

MRF 2025.19

Vestre Landsrets dom af 2. maj 2025, 11. afd., sag BS-845/2023-VLR
(Thomas Raaaberg-Møller, Rasmus Krogh Pedersen og Thomas Steensen (kst.))

TN Udvikling A/S (adv. Jan Børjesson) mod Aalborg Kommune (adv. Sune Fugleholm)

Aalborg Kommunes udbygningsaftale, som forpligtede en grundejer til at bidrage økonomisk til frilæggelse af Østerå, var indgået i strid med planlovens § 21 b, hvorfor beløbet, som grundejer havde betalt i henhold til udbygningsaftalen, skulle tilbagebetales af kommunen.

I juni 2008 traf Aalborg Kommune principbeslutning om at arbejde for en etapevis åbning af Østerå gennem Aalborg by. Kommunen vedtog i december 2010 en lokalplan (nr. 1-1-110), der bl.a. reserverede et areal til et åbent forløb af Østerå, og i januar 2015 traf kommunen beslutning om at åbne Østerå. TN Udvikling rettede i maj 2016 og flere gange efterfølgende henvendelse til kommunen om muligheden for at opføre boliger på et delområde indenfor lokalplanområdet. Kommunen afslog indledningsvist, men i december 2017 oplyste kommunen, at kommunen var i gang med at se på mulighederne for at opføre boliger indenfor lokalplanområdet, og at der i den forbindelse ville skulle udarbejdes en ny lokalplan. TN Udvikling indgik herefter i februar 2018 en betinget købsaftale vedrørende et delområde indenfor lokalplanområdet. I maj 2019 godkendte kommunens By- og Landskabsudvalg en tids- og etapeplan for åbningen af Østerå. I april 2020 indgik TN Udvikling og kommunen efter længere forhandlinger en udbygningsaftale, som forpligtede TN Udvikling til at betale et bidrag på maksimalt 6.125.000 kr. til realisering af projektet "åbning af Østerå", i forbindelse med vedtagelsen af lokalplan 1-1-138, der udlagde det af TN Udvikling erhvervede delområde til boligformål. Udbygningsaftalen blev indgået til trods for, at TN Udvikling flere gange havde givet udtryk for, at man ikke ønskede at indgå en udbygningsaftale. TN Udvikling betalte i maj 2021 beløbet på 6.125.000 kr. til opfyldelse af udbygningsaftalen.

TN Udvikling anlagde herefter retssag mod kommunen med påstand om tilbagebetaling. Landsretten lagde efter en gennemgang af sagens forløb til grund, at det var kommunen, som bragte udbygningsaftalen i forslag og i den forbindelse betingede en lokalplanændring af, at der blev indgået en udbygningsaftale om bidrag til åprojektet. Videre lagde landsretten til grund, at kommunen havde besluttet at gennemføre åprojektet på det tidspunkt, hvor der blev stillet krav om en udbygningsaftale. Under disse omstændigheder fandt landsretten, at udbygningsaftalen var indgået i strid med planlovens § 21 b, idet landsretten navnlig lagde vægt på, at kommunen allerede havde truffet beslutning om åprojektet, da kommunen stillede krav om en udbygningsaftale, og at det ikke kunne lægges til grund, at åprojektet blev udvidet eller i øvrigt fordyret som følge af den lokalplanændring, der muliggjorde TN Udviklings byggeprojekt. Landsretten lagde desuden vægt på, at udbygningsaftalen blev indgået på kommunens initiativ efter TN Udvikling flere gange havde givet udtryk for, at man ikke ønskede at indgå en udbygningsaftale. Da udbygningsaftalen var indgået i strid med planlovens § 21 b, havde kommunen ikke hjemmel til gennem aftalen at forpligte TN Udvikling til at betale beløbet. Beløbet skulle dermed som udgangspunkt tilbagebetales, og kommunens synspunkter om, at TN Udvikling ville opnå ugrundet berigelse, eller at andre parter havde afholdt en del af beløbet, ændrede ikke herpå.

Kommentar: Sagen udspringer af den såkaldte "udbygningsaftaleskandale" i Aalborg, der navnlig blev afdækket af advokatfirmaet Horten i advokatundersøgelser af 9. december 2021 og 24. marts 2022. Heri blev det afdækket, at 38 ud af 78 udbygningsaftaler i perioden 2011-21 efter Hortens vurdering var blevet indgået i strid med planloven. Mens dommen næppe kan anses for overraskende, kan det samme ikke siges om kommunens anbringender til støtte for frifindelse. Kommunen anførte således bl.a. til støtte for, at udbygningsaftalen var i overensstemmelse med planlovens § 21 b, "at frivillighedsbetingelsen er opfyldt, hvis grundejeren henvender sig til kommunen med et ønske om en planændring, og grundejeren herefter frivilligt påtager sig at betale for det tilhørende

infrastrukturanlæg, fordi grundejeren ser en fordel heri". Sammenholdes med forarbejderne til § 21 b, var det et centralt punkt, at kommunerne hverken direkte eller indirekte måtte foreslå, at bygherre bidrog til finansiering af projekter i forbindelse med udarbejdelse af lokalplanforslag. Samtidig blev det dog fremhævet, at kommunen kunne vejlede om muligheden for at indgå udbygningsaftaler. Det afgørende må således i alle tilfælde være, om udbygningsaftalen reelt hviler på frivillighed, og at kommunen ikke må misbruge deres adgang til at indgå udbygningsaftaler som middel til at spare udgifter til kommunal infrastruktur, der som udgangspunkt påhviler kommunen at drage omsorg for. Dommen er den første angående fortolkningen af reglerne om udbygningsaftaler i planloven og må forventes at kunne få betydning for andre kommuner, der anvender udbygningsaftaler aktivt som led i byudviklingsprojekter. Se nærmere om udbygningsaftaler Grønved Nielsen, U 2023B.304.



VESTRE LANDSRET DOM

afsagt den 2. maj 2025

Sag BS-845/2023-VLR
(11. afdeling)

TN Udvikling A/S
(advokat Jan Børjesson)

mod

Aalborg Kommune
(advokat Sune Fugleholm)

Landsdommerne Thomas Raaberg-Møller, Rasmus Krogh Pedersen og Thomas Steensen (kst.) har deltaget i sagens afgørelse.

Sagen er anlagt ved Retten i Aalborg den 13. juli 2022. Ved kendelse af 6. januar 2023 er sagen henvist til behandling ved landsretten i medfør af retsplejelovens § 226, stk. 1.

Sagen drejer sig om, hvorvidt en udbygningsaftale mellem TN Udvikling A/S (herefter TN Udvikling) og Aalborg Kommune er indgået i strid med planlovens § 21 b, og om TN Udvikling i så fald har krav på tilbagebetaling af det beløb, som er betalt til kommunen i henhold til udbygningsaftalen.

Påstande

Sagsøgeren, TN Udvikling, har nedlagt påstand om, at sagsøgte, Aalborg Kommune, til TN Udvikling skal betale 6.125.000 kr. med procesrente fra den 18. maj 2021.

Aalborg Kommune har påstået frifindelse, subsidiært betaling af et af landsretten fastsat lavere beløb.

Sagsfremstilling

Byrådet i Aalborg Kommune traf den 23. juni 2008 en principbeslutning om at arbejde for en etapevis åbning af Østerå gennem Aalborg by. Åbningen skulle omfatte forløbet ved Kjærs Møllesø ved Gabriel over Godsbanearealet, Karolinelund og Teglgårds Plads til udløb i Limfjorden ved Musikkens Hus.

Aalborg Kommune vedtog i 2009 en kvantitativ retningslinje for nyudlæg i kommuneplanen. Med retningslinjen blev det fastsat, at der for at sikre adgang til opholds- og legearealer i det nære miljø omkring boligen og til større natur-, park- eller aktivitetsområder i bydelen skulle udlægges udendørs opholdsareal for etageboliger i tætbyområder svarende til minimum 30 % af etagearealet.

Den 13. december 2010 vedtog Aalborg Kommune lokalplan nr. 1-1-110, der omfattede Godsbanearealet og herunder delområde E, hvor TN Udvikling senere opførte etageejendommen Brohuset. Af lokalplanen fremgår bl.a., at der på lokalplanens område maksimalt måtte bygges i 10 etagers højde, og at delområde E var udlagt til kontorformål, serviceerhverv mv. Det fremgår videre, at der blev reserveret et areal til et åbent forløb af Østerå, hvilket skulle sikre grønne byrum i området mellem Østerådalen i syd og Limfjorden i nord. På kortbilag 2A og 2B til lokalplanen var åen indtegnet med et forløb umiddelbart vest om delområde E. Det fremgik i den forbindelse, at åløbet kunne få en anden placering i det endelige åprojekt, men at et eventuelt åløb skulle have et forløb i hele eller dele af åparken i Godsbanearealet.

