



# Udbygningsaftaler “efter Aalborg” – “just do it”!

Partner Hanne Mølbeck, Bech-Bruun

Vejjuradagen 2023

# Sammenfatning af oplæg

---

Oplægget om udbygningsaftaler ”efter Aalborg” består af tre dele:

- Først får deltagerne et indblik i mulighederne for at indgå udbygningsaftaler, jf. planlovens § 21 b.
- Derefter gennemgås mulige faldgruber, jf. bl.a. sagen om Aalborg Kommune.
- Til sidst sættes udbygningsaftalerne i perspektiv, idet der også er andre muligheder for at få fysisk infrastruktur betalt af grundejere.

Oplægget er rettet mod kommunale medarbejdere, som medvirker ved indgåelse af udbygningsaftaler, rådgivere, som bistår kommuner i processen, og private grundejere og udviklere, som ønsker at indgå udbygningsaftaler med kommuner.



# Indgåelse af udbygningsaftaler

Partner Hanne Mølbeck, Bech-Bruun

Vejjuradagen 2023

# Retsgrundlaget – planlovens § 21 b og c

## Planlovens § 21 b

*”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.*

*Stk. 2. 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 rammebestemmelser er forudsat lokalplanlagt for bebyggelse, herunder byomdannelse, men hvor lokalplanlægning vil være i strid med kommuneplanens rækkefølgebestemmelser, eller*
- 3) ændre eller udvide de byggemuligheder, der fremgår af kommuneplanens rammebestemmelser 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.*

*Stk. 3. 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.”*

# Retsgrundlaget – planlovens § 21 b og c

Bech·Bruun

## Planlovens § 21 b (fort.)

*”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.”*

## 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.”*

# OBS! Ændring af planlovens § 21 b på vej

---

## Forslag af 17. maj 2024 til lov om ændring af vejloven m.v.:

34. I § 21 b, stk. 3, indsættes efter »infrastrukturanlæg«: », herunder anlæg til sikring mod oversvømmelse eller erosion,«.

### Fremtidig formulering

*Stk. 3. Udbygningsaftalen kan kun indeholde bestemmelser om, at grundejeren helt eller delvis skal udføre eller afholde udgifterne til de fysiske infrastrukturanlæg, **herunder anlæg til sikring mod oversvømmelse eller erosion**, som skal etableres i eller uden for området for at virkeliggøre planlægningen.”*

Medtaget i Regeringens lovkatalog (oktober II). Første behandling fredag den 3. november 2023.

# Krav til udbygningsaftaler

---

Opfordring fra en grundejer, jf. § 21 b, stk. 1

En af situationerne i § 21 b, stk. 2

Fysiske infrastrukturanlæg *"for at virkeliggøre planlægningen"*, jf. § 21 b, stk. 3

Forslag til kommuneplantillæg og lokalplanen skal orientere om udkast til udbygningsaftale, og der skal ske offentliggørelse på plandata.dk, jf. § 21 b, stk. 4

Indgåelse af udbygningsaftale skal ske samtlige med lokalplanens endelige vedtagelse, jf. § 21 b, stk. 5

Oplysninger om aftalens indgåelse skal offentligt bekendtgøres, jf. § 21 b, stk. 5

Oplysninger om udbygningsaftalen skal være offentligt tilgængelig, jf. § 21 b, stk. 5

Offentliggørelse skal ske i plandata.dk, jf. § 21 b, stk. 5

# Mulige faldgruber

Partner Hanne Mølbeck, Bech-Bruun

Vejjuradagen 2023





# Mulige faldgruber i relation til planlovens § 21 b og c

---

1. Manglende frivillighed
2. Aftalen varetager formål, der ikke lovligt kan varetages
3. Aftalen omfatter infrastrukturanlæg, der ikke kan være genstand for udviklingsaftaler
4. Der er sket fejl i forbindelse med offentliggørelsen

Osv.....

# 1. Frivillighed

---

*”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.”*

- Aftale skal indgås med grundejer.
  - Udviklingsaftalen er underlagt de almindelige aftaleretlige regler, hvorefter grundejer kan give en bygherre, developer m.v. fuldmagt til at indgå aftalen.
- Aftalen skal indgås på grundejers opfordring og dermed være frivillig.
  - Frivillighedskravet skal beskytte mod magtfordrejning ved indgåelse af udbygningsaftaler.
  - Frivillighedskravet er ikke til hinder for, at kommunen skal overholde den forvaltningsretlige vejledningspligt, hvorefter kommunen kan oplyse og vejlede grundejeren om reglerne for udbygningsaftaler og mulighederne for at indgå disse.

