



Miljøministeriet
Naturstyrelsen

Bygherres bidrag til udarbejdelse af lokalplaner, sikkerhedsstillelse og frivillige aftaler om udbygning af infrastruktur efter planloven

Vejledning

Titel:

Vejledning om bygherres bidrag til
udarbejdelse af lokalplaner, sikkerhedsstillelse
og frivillige aftaler om udbygning af infrastruktur
efter planloven

Redaktion:

Naturstyrelsen

Udgiver:

Naturstyrelsen
Haraldsgade 53
DK-2100 København Ø
Tlf.: (+45) 72 54 30 00
www.naturstyrelsen.dk

År:

2014

ISBN nr.

978-87-7091-608-0

Må citeres med kildeangivelse.

Indhold

1. Indledning	4
2. Teknisk bistand fra bygherre, planlovens § 13, stk. 3, 2. pkt	6
2.1 Hvem kan afkræves teknisk bistand efter § 13, stk. 3, 2. pkt.	6
2.2 I hvilke situationer kan kræves teknisk bistand efter § 13, stk. 3, 2. pkt.	6
2.3 Hvilke beføjelser har kommunalbestyrelsen efter § 13, stk. 3, 2. pkt.	7
2.4 Klagemuligheder efter § 13, stk. 3, 2. pkt.	9
3. Sikkerhedsstillelse ved overførsel fra landzone til byzone, planlovens § 13, stk. 4	10
3.1 Hvem kan afkræves sikkerhedsstillelse efter § 13, stk. 4.	10
3.2 I hvilke situationer kan kræves sikkerhedsstillelse efter § 13, stk. 4	10
3.3 Hvilke beføjelser har kommunalbestyrelsen efter § 13, stk. 4	11
3.4 Klagemuligheder over afgørelser efter § 13, stk. 4.	12
4. Udbygningsaftaler om infrastruktur, planlovens kap. 5 a	13
4.1 Generelt	13
4.2 Indgåelse af udbygningsaftaler om infrastruktur	14
4.3 I hvilke situationer kan indgås aftaler efter §§ 21 b og 21 c.	15
4.4 Forhold, der kan indgås aftale om	16
4.4.1 Højnelse af kvaliteten i et infrastrukturanlæg, § 21 b, stk. 2, nr. 1.	16
4.4.2 Fremrykning i kommuneplanens rækkefølgebestemmelser, § 21 b, stk. 2, nr. 2.	16
4.4.3 Forbedrede udbygningsmuligheder i en ny plan, § 21 b, stk. 2, nr. 3	17
4.5 Hvilke omkostninger kan aftales betalt efter §§ 21 b og 21 c	18
4.5.1 Grundejers udførelse/afholdelse af udgifter til infrastrukturanlæg, § 21 b, stk. 3.	18
4.5.2 Grundejers bidrag til udarbejdelse og annoncering af planforslag, § 21 c.	19
4.6 Offentliggørelse m.m. af udbygningsaftaler efter §§ 21 b og 21 c	20
4.6.1 Redegørelse for udbygningsaftaler i lokalplanforslaget efter § 16, stk. 8	20
4.6.2 Offentliggørelse af og orientering om oplysninger om udkast til udbygningsaftaler, § 21 b, stk. 4, § 21 c, 2. pkt. og § 26, stk. 1.	21
4.6.3 Offentliggørelse af oplysning om indgåelse af udbygningsaftaler efter § 21 b, stk. 5 og § 21 c, 2. pkt.	22
4.6.4 Offentlig tilgængelighed af oplysninger om udbygningsaftaler, § 21 b, stk. 5, 2. pkt. og § 21 c, 2. pkt.	22
4.7 Klagemuligheder over udbygningsaftaler og betaling for tilknyttede planer, §§ 21 b og 21 c	22
5. Bilag. Tjeklister	24

1. Indledning

Som led i en systematisk afdækning af arbejdsgange og administrative processer med udgangspunkt i medarbejdernes erfaringer har flere kommuner fremsat ønske om en lang række forenklingstiltag, ligesom nogle kommuner var i tvivl om, hvor omfattende en del af en lokalplan kommunerne har hjemmel i loven til at bede en byherre om at udføre.

På den baggrund er der med ændringen af planloven ved lov nr. 579 af 18. juni 2012 sket en udvidelse af området for de aftaler, som grundejere og kommuner kan indgå om grundejers medfinansiering af infrastruktur. Planloven giver nu mulighed for at indgå udbygningsaftaler for infrastruktur for alle områder uanset zonestatus. I øvrigt ændrer loven ikke reglerne for udbygningsaftaler i den hidtidige regel i planlovens § 21 b, bortset fra, at grundejerens mulighed for at aftale, at grundejeren dækker omkostningerne til udarbejdelse af kommuneplantillæg og lokalplan i forbindelse med udbygningsaftaler er udskilt til en selvstændig bestemmelse i planlovens § 21 c. Herved tydeliggøres og lettes forståelsen af loven. Loven trådte i kraft den 1. juli 2012.

Samtidig er det – også som et af resultaterne af afbureaukratiseringsarbejdet – besluttet at udarbejde denne vejledning med det formål at give klarere retningslinjer for bygherrers bidrag til udarbejdelse af planer. Herved sikres enklere processer og bedre muligheder for kommunernes planlægning.

Vejledningen behandler tre forskellige former for bygherrebidrag:

1. Planlovens § 13, stk. 3, 2. pkt., hvorefter kommunen kan kræve teknisk bistand ved kommunens lokalplanpligt over for private, se afsnit 2.
2. Planlovens § 13, stk. 4, hvorefter kommunen kan kræve sikkerhedsstillelse, når ejer får areal i landzone overført til byzone, se afsnit 3.
3. Planlovens § 21 b og § 21 c, hvorefter grundejere og kommunen kan indgå frivillige udbygningsaftaler om infrastruktur, se afsnit 4.

Desuden er Bilag 2, Tjeklister, i Vejledning nr. 9922 af 28. april 2009 om lokalplanvejledning ajourført, jf. bilaget bagest i nærværende vejledning.

Vejledningen indeholder en gennemgang af disse regler på baggrund af forarbejder til lovbestemmelserne og afgørelser fra Natur- og Miljøklagenævnet og det tidligere Naturklagenævnet, som kan ses på <http://www.nmkn.dk/afgoerelser/>, samt vejledende udtalelser fra Planstyrelsen, som Planstyrelsen udsendte fra 1986 til 1992 og vejledende udtalelser fra Miljøministeriet. Et udvalg af ”Afgørelser og vejledende udtalelser fra Planstyrelsen” findes på Naturstyrelsens hjemmeside, jf.

[http://www.naturstyrelsen.dk/Planlaegning/Lovgivning+ planlaegning/Planstyrelsens Afgørelser og vejledende udtalelser.htm](http://www.naturstyrelsen.dk/Planlaegning/Lovgivning+planlaegning/Planstyrelsens_Afgoerelser_og_vejledende_udtalelser.htm).

Oplysninger om praksis mv. kan findes i Kendelser om Fast Ejendom (KFE) udgivet af DJØF-forlagene, samt Miljøretlige Afgørelser og Domme (MAD), udgivet af forlaget Thomson A/S, Kommuneinformations Netinfo-serie (NIS) og Schultz Lovguide. I teksten er der henvisning til afgørelser og udtalelser i det omfang, de er offentligt tilgængelige. Der er også henvisning til omtalte love og bekendtgørelser på www.retsinformation.dk, hvor man dog skal være opmærksom på, om der er foretaget senere ændringer.

Endvidere henvises til Planloven med kommentarer, Helle Tegner Anker med bistand af Jens Flensborg, Jurist- og Økonomforbundets forlag 2013, samt Planloven med kommentarer, Anne Birte Boeck, Juristforbundets forlag, 2. udgave, 2002 (Kommenteret planlov) og til Kommuneplanloven med kommentarer, Bendt Andersen og Ole Christiansen, 3. udgave 1989.

Vejledningen erstatter afsnit 1.3.4., 2.19, og 3.8 og uddyber og supplerer afsnit 1.3.3. og tjeklisten i Vejledning nr. 9922 af 28. april 2009 om lokalplanlægning, jf. <https://www.retsinformation.dk/Forms/RO710.aspx?id=128542> – i det følgende benævnt lokalplanvejledningen.

Vejledningen supplerer derudover afsnit H3 og H4 i Miljøministeriet, Vejledning nr. 9756 af 15. maj 2008 om kommuneplanlægning, jf. <https://www.retsinformation.dk/Forms/RO710.aspx?id=121721> – i det følgende benævnt kommuneplanvejledningen.

2. Teknisk bistand fra bygherre, planlovens § 13, stk. 3, 2. pkt.

Hvis en udstykning eller et byggearbejde er i overensstemmelse med kommuneplanen, skal kommunalbestyrelsen snarest udarbejde forslag til lokalplan, jf. § 13, stk. 3, 1. pkt. I disse tilfælde kan kommunalbestyrelsen forlange, at udstykkeren eller bygherren yder kommunen bistand til planens udarbejdelse, jf. § 13, stk. 3, 2. pkt.

Bestemmelsen i planlovens § 13, stk. 3, der blev indført med kommuneplanlovens vedtagelse ved lov nr. 287 af 26. juni 1975, er videreført med redaktionelle, men ikke indholdsmæssige ændringer med planlovens vedtagelse i 1991 ved lov nr. 388 af 6. juni 1991. Bestemmelsen var begrundet i ønsket om, at kommuner ikke skulle kunne trække en nødvendig lokalplanlægning i langdrag til skade for grundejerne i et område, hvor kommuneplanen muliggør en udvikling.

