

MRF 2024.95

Retten i Helsingørs dom 18. marts 2024, sag BS-6846/2023-HEL

E (adv. Philip Lönborg) mod X Kommune (adv. Jacob Brandt)

Selvom en kommune havde meddelt ejer tilsagn til byggeprojekt, hvilket kunne forstås som et bindende forhåndstilsagn, havde ejeren ikke retskrav på byggetilladelse eller dispensation fra lokalplanen, men kommunen var erstatningspligtig for de merudgifter til projektering mv., som ejeren havde afholdt i tillid til kommunens tilsagn.

Ejendomsejer E ønskede at opføre en tilbygning i den nordlige ende af sin ejendom, og at tilbygningen herefter blev opdelt og ændret til et tofamiliehus via et delvist vandret lejlighedsskel. Sagen blev – forud for indsendelse af byggeansøgning – forelagt kommunens miljø- og planlægningsudvalg, der på et møde den 21. november 2019 besluttede, at der skulle arbejdes videre med at udstede byggetilladelse. På forespørgsel fra E's rådgiver af 31. marts 2020 gav kommunen samme dag tilsagn med bemærkning om, at godkendelsen efter planlovens § 56 bortfalder, hvis den ikke er udnyttet inden 3 år, hvilket både af E's rådgiver og af kommunen blev opfattet som et planmæssigt bindende forhåndstilsagn til at opføre et tofamiliehus med delvist vandret lejlighedsskel. Den 4. juni 2021 vedtog kommunen en ny lokalplan, der bl.a. indeholdt bestemmelser om bebyggelsesprocent og om lejlighedsskel ved tofamiliehuse. E ansøgte i august 2022 om byggetilladelse til sit projekt, men fik afslaget den 6. januar 2023. I afslaget anførte kommunen bl.a., at det afgivne forhåndstilsagn var ugyldigt som følge af væsentlige retlige mangler, at E's projekt var i strid med den vedtagne lokalplan, og at en dispensation ville være i strid med lokalplanens principper, jf. planlovens § 19. E anlagde herefter sag mod kommunen med principal påstand om, at afslaget var ugyldigt, og subsidiær påstand om betaling af erstatning på 775.000 kr., mere subsidiært 286.811,38 kr. Under retssagen tog kommunen delvis bekræftende til genmæle i forhold til E's mere subsidiære påstand om betaling af erstatning, som dækkede sagsøgers projekteringsudgifter, hvilket kommunen havde opgjort til 232.186 kr. Byretten fandt indledningsvis, at den politiske beslutning den 21. november 2019 ikke var udtryk et bindende forhåndstilsagn, og anførte videre, at der heller ikke var

hjemmel til udstedelse af byggetilladelse eller til forhåndsgodkendelse af et byggeprojekt med den virkning, at kommunen var forpligtet til efterfølgende at udstede en byggetilladelse uden forudgående kontrol af, om de byggeretlige og planretlige betingelser var opfyldt, og uden gennemførelse af lovpligtig nabohøring. Selvom kommunen havde erkendt, at kommunens tilsagn kunne forstås som et bindende forhåndstilsagn til projektet, fandt byretten ikke, at dette kunne begrunde, at E havde retskrav på byggetilladelse eller dispensation fra lokalplanen. Kun hvis lovens betingelser for en lovlig og gyldig byggetilladelse eller dispensation fra lokalplanen var opfyldt, ville E have et retskrav på at kunne gennemføre sit projekt. Byretten fandt, at projektet var i strid med lokalplanen, og tiltrådte kommunens vurdering af, at en dispensation til projektet ville være i strid med lokalplanens principper. Byretten fandt herefter ikke grundlag for E's ugyldighedspåstand. Byretten fandt dernæst, at E var berettiget til erstatning for sit økonomiske tab som følge af fejlen, men ikke for tab af skuffede forventninger. Da E aldrig havde haft krav på tilladelse til at gennemføre projektet, var E ikke berettiget til at blive stillet økonomisk, som om han havde fået en sådan tilladelse. Efter rettens opfattelse var kommunen alene erstatningsansvarlig for de merudgifter til projektering mv., som E havde afholdt i tillid til kommunens tilsagn. Byretten fandt det herefter ikke godtgjort, at E havde lidt et tab eller afholdt merudgifter som følge af kommunens fejl ud over dem, som kommunen allerede har erkendt at være erstatningsansvarlig for. Kommunen blev herefter frifundet mod betaling af det anerkendte beløb på 232.186,38 kr.

Kommentar: *Dommen vedrører bindende forhåndstilsagn fra kommuner til byggeri. I denne sag havde kommunen besvaret en henvendelse på en måde, der af både kommunen og bygherres rådgiver*

blev anset for et bindende forhåndstilsagn. Men som det fremgår afviste byretten, at der forelå et bindende forhåndstilsagn, fordi et sådant tilsagn ville være i modstrid med både planloven, byggeloven og regler om partshøring. Det er naturligvis korrekt, at en kommune ikke kan forpligte sig forudgående til at meddele byggetilladelser, før der er sket afklaring af, om projektet kan godkendes efter lokalplanen og byggeloven. Så hvis byrettens forståelse af begrebet bindende forhåndstilsagn lægges til grund, er det på forhånd udelukket, at et forhåndstilsagn retligt forpligter kommunen til udstedelse af en fremtidig byggetilladelse, når byggetilladelsen er i modstrid med den gældende lokalplan. Dette ændrer imidlertid ikke ved, at kommunens tilkendegivelse kan være erstatningspådragende, herunder ud fra princippet om berettigede forventninger (kompensatorisk forventningsbeskyttelse), jf. herom Mørup, *Berettigede forventninger i forvaltningsretten*, 2005, s. 919 ff. Dette kan sammenholdes med dommen i U 2009.1202/2 H, hvor Højesteret afviste, at kommunens meddelelse om de gældende planregler udgjorde et bindende forhåndstilsagn, da kommunens oplysninger på dette tidspunkt var korrekte, men dog uden at udelukke, at tilladelse til byggeri af garage kunne forhindres ved forbud efter planlovens § 14. Det centrale er, at når et bindende forhåndstilsagn til byggeri fra en kommune må anses for uhjemlet, f.eks. fordi der kræves ny lokalplan eller afgørelse efter miljøvurderingslovens §§ 21 eller 25, kan kommunen som følge heraf ikke forpligtes til at give byggetilladelse. Men kommunen kan i disse tilfælde blive erstatningsansvarlig for bygherres udgifter (negationsinteressen), hvorimod erstatning for bygherrens positive opfyldelsesinteresse må afvises. Se i øvrigt MAD 2009.2670 B, hvor en bygherre i forbindelse med påbud om fysisk lovliggørelse af byggeri fik tilkendt erstatning for positiv opfyldelsesinteresse, hvilket næppe er korrekt. Se herom Pagh i Pagh m.fl. (red.), *Offentlige myndigheders erstatningsansvar*, 2017, s. 249 og 253 ff. Se tillige Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 28. februar 2006, *Hellborg mod Sverige* (47473/99), hvor en i medfør af svensk lovgivning meddelt forhåndstilladelse til byggeri fandtes bindende og udgjorde en beskyttet rettighed efter EMRK 1. tillægsprotokol, art. 1. Selv om EMD anerkendte, at det var berettiget, at forhåndstilladelsen var blevet ophævet, fandt EMD dog med baggrund i de svenske regler, at bygherrens ret var blev krænket, og at bygherren havde krav på erstatning (et resumé af dommen er gengivet i MAD 2006.437). Dommen må ses i lyset af den svenske lovgivning og kan ikke umiddelbart overføres til forhåndstilsagn til byggeri efter dansk ret.