**HUSK DOKUMENTATION (OPLAGT AFTALEBILAG)**

## Risikerer fængsel i sag om udbygningsaftaler

En af de sigtede i sagen om udbygningsaftalerne i Aalborg risikerer op til to års fængsel



## Udvikler stævner Aalborg Kommune efter sag om udbygningsaftaler



## Millionkrav mod kommune i sag om udbygningsaftaler



BYUDVIKLING

## Udbygningssag i Aalborg har sendt chokbølger gennem dansk byudvikling

Kommuner landet over har lige nu blikket rettet imod Aalborg, hvor bagmandspolitiet efterforsker, og to civile retssager skal afgøre, om kommunen skal betale millionerstatning

# Aalborg-sagerne

- Flere grundejere udtrykte kritik over Aalborg Kommunes praksis vedr. udbygningsaftaler, idet grundejerne følte sig pressede til at indgå udbygningsaftaler med kommunen.
- Som følge af kritikken fik Aalborg Kommune udarbejdet to advokatundersøgelser af kommunens praksis i perioden 2011-2021.
- **I første undersøgelse** blev 57 sager identificeret og 27 blev undersøgt med særligt fokus på, om frivillighedskriteriet i planlovens § 21 b, stk. 1, er overholdt:
  - Ingen er "ikke-kritiske" - opfordring er kommet fra grundejer
  - 4 sager er "overvejende ikke-kritiske" – det fremgår ikke, hvoraf opfordringen er kommet, men det fremstår som om, opfordringen er kommet fra grundejer
  - 6 sager er "overvejende kritiske" - det fremgår ikke, hvoraf opfordringen er kommet, men det fremstår som om, opfordringen er kommet fra kommunen
  - 15 sager er "kritiske" - opfordring er kommet fra kommunen
  
  - 1 sag kunne ikke fyldestgørende vurderes ud fra de tilgængelige sagsakter.
  - 1 sag er ikke vurderet

# Aalborg-sagerne

- **I anden undersøgelse** blev yderligere 10 sager undersøgt med særligt fokus på, om frivillighedskriteriet i planlovens § 21 b, stk. 1, er overholdt:
  - Ingen er "ikke-kritiske" - opfordring er kommet fra grundejer
  - 1 sag er "overvejende ikke-kritiske" – det fremgår ikke, hvorfra opfordringen er kommet, men det fremstår som om, opfordringen er kommet fra grundejer
  - 5 sager er "overvejende kritiske" - det fremgår ikke, hvorfra opfordringen er kommet, men det fremstår som om, opfordringen er kommet fra kommunen
  - 4 sager er "kritiske" - opfordring er kommet fra kommunen
- Derudover blev det i 12 sager undersøgt, om de øvrige kriterier for indgåelse af en udviklingsaftale (§ 21 b, stk. 2 og 3) var opfyldt:
  - I 4 sager var aftalen i overensstemmelse med planlovens § 21 b, stk. 2 og 3
  - I 7 sager var aftalen ikke i overensstemmelse med planlovens § 21 b, stk. 2 og 3
  - 1 sag er ikke vurderet

## 2. Udbygningsaftalens formål

---

Formål der kan varetages gennem en udbygningsaftale er reguleret i § 21 b, stk. 2, og dækker over aftaler, der indgås mhp. at:

1. Opnå en højere kvalitet eller standard af den planlagte infrastruktur i et område.
  - Rettet mod tilfælde, hvor det kan ”...være en fordel for grundejeren at indgå en aftale om at påtage sig eventuelle meromkostninger for byudviklingen i forhold til den standard og kvalitet, som kommunalbestyrelsen kan tilbyde”, jf. lovbemærkningerne
2. Fremrykke lokalplanlægningen for et område, der i kommuneplanens rammebestemmelser er forudsat lokalplanlagt for bebyggelse, herunder byomdannelse, men hvor lokalplanlægning vil være i strid med kommuneplanens rækkefølgebestemmelser.
  - Udbygningsaftalen vil kunne omhandle etablering/udbygning af infrastruktur, der vil medføre at udbygning for et område kan ske tidligere end forudsat efter kommuneplanens rækkefølgebestemmelser.
3. Ændre eller udvide de byggemuligheder, der fremgår af kommuneplanens rammebestemmelser 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.
  - Giver mulighed for etablering af infrastruktur m.v., som kommunen ikke af egen drift har til hensigt at etablere.