2.1 Hvem kan afkræves teknisk bistand efter § 13, stk. 3, 2. pkt.

Kommunalbestyrelsen kan kræve teknisk bistand fra udstykkeren eller bygherren. Af forarbejderne fremgår, at der hermed menes "alle, der har interesse i gennemførelsen af den foranstaltning, der er anledning til lokalplanforslagets udarbejdelse". Det vil typisk være udstykkeren eller bygherren.

2.2 I hvilke situationer kan kræves teknisk bistand efter § 13, stk. 3, 2. pkt.

Muligheden for at kræve teknisk bistand gælder kun, når en udstykker eller en bygherre ønsker at udføre et lokalplanpligtigt projekt, der er i overensstemmelse med kommuneplanen, jf. planlovens § 13, stk. 3, 1. pkt. Der skal være tale om lokalplanpligtigt byggeri i form af større udstykninger eller større bygge- eller anlægningsarbejder, herunder nedrivning, jf. planlovens § 13, stk. 2, se lokalplanvejledningen afsnit 1.3.2.

Et ikke-lokalplanpligtigt projekt, der er i overensstemmelse med kommuneplanen, er således ikke omfattet af bestemmelsen, se MAD1997.1119, og det gælder også, hvis der ikke er overensstemmelse mellem byggeønsket og kommuneplanen, herunder kommuneplanens rækkefølgeangivelser, se lokalplanvejledningen afsnit 1.3.3. og NKO 2 B/1993 på http://www.nmkn.dk/Afgorelser/Naturklagenaevnets_tidligere_afgoerelser_NKO/Naturklagenaevnet_orienterer_Intro/1999ogtidligere_2/nko_02.htm.

Bestemmelsen i planlovens § 13, stk. 3, gælder både ejendomme i byzone, sommerhusområde og landzone.

Muligheden for at kræve teknisk bistand efter § 13, stk. 3, kan heller ikke anvendes i situationer, hvor der ikke er lokalplanpligt, fordi der allerede foreligger en gældende lokalplan m.v. med nærmere regler for udstykningen eller bygge- eller anlægsarbejdet, som er i overensstemmelse med kommuneplanen, se også planlovens § 13, stk. 5, og KFE 2001.111.

Er en gældende lokalplan eller byplanvedtægt for ejendommen derimod i strid med kommuneplanen, skal kommunalbestyrelsen udarbejde en ny lokalplan, og her kan kommunalbestyrelsen kræve teknisk bistand af den udstykker eller bygherre, som ønsker projektet iværksat.

Reglen om sikkerhedsstillelse efter planlovens § 13, stk. 4, medfører en modifikation af kommunalbestyrelsens forpligtelse til at udarbejde lokalplanforslag efter planlovens § 13, stk. 3, i situationer, hvor en grundejer ønsker et areal overført fra landzone til byzone med henblik på udførelsen af et bygge- eller anlægsarbejde. Her kan kommunalbestyrelsen nemlig forlange, at udstykkeren eller bygherren stiller sikkerhed som forudsætning for udarbejdelse af lokalplan, se mere herom under afsnit 3 og s 169 Lov om planlægning kommenteret af Anne Birte Boeck, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2002.

Hvis kommunalbestyrelsen i en situation, hvor et ønsket projekt er i overensstemmelse med kommuneplanen, men kommunen alligevel ikke ønsker at imødekomme byggeønsket, har kommunalbestyrelsen ret til at ændre planlægningen ved at nedlægge et § 14-forbud og sætte en ændring af planlægningen i gang. Kommunen antages at være berettiget til at ændre kommuneplanen med et kommuneplantillæg i stedet for at udarbejde en lokalplan. Hvis et sådant tillæg alene har til formål at hindre det ansøgte projekt, må kommunalbestyrelsen dog tillige nedlægge forbud efter planlovens § 14 og inden et år fremlægge et lokalplanforslag, der endeligt afklarer anvendelsesmulighederne, se herom i afsnit 1.3.3. og i afsnit 6 i lokalplanvejledningen og NKO nr. 447, august 2008, 10. afsnit på http://www.nmkn.dk/Afgorelser/Naturklagenaevnets_tidligere_afgoerelser_NKO/Naturklagenaevnet_orienterer_Intro/2008/nko_447.htm.

I øvrigt henvises til lokalplanvejledningen og kommende vejledning om lokalplanpligt for en nærmere uddybning af lokalplanpligt, samt afsnit H.3. i kommuneplanvejledningen.

2.3 Hvilke beføjelser har kommunalbestyrelsen efter § 13, stk. 3, 2. pkt.

Kommunalbestyrelsen kan i situationer, hvor kommunalbestyrelsen er forpligtet til at udarbejde lokalplanforslag efter planlovens § 13, stk. 3, og ønsker at imødekomme byggeønsket, jf. ovenfor, forlange, at udstykkeren eller bygherren yder kommunen bistand til lokalplanforslagets udarbejdelse.

Heri ligger, at kommunalbestyrelsen har ret til at stille krav om bistand til et lokalplanforslags udarbejdelse, men omvendt er kommunalbestyrelsen ikke forpligtet til at stille krav herom.

Kommunalbestyrelsen kan alene kræve bistand til udarbejdelse af forslag til en lokalplan. Der kan således ikke kræves bistand til udarbejdelse af forslag til et kommuneplantillæg efter planlovens § 13, stk. 3, 2. pkt.

Hvis kommunalbestyrelsen ønsker at ændre indholdet af kommuneplanen og dermed også indholdet af et lokalplanforslag, er situationen ikke omfattet af planlovens § 13, stk. 3, og kommunalbestyrelsen kan ikke kræve bistand til udarbejdelse af planen. Situationen vil dog kunne være omfattet af planlovens § 13, stk. 4, hvis der er tale om en situation, hvor ejer ønsker overført sin landzoneejendom til byzone med henblik på et bygge- eller anlægsarbejde. Her kan kommunalbestyrelsen kræve sikkerhedsstillelse for udarbejdelse af kommuneplantillæg og lokalplan, se nedenfor under afsnit 3. Situationen vil også kunne være omfattet af planlovens kap. 5 a om udbygningsaftaler, hvor kommunalbestyrelsen efter opfordring fra grundejer kan aftale, at grundejer betaler for udgifterne til kommuneplantillæg, se afsnit 4.

Den bistand til lokalplanarbejdet, som kommunalbestyrelsen kan forlange af bygherren efter planlovens § 13, stk. 3, 2. pkt., kan kun være af teknisk karakter, hvilket er begrundet i ønsket om, at kommunalbestyrelsens kompetence med hensyn til lokalplanforslagets indhold ikke reduceres, hverken formelt eller reelt. Kommunalbestyrelsen kan således bede bygherren om at udarbejde eller lade udarbejde et udkast til lokalplanforslag, hvorimod det dog altid vil være kommunalbestyrelsen, der som myndighed vil skulle behandle og vedtage det lokalplanforslag, der efterfølgende offentliggøres. Om delegation til stående udvalg og forvaltning, se vejledning om delegation efter planloven.

Bistand af teknisk karakter vil især kunne bestå i levering af tegninger og udarbejdelse af udkast til bestemmelser i lokalplanen efter nærmere aftale med kommunens tekniske forvaltning, hvorimod kommunalbestyrelsen selv må stå for eventuel trykning og offentliggørelse af lokalplanforslaget, fx hvis kommunalbestyrelsen også ønsker at annoncere forslaget i lokalavisen, jf. forarbejderne (L 140, Folketinget 1974-1975, 2. samling). Teknisk bistand kan (også) ydes ved, at kommunen lader et konsulentfirma udarbejde udkast til lokalplanforslag på bygherrens regning, se MAD2008.1172 (NKO nr. 447, august 2008). Det skal efter Naturstyrelsens opfattelse ske efter forudgående aftale med bygherre, jf. også forarbejderne, hvorefter ”bistanden især vil kunne tænkes at bestå i [...] efter nærmere aftale med kommunens tekniske forvaltning”. I øvrigt anbefales, at kommunen forudgående aftaler form og indhold af den tekniske bistand med bygherre, herunder hvordan det håndteres, hvis der bliver uenighed mellem bygherre og kommune herom. Kommunen kan imidlertid ikke stille krav om, at bygherren dokumenterer, at lokalplanen, dersom den endeligt vedtages, kan realiseres uden en kommunal ekspropriation, se ovennævnte afgørelse på http://www.nmkn.dk/Afgorelser/Naturklagenaevnets_tidligere_afgoerelser_NKO/Naturklagenaevnet_orienterer_Intro/2008/nko_447.htm.

Kommunalbestyrelsen kan ikke kræve, at bygherren betaler for, at kommunens tekniske forvaltning selv udarbejder lokalplanforslaget. Ligesom kommunalbestyrelsen ikke kan kræve, at bygherren betaler for udarbejdelse af en evt. del af lokalplanen, som ikke ejes af bygherren.

