

MRF 2025.31

Østre Landsrets dom af 16. april 2025, 25. afd., sag BS-17587/2024-OLR
(Lene Jensen, Anne Birgitte Fisker og Asbjørn de Roepstorff (kst.))

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

Kommunes afslag på byggetilladelse til byggeprojekt var gyldig uanset kommunens tidligere principgodkendelse af projektet, men kommunen var erstatningspligtig for de merudgifter til projektering mv., som ejeren havde afholdt i tillid til kommunens tilsagn.

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. Projektet blev forud for indsendelse af byggeansøgning forelagt Hørsholm Kommunes miljø- og planlægningsudvalg den 21. november 2019, hvor udvalget principgodkendte ansøgningen. Den 25. november 2019 vedtog kommunen at sende forslag til tillæg til partiel byplanvedtægt, der bl.a. omfattede E's ejendom, i høring, hvori var indeholdt en bestemmelse om, at der på hver ejendom kun må opføres én beboelsesbygning med én bolig. Forslaget blev offentliggjort i december 2019. Den 25. marts 2020 meddelte kommunen E's rådgiver, at udvalget "har principgodkendt dit projekt om tofamiliehus", og at ansøgning om byggetilladelse skulle indsendes til kommunen. Den 30. marts 2020 vedtog kommunen tillæg til byplanvedtægt. Efter 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 176, der bl.a. indeholdt bestemmelser om bebyggelsesprocent og om lejlighedsskel ved tofamiliehuse. E ansøgte i august 2022 om byggetilladelse til projektet, 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 svarende til E's projekteringsudgifter, hvilket kommunen havde opgjort til 232.186 kr. Byretten afviste, at den politiske beslutning i november 2019 kunne anses for et bindende forhåndstilsagn med bemærkning om, at der heller ikke er 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 at iagttage planlovens regler. Selvom kommunen erkendte, at kommunens tilsagn kunne forstås som et bindende forhåndstilsagn til projektet, gav det ikke E retskrav på byggetilladelse eller dispensation fra lokalplanen. Byretten fandt derfor ikke grundlag for at underkende kommunens afslag på byggetilladelse, og fandt ikke, at E havde godtgjort økonomiske tab, der oversteg det af kommunen beregnede erstatningsbeløb på 232.186,38 kr., som kommunen erkendte at være erstatningsansvarlig for. E ankede dommen mht. ophævelse af afslag på byggetilladelse til landsretten, hvor parterne i det væsentlige gentog deres anbringender. Landsretten lagde til grund, at E i februar 2019 var orienteret om, at formålet med at forelægge sagen for kommunens politiske udvalg var at afklare, om der skulle nedlægges § 14-forbud, og at udvalgets beslutning i november 2019 ikke var rettet til borgeren, men til forvaltningen. Efter forslag til tillæg til lokalplan blev offentligt tre uger senere, kunne der ikke meddeles tilladelse til projektet efter planlovens § 17, og efter ændringen blev vedtaget i marts 2020 og offentliggjort i maj 2020, vil det være i modstrid med planlovens § 18 at meddele byggetilladelse. Projektet var tillige i modstrid med principperne i lokalplanen, hvorfor dispensation efter planlovens § 19 heller ikke var mulig. Med henvisning hertil fandt landsretten, "at kommunen ikke er bundet af sine tilkendegivelser i strid med loven", hvorfor kommunen ikke kunne meddele byggetilladelse, uanset at E havde handlet i tillid til kommunens tilkendegivelser. Byrettens dom blev stadfæstet på den baggrund.

Kommentar: Dommen vedrører retsvirkningen af de ofte langvarige forhandlingsforløb mellem bygherrerådgiver og kommuner forud for en byggetilladelsesansøgning. I denne sag hindrede den oprindelige partielle byplanvedtægt ikke E's projekt, men kommunen havde mulighed for at meddele forbud efter planlovens § 14. Den politiske beslutning, Miljø- og Planlægningsudvalget traf i november 2019 om ikke at meddele forbud efter § 14, er lidt uforståelig, da kommunen fire dage senere vedtog at sende et forslag til ændring af byplanvedtægt i høring, hvor forslaget udelukkede projektet. Som landsretten understreger, var udvalgets beslutning imidlertid en politisk beslutning, hvis indhold først blev meddelt E's rådgiver i marts 2020, hvorfor både E og kommunen var bundet af planlovens § 17. Kommunens orientering af E's rådgiver den 25. marts 2020 om udvalgsbeslutningen i november 2019 gav derfor E en berettiget forventning om, at byggetilladelsen ville blive meddelt, uanset at dette var i modstrid med planlovens § 17, stk. 1. Som kommunen erkendte i retssagen, beroede dette på en retsvildfarelse, hvilket dog ikke ændrer ved, at en byggetilladelse frem til tillæggets vedtagelse ville være i strid med planlovens § 17 og herefter i strid med planlovens § 18, som landsretten understreger. Dommen må tages som udtryk for, at en kommune ikke kan give et bindende forhåndstilsagn, der giver bygherren et retskrav på en senere byggetilladelse, men at kommunens tilkendegivelser kan være udformet sådan, at kommunens tilkendegivelse kan give bygherre en erstatningsretligt værnet berettiget forventning på at gennemføre byggeriet med den konsekvens, at kommunen skal erstatte de projekteringsudgifter, som bygherren har afholdt i tillid til kommunens tilkendegivelser, uanset at tilkendegivelsen er klart uhjemlet. Det er således i hovedsagen negationsinteressen ("den negative kontraktsinteresse"), som skadelidte i sådan et tilfælde kan få erstattet. 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.