I december 2013 indgik Aalborg Kommune og DSB Ejendomsudvikling A/S (herefter DSB Ejendomsudvikling) en magelægsaftale vedrørende arealer i Godsbanearealet. Aftalen indebar, at DSB Ejendomsudvikling modtog to mindre byggefelt fra kommunen, mens kommunen modtog et større baneareal. Om dette baneareal var det i aftalen anført, at arealet i lokalplan nr. 1-1-110 var udlagt til en del af åparken.

I februar 2014 nedsatte Aalborg Kommune en projektgruppe, som skulle udvælge byrådets principbeslutning fra 2008 om åbning af Østerå. Projektgruppen fik bl.a. til opgave at sikre finansiering til åbningen af Østerå, og projektgruppen forelagde i den anledning kommunens direktion et notat om de økonomiske implikationer af projektet, hvori anlægsudgifterne for hele åbningen var anslået til 83,2 mio. kr.

Den 12. januar 2015 traf byrådet i Aalborg Kommune beslutning om at åbne Østerå.

I september 2015 indgik Aalborg Kommune og DSB Ejendomsudvikling en allonge til magelægsaftalen fra 2013. Med allongen modtog DSB Ejendomsudvik-

ling yderligere to mindre byggefelter fra kommunen, mens kommunen modtog yderligere matrikler fra DSB Ejendomsudvikling. Disse matrikler skulle ifølge aftalen sikre kommunen mulighed for at etablere en åpark i overensstemmelse med lokalplan nr. 1-1-110.

TN Udvikling rettede den 30. maj 2016 og i perioden herefter rettede flere gange henvendelse til Aalborg Kommune om muligheden for at ændre anvendelsen af delområde E fra erhverv til boliger. TN Udvikling sendte i den forbindelse flere forslag til et byggeprojekt. Aalborg Kommune afviste flere gange TN Udviklings forslag og begrundede primært dette med, at trafikstøj fra de omkringliggende veje satte begrænsninger for anvendelse af arealet til boligformål.

Den 11. december 2017 oplyste Aalborg Kommune til TN Udvikling, at kommunen var i gang med at se på mulighederne for at opføre boliger på arealet, og at der i den forbindelse ville skulle udarbejdes en ny lokalplan.

TN Udvikling og DSB Ejendomsudvikling indgik i februar 2018 en betinget købsaftale vedrørende det byggefelt, hvor TN Udvikling ønskede at opføre boliger (delområde E).

I perioden fra januar 2018 til oktober 2018 var der yderligere dialog mellem TN Udvikling og Aalborg Kommune om byggeprojektet. TN Udvikling sendte i den forbindelse flere reviderede projektforslag til kommunen. Kommunen fremkom med en række indvendinger mod byggeriets størrelse, højde, udseende og antallet af boliger.

Aalborg Kommune oplyste den 14. marts 2018 i en mail til TN Udvikling, at kommunen var i gang med at "undersøge muligheden for at føre Østerå rundt om byggefeltet for Brohuset – i princippet som vist i lokalplanen", og at dette satte begrænsninger for, i hvor stort et omfang der kunne ændres på byggefelterne.

Stadsarkitekten i Aalborg Kommune orienterede i en mail af 28. august 2018 TN Udvikling om, at kommunens By- og Landskabsudvalg var indstillet på at ændre anvendelsen af arealet fra erhverv til boliger i en ny lokalplan. Det fremgår af mailen, at udvalget havde drøftet byggeprojektets relation til åprojektet. Stadsarkitekten anførte i den forbindelse i mailen, at det var i alles interesse at arbejde på at få åens tracé forbi Brohuset, og at dette ville give en stor værdi for boligerne.

Den 8. november 2018 blev sagen om TN Udviklings opførelse af ejendommen Brohuset behandlet på et møde i By- og Landskabsudvalget. Det fremgår af en mail af 15. november 2018 fra Aalborg Kommune til bl.a. TN Udvikling, at der i udvalget var opbakning til at arbejde videre med projektet, men at højden og

udseendet af byggeriet skulle drøftes endeligt på et udvalgsmøde den 30. november 2018.

Aalborg Kommune og TN Udvikling holdt møde om byggeprojektet den 30. november 2018. Af kommunens referat af mødet fremgår bl.a. følgende:

”Der skal findes en model for udbygningsaftale ift. åen og landskabet heromkring. Der er endnu ikke et konkret projekt for åen, men ^T ønsker et omtrentligt bud på en m² pris.”

Den 6. december 2018 sendte Aalborg Kommune en mail til en anden grundejer i området og oplyste, at kommunen med 99,9 % sikkerhed kunne sige, at åen ikke skulle passere den pågældende grundejers ejendom, idet kommunen var i dialog med bygherren for Brohusprojektet om, at åen skulle føres rundt om dette projekt.

Der var herefter i perioden fra den 14. december 2018 til den 5. november 2019 yderligere dialog og forhandlinger mellem Aalborg Kommune og TN Udvikling om byggeprojektets udformning og størrelse, ligesom der var drøftelser om indgåelse af en udbygningsaftale. TN Udvikling spurgte herunder ved mails af 21. december 2018 samt 14. og 22. januar 2019 til Aalborg Kommune, hvad kommunen forventede, at TN Udvikling skulle bidrage med til åprojektet.

Af en intern mail af 16. januar 2019 fra Aalborg Kommune fremgår det, at det på et styregruppemøde var blevet besluttet at sende en pris på 2.100 kr./m² til TN Udvikling som udspil til indgåelse af en udbygningsaftale.

Aalborg Kommune bad den 23. april 2019 Rambøll, som TN Udvikling anvendte som konsulent i relation til projektet, om at komme med et bud på en udbygningsaftale vedrørende åforløbet.

TN Udvikling bad ved mail af 24. april 2019 på ny Aalborg Kommune om at præcisere, hvad kommunen forventede, at TN Udvikling skulle lave vedrørende åen. TN Udvikling anførte desuden, at selskabet anså åprojektet som et forhold mellem kommunen og grundejerforeningen.

Aalborg Kommune skrev samme dag bl.a. følgende til TN Udvikling:

”Mig bekendt har det hele tiden været italesat, at der skulle laves en udbygningsaftale i tilknytning til lokalplanen for Brohuset, hvor du forpligtiger dig til at afholde anslåede udgifter til etablering af å, og brinker og udenoms arealer til 'Brohuset' - herunder med sti, belægninger og beplantning mv. (jeg mindes, at du og [stadsarkitekten] har haft dialog om m²-priser?).”

Senere samme dag svarede TN Udvikling bl.a. følgende til Aalborg Kommune:

”Jeg er ganske enkelt ikke enig. på et tidspunkt, da det så ud som om vi blev ejer af Gabriel, så sagde [stadsarkitekten] at vi skulle hjælpe med at levere det grund areal, som åen skulle bruge, da det stod klart, at vi ikke kom i mål med Gabriel, sagde jeg til [stadsarkitekten], at jeg naturligvis ikke kunne levere arealer, som jeg ikke ejer, [stadsarkitekten] sagde at i selv ville tage fat i de relevante grundejere som Bane DK, og Gabriel.”

Den 23. maj 2019 godkendte By- og Landskabsudvalget en tids- og etapeplan for åbningen af Østerå. Af det materiale, som udvalget fik forelagt til godkendelse, fremgår bl.a., at det tracé for åbningen af Østerå, der var skitseret i 2015 og havde ligget til grund for budgetlægningen, var blevet revideret i 2018, hvilket havde resulteret i en udvidelse af åens forløb på ca. 220 meter og et behov for tilførsel af yderligere projektøkonomi til etableringen på 12 mio. kr. Det fremgår videre, at det i forbindelse med udarbejdelse af lokalplan 1-1-138 forventedes, at der ville blive indgået en udbygningsaftale med bygherren vedrørende økonomisk bidrag til åprojektet på strækningen forbi Brohuset. Udvalget godkendte i samme forbindelse, at en udvidelse af anlægsbudgettet med 12 mio. kr. kunne indgå i byrådets budgetdrøftelser for 2020-23.