Kommunalbestyrelsen kan heller ikke kræve, at bygherren udarbejder en miljørapport, hvis en sådan er nødvendig efter lov om miljøvurdering af planer og programmer, men Naturklagenævnet har udtalt, at reglerne i planloven, VVM-reglerne og miljøvurderingsloven ”ikke er til hinder for, at en kommune lader dele af arbejdet med at udarbejde en miljørapport udføre af eksterne rådgiver, f. eks. en bygherre, men kommunen er ansvarlig for det faglige indhold i miljørapporten, og for at rapporten er saglig og baseret på korrekte oplysninger”, se Naturklagenævnets afgørelse af 19. august 2010 i sagerne j.nr. NKN-33-03823, NKN-33-03824, NKN-33-03834 og NKN-261-00241, samt Naturklagenævnets afgørelse af 17. august 2010 i sagen NKN-261-00272.

Planlovens § 13, stk. 3, giver ikke hjemmel til at kræve, at bygherren skal yde teknisk bistand vedrørende oplysninger og undersøgelser til brug for VVM, men efter anmodning fra miljøministeren og kommunalbestyrelsen efter § 57 a, stk. 5, skal bl.a. virksomheder give de oplysninger og foretage de undersøgelser, der er nødvendige for en vurdering af de miljømæssige konsekvenser, når der ønskes et VVM-pligtigt anlæg.

Skov- og Naturstyrelsen har den 30. marts 2007, jf. j.nr. SNS-145-00117, vejledende udtalt, at planlovens § 13, stk. 3, ikke giver hjemmel til at yde teknisk bistand til eventuelle analyser af jordbrugsmæssige interesser i henhold til Fødevarerministeriets cirkulære nr. 34 af 3. juni 2005. Omvendt fandt styrelsen, at bestemmelsen giver hjemmel til at kræve, at bygherren betaler for landinspektørens udarbejdelse af servitutundersøgelser og for fremstilling af visualiseringer.

Planlovens § 13, stk. 3, giver ikke bygherren krav på at få lokalplanforslaget endeligt vedtaget med det af ham tilvejebragte indhold, og kommunen kan heller ikke kræve projektet gennemført, selv om bygherren har udarbejdet plangrundlaget, se nedenfor om sikkerhedsstillelse efter § 13, stk. 4.

2.4 Klagemuligheder efter § 13, stk. 3, 2. pkt.

Kommunens afgørelser efter § 13, stk. 3, 2. pkt., kan påklages til Natur- og Miljøklagenævnet for så vidt angår retlige spørgsmål, jf. planlovens § 58, stk. 1, nr. 4. Der kan som et retligt spørgsmål fx klages over, om kommunens krav om teknisk bistand er berettiget og holder sig inden for lovens rammer.

3. Sikkerhedsstillelse ved overførsel fra landzone til byzone, planlovens § 13, stk. 4

Når en ejer ønsker et areal overført fra landzone til byzone for at udføre et bygge- eller anlægsarbejde, kan kommunalbestyrelsen forlange, at ejeren stiller sikkerhed for, at kommunen – hvis arbejdet ikke udføres – kan få dækket udgifterne til planlægningen for området, samt eventuelle overtagelsesudgifter efter planlovens § 47 a, medmindre ejeren fraskriver sig retten til at forlange overtagelse.

Bestemmelsen, der blev indføjet ved en ændring af planloven ved lov nr. 293 af 27. april 1994 og ændret igen ved lov nr. 458 af 9. juni 2004, er begrundet i en bekymring for, at adgangen til at kræve kommunal overtagelse af jord, der er overført fra land- til byzone, kunne udnyttes spekulativt.

3.1 Hvem kan afkræves sikkerhedsstillelse efter § 13, stk. 4

Det er alene ejeren af en ejendom i landzone, som af ejeren ønskes overført til byzone med henblik på et bygge eller anlægsarbejde, som kommunalbestyrelsen kan kræve sikkerhedsstillelse fra.

Dvs. at kommunalbestyrelsen ikke kan kræve sikkerhedsstillelse af en ejer af en landzoneejendom, som ikke har fremsat ønske om overførelse til byzone, men hvor det er kommunen, som ønsker arealet overført til byzone.

3.2 I hvilke situationer kan kræves sikkerhedsstillelse efter § 13, stk. 4

Kommunalbestyrelsen kan kræve sikkerhedsstillelse i situationer, hvor en ejer ønsker et landzoneareal overført til byzone med henblik på udførelse af et bygge- eller anlægsarbejde, se afsnit 3.3 nedenfor. Overførslen af et areal i landzone til byzone kræver udarbejdelse af lokalplan, jf. planlovens § 34, stk. 2, nr. 4, og eventuelt tillæg til kommuneplanen, jf. planlovens § 11 a, stk. 1, nr. 1.

Kun ejendomme i landzone er således omfattet af bestemmelsen. Og sikkerhedsstillelse kan kun kræves, når det er ejeren af det pågældende areal, der ønsker arealet overført til byzone med henblik på udførelse af et bygge- eller anlægsarbejde.

Der kan således forekomme situationer, hvor både § 13, stk. 3, 2. pkt. og § 13, stk. 4, finder anvendelse, se nedenfor.

Kommunalbestyrelsen kan kun kræve sikkerhedsstillelse for de landzonearealer, hvor kommunalbestyrelsen er indstillet på at imødekomme begæringen om overførelsen til byzone med henblik på et ønsket bygge- eller anlægsarbejde.

Dersom kommunalbestyrelsen ønsker overført yderligere landzonearealer, uden at de pågældende ejere har fremsat ønske herom, og/eller kommunalbestyrelsen ønsker planlægningen udstrakt til at omfatte en planlægningsmæssig helhed med flere ejendomme, kan der ikke kræves stillet sikkerhed herfor.

3.3 Hvilke beføjelser har kommunalbestyrelsen efter § 13, stk. 4

Kommunalbestyrelsen kan kræve sikkerhedsstillelse, som dels kan omfatte udgifterne til kommune- og lokalplanlægning, dels udgifterne til kommunens eventuelle overtagelse af arealet efter planlovens § 47 a.

Kommunalbestyrelsen kan kræve sikkerhedsstillelse ved tilvejebringelse af alle lokalplaner, der – på ejers begæring - overfører landzoneareal til byzone med henblik på gennemførelsen af et bygge- eller anlægsarbejde. Dette gælder, uanset om arealet tillige kan kræves overtaget efter planlovens § 47 a, se nedenfor.

Bestemmelsen i planlovens § 13, stk. 4, vil bl.a. kunne anvendes ved lokalplaner, der udarbejdes efter bygherrens anmodning i henhold til planlovens § 13, stk. 3. Kommunen får således – for så vidt angår landzoneejendomme – mulighed for at gøre sin medvirken betinget af en sikkerhedsstillelse efter § 13, stk. 4, hvilket modificerer kommunens forpligtelse efter planlovens § 13, stk. 3.

Størrelsen af sikkerheden må fastlægges ved aftale mellem ejeren (initiativtageren til lokalplanen) og kommunen.

Kommunalbestyrelsen kan forlange en sikkerhed af en sådan størrelse, at kommunen kan få dækket sine udgifter til lokalplanen og det eventuelle kommuneplantillæg, samt udgifterne til kommunens eventuelle overtagelse af ejendommen/arealet efter planlovens § 47 a, hvis ejeren opgiver projektet og forlanger, at kommunen overtager arealet efter disse regler. Det gælder dog ikke, hvis ejeren efter planlovens § 13, stk. 4, har fraskrevet sig retten til at forlange arealet overtaget af kommunen efter § 47 a.

Udgifter til overtagelse af arealet kan omfatte det beløb, som kommunalbestyrelsen skal give for arealet efter planlovens § 47 a og udgifterne i forbindelse med berigtigelsen af overtagelsen, herunder et eventuelt advokatsalær. Naturstyrelsen har den 5. oktober 2011 til Aabenraa Kommune udtalt, at udgifter til tinglysning formentlig vil kunne kræves indeholdt i sikkerhedsstillelsen.

Kommunalbestyrelsen kan ikke kræve, at bygherren stiller sikkerhed for udarbejdelsen af en miljørapport, hvis en sådan er nødvendig efter lov om miljøvurdering af planer og programmer, men Naturklagenævnet har dog udtalt, at reglerne i planloven, VVM-reglerne og miljøvurderingsloven ”ikke er til hinder for, at en kommune lader dele af arbejdet med at udarbejde en miljørapport udføre af eksterne rådgiver, f. eks. en bygherre, men kommunen er ansvarlig for det faglige indhold i miljørapporten, og for at rapporten er saglig og baseret på korrekte oplysninger”, se Naturklagenævnets afgørelse af 19. august 2010 i sagerne j.nr. NKN-33-03823, NKN-33-03824, NKN-33-03834 og NKN-261-00241, samt Naturklagenævnets afgørelse af 17. august 2010 i sagen NKN-261-00272.

Ligeledes antages det, at planlovens § 13, stk. 4, ikke giver hjemmel til at kræve, at bygherren skal stille sikkerhed for udgifterne til tilvejebringelse af det valgfrie særlige VVM-kommuneplantillæg, jf. lov nr. 1630 af 26. december 2013 om ændring af bl.a. planlovens § 3. Miljøministeren og kommunalbestyrelsen kan efter § 57 a, stk. 5, fortsat anmode bl.a. virksomheder om at give de oplysninger og foretage de undersøgelser, der er nødvendige for en vurdering af de miljømæssige konsekvenser, når der ønskes et VVM-pligtigt anlæg. Informations- og oplysningsforpligtelsen består, uanset om kommunalbestyrelsen til- eller fravælger det før 1. januar 2014 obligatoriske VVM-kommuneplantillæg.

