes med de hensyn, som kommunalbestyrelsen lovligt kan lægge til grund for den konkrete planlægningsmæssige begrundelse”.³⁷⁴ Kommunens privatøkonomiske interesser kan ikke lovligt varetages efter planloven.³⁷⁵ I NKN 33-00323 fandt Naturklagenævnet, at en kommune havde varetaget usaglige privatøkonomiske interesser ved, i forbindelse med kommunens ejendomssalg, at have udarbejdet en lokalplan alene med det formål at ophæve to servitutter for at lovliggøre drift af kontorvirksomhed på ejendommen. Det er dog ikke udelukket, at en disposition tillige varetager økonomiske hensyn, hvis den kan bæres af saglige planlægningsmæssige hensyn. I fx U.1991.373/2H var det lovligt, at kommunen i en lokalplan havde bestemt, at ny bebyggelse skulle tilsluttes et af kommunen administreret bynet (som var i konkurrence med et andet antennenet), da denne bestemmelse i lokalplanen (tillige) varetog æstetiske hensyn. Hensynet til den berørte parts økonomiske interesser kan dog være et sagligt hensyn der ikke blot kan, men, ligesom øvrige rele-

³⁷⁰ Revsbech og Garde, *Kapitel 3. De forvaltningsretlige regler mv.*, i *Forvaltningsret - Almindelige emner*, 2016, s. 245.

³⁷¹ PKN 21/04718, 21/06075 (2.4.2. Generelt om officialprincippet ved planvedtagelser og 2.4.3. Planklagenævnets vurdering).

³⁷² Højgaard Mørup, *Kapitel 8. Legalitetsprincippet og grundsætningen om saglig forvaltning*, i *Forvaltningsret*, s. 351f., red. af Fenger, 2018. Se hertil om finansielle hensyn i fx Revsbech og Garde, *Kapitel 3. De forvaltningsretlige regler mv.*, i *Forvaltningsret - Almindelige emner*, 2016, s. 239ff, Albæk Jensen og Hansen Jensen, *Grundlæggende forvaltningsret*, 1999, s. 163 ff og Gøtze, *Magtfordrejning - et begreb under forvandling*, 1999, s. 144ff.

³⁷³ FT 2011-2012, Tillæg A, L 148, s. 10.

³⁷⁴ FT 2011-2012, Tillæg A, L 148, s. 10.

³⁷⁵ Se fx PKN 20/07367 og 20/10096 hvor det fremgår, at ”Rent økonomiske hensyn er ikke et planlægningsmæssigt relevant hensyn”.

vante saglige hensyn, *skal* inddrages ved udøvelsen af myndighedens skøn.³⁷⁶ Modsat ses dog PKN 22/06055, hvor Planklagenævnet, i en sag der vedrørte et forbud mod et boligbyggeri efter planlovens § 14, fremhævede at ”kommunen ikke i den aktuelle sag var forpligtet til at inddrage de af klagerens anførte økonomiske hensyn, da det ikke er hensyn, der skal varetages efter planloven”.³⁷⁷ At kommunen ved forhandling af vilkår i en udbygningsaftale inddrager hensynet til grundejers økonomiske interesser vil derfor formentlig kunne anses for sagligt, men det er uklart, om et sådant hensyn også *skal* inddrages.

7.4.1.4 Saglige hensyn ved indgåelse af udbygningsaftaler

Som ovenfor nævnt fremgår det af forarbejderne til planlovens kapitel 5 a, at kommunens krav om bidrag til et infrastrukturanlæg skal være planlægningsmæssigt begrundet. Spørgsmålet er dog, om der er sammenfald mellem de hensyn, der normalt kan varetages af kommunen ved bestemmelser i en lokalplan og de hensyn, der sagligt kan varetages af kommunen, ved vilkår om grundejers bidrag til anlæg i en udbygningsaftale. På baggrund af en motiv- og formålsfortolkning af planlovens kapitel 5 a skal spørgsmålet her behandles.³⁷⁸

Som ovenfor anført kan kommunens privatøkonomiske interesser ikke sagligt varetages efter planloven. Dette må tilsvarende gælde for udbygningsaftaler. Dette følger allerede af kravet om, at vilkår om grundejers bidrag kun kan vedrøre anlæg der er nødvendige for at virkeliggøre planlægningen, jf. § 21 b, stk. 3 in fine og det fremhævede i afsnit 7.3.2. Kommunen kan således ikke ”opfinde” et krav om anlæg for at modtage et bidrag fra grundejer i en udbygningsaftale. Tegner Anker forudsætter således også, at § 21 b, stk. 2, nr. 2 kun kan anvendes, hvor kommunen ”har saglige begrundelser for ikke aktuelt at ville eller kunne etablere de omhandlede infrastrukturanlæg”.³⁷⁹ I forarbejderne til § 21 b, stk. 2, nr. 2 næves ”den kommunale økonomi”, som en saglig grund, men kun til at kræve et allerede eksisterende rækkefølgekrav opfyldt i en udbygningsaftale.³⁸⁰ Hvis kommunen derimod indsætter rækkefølgekravet for at sikre en nødvendig sammenhæng mellem

³⁷⁶ Revsbech og Garde, *Kapitel 3. De forvaltningsretlige regler mv.*, i *Forvaltningsret - Almindelige emner*, 2016, s. 249 med henvisning til FOB 1987.113, hvor der dog var tale om en afgørelse. Det bemærkes dog af Revsbech og Garde, at hensynet til adressaten formentlig ikke er særligt tungtvejende.

³⁷⁷ PKN 22/06055 (pkt. 2.5.3.)

³⁷⁸ Se om motiv- og formålsfortolkning i Højgaard Mørup, *Kapitel 8. Legalitetsprincippet og grundsætningen om saglig forvaltning*, i *Forvaltningsret*, s. 330ff. og 334 ff. red. af Fenger, 2018.

³⁷⁹ Tegner Anker, *Planloven med Kommentarer*, 2013, s. 477.

³⁸⁰ FT 2006-07, Tillæg A, L 204, s. 7279

anlægget og udbygningen, der ikke i øvrigt er til stede, uden selv at have til hensigt (på sigt) at etablere anlægget, må dette anses for at være båret af kommunens privatøkonomiske interesser. Som Tophøj Sørensen bemærker i forbindelse med såkaldte ”afslagstrusler”, kan kommunen ikke ”kræve økonomiske bidrag fra grundejere/bygherrer ”til gengæld” for en tilladelse til byggerier o.lign. med henblik på at give kommunen andel i den samfundsskabte værdistigning og de profitmuligheder, som lokalplanlægningen og tilladelser medfører.”³⁸¹

Hvad der er mere nærliggende at diskutere, er grænsen for, hvilke *planlægningsmæssigt begrundede* anlæg, som det vil være sagligt at stille krav om bidrag til i en udbygningsaftale. Udbygningsaftaler kan ifølge lovbemærkningerne til planlovens kapitel 5 a ”regulere mange forskellige forhold i forbindelse med udbygning af infrastrukturanlæg, som det er ønskeligt at etablere, ændre eller udbygge, hvis et byudviklingsområde eller byomdannelsesområde efterfølgende skal kunne fungere hensigtsmæssigt i overensstemmelse med lokalplanen”³⁸² (min understregning). Umiddelbart er der således overladt et meget vidt skøn for kommunerne til at vurdere, hvad en udbygningsaftale kan indeholde. Krav om bidrag fra grundejer til et anlæg kan således anses for tilstrækkeligt begrundet, blot kravet stilles for at sikre, at udbygningen *fungerer hensigtsmæssigt i overensstemmelse med lokalplanen*. Selvom formålet med adgangen til at indgå udbygningsaftaler tillige var at sikre byomdannelsen, er det tydeligt betonet i kapitel 5 a og forarbejderne hertil, at udbygningsaftaler alene er tænkt som et værktøj til at sikre *grundejers* udbygning. Som tidligere fremhævet, kan kommunen ikke henvende sig til grundejer med ønske om en udbygningsaftale, ligesom kommunen heller ikke kan pålægge grundejer at finansiere infrastrukturanlæg, som det påhviler kommunalbestyrelsen at finansiere – det er fortsat en kommunal opgave at ”foretage de fornødne investeringer i forbindelse med udbygning af infrastruktur og byggemodning af et byområde”.³⁸³ Som ovenfor bemærket under afsnit 7.3.2, gælder der et krav om, at behovet for anlægget er nødvendigt for at sikre den *aktuelle* udbygning. Alene bidrag til anlæg der varetager behov, der opstår eller påvirkes som følge af den konkrete udbygning, kan således anses for sagligt begrundede vilkår i relation til udbygningsaftaler.

³⁸¹ Tophøj Sørensen, *Offentlige-private partnerskaber og byomdannelse*, i *Fast Ejendoms Ret - synsvinkler og synspunkter*, s. 280 f., red. af. Ramhøj, 2007.

³⁸² FT 2006-07, Tillæg A, L 204, s. 7278.

³⁸³ FT 2006-07, Tillæg A, L 204, s. 7277.

Spørgsmålet er herefter, om også bredere, planlægningsmæssige hensyn til fx byens sammenhæng og opgradering – som *aktualiseres* af grundejers udbygning – kan anses for saglige. Som eksempel på et infrastrukturanlæg efter planlovens § 21 b, stk. 2, nr. 2 nævnes i forarbejderne, ”at et område ikke kan udbygges, før der er tilvejebragt en tilfredsstillende vandforsyning, kommunikationer m.v”.³⁸⁴ I bemærkningerne til § 21 b, stk. 2, nr. 3 i forarbejderne fremgår fx forbedring af vejbetjening i et område, så det bliver muligt at ændre udnyttelsesgraden.³⁸⁵ Disse eksempler tyder på, at der skal være en vis *teknisk* eller *funktionel*, fx trafikikkerhedsmæssig eller kapacitetsmæssig, sammenhæng mellem de behov der skabes som følge af udbygningen og infrastrukturanlægget efter udbygningsaftalen. At bidrag i udbygningsaftaler dog ikke er begrænset til anlæg, hvor der, som følge af udbygningen, er et kapacitetsmæssigt behov, fremgår af bemærkningerne til § 21 b, stk. 2, nr. 3, hvor det fremhæves, at ”Det kan handle om bidrag til forbedringer af infrastrukturanlæg, herunder et anlægs kapacitet, når det er en forudsætning for en højere udnyttelse af en ejendom eller område” (min understregning).³⁸⁶ Det følger af forarbejderne til planlovens kapitel 5 a, at et anlæg også kan bestå i parker og rekreative anlæg. Eksempler på udbygningsaftaler med sådanne anlæg nævnes dog i forarbejderne kun i forbindelse med § 21 b, stk. 2, nr. 1, der vedrører forbedring af anlæg på grundejers initiativ.³⁸⁷ Ved en udbygningsaftale efter § 21 b, stk. 2, nr. 1 ligger der ikke et bagvedliggende ønske om udbygning fra grundejers side. Sondringen mellem de forskellige typer udbygningsaftaler i § 21 b, stk. 2 taler for en fortolkning, hvorefter det alene er hvis grundejer selv ønsker det (dvs. indgår aftalen efter § 21 b, stk. 2, nr. 1), at anlægget kan bestå i en kvalitetsmæssig *forbedring* der ikke samtidig er nødvendiggjort af grundejers udbygning. Hvis der henvises til både § 21 b, stk. 2, nr. 1 samt nr. 2 eller 3 i en udbygningsaftale, må det også reelt være grundejer selv, der ønsker den forbedrede kvalitet. I modsat fald (hvor det er kommunens ønske) må vurderingen af, om vilkåret er sagligt bero på, om den forbedrede kvalitet er nødvendig som følge af grundejers udbygning. Fx kan et nyt rekreativt anlæg være nødvendigt som følge af etablering af en ny bydel, eller opgradering af en vejs belægning kan være nødvendig som følge af en større trafik. En sådan fortolkning, hvorefter begrebet ”nødvendig” kun omfatter netop de behov der udløses eller forstærkes af udbygningen – og ikke kvalitetsmæssige opgraderinger der i øvrigt er ønskelige

³⁸⁴ FT 2006-07, Tillæg A, L 204, s. 7279.

³⁸⁵ FT 2006-07, Tillæg A, L 204, s. 7279.

³⁸⁶ FT 2006-07, Tillæg A, L 204, s. 7290.

³⁸⁷ FT 2006-07, Tillæg A, L 204, s. 7279, hvor det fremgår, at det fx kan ”handle om at etablere en park eller et torv med en højere standard som f.eks. at udføre en dyrere belægning på befæstede offentlige arealer, eller etablere andre udformninger af gadeudstyr som belysning”.

som følge af udbygningen – synes bedst at sikre det bærende formål med udbygningsaftaler efter § 21 b, stk. 2, nr. 2 og 3 - nemlig at ”rydde nogle af forhindringerne af vejen og kunne bidrage til at fremskynde en omdannelse”.³⁸⁸ Hensyn til en generel, kvalitetsmæssig opgradering af et byområde vil således ikke være saglige hensyn der kan varetages efter planlovens § 21 b, stk. 2, nr. 2 og 3.

Af forarbejderne fremgår, at ”det stå[r] kommunalbestyrelsen frit for at vurdere, om et ønske kan imødekommes”.³⁸⁹ Hvis kommunen således finder det ønskeligt, at der samtidig med en udbygning sker en større, kvalitetsmæssig opgradering af infrastrukturen, må kommunen enten afslå udbygningsaftalen (hvis det uden denne opgradering ikke findes hensigtsmæssigt at området aktuelt udbygges), eller selv bidrage til den del af anlægget, der består i en kvalitetsmæssig opgradering. At udbygningsaftaler der indgås på baggrund af § 21 b, stk. 2, nr. 2 og 3 alene kan indeholde bestemmelse om, at *grundejer* udfører eller finansierer anlæg der er konkret nødvendige betyder ikke, at udbygningsaftalen ikke kan indeholde klausuler om *kommunens* bidrag til en forbedret kvalitet.

7.4.2 Lighedsgrundsætningen

Lighedsgrundsætningen indebærer et krav om konsistens i myndighedens praksis.³⁹⁰ Myndigheden må, ved udøvelsen af sit skøn, behandle sammenlignelige situationer lige, herunder vægte de samme hensyn på ensartet måde. Hermed menes, at usaglig forskelsbehandling alene foreligger, hvor der er lagt vægt på et usagligt kriterie.³⁹¹ I forhold til udbygningsaftaler kan det overvejes, om lighedsgrundsætningen sætter en begrænsning for, hvilke krav der kan stilles til den enkelte grundejer i en udbygningsaftale. Som før bemærket, er kommunen ikke forpligt til at indgå en udbygningsaftale på bestemte vilkår, når en grundejer opfordrer hertil.³⁹² Kommunen må dog følge sin egen praksis for indgåelse af udbygningsaftaler.³⁹³ Af Grønved Nielsen fremhæves det, at der kan opstå en kontraheringspligt i forbindelse med indgåelse af forvaltningskontrakter som følge af fx ligheds-

³⁸⁸ FT 2006-07, Tillæg A, L 204, s. 7276.

³⁸⁹ FT 2006-07, Tillæg A, L 204, s. 7277.

³⁹⁰ Med lighedsgrundsætningen menes det almindelige krav om lighed i forvaltningen, som bygger på uskrevne retsgrundsætninger, jf. Revsbech og Garde, *Kapitel 3. De forvaltningsretlige regler mv.*, i *Forvaltningsret - Almindelige emner*, 2016, s. 255 ff. Se tillige om lighedsgrundsætningen i Albæk Jensen og Hansen Jensen, *Grundlæggende forvaltningsret*, 1999, s. 168 og Højgaard Mørup, *Kapitel 9. Andre almindelige retsgrundsætninger om afgørelses indhold*, i *Forvaltningsret*, s. 356 ff, red. af Fenger, 2018.

³⁹¹ I denne retning Højgaard Mørup, *Kapitel 8. Legalitetsprincippet og grundsætningen om saglig forvaltning*, i *Forvaltningsret*, s.347 ff., red. af Fenger, 2018.

³⁹² FT 2006-07, Tillæg A, L 204, s. 7277. Se hertil Vej 9579/2014, s. 14.

³⁹³ Se generelt om myndighedens forpligtelse til at følge egen praksis, Højgaard Mørup, *Kapitel 9. Andre almindelige retsgrundsætninger om afgørelses indhold*, i *Forvaltningsret*, s. 359, red. af Fenger, 2018.

grundsætningen.³⁹⁴ Udgangspunktet må derfor være, at hvor en kommune indgår en udbygningsaftale med to grundejere vedrørende samme infrastruktur anlæg, må en eventuel forskel i grundejers ydelse ifølge aftalerne være sagligt begrundet. En saglig begrundelse kunne fx være, at den ene grundejers udbygning medfører et væsentligt større kapacitetsbehov end den anden grundejers udbygning. En kommune kan dog godt skifte ”holdning” – fx til, om et område kan udbygges, jf. PKN 20/07367 og 20/10096. I sagen udtalte planklagenævnet: ”*Det er desuden uden betydning, om der tidligere er givet afslag til lignende ønsker, idet en kommune lovligt kan ændre holdning til et områdes udvikling.*”³⁹⁵ Det må dog kræves, at en praksisændring er udtryk for en ”*generel kursændring*” og at denne er båret af saglige grunde.³⁹⁶

7.4.3 Forbuddet mod skøn under regel

Hvor en myndighed er overladt et skøn, må der gælde en formodning for, at dette skøn også skal udøves. I udgangspunktet må myndigheden derfor skulle underkaste hver enkelt sag en individuel vurdering. Udstrækningen af dette udgangspunkt er dog i teorien diskuteret.³⁹⁷ Lighedsbetragtninger, konsekvens og forudsigelighed i myndighedens praksis taler, sammen med hensynet til administrativ konvens, ³⁹⁸ for en vis adgang til at opsætte interne regler for skønnet i forbindelse med kommunens indgåelse af udbygningsaftaler. Dette kan fx være relevant, hvor udbygningsaftalen indeholder en klausul om, at grundejer *delvist* skal finansiere infrastruktur anlægget. Både i forhold til fastsættelse af fordeling af udgifter mellem grundejer og kommunen men også ved fastsættelse af eventuel fordelingsnøgle mellem flere grundejere, kan der være behov for en pragmatisk, eventuelt standardiseret, tilgang. Omvendt kan proportionalitetsbetragtninger samt hensynet til at sikre overholdelsen af kravet om nødvendig sammenhæng mellem en grundejers udbygning og anlægget tale for, at der skal foretages en konkret vurdering i hver enkelt sag. Det må derfor forudsættes, at interne regler for vurdering af grundejers hovedydelse kan anvendes på en fleksibel måde, så det er muligt at tage højde for den enkelte grundejers udbygnings omfang.