RETTE I HELSINGØR DOM

afsagt den 18. marts 2024

Sag BS-6846/2023-HEL

E

(advokat Philip Lönborg)

mod

Hørsholm 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: Hørsholm Kommune tilpligtes at anerkende, at kommunens afgørelse af 6. januar 2023 om afslag på byggetilladelse vedrørende X-vej 32, 2960 Rungsted Kyst, er ugyldig.

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

Hørsholm 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 Hørsholm Kommune afslag på en ansøgning om byggetilladelse til tilbygning og ændring af status til tofamiliehus. Afslaget, der var stilet til arkitekt ^C på vegne af ^E har følgende ordlyd:

"Afgørelse

På baggrund af en konkret, individuel vurdering meddeler Hørsholm 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 Hørsholm 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 Hørsholm 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
X-vej 34A og 34B samt Y-vej 1 og Y-vej 3.

Den 24. november 2022 fremsendte Civitas Advokater høringssvar 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 Hørsholm 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 høringssvar på vegne af ejer. Han anførte, at vurderingerne fra naboerne ikke kan tiltrædes, samt at det helt overordnet er hans opfattelse, at Hørsholm Kommune skal udstede byggetilladelse, idet kommunen kan lægge til grund, at:

1. at Hørsholm 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 Hørsholm 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 bagatelagtige 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 retshåndhævelseshensyn
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 Hørsholm 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 X-vej 32."

Det er kommunens vurdering, at formuleringen *"arbejdes videre med"* ikke giver ejer af X-vej 32 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 X-vej 34A og 34B samt Y-vej 1 og Y-vej 3 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.

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

Forklaringer

C har afgivet forklaring.

C 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 f t et byggeri, der lovligt kan opføres i h t 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."

Hørsholm 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 udvalgsmødet.

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 udvalgsmødet,
- 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. kældere)
- 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 udvalgsmødet 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 Hørsholm 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 Hørsholm 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 Hørsholm 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 Hørsholm Kommune bliver opmærksom på, at der kan være tale om en ugyldig forhåndsgodkendelse. Hørsholm 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 Hørsholm 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 Hørsholm 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 Hørsholm 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 Hørsholm 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 Hørsholm 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 X-vej 34A og 34B samt Y-vej 1 og Y-vej 3. 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 Hørsholm Kommune allerede ved svarskriftet har taget bekræftende til genmæle for så vidt angår størstedelen af den mere subsidiaire påstand, såfremt Hørsholm Kommune frifindes for den principale og subsidiaire 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.

Rettens begrundelse og resultat

På mødet i Hørsholm Kommunes miljø- og planlægningsudvalg den 21. november 2019 godkendte udvalget forvaltningens indstilling om, "at der arbejdes videre med at udstede byggetilladelse ^{X-vej} 32 og Sophienbergvej 11." 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.

Hørsholm 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 områdets åbne bebyggelsesstruktur og grønne karakter gennem fastsættelse af bebyggelsesprocenter og mindstegrundstørrelser ved udstykningsk." Hørsholm 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 subsidiaire 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:

Hørsholm 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.



ØSTRE LANDSRET DOM

afsagt den 16. april 2025

Sag BS-17587/2024-OLR
(25. afdeling)

E

(advokat Philip Lönborg)

mod

Hørsholm Kommune
(advokat Jacob Brandt)

Retten i Helsingør har den 18. marts 2024 afsagt dom i 1. instans (sag BS-6846/2023-HEL).

Landsdommerne Lene Jensen, Anne Birgitte Fisker og Asbjørn de Roepstorff (kst.) har deltaget i ankesagens afgørelse.

