



Radikale Venstre
Att. Metin Lindved Aydin

Venstre
Att. Gert Bjerregaard

14. juni 2022
Side 1 af 7

Svar på 10-dages forespørgsel fra Radikale Venstre og Venstre om udbygningsaftaler

Radikale Venstre og Venstre har sendt en 10-dages forespørgsel om udbygningsaftaler.

Konkret ønskes oplyst:

- Hvor mange udbygningsaftaler er indgået i perioden 2018-2021 i Aarhus Kommune (der ønske en liste med projektbeskrivelse, udvikler og årsag til indgået udbygningsaftale) **(1)**
- Hvad har aftalens genstand været i aftalerne? **(2)**
- Er det kun i forbindelse med et ønske fra udvikleren om udarbejdelsen af et kommuneplantillæg, at der indgås en udbygningsaftale? Og hvis ikke, i hvilke situationer er det ellers forekommet, og hvor mange drejer det sig om? **(3)**
- Hvor store økonomier er der samlet set tale om? **(4)**
- Kan en donation, rent juridisk være en del af en udbygningsaftale? **(5)**
- Planlovens princip om frivillighed i forhold til udbygningsaftaler, må det ske ved at en sagsbehandler i MTM opfordre udvikleren til at tilbyde en udbygningsaftale? **(6)**
- Findes der eksempler på at bygherre har sagt nej til at indgå udbygningsaftaler, hvor Teknik og Miljø så har standset projekter, indtil der blev underskrevet en udbygningsaftale? **(7)**
- Findes der udbygningsaftaler (set i bakspejlet) som ikke overholder reglerne om frivillighed? **(8)**

Teknik og Miljø's svar på forespørgslen:

Det er en *kommunal opgave* at investere i at udbygge den nødvendige infrastruktur og at byggemodne områder, når byen udvikler sig. De offentlige infrastruktur anlæg er således skattefinansierede.

Der er dog mulighed for, at en grundejer og en kommune kan indgå en udbygningsaftale, som handler om, at grundejeren helt eller delvis udfører eller afholder merudgifter til offentlige infrastruktur anlæg og den hertil knyttede planlægning.

I nogle situationer kan det nemlig være en fordel for grundejeren at indgå en aftale med kommunen om at påtage sig eventuelle merudgifter for

TEKNIK OG MILJØ

Byggeri
Aarhus Kommune

Rådhuset, Rådhuspladsen 2
8100 Aarhus C

Telefon: 89 40 20 00
Direkte e-mail:
post@mtm.aarhus.dk

Direkte telefon: 89 40 25 22

Direkte e-mail:
mru@aarhus.dk

Sagsbehandler:
Mette Rudbeck



byudviklingen i forhold til den standard og kvalitet, som kommunen kan tilbyde. Det kan være indretning eller begrønning af byrum etc.

14. juni 2022
Side 2 af 7

Det kan også være en fordel for grundejeren at indgå en aftale med kommunen for dermed at opnå udvidede eller ændrede byggemuligheder i forhold til det, som byrådet har besluttet i kommuneplanen og anlægsbudgettet. Det kan være etablering eller omlægning af kommunale vejanlæg, stoppesteder til kollektiv trafik etc.

Hjemlen til at indgå udbygningsaftaler findes i planlovens § 21b¹. Bestemmelsen blev indført i 2007. Forud blev indgåelse af aftaler om infrastruktur praktiseret uden lovgrundlag og i en juridisk gråzone.

Der er tre betingelser for at kunne indgå en udbygningsaftale efter § 21b:

- Opfordringen til at indgå aftalen skal komme fra grundejer, dvs. aftalen skal være **frivillig** (hvis kommunen kan kræve betaling fra den private grundejer til offentlig infrastruktur, vil det være det samme som at pålægge en skat)
- Den fordel, grundejer opnår som følge af udbygningsaftalen, skal være værdien af **højere kvalitet** af infrastrukturen (§ 21b, stk. 2, nr. 1), fremrykket udbygning (§ 21b, stk. 2, nr. 2, er dog ikke relevant i Aarhus, da der ikke aktuelt bruges rækkefølgebestemmelser) eller **øgede byggeretter** (§ 21b, stk. 2, nr. 3).
- Der skal være en **sammenhæng** mellem det infrastrukturanlæg, som grundejeren finansierer, og den tilknyttede lokalplan, dvs. infrastrukturanlægget skal være nødvendigt for at realisere netop den lokalplan, der vedtages med udbygningsaftalen.

Kommunen kan altså acceptere en frivillig opfordring fra grundejeren om at betale for offentlige infrastrukturanlæg ved indgåelse af udbygningsaftaler, hvis kommunen vedtager den tilknyttede lokalplan, som giver grundejeren en fordel i forhold til det eksisterende plangrundlag.