³⁹⁴ Grønved Nielsen, *Forvaltningskontrakter*, 2021, s. 378 og s. 634.

³⁹⁵ PKN 20/07367 og 20/10096 (2.5.3. Planklagenævnets vurdering).

³⁹⁶ Revsbech og Garde, *Kapitel 3. De forvaltningsretlige regler mv.*, i *Forvaltningsret - Almindelige emner*, 2016, s. 263. Se også Højgaard Mørup, *Kapitel 9. Andre almindelige retsgrundsætninger om afgørelses indhold*, i *Forvaltningsret*, s. 358, red. af Fenger, 2018.

³⁹⁷ Se om pligtmæssigt skøn i fx Revsbech og Garde, *Kapitel 3. De forvaltningsretlige regler mv.*, i *Forvaltningsret - Almindelige emner*, 2016, s. 274ff.

³⁹⁸ Se om administrativ konvens i Revsbech og Garde, *Kapitel 3. De forvaltningsretlige regler mv.*, i *Forvaltningsret - Almindelige emner*, 2016, s. 252 samt Albæk Jensen og Hansen Jensen, *Grundlæggende forvaltningsret*, 1999, s. 167.

7.4.4 Proportionalitetsprincippet

Efter proportionalitetsprincippet må myndigheden ikke gå videre, end formålet tilsiger - midlet skal være *forholdsmæssigt* med målet.³⁹⁹ Det fremgår af PKN 22/06055, at kommunernes skøn med hensyn til at vurdere, hvorvidt proportionalitetsprincippet er opfyldt, er ”*særdeles vidt*”, når tiltaget i en lokalplan fremgår af lokalplankataloget. Det kan overvejes, om det samme gør sig gældende for udbygningsaftaler således, at hvis formålet med aftalen synes sagligt, vil der være et vidt skøn med hensyn til, om aftalen er proportional. Som ovenfor nævnt under afsnit 7.2 kan det også overvejes, om parternes ”*aftaleskøn*” udvider rammen for, hvad der kan anses for proportionalt. Udgangspunktet (også i udbygningsaftaler) er aftalefrihed, og dette vil formentlig også præge proportionalitetsvurderingen i en udbygningsaftale. At det i praksis kan have betydning, at et beløb er blevet fastsat efter aftale, ses i fx U 1981.493 H, hvor en kommune havde betinget udstykningstilladelse af en række parceller af, at der blev betalt en områdeafgift til finansiering af tilslutning til vandforsyningen. Højesterets flertal henviste blandt andet til, at vilkåret var blevet ”*accepteret af indstævnte*”. Beløbet fandtes dog heller ikke at kunne anses for urimeligt. Afgørelsen viser, at det aftaleretlige udgangspunkt, hvorefter parterne anses for at være de nærmeste til at vurdere deres egen ydelses værdi,⁴⁰⁰ også kan slå igennem for forvaltningskontrakter, hvis aftalen i øvrigt ikke er ”*urimelig*”. En udbygningsaftale er en frivillig aftale, som endda sker på grundejers opfordring. Grundejer vil i langt de fleste tilfælde være en professionel og økonomisk stærk part jf. afsnit 6.2.2. Der er dog en vis asymmetri indgroet i udbygningsaftalerne. Selvom parterne er retligt jævnbyrdige (da der er tale om en koordinationsaftale kan myndigheden ikke gennemtvinge retsstillingen i mangel på aftale⁴⁰¹) er det ikke givet, at det faktiske forhold er jævnbyrdigt. Kommunen har monopol på sin ydelse, og grundejer har derfor intet alternativ til kommunens krav i en aftaleforhandlingssituation. Kommunens aftaleposition forstærkes også af at *tidspunktet* for, hvornår grundejer kan udvikle en ejendom, kan have en meget høj værdi for grundejer.⁴⁰² De markeds kræfter (udbud og efterspørgsel) der ofte lægges til grund for en effektiv ressourceanvendelse og ”fair aftale”, er derfor sat ud af kraft i en udbygningsaftale.⁴⁰³ Med de processuelle krav i planlovens § 21 b om grundejers initiativ er der dog

³⁹⁹ Se om proportionalitetsprincippet i Revsbech og Garde, *Kapitel 3. De forvaltningsretlige regler mv.*, i Forvaltningsret - Almindelige emner, 2016, s. 267 ff. samt Højgaard Mørup, *Kapitel 9. Andre almindelige retsgrundsætninger om afgørelses indhold*, Forvaltningsret, s. 360 ff., red. af Fenger, 2018.

⁴⁰⁰ I denne retning, lærebog i Hansen og Ulfbeck, *Lærebog i aftaleret*, 2014, s. 15.

⁴⁰¹ Se om begreberne ”retligt jævnbyrdige” og ”koordinationsaftale” i Grønved Nielsen, *Forvaltningskontrakter*, 2021, s. 234.

⁴⁰² Se Udbygningsaftaler og Partnerskaber, 2009, side 6

⁴⁰³ Se om de tanker, som princippet om aftalefrihed hviler på i Hansen og Ulfbeck, *Lærebog i aftaleret*, 2014, s. 15.

(søgt) skabt en vis normativ modvægt⁴⁰⁴ til asymmetrien, idet det ikke blot kræves, at grundejer *frivilligt* ønsker at indgå en udbygningsaftale men også, at denne *tager initiativet* hertil. At grundejer er den første til at bringe spørgsmålet om en udbygningsaftale på bane er dog ingen garanti for, at kommunen alene stiller krav om vilkår, der er proportionale i forhold til grundejers udbygning.

På denne baggrund må det forventes, at der stadig er et vist rum for proportionalitetsprincippet, når det skal vurderes, om grundejers hovedydelse er lovlig. Som følge af aftaleformatet og begge parter styrke vil dette rum dog formentlig være begrænset til åbenbart uproportionale tilfælde, dvs. blive præget af det aftaleretlige udgangspunkt, hvorefter aftaler er bindende og alene åbenbart urimelige aftaler tilsidesættes.⁴⁰⁵ Hvorvidt aftalen er proportional vil derfor nok være et spørgsmål, der i vidt omfang er overladt til parterne selv at vurdere. Fremtidig retspraksis for må dog vise, hvor stor en rolle proportionalitetsprincippet kommer til at få for vurderingen af grundejers hovedydelse i en udbygningsaftale.

7.4.5 Sammenfatning

Da vurderingen af, om kommunen har varetaget saglige hensyn, i udgangspunktet er objektiv, bliver det afgørende, om kommunen kan påvise en saglig begrundelse, der kan bære udbygningsaftalens vilkår. For det første må kommunens ønske om at indgå udbygningsaftalen med vilkår om grundejers bidrag være båret af et planlægningsmæssigt relevant hensyn. Kommunens privatøkonomiske interesser kan derimod ikke begrunde et vilkår om grundejers bidrag i en udbygningsaftale. Hvad der udgør saglige hensyn i relation til udbygningsaftaler må ses i sammenhæng med kravet i planlovens § 21 b, stk. 3, hvorefter grundejer alene kan bidrage til anlæg der er nødvendige for at virkeliggøre planlægningen. Det er således alene et planlægningsmæssigt relevant hensyn, der samtidig er nødvendigt for at sikre den konkrete udbygning, der kan varetages ved vilkår om grundejers bidrag i en udbygningsaftale. Hvor en udbygningsaftale indgås efter planlovens § 21 b, stk. 2, nr. 2 og 3, kan kommunen således ikke kræve bidrag til kvalitetsmæssig forbedring af infrastruktur, der ikke er nødvendigt som følge af den aktuelle udbygning, uden selv at bidrage til denne del af anlægget. Hvis et anlæg består i en kvalitetsmæssig opgradering, der ikke samtidig kan anses for nødvendig, må dette være et ønske fra grundejer selv efter § 21 b, stk. 2, nr. 1.

⁴⁰⁴ Se om begrebet ”*normativ modvægt*” i Grønved Nielsen, *Forvaltningskontrakter*, 2021, s. 427

⁴⁰⁵ Se princippet i aftalelovens § 1, 1. pkt smh. § 36. Se hertil for princippernes anvendelse udenfor aftalelovens anvendelsesområde, Hansen og Ulfbeck, *Lærebog i aftaleret*, 2014, s. 115

Lighedsgrundsætningen, forbuddet mod skøn under regel og proportionalitetsprincippet sætter også grænser for grundejers hovedydelse i en udbygningsaftale. Efter lighedsgrundsætningen må det kræves, at kommunen har en konsistent praksis for indgåelsen af udbygningsaftaler og vægter sine hensyn på ensartet måde. Det er dog muligt for kommunen at ændre praksis. Hensynet til at sikre både den nødvendige sammenhæng mellem grundejers udbygning og infrastrukturanlægget og proportionalitetsprincippet overholdelse medfører formentlig, at kommunen er afskåret fra helt at sætte sit skøn mht. udbygningsaftalers indhold under regel. Hensyn til forudsigelighed, ligebehandling og administrativ konvensiøns taler omvendt for, at kommunen kan have en intern praksis for, hvordan den anvender udbygningsaftaler i kommunen. Proportionalitetsprincippet skal også overholdes ved kommunens indgåelse af udbygningsaftaler, men anvendelsesrummet for princippet er formentlig begrænset, som følge af at der er tale om en gensidig aftale, hvor begge parter må anses for "stærke". Som følge af kommunens monopol på sin ydelse består der dog en indgroet asymmetri i udbygningsaftalen som aftaleform, hvorfor proportionalitetsprincippet *kan* komme til at spille en selvstændig rolle, når fremtidig retspraksis skal fastlægge grænserne for grundejers hovedydelse.

7.5 Norsk regulering af udbyggingsaftaler

Reglerne om udbygningsaftaler i planlovens kapitel 5 a er bygget på den samme model, som et par år forinden var blevet gennemført i den norske plan- og bygningslov (herefter pbl.).^{406 407} Den danske regulering af udbygningsaftaler har dermed mange lighedstræk med den norske regulering af "udbyggingsaftaler". Norsk ret er ikke en del af dansk ret. Norsk ret kan dog være et fortolkningsbidrag, når indholdet af de danske regler skal fastlægges. Modsat planlovens kapitel 5 a angiver de norske lovbestemmelser (og forarbejder) tydeligt, hvad der ligger i kravene om nødvendighed og proportionalitet. Hertil kommer, at der, modsat dansk ret, både i norsk rets- og ombudsmandspraksis er taget stilling til fortolkningen af reglerne. En analyse af afgørelser kan derfor give et indblik i, hvilke retlige argumenter der i norsk rets- og ombudsmandspraksis tillægges vægt ved vurdering af grundejers hovedydelses lovlighed.

⁴⁰⁶ Norsk L 71/2008 om planlegging og byggesaksbehandling.

⁴⁰⁷ Om den norske models påvirkning på de danske regler, se FT 2006-07, tillæg A, L 204, s. 7278. Se hertil også Projekt "Fornyelse af planlægningen – kvalitet i bydels- og lokalplanlægningen", *Delprojekt 6: Europæiske erfaringer*, 2006, s. 5 ff. samt FT 2002-2003, Miljø- og Planlægningsudvalget, Bilag 35, L 103.

7.5.1 Nogle generelle betragtninger om forskelle og ligheder mellem dansk og norsk regulering af udbygningsaftaler

I 2005 blev der i den norske pbl. indsat bestemmelser om udbygningsaftaler. Bestemmelserne fremgår i dag af pbl. § 17 og svarer, med nogle få tekniske ændringer, til de, der blev indført i 2005.⁴⁰⁸ I det følgende vil der derfor også blive henvist til forarbejder til lovændringen i 2005. Som grundlag for at sammenligne den danske og norske regulering af udbygningsaftaler, skal der her kort redegøres for de norske regler og nogle relevante forskelle til dansk ret.

I norsk ret er en udbygningsaftale direkte defineret som ”*en avtale mellom kommunen og grunneier eller utbygger om utbygging av et område, som har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet etter denne lov og som gjelder gjennomføring av kommunal arealplan*”, jf. pbl. § 17-1. I norsk ret gælder altså intet krav om, at den private part er at anse for en ”*grundejer*”.⁴⁰⁹ I lighed med dansk ret skal udbygningsaftalen udarbejdes i forbindelse med gennemføring af en ”*kommunal arealplan*”.⁴¹⁰ Der gælder intet krav om, at det er grundejer/udbygger der skal tage initiativ til en udbygningsaftale efter norsk ret.

I norsk ret fremgår det af pbl. § 17-2, at kommunen på forhånd skal have vedtaget nogle generelle principper for, hvornår og hvordan de vil anvende udbygningsaftaler. Formålet hermed er ifølge Ot.prp. nr. 22, bl.a. at ”*sikre at forutberegneligheten foreligger*”.⁴¹¹ Disse principper binder dog ikke kommunen.⁴¹²

I modsætning til dansk ret, hvor planlovens § 21 b, stk. 2 begrænser adgangen til at indgå udbygningsaftaler til tre bestemte situationer, kan en udbygningsaftale efter norsk ret ”*gjælde forhold som kommunen har gitt bestemmelser om i arealdelen til kommuneplan eller reguleringsplan*”, jf. pbl. § 17-3, 1. led.⁴¹³ Af hensyn til reglernes fleksibilitet er det ikke i loven defineret nærmere, hvilke til-

⁴⁰⁸ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 306

⁴⁰⁹ Se hertil NOU 2003:24, side 169.

⁴¹⁰ ”*Kommunal arealplan*” omfatter ”*arealdel av kommuneplan, reguleringsplan eller bebyggelsesplan*”, jf. Ot.prp. nr. 22, s. 63. Der er således – i lighed med de danske lokalplaner – tale om en ”*konkret bindende plan*”, jf. Ot.prp. nr. 22, s. 63. Se om det norske plansystem sammenlignet med det danske i Projekt ”Fornyelse af planlægningen – kvalitet i bydels- og lokalplanlægningen”, *Delprojekt 6: Europæiske erfaringer*, 2006, s. 5 ff.

⁴¹¹ Ot.prp. nr. 22, s. 63.

⁴¹² Ot.prp. nr. 22, s. 64.

⁴¹³ Ifølge Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 306 omfatter begrebet ”*reguleringsplan*” også bebyggelsesplaner.

tag der kan indgås udbygningsaftale om.⁴¹⁴ Af byggesaksforskriften fremgår det dog i lighed med de danske regler, at der ikke kan indgås udbygningsaftaler om social infrastruktur.⁴¹⁵ I norsk ret er det direkte indskrevet i pbl. § 17-3, 3. led, at tiltaget som grundejer bidrager til, må være nødvendigt og proportionalt. Disse betingelser gennemgås nærmere nedenfor.

I lighed med dansk ret må berørte grupper inddrages i processen, ligesom der gælder krav til offentliggørelse.⁴¹⁶ Som noget særligt fremgår det af norsk ret, at reglerne herom også gælder ved ændringer i udbygningsaftalen.⁴¹⁷

Som efter dansk ret må en norsk udbygningsaftale tidligst vedtages samtidig med den underliggende plan – men kan modsat dansk ret også vedtages efter.⁴¹⁸ Udbygningsaftaler efter norsk ret kan heller ikke påklages.⁴¹⁹

Det fremgår af pbl. § 17-7, at myndigheden ikke kan dispensere fra de norske regler om udbygningsaftaler. Departementet⁴²⁰ kan dog give samtykke til at reglerne fraviges, hvis der er samfundsmæssige interesser, der tilsiger det.

7.5.2 Kravet om nødvendighed og forholdsmæssighed i plan- og bygningslovens § 17-3, 3. led
Den norske pbl. § 17-3, 3. led, lyder:

”Avtalen kan også gå ut på at grunneier eller utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak. Slike tiltak må stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføringen av planen og forpliktelser etter avtalen. Kostnadene som belastes utbygger eller grunneier til tiltaket, må stå i forhold til den belastning den aktuelle utbygging påfører kommunen.” (Min markering).

En udbygningsaftale efter norsk ret kan herefter alene indeholde bestemmelser om, at grundejer skal etablere eller helt eller delvist betale for tiltag, som er nødvendige for gennemførelsen af plangrund-

⁴¹⁴ Se Ot.prp. Nr. 22 s. 32 for Planlovutvalgets forslag til en positiv opstilling af tiltag (forslagets § 18-1). Se hertil Ot.prp. nr. 22, s. 65 og NOU 2003:24, s. 168.

⁴¹⁵ Norsk FOR 453/2006.

⁴¹⁶ Pbl. § 17 -2, 2. led samt § 17-4, 1.-3. led.

⁴¹⁷ Pbl. § 17-4, 4. led.

⁴¹⁸ Pbl. § 17-4, 5. led.

⁴¹⁹ Pbl. § 17-5.

⁴²⁰ Ifølge forordet til pbl. er der her tale om Klima- og miljødepartementet (KLD) og Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD)

laget (grøn markering), og som står i rimeligt forhold til *både* udbygningens art og omfang og kommunens bidrag og forpligtelser efter aftalen, samt den belastning, som udbygningen påfører kommunen (gul markering).