Påstande

Appellanten, E har nedlagt påstand om, at Hørsholm Kommune tilpligtes at anerkende, at kommunens afgørelse af 6. januar 2023 om afslag på byggetilladelse vedrørende X-vej 32, Rungsted Kyst, er ugyldig.

Indstævnte, Hørsholm Kommune, har påstået dommen stadfæstet.

Supplerende sagsfremstilling

Den 1. februar 2019 rettede E skriftlig henvendelse til Hørsholm Kommune med angivelse af sine planer for etablering af to "apartments", én lejlighed i "the existing house" og én lejlighed i "the new house" med angivelse af en række detaljer herom og med bl.a. følgende forespørgsel:

"1. When planning permission is granted how long does this permission last? For example can you get permission but not start the actual work until years later?"

Hørsholm Kommune, Center for Teknik, svarede ved mail af 4. februar 2019 bl.a.:

"Som oplyst ved e-mail af 30.01.2019 og ved telefonsamtale med dig den 01.02.2019 vil en ansøgning om til- og ombygning af dit enfamiliehus til et tofamiliehus med helt eller delvist vandret lejlighedsskel (to ejerlejligheder) skulle påregnes forelagt på Miljø- og Planlægningsudvalget (MPU), idet din ejendom ligger i området for Byplanvedtægt 6, som for tiden har stor politisk bevågenhed.

Inden du sender en egentlig ansøgning om byggetilladelse til et konkret projekt for et to-familiehus (med to ejerlejligheder), har du mulighed for at anmode om at få et bindende forhåndstilsagn i byplanmæssig henseende til projektet.

Selvom projektet kan overholde det gældende plangrundlag, Byplanvedtægt 6, vil det på nuværende tidspunkt skulle forelægges på MPU med henblik på en eventuel politisk beslutning om nedlæggelse af et § 14 forbud efter planloven.

Hvis MPU beslutter, at der ikke skal nedlægges et § 14 forbud, vil du herefter kunne få et bindende, byplanmæssigt forhåndstilsagn til projektet. Et bindende tilsagn vil være gældende i 3 år i henhold til planlovens § 56, dvs. projektet skal have opnået byggetilladelse og byggeriet skal være påbegyndt, inden der er gået 3 på hinanden følgende år, efter tilsagnet blev meddelt."

Den 4. november 2019 ansøgte E's arkitekt Hørsholm Kommune om en forhåndsgodkendelse til at opføre en tilbygning til det eksisterende hus og ændre husets status til et tofamiliehus. Bebyggelsesgraden var angivet til 19,3 % (udregning ud fra eksisterende lokalplan 6) og bebyggelsesprocenten til 29,9 % (udregning ud fra mulig ny revideret lokalplan). Det var endvidere angivet, at "Hus 2 bliver bygget på hus 1 med et vandret lejlighedsskel, så der er mulighed for at lave det om til et tofamiliehus." Ansøgningen var vedlagt et tegningssæt.

Ansøgningen blev forelagt Hørsholm Kommunes Miljø og Planlægningsudvalg den 21. november 2019. Af mødereferatet fremgår bl.a.:

"Formålet med fremlæggelsen er, at vurdere om der skal igangsættes en procedure som kan lede frem til nedlæggelse af § 14-forbud efter planloven.

Forslag

Administrationen indstiller at Miljø- og Planlægningsudvalget godkender, at der arbejdes videre med at udstede byggetilladelse X-vej 32

og Sophienbergvej 11. I det sidste tilfælde eventuelt med den bemærkning, at huset skal sænkes.

Sagsfremstilling

Administrationens vurdering er baseret på, hvad der er tilladt i områderne. Hvis en ansøgning ligger indenfor byggeretten og plangrundlaget anbefaler administrationen derfor, at sagen kan færdigbehandles uden yderligere ophold. En anbefaling af § 14 fra administrationen vil kun komme på tale, hvis der ansøges om noget, som er stærkt uhenigtsmæssigt i et område og som ikke var været intentionen i det pågældende område.

Sagen forelægges som et samlet punkt på baggrund af Miljø- og Planlægningsudvalgets beslutning den 23.05.2019 om at udvalgets skal orienteres som alle nye ansøgninger om tofamiliehuse og tidligere har bedt om at få forelagt alle ansøgninger om at bygge i to etager. Til hver sag er der et sæt bilag med kort, situationsplan og facader.

Ansøgninger

Ansøgning om at tilbygning til et eksisterende enfamiliehus, så det bliver til et tofamiliehus på X-vej 32

Der ønskes planmæssig godkendelse af en tilbygning til et enfamiliehus, så det bliver til et tofamiliehus i 2 etager. Ejendommen ligger i et område med blandet bebyggelse, hvor de umiddelbare naboer er i én etage, og de fleste huse på den nordlige side af X-vej er i én etage.