RETTEEN I HELSINGØR DOM

afsagt den 18. marts 2024

Sag BS-6846/2023-HEL

E

(advokat Philip Lönborg)

mod

X Kommune

(advokat Jacob Brandt)

Denne afgørelse er truffet af dommer Ida-Louise Apostoli.

Sagens baggrund og parternes påstande

Retten har modtaget sagen den 8. februar 2023.

Sagen angår spørgsmål om gyldigheden af et forhåndstilsagn til et byggeprojekt.

E har endeligt nedlagt følgende påstand:

Principal: X Kommune tilpligtes at anerkende, at kommunens afgørelse af 6. januar 2023 om afslag på byggetilladelse vedrørende I adresse I , postnummer , er ugyldig.

Subsidiært: X Kommune dømmes til at betale sagsøger 775.000,00 kr., subsidiært 286.811,38 kr., med tillæg af procesrente fra den 8. februar 2023.

X Kommune har endeligt nedlagt påstand om frifindelse mod betaling af 232.186,38 kr. med tillæg af procesrente fra den 16. maj 2023.

Dommen indeholder ikke en fuldstændig sagsfremstilling, jf. retsplejelovens § 218 a.

Oplysningerne i sagen

Den 6. januar 2023 meddelte X Kommune afslag på en ansøgning om byggetilladelse til tilbygning og ændring af status til tofamiliehus. Afslaget, der var stilet til arkitekt på vegne af E, har følgende ordlyd:

"Afgørelse

På baggrund af en konkret, individuel vurdering meddeler X Kommune hermed afslag på ansøgningen om byggetilladelse til en tilbygning på ovenstående ejendom samt ændring af status til tofamiliehus.

Afgørelsen er truffet i henhold til planlovens § 51 og byggelovens § 16 C.

Ansøgning og baggrund

Du har den 12. august 2022 på vegne af ejer ansøgt X Kommune om byggetilladelse til en tilbygning på ovenstående ejendom samt ændring af status til tofamiliehus.

Tilbygningen påtænkes opført i den nordlige ende af grunden forskudt for det eksisterende enfamiliehus. Bygningen vil herefter blive opdelt og ændret til et tofamiliehus via et delvist vandret lejlighedsskel mellem to rum ovenpå hinanden på 8 m². Projektet medfører en bebyggelsesgrad på 19 % samt en bebyggelsesprocent på 30 %.

Politisk forelæggelse

Forud for ansøgningen om byggetilladelse blev projektet forelagt Miljø- og Planlægningsudvalget. Udvalget besluttede på møde den 21. november 2019, at der ikke skulle igangsættes en procedure, som kunne lede frem til nedlæggelse af §14-forbud efter planloven, men at der skulle arbejdes videre med at udstede byggetilladelse.

Forhåndstilsagn

Den 31. marts 2020 forespørger en af ejers rådgivere X Kommune, om godkendelsen af ændringen af status til tofamiliehus kan udløbe. Samme dag svarer kommunen med henvisning til planlovens § 56, at godkendelsen bortfalder, hvis den ikke er udnyttet, inden 3 år efter den er meddelt. Godkendelsen bliver således af både rådgiver og kommunen opfattet som et bindende forhåndstilsagn (til at opføre et tofamiliehus med delvist vandret lejlighedsskel i henhold til det forelagte, uanset kommende plangrundlag).

Regelgrundlag

Ejendommen er omfattet af Lokalplan 176, som trådte i kraft den 4. juni 2021 (delområde A). Lokalplanen afløste Byplanvedtægt 6 samt Tillæg 5 til byplanen.

Det fremgår af formålsbestemmelsen i Lokalplan 176, *at formålet med lokalplanen er at sikre områdets åbne bebyggelsesstruktur og grønne karakter gennem fastsættelse af bebyggelsesprocent og mindstegrundstørrelser ved udstykning.*

Bebyggelsesprocenten er reguleret i lokalplanens § 6.4: *Bebyggelsesprocenten må ikke overstige 25 for den enkelte grund.*

Det fremgår af anvendelsesbestemmelsen i lokalplanens § 3.4: *På grunde over 1.650 m² kan der opføres eller indrettes et tofamiliehus, når hver bolig ligger på hver sin etage med vandret lejlighedsskel. Der tillades dog lodret lejlighedsskel mellem boligen i stueetagen og trapperum med adgang til boligen på 1. sal.*

Partshøring

Den 10. november 2022 blev projektet sendt i partshøring hos naboerne på adresse 2 og 3 samt adresse 4 og 5

Den 24. november 2022 fremsendte Civitas Advokater hørings svar på vegne af de fire naboer. Han anførte:

1. at der ikke retligt set er givet et bindende forhåndstilsagn.
2. at hvis et bindende tilsagn var meddelt, ville det ikke længere være gældende pga. forløben tid og i øvrigt på grund af det plangrundlag, som nu gælder for området.
3. at Kommune ikke kan meddele en byggetilladelse på det foreliggende grundlag, da afgørelsen om at meddele et bindende forhåndstilsagn i givet fald er ugyldig pga. manglende partshøring og også er truffet på forkert plangrundlag.
4. at hvis et bindende forhåndstilsagn var meddelt, ville en sådan afgørelse også være i strid med det gældende plangrundlag i lokalplan 176.