Sikkerhedsstillelsen kan ske som anfordringsgaranti for kommunen over for den til enhver tid værende ejer af den pågældende ejendom og have en varighed på mindst 4 år.

Efter bestemmelserne i planlovens § 47 a har kommunalbestyrelsen i 4 år efter overførelsen til byzone af fast ejendom, der benyttes til landbrug, gartneri, planteskole eller frugtplantage, pligt til at overtage arealet til en vurdering fastsat af taksationsmyndighederne. Pligten gælder dog kun, hvis arealet på det tidspunkt, hvor ejeren forlanger overtagelse, fortsat bruges til landbrug, gartneri, planteskole eller frugtplantage.

Afhængigt af forholdene vil der således kunne blive tale om sikkerhedsstillelse for et betydeligt beløb.

Er der stillet sikkerhed, kan kommunalbestyrelsen kræve udgifterne dækket via sikkerhedsstillelsen, hvis bygge- eller anlægsarbejdet ikke er påbegyndt inden 4 år efter, at arealet er overført til byzone.

Når arbejdet udføres som forudsat, kan sikkerheden frigives og indgå i finansieringen af projektet. På dette tidspunkt kan arealet ikke længere forlanges overtaget af kommunen. Overtagelsespligten er bortfaldet, fordi ejendommen ikke længere udelukkende benyttes til landbrug, gartneri, planteskole eller frugtplantage, se om planlovens § 47 a i afsnit 4.6.7. i lokalplanvejledningen og side 744 i Helle Tegner Ankers Kommenterede planlov.

Det er kommunalbestyrelsens beslutning, om der i en given situation skal kræves sikkerhedsstillelse. Kommunen har således ret, men ikke pligt til at kræve sikkerhedsstillelse. Kommunens adgang til at kræve sikkerhed betyder, at kommunalbestyrelsen får bedre mulighed for at vurdere, hvilke projekter, der er bæredygtige, og kan derfor have en positiv betydning for kommunens beslutning om medvirken. Kommunalbestyrelsen har således i princippet adgang til at stille krav om sikkerhed i alle situationer omfattet af § 13, stk. 4, men bør nøje vurdere, om det er nødvendigt.

3.4 Klagemuligheder over afgørelser efter § 13, stk. 4

Kommunalbestyrelsens afgørelser efter planlovens § 13, stk. 4, kan påklages til Natur- og Miljøklagenævnet for så vidt angår retlige spørgsmål, jf. planlovens § 58, stk. 1, nr. 4, fx om betingelserne for at kræve sikkerhedsstillelse er opfyldt eller spørgsmål om en eventuel forskelsbehandling af anmodninger om tilvejebringelse af lokalplan.

4. Udbygningsaftaler om infrastruktur, planlovens kap. 5 a

4.1 Generelt

Bestemmelserne i planlovens kap. 5 a om aftaler om udbygning af infrastruktur og betaling for visse kommuneplantillæg og lokalplaner blev indført ved ændring af planloven ved lov nr. 537 af 6. juni 2007 og udvidet ved lov nr. 579 af 18. juni 2012.

Sagt i korthed giver planlovens kap. 5 a kommunalbestyrelsen mulighed for at imødekomme grundejeres opfordring om indgåelse af en udbygningsaftale om fysisk og teknisk infrastruktur, hvor anlæggene skal være offentligt tilgængelige, under forudsætning af, at aftalen bygger på frivillighed, at der er tale om anlæg, der medfører et forbedret plangrundlag for grundejeren, og at der alene er tale om betaling for anlæg, som kommunen ikke har pligt til at stille til rådighed.

Den seneste lovændring udvider området for § 21 b, som der kan indgås udbygningsaftaler for, til også at omfatte sommerhusområder og landzone i modsætning til hidtil, hvor udbygningsaftaler kun har kunnet indgås for områder i byzone. Samtidig udskilles den hidtidige bestemmelse om hel eller delvis dækning af omkostninger til udarbejdelse og annoncering af planforslag til en selvstændig bestemmelse i § 21 c, se nedenfor under afsnit 4.3.2.

Bestemmelserne i planlovens kap. 5 a skal ses i lyset af, at det er en kommunal opgave at foretage de fornødne investeringer i forbindelse med udbygning af infrastruktur og byggemodning af et område. Det har dog i flere år været et stort ønske at give mulighed for, at kommuner kunne indgå frivillige aftaler med private investorer om bidrag til finansiering af infrastrukturelementer i fx byomdannelsesområder. Sådanne aftaler kan imidlertid komme i konflikt med grundlovens § 43, der kræver lovhjemmel for skatter, da en aftale om privates betaling for en offentlig ydelse – fx infrastruktur og planlægning herfor – vil kunne være en skat i grundlovens forstand. Det er således kun under helt bestemte omstændigheder, som defineret i planlovens kap. 5 a, at det klart kan lade sig gøre at indgå aftaler mellem kommune og private om betaling for infrastruktur og planlægning herfor.

Reglerne tilsidesætter ikke de muligheder, som kommunen har for indgåelse af aftaler med bygherre eller grundejer, fx hvor kommunen indgår aftale som grundejer, mens andre aftaler mellem private og kommuner om finansiering af infrastrukturanlæg mv. sker uden lovgrundlag, og parterne befinder sig derfor i en juridisk gråzone, hvor rammerne for indgåelse af aftalerne er præget af uklarhed og manglende offentlighed.

Kapitel 5 a - §§ 21 b og 21 c – har særlige regler om, hvornår og hvordan det er muligt for kommuner og grundejere at indgå frivillige udbygningsaftaler om infrastruktur, når det får indflydelse på udformningen af indholdet af et planforslag. Reglerne giver i visse tilfælde mulighed for privat medfinansiering af infrastrukturanlæg, som på den ene side kan forbedre ejendomsværdier, og på den anden side kan sikre, at planer kan gennemføres uden samfundsmæssigt værdispild. Reglerne har til formål at skabe klarhed og offentlighed om de aftaler, som kommuner og grundejere kan indgå, når det har indflydelse på udformningen af planforslag.

Reglerne om privat medfinansiering ændrer ikke området for anvendelsen af udbudsreglerne, der naturligvis skal overholdes, ligesom reglerne heller ikke begrænser anvendelsesområdet for forvaltningsloven og offentlighedsloven, samt lov om miljøoplysninger m.v.

Reglerne ændrer heller ikke kommunalbestyrelsens planlægningskompetence eller ansvar for planlægningen. Kommunalbestyrelsen har således ansvaret for, at den planlægning, der agtes indgået aftale om, er planlægningsmæssigt begrundet og tilvejebragt i overensstemmelse med de regler og planlægningsmæssige principper, der gælder for planlægningen i det pågældende område, fx reglerne i planlovens kap. 2 a om planlægning i kystområderne, kap. 2 c om planlægning i hovedstadsområdet og kap. 2 d om planlægning til butiksføremål. For så vidt angår planlægningen for VVM-pligtige anlæg, giver lov nr. 1630 af 26. december 2013 om ændring af bl.a. planlovens § 3 ikke anledning til ændringer i kommunalbestyrelsens planlægningskompetence. Det eneste lovændringen ændrede i forhold til kommunalbestyrelsens planlægning var, at det fra 1. januar 2014 blev valgfrit for kommunalbestyrelsen at udarbejde det til VVM'en obligatoriske kommuneplantillæg, som indeholdt VVM-redegørelsen.

4.2 Indgåelse af udbygningsaftaler om infrastruktur

Det er afgørende, at udbygningsaftaler sker på opfordring fra en grundejer, jf. planlovens § 21 b, stk. 1. Kommunalbestyrelsen kan således alene indgå i et samarbejde, hvis grundejeren henvender sig frivilligt til kommunen, fordi grundejeren selv ønsker at indgå en udbygningsaftale om infrastruktur. Det vil typisk være grundejere, der ser en fordel i et infrastrukturanlæg, der kan forbedre værdien af grundejerens ejendom. Aftaler skal således være frivillige.

Omvendt er kommunalbestyrelsen ikke forpligtet til at modtage et tilbud på en udbygningsaftale, hvis kommunalbestyrelsen ikke ønsker at fremme grundejerens ønske.

Kommunalbestyrelsen kan således ikke pålægge en grundejer at bidrage økonomisk til et projekt, ligesom kommunalbestyrelsen heller ikke selv kan tage initiativ til en aftale. Kommunalbestyrelsen har dog mulighed for at vejlede om reglerne i kap. 5 a.

Andre, som fx entreprenører, developere eller bygherrer, der ikke samtidig er grundejere i området, kan ikke indgå aftaler om udbygning af infrastruktur. Grundejeren kan dog give fuldmagt til disse til at indgå udbygningsaftaler på grundejerens vegne.

Kommunalbestyrelsens indgåelse af udbygningsaftalen skal ske samtidig med kommunalbestyrelsens endelige vedtagelse af lokalplanen, jf. § 21 b, stk. 5, 1. pkt., 1. led og § 21 c, 2. pkt. Det kan mest hensigtsmæssigt ske på samme kommunalbestyrelsesmøde, hvor den/de samhørende kommuneplantillæg og lokalplaner endeligt vedtages.

Om de særlige krav til offentlighed omkring udbygningsaftaler henvises til afsnit 4.6.

Omlægning eller ændring af veje kan betyde, at en ledningsejer skal flytte sine ledninger. Information om forsyningsinfrastruktur findes i Ledningsejerregistret, jf. <http://ler.dk/>.