Af forarbejderne til § 17-3, 3. led fremgår, at tiltag der i en udbygningsaftale kræves for at kunne opfylde krav efter den øvrige lovgivning, altid vil opfylde nødvendighedskravet.⁴²¹ Ud over disse tilfælde må tiltaget dog have en saglig sammenhæng med gennemførelse af planen, hvilket betyder, at *”utbyggingen må være den direkte foranledningen til behovet for ytelsen, slik at det er relevant og nær sammenheng mellom ytelsen og planens indhold”*⁴²² (min understregning). Der skal altså være et konkret behov for ydelsen som *følge* af den konkrete udbygning.⁴²³ Det fremgår også flere steder i forarbejderne, at ydelsen *enten* må tjene interesserne i udbygningsområdet *eller* afhjælpe konkrete skadevirkninger eller ulemper af den konkrete udbygning.⁴²⁴ I NOU 2003:24 fremgår det, at kravet om nødvendighed skal være begrundet i en *planfaglig* vurdering. Tiltaget må være *”funksjonelt og planfaglig nødvendig”*, hvilket betyder, at tiltaget må *”imødekomme[...] gjeldende krav til/prinsipper for forsvarlig planlegging – for eksempel i forhold til forurening, støy, grøntområder, trafikkføring mv.”*⁴²⁵

For at være proportionalt, må tiltaget for det første være forholdsmæssigt med grundejers udbygning set i forhold til dennes art og omfang.⁴²⁶ Jo mindre udbygning, jo mindre rum for at aftale bidrag i en udbygningsaftale.⁴²⁷ Der angives dog ikke i forarbejderne en mindstegrænse for, hvornår udbygningsaftaler kan tages i brug.⁴²⁸ Der gælder også et krav om proportionalitet mellem tiltaget som grundejer bidrager til og kommunens ydelser efter aftalen. Formålet med dette krav er at opnå afbalancerede aftaler.⁴²⁹ Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at rammerne for grundejers bidrag (både i forhold til nødvendigheds- og proportionalitetsvurderingen) udvides, hvis kommunen selv bidrager økonomisk til tiltaget eller hvis kommunen eller dennes indbyggere belastes af aftalen,

⁴²¹ Ot.prp. nr. 22, s. 65.

⁴²² Ot.prp. nr. 22, s. 66 samt Innst. O. nr. 73 (2004-2005), pkt. 5.4.1.

⁴²³ NOU 2003:24, side 168 og 171.

⁴²⁴ Ot.prp. nr. 22, s. 66 samt Innst. O. nr. 73 (2004-2005), s. 10.

⁴²⁵ NOU 2003:24, side 171.

⁴²⁶ Pbl. § 17-3, 3.led samt Ot.prp. nr. 22, s. 66 samt Innst. O. nr. 73 (2004-2005), s. 10.

⁴²⁷ Ot.prp. nr. 22, s. 66.

⁴²⁸ Ot.prp. nr. 22, s. 66.

⁴²⁹ Ot.prp. nr. 22, s. 66 samt Innst. O. nr. 73 (2004-2005), s. 10.

fx ved at måtte prioritere projektet over andre projekter.⁴³⁰ Hvis kommunen derimod alene bidrager med plangrundlaget, er grundejers bidrag begrænset til, hvad der er nødvendigt som følge af udbygningens art og omfang.⁴³¹

I det følgende skal nogle udvalgte norske domme og en enkelt udtalelse fra Sivilombudet analyseres med henblik på at udlede de retlige argumenter, der tillægges vægt i vurderingen af, om det norske nødvendigheds- og proportionalitetskrav er opfyldt. Det bemærkes, at både tvisten i sagen om sporvognsanlægget og cykelstien og sagen om vandrestien, omtalt nedenfor, (delvist) vedrørte rækkefølgebestemmelser.⁴³² Sagerne er dog medtaget, da de også berørte fortolkningen af nødvendighedskravet for udbygningsaftaler.

7.5.3 Sivilombudets udtalelse i Sandnes-sagen

Den 3. september 2015 udtalte Sivilombudet i Norge sig om den norske planlovs § 17-3, 3. led. Forinden have Kommunal- og regionaldepartementet afgivet en udtalelse i sagen.⁴³³

De faktiske omstændigheder

I kommunedelplanen for Sandnes sentrum 2011-2025 (Sentrumsplan) fremgik, at bidrag fra udbygningsaftaler skulle sikre udvikling af fællesarealer og anlæg i Sandnes sentrum, og pålægges alle udbygningsprojekter indenfor bymidten. Bidraget skulle indbetales til en fond. Kommunalbestyrelsen fastsatte herefter bidraget til hhv. 950,- pr. kvadratmeter for boliger og 650,- pr. kvadratmeter til erhvervsbyggeri. Kommunen skulle udføre anlæggene, og disse omfattede ”*hovedveier med kollektivanlegg, parkanlegg, viktige byrom, gangveier, gangbroer, kanaler, gjestehavn, småbåthavn, jernbaneundergang, havnepromenader, teknisk infrastruktur under og over terreng og kunstnerisk utsmykning*”.⁴³⁴

⁴³⁰ Ot.prp. nr. 22, s. 66. Se hertil også Innst. O. nr. 73 (2004-2005), s. 10.

⁴³¹ Ot.prp. nr. 22, s. 66.

⁴³² Efter plb. § 12-7, 1. led, nr. 10 kan der i en reguleringsplan i ”*nødvendig utstrekning*” stilles krav om rækkefølgen for gennemførelse af tiltag efter planen, samt stilles krav om, at udbygning af et område ikke kan finde sted før dette tiltag er ”*tilstrekkelig etablert*”.⁴³² Der er således også et nødvendighedskrav knyttet til rækkefølgebestemmelser i reguleringsplaner efter norsk ret.

⁴³³ Kommunal- og regionaldepartementet, § 17-3 Spørsmål om grensene for bruk av utbyggingsavtaler, 2013.

⁴³⁴ Sivilombudet (2015/1194), (Sakens bakgrunn).

Besvarelse af Kommunal- og regionaldepartementet

Kommunal- og regionaldepartementet udtalte sig ved brev af 15. august 2013 om grænserne for udbygningsaftaler med henblik på kravene i pbl. § 17-3. I besvarelsen fremhævede departementet bl.a. at der må ”*trekkes en grense mot infrastruktur som tjener hele kommunen,*” hvorfor tiltag, som ikke tjener det aktuelle byggeprojekt direkte, næppe kan anses for nødvendige.⁴³⁵

Sivilombudets udtalelse

Om nødvendighedskravet i sagen udtalte Sivilombudet, at ”*Kravet til saklig sammenheng innebærer at utbyggingen medfører et konkret behov for tiltaket [...] Til eksempel kan en utbygger av seni-orboliger ikke pålegges å bekoste lekeplass. Det er imidlertid ikke et krav at tiltaket eksklusivt be-tjener interessene innenfor utbyggingsområdet.*”⁴³⁶ Ifølge Sivilombudet kunne der ikke lægges vægt på rent finansielle hensyn, og den konkrete finansieringsmodel gav ”*ingen sikkerhet for at det er en saklig sammenheng mellom tiltakene utbygger må bekoste og utbyggingen avtalen gjelder*”, idet én udbyggers bidrag kunne blive brugt et helt andet sted i byen og til et tiltag, der var fjernt fra de behov, der opstod ved den konkrete udbygning.⁴³⁷ Sivilombudet fandt, at sammenhængen i den konkrete model var for løs, herunder fordi nogle af anlæggene lå langt fra det konkrete udbygningsområde. Det talte også imod, at der var foretaget en konkret vurdering, at tiltagene var ”*forhåndsdefi-nerte i kommunedelplanen før kommunen har vedtatt reguleringsplan for de enkelte utbygginge-ne*”.⁴³⁸ Hertil udtalte Sivilombudet, at arten af nogle af de konkrete tiltag indebar en tvivl om, om der forelå den fornødne saglige sammenhæng: ”*Det er blant annet tvilsomt om nye boliger eller næringsbygg vil kunne medføre et konkret behov for en småbåthavn eller gjestehavn.*”⁴³⁹

Om proportionaliteten af kommunens model udtalte Sivilombudet, at den indebar en vis sammenhæng mellem bebyggelsens omfang og omkostningsbidragets størrelse, da den tog højde for antallet af bebyggede kvadratmeter og forskellig bebyggelsestype. Blandt andet fordi modellen blev udarbejdet inden det konkrete plangrundlag, indebar den dog ikke en konkret vurdering af forholdsmæs-

⁴³⁵ Kommunal- og regionaldepartementet, § 17-3 Spørsmål om grensene for bruk av utbyggingsavtaler, 2013, (Kan en generell opprustning av sentrum anses som ”nødvendig”).

⁴³⁶ Sivilombudet (2015/1194), (Nødvendighetskravet).

⁴³⁷ Sivilombudet (2015/1194), (Nødvendighetskravet).

⁴³⁸ Sivilombudet (2015/1194), (Nødvendighetskravet).

⁴³⁹ Sivilombudet (2015/1194), (Nødvendighetskravet).

sigheden i forhold til den enkelte udbygning.⁴⁴⁰ På den baggrund fandt Sivilombudet, at den pågældende ordning var i strid med både nødvendigheds- og proportionalitetskravet i pbl. § 17-3, 3. led.

7.5.4 Sagen om sporvognsanlægget og cykelstien

Borgarting Lagmannsrett afsagde den 27. januar 2021 dom i en sag om lovligheden af rækkefølgekrav samt to udbygningsaftaler indgået af Oslo kommune.⁴⁴¹ I denne analyse behandles alene de dele der vedrører udbygningsaftalerne. Forinden havde Oslo tingrett afsagt dom i sagen.⁴⁴² Sagens parter var Oslo kommune samt Tullinkvartalet AS, Universitetsgaten 7 AS og Norsk Eiendom.

De faktiske omstændigheder

Spørgsmålet i sagen var, om Oslo kommune i to udbygningsaftaler indgået med samme grundejer kunne betinge udbygning af et område af et økonomisk bidrag til opgradering af sporvognsinfrastruktur samt etablering af en cykelsti.⁴⁴³ I alt forpligtede grundejer sig til at betale 42, 4 millioner norske kroner til de to tiltag, hvoraf de 27, 3 millioner norske kroner bestod i et kontantbidrag. Tvistens vedrørte alene det kontante bidrag.⁴⁴⁴ Ifølge udbygger var det kontante bidrag fastsat ud fra en kvadratmeterpris.⁴⁴⁵ Grundejer ønskede at omdanne Tullinkvarteret fra byggeområde til bolig, erhverv, kontor, catering, hotel og undervisning.⁴⁴⁶ I løbet af udarbejdelsen af plangrundlaget til udbygningsaftalen blev der på baggrund af behovet for bedre kollektiv transport og infrastruktur til cyklister indsat rækkefølgekrav i plangrundlaget vedrørende de to tiltag.⁴⁴⁷ Dette for at sikre, at planen tog hensyn til den byvækst, som den seneste kommuneplan fra 2015 lagde op til.⁴⁴⁸ Sporvogns tiltaget var en del af et større projekt der havde en bevilling på i alt 532 millioner norske kroner.⁴⁴⁹ Af tingrettens afgørelse fremgår, at ”Oslo kommune i flere år hadde planlagt opprusting av trikkeinfrastrukturen, og kommunen hadde så vidt retten forstår besluttet å kjøpe inn nye trikker”.⁴⁵⁰

⁴⁴⁰ Sivilombudet (2015/1194), (Forholdsmessighetskravet).

⁴⁴¹ LB-2019-135154.

⁴⁴² TOSLO-2018-132587.

⁴⁴³ LB-2019-135154 (Kort om sakens bakgrunn).

⁴⁴⁴ LB-2019-135154 (Utbyggingsavtalene). Se hertil TOSLO-2018-132587 (Sakens bakgrunn).

⁴⁴⁵ LB-2019-135154 (Konkret til spørsmålet om utbyggingsavtale, jf. pbl. § 17-3 samt Den konkrete rettsanvendelsen).

⁴⁴⁶ TOSLO-2018-132587 (Sakens bakgrunn).

⁴⁴⁷ LB-2019-135154 (Tullinkvartalet og reguleringsprosessen).

⁴⁴⁸ LB-2019-135154 (Nærmere om rekkefølgekravene).

⁴⁴⁹ LB-2019-135154 (Kort om gate- og trikketiltaket).

⁴⁵⁰ TOSLO-2018-132587 (Sakens bakgrunn).

Oslo tingretts afgørelse

Den 7. juni 2019 afsagde Oslo tingrett dom i sagen, hvorefter udbygningsaftalerne blev kendt ugyldige for så vidt angik de forpligtelser der hvilede på rækkefølgekravene, idet nødvendighedskravet ikke ansås for opfyldt.⁴⁵¹ Ifølge tingretten forudsatte nødvendighedskravet ”en nærmere og mer konkret årsakssammenheng” mellem tiltag og udbygningen, end den påviste.⁴⁵² I sagen afviste tingretten, at udbygningen kunne anses for at medføre en markant større tilstrømning af mennesker. I stedet fremhævede retten at ”Kommunen synes i stor grad å ha vært motivert av økonomi i prosessen”.⁴⁵³ Ifølge retten var sådanne hensyn ikke i sig selv uvedkommende, men fik præg af ulovlige økonomiske hensyn, når der ikke bestod den nødvendige sammenhæng mellem tiltaget og udbygningen. Retten fremhævede, at ”Det fremstår klart for retten at oppgraderingene av gate- og trikkeinfrastrukturen ville funnet sted uavhengig av utbyggers prosjekt” og at der ved fastsættelse af grundejers bidrag var mere fokus på ”økonomiske bidrag til politisk prioriterte områder” end ”konkret nødvendighet av de enkelte tiltak”.⁴⁵⁴

Borgarting lagmannsretts afgørelse

Den 27. januar 2021 afsagde Borgarting lagmannsrett dom i sagen. Retten gentog som tingretten, at ”Det må være en relevant og nær tilknytning mellom det kommunen krever og planens innhold”, og at rent økonomiske hensyn falder udenfor, hvad der kan varetages.⁴⁵⁵ Hertil fremhævede lagmannsretten, at kommunens økonomiske muligheder for selv at finansiere anlægget er ikke irrelevant, ligesom kommunens eget bidrag også er af betydning.⁴⁵⁶ Med henvisning til forarbejderne, fremhævede retten, at kravet om nødvendighed kan tillægges mindre vægt, jo højere grad af gensidighed der er i ydelserne, og jo tættere udbygningsaftalen er på en rent privatretlig aftale.⁴⁵⁷ Retten fremhævede hertil, at udbygningsaftaler har til formål at være et nyttigt redskab for såvel grundejer som kommunen. I forhold til den konkrete sag fremhævede retten, at der var tale om en saglig sammenhæng mellem en øget tilstrømning af mennesker og ønsket om at sikre øget kapacitet og tilgængelighed for sporvogne og cykelstier. Det blev fremhævet, at der gælder en nedre grænse for kravet

⁴⁵¹ TOSLO-2018-132587 (5. Følgene av ulovlighet).

⁴⁵² TOSLO-2018-132587 (3.2. Rettens adgang til å prøve lovligheten av vilkårene i utbyggingsavtalene).

⁴⁵³ TOSLO-2018-132587 (3.2. Rettens adgang til å prøve lovligheten av vilkårene i utbyggingsavtalene).

⁴⁵⁴ TOSLO-2018-132587 (3.2. Rettens adgang til å prøve lovligheten av vilkårene i utbyggingsavtalene).

⁴⁵⁵ LB-2019-135154 (Gyldigheten av utbyggingsavtalene, jf. pbl. § 17-3 tredje ledd).

⁴⁵⁶ LB-2019-135154 (Gyldigheten av utbyggingsavtalene, jf. pbl. § 17-3 tredje ledd).

⁴⁵⁷ LB-2019-135154 (Gyldigheten av utbyggingsavtalene, jf. pbl. § 17-3 tredje ledd) med henvisning til Ot.prp.nr. 22 (2004–2005) s. 7 og 49-50.

om sammenhæng, som aktualiseres ”dersom en utbygging bare i helt bagatellmessig grad skaper behov for det aktuelle tiltaket.”⁴⁵⁸ Med henvisning til de forudgående kapacitetsproblemer, underbygget af, at kommunen allerede havde købt nye sporvogne, samt ”den økte utnyttningen som kommuneplanens arealdel tillater for blant annet Tullinkvartalet,” fandtes der at være et påvist et konkret behov for sprovognstiltaget. Dette selvom ”tilleggsbelastningen utbyggingen innebærer er relativt sett liten.”⁴⁵⁹ Også mht. cykeltiltaget fandtes behovet at være over den nedre grænse og tiltaget sagligt begrundet som følge af, at fortovet ”stedvis var svært smalt og i dårlig forfatning”.⁴⁶⁰ Herefter lagde retten vægt på, at kommunen i den konkrete sag afholdt langt de fleste udgifter. I forhold til beregningen af bidraget som en kvadratmeterpris fremhævede retten, ”til forskjell fra saken i SOM-2015-1194 (Sandnes-saken), går kontantbidragene konkret til tiltak for å avbøte ulemper ved den økte utnyttningen”.⁴⁶¹ Lagmansretten fandt herefter at kommunen ikke havde begået fejl ved fortolkning eller anvendelse af § 17-3, 3. led.⁴⁶² Da proportionalitetsspørgsmålet ikke havde været en del af tvisten, påpegede retten blot, at den ”heller ikke [kan] se at kontantbidraget er uforholdsmessig sett i lys av kommunens egne bidrag og for sykkeltiltakets del, bidrag også fra andre private utbyggere [...] Bidraget er heller ikke stort vurdert opp mot størrelsen på utbyggingen av Tullinkvartalet.”⁴⁶³ På denne baggrund blev kommunen frifundet.

7.5.5 Sagen om vandrestien

I Høyesteretts afgørelse af 4. maj 2021⁴⁶⁴ blev pbl. § 17-3, 3. led også berørt. Forinden havde Borgarting lagmannsrett truffet afgørelse i sagen den 9. juni 2020⁴⁶⁵ og Oslo tingrett den 31. maj 2019.⁴⁶⁶ Kun høyesterettsafgørelsen er dog behandlet her, idet det primært var ved denne instans, at nødvendigheds- og proportionalitetskravene for udbygningsaftaler efter pbl. § 17-3, 3. led blev behandlet. Sagens parter var Selvaag Bolig Bispelua AS og Staten v/ Kommune- og Moderniseringsministeriet idet fylkesmannens i Oslo havde stadfæstet Oslo kommunes afgørelse. Dommen blev afsagt med dissens 3-2.