Den 30. november 2022 blev naboernes indsigelser sendt i partshøring hos ejer og dennes rådgiver.

Den 19. december 2022 fremsendte ejers advokat fra Byg Advokatfirma hørings svar på vegne af ejer. Han anførte, at vurderingerne fra naboerne ikke kan tiltrædes, samt at det helt overordnet er hans opfattelse, at Kommune skal udstede byggetilladelse, idet kommunen kan lægge til grund, at:

1. at X Kommune har givet retligt bindende tilsagn til byggeriets planmæssige forhold
2. at forhåndstilsagnet er meddelt inden ikrafttrædelse af ny lokalplan og uden forbehold for ny lokalplan og/eller partshøring
3. at forhåndstilsagnet er meddelt i november 2019 og fastholdt til d.d. - dvs. også efter ejers indsendelse af endelig byggeansøgning i august 2022
4. at X Kommunes manglende partshøring skyldes, at kommunen har vurderet, at naboerne ikke er parter, som følge af dels naboernes manglende interesse i den planmæssige godkendelse og dels de begrænsede gener, som byggeriet vil kunne medføre for naboerne
5. at naboernes indsigelser i øvrigt er bagatelagte og irrelevante, samt uden betydning i relation til byggeriets planmæssige forhold
6. at meddelelse af byggetilladelse, som følge af det retligt bindende forhåndstilsagn, ikke vil være i konflikt med lokalplanen.

Ejers advokat anførte endvidere, at selv hvis kommunen måtte lægge til grund, at der ikke er givet et gyldigt, bindende forhåndstilsagn, kan kommunen lægge til grund:

7. at de fejl, der evt. måtte være i kommunens sagsbehandling, er konkret uvæsentlige og ikke kan medføre annullation
8. at ejers berettigede forventning om, at der er meddelt tilladelse til byggeriet, langt overstiger øvrige modstående planmæssige hensyn og retshåndhævelsessensyn
9. at ejer har indrettet sig efter det givne forhåndstilsagn og har afholdt omkostninger til arkitekt og ingeniør
10. at hensynet til ejer og dennes berettigede forventninger og indrettelse, samlet set er så tungtvejende, at der skal udstedes en byggetilladelse uanset evt. mangler ifm. sagsbehandlingen.

Begrundelse for afgørelse

Efter § 3.4 i den gældende lokalplan 176 kan der på grunde over 1.650 m² opføres eller indrettes et tofamiliehus, når hver bolig ligger på hver sin etage med vandret lejlighedsskel.

Det ansøgte projekt indebærer et tofamiliehus med et delvist vandret lejlighedsskel, samt en overskridelse af bebyggelsesprocenten, og er således i strid med lokalplan 176.

For så vidt angår det afgivne forhåndstilsagn, har X Kommune under byggeansøgningens indledende behandling været i den vildfarelse, at kommunen som følge af forhåndstilsagnet ville være retligt forpligtet til at

meddele byggetilladelse til det ansøgte projekt, selvom projektet er i strid med lokalplan 176.

Der er imidlertid ikke blevet givet et forhåndstilsagn på selve det politiske møde i Miljø- og Planlægningsudvalget den 19. november 2019. I referatet fra mødet er således anført, at udvalget godkendte følgende indstilling fra administrationen:

"Administrationen indstiller, at Miljø- og Planlægningsudvalget godkender, at der arbejdes videre med at udstede byggetilladelse i adresse 1 "

Det er kommunens vurdering, at formuleringen "arbejdes videre med" ikke giver ejer af adresse 1 en berettiget forventning om at kunne opnå byggetilladelse, uden hensyn til om plangrundlaget ændres.

Forhåndstilsagnet blev derimod efter kommunens vurdering først givet som følge af korrespondancen mellem ejers rådgiver og kommunen den 31. marts 2020, hvor kommunen skriver, at den planmæssige godkendelse bortfalder, hvis den ikke er udnyttet, inden 3 år efter den er meddelt.

Forslaget til tillæg 5 til byplanvedtægt 6 blev imidlertid offentliggjort allerede den 6. december 2019. § 2.1 i tillæg 5 har følgende ordlyd:

"Der må på hver ejendom kun indrettes og opføres en beboelsesbygning med en bolig."

Planlovens § 17, stk. 1, indeholder følgende bestemmelse:

"Når et forslag til lokalplan er offentliggjort efter § 24, må ejendomme, der er omfattet af forslaget, ikke bebygges eller i øvrigt udnyttes på en måde, der skaber risiko for en foregribelse af den endelige plans indhold."

Det var således i strid med planlovens § 17, at kommunens forvaltning den 31. marts 2020 gav en forhåndsgodkendelse til projektet, idet der allerede den 6. december 2019 var indtrådt midlertidige retsvirkninger af tillæg 5, der forhindrede opførelse af tofamiliehuse og dobbelthuse. Der foreligger derfor en væsentlig retlig mangel ved det afgivne forhåndstilsagn.

Kommunen har endvidere vurderet, at ejerne af ejendommene på adresse 2 og 3 samt adresse 4 og adresse 5 anses for parter i sagen vedrørende byggetilladelse, idet de anses for at blive væsentligt og individuelt berørt af byggesagens udfald. Forhåndstilsagnet den 31. marts 2020 blev imidlertid i strid med forvaltningslovens § 19 givet, uden at parterne forinden var blevet partshørt.

Partshøring er en forvaltningsretlig garantiforskrift, og manglende partshøring vil som udgangspunkt føre til ugyldighed, medmindre det godtgøres, at der ikke ved partshøring ville være fremkommet noget, som kunne føre til en anden afgørelse. Der foreligger derfor også af denne grund en væsentlig retlig mangel ved det afgivne forhåndstilsagn.