4.3 I hvilke situationer kan indgås aftaler efter §§ 21 b og 21 c

Der er en række betingelser, der på én gang skal være opfyldt, før en aftale kan blive omfattet af planlovens regler om udbygningsaftaler. Ud over kravet om grundejers initiativ og frivillighed gælder, at

- aftaler skal omfatte anlæg og projekter, som kan indgå i en kommune- eller lokalplan, jf. § 21 c (tidligere § 21 b, stk. 3). Planlovens regler om udbygningsaftaler omfatter kun fysiske infrastrukturanlæg, der kan planlægges for. Aftaler indgås, hvor grundejere bidrager økonomisk, mod at kommunalbestyrelsen tilvejebringer det nødvendige plangrundlag.
- aftaler alene kan indgås med grundejere.
- aftaler kan indgås for alle områder i kommuneplanen uanset zonestatus. Det er en udvidelse i forhold til hidtil, hvor det kun har været muligt at indgå udbygningsaftaler for områder, der i kommuneplanen var udlagt til byzone.
- aftaler kun kan indgås om fysiske infrastrukturanlæg (dvs. til udbygning, til færdiggørelse eller til efterbehandling af infrastrukturanlæg og arealer i forbindelse hermed), som kommunalbestyrelsen ellers ikke har pligt til at tilvejebringe. Der skal være tale om anlæg, der medfører et forbedret plangrundlag for grundejeren. Kommunalbestyrelsen har et generelt ansvar for at tilvejebringe den nødvendige infrastruktur og kan derfor ikke undlade at tilvejebringe fx de nødvendige overordnede vejadgange til et udbygningsområde i forventning om, at grundejeren så vil bidrage til udbygningen.
- aftaler kun kan indgås om tekniske infrastrukturanlæg, der er offentligt tilgængelige. Kommunalbestyrelsen kan efterfølgende have vedligeholdelsesforpligtelsen. Der kan ikke indgås infrastrukturaftaler om drift af anlæg eller social infrastruktur, men alene forskellige former for fysisk infrastruktur, herunder rekreative friluftsanlæg, som forbedrer områdets eller bebyggelsens kvaliteter og dermed gør det mere attraktivt ved salg.

Eksempler på sådanne fysiske infrastrukturanlæg mv., som typisk medfører en værdiforøgelse af grundene, og som der efter omstændighederne vil kunne indgås aftaler om, er:

- Etablering eller omlægning af overordnede, kommunale vejanlæg, broer samt sporanlæg og stoppesteder til den kollektive transport, som gennemførelsen af et planlagt byggeprojekt udløser.
- Etablering af kanaler og andre vandområder eller opfyldning og etablering af kaj og havneanlæg i eller i umiddelbar tilknytning til havneområder, samt – efter Naturstyrelsens opfattelse – også visse klimatilpasningsanlæg, fx diger.
- Anlæg eller opgradering af adgangsveje, interne veje og (cykel)stier, parkeringsanlæg og belysning, samt gadeudstyr som bænke mv.
- 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 friluftsaktiviteter i form af parker, torve og pladser og andre rekreative anlæg på land samt kaj-, strand- og badeanlæg på landarealer og vandområder i havneområder eller i umiddelbar tilknytning hertil.

4.4 Forhold, der kan indgås aftale om

Det er i § 21 b, stk. 2, afgrænset, i hvilke tre situationer, grundejere og kommunalbestyrelser kan indgå aftaler om infrastruktur og planlægning:

4.4.1 Højnelse af kvaliteten i et infrastrukturanlæg, § 21 b, stk. 2, nr. 1

Grundejeren kan finansiere forbedringer i infrastrukturen, der sikrer en højere kvalitet og standard, end de planlagte kommunale løsninger. Det kan være etablering af en park eller et torv med en højere standard eller en dyrere belægning på befæstede offentlige arealer (med granit eller brosten), eller etablere andre udformninger af gadeudstyr (som belysning og bænke mv.), end hvad kommunalbestyrelsen ellers vil bekoste i den konkrete situation. Eller krav om fx grus på parkeringspladser m.v. i et nyt rækkehusområde for at sikre nedsivning af regnvand.

Eksempel: Grundejere på havnefronten ønsker at betale for, at det offentlige kaj anlæg, som er asfalteret, bliver belagt med granitbrosten. Det vil forøge værdien af deres ejendomme. Drift og vedligehold af det offentlige kaj anlæg og belægningen er fortsat kommunalbestyrelsens ansvar, men kommunalbestyrelsen vurderer, at det vil være positivt for hele byen, hvis kvaliteten og udseendet på belægningen højnes. Kommunalbestyrelsen accepterer derfor grundejernes tilbud og udarbejder en lokalplan med bestemmelser om granitbelægning på kajen ud fra den særlige karakter, der ønskes sikret i området.

Skov- og Naturstyrelsen har vejledende udtalt, at det var muligt for en kommune i forbindelse med lokalplanlægning for omdannelse af et havneområde til ferieboliger, restaurant og caféer mv. at indgå udbygningsaftale med en grundejer om hel eller delvis betaling for forbedring af asfaltarealer på kajområdet og etablering af en ny vejadgang med trapper – uden for såvel som inden for lokalplanområdet – for gående fra byen ned til det nye område og ud til kajen. Styrelsen præciserede, at det er kommunen, der efterfølgende har vedligeholdelsesforpligtelsen for de offentlige arealer, samt at oplysning om udbygningsaftalen og dens betydning for lokalplanforslagets bestemmelser skulle fremgå af redegørelsen til lokalplanforslaget (j.nr. SNS-100-00140).

4.4.2 Fremrykning i kommuneplanens rækkefølgebestemmelser, § 21 b, stk. 2, nr. 2

Grundejeren kan bidrage økonomisk til infrastrukturprojekter, som medfører, at udviklingen af planlagte byudviklings- og omdannelsesområder, samt sommerhusområder, fremrykkes i kommuneplanens tidsrækkefølge, jf. planlovens § 11 b, stk. 1, nr. 12.

Eksempel: Udbygningen af et nyt byområde er i kommuneplanens rækkefølgebestemmelser udsat til efter planperioden. Det beror på, at udbygningen af byområdet afventer, at der kan bygges en ny omfartsvej. Og finansieringen af den ny omfartsvej ligger først på et senere tidspunkt i kommunens investeringsplan. Grundejeren foreslår at bidrage til omfartsvejen, således at anlægget af den kan fremskyndes. Kommunalbestyrelsen vurderer, at der ikke er andre forhindringer for at fremrykke udbygningen i kommuneplanens tidsrækkefølge. Kommunalbestyrelsen vælger derfor at ændre kommuneplanens rækkefølgebestemmelser.

I kommuneplanen kan fastlægges en rækkefølge for bebyggelse og ændret anvendelse af nye arealer til byformål og byområdesområder og sommerhusområder. Kommunalbestyrelsen kan modsætte sig bebyggelse mv. af arealer, som er med i kommuneplanens rammer, men hvor bebyggelse på det pågældende tidspunkt er i strid med rækkefølgeangivelserne i kommuneplanen. For lokalplanpligtigt byggeri, jf. planlovens § 13, stk. 2, kan kommunalbestyrelsen nægte at tilvejebringe den nødvendige lokalplan med henvisning til, at planen vil være i strid med kommuneplanens rækkefølge. Rækkefølgen er et grundlag for, at kommunalbestyrelsen kan styre udbygningstakten i byudviklingen.

Der er situationer, hvor det er den kommunale økonomi – og ikke efterspørgslen – der bliver styrende for, om der sker en byudvikling. Især kommuner, hvor der er et stort udbygningspres, kan finde det vanskeligt at planlægge for nye indbyggere og de krav på kommunal infrastruktur, som det medfører, fx udbygning af kloaknet, rensningsanlæg, vandforsyning, anlæg til kollektiv trafik mv. Disse kommuner kan se sig nødsaget til at begrænse udbygningstakten ved at fastsætte bestemmelser om rækkefølge, der udskyder ellers attraktive udbygningsplaner, så de først kan realiseres senere i en planperiode eller først efter planperioden. De udskydes således med rækkefølgebestemmelser, indtil kommunalbestyrelsen mener at have mulighed for at finansiere de nødvendige udbygninger af infrastrukturen.

Udbygning af infrastruktur kan yderligere indebære en risiko for kommunale fejlinvesteringer, hvis den forventede efterspørgsel på byggegrunde udebliver eller først viser sig senere. Risikoen for, at de kommunale investeringer i byggemodning mv. står ubenyttede hen kan mindskes, hvis der indgås frivillige aftaler om udbygningen af konkrete, aktuelle projekter.

Det er baggrunden for, at det efter planlovens § 21 b, stk. 2, nr. 2, er muligt for kommunalbestyrelsen – på opfordring fra en grundejer – at indgå aftaler om udbygning af infrastruktur, som medfører, at udviklingen af fx planlagte byudviklings- og omdannelsesområder, samt sommerhusområder, kan fremrykkes i kommuneplanens tidsrækkefølge.

En grundejer kan fx tilbyde at bidrage til flytning af en vej eller udbygning af et rensningsanlæg mv., hvis det er en forudsætning for, at et område kan udbygges, men hvor kommunalbestyrelsens finansiering først ligger på et senere tidspunkt i investeringsplanen, og udbygning af arealet derfor ligger på et senere tidspunkt i kommuneplanens rækkefølge. Sådanne rækkefølgebestemmelser, som bygger på, at der først skal tilvejebringes en tilfredsstillende infrastruktur som fx veje, vandforsyning, kommunikationer mv. kan ændres, hvis grundejerne ønsker at bidrage til etableringen af den manglende infrastruktur.