**KAN UDBYGNINGSAFTALEN REGULERE ANDET?**

### 3. Fysiske infrastrukturanlæg ”for at virkeliggøre planlægningen”

---

#### Eksempler fra lovbemærkningerne

- 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.

Udbygningsaftaler kan ikke omfatte bygninger og anlæg, som er led i de offentlige tjenesteydelser, som skal bekostes af det offentlige. Det gælder fx opførelse af skoler, børnehaver, andre institutioner mv. (social infrastruktur).

Anlæggene skal virkeliggøre planlægningen. Det forudsættes i lovbemærkningerne, at der fastsættes bestemmelser for infrastrukturanlæggene i lokalplanen.

## 4. Fejl i forbindelse med offentliggørelse

---

Opfordring fra en grundejer, jf. § 21 b, stk. 1

En af situationerne i § 21 b, stk. 2

Fysiske infrastrukturanlæg ”for at virkeliggøre planlægningen”, jf. § 21 b, stk. 3

**Forslag til kommuneplantillæg og lokalplanen skal orientere om udkast til udbygningsaftale, og der skal ske offentliggørelse på plandata.dk, jf. § 21 b, stk. 4**

**Indgåelse af udbygningsaftale skal ske samtidigt med lokalplanens endelige vedtagelse, jf. § 21 b, stk. 5**

**Oplysninger om aftalens indgåelse skal offentligt bekendtgøres, jf. § 21 b, stk. 5**

**Oplysninger om udbygningsaftalen skal være offentligt tilgængelig, jf. § 21 b, stk. 5**

**Offentliggørelse skal ske i plandata.dk, jf. § 21 b, stk. 5**



# Procedure for gennemførelse af udbygningsaftaler

---

1. Anmodning fra grundejer
2. Udarbejdelse af udkast til udbygningsaftale efter forhandling med grundejer
3. Udarbejdelse af tillæg til kommuneplan og lokalplan
4. Kommunalbestyrelsens godkendelse af tillæg til kommuneplan, forslag til lokalplan og udbygningsaftale
5. Høring og offentliggørelse
6. Endelig godkendelse af kommuneplantillæg, lokalplan og udbygningsaftale
7. Offentliggørelse af tillæg til kommuneplan, lokalplan og udbygningsaftale

# Er udbygningsaftaler risikable?

---

Svaret er et klart "nej". Men kommunerne skal være opmærksomme på lovgivningens rammer for at indgå udbygningsaftaler.

Følgende kan overvejes:

- Opdatering af medarbejdere ift. reglerne om udbygningsaftaler
- Udarbejdelse af administrationsgrundlag, hvoraf de retlige rammer for udbygningsaftaler fremgår
- Øget samarbejde mellem afdelinger
- Opdatering af medarbejdere ift. de forvaltningsretlige regler, herunder notat- og journaliseringspligten
- Brug vejledningspligten til at orientere grundejere m.fl. om mulighederne – det skal understreges, at vejledningen ikke er en opfordring, men en generel vejledning om mulighederne.

# Andre faldgruber? Ja, dårlige aftaler!

---

Aftaleindgåelse er et særligt håndværk!

Her kompliceres forholdene af, at kommunerne ikke er frit stillet ift. aftaleindgåelse, men omfattet af planloven, forvaltningsretten, kommunalfuldmagtsreglerne osv.

Detaljeringsgraden afhænger i høj grad af aftaleparten.

Pas på med at bruge andre udbygningsaftaler som paradigme – ikke alle er lige gode.

Husk bestemmelser om sikkerhedsstillelse og misligholdelse.

Sørg for at udbygningsaftalen er færdigforhandlet og underskrevet af grundejeren **INDEN** lokalplanen vedtages endeligt.

Der er – som i alt andet – udfordringer, som skal håndteres, men så er det heller ikke værre! Tænk på resultatet - finansiering af infrastruktur.



# Mere om udbygningsaftaler

---

Vejledningen "Bygherres bidrag til udarbejdelse af lokalplaner, sikkerhedsstillelse og frivillige aftaler om udbygning af infrastruktur efter planloven" fra 2014.

## **MAD 2011.1799**

Natur- og Miljøklagenævnet havde ikke kompetence til at vurdere, om en partnerskabsaftale havde karakter af en udbygningsaftale og derfor skulle offentliggøres efter planlovens § 21 b, stk. 4.