Endelig er forhåndstilsagnet givet med en gyldighed på 3 år med henvisning til planlovens § 56. Planlovens § 56 angår imidlertid ikke forhåndstilsagn og der foreligger således også af denne grund en retlig mangel.

På baggrund af ovenstående har kommunen vurderet, at de væsentlige retlige mangler ved det afgivne forhåndstilsagn ud fra en konkret vurdering fører til, at forhåndstilsagnet er ugyldigt. At både kommunen og grundejer i korrespondancen frem mod byggeansøgningen har været i en retlig vildfarelse om forhåndstilsagnets gyldighed kan ikke føre til en anden vurdering.

Kommunen har i vurderingen inddraget, om hensynet til ejers berettigede forventninger og indrettelse i tillid til forhåndstilsagnet, på trods af de væsentlige retlige mangler, skulle føre til, at forhåndstilsagnet ikke kunne tilsidesættes som ugyldigt.

Særligt henset til, at der endnu ikke er opført bebyggelse, er det imidlertid kommunens vurdering, at hensynet til retshåndhævelsen i dette tilfælde, hvor der foreligger tre væsentlige retlige mangler ved det afgivne forhåndstilsagn, samlet fører til, at forhåndstilsagnet er ugyldigt.

Da forhåndstilsagnet efter kommunens vurdering er ugyldigt, skal ansøgningen om byggetilladelse til projektet afgøres ud fra det plangrundlag, der er gældende på afgørelsestidspunktet. Ansøgning om byggetilladelse blev indleveret den 12. august 2022. Ansøgningen skal derfor bedømmes efter lokalplan 176. Efter § 3.4 i lokalplan 176 kan der på grunde over 1.650 m² opføres eller indrettes et tofamiliehus, når hver bolig ligger på hver sin etage med vandret lejlighedsskel.

I henhold til planlovens § 19 kan kommunalbestyrelsen dispensere fra bestemmelser i en lokalplan, hvis dispensationen ikke er i strid med principperne i planen.

Formåls- og anvendelsesbestemmelser hører til principperne i en plan. En dispensation til det ansøgte projekt vil være i strid med princippet i lokalplan 176, idet projektet medfører en overskridelse af bebyggelsesprocenten

samt har et *delvist* vandret lejlighedsskel. En dispensation til projektet er derfor ikke mulig, jf. planlovens § 19.

X Kommune meddeler på baggrund af ovenstående afslag på ansøgningen om byggetilladelse til en tilbygning på ovenstående ejendom samt ændring af status til tofamiliehus.”

Forklaringer

Arkitekten har afgivet forklaring.

Arkitekten har forklaret bl.a., at det oprindelige projekt, som udvalget tog stilling til, er det, der fremgår af tegningsmaterialet dateret 4. november 2019. Det projekt, der blev ansøgt om, er beskrevet i tegningsmaterialet dateret 28. februar 2022. I det seneste projekt er indgangspartiet sænket ned i jordniveau. Vinduet ind til naboen er fjernet. Endvidere er der etableret garage for at tilgodese naboerne og undgå, at der er så mange biler på grunden. Projektet, der er beskrevet i tegningsmaterialet dateret 23. maj 2023, er det projekt, man må lave i dag. Meningen er, at den ene familie skal bo i stueplan, og den anden skal bo på første etage. Efter vidnets opfattelse er der tale om et tofamiliehus i lokalplanens forstand.

Parternes synspunkter

E har i sit påstandsdokument anført bl.a.:

”Til støtte for den principale påstand gøres det gældende, at forhåndstilladelsen er bindende og, at det er irrelevant, om byggeriet vil være i strid med lokalplan 176, som ikke var gældende, da kommunen meddelte det bindende forhåndstilsagn til sagsøger – en meddelelse, som løbende bekræftes over for sagsøger (sagsøgers rådgiver).

På de tidspunkter, hvor tilsagnet bliver 1) besluttet 21. november 2019 og 2) meddelt sagsøger 25. marts 2020, er der intet ulovligt forbundet med tilsagnet, og det forhold, at tillæg nr. 5 efterfølgende vedtages og senere lokalplan, medfører ikke med tilbagevirkende kraft, at beslutningen / tilsagnet bliver ulovligt.

Videre gøres det gældende, at det er irrelevant for sagen, om der har været nabohearing, dels fordi kommunen har vurderet, at der ikke var grundlag for høring, dels fordi generne ved det projekterede byggeri er uvæsentlige, og mindre, end de vil være i et byggeri, der lovligt kan opføres i den nu gældende lokalplan, som tillader et to-familieshus i 2 plan.

Kommunen har givet et retligt bindende tilsagn til byggeriets planmæssige forhold, tilsagnet er givet på baggrund af en beslutning truffet af det politi-

ske udvalg i kommunalbestyrelsen, det er meddelt inden ikrafttrædelse af både tillæg nr. 5 og af ny lokalplan og uden forbehold for ny lokalplan eller partshøring.

Forhåndstilsagnet er meddelt i november 2019 og fastholdt indtil afgørelsen af 6. januar 2023.

Naboernes indsigelser er uvæsentlige og uden betydning for byggeriets planmæssige forhold, hvorfor manglende partshøring er en konkret uvæsentlig retlig mangel.

Sagsøgers berettigede forventning om, at der vil blive meddelt tilladelse til byggeriet og indretningshensyn, overstiger langt modstående hensyn, disse er samlet set så tungtvejende, at der skal udstedes en byggetilladelse uanset evt. mulige retlige mangler ved det afgivne forhåndstilsagn.

Til støtte for de subsidiaire påstande gøres det gældende, at kommunen har begået flere ansvarspådragende fejl, som har påført E et kausalt og adækvat tab, hvilket i et vist omfang er erkendt af sagsøgte.

F s v a tabet på kr. 775.000,00, som indgår i den subsidiaire påstand, er der enighed om den talmæssige opgørelse.

Det er væsentligt for rettens vurdering af sagen, at sagsøgte har taget bekræftende til genmæle f s v a en væsentlig del af den mere subsidiaire påstand. Heri ligger en anerkendelse af, at kommunen har afgivet et bindende forhåndstilsagn, hvorfor sagen primært drejer sig om, hvorvidt tilsagnet var ulovligt, fordi det efterfølgende kom i strid med tillæg 5 til partiel lokalplan og senere lokalplan 176.”