⁴⁵⁸ LB-2019-135154 (Den konkrete rettsanvendelsen).

⁴⁵⁹ LB-2019-135154 (Den konkrete rettsanvendelsen).

⁴⁶⁰ LB-2019-135154 (Den konkrete rettsanvendelsen).

⁴⁶¹ LB-2019-135154 (Den konkrete rettsanvendelsen).

⁴⁶² LB-2019-135154 (Den konkrete rettsanvendelsen).

⁴⁶³ LB-2019-135154 (Spørgsmålet om utbyggingsavtalene er forholdsmessige).

⁴⁶⁴ HR-2021-953-A.

⁴⁶⁵ LB-2019-124354.

⁴⁶⁶ TOSLO-2018-104016.

Sagens faktiske omstændigheder

Sagen vedrørte spørgsmålet, om kommunen havde været berettiget til at stille et rækkefølgekrav, hvorefter en vandresti skulle forbedres før der kunne gives ”midlertidig brukstillatelse” til et boligprojekt.⁴⁶⁷ Vandrestien lå ikke i umiddelbar forbindelse til planområdet, og der var et andet boligområde imellem.⁴⁶⁸ Kommunens baggrund for at kræve opgradering af vandrestien var, at udbygningen ville ”*reducere mulighetene for friluftsliv i nærområdet og [...] gi flere nye innbyggere i området*”.⁴⁶⁹ I sagen var der ikke indgået en udbygningsaftale mellem grundejer og kommunen. Tvisten vedrørte nødvendighedskravet for rækkefølgekrav, jf. pbl. § 12-7, nr. 10.

Høyesteretts førstvoterende dommer Bergsjø

Dommer Bergsjø (hvis dom flertallet tilsluttede sig) nævnte indledningsvis, at ”*det er naturlig å se adgangen til å gi rekkefølgebestemmelser i sammenheng med bestemmelsene om utbyggingsavtaler i kapittel 17*”.⁴⁷⁰ Det blev fremhævet, at hvis en kommune aldrig har haft til hensigt selv at opfylde en rækkefølgebestemmelse, må rækkefølgebestemmelsen opfylde kravet om nødvendighed i pbl. § 17-3, 3. led om udbygningsavtaler, uanset om der er indgået en udbygningsaftale.⁴⁷¹ Sagen kan dermed også sige noget om rækkevidden af nødvendighedskravet efter pbl. § 17-3, 3. led. Dommer Bergsjø utalte på den baggrund bl.a., at ”*det må være en slik relevant og nær sammenheng mellom tiltaket og utbyggingsprosjektet*” samt, at ”*Det er ikke i seg selv tilstrekkelig at infrastrukturtiltaket anses formålstjenlig eller ønskelig hvis tiltaket ikke står i en slik sammenheng med det nye prosjektet*”.⁴⁷² Dommer Bergsjø tilføjede dog, at dette ikke betyder, at det enkelte udbygningsprojekt skal vurderes isoleret set fra eksisterende bebyggelse og infrastruktur i området. Det afgørende er således ”*hvilke tiltak som samlet sett er nødvendige i nærmiljøet hvis utbyggingen gjennomføres. De såkalte «sumvirkningene» kan med andre ord tas i betraktning, slik at helheten ivaretas*”.⁴⁷³ Kommunens udsagn om, at nødvendighedskravet ved rækkefølgebestemmelser skulle vurderes op mod det, man ”*mer overordnet ønsker å oppnå ved regulering av området*” og således ”*skal bidra til realiseringen av kommunens målsetninger hva gjelder byutviklingen*” fandtes dog at ”*gi[...] uttrykk*

⁴⁶⁷ HR-2021-953-A (pr. 29).

⁴⁶⁸ TOSLO-2018-104016 (Framstilling av saken).

⁴⁶⁹ TOSLO-2018-104016 (Saksøkte Staten v/ Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i hovedsak anført).

⁴⁷⁰ HR-2021-953-A (pr. 34).

⁴⁷¹ HR-2021-953-A (pr. 47, 48, 51 og 58). Det fremgår ikke klart, hvad der er årsag til, at der ikke i den konkrete sag blev indgået en udbygningsaftale (af LB-2019-124354 fremgår dog, at Eiendoms- og byfornyelsesetaten i Oslo (”EBY”) direkte opfordrede kommunen hertil).

⁴⁷² HR-2021-953-A (pr. 58).

⁴⁷³ HR-2021-953-A (pr. 59).

for en for vid forståelse av bestemmelsen".⁴⁷⁴ Høyesterettsdommer Bergsjø fremhævede herefter, at der ikke er adgang til "*å gi rekkefølgebestemmelser for å ivareta mer generelle behov og målsettinger, slik kommunen synes å legge til grunn*".⁴⁷⁵ På den baggrund fandt Høyesterettsdommer Bergsjø fylkesmannens afgørelse ugyldig, da den byggede på en forkert lovforståelse.

Høyesteretts andrevoterende dommer Bull

Dommen var afsagt med dissens. Dissentierende dommer Bull erklærede sig enig i fortolkningen af nødvendighedskravet efter pbl. § 12-7, nr. 10 i den konkrete sag, men henviste til de almindelige regler om myndighedsmisbrug i form af uvedkommende hensyn i stedet for § 17-3, 3. led.⁴⁷⁶ Sammenhængen mellem hensynet til tab af lege- og friluftsmuligheder og tiltaget fandtes af dommer Bull tilstrækkeligt stærkt.⁴⁷⁷

7.5.6 Retlige argumenter fra norsk praksis og perspektivering til dansk ret

I alle de analyserede sager fremhæves forarbejdernes krav om, at der skal bestå en nær og konkret sammenhæng mellem anlæg og behov skabt af udbygningen. Som ovenfor anført gælder sådanne krav også efter dansk ret, hvor udbygningsaftalen er indgået med hjemmel i planlovens § 21 b, stk. 2, nr. 2 og 3. Norsk rets- og ombudsmandspraksis er derfor relevant som fortolkningsbidrag, når det skal fastlægges, hvilke momenter der kan inddrages i vurderingen af, om der foreligger en sådan nær og konkret sammenhæng.

I sagen om sporvognsanlægget og cykelstien kom tingretten og lagmannsretten til to forskellige resultater. Det forskellige resultat skal formentlig findes i dét forhold, at tingsretten gik længere ind i prøvelsen af kommunens skøn, og tog stilling til, om der rent faktisk opstod en øget belastning af infrastrukturen som følge af udbygningen. Tingsretten fandt ikke, at udbygningen medførte en sådan øget tilstrømning af mennesker, at der bestod en nær, konkret sammenhæng mellem anlægget og behovet som udbygningen. Derfor fandtes kommunen at have varetaget usaglige, økonomiske hensyn. Omvendt udtalte lagmannsretten, at kommunen havde foretaget en konkret vurdering af behovet for anlægget på et tilstrækkeligt oplyst grundlag, og at der bestod en saglig sammenhæng

⁴⁷⁴ HR-2021-953-A (pr. 60 smh. pr. 61).

⁴⁷⁵ HR-2021-953-A (pr. 61).

⁴⁷⁶ HR-2021-953-A (pr. 70.).

⁴⁷⁷ HR-2021-953-A (pr. 81, 82 og 83).

mellem udbygningen og behovet for anlæggene.⁴⁷⁸ Sagerne illustrerer således, at intensiteten i domstolenes prøvelse af det ”forvaltningsretlige skøn” kan få stor betydning for udfaldet af, om nødvendighedskravet kan anses for opfyldt. Lagmannsretten fremhævede også, at en nedre grænse for, hvornår kommunen kan kræve bidrag til et tiltag, først aktualiseres ”*dersom en utbygging bare i helt bagatellmessig grad skaper behov for det aktuelle tiltaket.*” Afgørelsen tyder således på, at kommunen vil være overladt et vidt skøn mht. at vurdere behovet for et konkret tiltag i en udbygningsaftale.

Lagmannsrettens resultat i sagen om sporvognsanlægget og cykelstien illustrerer også det ”aftaleskøn” parterne har, når kommunen, som i forarbejderne fremhævet, bidrager til tiltaget. Lagmannsretten fremhævede således, at hvor aftalen ligger sig op ad en rent privatretlig aftale, tillægges nødvendighedsvurderingen mindre vægt. Uanset det store omfang af infrastrukturprojektet og den ”*relativt sett liten*” tillægsbelastning som udbygningen indebar, set i forhold til øvrige sumeffekter, fandt lagmannsretten således, at både nødvendigheds- og proportionalitetskravet var overholdt. Dette fordi kommunen bar langt den største andel af udgifterne. Afgørelsen kan således ses som udtryk for, at parternes ”aftaleskøn” tillægges betydelig vægt, ligesom sagen viser, at proportionalitetsbetragtninger ikke får stor betydning, hvis kommunen også bidrager til anlægget og ydelserne dermed er ”gensidige”.

Høyesterettsdommer Bergsjø fandt i sagen om vandrestien, at det ikke var muligt at ”*ivareta mer generelle behov og målsettinger*”. Tilsvarende fremgik af Kommunal- og Regionaldepartementet udtalelse, at der må ”*trekkes en grense mot infrastruktur som tjener hele kommunen,*” hvorfor tiltag, som ikke tjener den aktuelle udbygning direkte, næppe kan anses for nødvendige. Både lagmannsretten i sagen om sporvognsanlægget og cykelstien og dommer Bergsjø i sagen om vandrestien henviste dog til, at der kan tages ”*sumvirkninger*” fra lokalområdet i betragtning, ligesom Sivilombudet henviste til, at tiltaget ikke behøver at tjene udbygningsområdets interesser eksklusivt. Selvom der således kan tages sumeffekter i betragtning når det skal vurderes, hvilke tiltag udbygningen medfører behov for, kan alene behov der er en direkte følge af udbygningen, varetages. Generelle behov og målsætninger kan ikke varetages. Dette underbygger således fortolkningen af dansk ret i

⁴⁷⁸ LB-2019-135154 (afsnittet Den konkrete rettsanvendelsen smh. afsnittet Saksbehandlingen og skjønnsutøvelsen under pbl. § 12-7 nr. 10 – myndighetsmisbruk, hvor sidstnævnte afsnit i dommen dog konkret vedrørte rækkefølgestemmelserne i sagen).

specialets afsnit 7.4.1, hvorefter en udbygningsaftale indgået i medfør af § 21 b, stk. 2, nr. 2 og 3 ikke kan indeholde vilkår om bidrag til en kvalitetsmæssig opgradering, når behovet for en sådan opgradering ikke er opstået eller øget som følge af grundejers aktuelle udbygning. Hertil viser Sandnes-sagen, at et tiltags art og placering i forhold til udbygningen kan få betydning for, om der må anses for at være en tilstrækkelig nær og konkret sammenhæng mellem udbygning og tiltaget.

I lagmannsrettens afgørelse i sagen om sporvognsanlægget og cykelstien afskar forudgående kapacitetsproblemer ikke en udbygningsaftale. Dette uanset, at kommunen i den konkrete sag både havde planer om at udføre anlægget samt rent faktisk havde givet bevilling til projektet.⁴⁷⁹ Grundejers udbygning behøvede således ikke at være den udløsende faktor for behovet, så længe grundejers udbygning fortsat direkte påvirkede behovet. Ifølge Sivilombudet vil forudgående planer dog tale imod, at der er foretaget en konkret vurdering af behovet skabt af den enkelte udbygning. Som anført ovenfor under specialets afsnit 7.3.2 er det uklart, om det efter dansk ret kræves, at grundejers udbygning er den *udløsende* faktor, eller om det er tilstrækkeligt, at grundejers udbygning blot medfører en (ekstra) belastning. I hvert fald hvor kommunen har en retlig forpligtelse til at udføre anlægget, fx pga. allerede eksisterende kapacitetsproblemer, må en udbygningsaftale efter dansk ret dog være afskåret, jf. diskussionen i specialets afsnit 7.3.3.

Både sagen om sporvognsanlægget og cykelstien og Sandnes-sagen illustrerer, at en standardiseret takst ikke kan sættes i stedet for en konkret vurdering af det behov der skabes som følge af den enkelte udbygning. Hvis et bidrag alene går til finansiering af de anlæg som den konkrete udbygning skaber behov for, kan en standardiseret takst dog anvendes, jf. lagmannsretten i sagen om sporvognsanlægget og cykelstien. En tilsvarende fortolkning af dansk ret vil betyde, at det ikke vil være muligt for kommunen at sætte sit skøn (mht. om anlægget er nødvendigt og proportionalt) under en regel. Standardtakster kan dog anvendes i det omfang de ikke træder i stedet for en konkret vurdering.

⁴⁷⁹ Dét, at der var givet bevilling, men fortsat kunne indgås udbygningsaftale om bidrag til samme tiltag, skal dog formentlig ses i lyset af, at parterne havde aftalt en omfordelingsklausul, hvorefter bidraget frit kunne fordeles mellem de to tiltag. Se TOSLO-2018-132587 (Sakens bakgrunn).

7.5.7 Sammenfatning

Det fremgår af pbl. § 17-3, 3. led, at grundejers bidrag i en udbygningsaftale alene kan angå tiltag der er nødvendiggjort af og forholdsmæssigt med grundejers udbygning. De hensyn der sagligt kan varetages i vurderingen af, om et anlæg er nødvendigt, er *interesserne i området* eller ønsket om at *afhjælpe skadevirkninger eller ulemper*. Hertil må tiltaget være ”*funksjonelt og planfaglig nødvendigt*”. Udbygningen må skabe et direkte behov for tiltaget sådan, at der består en ”*relevant og nær*” sammenhæng mellem den konkrete udbygning og tiltaget. Også nærmiljøets behov og øvrige sumeffekter kan indgå i vurderingen af, hvilke tiltag der som følge af udbygningen er behov for, men behovet må enten udløses eller forstærkes af den konkrete udbygning. Hertil kan tiltagets art og placering i forhold til udbygningen få betydning for, om anlægget kan anses for nødvendigt. At kommunen på forhånd har planlagt tiltaget, kan både tale imod at der er foretaget en konkret vurdering, men tale for, at der består et nødvendigt behov. Hvis også kommunen bidrager til projektet og ydelserne således kan anses for ”gensidige” får nødvendighedskravet mindre betydning. Hertil har kommunen formentlig også et vidt skøn når det kommer til at vurdere, om et tiltag er nødvendigt - blot behovet for tiltaget synes at have en saglig sammenhæng med udbygningen og vurderingen sker på et oplyst grundlag. Grundejers bidrag må også være forholdsmæssigt med udbygningen og kommunens bidrag og belastning af kommunen. Dette krav er dog formentlig også hurtigt opfyldt, hvor kommunen bidrager til anlægget.

Set i forhold til norsk ret er det i dansk ret langt mere uklart, hvilke grænser der kan sættes for grundejers hovedydelse i en udbygningsaftale. De her fremhævede retlige argumenter vil dog formentlig tilsvarende kunne tillægges vægt ved vurdering af grænserne for grundejers hovedydelse efter dansk ret.

7.6 Kommunalretlige retsgrundsætninger

Slutteligt skal det behandles, hvilke grænser retsgrundsætningerne som kommunalfuldmagtslæren hviler på, sætter for grundejers hovedydelse i en udbygningsaftale. De principper som udtrykkes ved kommunalfuldmagten, kan særligt bidrage til at belyse, hvor meget eller hvor lidt kommunen kan og skal kræve af grundejer.

7.6.1 Indledende bemærkninger om kommunalfuldmagten

Kommunalfuldmagten er baseret på uskrevne retsgrundsætninger,⁴⁸⁰ der sætter en ramme for, hvornår og hvordan kommunerne kan foretage dispositioner for at varetage kommunens økonomiske interesser.⁴⁸¹ Typisk anvendes begrebet kommunalfuldmagten til at beskrive kommunernes grundlag for at indgå dispositioner uden lovhjemmel.⁴⁸² Der er dog også eksempler i litteraturen på en bredere definition, fx af Tophøj Sørensen ifølge hvem kommunalfuldmagten kan udtrykke kommunernes generelle ”beføjelser til at anvende kommunens ressourcer til bestemte formål”.⁴⁸³ Det er i overensstemmelse med denne bredere definition af kommunalfuldmagten, at retsgrundsætningerne, som kommunalfuldmagten bygger på, i denne opgave inddrages som bidrag til at fastlægge grænserne for grundejers hovedydelse, hvor der efter planlovens kapitel 5 a er overladt kommunerne et skøn. De kommunalretlige retsgrundsætninger er i et vist omfang overlappende med de principper, der kendes fra den almindelige forvaltningsret.⁴⁸⁴ Fokus her vil derfor være på den nedre grænse for grundejers hovedydelse, da det primært er her, at retsgrundsætningerne kan tænkes at få selvstændig betydning. I fx PKN 18/06162 fremhævede Planklagenævnet, at § 21 b ”ikke [stiller] krav om, at en udbygningsaftale skal være fordelagtig for kommunen”.⁴⁸⁵ Selvom § 21 b ikke regulerer spørgsmålet, skal det nedenfor diskuteres, om en sådan forpligtelse påhviler kommunen efter de kommunalretlige retsgrundsætninger.

⁴⁸⁰ Det antages her, i tråd med fx Revsbech, Garde og Højgaard Mørup, *Kommunalret*, 2023, s. 24, at der er tale om retsgrundsætninger. Disse gælder på lovsniveau jf. fx Revsbech, *Kommunernes opgaver. Kommunalfuldmagten mv.*, 2015, s. 39, fodnote 27

⁴⁸¹ Om den nærmere afgrænsning for, hvilke dispositioner kommunen på baggrund af kommunalfuldmagten kan indgå, se fx Revsbech, Garde og Højgaard Mørup, *Kommunalret*, 2023, s. 21. Se tillige Henrichsen, *Dansk Kommunalret - Grundtræk af den kommunale styrelseslovgivning*, 2015, s. 32 samt Rønsholdt og Taheri Abkenar, *Kommunalret i grundtræk*, 2020, s. 67.