Som bilag 1-4 er der vedlagt dokumenter og retningslinjer, der uddyber de retlige rammer for udbygningsaftaler samt sagsgangen m.v. Det er uddrag af Teknik og Miljø's samlede interne administrationsgrundlag til hjælp i planprocessen, bl.a. med henblik på at sikre udbygningsaftalen er indgået frivilligt og med et juridisk korrekt indhold:

¹ Planlovens § 21b blev indført ved lov nr. 537 fra 2007. Lovforslaget hedder lovforslag nr. 204 fremsat 28. marts 2007. Bestemmelsen er senere ændret, bl.a. ved lov nr. 579 fra 2012, hvor anvendelsesområdet blev udvidet, så muligheden ikke længere var begrænset til kun byzone, men også landzone og sommerhusområder.



- Notat af 4. august 2020 til Teknisk Udvalg om de retlige rammer for udbygningsaftaler
- Arbejdsgangsbeskrivelse i forbindelse med indgåelse af frivillige udbygningsaftaler og tilhørende bankgarantier
- Kommunikation om frivillige udbygningsaftaler
- Gode pointer om frivillige udbygningsaftaler

14. juni 2022
Side 3 af 7

Alle dokumenter indeholder tydelig markering af, at aftaler skal være frivillige.

Nedenfor er Teknik og Miljø's besvarelse af de konkrete spørgsmål med henvisning til den foretagne nummerering.

Ad 1 og 4) Udbygningsaftaler, udvikler, indhold, økonomi

I bilag 5 er der en skematisk oversigt over samtlige lokalplaner med indgåede udbygningsaftaler efter planlovens § 21b siden lovens ikrafttræden.

Der er indgået i alt 41 udbygningsaftaler som led i en lokalplanproces, som har været offentliggjort sammen med lokalplanen.

Nogle aftaler har kommunal medfinansiering, hvilket fremgår af en særskilt kolonne i bilaget. Aftale med kommunal medfinansiering er kommet i stand i de sager, hvor forvaltningen har kunnet se en synergi i, at kommunen sammenkæder kommunale delprojekter som afventer, men hvor der er en åbenlys fordel i fremrykke kommunens projekt og kæde det sammen med det, som bygherres projekt udløser af tiltag.

Begrundelsen for at lave udbygningsaftalerne skyldes primært øgede byggemuligheder i forhold til eksisterende kommuneplanrammer. Kolonnen med angivelse af kommuneplantillæg viser dette. Den trafikale redegørelse, som bygherre udarbejder i forbindelse med projektforslaget, er typisk grundlaget for at vurdere, at den afledte trafik - udløst af den ønskede øgede byggemulighed - ikke kan afvikles hensigtsmæssigt eller sikkerhedsmæssigt forsvarligt via det tilstødende vejnet med vejnettets aktuelle indretning.

Der er indgået 6 aftaler om infrastrukturanlæg, som er benævnt udbygningsaftale, men som har ophæng i vejloven, og de er derfor ikke udbygningsaftaler i planlovens forstand. De er ikke anderledes end andre betingende aftaler indgået efter vejloven.

I tilfælde, hvor der skal etableres nye adgange eller ske udvidelse af eksisterende adgange til offentlige veje, kan vejmyndigheden efter omstændighederne gøre en tilladelse betinget af, at den offentlige vej for grundejers regning reguleres (ombygges), hvis det er trafikalt nødvendigt. Tilsvarende har vejmyndigheden mulighed for at stille vilkår, hvis forudsætningerne for en



eksisterende adgang i visse tilfælde ændres væsentlig. De 6 aftaler er ikke medtaget på oversigten.

14. juni 2022
Side 4 af 7

Ad 2 og 3) Hvornår der kan indgås en udbygningsaftale og om hvad
Udbygningsaftaler kan indgås i forbindelse med ny planlægning.

Det er et grundlæggende princip i planloven, at lokalplanlægningen, der regulerer de fysiske rammer for et areal, er erstatningsfri regulering.

Dette betyder, at grundejeren kan opleve en værdistigning på grunde, hvor der gives øgede byggemuligheder via lokalplanen. Tilsvarende kan grundejeren opleve et tab på grunde, hvor kommunen indskrænker byggemulighederne.

Kommunen skal ikke erstatte grundejeres evt. tab ved planlægningen, og omvendt kan kommunen heller ikke kræve andel i fortjenesten af gevinster ved planlægningen.

Muligheden for at indgå en udbygningsaftale kan få direkte indflydelse på den endelige udformning af indholdet i en lokalplan - og dermed betydning for ejendommens værdi.