X **Kommune** har i sit påstandsdokument anført bl.a.:

”...

I den foreliggende sag valgte Miljø- og Planlægningsudvalget således, at der ikke skulle igangsættes en procedure med henblik på nedlæggelse af et § 14-forbud. Beslutningen var således utvivlsomt af intern karakter, og den var rettet mod administrationen, som ved forelæggelsen for udvalget i overensstemmelse med den interne procedure herfor havde anmodet om udvalgets tilslutning til at gå videre med at behandle ansøgningen om forhåndsgodkendelse. Det forhold, at sagsøger kunne tilgå udvalgsbeslutningen i referatet fra udvalgs mødet på kommunens hjemmeside, gør ikke, at udvalgsbeslutningen mistede sin interne procesledende karakter.

Det burde også stå klart for sagsøger allerede fordi, at det af e-mail af 4. februar 2019 (bilag 1) fremgår, at *"Hvis MPU beslutter, at der ikke skal nedlægges et § 14-forbud, vil du herefter kunne få et bindende byplanmæssigt forhåndstilsagn til projektet."* Det var således klart for sagsøger, som var bistået af sagkyndig, at en bindende forhåndsgodkendelse ville blive meddelt efter udvalgsbehandlingen – og altså af selve udvalget på udvalgsrådet.

Det gøres således gældende, at udvalgsbeslutningen af 21. november 2019 alene var en procesledende beslutning, som sagsøger ikke kunne støtte ret på, herunder navnlig fordi:

- beslutningen fastlagde ikke den endelige materielle stillingtagen til og afgørelse af ansøgningen om forhåndsgodkendelse,
- beslutningen var rettet mod administrationen og fastslog alene, at udvalget ikke ville benytte sig af muligheden for at igangsætte en procedure med henblik på nedlæggelse af § 14-forbud,
- beslutningen blev ikke meddelt til eller bekendtgjort for adressaten, herunder ikke ved den lovpligtige offentliggørelse af referatet fra udvalgsrådet,
- beslutningen afsluttede ikke sagen ..., idet den blot var et skridt henimod meddelelse af bindende forhåndsgodkendelse, idet endelig stillingtagen først kunne ske efter vurdering af bl.a. forenelighed med anden lovgivning og partshøring samt sagens endelige oplysning, herunder tilvejebringelse af:

- Korrekte tegninger af delvist vandret lejlighedsskel
- Starterklæring fra certificeret rådgiver
- Tilbud om byggeskadeforsikring
- Tegninger i overensstemmelse med forelæggelse (blev siden ændret)
- Arealer (af bl.a. kælder)
- Bebyggelsens omfang
- Koter
- Afklaring af terrænregulering

...

En kommune kan fortabe retten til at give afslag på en tilladelse, hvis kommunen har givet en bindende forhåndsgodkendelse om, at kommunen ville give tilladelse til det ansøgte. Dette forudsætter imidlertid, at kommunen har taget konkret stilling til forholdet på et fuldt oplyst grundlag, hvilket ikke var tilfældet på udvalgsrådet den 21. november 2019. ...

Ved vurderingen af, om udvalgsbeslutningen skal anses som en bindende forhåndsgodkendelse, gøres det endvidere gældende, at den efter sin ordlyd og den kontekst, den er fremsat i, ikke fremtræder som en forhåndsgodkendelse, som sagsøger berettiget kan knytte forventninger til. Udvalgsbeslutningen fremstår ikke med den fornødne udførlighed, præcision eller entydighed.

En bindende forhåndsgodkendelse er en afgørelse, som kan påklages til Planklagenævnet. En bindende forhåndsgodkendelse skal således, hvis den skal anses for bindende og gyldig, opfylde kravene til en afgørelse, herunder iagttage forvaltningslovens krav om partshøring, begrundelse, klagevejledning mv. Det gøres gældende, at udvalgsbeslutningen ikke kan anses som en bindende forhåndsgodkendelse – allerede fordi, at udvalgsbeslutningen ikke lever op til de forvaltningsretlige krav om partshøring af naboerne med en væsentlig og individuel interesse i sagens udfald, kravet om begrundelse og klagevejledning. ...

4.2 Offentliggørelsen og vedtagelsen af Tillæg 5 til Partiel byplan nr. 6 den 6. december 2019

Forslag til Tillæg 5 til Partiel byplan nr. 6 for dele af Rungsted og Vallerød by blev godkendt af kommunalbestyrelsen den 25. november 2019, og forslaget blev offentliggjort den 6. december 2019, og det var i høring til den 17. januar 2020. Lokalplanen er fremlagt som bilag C.

Planlovens § 17, stk. 1, fastslår, at når et forslag til lokalplan er offentliggjort, må ejendomme ikke bebygges eller i øvrigt udnyttes på en måde, som skaber risiko for foregribelse af en den endelige plan. Det betyder, at der ikke kan gives tilladelse til dispositioner reguleret af plangrundlaget, før der er taget endelig stilling til forslaget – typisk ved endelig vedtagelse af en lokalplan på baggrund af det offentliggjorte forslag. Forbuddet omfatter således også kommunens mulighed for at meddele byggetilladelse eller bindende forhåndsgodkendelse.

Efter forslagets § 2.1 (§ 3.1 i den endeligt vedtagne lokalplan) var følgende gældende:

“Der må på hver ejendom kun indrettes og opføres én beboelsesbygning med én bolig.”

Lokalplanen blev endeligt vedtaget af kommunalbestyrelsen den 30. marts 2020 og offentliggjort den 13. maj 2020. Herefter blev retsvirkningen efter planlovens § 17 afløst af retsvirkningen efter planlovens § 18, hvorefter der ikke retligt eller faktisk må etableres forhold i strid med planens bestem-

melser, medmindre der meddeles dispensation – typisk efter planlovens § 19.