Det ansøgte projekt overholder:

- Byplan 6 om max. bebyggelsesgrad 20%, max. 2 beboelseslag og kælder og højst 2 selvstændige lejligheder- (Projektet medfører en bebyggelsesgrad på 19,3%, 2 fulde beboelseslag med to 2 selvstændige lejligheder i den samlede ejendom)

...

Beslutning Miljø og Planlægningsudvalget den 21-11-2019

Miljø- og Planlægningsudvalget godkendte administrationens indstilling."

Den 25. november 2019 godkendte kommunalbestyrelsen i Hørsholm Kommune Tillæg 5 til Partiel byplan nr. 6 til udsendelse i offentlig høring. Forslaget blev sendt i offentlig høring den 6. december 2019. Tillægget blev vedtaget af kommunalbestyrelsen den 30. marts 2020 og offentliggjort den 13. maj 2020. Af Tillæg 5 til Partiel byplan nr. 6 fremgår bl.a.:

"Lokalplanens baggrund og formål

Der ønskes en revision af det gældende plangrundlag for området, der i dag er omfattet af Partiel byplan nr. 6. Tillægget skal fremadret sikre, at der på hver ejendom kun kan indrettes og opføres én beboelsesbygning

med én bolig. Området ønskes fastholdt som et villaområde med et grønt præg uden de facto opdeling af grunde, der indrettes til to familier. Formålet med tillægget er derfor, at der indenfor området ikke kan opføres huse til to familier, da det skønnes at udvande den enkelte ejendoms grønne karakter pga. et øget behov for etablering af befæstede arealer og arealer til garager, carporte, udhuse, samt parkering.

Tillægget skal gælde frem til der er udarbejdet et nyt plangrundlag for området, hvor der tages stilling til hvorvidt og under hvilke forudsætninger, der kan indrettes og opføres tofamiliehuse og dobbelthuse.

...

Lokalplantillæggets indhold

Tillægget indeholder to bestemmelser om bebyggelsens anvendelse, omfang og placering.

Den ene bestemmelse er en ændring af § 5 stk. 1 i Partiel byplan nr. 6, der bestemmer følgende: *"At der på hver parcel kan tillades opført 1 beboelsesbygning med 2 selvstændige lejligheder."* Ændringen består i, at der på hver ejendom fremover kun kan opføres én beboelsesbygning med én bolig til én familie. Det tillades således ikke længere, at der på hver ejendom kan opføres to selvstændige lejligheder. Det er stadig muligt at bygge i to etager i dele af området jf. Partiel byplan nr. 6.

...

Bestemmelser

Tillæg 5 til Partiel byplan 6

I henhold til lov om planlægning (Lovbekendtgørelse nr. 287 af 16.04.2018) med senere ændringer fastsættes følgende bestemmelser for det i § 2 nævnte område i Hørsholm Kommune:

...

§ 3 Anvendelse

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

Den 25. marts 2020 skrev Hørsholm Kommune, Center for By og Miljø, til E's arkitekt bl.a.:

"Miljø - og Planlægningsudvalget har principgodkendt dit projekt om tofamiliehus på X-vej 32. Jeg har vedhæftet beslutningsdagsorden og de bilag der har været forelagt på mødet.

...

Du skal indsende ansøgningen om byggetilladelse gennem Byg og Miljø (BOM)."

Efter offentliggørelsen af lokalplan 176 skrev Hørsholm Kommune den 26. oktober 2021 til E's arkitekt bl.a.:

"Team Plan og Byg har drøftet byggesagen og de modifikationer, der er lavet ift. dét projekt, som Miljø- og Planlægningsudvalget gav forhåndstilsagn til. Det vores opfattelse, at de viste modifikationer af indgangens/frontispicens vindue, tilføjelsen af en garageløsning samt diverse andre småændringer (og ingen balkon som oprindeligt) alle kan rummes inden for forhåndstilsagnet og det forelagte projekt. Team Plan og Byg **godkender** dermed, at I kan gå videre med det skitserede projekt."

Ved mail af 17. maj 2022 til E's entreprenør omtalte Hørsholm Kommune, Center for By og Miljø, at kommunen på mødet den 21. november 2019 havde godkendt etablering af et tofamiliehus på X-vej 32, og den 30. maj 2022 skrev Center for By og Miljø, at der var givet "forhåndstilsagn til etablering af et tofamiliehus efter den dagældende Byplanvedtægt 6 (selvom lokalplan 176 i mellemtiden er kommet til)", og at administrationen ikke havde i sinde at løbe herfra.