Det helt afgørende er, at grundejeren ved en udbygningsaftale opnår en anden infrastruktur, end det kommunen oprindeligt havde planlagt (§ 21b, stk. 2, nr. 1), eller at de infrastrukturanlæg, der finansieres af grundejeren, skaber grundlaget for at vedtage den nye lokalplan (§ 21b, stk. 2, nr. 3).

I Aarhus Kommune er det primære anvendelsesområde for udbygningsaftaler et ønske fra en grundejer om en lokalplan med ændrede eller øgede byggemuligheder, der går ud over den gældende kommuneplanramme, som udløser behov for nye fysiske infrastrukturanlæg (§ 21b, stk. 2, nr. 3).

Hvis grundejeren ikke tilbyder at indgå en udbygningsaftale om de nødvendige infrastrukturanlæg, kan kommunen afvise at udarbejde ny lokalplan med kommuneplantillæg. Grundejer må da "nøjes" med en lokalplan i overensstemmelse med den eksisterende kommuneplanramme, hvor den eksisterende infrastruktur er tilstrækkelig.

Det er en betingelse for at kunne bruge en udbygningsaftale i sådan en situation, at der er tale om infrastrukturprojekter, som kommunen ikke har til hensigt at etablere hverken *aktuelt* eller *i fremtiden*. Dvs. infrastruktur som ikke umiddelbart er omfattet af kommunens anlægsplaner eller overvejelser.

I enkelte tilfælde er der indgået udbygningsaftale (også) for at forbedre kvaliteten af den fysiske infrastruktur i forhold til det, der var planlagt af



kommunen (§ 21b, stk. 2, nr. 1). Der henvises til lokalplanerne nr. 1031, nr. 1077, nr. 1122 og nr. 1145 på oversigten.

14. juni 2022
Side 5 af 7

Udbygningsaftaler kan kun indgås for fysiske infrastrukturanlæg. Det er i den forbindelse uden betydning, om anlæggene er placeret inden for eller uden for lokalplanområdet. Der er ikke begrænsning på omfanget af den fysiske infrastruktur, der kan være indeholdt i aftalen, ud over at der skal kunne redegøres sagligt for nødvendigheden af det, projektet medfører.

Der er ikke mulighed for at indgå aftale om social infrastruktur såsom skoler og institutioner etc.

Der er oplyst eksempler på fysiske infrastrukturanlæg i Naturstyrelsens vejledning "Bygherres bidrag til udarbejdelse af lokalplaner, sikkerhedsstillelse og frivillige aftaler om udbygning af infrastruktur efter planloven", s. 15, [Vejledning om bygherres bidrag - endelig \(naturstyrelsen.dk\)](https://naturstyrelsen.dk/vejledning-om-bygherres-bidrag-enderlig)

Ad 5) Donation

En kommune må godt tage imod en donation i form af en (penge)gave til et bestemt formål. Der er ingen formkrav, men det bør ikke medtages i en udbygningsaftale efter planlovens § 21 b, der er en særlig forvaltningsaftale.

Ad 6-8) Frivillighed

Det er en forudsætning for en udbygningsaftales gyldighed, at aftalen sker på "opfordring fra grundejer". Det fremgår af bestemmelsens ordlyd.

Kommunen må alene indgå i et samarbejde, hvis grundejeren henvender sig frivilligt til kommunen, fordi grundejeren selv ønsker at indgå en udbygningsaftale. Kommunen kan altså *ikke* selv tage initiativ til en udbygningsaftale.

Frivillighedsbetingelsen hænger sammen med, at det er en kommunal opgave at finansiere den fornødne infrastruktur.

Om grundejers bevæggrund for at ville indgå frivillig aftale fremgår det af lovens forarbejder, at grundejeres "*bidrag til finansiering af infrastrukturanlæg har den økonomiske konsekvens, at udgifterne til byggeprojekter kan blive større, men til gengæld forventes det, at der kun indgås aftaler i de tilfælde, hvor grundejeren vurderer, at den samlede økonomi eller kvalitet i byggeriet forbedres*".

Det er en særegen bestemmelse al den stund, at udvikler typisk bare vil udvikle et areal og ikke på forhånd kan vide, hvad byen har brug for af fysisk infrastruktur for, at planen kan virkeliggøres. Det vil nødvendigvis være kommunen, der ved det.



Opfordringen til en frivillig aftale skal komme fra bygherre. I praksis vil det være på baggrund af forudgående vejledning fra kommunen. Man må dermed ikke forveksle en sådan vejledningsindsats med, at kommunen tager initiativ til at indgå en udbygningsaftale.