Med virkning fra den 6. december 2019 var Kommune således retligt forhindret i – uden hjemmel til – at meddele bindende forhåndsgodkendelse eller byggetilladelse til et byggeri som skitseret ved materialet fremlagt som bilag 2. Fra den 6. december 2019 kunne sagsøger heller ikke længere have en forventning om, at der kunne opnås forhåndsgodkendelse eller byggetilladelse, jf. U.2017.1474H ... samt U.1975.369H ...

I forhold til Kommunes mulighed for at omgøre udvalgsbeslutningen ved at beslutte at offentliggøre et lokalplanforslag, som herefter i medfør af planlovens § 17 var til hinder for at meddele en bindende forhåndsgodkendelse, kan en intern udvalgsbeslutning, hvor indholdet ikke er meddelt adressaten af de rette kanaler, frit tilbagekaldes. ...

4.3. Meddelelsen af (ugyldigt) bindende forhåndsgodkendelse den 31. marts 2020

Ved e-mails af 25. marts 2020 og 31. marts 2020 er kommunens byggesagsbehandler i dialog med sagsøgers arkitekt (bilag 4). Byggesagsbehandleren er i den vildfarelse, at udvalgsbeslutningen indebærer, at der ved udvalgsbehandlingen er meddelt en forhåndsgodkendelse til sagsøger.

På dette tidspunkt (såvel 25. som 31. marts) er Kommune som følge af offentliggørelsen af Forslag til Tillæg 5 til Partiel Byplan 6 den 6. december 2019 i medfør af planlovens § 17 afskåret fra at effektuere udvalgsbeslutningen ved at meddele sagsøger en forhåndsgodkendelse til det ved ansøgningen af 4. november 2019 skitserede projekt.

Byggesagsbehandlerens e-mails, herunder navnlig e-mailen af 31. marts 2020, kan imidlertid tages som udtryk for, at der på dette tidspunkt meddeles en bindende forhåndsgodkendelse til det ved ansøgningen af 4. november 2019 skitserede projekt. E-mailsene lever ikke op til kravene til en gyldig forhåndsgodkendelse, men i det omfang, at e-mailsene desuagtet må anses som en bindende forhåndsgodkendelse, er der tale om en uhjemlet forhåndsgodkendelse i strid med planlovens § 17, og som navnlig derfor er uden retlig virkning – og dermed ugyldig.

Det er først under behandlingen af ansøgningen om byggetilladelse af 12. august 2022, at Kommune bliver opmærksom på, at der kan være tale om en ugyldig forhåndsgodkendelse. Kommune gennemførte ved brev af 13. oktober 2022 en naboorientering (bilag 8), og kommunen modtog indsigelse af 7. november 2022 (bilag 9). Kommunen gennemførte på den baggrund en partshøring den 10. november 2022 (bilag 10),

hvorefter kommunen modtog yderligere svar den 24. november 2022 (bilag E).

På baggrund af naboorienteringen og partshøringen bliver sagsøgte Kommune opmærksom på, at der ikke var meddelt en gyldig bindende forhåndsgodkendelse.

Det gøres således gældende, at der ikke på noget tidspunkt før, at der forelå et endeligt projekt ved ansøgningen af 12. august 2022, var blevet meddelt en gyldig bindende forhåndsgodkendelse. Byggesagsbehandlingen af ansøgningen af 12. august 2022 skulle således ske på baggrund af den gældende lokalplan.

4.4 Afslaget på ansøgning om byggetilladelse af 6. januar 2023

...

Sagsøgers grund er ifølge BBR 1671 m², og grunden er beliggende i lokalplanens delområde A. Lokalplan 176's § 3.4 (anvendelsesbestemmelse) fastslår, at *"På grunde over 1.650 m² kan der opføres eller indrettes ét tofamiliehus, når hver bolig ligger på hver sin etage med vandret lejlighedsskel. Der tillades dog lodret lejlighedsskel mellem boligen i stueetagen og trapperum med adgang til boligen på 1. sal."* Det ansøgte projekt indebar en tilbygning opført i den nordlige ende af grunden forskudt for det eksisterende enfamiliehus og opdelt og ændret til et tofamiliehus via et delvist vandret lejlighedsskel mellem to rum ovenpå hinanden på 8 m², jf. bilag 18. Det var derfor ikke forenelig med Lokalplan 176, da projektet alene omfattede et delvist vandret lejlighedsskel, idet boligerne ikke ville være beliggende på hver sin etage. Efter som anvendelsesbestemmelsen anses som en del af planens principper, kunne der heller ikke dispenseres i medfør af planlovens § 19.

Som nævnt ovenfor ... blev Kommune ved modtagelsen af naboernes indsigelse af 7. november 2022 (bilag 9) opmærksom på, at der muligvis ikke som hidtil antaget var meddelt en gyldig bindende forhåndsgodkendelse. På baggrund af indsigelsen vurderede Kommune, at naboerne havde en sådan væsentlig og individuel interesse i sagens udfald, at de skulle anses som parter.

Ved partshøringen den 10. november 2022 redegjorde Kommune nærmere for kommunens vurdering af forholdene under planloven og den relevante planlægning (bilag 10). Kommunen modtog i fortsættelse heraf et høringssvar fra Civitas Advokater den 24. november 2022 (bilag E).

Efter behandling af ansøgningen, herunder i lyset af høringssvaret af 24. november 2022, traf Kommune den 6. januar 2023 afgørelse om at meddele afslag på ansøgningen om byggetilladelse af 12. august 2022.

Afslaget var begrundet i, at det ansøgte projekt var i strid med § 3.4 i Lokalplan 176. Kommunen vurderede desuden, at der ikke var meddelt en gyldig forhåndsgodkendelse den 21. november 2019. Kommunen fastslog endvidere, at en forhåndsgodkendelse tidligst kunne anses for meddelt den 31. marts 2020, og at denne var ugyldig, fordi den var i strid med det offentliggjorte lokalplanforslag – Tillæg 5 til Partiel Byplan 6, jf. planlovens § 17, stk. 1. Hertil kom, at kommunen vurderede, at den som led i meddelelsen af en bindende forhåndsgodkendelse skulle have partshørt ejerne af adresse 2 og 3 samt adresse 4 og adresse 5. Endelig vurderede kommunen, at det var en fejl, at der blev henvist til planlovens § 56 i den e-mail, som blev anset for at udgøre forhåndsgodkendelsen. Samlet set var det kommunens vurdering, at der var tale om sådanne væsentlige retlige mangler ved forhåndsgodkendelsen af 31. marts 2020, at den var ugyldig.