⁴⁸² Se fx Revsbech, Garde og Højgaard Mørup, *Kommunalret*, 2023, s. 21. Se også Rønsholdt og Taheri Abkenar, *Kommunalret i grundtræk*, 2020, s. 67 og Ege og B. Thomsen, *Kapitel 18. Kommunalfuldmagten*, i *Forvaltningsret*, s. 741, red. af Fenger, 2018. Se også fx Indenrigsministeriets udtalelse af 30. august 1999 (Resumédata-basen 99.3.5), s. 1.

⁴⁸³ Tophøj Sørensen, *Arealforvaltning og detailhandelens strukturudvikling - om planmyndighedernes muligheder og begrænsninger for gennem plan- og reguleringssystemet at styre detailhandelens lokalisering og strukturudvikling*, 1999, fodnote 5 s. 137. Se også fodnote 21, s. 25-26.

⁴⁸⁴ Fx sammenholder Revsbech m.fl. visse af grundsætningerne, som kommunalfuldmagten støtter på, med saglige hensyn i relation til grundsætningen om saglig forvaltning, se Revsbech, Garde og Højgaard Mørup, *Kommunalret*, 2023, s. 39ff. Hertil er der også eksempler, hvor Indenrigsministeriet henviser til både forvaltningsrettens retsgrundsætninger og kommunalfuldmagten, se fx Indenrigsministeriets udtalelse af 1. oktober 2001 (Resumédata-basen 01.3.4).

⁴⁸⁵ PKN 18/06162 (3.1.4. Udbygningsaftalen).

7.6.2 Retsgrundsætningernes betydning for grundejers hovedydelse

Retsgrundsætninger af betydning for den nedre grænse

Efter *almennyttekriteriet* skal kommunerne anvende sine midler med et almennyttigt, generelt sigte, dvs. så de kommer borgerne i almindelighed til gode.⁴⁸⁶ Princippet er nært beslægtet med *forbuddet mod begunstigelse af enkeltpersoner*, hvorefter kommunen ikke må benytte sine midler til at begunstige enkeltpersoner eller særlige grupper af borgere, da dette ikke kan anses for kommunefællesskabets opgave.⁴⁸⁷ Forbuddet gælder dog ikke, hvor begunstigelsen skyldes varetagelsen af en *kommunal interesse*,⁴⁸⁸ fx byplanmæssige interesser. Dét at en enkelt virksomhed får særligt meget gavn af en bestemt disposition ændrer således ikke på, at den er lovlig, blot den har et generelt sigte og skal sikre en interesse i det kommunale fællesskab, fx udbygning af infrastruktur.⁴⁸⁹ Der gælder også et krav om *økonomisk forsvarlighed*, hvorefter kommunen ikke må påføre sig udgifter, der kunne være undgået.⁴⁹⁰ I forhold til grundejers hovedydelse i en udbygningsaftale må forbuddet mod begunstigelse af enkeltpersoner samt princippet om økonomisk forsvarlighed betyde, at kommunen ikke kan acceptere en mindre ydelse fra grundejer end det, som *kan* kræves. Aftalen må så at sige afspejle den løsning der kommer almenvellet *mest* til gode – og det må være en aftale, hvor grundejer bidrager så meget som muligt til infrastrukturen. Til sammenligning kan kommunen i forbindelse med ejendomssalg ikke sælge til under markedsprisen, medmindre en lavere pris er begrundet i hensynet til en saglig, kommunal interesse jf. fx Indenrigsministeriets udtalelse af 1. oktober 2001.⁴⁹¹

⁴⁸⁶ Se om princippet i fx Tophøj Sørensen, *Offentlige-private partnerskaber og byomdannelse*, i Fast Ejendoms Ret - synsvinkler og synspunkter, s. 272-273, Red. af. Lars Ramhøj, 2007, Revsbech, Garde og Højgaard Mørup, *Kommunalret*, 2023, s. 27, Rønsholdt og Taheri Abkenar, *Kommunalret i grundtræk*, 2020, s. 72, Albæk Jensen og Hansen Jensen, *Grundlæggende forvaltningsret*, 1999, s. 152f, Se hertil også fx Indenrigsministeriets udtalelse af 30. august 1999 (Resumédata-basen 99.3.5).

⁴⁸⁷ Revsbech, Garde og Højgaard Mørup, *Kommunalret*, 2023, s. 34ff. Om princippet se også fx Indenrigsministeriets udtalelse af 30. august 1999 (Resumédata-basen 99.3.5) side 2.

⁴⁸⁸ Revsbech, Garde og Højgaard Mørup, *Kommunalret*, 2023, s. 36. Se generelt om kommunal interesse s. 28 ff.

⁴⁸⁹ Rønsholdt og Taheri Abkenar, *Kommunalret i grundtræk*, 2020, s. 73

⁴⁹⁰ Indenrigsministeriets udtalelse af 30. august 1999 (Resumédata-basen 99.3.5) side 2 (afsnit 7, 2. pkt.). Se også om princippet i Tophøj Sørensen, *Offentlige-private partnerskaber og byomdannelse*, i Fast Ejendoms Ret - synsvinkler og synspunkter, s. 273, Red. af. Lars Ramhøj, 2007, Revsbech, Garde og Højgaard Mørup, *Kommunalret*, 2023, s. 41 og Rønsholdt og Taheri Abkenar, *Kommunalret i grundtræk*, 2020, s. 76.

⁴⁹¹ Indenrigsministeriets udtalelse af 1. oktober 2001 (Resumédata-basen 01.3.4). Se også Tophøj Sørensen, *Offentlige-private partnerskaber og byomdannelse*, i Fast Ejendoms Ret - synsvinkler og synspunkter, s. 275, Red. af. Lars Ramhøj, 2007.

Retsgrundsætninger af betydning for den øvre grænse

Forbuddet mod berigelse af kommunen indebærer, at kommunen ikke må beriges på den enkelte borgers bekostning.⁴⁹² Baggrunden for princippet er, at kommunen er en enhed med et almennyttigt formål, ikke et forretningsforetagende.⁴⁹³ Princippet indeholder dog ikke et egentligt forbud mod, at kommunen beriges, men snarere et forbud mod, at kommunen *tilstræber* økonomisk vinding, og at en disposition er båret af ønsket om at *opnå* en berigelse. Ved ejendomshandel er det fx accepteret, at en kommune opnår en vis fortjeneste, dog kun svarende til en fortjeneste ved salg til markedsværdien og kun, hvor selve handelen med ejendomme ikke har som *hovedformål* at tjene penge.⁴⁹⁴ Også hensyn til almenvellet og den kommunale interesse må i forhold til udbygningsaftaler tilsige, at kommunen hverken pålægger grundejer en for stor eller arbitrær ydelse. I modsat fald vil dette senere kunne afspejle sig i højere boligpriser som vil komme kommunens indbyggere til skade. Det følger som bekendt tillige af planlovens § 21 b, stk. 3, at alene *udgifter* kan kræves afholdt af grundejer, ligesom der også sættes en øvre grænse for grundejers hovedydelse som følge af grund-sætningen om saglighed i forvaltningen.⁴⁹⁵

Problematikken omkring prisfastsættelse

Som ovenfor fremhævet, må kommunen således hverken indgå en udbygningsaftale med det formål at berige kommunen, eller begunstige grundejer. Ydelserne skal således kunne anses for ækvivalente for at holde sig indenfor kommunalfuldmagtens rammer.

Hvad der må anses for ”ækvivalent” er dog svært at opgøre, da kommunens hovedydelse (en lokalplan med et bestemt indhold) ikke har en ”markedspris”. Hertil kommer, at hovedydelse sjældent står alene i en udbygningsaftale – der er således også øvrige forpligtelser, som kan påhvile parterne og må indgå i vurderingen af aftalens gensidighed. Også parternes øvrige interesser i aftalen må indgå i vurderingen af, om ydelserne er ækvivalente. Det kan således tænkes, at kommunen kan have en særlig kommunal interesse i aftalen, som kan begrunde et tilskud fra kommunen, fx en sær-

⁴⁹² Se om princippet i fx Revsbech, Garde og Højgaard Mørup, *Kommunalret*, 2023, s. 37, Tophøj Sørensen, *Offentlige-private partnerskaber og byomdannelse*, i Fast Ejendoms Ret - synsvinkler og synspunkter, s. 273, red. af Lars Ramhøj, 2007, s. 273 og Rønsholdt og Taheri Abkenar, *Kommunalret i grundtræk*, 2020, s. 76.

⁴⁹³ Revsbech, Garde og Højgaard Mørup, *Kommunalret*, 2023, s. 74

⁴⁹⁴ Revsbech, Garde og Højgaard Mørup, *Kommunalret*, 2023, s. 74-75

⁴⁹⁵ Om forbuddet mod berigelse af kommunens sammenhæng med grundsætningen om saglighed i forvaltningen, se Tophøj Sørensen, *Offentlige-private partnerskaber og byomdannelse*, i Fast Ejendoms Ret - synsvinkler og synspunkter, s. 280f., Red. af Lars Ramhøj, 2007, s. 273 og Revsbech, Garde og Højgaard Mørup, *Kommunalret*, 2023, s. 37

lig smuk facade eller særlig placering⁴⁹⁶ eller sikring af særlige faciliteter. Af Indenrigsministeriets vejledende udtalelse af 9. oktober 2019 fremgår fx, at det er muligt for kommuner at yde tilskud til vandrehjem af hensyn til at sikre faciliteter for borgerne og fremme turisme.⁴⁹⁷ Hvor kommunen på grund af en kommunal interesse vederlagsfrit eller til underpris overdrager fx et areal, kan man, som fremhævet af Grønved Nielsen, argumentere for, at *”der slet ikke er tale om en begunstiggelse, idet den private kan siges at tage sig betalt for at påtage sig at varetage den kommunale interesse”*.⁴⁹⁸ I U 1975.399 H kunne en kommune således vederlagsfrit stille et areal til rådighed til etablering af en kirke, da aftalen (og afkaldet på vederlag) varetog en byplanmæssig opgave. Som fremhævet af Tophøj Sørensen, dog i forbindelse med ejendomssalg, må kommunen dog kunne påvise, at den kommunale interesse der varetages har en *”værdi”, der er ækvivalent med den ”besparelse”, en virksomhed opnår ved transaktionen.*⁴⁹⁹ Overført til udbygningsaftaler må et mindre bidrag fra grundejer, end hvad der i udgangspunktet må kræves for at kunne opfylde grundejers ønske om en udbygning, kunne begrundes, hvis kommunen i øvrigt har en interesse i udbygningsaftalen. Den der får en favorabel pris eller fordel må dog være retligt forpligtet til at gennemføre de planer, der tjener den kommunale interesse.⁵⁰⁰

Der består dog ikke en kategorisk pligt for kommunen til at kræve en ækvivalent modydelse. Kommunen må, som Tophøj Sørensen beskriver, foretage en *”pragmatisk afvejning mellem ”almennyttel” og ”(almen)skade” når motiverne og konsekvenserne af en kommunaløkonomisk disposition skal vurderes*”.⁵⁰¹ Tophøj Sørensen fremhæver, at *”Er der med andre ord en klar overvægt af ”almennyttel” og tungtvejende kommunale interesser i den konkrete disposition, er der gode holdepunkter for at antage, at den er lovlig*”.⁵⁰² Byplanmæssige interesser og infrastruktur regnes ifølge

⁴⁹⁶ Albæk Jensen og Hansen Jensen, *Grundlæggende forvaltningsret*, 1999, s. 155.

⁴⁹⁷ Indenrigsministeriets vejledende udtalelse af 9. oktober 2019 (Resumédata-basen 19.3.1), s. 3.

⁴⁹⁸ Grønved Nielsen, *Forvaltningskontrakter*, 2021, s. 351. Se hertil også s. 361.

⁴⁹⁹ Tophøj Sørensen, *Offentlige-private partnerskaber og byomdannelse*, i *Fast Ejendoms Ret - synsvinkler og synspunkter*, s. 276, red. af Lars Ramhøj, 2007.

⁵⁰⁰ Indenrigsministeriets udtalelse af 1. januar 2001. Se i denne retning også Tophøj Sørensen, *Offentlige-private partnerskaber og byomdannelse*, i *Fast Ejendoms Ret - synsvinkler og synspunkter*, s. 275, red. af Lars Ramhøj, 2007.

⁵⁰¹ Tophøj Sørensen, *Offentlige-private partnerskaber og byomdannelse*, i *Fast Ejendoms Ret - synsvinkler og synspunkter*, s. 273, red. af Lars Ramhøj, 2007 i sin beskrivelse af *”intensitetskriteriet”*, se hertil s. 276. Se hertil også Rønsholdt og Taheri Abkenar, *Kommunalret i grundtræk*, 2020, s. 72. Se også Indenrigsministeriets praksis, hvor dette ofte fremgår, fx Indenrigsministeriets udtalelse af 30. august 1999 (Resumédata-basen 99.3.5) side 2 (3. afsnit, 2. pkt.).

⁵⁰² Tophøj Sørensen, *Offentlige-private partnerskaber og byomdannelse*, i *Fast Ejendoms Ret - synsvinkler og synspunkter*, s. 276, red. af Lars Ramhøj, 2007

Tophøj Sørensen for at være særligt vægtige kommunale interesser.⁵⁰³ Dermed må der være åbent for en mere pragmatisk tilgang til kommunens indgåelse af udbygningsaftaler, herunder vilkår om grundejers hovedydelse. Såfremt kommunen kan påvise, at det samlet set vil være en fordel at indgå udbygningsaftalen med de pågældende vilkår, må denne kunne anses for lovlig, selvom den også indebærer (upåkrævede) forpligtelser for kommunen.

7.6.3 Sammenfatning

Retsgrundsætningerne udtrykt ved kommunalfuldmagten sætter også grænser for grundejers hovedydelse i en udbygningsaftale. Kommunen må på den ene side efter princippet om almenvellet, forbud mod begunstiging af enkeltpersoner og kravet om økonomisk forsvarlighed være forpligtet til at kræve netop så meget af grundejer, som kommunen kan. Omvendt må forbuddet mod berigelse af kommunen, og til dels principperne om kommunal interesse og almenvellet, betyde, at kommunen alene kan stille de krav til grundejer i udbygningsaftalen, som modsvarer kommunens udgifter og behov.

I udgangspunktet må kommunen derfor sikre, at parternes ydelser i en udbygningsaftale er ækvivalente. Da et plangrundlag med et bestemt indhold ikke har en ”markedsværdi” kan det dog være svært at fastlægge, hvornår grundejers modydelse er ækvivalent hermed. Hertil kommer, at hovedydelse i udbygningsaftalen ikke kan anskues isoleret fra den øvrige aftale – også kommunens interesser i fx grundejers udbygning kan således begrunde en fravigelse fra udgangspunktet om, at grundejer skal erlægge den fulde ”betaling”, svarende til de udgifter kommunen i udbygningsaftalen *kan* kræve dækket. Hertil kommer, at kommunen har et vist skøn, når de forskellige kommunalretlige retsgrundsætninger skal afvejes overfor hinanden. Så længe der er tilstrækkelig grad af kommunal interesse forbundet med udbygningsaftalen, må også et bidrag fra grundejer, der er lavere end udgifterne forbundet med de nødvendige infrastrukturanlæg, derfor være lovligt.

7.7 Delkonklusion

Grundejers hovedydelse i en udbygningsaftale kan bestå i enten hel eller delvis udførelse eller afholdelse af udgifter til et fysisk infrastrukturanlæg. Ydelsen er dog begrænset af både krav i planlovens § 21 b, de forvaltningsretlige grundsætninger, herunder særligt grundsætningen om saglighed i

⁵⁰³ Tophøj Sørensen, *Offentlige-private partnerskaber og byomdannelse*, i *Fast Ejendoms Ret - synsvinkler og synspunkter*, s. 273f., red. af Lars Ramhøj, 2007

forvaltningen og proportionalitetsprincippet samt retsgrundsætningerne udtrykt ved kommunalfuldmagten.

Grundejers hovedydelse kan alene bestå i bidrag til fysiske, offentligt tilgængelige, tekniske infrastrukturanlæg. Bidraget kan bestå i enten hel eller delvis udførelse eller afholdelse af udgifterne til anlægget. Anlægget må være nødvendigt for at virkeliggøre plangrundlaget. Hvor udbygningsaftalen indgås med hjemmel i § 21 b, stk. 2, nr. 2 eller 3 må grundejers aktuelle udbygning medføre behovet for det pågældende anlæg. Der må derfor bestå en nær sammenhæng mellem anlægget og udbygningen. Hertil må kommunen ikke være forpligtet til (aktuelt) at etablere anlægget. De hensyn kommunen varetager efter planlovens kapitel 5 a må være planlægningsmæssigt begrundede. Kommunens privatøkonomiske interesser kan fx ikke varetages. Hvor udbygningsaftalen indgås efter planlovens § 21 b, stk. 2, nr. 2 eller 3 kan kommunen ved fastlæggelsen af grundejers bidrag, alene varetage hensyn til at sikre behov udløst af grundejers konkrete udbygning. Ifølge norsk ombudsmandspraksis kan det indgå i vurderingen, om anlægget ud fra sin art og placering er egnet til at sikre de behov, der opstår som følge af udbygningen. Af norsk rets- og ombudsmandspraksis ses det dog også, at de lokale sumeffekter kan inddrages i vurderingen af, hvad der er behov for som følge af grundejers udbygning, ligesom det ses, at kommunen har et forvaltningsretligt skøn med hensyn til at vurdere, hvad der er nødvendigt i den konkrete situation. Hvis kommunen i en udbygningsaftale efter planlovens § 21 b, stk. 2, nr. 2 og 3 ønsker at indsætte vilkår om grundejers bidrag der går ud over de tiltag, der er nødvendige som følge af den konkrete udbygning, fx vilkår om en kvalitetsmæssig opgradering der ikke er nødvendig, må kommunen selv bidrage. I norsk retspraksis ses det således, at nødvendighedsvurderingen får mindre betydning, hvor kommunen selv bidrager til anlægget. Norsk retspraksis tyder dermed på, at der består et vidt ”aftaleskøn” når ydelserne i en udbygningsaftale er gensidige. Lighedsgrundsætningen vil dog formentlig sætte en grænse for dette skøn, idet kommunens praksis må være konsistent. Kravene til sammenhæng mellem grundejers bidrag og udbygningen må betyde, at den enkelte udbygningsaftale og de behov den pågældende grundejers udbygning udløser skal underkastes en konkret vurdering. Det er muligt, at proportionalitetsprincippet som følge af udbygningsaftalernes indbyggede asymmetri i fremtidig retspraksis kommer til at spille en selvstændig rolle i fastlæggelsen af grænserne for grundejers hovedydelse. Omvendt viser norsk retspraksis, at proportionalitetsvurderingen ikke får stor betydning, hvor kommunen selv bidrager til anlægget. Også i dansk fremtidig retspraksis må det derfor forventes, at parternes aftale, i en situation hvor også kommunen bidrager, alene tilsidesættes, hvis ydelserne er åbenbart uproportionale.