Det kan imidlertid også være tilfældet, at rækkefølgebestemmelserne, som forhindrer områdets umiddelbare udbygning, beror på andre hensyn, end hensynet til infrastrukturudbygningen. I de tilfælde kan kommunalbestyrelsen ikke indgå en udbygningsaftale og ændre rækkefølgen. Det gælder fx, hvis rækkefølgen er fastsat ud fra et ønske om, at udbygningen i flere områder skal ske på en indbyrdes koordineret og hensigtsmæssig måde for derved at sikre sammenhæng i udbygningen af flere områder, eller hvis udbygningen af et boligområde fx beror på, at kommunalbestyrelsen først tilvejebringer den nødvendige udbygning af institutioner og anden offentlig, social service, dvs. forhold, som ikke kan indgå i en udbygningsaftale.

For hovedstadsområdet gælder særligt, at kommunerne ikke kan indgå aftaler om at ændre i rækkefølgebestemmelser, der er fastsat ud fra hensynet til de overordnede principper for planlægningen i hovedstadsområdet.

4.4.3 Forbedrede udbygningsmuligheder i en ny plan, § 21 b, stk. 2, nr. 3

Grundejeren kan finansiere infrastrukturprojekter, som – hvis de etableres - ændrer, udvider eller på anden vis forbedrer udbygningsmulighederne i området, mod at kommunalbestyrelsen vælger at udarbejde et nyt plangrundlag for de forbedrede udbygningsmuligheder. Der kan kun indgås aftaler om infrastrukturprojekter, som det hverken aktuelt – eller på et senere tidspunkt – ellers ville påhvile kommunen at finansiere, jf. afsnit 4.1 om kommunalbestyrelsens generelle ansvar for at tilvejebringe infrastruktur. 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 et område.

Eksempel: Grundejeren bekoster omlægningen af en eksisterende vej, som kommunalbestyrelsen ellers ikke havde tanker om at flytte, hverken nu eller i fremtiden. Flytningen af vejen betyder, at der vil kunne etableres yderligere bebyggelse i området, hvor grundejeren har en ejendom. Kommunalbestyrelsen tilvejebringer et nyt plangrundlag for vejforlægningen og yderligere bebyggelse i området.

Eksempel: Byggemulighederne i et byområde er i den gældende plan fastsat ud fra den eksisterende vejbetjening, der har en begrænset kapacitet. Kommunalbestyrelsen har ikke planer om at ændre vejbetjeningen til området og er heller ikke forpligtet hertil, og det er derfor udlagt til en relativt begrænset udnyttelse til ny bebyggelse som fx åben-lav bebyggelse. En rundkørsel kunne forbedre vejbetjeningen til området, og grundejeren foreslår derfor at bidrage til etableringen heraf. Derved ændres forudsætningerne for udnyttelsen af området til bebyggelse, og kommunalbestyrelsen finder det relevant at ændre plangrundlaget fra åben-lav til fx tæt-lave bebyggelse.

Skov- og Naturstyrelsen har den 12. september 2007 vejledende udtalt, at overdækning af et kommunalt rensningsanlæg uden for et område lokalplanlagt til boliger, hvor en overdækning ville muliggøre en bedre udnyttelse grundet fjernelse af lugtgenerne fra rensningslægget, var omfattet af planlovens § 21 b, stk. 2, nr. 3. Styrelsen lagde vægt på, at der var tale om anlægsarbejder på rensningsanlægget, som kommunen ellers ikke var forpligtet til at foretage, men gjorde samtidig kommunen opmærksom på, at grundejerens bidrag alene kunne omfatte anlæg og byggeri af overdækningen, men ikke vedligeholdelsesforpligtelsen, som ville påhvile kommunen, og at kommunen frit måtte vurdere, om kommunen ville indgå udbygningsaftale (j.nr. SNS-100-00140).

I høringsnotatet vedrørende lov nr. 537 af 6. juni 2007 om ændring af planloven (bypolitik m.v.) er anført, at afholdelse af udgifter til oprensning af jordforurening er omfattet af reglerne i jordforureningsloven. Der kan således ikke indgås udbygningsaftaler herom efter planlovens kap. 5 a.

I samme notat har Skov- og Naturstyrelsen udtalt, at der efter omstændighederne også kan indgås aftale om ombygninger af vejanlæg, herunder til modulvogntog, når betingelserne for indgåelse af en udbygningsaftale i øvrigt er opfyldt.

4.5 Hvilke omkostninger kan aftales betalt efter §§ 21 b og 21 c

4.5.1 Grundejeres udførelse/afholdelse af udgifter til infrastrukturanlæg, § 21 b, stk. 3

Efter planlovens § 21 b, stk. 3, kan en udbygningsaftale 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, se dog nedenfor under 4.5.2 om grundejerens afholdelse af omkostningerne til udarbejdelse af planlægningen.

Bestemmelsen giver således mulighed for privat udførelse eller (med)finansiering af infrastrukturanlæg, som, hvis kommunalbestyrelsen ellers havde haft aktuelle planer om at etablere dem, skulle finansieres fuldt ud af kommunerne.

Udgifter til infrastrukturanlæg omfatter udgifter til udbygning, til færdiggørelse eller til efterbehandling af infrastrukturanlæg og arealer i forbindelse hermed.

Bestemmelserne omfatter ikke udgifter til offentlig service og social infrastruktur, der er afledt af udbygningen, som fx skoler, børnehaver og andre institutioner mv.

Særligt i forhold til de typer udbygningsaftaler, der er omfattet af § 21 b, stk. 2, nr. 1 og 3, vil der ikke være tale om, at grundejeren påtager sig at finansiere infrastrukturprojekter, som det ellers aktuelt eller på et senere tidspunkt ville påhvile kommunalbestyrelsen at finansiere.

Med den form for udbygningsaftaler, der er omfattet af § 21 b, stk. 2, nr. 2, er der alene skabt mulighed for at indgå aftaler om i forvejen fastsatte og sagligt (planmæssigt) begrundede hindringer for udbygningen af det pågældende område. Endvidere vil der i forhold til denne type udbygningsaftale – bortset fra en eventuel fremrykning af tidspunktet for udnyttelse af en byggetilladelse, som den pågældende grundejer i alle tilfælde ville kunne få – ikke ske nogen ændringer i indholdet af en byggetilladelse, som den pågældende grundejer har eller vil kunne få.

Bestemmelsen ændrer ikke kommunalbestyrelsens planlægningskompetence eller ansvar for forsyningen med infrastruktur. Det er således alene i de tilfælde, hvor grundejeren selv ønsker, at en byggemodning sker hurtigere eller har ønsker om, at infrastruktur anlæggene skal være af en særlig kvalitet, eller at grundejeren ønsker ændrede eller udvidede byggemuligheder, at grundejeren ved hjælp af en udbygningsaftale kan bidrage til anlæggelse eller realisering af en lokalplanbestemmelse.

Grundejeren kan således

1. finansiere forbedringer i infrastrukturen, der sikrer en højere kvalitet og standard end de planlagte kommunale løsninger, som fx granitbelægning på et allerede asfalteret kajanlæg. Der kan således indgås aftale om betaling af meromkostningerne til infrastrukturen i forhold til den af kommunen planlagte standard og kvalitet.
2. bidrage økonomisk til infrastrukturprojekter, som medfører, at udviklingen af planlagte byudviklings- og omdannelsesområder mv. fremrykkes i kommuneplanens tidsrækkefølge, som fx flytning af en vej eller tilvejebringelsen af tilfredsstillende vandforsyning og kommunikationer mv. som forudsætning for, at et område kan udbygges, men hvor kommunalbestyrelsens finansiering først ligger på et senere tidspunkt i investeringsplanen. Det er en forudsætning, at rækkefølgebestemmelserne ikke beror på andre hensyn, som medfører, at kommunalbestyrelsen ikke kan ændre rækkefølgen og derved er forhindret i at indgå en udbygningsaftale. Rækkefølgen kan fx være fastsat ud fra et ønske om, at udbygning i flere områder skal ske på en indbyrdes koordineret og hensigtsmæssig måde for derved at sikre sammenhængen i udbygningen af flere områder, eller udbygningen af et område kan bero på, at kommunalbestyrelsen først tilvejebringer den nødvendige udbygning af institutioner og anden offentlig social service, dvs. forhold, som ikke kan indgå i en udbygningsaftale.
3. finansiere infrastrukturprojekter, som det ikke aktuelt eller på et senere tidspunkt ellers ville påhvile kommunalbestyrelsen at finansiere. Det forudsætter, at kommunalbestyrelsen vælger at udarbejde et nyt plangrundlag for de forbedrede udbygningsmuligheder. Det kan fx være, at grundejeren bekoster omlægningen af en eksisterende vej, som kommunalbestyrelsen ellers ikke havde tanker om at flytte, hverken nu eller i fremtiden, men hvor flytning af vejen betyder, at grundejeren vil kunne etablere yderligere bebyggelse i området efter en ny plan.

Aftalens bestemmelser om dækning af omkostninger skal forstås i bred forstand med de muligheder, der aftaleretligt er basis for, herunder aftale om sikkerhedsstillelse mv.