## **MAD 2015.108**

Natur- og Miljøklagenævnet vurderede, at en partnerskabsaftale ikke var en udbygningsaftale, og regler om offentliggørelse m.v. var ikke tilsidesat.

*"Formålet med Partnerskabsaftalen er at fastslå parternes fælles interesse og formål i, at Helhedsplanen for Møllebro realiseres indenfor planens afgrænsning. Derudover er formålet at få planlagt, anlagt og finansieret de trafikale infrastrukturomlægninger der relaterer sig til Møllebroprojektet, således at den fremtidige trafikafvikling i bydelen omkring Møllebro kan ske på en hensigtsmæssig måde. (Uddrag af formålsparagraffen fra Partnerskabsaftalen).*

*Partnerskabsaftalen omhandler en fordeling af udgifter til de infrastrukturomlægninger, som bygherre ville skulle bidrag til, jf. vejoven, samt de anlæg som kommunen ville skulle omlægge som led i områdets byudvikling. Anlæg der omfattes af partnerskabsaftalen er de anlæg som er udenfor, men i nær tilknytning til bygherres areal, og som trafikanalyser viser skal omlægges. Partnerskabsaftalen fordeler disse udgifter med 50 % til hver."*

# Mere om udbygningsaftaler

---

## **MAD 2017.12**


*”(..) en beslutning om at indgå en udbygningsaftale efter planlovens § 21b er ikke en afgørelse, og sådanne aftaler er derfor ikke omfattet af klageadgangen til Natur- og Miljøklagenævnet. Der henvises i denne forbindelse til planlovens § 58b, som fastsætter, at klager vedrørende udbygningsaftaler efter § 21b ikke kan indbringes for anden administrativ myndighed.”*

## **MAD 2018.331**

Indholdet af en udbygningsaftale kunne ikke efterprøves af Planklagenævnet, men skulle indbringes for domstolene, jf. planlovens § 58 b.

## **NMK 2023.23/03704**

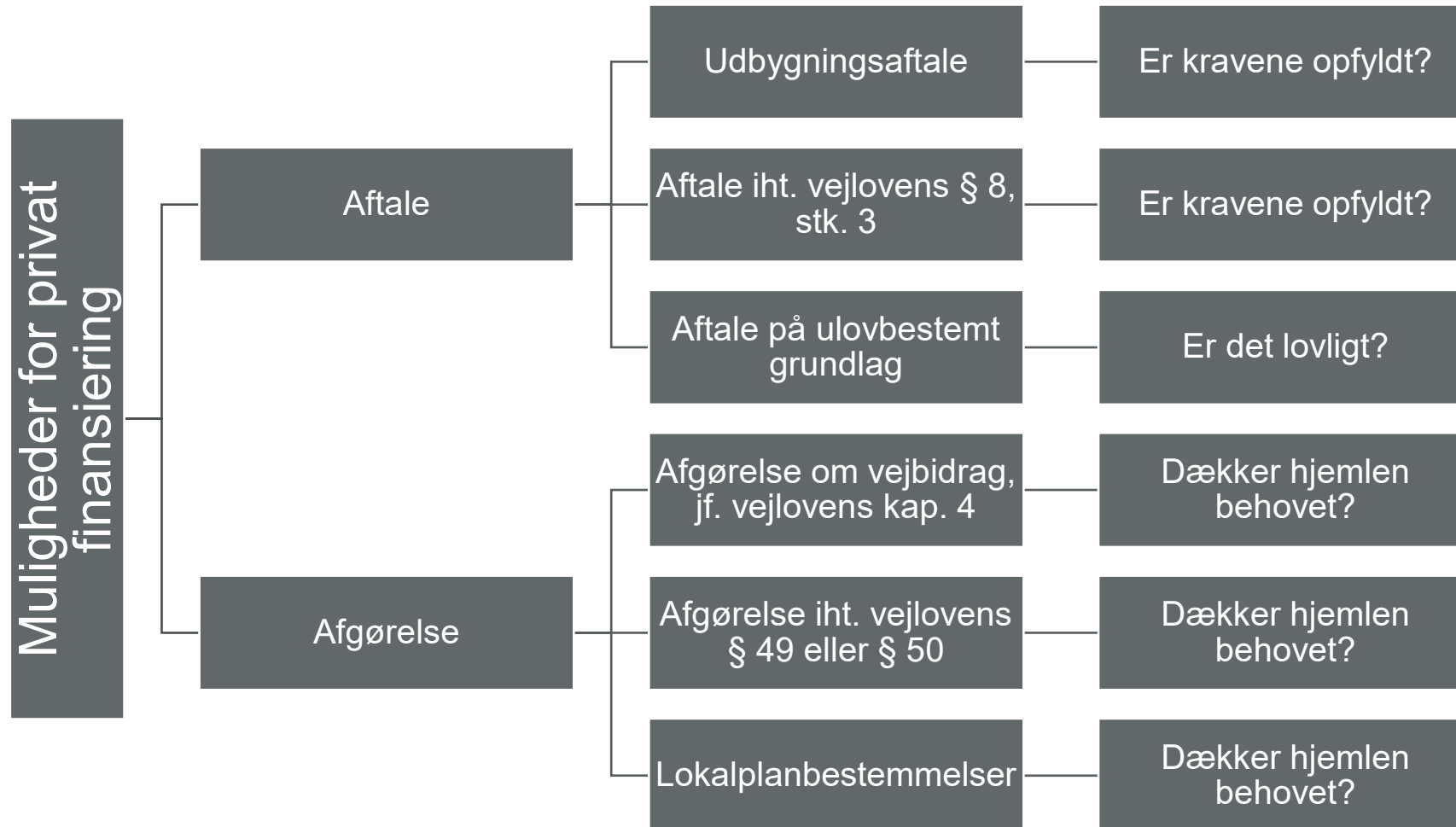
Indholdet af en udbygningsaftale kunne ikke efterprøves af Planklagenævnet, men skulle indbringes for domstolene, jf. planlovens § 58 b.