Den 6. juni 2019 skrev Aalborg Kommune bl.a. følgende til Rambøll:

”Jeg var så heldig at få fat på [stadsarkitekten] på vej mellem to møder og udmeldingen er helt klar. Lokalplanen skal udarbejdes som en projektlokalplan, der tilgodeser de krav, vi har fremsat undervejs.

...

Udbygningsaftalen skal sikre, at å-strækningen foran Brohuset udformes i designmæssig sammenhæng med den resterende del af å-parken, dog med et urbant tilsnit for kunne håndtere nødvendig trafik på strækningen. ...”

Den 6. juni 2019 blev en mail fra TN Udvikling til Aalborg Kommune videregivet internt i kommunen. Af TN Udviklings mail fremgår bl.a. følgende:

”Jeg vender tilbage i morgen efter møde med Rambøll, men vi er ikke enig om udbygningsaftalen

Hvis i skal indhente et bidrag til Åen, så må i rette krav mod Grundejerforeningen eller DSB

Økonomien i dette projekt er på bristepunktet (jeg ved godt det ikke er jeres bekymring)

Men det er de hårde facts efter vi er nede på 8804 m2 BBR arealer”

TN Udvikling skrev den 7. juni 2019 bl.a. følgende til Aalborg Kommune:

"Vi har i dag haft møde med Rambøll, vi har et stort behov for et møde inden i går på ferie, ved i har travlt, vi kommer tidlig og sent.

Indledningsvist vil jeg gerne rette den misforståelse om at vi bliver forgyldt, ved at konvertere fra kontor til bolig, vi sidder ligenu og er meget tæt på at opgive projektet på grund af, at der ikke er økonomi i projektet, hvilket skyldes, at vi går fra et areal på 10.550 m² til 8.804 m² BBR arealer.

Vi har følgende punkter der skal drøftes

[...]

3. Udbygningsaftalen, vi kan ikke bidrage til Åen, vi har købt på samme vilkår som øvrige, så hvis der skal ske bidrag, så er det grund ejerforeningen eller DSB. Har i iøvrigt overblik over den konkrete økonomi og hvad der skal bidrages med?

Er der andre udviklere der har bidraget ekstra ordinært ved konvertering fra skole til boliger på Godsbanen?"

Af en intern mail af 1. juli 2019 i Aalborg Kommune fremgår bl.a. følgende:

"Som oplæg til formøde i morgen. Nedenstående er hvad jeg forventer, vi kommer til at tale om på mødet med ^T på onsdag.

Udbygningsaftale:

Udbygningsaftalen skal følge lokalplanen, når den sendes ud i høring. TN siger, at det er et anliggende mellem os og grundejerforeningen på GBA, fordi han allerede har betalt til de ubebyggede arealer i grundejerforeningen. Jeg har forsøgt at forklare ham og rådgiverne, at vi kræver aftalen (med ham og grundejerforeningen) for at sikre, at åstrækningen foran Brohuset udformes i designmæssig sammenhæng med den resterende del af å-parken. Vi har et 'vindue' til at kræve det, fordi TN vil ændre plangrundlaget. Der er jo ingen, der siger, at TN skal betale hele gildet. Han har bare det primære ansvar for aftalen, herunder dialogen med Grundejerforeningen (og evt. DSB EU)".

Den 3. juli 2019 blev der holdt et møde mellem Aalborg Kommune, TN Udvikling og Rambøll. Af et referat af mødet fremgår bl.a. følgende:

"Følgende blev afklaret / drøftet:

1. Frivillig udbygningsaftale

Aalborg Kommune oplyser, at der skal udarbejdes frivillig udbygningsaftale ved og omkring Østerå ifm. Lokalplan 1-1-138. SLA udarbejder skitseforslag til aflevering af skitseoplæg ultimo august /primo september 2019.

Skitseforslaget vil danne grundlag for den frivillige udbygningsaftale. Se endvidere MHL udleverede bilag for yderligere.

- Aalborg Kommunes forslag til fordeling af udgifter blev fremlagt
- Aalborg Kommune vurderer anlægsbudgettet til 9,7 mio. kr.
- Aalborg Kommune bidrager til projektet med 1,9 mio. kr.
- Det resterende beløb 7,8 mio. kr. søges betalt af GF (grundejerforeningen) og TN fordelt som 2 x 3,9 mio. kr. TN drøfter dette asap for afklaring med GF
- Den endelige aftale skal som minimum foreligge godkendt af de involverede parter (ikke underskrevet) inden offentlig høring."

Rambøll sendte den 5. juli 2019 en mail til TN Udvikling med forslag til ændring af byggeprojektet, som indebar en forøgelse af byggeretten med ca. 240 m² hele vejen rundt om bygningen. TN Udvikling videresendte samme dag mailen til Aalborg Kommune med en besked om, at selskabet kunne skaffe de 7,7 mio. kr. til åprojektet, hvis kommunen kunne acceptere forslaget om at forøge byggeretten.

Der var i sensommeren og efteråret 2019 fortsat drøftelser mellem TN Udvikling og Aalborg Kommune om byggeprojektet, hvorunder projektet blev opdateret og udvidet. Drøftelserne om udviklingsaftalen fortsatte også i den periode.

Rambøll udarbejdede i den forbindelse den 9. oktober 2019 et notat, hvori der blev skitseret et forslag til udformning af åløbet forbi Brohuset. I skitsen var åens forløb angivet som vest om Brohuset svarende til forløbet i lokalplan nr. 1-1-110. Det var anført i notatet, at skitseprojektet blev udarbejdet som grundlag for den udbygningsaftale, der skulle indgås i forbindelse med lokalplanarbejdet for den nye bebyggelse.

Den 24. oktober 2019 bekræftede KPC Herning A/S, som var medejer af TN Udvikling, over for Aalborg Kommune, at TN Udvikling havde indgået en købsaftale med DSB Ejendomsudvikling om det areal, hvor Brohuset skulle opføres. Det blev endvidere oplyst, at købsaftalen var betinget af TN Udviklings aftale med en slutinvestor og dermed opnåelse af en lokalplan for ejendommen. KPC Herning A/S bekræftede videre, at TN Udvikling sammen med områdets grundejerforening sonderede en mulig løsning vedrørende indgåelse af en udbygningsaftale, som skulle medvirke til betaling for den tilsigtede åbning af Østerå gennem godsbanearialet. KPC Herning A/S pointerede dog, at selskabet var undrende og uforstående over, at TN Udvikling og DSB Ejendomsudvikling som eneste selvstændige aktør på Godsbanen blev pålagt at skulle medvirke til at finansiere åprojektet.

Aalborg Kommune sendte den 3. februar 2020 den endelige udgave af udbygningsaftalen til TN Udvikling, og aftalen blev indgået i april 2020.

Det fremgår af aftalen, at den blev indgået i forbindelse med "den påtænkte vedtagelse af forslag til lokalplan 1-1-138 "Boliger, Brohuset, Godsbanearealet, Aalborg Midtby" og i medfør af planlovens § 21 b". Det var desuden anført i aftalen, at Aalborg Kommune havde planer om at gennemføre et større projekt "Åbning af Østerå", som skulle omfatte flere strækninger og projektområder fra området syd for Øster Alle til Karolinelund i nord, og at å-traceet i forbindelse med projektet skulle føres forbi Brohuset ved Godsbanearealet. Med aftalen forpligtede TN Udvikling sig til at betale et bidrag på maksimal 6.125.000 kr. til realisering af projektet "Åbning af Østerå" inden for projektområdet ved Brohuset med etablering af nye åprofiler, anlæg af to nye stibroer over åen samt indretning af grønne og rekreative arealer langs åens forløb. Ifølge aftalen skulle Aalborg Kommune betale den resterende andel på ca. 3.825.000 kr., idet den samlede udgift var anslået til ca. 9.950.000 kr.

Aalborg Kommune vedtog den 20. april 2020 lokalplan 1-1-138 ("Boliger, Brohuset, Godsbanearealet, Aalborg Midtby"). Det fremgår af lokalplanen, at den fastlægger områdets anvendelse til boligformål med mulighed for også at anvende bebyggelsen til kontorerhverv. Herudover fremgår det, at planlægningen skal sikre, at der gives mulighed for etablering af etageboligbyggeri på det pågældende byggefelt, og at lokalplanen er betinget af en udviklingsaftale. I lokalplanen er der medtaget en skitse af Østerås forløb, der er angivet som vest om Brohuset svarende til forløbet i lokalplan nr. 1-1-110.

Den 18. maj 2021 blev beløbet på 6.125.000 kr. til opfyldelse af udbygningssaftalen betalt.