Retsgrundsætninger fra kommunalfuldmagten, her særligt forbuddet mod begunstiggelse af enkeltpersoner og kravene til almenvellet og en kommunal interesse, sætter også grænser for grundejers hovedydelse i en udbygningsaftale. Parternes hovedydelser i en udbygningsaftale skal kunne anses for ækvivalente. I ydelseernes værdi kan dog også indgå parternes øvrige fordele ved aftalen. Så længe kommunen kan påvise en sådan fordel, må en mindre ydelse fra grundejer, end hvad der kan anses for nødvendigt for at etablere anlægget, kunne anses for lovlig.

8. De undersøgte udbygningsaftaler i lyset af undersøgelsen om grænserne for grundejers hovedydelse

8.1 Generelt om de identificerede problemstillinger i de undersøgte udbygningsaftaler
I det følgende skal de analyserede aftaler i afsnit 6 sammenholdes med de retlige grænser, som under afsnit 7 er identificeret for grundejers hovedydelse. Nogle udvalgte problemfelter behandles med inddragelse af eksempler fra udbygningsaftalerne. Også øvrige problemstillinger kan dog identificeres, fx om infrastruktur anlægget er ”offentligt tilgængeligt” når det (delvist) er etableret på grundejers ejendom⁵⁰⁴ eller om de aftaler der indeholder en fordelingsklausul mellem grundejere svarer til den konkrete udbygnings belastning. Vurderingerne her er baseret på de oplysninger, der fremgår af udbygningsaftalerne og eventuelt den underliggende lokalplan. En egentlig vurdering af den enkelte udbygningsaftales lovlighed vil kræve en dybere analyse, der inddrager aftalens øvrige kontekst.

8.2 Anlæggets art muliggør ikke en udbygningsaftale

Som ovenfor under afsnit 6.2.3 fremhævet, udgør det primære infrastruktur anlæg i 72 af de undersøgte 80 udbygningsaftaler et trafikalt anlæg og i otte tilfælde et rekreativt anlæg. Af disse synes næsten alle at falde ind under kategorien fysisk, offentligt tilgængeligt og teknisk infrastruktur anlæg. I et enkelt tilfælde, 9691629, indeholder aftalens infrastruktur anlæg dog et ”klubhus”. Om klubhuset fremgår i aftalen, at det er en ”bygning, som skal udlejes til foreningsaktiviteter, og en café”.⁵⁰⁵ Det er muligt, at et sådant må anses for ”social infrastruktur” og dermed falde udenfor, hvad der kan aftales i en udbygningsaftale.⁵⁰⁶

⁵⁰⁴ Se fx 965029 (pkt. 1.5, første afsnit in fine)

⁵⁰⁵ 9691629 (pkt. 1.3).

⁵⁰⁶ I aftalen samt lokalplanen er det dog uklart, om det pågældende klubhus omfattes af ”Østre Havnepark” som udbygningsaftalen angår. Se 9691629 (pkt. 1.3, 2.1 og 2.2). Se hertil Aalborg Kommunes lokalplan 1-4-114, Boliger, Østre Havnepromenade, Ø-gadekvarteret, s. 16 og 21

8.3 Kommunen har allerede retligt forpligtet sig til at udføre infrastrukturanlægget

Som eksempel på en udbygningsaftale der aktualiserer problemstillingen, kan nævnes 10252253. I aftalen fremgår, at grundejer afholder 475.000 kr. af de samlede omkostninger, og kommunen afholder det resterende beløb ”medmindre Kommunen som led i byomdannelsen ved Malervangen modtager opfordring til at indgå yderligere udbygningsaftaler i planprocessen”.⁵⁰⁷ Såfremt kommunen får et tilbud fra en anden grundejer om etablering af netop samme infrastrukturanlæg, vil spørgsmålet, om kommunen her allerede retligt har forpligtet sig til at etablere det konkrete anlæg, opstå.

8.4 Anlægget savner nær og konkret sammenhæng med grundejers udbygning

Som anført ovenfor i 6.2.3 er alle anlæg enten begrundet i et trafikalt hensyn, et byudviklingshensyn, et arkitektonisk hensyn eller hensynet til at sikre rekreativ værdi i byen. Disse hensyn må kunne anses for planlægningsmæssigt relevante hensyn i relation til udbygningsaftaler idet de tilsigter at varetage forhold, der kan lokalplanlægges for. I et enkelt, særpræget, tilfælde varetages dog tillige, ifølge udbygningsaftalen, andre hensyn end planmæssige. I 9679562 var formålet med omlægning af en vej både at sikre et smallere og mere urbant vejforløb og forbedre forholdene for cyklister - men også at frigive arealer ”som kan tilkøbes af de tilgrænsende private ejendomme”.⁵⁰⁸ Det sidstnævnte hensyn synes ikke at være et hensyn, som kan varetages efter planloven. De øvrigt angivne saglige begrundelser må dog formentlig være tilstrækkelige til at kunne bære vilkåret om bidrag til anlægget. Det er dog muligt, at udbygningsaftalen må anses for at falde uden for de tre mulige kategorier i planlovens § 21 b, stk. 2.

Spørgsmålet bliver herefter, om de undersøgte udbygningsaftaler varetager hensyn, der har en tilstrækkelig nær og konkret tilknytning til grundejers udbygning. Grundejers udbygning må altså medføre et behov for anlægget. I langt de fleste udbygningsaftaler synes hensynet der varetages at have den nødvendige tilknytning til grundejers udbygning. Se fx 10751190 hvor det fremgår, at ændringen af en vejprofil med etablering af fortov skulle sikre bløde trafikanter således, at det blev muligt at etablere et boligområde.⁵⁰⁹ Hvor kommunerne i udbygningsaftalerne henviser til udarbejdede trafikanalyser, som kan underbygge behovet for et anlæg, synes rummet for det ”forvaltnings-

⁵⁰⁷ 10252253 (pkt. 4.1)

⁵⁰⁸ 9679562 (pkt. 2.1)

⁵⁰⁹ 10751190 (pkt. 2.1)

retlige skøn” ift. den konkrete nødvendighedsvurdering større, jf. lagmansrettens udtalelser i sagen om sporvognsanlægget og cykelstien.

I udbygningsaftaler hvor grundejer bidrager til skabelse af et helt ”byrum”, er der dog grund til nærmere at overveje anlæggets tilknytning til grundejers konkrete udbygning. I fx 9732128 fremgår, at *"Aalborg Kommune har planer om at gennemføre et større projekt "Åbning af Østerå" [...] Aftalen forpligter Grundejer til at yde bidrag til finansiering af en del af udgifterne til projektet "Åbning af Østerå" indenfor projektområdet ved Brohuset med etablering af nye å-profiler, anlæg af to nye stibroer over åen samt indretning af grønne og rekreative arealer langs åens forløb med beplantninger, belægninger, belysning og inventar mv."*⁵¹⁰ Ud fra beskrivelsen af anlægget (projektområdet ved Brohuset⁵¹¹) og de øvrige omstændigheder, synes behovet for ”åbning af Østerå” ikke at have en nær, konkret sammenhæng med grundejers udbygning. Dette blandt andet fordi kommunen lader til at have planlagt anlægget forud for grundejers udbygning. Bidraget varetager således umiddelbart kommunens privatøkonomiske interesser. Hvis grundejers bidrag alene svarer til de yderligere udgifter forbundet med at integrere grundejers udbygning i de eksisterende planer, vil der dog være en nødvendig, nær og konkret sammenhæng med grundejers udbygning. Anlægget i udbygningsaftalen var anslået til 9.950.000 kr. ekskl. moms, hvoraf grundejers bidrag var 61,56 % af alle udgifter.⁵¹² Hvad denne beregning bygger på, er ikke nærmere beskrevet i udbygningsaftalen. At kommunen også bidrager, kan ifølge den norske lagmansrett i sagen om sporvognsanlægget og cykelstien betyde, at nødvendighedskravet og proportionalitetsbetragtninger får mindre vægt. Hvis en lignende tilgang anlægges efter dansk ret, må aftalen formentlig accepteres under hensyn til parternes aftaleskøn. Aftalevilkårenes saglighed må dog formentlig forudsætte, at vægtningen af hensyn, der begrunder netop denne fordeling af udgifter, iagttages også ved eventuelle øvrige udbygningsaftaler, jf. lighedsgrundsætningen.

Også 11024381 kan nævnes som eksempel på et tilfælde, hvor det er tvivlsomt, om vilkåret om grundejers bidrag er båret af saglige hensyn, herunder om der består den nødvendige sammenhæng med grundejers udbygning. Udbygningsaftalen var en del af et større projekt, der *"fastlægger rammer for udformningen af metropladsen og muliggør en stibro fra de nye byudviklingsområder ved*

⁵¹⁰ 9732128 (pkt. 1.4).

⁵¹¹ 9732128 (pkt. 2.1).

⁵¹² 9732128 (pkt. 2.4).

*Bådehavnsvej. [...] Lokalplanen giver også mulighed for øget areal til butikker og for et kommunalt botilbud i området.*⁵¹³ Af den tilhørende lokalplan fremgår det tillige, at *”Planlægningen har til formål at færdiggøre kanalbyen Sluseholmen i sammenhæng med den nye metrostation”*.⁵¹⁴ Vil-kåret i udbygningsaftalen lader til at være forudbestemt og planlagt på forhånd - uafhængigt af de behov der udløses af det konkrete udbygningsprojekt. Dette taler imod, at der er foretaget en konkret vurdering af behovene skabt af grundejers udbygning, som fremhævet af Sivilombudet i Sandnes-sagen.

Et tredje eksempel er 10593743 der blandt andet angik etablering af en supercykelsti.⁵¹⁵ Af udbygningsaftalen fremgår blandt andet, at formålet var at skabe en *”ny profil for Samsøgade”*. Grundejers bidrag skulle både sikre forsvarlig trafikafvikling men også, *”at den prioriterede cykelforbindelse fra midtbyen og til universitetet kan realiseres i Samsøgade som supercykelsti”*.⁵¹⁶ Første led af begrundelsen må kunne anses for sagligt, forudsat at det er grundejers udbygning der medfører, at trafikken ikke kan anses for forsvarlig. Andet led af begrundelsen lader dog til at varetage hensynet til en kvalitetsmæssig opgradering af byen. Det er muligt, at det første hensyn kan bære vilkåret om bidrag til anlægget, særligt hvis anlægget er placeret i umiddelbar tilknytning til grundejers planlagte boligbyggeri – hvilket udbygningsaftalen dog ikke nævner noget om. Da det fremgår af aftalen, at grundejer alene bidrager med 365.000 kr. ud af anlægget samlede udgifter på 2.000.000 kr.,⁵¹⁷ må vilkåret om bidrag dog falde indenfor det acceptable henset til parternes aftaleskøn.

Hvor behovet for anlægget også påvirkes af andre tiltag, kan det overvejes, om vilkår om grundejers bidrag er sagligt og proportionalt. I fx 10493837 fremgår, at *”Disse nye funktioner medfører sammen med de nye funktioner, der forventes etableret på den modsatte side af Agerbæksvej (Agerbæksvej Øst) samt den øgede trafikmængde, der forventes ved ibrugtagningen af det nye byggeri på det tidligere psykiatriske hospital i Risskov [...]”*.⁵¹⁸ I aftalen skulle grundejer afholde alle udgifter forbundet med etableringen af ny signalregulering, helleanlæg og hastighedsdæmpende foranstalt-

⁵¹³ 11024381 (Baggrund).

⁵¹⁴ Københavns Kommunes Lokalplan ”Sluseholmen Stationsområde” nr. 621, s. 3.

⁵¹⁵ 10593743 (pkt. 1.3 og 1.4).

⁵¹⁶ 10593743 (pkt. 1.4. Se hertil også pkt. 1.3 og 2.1).

⁵¹⁷ 10593743 (2.3 smh. 2.4)

⁵¹⁸ 10493837 (2. Aftalens Baggrund).

ninger.⁵¹⁹ Efter norsk praksis kan sumeffekter som bekendt indgå i vurderingen af, hvad der er behov for som følge af udbygningen. Hvis en lignende tilgang anvendes efter dansk ret, må vilkåret være sagligt, idet grundejers udbygning ifølge udbygningsaftalen er den udløsende faktor for behovet, og der således består en nær sammenhæng mellem behovet for anlægget og udbygningen. Set i lyset af anlæggets art og de estimerede udgifter på 2.320.090,50 kr.,⁵²⁰ synes vilkåret heller ikke urimeligt set i forhold til omfanget af grundejers udbygning.

8.5 Ækvivalente ydelser?

Som ovenfor konkluderet, må kommunens ydelse, efter retsgrundsætningerne fra kommunalfuldmagten, modsvare grundejers ydelse – hverken mere eller mindre. Her kan grundejers hovedydelse dog ikke anskues isoleret fra den øvrige aftale. Det er interessant, at kommunerne på forskellig vis enten påtager sig eller pålægger grundejer bydelser, jf. afsnit 6.2.4. I fx i 10268620 fremgår, at kommunen udfører og bekoster ”*Omplacering af master og ændring af opstribning og skiltning*”, mens grundejer afholder alle udgifter i øvrigt forbundet med anlægget.⁵²¹ Omvendt fremgår af fx 10129589⁵²² og 11125999,⁵²³ at grundejer afholder udgifter til flytning af master. Hvor grundejer afholder sådanne udgifter, sikres det, at der ikke sker en forringelse af de eksisterende forhold for kommunens regning som følge af udbygningsaftalen. Når kommunen vælger at etablere visse dele af anlægget, må det således være udtryk for en vurdering af, at kommunen har en selvstændig, kommunal interesse i anlægget eller udbygningen.

8.6 Standardiserede takster for grundejers bidrag

I to af de undersøgte udbygningsaftaler, 10653875 og 9715776, er der anvendt en standardtakst for opgørelse af grundejers bidrag (hhv. 50.000 kr. pr bolig⁵²⁴ og 200 kr. pr. etagemeter⁵²⁵). Begge udbygningsaftaler varetager trafikale hensyn.⁵²⁶ Da taksterne synes udarbejdet på baggrund af det konkrete udbygningsprojekts behov og bidraget er henførbart til dét anlæg, som den konkrete udbygning nødvendiggør, synes vilkåret om bidrag i begge aftaler at have den nødvendige sammen-

⁵¹⁹ 10493837 (pkt. 3, 4 og 6).

⁵²⁰ Bilag (kalkulationsliste).

⁵²¹ 10268620 (pkt. 2.3 smh. 3.6).

⁵²² 10129589 (pkt. 2.2).

⁵²³ 11125999 (pkt. 3.2).

⁵²⁴ 10653875 (§ 3).

⁵²⁵ 9715776 (5.2).

⁵²⁶ Se 10653875 (§ 1) og 9715776 (pkt. 4.2.1)

hæng med den aktuelle udbygning, jf. også betragtningerne fra Sivilombudets udtalelse i Sandnes-sagen. Det problematiske ved sådanne takster pr. kvadratmeter bliver dog, set i lyset af de kommunalretlige retsgrundsætninger, at det næsten ikke kan undgås, at kommunen enten kommer til at finansiere for meget eller for lidt af anlægget.

Hvor der, som i 9715776, er fastsat et maksimalt bidrag fra grundejer⁵²⁷ sikres, at grundejers ydelse ikke overstiger de reelle udgifter og dermed bliver både i strid med § 21 b, stk. 3 og forbuddet mod berigelse af kommunen. Et sådant maksimalt bidrag er dog ikke aftalt i 10653875.

I 9715776 skal grundejer bidrage med det aftalte beløb pr etagemeter der *kan* opføres⁵²⁸ – og er således ikke som i 10653875 afhængig af, at der rent faktisk *sker* opførelse af boligerne.⁵²⁹ I mangel på en aftalt minimumstakst er kommunen således ikke i 10653875 sikret dækning af sine udgifter, fx i tilfælde af, at grundejer ender med at nedskalere sit projekt.

9. En retspolitisk kommentar

Fænomenet udbygningsaftaler bidrager til at løse kommunernes økonomiske udfordringer med etablering af den nødvendige infrastruktur, så der kan etableres nye boliger, butikker, erhverv og rekreative anlæg, der gavner nærmiljøet. Baggrunden for at lovregulere udbygningsaftaler i 2007 var således heller ikke at ændre kommunernes adgang til at indgå aftalerne, men blot at skabe klarhed omkring den retlige ramme. Som specialet viser, er der dog langt fra klarhed omkring reglerne for udbygningsaftaler, herunder hvilke grænser der gælder for grundejers hovedydelse. I norsk ret fremgår det direkte af pbl., at grundejers bidrag må være nødvendigt samt proportionalt med grundejers udbygning. Som specialets analyse viser, må samme rammer gælde for udbygningsaftaler efter dansk ret. Det kan derfor undre, at ord som *nødvendig* og *proportional* ikke er indskrevet direkte i planlovens § 21 b. I stedet for fleksible og dynamiske bestemmelser om nødvendighed og proportionalitet blev det i § 21 b, stk. 1 indføjet, at udbygningsaftalen skulle ske på opfordring fra grundejer. Som det ses i de undersøgte udbygningsaftaler, løses dette i praksis ved, at kommunen beder grundejer om at sende en mail med en ”officiel opfordring”. Reglen synes langt hen ad vejen blot at skabe et unødvendigt og formaliseret procedurekrav, som i øvrigt umiddelbart intet reelt indhold

⁵²⁷ 9715776 (5.2).