4.5.2 Grundejeres bidrag til udarbejdelse og annoncering af planforslag, § 21 c

Lov nr. 579 af 18. juni 2012 udskilte den hidtidige bestemmelse om bidrag til udarbejdelse og annoncering af planforslag til en selvstændig bestemmelse i § 21 c, der indholdsmæssigt svarer til den hidtidige bestemmelse i planlovens § 21 b, stk. 3, se dog nedenfor. Baggrunden herfor er ønsket om at tydeliggøre og lette forståelsen af loven.

Bestemmelsen i § 21 c indebærer imidlertid – i forhold til den tidligere retstilstand – en udvidelse af det hidtidige område for frivillige aftaler om dækning af omkostningerne til kommuneplantillæg og lokalplan, som følge af lovens udvidelse af området for § 21 b, til også at omfatte udbygningsaftaler for områder i sommerhusområder og landzone.

Efter § 21 c kan en udbygningsaftale indeholde bestemmelser om, at en grundejer, der vil indgå en aftale, også skal afholde udgifterne til udarbejdelsen af det/de planforslag, der bliver følgen af aftalen. Det kan således aftales, at udkast til et nødvendigt kommuneplantillæg og udkast til lokalplan enten udarbejdes af grundejeren selv, eller at grundejeren betaler for, at kommunens tekniske forvaltning udarbejder planforslagene. Såfremt kommunalbestyrelsen vælger at benytte sig af muligheden for at udarbejde et særligt kommuneplantillæg for et VVM-pligtigt anlæg i lighed med den før 1. januar 2014 gældende ordning, vil kommunalbestyrelsen ikke kunne kræve betaling herfor. Det vil endvidere kunne aftales, at kommunens omkostninger til eventuel trykning og annoncering mv. afholdes af grundejeren. Det ændrer ikke ved, at det er kommunalbestyrelsen, der træffer beslutning om såvel vedtagelse af planforslaget som endelig vedtagelse af planen.

Aftalen kan således vedrøre dækning af omkostninger til plangrundlag for to områder, nemlig området for den ønskede ændring af infrastruktur og området for den ønskede ændring af udvidede eller ændrede byggemuligheder.

Eksempel: I en sag, hvor grundejer ønsker en overordnet adgangsvej placeret på en anden måde, fordi det vil muliggøre forøgede byggemuligheder på hans ejendom, der er udlagt til boliger, kan det aftales, at grundejeren – foruden hel eller delvis betaling for den fysiske omlægning af adgangsvejen – både betaler kommunens tekniske forvaltning for udarbejdelse af forslag til kommuneplantillæg og lokalplanforslag vedrørende adgangsvejen og for udarbejdelsen af forslag til kommuneplantillæg og lokalplanforslag for de øgede byggemuligheder på grundejerens ejendom.

Endelig vil en aftale kunne indeholde vilkår om, at bygherren betaler for færdiggørelsen af plangrundlaget. Det gælder også i situationer, hvor bygherren undervejs i processen fravælger at fuldføre projektet.

4.6 Offentliggørelse m.m. af udbygningsaftaler efter §§ 21 b og 21 c

Planloven kræver, at offentligheden får kendskab til udbygningsaftalerne via

1. krav til indholdet af redegørelsen for lokalplanforslaget, jf. § 16, stk. 8, i forbindelse med offentliggørelse af lokalplanforslaget
2. krav om offentliggørelse af oplysninger om udkast til udbygningsaftaler samtidig med offentliggørelse af planforslag, jf. § 21 b, stk. 4, og § 21 c, 2. pkt. samt efter § 26 orientering af ejere, brugere og foreninger mv.
3. krav om offentliggørelse af oplysning om indgåelse af udbygningsaftalen, jf. § 21 b, stk. 5 og § 21 c, 2. pkt.
4. krav om, at oplysninger om udbygningsaftalen skal være offentlig tilgængelige, jf. § 21 b, stk. 5, 3. pkt. og § 21 c, 2. pkt.

4.6.1 Redegørelse for udbygningsaftaler i lokalplanforslaget efter § 16, stk. 8

Efter planlovens § 16, stk. 8, skal redegørelsen til lokalplanforslag, der har tilknytning til indgåelsen af en udbygningsaftale efter planlovens kap. 5 a, indeholde oplysninger om, hvordan lokalplanforslagets indhold og udformning af bestemmelser har sammenhæng med den underliggende udbygningsaftale.

Bestemmelsen har til hensigt at skabe klarhed og offentlighed omkring processen og baggrunden for den konkrete udformning af lokalplanforslag, som følger af ønsket om at indgå en frivillig udbygningsaftale om infrastruktur anlæg. By- og Landskabsstyrelsen har vejledende udtalt, at borgerne skal kunne forstå, hvorfor planlægningen ændres, hvilket indebærer en beskrivelse af, hvordan udbygningsaftalen forventes at påvirke den lokale planlægning. Når det fremgår af redegørelsen, har borgerne bedre mulighed for at få indsigt i den proces, der har påvirket det endelige planforslag. Herved skabes åbenhed omkring planlægningen og det underliggende aftaleforhold, hvilket er en forudsætning for en offentlig debat om aftalen og om planens indhold, inden planen vedtages endeligt, og aftalen kan indgås.

Kravet om oplysninger i redegørelsen gælder i samtlige tilfælde, hvor en bestemmelse i et lokalplanforslag er udformet, fordi der fra en privat grundejer foreligger et ønske om at indgå en udbygningsaftale efter planlovens § 21 b. Det gælder, uanset om lokalplanforslaget omfatter det område, som er anledningen til ønsket om udbygning, eller om det er et område beliggende uden for, som bliver berørt af ønsket om en aftale.

Hvis udbygningen af et område forudsætter, at der etableres et infrastruktur anlæg, som er lokalplanpligtigt uden for udbygningsområdet, og en grundejer ønsker at indgå en frivillig aftale om medfinansiering heraf, skal lokalplanforslagene for begge områder indeholde oplysninger om sammenhængen med udbygningsaftalen.

Et eksempel kan være en byherre, der ønsker at udbygge et boligområde men som finder ud af, at byggegrundene i området kan udnyttes bedre, hvis adgangsvejen flyttes eller på anden måde forrykkes og derved får en anden forlægning. Grundejeren kan fremsætte det ønske over for kommunalbestyrelsen, og hvis kommunalbestyrelsen finder, at en forlægning af vejen vil være planlægningsmæssigt begrundet, kan kommunen indgå aftale om vejforlægningen uden for området.

4.6.2 Offentliggørelse af og orientering om oplysninger om udkast til udbygningsaftaler, § 21 b, stk. 4, § 21 c, 2. pkt. og § 26, stk. 1

Oplysninger om, at der foreligger et udkast til aftale, skal offentliggøres samtidig med offentliggørelsen af forslag til kommuneplantillæg og lokalplan, jf. § 21 b, stk. 4, og § 21 c, 2. pkt. Kravet kan opfyldes ved at skrive om udkastet til udbygningsaftalen i redegørelsen til lokalplanforslaget, jf. planlovens § 16, stk. 8. Dermed foreligger der oplysning om aftaleudkastet på tidspunktet for offentliggørelsen af lokalplanforslaget. Det kan også offentliggøres særskilt – bare det sker samtidig med offentliggørelse af planforslagene.

Offentliggørelse kan ske udelukkende digitalt, jf. § 21 b, stk. 4, 2. pkt. og § 21 c, 2. pkt. Det kan fx ske på kommunens hjemmeside.

Bestemmelserne kræver ikke offentliggørelse af selve udkastet til udbygningsaftale. Der kræves alene offentliggørelse af oplysninger om aftaleudkastet, så borgerne har mulighed for at se, hvad der er baggrunden for forslaget til ændring af planlægningen for området og på hvilken måde, det påvirker planforslaget.

Oplysning om udkast til udbygningsaftaler omfatter informationer om udbygningsaftalens parter, aftalens formål, herunder hvilke ændringer i plangrundlaget, der foretages som følge af udbygningsaftalen, samt hvad grundejeren skal finansiere i forbindelse med aftalen, dvs. hvilke infrastruktur anlæg, og hvilke omkostninger grundejeren skal udføre/finansiere.

Samtidig med offentliggørelsen af planforslaget skal der gives skriftlig oplysning om, at der foreligger et udkast til udbygningsaftale til ejere og lejere i området, ligesom ejere og lejere uden for området skal underrettes, hvis det skønnes af væsentlig betydning for dem. Tilsvarende skal foreninger og lignende med lokalt tilhørsforhold og klageberettigede landsdækkende foreninger og organisationer, jf. § 59, stk. 2, som over for kommunalbestyrelsen har fremsat skriftlig anmodning om at blive informeret om forslag til lokalplan, underrettes, jf. § 21 b, stk. 4, § 21 c, 2. pkt. og § 26, stk. 1. Se evt. også lokalplanvejledningens afsnit 7.2.2.

Er der fx tale om en udbygningsaftale i henhold til planlovens § 21 b, stk. 2, nr. 2, om fremrykning af lokalplanlægningen i et område i modstrid med kommuneplanens rækkefølgebestemmelser, skal oplysning om, at der foreligger et udkast til udbygningsaftale, offentliggøres samtidig med offentliggørelsen af forslag til kommuneplantillæg, der ændrer på rækkefølgebestemmelserne, og forslag til lokalplan. Og det kan ske ved oplysning om udkastet til udbygningsaftale i redegørelserne til planforslagene.