Der er for landsretten fremlagt en vurdering af byggeretter i Hjulmagerkvarteret udarbejdet af EDC Erhverv og en screening af markedsværdien for udviklingsområdet Jyllandsgade udarbejdet af Cushman & Wakefield RED. Der er desuden fremlagt oplysninger om byggeretspriser for handler af andre bolig- og erhvervsarealer på Godsbanearealet fra august 2010 til december 2017.

Forklaringer

S og T har afgivet forklaring.

S har forklaret, at han den 1. januar 2015 blev ansat som afdelingschef for salg og projektudvikling i DSB Ejendomsudvikling. Han har også tidligere arbejdet med ejendomme, bl.a. i ATP Ejendomme og Finansiell Stabilitet.

Han havde ansvaret for salget af Godsbanearealet i Aalborg. Da han tiltrådte stillingen, stod DSB Ejendomsudvikling selv for at sælge byggefelterne, men der havde tidligere været tilknyttet en ejendomsmægler.

Han var involveret i at indgå aftalen med TN Udvikling om salg af delområde E (byggefelt 1410 e og 1410 ab). Han var også involveret i salget af et andet byggefelt til Enggaard, idet denne aftale dog stort set var færdigforhandlet, da han tiltrådte. Byggefelterne i området blev solgt for mellem 2.000-2.500 kr./m². Prissætningen differentierede med nogle få hundrede kroner afhængigt af, om byggeretten angik beboelse, erhverv eller uddannelsesinstitutioner. Prisen ved salget til Enggaard var også 2.000-2.500 kr./m², idet der dog indgik en dagligvarebutik, hvor prisen var 5.000-6.000 kr./m².

Han var involveret i at indgå allongen til magelægsaftalen mellem DSB Ejendomsudvikling og Aalborg Kommune i 2015. Magelægsaftalen og allongen var en del af en aftale med Aalborg Kommune om det samlede areal. Aftalerne indebar, at kommunen vederlagsfrit skulle have de arealer, hvor den fritlagte å skulle løbe. Aftalerne havde sammenhæng med lokalplanen fra 2010. Han husker ikke, om overdragelsen af arealerne havde karakter af en udbygningsaftale. Det var ikke aftalt, at DSB Ejendomsudvikling derudover skulle bidrage til at finansiere projektet med at fritlægge åen. Det var heller ikke aftalt, at DSB Ejendomsudvikling i forbindelse med salg af byggefelterne skulle bidrage til at finansiere åprojektet.

Da TN Udvikling henvendte sig til Aalborg Kommune om mulighederne for at ændre lokalplanen, således at der kunne opføres boliger, var der formentlig indgået en eksklusiv aftale eller køboption mellem DSB Ejendomsudvikling og TN Udvikling vedrørende det pågældende byggefelt.

Han forhandlede den betingede overdragelsesaftale mellem DSB Ejendomsudvikling og TN Udvikling vedrørende byggefeltet. J, der har underskrevet aftalen, var direktør for DSB Ejendomsudvikling på daværende tidspunkt. Aftalen byggede på paradigmet for ejendomshandler for Godsbanearialet, men den var tilpasset de specifikke forhold vedrørende byggefeltet. Handlen var momspligtig, fordi den vedrørte en byggegrund.

Han kan ikke huske, hvornår TN Udvikling første gang fortalte, at der nok skulle indgås en udbygningsaftale, hvis byggefeltet skulle omdannes til boliger.

Han deltog sammen med T i et møde med Aalborg Kommune den 1. juli 2019. Mødet handlede om en anden sag, men under mødet bragte kommunen spørgsmålet om indgåelse af en udbygningsaftale vedrørende TN Udviklings byggefelt op. Stadsarkitekten fortalte dem i kraftige vendinger, at hvis der ikke blev indgået en udbygningsaftale, ville de ikke få lov at bygge boliger på byggefeltet. Han var godt klar over, at man på daværende tidspunkt kunne blive mødt med sådanne krav fra Aalborg Kommune. Det var ikke en frivillig aftale. Det var en aftale, de blev bedt om at indgå. Han deltog ikke i yderligere møder med kommunen.

På baggrund af mødet aftalte DSB Ejendomsudvikling og TN Udvikling, hvordan udbygningsaftalen skulle håndteres indbyrdes mellem dem. DSB Ejendomsudvikling ville gerne sælge byggefeltet, som var det sidste, der manglede at blive solgt. DSB Ejendomsudvikling påtog sig derfor en del af udgifterne til udbygningsaftalen. DSB Ejendomsudviklings andel af udbygningsaftalen udgjorde ca. 1,5 mio. kr. Det er ikke afklaret, hvad der skal ske med dette beløb, hvis TN Udvikling vinder denne sag. Spørgsmålet afventer udfaldet af denne sag. Han bekendt endte grundejerforeningen ikke med at bidrage til udbygningsaftalen, selvom der i marts 2022 blev indgået en aftale mellem TN Udvikling og Grundejerforeningen om, at grundejerforeningen skulle bidrage med maksimalt 2.847.830 kr. ekskl. moms.

T har forklaret, at han er uddannet ejendomsmægler og valuar. Før han stiftede TN Udvikling, havde han i en årrække arbejdet som ejendomsmægler. Han arbejdede først som boligmægler og dernæst som erhvervsmægler hos Colliers. Han var partner og direktør for Region Nordjylland i Colliers. Han stoppede i Colliers i oktober 2013, hvorefter han stiftede TN Udvikling. Han ejede oprindeligt 50 % af selskabet, mens KPC Herning ejede de resterende 50 %. KPC Herning trådte ud af TN Udvikling i 2023, og han ejer nu selskabet 100 %.

Da han arbejdede for Colliers, udførte han bl.a. opgaver for DSB Ejendomsudvikling. Han fik DSB Ejendomsudvikling til at se på muligheden for udvikling af Godsbanearealet. Han kontaktede i den forbindelse den daværende borgmester i Aalborg med et forslag om at omdanne arealet til et campusområde, hvilket der var politisk opbakning til. Han gik herefter i gang med at se på udviklingen af arealet. Han var også involveret i at tilvejebringe lokalplanen for området i 2010.

Colliers havde salget af byggefelterne i Godsbanearealet i kommission for DSB Ejendomsudvikling, og han var i den forbindelse som ejendomsmægler involveret i flere af handlerne. Udbudsprisen var 2.500 kr./m², og der blev ikke differentieret efter, om byggeretten angik beboelse eller erhverv. I 2010 blev der dog givet rabat, fordi man netop var kommet ud af finanskrisen, og fordi man ønskede at få salget af ejendomme i området i gang. Handlen med Aalborg Studenterkursus i december 2010 skete til udbudsprisen.

TN Udvikling købte i maj 2015 byggefelt 1410 p, som blev opdelt i ejerlejligheder. Inden TN Udvikling købte byggefeltet af DSB Ejendomsudvikling, havde selskabet indgået en aftale med Wagner Ejendomme som slutinvestor. Wagner Ejendomme er ikke tilknyttet TN Udvikling. TN Udvikling havde desuden lavet en aftale med entreprenørvirksomheden Raundahl & Moesby om opførelse af ejendommen. Prisforskellen mellem det beløb, som TN Udvikling betalte for

byggefeltet, og det beløb, som byggefeltet blev videresolgt til, udgør TN Udviklings fortjeneste, dog fratrukket projektudviklingsomkostninger. Som led i aftalen skulle Wagner Ejendomme også betale bidraget til grundejerforeningen til anlæg af fællesarealer mv.

TN Udvikling købte i december 2015 byggefelt 1410 x. TN Udvikling forsøgte at lave samme konstruktion i relation til dette byggefelt som ved byggefelt 1410 p, men Wagner Ejendomme ønskede selv at opføre ejendommen. Forskellen mellem handelspriserne, da TN Udvikling købte byggefeltet af DSB Ejendomsudvikling, og da TN Udvikling solgte det videre til Wagner Ejendomme, skyldes, at TN Udvikling skulle afholde udgifterne til byggemodning. TN Udvikling havde også andre udgifter til at udvikle ejendommen.

TN Udvikling købte i september 2016 byggefelt 1410 y sammen med en partner. TN Udviklings ejerandel i partnerskabet var 25 %. Grunden til, at byggefeltet blev solgt videre til samme pris, som TN Udvikling havde købt det for, var netop, at selskabet indgik i dette partnerskab.