⁵²⁸ 9715776 (5.2).

⁵²⁹ 10653875 (§ 3).

har, som følge af kommunernes adgang til at *vejlede* om muligheden for at indgå en udbygningsaftale. Formålet med reglen var omtrent det samme, som formålet er med det norske nødvendigheds- og proportionalitetskrav: at sikre, at grundejer ikke pålægges at udføre eller afholde for store udgifter, blandt andet for at undgå at bidraget får karakter af en skat eller afgift samt sikre afbalancerede aftaler.⁵³⁰ De norske regler, hvor det klar fremgår, at anlægget må være nødvendigt og proportionalt, synes at skabe en mere klar og gennemskuelig retstilstand for grænserne for udbygningsaftalers indhold, hvilket netop i dansk ret var et af formålene med at lovregulere aftalerne. Hertil medfører det norske krav om kommunernes vedtagelse af generelle principper for brugen af udbygningsaftaler forudsigelighed for grundejeren og sikrer en ensartet praksis. Det kan derfor overvejes, om der bør indføres tilsvarende regler i den danske planlovs kapitel 5 a. Derved ville det blive nemmere for grundejer at gennemskue, hvilke krav kommunen kan stille, og dermed, hvad der kan kræves i en aftalesituation – og hvad der ikke kan.

10. Konklusion

På baggrund af en undersøgelse af indholdet i 80 udbygningsaftaler viser det sig, at kommunernes udbygningsaftaler er af meget forskelligt omfang. Mens nogle indgående regulerer parternes retsstilling, holder andre sig til at regulere parternes hovedydelse. Der tegner sig dog et billede af, at det er grundejers forpligtelser og kommunens rettigheder, der gives mest opmærksomhed i aftalerne. Hertil er der stor forskel på formålet med og omfanget af grundejers hovedydelse i aftalerne. På baggrund af dette studie er det derfor fundet relevant at undersøge de retlige rammer for grundejers hovedydelse. Det kan konkluderes, at grundejers hovedydelse kan bestå i enten hel eller delvis udførelse eller afholdelse af udgifter til fysiske, tekniske og offentligt tilgængelige infrastrukturanlæg. Anlægget må være nødvendigt for at virkeliggøre plangrundlaget, herunder have en nær sammenhæng med grundejers udbygning. Udbygningsaftalen kan ikke indeholde bidrag til anlæg, som der påhviler kommunen en retlig pligt til at etablere. Ved fastlæggelsen af grundejers bidrag kan kommunen alene varetage planlægningsmæssigt relevante hensyn hvis behovet for disse har en direkte sammenhæng med grundejers konkrete udbygning. Norsk rets- og ombudsmandspraksis viser, at det her er relevant at se på anlæggets art og placering i forhold til udbygningen. Også lokalområdets sumeffekter kan indgå i vurderingen af, om der består et konkret behov som følge af udbygningen. Kommunen må formentlig have et vidt ”forvaltningsretligt skøn”, når det kommer til at vurdere det

⁵³⁰ Ot.prp. nr. 22, s. 64 ff smh. NOU 2003:24, s. 168. Se hertil også Innst. O. nr. 73 (2004-2005), s. 9. Om formålet efter dansk ret, se jf. FT 2006-07, Tillæg A, L 204, s. 7277f.

konkrete behov skabt af udbygningen. Der må dog foretages en konkret vurdering af behovene skabt af den enkelte udbygning og sikres en konsistent praksis for vurderingen. Hvis anlægget i en aftale varetager et hensyn til at opgradere kvaliteten af kommunens infrastruktur, uden at dette er nødvendiggjort af grundejers udbygning, må kommunen selv bidrage til udgifterne for anlægget. Norsk retspraksis viser, at parterne, hvis kommunen også bidrager økonomisk, formentlig har et vidt ”aftaleskøn”, der kan sænke kravene til nødvendig sammenhæng og proportionalitet. Kommunalfuldmagtens retsgrundsætninger sætter dog nogle yderligere begrænsninger for grundejers hovedydelse i en udbygningsaftale. Ydelserne må være ækvivalente. Hvor kommunen har en kommunal interesse i udbygningsaftalen, kan det dog begrunde et afslag i grundejers hovedydelse svarende til denne interesse. På baggrund af denne analyse kan flere problemstillinger i de undersøgte udbygningsaftaler identificeres. Det lader til, at kommunerne i flere udbygningsaftaler kræver bidrag til anlæg eller projekter, som falder udenfor planlovens rammer for udbygningsaftaler. Retspolitisk må det derfor overvejes, om de danske regler for udbygningsaftaler tilstrækkeligt klart sætter en grænse for grundejers hovedydelse. Her synes den norske løsning hensigtsmæssig, da det af plan- og bygningsloven klart fremgår, at grundejers bidrag til et infrastrukturanlæg må være nødvendigt og proportionalt med udbygningen.

11. Perspektivering

Specialet har haft fokus på at undersøge indholdet i udbygningsaftalerne samt den specifikke problemstilling vedrørende grænserne for grundejers hovedydelse. Hertil kan der dog identificeres en lang række andre problemstillinger vedrørende udbygningsaftaler. For det første synes visse af udbygningsaftalernes biydelser problematiske, fx høje dagbodssatser.

Hertil kan baggrunden for forskellene mellem den danske og norske regulering af udbygningsaftaler overvejes. I norsk ret er det således ikke et krav, at udbygger skal være en ”grundejer”. I de undersøgte udbygningsaftaler er der en del forskellige ”kreative løsninger” på grundejer-kravet. Kravets praktiske relevans kan derfor overvejes. Hertil kan det overvejes, hvilken betydning det har, at der efter dansk ret stilles krav om samtidighed mellem vedtagelse af lokalplan og udbygningsaftale, mens det efter norsk ret blot kræves, at udbygningsaftalen ikke vedtages før vedtagelsen af det underliggende plangrundlag.

I øvrigt kan det overvejes, om det er hensigtsmæssigt, at udbygningsaftaler ikke kan påklages, jf. planlovens § 58 b, hvilke retsvirkninger kommunens efterfølgende ændring af plangrundlaget får, når der er indgået en udbygningsaftale, hvilken retsvirkning det har, at der i udbygningsaftalen er

indsat øvrige betingelser for aftalen end kommunalbestyrelsens vedtagelse, i hvilket omfang der kan indgås (udbygnings)aftaler udenfor de i loven fastsatte rammer samt om grundejer, som følge af kravet om grundejers initiativ til aftalen, kan trække sig fra aftalen helt indtil kommunalbestyrelsens vedtagelse af aftalen.

Litteraturliste

Lovgivning mv.

Dansk lovgivning

Planloven: LBKB 1157/2020, Lovbekendtgørelse nr. 1157 af 1. juli 2020 om planlægning (med senere ændringer)

L 668/2017: Lov nr. 668 af 8. juni 2017 om ændring af lov om planlægning, lov om naturbeskyttelse og lov om aktindsigt i miljøoplysninger

L 579/2012: Lov nr. 579 af 18. juni 2012 om ændring af lov om planlægning

L 537/2007: Lov nr. 537 af 6. juni 2007 om ændring af lov om planlægning

Vejloven: LBKG 421/2023: Lovbekendtgørelse nr. 421 af 25. april 2023 om offentlige veje m.v.

Dansk lovs forarbejder

FT 2016-2017, Tillæg A, L 121: Forslag til Lov om ændring af lov om planlægning, lov om naturbeskyttelse og lov om aktindsigt i miljøoplysninger, fremsat den 25. januar 2017 af erhvervsministeren (FT 2016-2017, Tillæg A, L 121)

FT 2011-2012, Tillæg A, L 148: Forslag til Lov om ændring af lov om planlægning, fremsat den 29. marts 2012 af miljøministeren (FT 2011-2012, Tillæg A, L 148)

FT 2006-07, Tillæg A, L 204: Forslag til Lov om ændring af lov om planlægning (Bypolitik m.v.), fremsat den 28. marts 2007 af miljøministeren (FT 2006-07, Tillæg A, L 204)

Danske bekendtgørelser

BKG 1191/2018: Erhvervsministeriets bekendtgørelse nr. 1191 af 24. september 2018 om det digitale planregister Plandata.dk

Danske vejledninger

VEJ 9579/2014: Vejledning nr. 9579 af 5. august 2014 om bygherres bidrag til udarbejdelse af lokalplaner, sikkerhedsstillelse og frivillige aftaler om udbygning af infrastruktur efter planloven

VEJ 9922/2009: Vejledning nr. 9922 af 28. september 2009 om lokalplanlægning

Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalgs bilag

FT 2002-2003, Miljø- og Planlægningsudvalget, Bilag 51, L 103: Notat fra Folketingets Lovsekretariat om, hvorvidt en aftale om bidrag fra bygherre til medfinansiering af offentlige anlæg er er skat af 8. maj 2003 (L 103 – bilag 51)

FT 2002-2003, Miljø- og Planlægningsudvalget, Bilag 37, L 103: Miljøministerens besvarelse af spm. nr. 20 om teknisk bistand til udarbejdelse af ændringsforslag (L 103 – bilag 37)

FT 2002-2003, Miljø- og Planlægningsudvalget, Bilag 35, L 103: Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalgs spørgsmål om teknisk bistand til udarbejdelse af ændringsforslag, til miljøministeren den 28. marts 2003, spm. nr. 20 (L 103 – bilag 35)

FT 2002-2003, Miljø- og Planlægningsudvalget, Bilag 1, L 103: Høringssvar fra miljøministeren vedrørende L 103 Forslag til lov om ændring af lov om planlægning. (Byomdannelse) den 5. december 2002 (L 103 – bilag 1)

FT 2001-02 (2. samling), Miljø- og Planlægningsudvalget, Alm.del - bilag 952: Udkast til forslag til lov om ændring af lov om planlægning (Byomdannelse) den 28. august 2002 (Alm.del -bilag 952)

Norsk lovgivning

L 71/2008 om planlægning og byggesaksbehandling (med senere ændringer)

Norsk lovs forarbejder og udvalgsarbejde

Ot.prp. nr. 45 (2007-2008): Kommunal- og regionaldepartementets tilråkning af 4. april 2008 om om planlægning og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen) (Ot.prp. nr. 45 (2007-2008))

Ot.prp.nr. 22 (2004-2005): Kommunal- og regionaldepartementets tilråkning af 19. november 2004 om lov om endringer i plan- og bygningsloven (utbyggingssavtaler) (Ot.prp.nr. 22 (2004-2005))

Innst. O. nr. 73 (2004-2005): Indstilling til Odelstinget fra Kommunalkomiteen om lov om endringer i plan- og bygningsloven (utbyggingssavtaler)

NOU 2003:24: Bygningslovutvalgets utredning afgivet den 21. oktober 2003 om Mer effektiv bygningslovgivning Grunnprinsipper og veivalg til Kommunal- og regionaldepartementet (NOU 2003:24)

Norske forskrifter

FOR 453/2006

Praksis

Dansk retspraksis

U.1991.373/2H: Højesterets afgørelse af 13. marts 1991 i sag II 349/88.

U 1981.493 H: Højesterets afgørelse af 27. maj 1981 i sag II 241/1978.

U 1975.399 H: Højesterets afgørelse af 12. marts 1975 i sag II 161/1973.

Administrativ praksis og orienteringer

PKN 23/03704: Planklagenævnets afgørelse af 27. april 2023

PKN 22/06055: Planklagenævnets afgørelse af 27. september 2022

PKN 22/04868: Planklagenævnets afgørelse af 16. august 2022

PKN 21/04718, 21/06075: Planklagenævnets afgørelse af 6. december 2021

PKN 20/07367 og 20/10096: Planklagenævnets afgørelse af 23. april 2021

PKN 18/06162: Planklagenævnets afgørelse af 10. august 2020

Planklagenævnets orientering nr. 3, af 1. maj 2018 med henvisning til NMK 33-04082

NMK 33-03529 og NMK 33-03530: Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 13. januar 2017

NMK 33-02826: Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 20. marts 2015

NMK 33-01221: Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 24. august 2012

NMK 33-00594: Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 15. maj 2012

NMK 34-00005 og NMK 34-00006: Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 13. juli 2011

NKN 33-00323: Naturklagenævnets afgørelse af 12. februar 2007.

Norsk retspraksis (Tilgængelige på lovdata.no)

HR-2021-953-A: Høyesteretts dom af 4. maj 2021 (HR-2021-953-A, 20-130070SIV-HRET)

LB-2019-135154: Borgarting lagmannsretts dom af 27. januar 2021 (LB-2019-135154, 19-135154ASD-BORG/02)

LB-2019-124354: Borgarting lagmannsretts dom af 9. juni 2020 (LB-2019-124354, 19-124354ASD-BORG/02)

TOSLO-2018-132587: Oslo tingretts dom af 7. juni 2019 (TOSLO-2018-132587, 18-132587TVI-OTIR/07)

TOSLO-2018-104016: Oslo tingretts dom af 31. maj 2019 (TOSLO-2018-104016, 18-104016TVI-OTIR/08)

NRt 1975.882 som gengivet i Grønved Nielsen, Rasmus, *Forvaltningskontrakter*, 1. udgave, Karnov Group Denmark A/S, 2021, s. 303. (Dommen i sin helhed har ikke været mulig at finde).

Sivilombudet (Norge) (Tilgængelig på sivilombudet.no)

Sivilombudet (2015/1194): Sivilombudets udtalelse af 3. september 2015 om Bestemmelse i kommunedelplan om bruk av utbyggingsavtaler ved gjennomføring av tiltak (2015/1194)

Sivilombudet (209/2897): Sivilombudets udtalelse af 31. august 2010 om Reglene om utbyggingsavtaler – virkningene av brudd på plan- og bygningsloven 2008 § 17-4 femte ledd

[Ministerielle udtalelser](#)

Indenrigsministeriets udtalelser

Indenrigsministeriets vejledende udtalelse af 9. oktober 2019: Resumédatabasen 19.3.1.

Indenrigsministeriets udtalelse af 1. oktober 2001: Resumédatabasen 01.3.4.

Indenrigsministeriets udtalelse af 30. august 1999: Resumédatabasen 99.3.5.

Kommunal- og regionaldepartementet (Norge) (tilgængelig på regjeringen.no)

Kommunal- og regionaldepartementet, § 17-3 *Spørsmål om grensene for bruk av utbyggingsavtaler*, 2013: Kommunal- og regionaldepartementets udtalelse af 15. august 2013 om § 17-3 *Spørsmål om grensene for bruk av utbyggingsavtaler* (12/539-2)

Litteratur

Albæk Jensen, Jørgen og Hansen Jensen, Michael *Grundlæggende forvaltningsret*, Danmark Forvaltningshøjskoles Forlag, 1999.

Blume, Peter, *1. Juridisk metode og argumentation*, i *Skriftlig jura - den juridiske fremstilling*, red. af Riis, Thomas og Trzaskowski, Jan, 1. udgave, Ex Tuto Publishing A/S, 2013.

Bødker Madsen, Helle og Højgaard Mørup, Søren *Erstatningsansvar vedrørende det offentlige serviceniveau*, i *Offentlige myndigheders erstatningsansvar*, red. af Pagh, Peter, Højgaard Mørup, Søren og Fenger, Niels, 2017.

Ege, Hanna og B. Thomsen, Hans, *Kapitel 18. Kommunalfuldmagten*, i *Forvaltningsret*, red. af Fenger, Niels 1. udgave, Jurist og Økonomforbundets Forlag, 2018.

Grønved Nielsen, Rasmus, *Forvaltningskontrakter*, 1. udgave, Karnov Group Denmark A/S, 2021.

Gøtze, Michael, *Magtfordrejning - et begreb under forvandling*, 1. udgave, Jurist og Økonomforbundets Forlag, 1999.

Hansen, Ole og Ulfbeck, Vibe, *Lærebog i aftaleret*, 1. udgave, Jurist og Økonomforbundets Forlag, 2014.

Henrichsen, Carsten, *Dansk Kommunalret - Grundtræk af den kommunale styrelseslovgivning*, 1. udgave, Ex Tuto Publishing A/S, 2015.

Højgaard Mørup, Søren, *Kapitel 8. Legalitetsprincippet og grundsætningen om saglig forvaltning*, i *Forvaltningsret*, red. af Fenger, Niels. 1. udgave, Jurist og Økonomforbundets Forlag, 2018.

Højgaard Mørup, Søren, *Kapitel 9. Andre almindelige retsgrundsætninger om afgørelses indhold*, i *Forvaltningsret*, red. af Fenger, Niels, 1. udgave, Jurist og Økonomforbundets Forlag, 2018.

Post, Arne, *Byplanhåndbogen*, 2. udgave, Dansk Byplanlaboratorium, 2018.

Revsbech, Karsten, *Kommunernes opgaver. Kommunalfuldmagten mv.*, 3. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2015.

Revsbech, Karsten, *Kapitel 6. Domstolskontrol med forvaltningen*, i *Forvaltningsret - Almindelige emner*, 6. udgave, Jurist og Økonomforbundets Forlag, 2016

Revsbech, Karsten og Garde, Jens, *Kapitel 3. De forvaltningsretlige regler mv.*, i *Forvaltningsret - Almindelige emner*, 6. udgave, Jurist og Økonomforbundets Forlag, 2016

Revsbech, Karsten, Garde, Jens og Højgaard Mørup, Søren, *Kommunalret*, 5. udgave, Djøf Forlag, 2023.