Kommunen overvejede, om sagsøgers berettigede forventninger kunne føre til et andet resultat, men det var kommunens vurdering, at der ikke var tilstrækkeligt stærke hensyn, der kunne begrunde opretholdelsen af en uhjemlet afgørelse, og kommunen lagde her særlig vægt på, at der ikke var påbegyndt et byggeri endnu, og at modstående hensyn til retshåndhævelsen tillige talte imod, at forhåndsgodkendelsen kunne opretholdes uden hjemmel.

Det gøres således gældende, at der er tale om et gyldigt afslag på ansøgningen om byggetilladelse af 12. august 2022.

5 Erstatningskravet

I forhold til det ved den subsidiære påstand rejste erstatningskrav gøres det gældende, at den ugyldige forhåndsgodkendelse ikke kan anses for at have påført sagsøger et tab på kr. 775.000, inkl. moms.

Det gøres gældende, at sagsøgers manglende fortjeneste ved ikke at kunne gennemføre projektet omfattet af ansøgningen af 12. august 2022 ikke er et realiseret tab, og at den manglende mulighed for at realisere en sådan fortjeneste er begrundet i gyldig lokalplanlægning, som anses som erstatningsfri regulering af ejendomsrettens grænser ... Der er herudover ikke den fornødne årsagssammenhæng mellem den ugyldige forhåndsgodkendelse og den manglende fortjeneste ved, at Lokalplan 176 er til hinder for gennemførelsen af det ansøgte projekt.

Sagsøger er således alene berettiget til erstatning for de projekteringsudgifter, som sagsøger har afholdt i tillid til sagsøgers og kommunens fælles fejlagtige forståelse af, at der den 21. november 2019 var givet en bindende forhåndsgodkendelse – i alt kr. 232,186,39, inkl. moms.

6 Sagsomkostninger

Det gøres gældende, at der ved fastsættelse af sagsomkostninger skal lægges vægt på, at X Kommune allerede ved svarskriftet har taget bekræftende til genmæle for så vidt angår størstedelen af den mere subsidiære påstand, såfremt X Kommune frifindes for den principale og subsidiære påstand.

Det gøres med henvisning til UfR 2005.2923H endvidere gældende, at sagsøger ikke skal tilkendes sagsomkostninger, fordi sagsøger ikke har udnyttet den administrative rekursmulighed ved at påklage afgørelsen til Nævnenes Hus, Byggeklageenheden og/eller Planklagenævnet."

Parterne har under hovedforhandlingen nærmere redegjort for deres opfattelse af sagen. Sagsøger har herunder bemærket, at det kan give anledning til tvivl, om projektet, der er søgt om byggetilladelse til, er et tofamiliehus eller et dobbelthus i lokalplanens forstand. Sagsøgte har anført, at der er tale om et tofamiliehus. Det er imidlertid i strid med lokalplanens § 3, pkt. 3.4, da der alene er tale om et delvist vandret lejlighedsskel, sådan som det er påpeget i kommunens afslag af 6. januar 2023.

Rettenes begrundelse og resultat

På mødet i X Kommunes miljø- og planlægningsudvalg den 21. november 2019 godkendte udvalget forvaltningens indstilling om, "at der arbejdes videre med at udstede byggetilladelse adresse 1 og adresse 6." Om baggrunden for indstillingen fremgår det bl.a., at formålet med fremlæggelsen af byggeansøgningen er at "vurdere, om der skal igangsættes en procedure, som kan lede frem til nedlæggelse af § 14-forbud efter planloven." Godkendelsesbeslutningen betød, at man ikke fandt grundlag for forbud i medfør af planlovens § 14, og at der kunne arbejdes videre med byggesagen med henblik på at opnå byggetilladelse.

Retten finder, at den politiske godkendelsesbeslutning den 21. november 2019 hverken er udtryk for en byggetilladelse eller et forhåndstilsagn om udstedelse af en byggetilladelse til det pågældende byggeprojekt. Der er heller ikke hjemmel til udstedelse af byggetilladelse eller til forhåndsgodkendelse af et byggeprojekt med den virkning, at kommunen er forpligtet til efterfølgende at udstede en byggetilladelse uden forudgående kontrol af, om de byggeretlige og planretlige betingelser er opfyldt, og uden gennemførelse af lovpligtig nabohøring.

Efter gennemført nabohøring har kommunen givet sagsøger afslag på ansøgningen om byggetilladelse den 6. januar 2023.

X Kommune har imidlertid erkendt, at kommunens forvaltning i sin kommunikation med sagsøger efter godkendelsesbeslutningen den 21. november 2019 har givet udtryk for egentlig forhåndsgodkendelse af byggeprojektet på en sådan måde, at sagsøger måtte opfatte dette som et bindende tilsagn om, at projektet var godkendt i den foreliggende form. Kommunen har endvidere erkendt, at der er tale om en ansvarspådragende fejl fra kommunens side, hvilket er årsagen til, at man har taget bekræftende til genmæle for så vidt angår et erstatningskrav på 232.186,38 kr. – svarende til sagsøgers projekteringsudgifter til arkitekt, landinspektør og ingeniør.

Retten finder, at det ikke kan begrunde et retskrav på byggetilladelse eller dispensation fra lokalplanen, at kommunens forvaltning ved en ansvarspådragende fejl i sin kommunikation har givet en ansøger grund til at tro, at kommunens kompetente myndighed (miljø- og planlægningsudvalget) har foretaget en bindende godkendelse af byggeprojektet. Fejlen betyder således ikke, at der foreligger en gyldig og bindende byggetilladelse eller dispensation fra lokalplanen. Kun hvis lovens betingelser for en lovlig og gyldig byggetilladelse eller dispensation fra lokalplanen er opfyldt, har ansøgeren et retskrav på at kunne gennemføre sit byggeri i overensstemmelse med det pågældende byggeprojekt. Det bemærkes herved, at de byggeretlige og planretlige regler ikke kun varetager hensyn til offentlige interesser, men også hensyn til naboer og andre.