TN Udvikling var også involveret i salget af byggefelterne 1410 z og æ til Lærernes Pension. Projektet omfattede 200 boliger og var et af de største projekter i Godsbanearialet med en samlet projektsum på 350 mio. kr. På grund af projektets størrelse blev det aftalt, at Lærernes Pension købte grunden direkte af DSB Ejendomsudvikling. Raundahl & Moesby opførte ejendommen for Lærernes Pension. TN Udvikling havde en købsoption på byggefeltet og tjente også på handlen.

De ejendomme, der blev opført på de byggefelter, som Enggaard købte fra DSB Ejendomsudvikling, krævede ændringer af den tilladte anvendelse fra erhverv til boligformål, og der burde derfor have været en lokalplanændring. Det lykkedes dog Enggaard at opnå de nødvendige ændringer af byggeretten via en dispensation fra den gældende lokalplan.

Den fritlagte å skal løbe mellem Brohuset og det område, som Enggaard udviklede, men Enggaard er ikke blevet bedt om at bidrage til at finansiere åprojektet. Han fik om baggrunden herfor at vide, at Aalborg Kommune vurderede, at Enggaards ejendomme ikke ville få glæde af åen.

Der havde ikke været drøftelser om udbygningsaftaler i relation til de øvrige ejendomshandler på Godsbanearialet, og det overraskede ham derfor, da kommunen bragte dette op i relation til Brohuset.

Han har været medlem af bestyrelsen for grundejerforeningen for Godsbanearialet siden 2009. I begyndelsen sad han i bestyrelsen som repræsentant for DSB

Ejendomsudvikling og derefter på vegne af TN Udvikling. Han er fortsat medlem af bestyrelsen.

Grundejerforeningen havde oprindeligt et budget på 117 mio. kr., der skulle anvendes til at anlægge de udendørsarealer, som lå uden for byggefelternes sokler, herunder anlæg af græs, fliser og udendørsbelysning. Det var aftalt, at kommunen til gengæld skulle stå for at fritlægge åen.

Han kontaktede i maj 2016 Aalborg Kommune om mulighederne for at ændre anvendelsen af byggefeltet, fordi han havde erfaret, at Enggaard havde haft held med at ændre anvendelsen af et andet byggefelt i området. Det byggefelt, som han henvendte sig om, havde forgæves været forsøgt solgt som et kontorhus, og det var på daværende tidspunkt det eneste, der manglende at blive solgt.

Referencen til "Calum" i hans mail af 28. september 2016 henviser til et projekt, hvor et konkurrerende selskab havde fået tilladelse til at opføre boliger tæt på en vej. Han mente, at kommunen derfor også burde se velvilligt på TN Udviklings forslag vedrørende Brohuset.

I perioden frem til november 2017 følte han løbende stadsarkitekten samt politikerne i Aalborg på tænderne i forhold til, om der kunne findes en løsning i relation til byggefeltet. Han fornemmede i den forbindelse, at der var stemning for at finde en løsning.

Den betingede aftale mellem DSB Ejendomsudvikling og TN Udvikling om køb af byggefeltet, som blev endeligt underskrevet i februar 2018, fulgte op på en såkaldt fredningsaftale mellem parterne, som havde givet TN Udvikling sikkerhed for, at selskabet kunne arbejde på byggefeltet. Aftalen blev indgået, fordi der nu var tilstrækkelig stor sandsynlighed for, at projektet kunne blive til noget. Den endelige pris var som angivet i aftalen.

Kommunens primære anke mod TN Udviklings projekt for Brohuset angik støjgener, men kommunen havde også bemærkninger til byggeriets omfang, højde og arkitektur. Forløbet af Østerå og økonomien omkring åbningen af åen blev derimod ikke drøftet med kommunen.

Mødet med borgmesteren i oktober 2018 angik den såkaldte Gabrielgrund, som lå umiddelbart syd for Brohuset. Gabriel er en børsnoteret virksomhed, der ønskede at sælge den pågældende grund. I første omgang forsøgte Gabriel at sælge grunden til Enggaard, men det blev ikke til noget. TN Udvikling indgik herefter en betinget aftale med Gabriel om køb af grunden. Der var på dette tidspunkt overvejelser i kommunen om, hvorvidt forløbet af åen skulle gå højre eller venstre om Brohuset. TN Udvikling var ikke involveret i disse overvejel-

ser. På et tidspunkt spurgte stadsarkitekten, om TN Udvikling ville afstå arealer til kommunen til brug for fritlægning af åen, hvis TN Udvikling endte med at købe grunden. Det indvilgede TN Udvikling i. Købet af grunden blev ikke til noget.

Der var ikke i oktober 2018, hvor TN Udvikling sendte et revideret udkast om brohusprojektet til kommunen, indikationer på, at der skulle indgås en udbygningsaftale.

TN Udvikling hørte første gang om, at der skulle indgås en udbygningsaftale i relation til brohusprojektet, under et møde med kommunen den 30. november 2018. Det var stadsarkitekten, der bragte emnet op. TN Udvikling havde på intet tidspunkt indikeret, at selskabet ville bidrage til at finansiere åprojektet. Det havde han ikke haft fantasi til at foreslå, fordi det ikke havde været et tema i relation til de øvrige ejendomshandler i området.

Hans mail af 1. marts 2019 til kommunen handler om, at det var aftalt, at grundejerforeningen skulle afholde udgifterne til at anlægge udendørsarealer på de arealer, som DSB Ejendomsudvikling havde overdraget til kommunen. Da åen skulle løbe gennem disse arealer, mente han, at det derfor måtte påhvile grundejerforeningen at bidrage til åprojektet.

Han indgik i en dialog med kommunen om udbygningsaftalen, fordi der var tale om et stort projekt, som han havde arbejdet med i mange år, og fordi der var indgået betingede aftaler med entreprenører, banker og slutinvestorer. Han undersøgte derfor, hvad det ville koste at indgå udbygningsaftalen, fordi han overvejede at betale beløbet for at komme videre med projektet.

Han fik aldrig det udspil fra Aalborg Kommune til, hvad TN Udvikling skulle bidrage med i forhold til åprojektet, som er nævnt i mailen af 16. januar 2019 fra en medarbejder i Aalborg Kommune til stadsarkitekten.

Mødet den 1. juli 2019 med Aalborg Kommune og DSB Ejendomsudvikling handlede om en anden sag, men kommunen bragte også spørgsmålet om indgåelse af en udbygningsaftale vedrørende Brohuset op. DSB Ejendomme og TN Udvikling mente, at kommunens krav var urimeligt, fordi det stred mod den oprindelige aftale, hvorefter DSB Ejendomsudvikling vederlagsfrit havde overdraget arealerne til kommunen, som til gengæld skulle finansiere selve fritlægningen af åen. Kommunen forklarede under mødet, at der manglede finansiering af åprojektet, og stadsarkitekten gav klart udtryk for, at de ikke ville komme videre med projektet, hvis der ikke blev indgået en udbygningsaftale. TN Udvikling er fortsat den eneste grundejer, som har bidraget til at finansiere åprojektet.

Brohuset blev opført i 2022, og ejendommen er blevet solgt til en slutinvestor. Åprojektet var endnu ikke påbegyndt i 2022. Arbejdet er påbegyndt i slutningen af 2024, og det skal efter planen være færdiggjort i starten af 2026.

TN Udvikling var ikke involveret i drøftelser med kommunen om det præcise forløb af åen eller dennes udformning, herunder om der skulle være stier og broer.

Forskellen på prissætningen af byggeretter til henholdsvis beboelse og erhverv i de fremlagte vurderinger af Hjulmagerkvarteret og Jyllandsgadekvarteret på den ene side og i TN Udviklings opgørelse for Godsbanearealet på den anden side kan forklares med, at vurderingerne af de to førstnævnte kvarterer ikke tager udgangspunkt i konkrete, indgåede handler. Han kan ikke genkende vurderingerne for Hjulmagerkvarteret og Jyllandsgadekvarteret. Eksempelvis erhvervede TN Udvikling en option på at købe grunden på Østre Allé 104, som er omfattet af vurderingen af Hjulmagerkvarteret, til 3.000 kr./m². Det beløb afviger markant fra den vurderede handelsværdi. Desuden har Aalborg Kommune for nylig solgt erhvervsgrunde i Jyllandsgadekvarteret til omkring 3.000 kr./m².

Der kan være stor forskel på udgifterne til at anlægge ejendomme til erhverv og bolig. Det vil typisk være dyrere at etablere studenterboliger end kontorbygninger, fordi studenterboliger er små, og der derfor skal etableres mange køkkener og badeværelser.