# Perspektivering – andre modeller?

Partner Hanne Mølbeck, Bech-Bruun

Vejjuradagen 2023



# Særligt om aftaler på ulovbestemt grundlag

---

## Situationen

- Der kan ikke indgås en udbygningsaftale og/eller opkræves vejbidrag el.lign., men den private vil gerne betale.
- Kan den private bidrage alligevel?
- Kan der indgås aftale på ulovbestemt grundlag?

## KL's spørgsmål

*"Det fremgår ikke klart af lovudkastet, om kommunerne kan fortsætte med hidtidig praksis inden for den fri aftaleret. Hvis det ikke er tilfældet, vil udbygningsaftaler komme til at begrænse byomdannelsen. Ofte indgås aftaler mellem kommunen og developer om ejendomshandel, infrastruktur osv., før der udarbejdes en lokalplan. Hvis kommunen ikke kan det, vil det vanskeliggøre igangsættelse af byomdannelse."*



# Særligt om aftaler på ulovbestemt grundlag (fort.)

---

## Miljøministeriets svar

*”M.h.t. spørgsmålet om [lovforslaget] forhindrer fortsættelse af den hidtidige praksis inden for den fri aftaleret, henvises der til (...) at indgåelse af aftaler mellem private og kommuner om finansiering af infrastrukturanlæg mv. ved byomdannelse og byudvikling praktiseres i vid udstrækning allerede uden lovgrundlag, og parterne befinder sig derfor i en juridisk gråzone, hvor rammerne for indgåelsen af aftalerne er præget af uklarhed og manglende offentlighed.*

*Det er baggrunden for at udforme regler om frivillige udbygningsaftaler i planloven, der skal sikre offentlighed om indgåelsen af aftaler i forbindelse med planlægningen, før kommunalbestyrelsen træffer de endelige beslutninger herom. De fremførte bemærkninger har ikke givet anledning til ændring af lovforslaget.”*

## Hvad mener Bech-Bruun?

Det er stadig muligt med aftaler på ulovbestemt grundlag, men det er en juridisk gråzone.

Overvej nøje, om aftaleindgåelse på ulovbestemt grundlag er en farbar vej, henset til karakteren af det konkrete anlægsprojekt – kan det gå galt, og hvad er konsekvensen?

# Tak for ordet!

---



**Hanne Mølbeck**

Partner

T +45 72 27 35 23

M +45 25 26 35 23

E [HAM@bechbruun.com](mailto:HAM@bechbruun.com)

## København

Langelinie Allé 35  
2100 København Ø

## Aarhus

Værkmestergade 2  
8000 Aarhus C

+45 72 27 00 00

[www.bechbruun.com](http://www.bechbruun.com)

[info@bechbruun.com](mailto:info@bechbruun.com)

Advokatpartnerselskab

Hold dig opdateret



*Bech-Bruun er jeres moderne rådgiver  
med stærke værdier og højt kvalificeret  
juridisk ekspertise.*

*I får ekspertrådgivning inden for  
alle juridiske områder.*