I det foreliggende tilfælde har sagsøger fået afslag på sin ansøgning om byggetilladelse med den begrundelse, at projektet er uforeneligt med bestemmelserne i lokalplanen for området.

Det fremgår af lokalplanen (lokalplan 176), at der på grunde over 1.650 m² kan opføres et tofamiliehus, når hver bolig ligger på hver sin etage med vandret lejlighedsskel. Opførelse af et dobbelthus forudsætter, at der er tale om en grund på over 2.000 m². Generelt gælder det, at bebyggelsesprocenten ikke må overstige 25 for den enkelte grund.

Retten finder, at kommunens afslag på byggetilladelse angår et byggeprojekt, som efter de fremlagte tegninger mv. fremtræder som opførelse af et dobbelthus – og ikke blot et tofamiliehus i lokalplanens forstand. Der er således tale om to sammenbyggede huse i forlængelse af hinanden, hvor meningen er, at hvert hus er udformet til en selvstændig beboelse, således at der er en husstand/familie i hvert af husene. Der er således ikke tale om ét enkelt hus til to familier, som bor på hver sin etage i samme hus. Herefter er det klart, at en byggetilladelse ville være i strid med lokalplanen. Bebyggelsesprocenten er ifølge det oplyste 29,9 og overstiger derfor grænsen, der som nævnt er en bebyggelsesprocent på 25 for den enkelte grund. Hertil kommer, at det samlede grundareal kun er på 1.671 m², og at opførelse af et dobbelthus som nævnt forudsætter, at grunden er på over 2000 m². Under hensyn til parternes tvivl om husets karakter finder retten anledning

til at tilføje, at byggeprojektet også ville have været i strid med lokalplanen, hvis der havde været tale om et tofamiliehus – og ikke et dobbelthus. Kravet om, at bebyggelsesprocenten ikke må overstige 25, gælder således, uanset om der er tale om et dobbelthus eller et tofamiliehus, og i det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at byggeprojektet under alle omstændigheder ville medføre en bebyggelsesprocent på 29,9.

Nabohøringen har resulteret i indsigelser mod byggeprojektet, og det fremgår af kommunens afslag, at man ikke har fundet grundlag for dispensation fra lokalplanen i det foreliggende tilfælde.

Det fremgår af planlovens § 19, at kommunalbestyrelsen har mulighed for at dispensere fra lokalplanens bestemmelser, hvis dispensationen ikke er i strid med principperne i planen. Retten tiltræder kommunens vurdering, hvorefter en dispensation i det foreliggende tilfælde vil være i strid med lokalplanens formål og principper, idet det projekterede byggeri ikke alene vil medføre en overskridelse af byggeprocenten, men også vil være uforenelig med forbuddet mod opførelse af dobbelthuse på mindre grunde. Begge dele vil være i strid med lokalplanens formål om "at fastlægge ensartede retningslinjer for de enkelte delområder i lokalplanen" og "at sikre området åbne bebyggelsesstruktur og grønne karakter gennem fastsættelse af bebyggelsesprocenter og mindstegrundstørrelser ved udstykning." X Kommune har derfor med rette givet sagsøger afslag på dispensation. Den ansvarspådragende fejl, hvorved kommunen har givet sagsøger grund til at tro, at han har fået en bindende forhåndsgodkendelse af sit byggeprojekt, kan ikke føre til et andet resultat.

Retten finder herefter ikke grundlag for sagsøgers påstand om, at kommunens afslag på byggetilladelse er ugyldigt.

Der skal herefter tages stilling til, om kommunens fejlagtige kommunikation vedrørende spørgsmålet om bindende forhåndsgodkendelse giver sagsøger grundlag for et erstatningskrav, der overstiger det, som kommunen allerede har anerkendt.

Retten finder, at sagsøger alene er berettiget til erstatning for sit økonomiske tab som følge af fejlen – ikke for tab af skuffede forventninger. Da sagsøger aldrig har haft krav på tilladelse til at gennemføre det projekterede byggeri, er han derfor heller ikke berettiget til at blive stillet økonomisk, som om han havde fået en sådan tilladelse. Skønsmandens vurdering af værdien af ejendommen, hvis byggeprojektet var realiseret, er derfor uden betydning.

Efter rettens opfattelse er det kun de merudgifter til projektering mv., som sagsøger har afholdt i tillid til kommunens urigtige meddelelse om forhåndsgodkendelse af byggeprojektet, kommunen er erstatningsansvarlig for. Sagsøgers – for-

gæves afholdte – udgifter til advokatbistand med henblik på at fastholde kommunen på tilsagnet om forhåndsgodkendelse, således at byggeprojektet kunne realiseres som planlagt, udgør ikke en del af disse merudgifter.

Retten finder det herefter ikke godtgjort, at sagsøger har lidt tab eller afholdt merudgifter som følge af kommunens fejl ud over dem, som kommunen allerede har erkendt at være erstatningsansvarlig for. Derfor tages sagsøgtes påstand til følge, således at kommunen frifindes mod at betale 232.186,38 kr. til sagsøger med tillæg af procesrente som nedenfor bestemt.

Retten bemærker, at sagsøgte først i sin duplik under den skriftlige forberedelse af sagen har anerkendt at være forpligtet til at betale erstatning til sagsøger med 232.186,38 kr. Sagens udfald er i overensstemmelse hermed, men er samtidig udtryk for, at sagsøger har haft anledning til at udtage stævning mod kommunen. Sagsøger har imidlertid fastholdt sin påstand om, at kommunens afslag på byggetilladelse er ugyldigt, samt den subsidiære påstand om en højere erstatning end den, som kommunen har anerkendt. Det er således kun disse påstande, som har været temaet under hovedforhandlingen, og sagsøger har hverken fået helt eller delvist medhold i nogen af disse påstande. Under disse omstændigheder og i øvrigt under hensyn til sagens baggrund, forløb og udfald, herunder at det gennemførte syn og skøn har været uden betydning, finder retten, at ingen af parterne skal betale sagsomkostninger til den anden part.

THI KENDES FOR RET:

X Kommune frifindes mod betaling til E af
232.186,38 kr. med tillæg af procesrente fra den 8. februar 2023.

Sagens omkostninger ophæves.

Beløbet skal betales inden 14 dage.