TN Udvikling kontaktede Aalborg Kommune, da selskabet havde læst Hortens advokatundersøgelse. De talte med en medarbejder hos kommunen, som meddelte, at kommunen ikke tillagde advokatundersøgelsen nogen særlig vægt, og at der var tale om et partsindlæg. Medarbejderen opfordrede derfor TN Udvikling til at stævne kommunen, hvis selskabet ønskede at få pengene vedrørende udbygningsaftalen retur.

Anbringender

TN Udvikling har navnlig anført, at betingelserne i planlovens § 21 b for at indgå udbygningsaftalen ikke var opfyldt.

Planlovens § 21 b, stk. 1, indeholder en klar og utvetydig betingelse om, at en udbygningsaftale skal indgås på opfordring af grundejeren. Denne betingelse er utvivlsomt ikke opfyldt i den foreliggende situation. Det fremgår således af sagens oplysninger, at udbygningsaftalen blev indgået på Aalborg Kommunes initiativ, og at TN Udvikling aldrig opfordrede til, at der blev indgået en udbygningsaftale. Tværtimod protesterede TN Udvikling flere gange imod, at der skulle indgås en udbygningsaftale.

Herudover kan det lægges til grund, at åprojektet eksisterede, længe før TN Udvikling rettede henvendelse til Aalborg Kommune. Der blev allerede i 2008 truffet en principbeslutning om åprojektet, og åprojektet fremgik af lokalplanen fra 2010. I 2014 blev der nedsat en projektgruppe, som skulle sikre finansieringen af projektet, og i 2015 blev det besluttet af åbne åen. Intet indikerer, at åprojektet blev tilpasset TN Udviklings byggeprojekt, ligesom der ikke er nogen dokumentation for, at byggeprojektet indebar en fordyrelse af åprojektet. Det forløb, som åen har fået, svarer da også til det forløb, som var skitseret i lokalplanen fra 2010. Der er således ingen sammenhæng mellem lokalplanændringen og åprojektet, og drøftelserne mellem TN Udvikling og Aalborg Kommune fra 2016 indtil efteråret 2018 vedrørte heller ikke åprojektet, men angik derimod spørgsmål om støj, volumen og arkitektur. Udbygningsaftalen blev dermed også indgået i strid med planlovens § 21 b, stk. 2, nr. 3, og stk. 3, og kommunen har endvidere handlet i strid med forvaltningsretlige principper om ligebehandling og saglighed.

Konsekvensen heraf er, at udbygningsaftalen er ugyldig, og at der derfor skal ske tilbagebetaling af det beløb, som TN Udvikling har betalt til kommunen.

Det bestrides i den forbindelse, at berigelsessynspunkter kan føre til, at der ikke skal ske tilbagebetaling af det fulde beløb. En eventuel værditilvækst kan ikke anses som en berigelse, der skal tillægges betydning i den foreliggende situation, og udgifterne i henhold til udbygningsaftalen kan ikke "overvæltet" på kunderne. Yderligere viser sagens oplysninger, at m²-priserne på Godsbanearialet for henholdsvis bolig og erhverv har ligget på nogenlunde samme niveau.

Forretningen af tilbagebetalingskravet skal i medfør af rentelovens § 3, stk. 5, ske fra betalingstidspunktet, idet der er tale om et tilbagebetalingskrav, og idet der foreligger særlige forhold.

Aalborg Kommune har navnlig anført, at betingelserne i planlovens § 21 b for at indgå en udbygningsaftale var opfyldt.

Planlovens § 21 b, stk. 1, må fortolkes således, at frivillighedsbetingelsen er opfyldt, hvis grundejeren henvender sig til kommunen med et ønske om en planændring, og grundejeren herefter frivilligt påtager sig at betale for det tilhørende infrastrukturanlæg, fordi grundejeren ser en fordel heri.

Endvidere må planlovens § 21 b, stk. 2, nr. 3, fortolkes således, at det afgørende er, at der ikke indgås en udbygningsaftale om opførelse af infrastrukturanlæg, som kommunen i det gældende plangrundlag aktuelt har besluttet at etablere. Bestemmelsen kan ikke fortolkes således, at den er til hinder for at indgå en ud-

bygningsaftale om infrastrukturanlæg, som kommunen måske på længere sigt ville have finansieret fuldt ud.

Tilsvarende kan planlovens § 21 b, stk. 3, ikke fortolkes således, at infrastrukturanlægget skal være en retlig forudsætning for planlægningen. Det er tilstrækkeligt, at kommunen ud fra saglige kommunale hensyn vurderer, at anlægget er nødvendigt for planændringen, og kommunen må i den forbindelse have et meget vidt skøn.

I den konkrete sag er det utvivlsomt, at initiativet til lokalplanændringen kom fra TN Udvikling, og at TN Udvikling indgik udbygningsaftalen, fordi TN Udvikling så en fordel heri. Sagens forløb viser da også, at TN Udvikling flere gange gav udtryk for, at man var indforstået med, at der blev indgået en udbygningsaftale. På et tidspunkt i forløbet valgte TN Udvikling af forhandlings-taktiske årsager at protestere, men disse indsigelser angik økonomien i projektet og ikke selve grundlaget for udbygningsaftalen.

Det fremgår endvidere af sagens oplysninger, at infrastrukturanlægget ikke var omfattet af nogen aktuel lokalplan, og at der ikke var aktuelle planer om at gennemføre projektet. Der var i lokalplanen fra 2010 en plan om med tiden at åbne Østerå, men selve projekteringen foregik først fra 2019, og dette projekt var skræddersyet til TN Udviklings byggeprojekt. Åprojektet forventes da også først at være afsluttet i 2026.

Herudover kan det lægges til grund, at Aalborg Kommune varetog saglige hensyn i forbindelse med udbygningsaftalen, idet åprojektet sikrede rekreative og attraktive udearealer, ligesom projektet sikrede, at kravet om udendørs opholdsarealer på minimum 30 % var opfyldt. Der er ikke grundlag for at tilside-sætte Aalborg Kommunes skøn i den forbindelse.

Hvis det lægges til grund, at aftalen var i strid med planlovens § 21 b, er der ikke et tilbagebetalingskrav, idet dette ville give TN Udvikling en ugrundet berigelse. TN Udvikling har under sagen ikke villet oplyse, hvad selskabet tjente på projektet, og det fremgår af sagens oplysninger, at den omhandlede grund var usælgelig i den periode, hvor den var udlagt til erhverv. TN Udvikling har heller ikke godtgjort, at værdien af byggeretterne på Godsbanearealet var den samme for erhverv som for bolig. Hertil kommer, at DSB Ejendomsudvikling har betalt en del af beløbet i henhold til udbygningsaftalen, ligesom det må lægges til grund, at grundejerforeningen ligeledes har betalt en del af beløbet.

Det bestrides, at der i medfør af rentelovens § 3, stk. 5, er grundlag for at forrente beløbet fra et tidligere tidspunkt end sagens anlæg, idet der ikke foreligger et svigagtigt eller uredeligt forhold.

Retsgrundlaget

Kommuners muligheder for at indgå udbygningsaftaler er reguleret i planlovens kapitel 5 a (§§ 21 b og c). § 21 b lyder således:

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

Stk. 2. Udbygningsaftaler kan indgås med henblik på at

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

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

Af forarbejderne til planlovens § 21 b (lovforslag nr. 204 af 28. marts 2007, almindelige bemærkninger, pkt. 4.1) fremgår bl.a. følgende:

”Det er en kommunal opgave at foretage de fornødne investeringer i forbindelse med udbygning af infrastruktur og byggemodning af et byområde. Det er ikke hensigten med dette lovforslag at ændre på kommunernes pligt til at etablere infrastrukturanlæg, hvis grundejeren er tilfreds og ellers vil vente. Men det skal være muligt for en grundejer at tage initiativ til en frivillig aftale om at bidrage til udbygningen af infrastruktur i de tilfælde, hvor grundejeren finder det hensigtsmæssigt i forhold til udnyttelse og benyttelse af en ejendom. Tilsvarende vil det stå kommunalbestyrelsen frit for at vurdere, om et ønske kan imødekommes.