4.6.3 Offentliggørelse af oplysning om indgåelse af udbygningsaftaler efter § 21 b, stk. 5 og § 21 c, 2. pkt.

Oplysning om udbygningsaftalens indgåelse skal offentliggøres, jf. § 21 b, stk. 5, 1. pkt., 2. led, og § 21 c, 2. pkt., og det kan ske udelukkende digitalt, fx på kommunens hjemmeside, jf. § 21 b, stk. 5, 3. pkt.

4.6.4 Offentlig tilgængelighed af oplysninger om udbygningsaftaler, § 21 b, stk. 5, 2. pkt. og § 21 c, 2. pkt.

Oplysninger om den endelige aftale skal være offentligt tilgængelig på samme måde som lokalplaner, jf. § 21 b, stk. 5, 2. pkt. og § 21 c, 2. pkt.

Der kræves ikke offentliggørelse af selve aftalen. Der er alene tale om oplysninger om aftalen, så borgerne har mulighed for at se, hvad der er baggrunden for ændringen af planlægningen for området og på hvilken måde, det påvirker planlægningen.

Oplysning om udkast til udbygningsaftaler omfatter informationer om udbygningsaftalens parter, aftalens formål, herunder hvilke ændringer i plangrundlaget, der er foretaget som følge af udbygningsaftalen, samt hvad grundejeren skal finansiere i forbindelse med aftalen, dvs. hvilke infrastruktur anlæg og hvilke omkostninger, grundejeren skal finansiere.

Samtidig med offentliggørelsen af oplysningerne om udbygningsaftalen og dens indgåelse skal der ske orientering efter reglerne i § 31, stk. 1. Det indebærer, at oplysningerne skal sendes til ejere og lejere, der er omfattet af den/de samhørende lokalplan(er), og til enhver, der rettidigt har fremsat indsigelser mod den/de samhørende lokalplan(er), samt de myndigheder, der er nævnt i § 25, og de foreninger, der er nævnt i § 26, stk. 1, nr. 3.

4.7 Klagemuligheder over udbygningsaftaler og betaling for tilknyttede planer, §§ 21 b og 21 c

Udbygningsaftalen om infrastruktur og betaling for kommuneplantillæg og lokalplaner, der er indgået i henhold til planlovens §§ 21 b og 21 c kan ikke indbringes for Natur- og Miljøklagenævnet eller anden administrativ myndighed, jf. planlovens § 58 b. Det gælder også overholdelse af aftalen. Tvister mellem parterne må i givet fald afgøres ved domstolene.

Natur- og Miljøklagenævnet har i afgørelse af 13. juli 2011 (MAD 2011.1799 og KFE 12.142) udtalt, at nævnet ikke har kompetence til at efterprøve et klagepunkt om, at en partnerskabsaftale mellem en bygherre og en kommune havde karakter af en udbygningsaftale efter planlovens kap. 5 a med deraf følgende krav om offentliggørelse efter planlovens § 21 b, stk. 4.

Derimod kan retlige spørgsmål vedrørende kommuneplantillæggets og lokalplanens tilvejebringelse og indhold påklages til Natur- og Miljøklagenævnet efter de almindelige regler, jf. planlovens § 58, stk. 1, nr. 4. Der vil således kunne klages over, om kommunalbestyrelsens beslutning har hjemmel i loven, om planen lider af tilblivelsesmangler, og om planen er båret af den fornødne saglige planlægningsmæssige begrundelse. Natur- og Miljøklagenævnet vil således kunne prøve, om lokalplanen er lovligt tilvejebragt og ikke er båret af usaglige hensyn.

5. Bilag. Tjeklister

Dette bilag er et supplement til Bilag 2, Tjeklister, i vejledning nr. 9922 af 28. september 2009 om lokalplanlægning.

Tjeklistens punkt ”Er der indgået udbygningsaftale om infrastruktur (§ 21 b)” ændres til:

Overordnet planlægning m.v.	JA	NEJ
...		
Kommuneplanen		
...		
Ved behov for kommuneplantillæg		
...		
Er kommuneplantillægget en følge af, at der er indgået udbygningsaftale om infrastruktur og omkostninger til kommuneplantillæg og lokalplan for udbygningsaftaler, jf. §§ 21 b og 21 c (redegørelse for betydning for planforhold og oplysning om udbygningsaftalen og samtidig vedtagelse af endelig plan og indgåelse af udbygningsaftale)?		
Har kommunen modtaget opfordring om indgåelse af udbygningsaftale fra grundejer? Hvis opfordringen er mundtlig, bør kommunen da af bevismæssige grunde sikre sig en skriftlig bekræftelse?		
Er aftaleparten grundejer? Hvis ikke, er der så den fornødne fuldmagt?		
Er opfordringen omfattet af planlovens § 21 b, stk. 2, nr. 1-3 og § 21 c?		
Husk at tjekke udbudsreglerne.		

Tjeklistens afsnit om ”Redegørelsen” i udbygges med et nyt underafsnit:

Redegørelsen	JA	NEJ
...		
Særligt for udbygningsaftaler efter § 21 b og § 21 c		
Er der redegjort for, hvordan lokalplanforslagets indhold og udformning af bestemmelser har sammenhæng med udbygningsaftale om infrastruktur og omkostninger til kommuneplantillæg og lokalplan for udbygningsaftaler efter § 21 b og § 21 c, jf. § 16, stk. 8?		
Sker der offentliggørelse af oplysninger om udkast til bygningsaftale samtidig med offentliggørelse af lokalplanforslaget (kan ske i redegørelse til forslag til kommuneplantillæg og lokalplan), jf. § 21 b, stk. 4 og § 21 c, 2. pkt.?		
Orientering af ejere, brugere og virksomheder om udbygningsaftalen, jf. § 21 b, stk. 4, 3. pkt. og § 21 c, 2. pkt., jf. § 26.		

Under Tjeklistens afsnit om ”Tilvejebringelse og Administration” udbygges afsnittet om ”Efter kommunalbestyrelsens vedtagelse af lokalplanforslaget” med et nyt afsnit om udbygningsaftaler:

Tilvejebringelse og administration	JA	NEJ
Efter kommunalbestyrelsens vedtagelse af lokalplanforslaget		
...		
Ligger en indgået udbygningsaftale om infrastruktur til grund for (dele af) planen, hvor oplysning om aftalens indgåelse skal offentliggøres, jf. § 21 b, stk. 5, 1. pkt., 2. led og § 21 c, 2. pkt.?		
Hvordan sikres offentlig tilgængelighed til oplysning om udbygningsaftalen?		
Orientering af ejere, brugere og virksomheder om udbygningsaftalen, jf. § 21 b, stk. 5, 1. pkt., 2. led og § 21 c, 2. pkt., jf. § 31.		

Under Tjeklistens afsnit om ”Tilvejebringelse og Administration” ændres underafsnittet ”Forslag udarbejdet efter anmodning fra private” i sin helhed til:

Forslag udarbejdet efter anmodning fra private	JA	NEJ
Er det ønskede i overensstemmelse med kommuneplanen?		
Er der grundlag for bede udstykkeren eller bygherren om teknisk bistand, jf. § 13, stk. 3, 2. pkt.?		
Er der behov for at kræve sikkerhedsstillelse efter § 13, stk. 4?		
Har grundejeren frivilligt og af sig selv opfordret til indgåelse af udbygningsaftale om infrastruktur efter § 21 b og/eller dækning af omkostninger efter § 21 c?		
Hvis opfordringen er mundtlig, har kommunen da af bevismæssige grunde sikret sig en skriftlig bekræftelse?		
Er aftaleparten grundejer? Hvis ikke, er der så den fornødne fuldmagt?		
Hvem skal udføre arbejdet? Og skal kommunen også bidrage økonomisk eller med arbejdets udførelse?		
Husk at tjekke udbudsreglerne.		

Vejledning om bygherres bidrag til udarbejdelse af lokalplaner, sikkerhedsstillelse og frivillige aftaler om udbygning af infrastruktur efter planloven

Vejledningen indeholder en gennemgang af de regler i planloven, der gælder i forhold til bygherres bidrag. Med ændringen af planloven ved lov nr. 579 af 18. juni 2012 (afbureaukratisering) er der således bl.a. sket en udvidelse af området for de aftaler, som grundejere og kommuner kan indgå om grundejers medfinansiering af infrastruktur. Planloven giver således nu mulighed for at indgå udbygningsaftaler for infrastruktur for alle områder uanset zonestatus. Som et resultat af afbureaukratiseringsarbejdet publiceres denne vejledning bl.a. med det formål at give klarere retningslinjer for bygherres bidrag til udarbejdelse af planer. Herved sikres enklere processer og bedre muligheder for kommunernes planlægning. Vejledningen behandler således tre forskellige former for bygherrebidrag: 1. Planlovens § 13, stk. 3, 2. pkt., hvorefter kommunen kan kræve teknisk bistand ved kommunens lokalplanpligt over for private. 2. Planlovens § 13, stk. 4, hvorefter kommunen kan kræve sikkerhedsstillelse, når ejer får areal i landzone overført til byzone. 3. Planlovens §§ 21 b og 21 c, hvorefter grundejere og kommunen kan indgå frivillige udbygningsaftaler om infrastruktur.



Miljøministeriet
Naturstyrelsen

Haraldsgade 53
DK-2100 København Ø
Tlf.: (+45) 72 54 30 00

www.naturstyrelsen.dk