14. juni 2022
Side 6 af 7

Det fremgår af lovens forarbejder: "*Kommunerne kan dog oplyse grundejere om reglerne for udbygningsaftaler samt vejlede om mulighederne for at indgå udbygningsaftaler*". Det er altid god forvaltningsskik at vejlede også i ikke-afgørelsessager.

Det stiller dog store krav til kommunikationen fra kommunen til udvikler og til dokumentationen heraf, da det ofte er en tilfældighed, hvem der først nævner, at der er en mulighed for at indgå en udbygningsaftale. Dette også for at undgå efterfølgende problemer i relation til frivillighedsbetingelsen.

En lokalplanproces har ofte et langt forløb, og det kan være vanskeligt i praksis at forvente, at en grundejer i denne type proces pludselig afgiver en dokumenterbar opfordring til at indgå udbygningsaftale af sig selv uden forudgående vejledning.

Afklaringen af, om en lokalplan nødvendiggør nye infrastrukturanlæg, sker således typisk, når ønsket til omfang af mulige nye byggeretter er afklaret. På det tidspunkt vejledes grundejer, såfremt omfanget af byggemulighederne nødvendiggør nye infrastrukturanlæg.

Det er Teknik og Miljø's vurdering, at frivillighedsbetingelsen kan håndteres sådan, at kommunen kan vejlede om, at grundejeren har to veje at gå;

- der kan laves en lokalplan efter de gældende kommuneplanrammer
- der kan laves en lokalplan med kommuneplantillæg med forøgede byggemuligheder i forhold til eksisterende rammer, såfremt grundejer frivilligt tilbyder at bidrage til de infrastrukturanlæg, som det vil være nødvendigt for at realisere lokalplanen med de øgede byggemuligheder.

Såfremt der skal arbejdes videre med lokalplanen med tilhørende kommuneplantillæg med øgede byggeretter, skal grundejeren derefter skriftligt anmode kommunen om, at der ønskes indgået en frivillig udbygningsaftale.

Teknik og Miljø har af tids- og ressourcemæssige hensyn ikke gennemgået korrespondance i forbindelse med de indgåede udbygningsaftaler, og der er derfor ikke noget overblik over, hvordan vejledning/dialog og opfordring fra grundejere forud for aftalerne har taget sig ud set over årene.

Teknik og Miljø mener ikke, at der er stillet *krav* om udbygningsaftale, men alene tilkendegivet det som en saglig *forudsætning* for at kunne vedtage en lokalplan med forøgelse af byggeretten. Det støttes af, at der altid har været



en tydelig markering i det interne administrationsgrundlag af, at en udbygningsaftale skal være frivillig.

14. juni 2022
Side 7 af 7

Samtlige procedurer er skærpet for at sikre frivillighedsbetingelsen bl.a. ved:

- at have stor fokus på kommunikationen i processen (se bilag 3 om kommunikation med grundejer)
- at sørge for, der altid ligger en skriftlig opfordring fra grundejer på sagen (se bilag 2 om arbejdsprocesbeskrivelsen)
- at sikre opfyldelse af notatpligten efter forvaltningsloven

Når udvikler ender med at tilbyde kommunen en frivillig udbygningsaftale, er det altid i forventning om en modydelse i form af højere standard eller øgede byggeretter/bedre økonomi i forhold til en udvikling på baggrund af eksisterende kommuneplanrammer.

Det ligger i bestemmelsens karakter, at grundejeren har mulighed for "at købe sig til" en lokalplan med øgede byggeretter ved at indgå en udbygningsaftale om at finansiere offentligt tilgængelig infrastruktur.

En grundejers ønsker til en attraktiv byudvikling kommer på den måde ikke til at stå i vejen for kommunens økonomiske prioriteringer for udbygningen af infrastrukturen. Og omvendt kommer en grundejers ønske til udviklingen heller ikke stå i skyggen af kommunens økonomiske prioriteringer.

Brugt rigtigt er udbygningsaftaler et redskab til at få skabt en byudvikling i en hurtigere udviklingstakt, eller i en højere kvalitet, end hvad der er muligt indenfor den kommunale økonomiske ramme.

Med venlig hilsen

Steen Stavnsbo
Rådmand

/

Henrik Seiding
Direktør

Bilag:

- Bilag 1 Notat med beskrivelse af de retlige rammer for udbygningsaftale
- Bilag 2 Oversigt over arbejdsgangen vedrørende frivillige udbygningsaftaler
- Bilag 3 Kommunikation vedr. frivillige udbygningsaftaler
- Bilag 4 Vigtige pointer om frivillige udbygningsaftaler
- Bilag 5 Skematisk oversigt over alle udbygningsaftaler