I forbindelse med ændringen af planloven i 2003 om byomdannelse indeholdt det udkast til lovforslag, der blev udsendt i høring, et forslag om, at kommunalbestyrelsen kunne stille krav om bidrag fra bygherrer til finansiering af kommunalbestyrelsens tilvejebringelse eller overtagelse af infrastrukturanlæg. Investorbidragene ville, sådan som ordningen var udformet i udkastet, imidlertid efter Justitsministeriets vurdering udgøre en skat efter grundlovens § 43, som ikke kan gennemføres på grundlag af en aftale mellem borgeren og myndighederne, medmindre aftalen er fuldstændig i overensstemmelse med lovgivningen. Da Miljøministeriet ikke kunne finde hensigtsmæssige kriterier for bereg-

ningen af en skat, der kunne erstatte en aftale mellem kommunen og investorerne, blev forslaget udeladt.

Der blev ved behandlingen af lovforslaget i 2003 peget på behovet for, at der blev arbejdet videre med at finde en afklaring på, hvordan der kan skabes mulighed for investorer og grundejere til at bidrage til udbygning af infrastruktur i forbindelse med byudvikling. Endvidere har kommuner i Miljøministeriets partnerskabsprojekt med Fonden Real-dania om Fornyelse af Planlægningen peget på, at muligheden for at indgå udbygningsaftaler er vigtig.

Indgåelse af aftaler mellem private og kommuner om finansiering af infrastruktur anlæg m.v. ved byomdannelse og byudvikling praktiseres i vid udstrækning allerede uden lovgrundlag, og parterne befinder sig derfor i en juridisk gråzone, hvor rammerne for indgåelsen af aftalerne er præget af uklarhed og manglende offentlighed.

Det kan således være vanskeligt at vurdere, i hvilken udstrækning indgåelsen af sådanne aftaler i dag bygger på reel frivillighed fra grundejers eller kommunalbestyrelsens side. Kommuner, grundejere og investorer kan således i dag have incitament til at tilskynde hinanden til at indgå aftaler om etablering af infrastrukturprojekter, som det ellers ville påhvile kommunalbestyrelsen at finansiere.

På den baggrund er muligheden for frivillige udbygningsaftaler undersøgt, og der foreslås indsat en bestemmelse i planloven om, at en grundejer skal kunne tage initiativ til at indgå en frivillig udbygningsaftale med kommunalbestyrelsen om afholdelse af udgifter til infrastruktur anlæg i områder, der i kommuneplanen er udlagt til byzone. Udbygningsaftalen kan kun indeholde bestemmelser om, at grundejeren helt eller delvist skal udføre eller afholde udgifterne til de fysiske infrastruktur anlæg i og uden for området, som skal etableres eller udbygges for at virkeliggøre planlægningen. Aftalen kan endvidere bestemme, at omkostningerne til udarbejdelse af kommuneplantillæg og lokalplan afholdes af grundejeren.

Forslaget om udbygningsaftaler giver blandt andet mulighed for privat medfinansiering af infrastruktur anlæg, som, hvis kommunalbestyrelsen ellers havde haft aktuelle planer om at etablere dem, skulle finansieres fuldt ud af kommunerne.

...

De foreslåede bestemmelser indebærer, at grundejere og kommunalbestyrelsen kan indgå frivillige udbygningsaftaler, hvis grundejeren ønsker at bidrage økonomisk til fysiske infrastruktur anlæg. Hensigten med lovforslaget er at skabe klare regler og offentlighed omkring indgåelse af aftaler om bidrag til infrastruktur af betydning for planlægningen. Det er derfor afgrænset i lovforslaget, i hvilke tre situationer der kan indgås aftaler om infrastruktur og planlægning:

...

- 3) Grundejeren kan 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 f.eks. 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.

...

Nyt plangrundlag

Der er situationer, hvor en grundejer ønsker at bidrage til finansieringen af infrastrukturprojekter, som hvis de etableres, vil ændre forudsætningerne for udbygningen af et område, og hvor grundejeren med sit forslag om bidrag derfor har en forventning om, at kommunalbestyrelsen ændrer det gældende plangrundlag. Det skal ifølge forslaget være muligt for kommunalbestyrelsen at imødekomme sådanne ønsker i de situationer, hvor det ikke ifølge det gældende plangrundlag – aktuelt eller på et senere tidspunkt – ellers ville påhvile kommunalbestyrelsen at finansiere det pågældende infrastrukturanlæg.

Det kan f.eks. handle om byggemulighederne i et byområde, der i den gældende plan er 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 f.eks. 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 f.eks. tæt-lav bebyggelse.”

Af samme lovforslag fremgår desuden følgende om det nærmere indhold af de enkelte betingelser i § 21 b (bemærkningerne til § 1, nr. 18):

”Forslaget til § 21 b, stk. 1, giver grundejere mulighed for at tage initiativ til at indgå en frivillig udbygningsaftale med kommunalbestyrelsen.

Grunde, for hvilke der ønskes udarbejdet en udbygningsaftale, skal i kommuneplanen være udlagt til byzone, jf. § 11 a, stk. 1, nr. 1.

Kommunalbestyrelsen kan alene indgå i et samarbejde, hvis grundejeren henvender sig frivilligt til kommunen.

Forslaget 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 infrastrukturanlæggene skal være af en særlig kvalitet, eller at grundejeren ønsker ændrede eller udvidede bygge-

muligheder, at grundejeren ved hjælp af en udbygningsaftale kan bidrage til anlæggelse eller realisering af en planbestemmelse.

Ad stk. 2:

Det foreslås, at grundejere og kommunalbestyrelse kan indgå frivillige udbygningsaftaler i overensstemmelse med fælles ønsker til byudviklingen i følgende 3 situationer:

Grundejeren kan finansiere forbedringer i infrastrukturen, der sikrer en højere kvalitet og standard, end de planlagte kommunale løsninger, som f.eks. granitbelægning på et allerede asfalteret kajanlæg, eller

Grundejeren kan bidrage økonomisk til infrastrukturprojekter, som medfører, at udviklingen af planlagte byudviklings- og omdannelsesområder fremrykkes i kommuneplanens tidsrækkefølge, som f.eks. flytning af en vej som forudsætning for at et område kan udbygges, men hvor kommunens finansiering først ligger på et senere tidspunkt i investeringsplanen, eller

Grundejeren kan finansiere infrastrukturprojekter, som det ikke – aktuelt eller på et senere tidspunkt – ellers ville påhvile kommunen at finansiere. Det forudsætter, at kommunalbestyrelsen vælger at udarbejde et nyt plangrundlag for de forbedrede udbygningsmuligheder. Det kan f.eks. være at grundejeren bekoster omlægningen af en eksisterende vej, som kommunen 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.

...

Ad nr. 3:

Det forslås i § 21 b, stk. 2, nr. 3, at det bliver muligt for en grundejer at stille forslag om at finansiere infrastrukturprojekter, som det ikke ifølge det gældende plangrundlag – aktuelt eller på et senere tidspunkt – ellers ville påhvile kommunen at finansiere, men som giver mulighed for, at kommunen kan tilvejebringe et nyt plangrundlag, der ændrer eller udvider grundejerens byggemuligheder.

Grundejeren vil have en fordel af at fremsætte et forslag om at bidrage til forbedringer eller forandringer af infrastruktur, når det er en forudsætning for, at byggemuligheder på hans ejendom kan forbedres, eller der i øvrigt kan foretages ændringer i plangrundlaget, som medfører, at værdien af hans ejendom forbedres. Det kan handle om bidrag til forbedringer af infrastrukturanlæg, herunder et anlægs kapacitet, når det er en forudsætning for en højere udnyttelse af en ejendom eller område.

Ad stk. 3:

Det forslås i stk. 3, at udbygningsaftaler kun kan indeholde bestemmelser om, at grundejeren helt eller delvist skal udføre eller afholde udgifterne til de infrastrukturanlæg i og uden for området, som skal etableres for at virkeliggøre en lokalplan. Bestemmelsen om udbygningsaftaler omfatter projekter, som medfører ændringer i plangrundlaget.

Forslaget om udbygningsaftaler giver blandt andet mulighed for privat medfinansiering af infrastrukturanlæg, som, hvis kommunen ellers havde haft aktuelle planer om at etablere dem, skulle finansieres fuldt ud af kommunen, jf. § 21 b, stk. 2, nr. 2.

...

Eksempler på fysiske infrastrukturanlæg m.v., som ville kunne indgå i udbygningsaftaler:

...

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

...

- Etablering og opgradering af områder for ophold, rekreation og friluftsskaktiviteter i form af parker, torve og pladser, og andre rekreative anlæg på land samt strand- og badeanlæg på landarealer og vandområder i havneområder eller i umiddelbar tilknytning hertil.