Rønsholdt, Steen og Taheri Abkenar, Abkenar, *Kommunalret i grundtræk*, 3. udgave, Karnov Group Denmark A/S, 2020.

Tegner Anker, Helle med bistand af Flensborg, Jens, *Planloven med Kommentarer*, 1. udgave, Jurist og Økonomforbundets Forlag, 2013.

Tophøj Sørensen, Michael, *Offentlige-private partnerskaber og byomdannelse*, i Festskrift til Orla Friis Jensen Fast Ejendoms Ret - synsvinkler og synspunkter, red. af. Ramhøj, Lars, 1. udgave, Jurist og Økonomforbundets Forlag, 2007.

Redegørelser, afhandlinger og rapporter mv.

Bech-Bruun, Hillerød Kommune og PLAN09 - Miljøministeriet og Realdania, *Udbygningsaftaler og Partnerskaber*, 2009, besøgt 29. maj 2023:

https://www.byplanlab.dk/plan09/www.plan09.dk/NR/rdonlyres/D9068F81-52F1-4E6B-BE8C-20FCAD79228E/0/UdbygningsaftalerogPartnerskaber_Stationszonen.pdf

Københavns Kommune, Center for byudvikling, *Bilag 5. Aftaler om privat medfinansiering af infrastruktur*, 2007, besøgt 29. maj 2023:

<https://www.kk.dk/sites/default/files/agenda/4a04e0219fe57279d8a8a4e27fe98c9cfeef7bba/9-bilag-5.pdf>

Tophøj Sørensen, *Arealforvaltning og detailhandelens strukturudvikling - om planmyndighedernes muligheder og begrænsninger for gennem plan- og reguleringsystemet at styre detailhandelens lokalisering og strukturudvikling*, Institut for Samfundsudvikling og Planlægning, Aalborg Universitet, 1999, besøgt 29. maj 2023:

https://vbn.aau.dk/ws/portalfiles/portal/316396488/Michael_Toph_j_S_rensen_Ph.D.pdf

Projekt ”Fornyelse af planlægningen – kvalitet i bydels- og lokalplanlægningen”, *Delprojekt 6: Europæiske erfaringer*, 2006, besøgt 29. maj 2023:

<https://www.byplanlab.dk/sites/default/files/delrapport6.pdf?0.8807256119421993>

Øvrige online dokumenter og websider

Danmarks Statistik, *Kommunefakta*, besøgt 21. maj 2023:

<https://www.dst.dk/da/Statistik/kommunekort/kommunefakta>

Egedal Kommune, *Fibernet og Bredbåndsnet*

<https://www.egedalkommune.dk/borger/by-bolig-og-trafik/ejerbolig/fibernet-og-bredbaandsnet/>

Folketingets Ombudsmand, *Rammerne for ombudsmandens arbejde*, 4. Ombudsmandens bedømmelsesgrundlag, besøgt 16. maj 2023:

https://www.ombudsmanden.dk/ombudsmandensarbejde/ombudsmandens_proces/rammerne_for_ombudsmandens_arbejde/

Miljøstyrelsen, *Spildevand i kloakken*

<https://mst.dk/natur-vand/vand-i-hverdagen/spildevand/spildevand-i-kloakken/>

Planinfo, Lokalplanlægning - Lokalplanret og -pligt, besøgt 21. maj 2023:

<https://planinfo.dk/lokalplanlaegning/lokalplanret-og-pligt>

Udbygningsaftaler

Link til søgning på udbygningsaftaler vedtaget i perioden 1. januar 2020 til 27. februar 2023 for alle kommuner på plandata.dk, besøgt 26. maj 2023:

<https://kort.plandata.dk/searchlist/#/search/0165,0201,0420,0151,0530,0400,0153,0810,0411,0155,0240,0561,0563,0710,0320,0210,0607,0147,0813,0250,0190,0430,0157,0159,0161,0253,0270,0376,0510,0260,0766,0217,0163,0657,0219,0860,0316,0661,0615,0167,0169,0223,0756,0183,0849,0326,0440,0621,0101,0259,0482,0350,0665,0360,0173,0825,0846,0410,0773,0707,0480,0450,0370,0727,0461,0306,0730,0840,0760,0329,0265,0230,0175,0741,0740,0746,0779,0330,0269,0340,0336,0671,0479,0706,0540,0787,0550,0185,0187,0573,0575,0630,0820,0791,0390,0492,0580,0851,0751/90/V/2020-01-01/2023-02-27>

Liste over vedtagne udbygningsaftaler som er undersøgt i specialet, ordnet efter planId:

PlanId ▼	Navn	Dato	Kommune	Plandokument	Kort
9650295	1089	25.mar.20	Aarhus	Vis dokument	Vis kort
9654718	Arresøvej	05.feb.20	Aarhus	Vis dokument	Vis kort
9665341	Forslag til udbygningsaftale vedr. Boligområde ved Bjørnholms Allé i Viby	12.maj.21	Aarhus	Vis dokument	Vis kort
9675254	LP 1105 - Udvidelse af Storcenter Nord, Aarhus N	05.feb.20	Aarhus	Vis dokument	Vis kort
9679562	Betinget frivillige udbygningsaftale vedr. lokalplan 4-2-117 "Boliger og erhverv, Gl. Gugvej, Grønlandskvarteret"	10.feb.20	Aalborg	Vis dokument	Vis kort
9686961	Udkast - Udbygningsaftale i forbindelse med i forbindelse med opførelse af Udbygningsaftale - boliger nord for Nordskellet, Etape 1	08.jan.20	Lyngby-Taarbæk	Vis dokument	Vis kort
9687961	Betinget frivillige udbygningsaftale om etablering af Østre Havnepark m.m.	02.mar.20	Randers	Vis dokument	Vis kort
9691629	Skovmarken	10.feb.20	Aalborg	Vis dokument	Vis kort
9693246	Udbygningsaftale vedr. forslag til lokalplan nr. 532	04.mar.20	Ballerup	Vis dokument	Vis kort
9700993	Betinget frivillig udbygningsaftale Rolighedsvej Bycampus - Rolighedsvej	20.jan.20	Viborg	Vis dokument	Vis kort
9701365	Rolighedsvej Bycampus - Bülowvej	19.maj.20	Holstebro	Vis dokument	Vis kort
9704187	Udbygningsaftale LP 1111	22.jun.20	Frederiksberg	Vis dokument	Vis kort
9704188	Betinget frivillig udbygningsaftale til lokalplan 1-1-139 Butikker, boliger	22.jun.20	Frederiksberg	Vis dokument	Vis kort
9705605		27.maj.20	Aarhus	Vis dokument	Vis kort
9710576		15.jun.20	Aalborg	Vis dokument	Vis kort

9712962	ger m.m., Bredegade og Niels Ebbesens Gade, Aalborg Midtby Udbygningsaftale ifm. handelsområde på Storebæltsvej 10, 5800 Nyborg	02.jun.20	Nyborg	Vis dokument	Vis kort
9713234	Blandet boligområde ved Storegade/Rosenvængets Allé i Esbjerg Lokalplan 01-	21.apr.20	Esbjerg	Vis dokument	Vis kort
9715776	Udbygningsaftale	19.aug.20	Herlev	Vis dokument	Vis kort
9719211	Udbygningsaftale i forbindelse med lokalplan 535	06.maj.20	Viborg	Vis dokument	Vis kort
9721282	Svanemølleholm	08.okt.20	København	Vis dokument	Vis kort
9732128	Betinget frivillig udbygningsaftale til lokalplan 1-1-138 Boliger, Brohuset, Godsbanearialet, Aalborg Midtby	20.apr.20	Aalborg	Vis dokument	Vis kort
9953373	FRE.B.12.28.01	21.apr.21	Frederikshavn	Vis dokument	Vis kort
10025617	Udbygningsaftale - Randers Kaserne	09.nov.20	Randers	Vis dokument	Vis kort
10050550	F.L.Smidth	15.dec.22	København	Vis dokument	Vis kort
10062018	Udbygningsaftale LP 1114	02.dec.20	Aarhus	Vis dokument	Vis kort
10062032	SKA.C.04.01.01	28.okt.20	Frederikshavn	Vis dokument	Vis kort
10073664	Udbygningsaftale omkring Vendsyssel Teater, Mammutpladsen og Jernbanegade, Hjørring	27.jan.21	Hjørring	Vis dokument	Vis kort
10101267	Tivoli Friheden i Havreballe Skov mellem Skovbrynet, Stadion Allé og Havreballe Skovvej	03.feb.21	Aarhus	Vis dokument	Vis kort
10129589	Betinget udbygningsaftale i tilknytning til lokalplan 2.35	05.nov.20	Høje-Taastrup	Vis dokument	Vis kort
10242037	Vejlands Kvarter	04.feb.21	København	Vis dokument	Vis kort
10242038	Stejlepladsen	04.feb.21	København	Vis dokument	Vis kort
10243319	Skytower på Graham Bells Vej i Skejby	28.apr.21	Aarhus	Vis dokument	Vis kort
10247260	Udbygningsaftale ifb. med Forslag til lokalplan 302	27.jan.21	Lyngby-Taarbæk	Vis dokument	Vis kort
10247271	Udbygningsaftale Slangstrupgade 48 B-D	16.dec.20	Hillerød	Vis dokument	Vis kort
10252253	Smedeland 8A - betinget udbygningsaftale	24.jun.21	Albertslund	Vis dokument	Vis kort
10267642	Kulbanevej Øst	04.mar.21	København	Vis dokument	Vis kort
10267988	Lokalplan 072 for privatskole i Blangslev, udbygningsaftale	15.sep.20	Næstved	Vis dokument	Vis kort
10268620	Lokalplan 1122 - Nørreport	10.mar.21	Aarhus	Vis dokument	Vis kort
10352478	Udbygningsaftale ifm. Lokalplan nr. 443	18.maj.21	Ringkøbing-Skjern	Vis dokument	Vis kort
10353122	9-3-102 Fripleshjem, Nørrehave,	08.feb.21	Aalborg	Vis dokument	Vis kort

Ulsted					
10357504	Dagligvarebutik på Hovedvejen, Hasselager	10.jun.21	Aarhus	Vis dokument	Vis kort
10396173	TRÆLASTEN, Blandet bolig og erhverv, Daugbjergvej	12.maj.21	Aarhus	Vis dokument	Vis kort
10493837	Lokalplan nr. 1130 - Udbygningsaftale	15.sep.21	Aarhus	Vis dokument	Vis kort
10593743	Betingede frivillige udbygningsaftale til lokalplan 4-1-117	31.maj.21	Aalborg	Vis dokument	Vis kort
10616681	Udbygningsaftale til ny dagligvarebutik i Drastrup	14.jun.21	Randers	Vis dokument	Vis kort
10618511	For boligområdet Elleville i Vejby.	17.feb.21	Gribskov	Vis dokument	Vis kort
10623169	Lokalplan 1147 - Udbygningsaftale	22.jun.21	Aarhus	Vis dokument	Vis kort
10651230	Udbygningsaftale LP1143	18.aug.21	Aarhus	Vis dokument	Vis kort
10653875	Udbygningsaftale vedr. lokalplan 01-B-44.02	26.maj.21	Brønderslev	Vis dokument	Vis kort
10660165	Tingbjerg	16.dec.21	København	Vis dokument	Vis kort
10694725	Betinget udbygningsaftale i tilknytning til lokalplan 11.55	21.jun.21	Greve	Vis dokument	Vis kort
10694825	Centerbebyggelse ved Tårnby Torv	21.jun.22	Tårnby	Vis dokument	Vis kort
10696835	Lokalplan 1132 - Udbygningsaftale	04.jun.21	Aarhus	Vis dokument	Vis kort
10751190	Forslag til frivillig udbygningsaftale for nyt boligområde Sæby Bakker ved Langtvedvej i Sæby	27.okt.21	Frederikshavn	Vis dokument	Vis kort
10774381	Højene Øst - 2. etape, Hjørring	27.okt.21	Hjørring	Vis dokument	Vis kort
10789764	Udbygningsaftale LP 1145	13.okt.21	Aarhus	Vis dokument	Vis kort
10791861	Udbygningsaftale, Strandby Have, Hundige i tilknytning til lokalplan 11.56	20.sep.21	Greve	Vis dokument	Vis kort
10792190	Udbygningsaftale, Strandby Huse, Hundige i tilknytning til lokalplan 11.57	20.sep.21	Greve	Vis dokument	Vis kort
10795707	Molestien	02.dec.21	København	Vis dokument	Vis kort
10812305	Betinget udbygningsaftale - Lokalplan 140 for et boligområde ved Kroghøj	27.okt.21	Frederikssund	Vis dokument	Vis kort
10814693	Forslag til Lokalplan 121 – Et bolig- og erhvervsområde ved Hørkær og Vasekær - udkast til udbygningsaftale	08.dec.21	Herlev	Vis dokument	Vis kort
10833250	Udbygningsaftale, Kløverprisvej	30.jun.21	Hvidovre	Vis dokument	Vis kort
10839709	Udvidelse af Flemløse Biogas	21.dec.21	Assens	Vis dokument	Vis kort
10894715	Lokalplan 1157 - Udbygningsaftale	24.nov.21	Aarhus	Vis dokument	Vis kort
10894803	Ved Amagerbanen Nord	02.jun.22	København	Vis dokument	Vis kort
10899379	Hedegaardsvej II	07.apr.22	København	Vis dokument	Vis kort
10908168	Tunnelfabrikken	05.maj.22	København	Vis dokument	Vis kort

10918547	Udbygningsaftale - Randersvej 78	28.jan.22	Viborg	Vis dokument	Vis kort
10918569	Udbygningsaftale - Spanggårdvej 12	31.jan.22	Viborg	Vis dokument	Vis kort
10918805	Udbygningsaftale i forbindelse med et bydelscenter ve Ringvejen og A F Heidemanns Vej, Hjørring	31.aug.22	Hjørring	Vis dokument	Vis kort
10919108	Betinget udbygningsaftale for Coop Byens vestlige bydel	28.jun.22	Albertslund	Vis dokument	Vis kort
10919351	Udbygningsaftale Lokalplan 3.82	21.dec.21	Holbæk	Vis dokument	Vis kort
10983836	Udbygningsaftale til LP 1162 - Randersvej 528, Trige	10.jun.22	Aarhus	Vis dokument	Vis kort
10984046	Udbygningsaftale til lokalplan 471	22.jun.22	Hillerød	Vis dokument	Vis kort
10986628	Fordelingsvej ved Halgård øst, Holstebro	21.jun.22	Holstebro	Vis dokument	Vis kort
11019841	Udbygningsaftale i forbindelse med udvalgswarebutikker ved Frederikshavnsvej, Hjørring	22.jun.22	Hjørring	Vis dokument	Vis kort
11024381	Sluseholmen Stationsområde	03.nov.22	København	Vis dokument	Vis kort
11125999	Bolig- og uddannelsesområde ved Nørrebrogade, Holstebro.	17.okt.22	Holstebro	Vis dokument	Vis kort
11126899	Udkast til udbygningsaftale	31.okt.22	Ballerup	Vis dokument	Vis kort
11131539	Udbygningsaftale for nyt lokalcenter ved Århusvej i Grenaa	10.jan.23	Norddjurs	Vis dokument	Vis kort
11141587	Udbygningsaftale til lokalplan 467	26.okt.22	Hillerød	Vis dokument	Vis kort
11175320	Udbygningsaftale for lokalplan 11.23	14.dec.22	Holbæk	Vis dokument	Vis kort
11183572	Udbygningsaftale ml. Pension Danmark og Herlev Kommune	13.okt.22	Herlev	Vis dokument	Vis kort

Lokalplaner

Aalborg Kommunes *Lokalplan 1-4-114, Boliger, Østre Havnepromenade, Ø-gadekvarteret*

Herlev Kommunes *Lokalplan 121, Et bolig- og erhvervsområde på Hørkær og Vasekær*

Københavns Kommunes *Lokalplan 621, Sluseholmen Stationsområde*

Bilag 1

Oversigt over de udbygningsaftaler, som indeholder et budgetoverslag som vist i specialets figur 3.

0-0,25	3
0,251-0,5	6
0,501-1	11
1,001-2	10
2,001-4	9
4,001-6	3
6,001-8	6
8,001-10	3
10,001-14	1
14,001-18	1
18,001-25	1
25,001-35	
35,001-45	
45,001-55	1

Antal udbygningsaftaler i de forskellige kategorier

5.840.000	9679562
3.862.500	9691629
700.000	9710576
9.950.000	9732128
270.000	10353122
2.000.000	10593743
1.634.317	9650295
13.000.000	9654718
2.450.000	9665341
1.380.940	9705605

969.528	10062018
1.691.935	10101267
3.000.000	10268620
260.000	10357504
9.769.900	10396173
2.320.090,50	10493837
345.000	10623169
509.675	10696835
903.118	10789764
400.000	10894715
253.000	10983836
2.270.400	10252253
7.400.000	10919108
800.000	10839709
540.000	9704187
540.000	9704188
2.100.000	9953373
687.500	10062032
728.000	10751190
2.500.000	10812305
125.000	10694725
7.000.000	10791861
7.000.000	10792190
1.275.000	11183572
21.700.000	10986628
17.000.000	10129589
55.000.000	9721282
1.955.000	10050550
950.000	10242037

2.000.000	10242038
5.954.000	10267642
1.105.000	10660165
8.200.000	10795707
6.080.000	10894803
2.114.190	10899379
550.000	11131539
1.000.000	9712962
350.000	10616681
100.000	10352478
160.000	9700993
5.520.000	9719211
7.560.000	10918547
7.560.000	10918569
2.563.100	11024381
1.975.000	11125999
2.563.100	11024381

Udbygningsaftalernes angivne anlægsomkostninger

Øvrige udbygningsaftaler uden angivne anlægsomkostninger: 9675254, 10243319, 9693246, 11126899, 10653875, 9713234, 10618511, 9715776, 10814693, 10247271, 10984046, 11141587, 10918805, 11019841, 10919351, 11175320, 9701365, 10833250, 10908168, 9686961, 10247260, 10267988, 9687961, 10025617 og 10694825