Det vil således typisk være tale om bidrag til infrastruktur, som medfører en værdiforøgelse af grundene."

Ved lov nr. 579 af 18. juni 2012 blev der som planlovens § 21 c indsat en bestemmelse om, at kommunalbestyrelsen på opfordring fra en grundejer kan indgå aftale med grundejeren om, at omkostningerne til udarbejdelse af kommuneplantillæg og lokalplan for udbygningsaftaler afholdes af grundejeren. Af forarbejderne til bestemmelsen (lovforslag nr. 148 af 29. marts 2012, bemærkningerne til § 1, nr. 7) fremgår bl.a.:

"Det er som hidtil en forudsætning, at grundejeren selv tager initiativ til at indgå en aftale med kommunen. Tilsvarende er det frivilligt for kommunalbestyrelsen, om den vil indgå en aftale med en grundejer. Kommunerne kan dog oplyse grundejere om reglerne for udbygningsaftaler samt vejlede om mulighederne for at indgå udbygningsaftaler."

Landsrettens begrundelse og resultat

Sagens baggrund og problemstilling

Sagen omhandler en udbygningsaftale indgået i 2020 mellem Aalborg Kommune og TN Udvikling om, at TN Udvikling skulle bidrage med 6.125.000 kr. til finansieringen af projekt "Åbning af Østerå". Aftalen blev indgået som betingelse for vedtagelsen af lokalplan nr. 1-1-138 om et byggefelt i Godsbanearialet, hvor TN Udvikling ønskede at opføre boliger. Lokalplanen, der var nødvendig for at gennemføre TN Udviklings byggeprojekt, ændrede anvendelsen af byg-

gefeltet fra erhverv til boligformål og udvidede det samlede etageareal til bebyggelse.

Sagens hovedspørgsmål er, om udbygningsaftalen blev indgået i strid med betingelserne i planlovens § 21 b, stk. 1, stk. 2, nr. 3, og stk. 3, og om TN Udvikling i så fald har krav på tilbagebetaling af de 6.125.000 kr.

Planlovens § 21 b fastsætter bl.a., at udbygningsaftaler kan indgås på opfordring fra grundejeren (stk. 1), at grundejeren kun kan bidrage til infrastrukturanlæg, som det ikke vil påhvile kommunen at finansiere (stk. 2, nr. 3), og at udbygningsaftaler kun kan indeholde bestemmelser om, at grundejeren skal finansiere fysiske infrastrukturanlæg, der skal etableres for at virkeliggøre planlægningen (stk. 3).

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen bl.a., at udbygningsaftaler giver grundejeren mulighed at stille forslag om at finansiere infrastrukturprojekter, som det ikke "ifølge det gældende plangrundlag – aktuelt eller på et senere tidspunkt – ellers ville påhvile kommunen at finansiere, men som giver mulighed for, at kommunen kan tilvejebringe et nyt plangrundlag, der ændrer eller udvider grundejerens byggemuligheder". Herudover er det i forarbejderne anført, at udbygningsaftaler bl.a. giver "mulighed for privat medfinansiering af infrastrukturanlæg, som, hvis kommunen ellers havde haft aktuelle planer om at etablere dem, skulle finansieres fuldt ud af kommunen".

Den konkrete vurdering

Aalborg Kommune vedtog i 2008 en principbeslutning om at fritlægge Østerå. I lokalplan nr. 1-1-110, som kommunen vedtog i 2010, blev der i forlængelse af principbeslutningen reserveret et areal til et åløb gennem Godsbanearealet. I 2014 nedsatte Aalborg Kommune en projektgruppe, der skulle udmønte principbeslutningen fra 2008, og projektgruppen forelagde bl.a. et budget for anlægsudgifterne til åprojektet for kommunens direktion. Den 12. januar 2015 traf byrådet i Aalborg Kommune beslutning om at åbne Østerå. I maj 2019 godkendte By- og Landskabsudvalget i Aalborg Kommune en tids- og etageplan for åbningen af Østerå, og udvalget godkendte ligeledes, at en udvidelse af anlægsbudgettet med 12 mio. kr. blev forelagt byrådet. Udvidelsen af anlægsbudgettet skyldtes, at åens forløb var blevet udvidet med 220 meter i forhold til det projekt, som var blevet godkendt i 2015.

Udbygningsaftalen mellem Aalborg Kommune og TN Udvikling blev indgået i april 2020 efter et længere forhandlingsforløb, der begyndte i maj 2016, hvor TN Udvikling første gang henvendte sig til kommunen om muligheden for at ændre anvendelsen af det omhandlede byggefelt fra erhverv til boliger.

Landsretten lægger til grund, at spørgsmålet om indgåelse af en udviklingsaftale mellem Aalborg Kommune og TN Udvikling første gang blev drøftet mellem parterne på et møde i november 2018, og at det var kommunen, som bragte emnet op og i den forbindelse betingede en lokalplanændring af, at der blev indgået en udbygningsaftale om bidrag til åprojektet. Det fremgår af sagens oplysninger, at TN Udvikling i den efterfølgende periode, bl.a. med henvisning til økonomien i byggeprojektet, flere gange gav udtryk for, at selskabet ikke ønskede at indgå en udbygningsaftale. Aalborg Kommune fastholdt imidlertid, at en lokalplanændring var betinget af, at der blev indgået en udbygningsaftale.

Efter det ovenfor beskrevne hændelsesforløb lægger landsretten videre til grund, at Aalborg Kommune på det tidspunkt, hvor der blev stillet krav om en udbygningsaftale, havde besluttet at gennemføre åprojektet med et forløb gennem bl.a. Godsbanearialet, ligesom kommunen havde lagt en plan for finansieringen heraf. Der er ikke oplysninger om, at beslutningen om at udvide åens forløb med 220 meter havde sammenhæng med den lokalplanændring, som muliggjorde TN Udviklings byggeprojekt, og der er ikke i øvrigt oplysninger om, at åens forløb forbi byggefeltet medførte en fordyrelse af åprojektet. Desuden svarer åens planlagte forløb vest om byggefeltet til det skitserede forløb i lokalplan nr. 1-1-110 fra 2010.

Under de anførte omstændigheder finder landsretten, at udbygningsaftalen blev indgået i strid med planlovens § 21 b. Der er herved navnlig lagt vægt på, at Aalborg Kommune allerede havde truffet beslutning om åprojektet, da kommunen stillede krav om en udbygningsaftale, og at det ikke kan lægges til grund, at åprojektet blev udvidet eller i øvrigt fordyret som følge af den lokalplanændring, der muliggjorde TN Udviklings byggeprojekt. Der er endvidere lagt vægt på, at udbygningsaftalen blev indgået på Aalborg Kommunes initiativ, og efter at TN Udvikling flere gange havde givet udtryk for, at man ikke ønskede at indgå en sådan aftale.

Da udbygningsaftalen blev indgået i strid med planlovens § 21 b, havde Aalborg Kommune ikke hjemmel til gennem aftalen at forpligte TN Udvikling til at bidrage til finansieringen af åprojektet. Det beløb, som TN Udvikling i henhold til udbygningsaftalen har betalt til Aalborg Kommune, skal derfor som udgangspunkt betales tilbage. Det, som Aalborg Kommune har anført om, at TN Udvikling herved vil opnå en ugrundet berigelse, og at DSB Ejendomsudvikling og grundejerforeningen har afholdt en del af beløbet, giver ikke grundlag for at fravige dette udgangspunkt.

Landsretten tager herefter TN Udviklings påstand til følge, idet landsretten dog finder, at beløbet skal forrentes fra sagens anlæg, jf. herved rentelovens § 3, stk. 4.

Konklusion og sagsomkostninger

Efter det anførte skal Aalborg Kommune betale 6.125.000 kr. til TN Udvikling med procesrente fra den 13. juli 2022.

I sagsomkostninger skal Aalborg Kommune betale 333.000 kr. til TN Udvikling. Heraf vedrører 330.000 kr. udgifter til advokatbistand inkl. moms, mens 3.000 kr. vedrører retsafgift. Ud over sagens værdi er der ved fastsættelsen af beløbet til advokat taget hensyn til sagens omfang og forløb.

THI KENDES FOR RET:

Aalborg Kommune skal inden 14 dage til TN Udvikling A/S betale 6.125.000 kr. med procesrente fra den 13. juli 2022.

I sagsomkostninger skal Aalborg Kommune inden 14 betale 333.000 kr. til TN Udvikling A/S. Sagsomkostningerne forrentes efter rentelovens § 8 a.