Anbringender

Parterne har i det væsentlige gentaget deres anbringender for byretten, idet erstatningskravet dog ikke er omfattet af ankesagen.

E har yderligere anført navnlig:

"Til støtte for påstanden gøres det gældende, at den beslutning, udvalget traf på mødet den 21. november 2019, var en lovlig – og må det formodes – velovervejet beslutning, som ikke blev ulovlig / ugyldig, da kommunen få dage efter vedtog et tillæg til lokalplanen, som ikke tillod bebyggelse til to familier på grundene i området.

Der var ikke – som af indstævnte gjort gældende – alene tale om en procesledende beslutning. Der var tale om en klar, bindende forhåndsbekendtgørelse, som netop var det, Appellanten indledningsvis havde anmodet Indstævnte om, hvorvidt han kunne få."

Hørsholm Kommune har yderligere anført navnlig:

"Sagsøger er efter byrettens dom 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.

Hørsholm Kommune har opfyldt byrettens dom."

Landsrettens begrundelse og resultat

Landsretten tiltræder, at der ved Miljø- og Planlægningsudvalgets godkendelse den 21. november 2019 af administrationens indstilling om, at "der arbejdes videre med at udstede byggetilladelse til X-vej 32", ikke er givet et bindende forhåndstilsagn om at kunne opnå byggetilladelse til opførelse af et tofamiliehus med delvist vandret lejlighedsskel som forelagt kommunen af E

Landsretten har herved lagt afgørende vægt på formuleringen af den godkendte indstilling, og på at det angivne formål med forelæggelsen for udvalget var at vurdere, om der skulle igangsættes en procedure vedrørende nedlæggelse af et forbud efter § 14 i planloven. Det er tillige tillagt betydning, at udvalgets beslutning ikke er rettet mod og meddelt borgeren, men udgør en intern procesbeslutning i kommunen. Hertil kommer, at E allerede ved mail af 4. februar 2019 af kommunen var vejledt om, at en ansøgning skulle forelægges Miljø- og Planlægningsudvalget vedrørende eventuel nedlæggelse af et forbud efter § 14 i planloven, og at han, hvis udvalget besluttede, at der ikke skulle nedlægges et sådant forbud, herefter ville kunne få et bindende byplanmæssigt forhåndstilsagn til projektet.

Tillæg 5 til Partiel byplan nr. 6 blev offentliggjort den 6. december 2019. Det fulgte klart af det offentliggjorte tillæg, at der herefter ikke kunne meddeles tilladelse til opførelse af et tofamiliehus. Hørsholm Kommunes fejlagtige tilkendegivelser over for E om, at der ved udvalgets godkendelse den 21. november 2019 var givet et bindende forhåndstilsagn, fremkom herefter i slutningen af marts måned 2020 og senere.

Det følger af planlovens § 17, stk. 1, at når et forslag til lokalplan er offentliggjort efter lovens § 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. Dette gælder, indtil den endeligt vedtagne eller godkendte lokalplan er offentliggjort efter lovens § 30 og højst i et år efter forslagets offentliggørelse, jf. lovens § 17, stk. 4. Kommunalbestyrelsen kan under visse betingelser tillade, at en ejendom, der er omfattet af planforslaget, bebygges eller udnyttes efter forslaget, jf. lovens § 17, stk. 2 og 3.

Det følger endvidere af planlovens § 18, at når der er foretaget offentlig bekendtgørelse af en lokalplan efter lovens § 30, må der ikke retligt eller faktisk etableres forhold i strid med planens bestemmelser, medmindre dispensation meddeles efter reglerne i §§ 5 u, 19 eller 40. Det følger af lovens § 19, stk. 1, at dispensation alene kan gives, hvis en sådan ikke er i strid med principperne i planen, eller hvis dispensationen tidsbegrænses.

Det lægges til grund, at E's projekt var i strid med principperne i såvel Tillæg 5 til Partiel byplan nr. 6 som den efterfølgende Lokalplan 176, som blev vedtaget den 31. maj 2021 og offentliggjort den 4. juni 2021.

Kommunens tilkendegivelser i slutningen af marts 2020, hvor Tillæg 5 til Partiel byplan nr. 6 var sendt i offentlig høring, men endnu ikke offentliggjort som endeligt vedtaget, var således i strid med planlovens § 17, mens kommunens tilkendegivelser om et forhåndstilsagn efter offentliggørelsen af det vedtagne Tillæg 5 til Partiel byplan nr. 6 den 13. maj 2020 og senere var i strid med planlovens § 18.

På dette grundlag finder landsretten, at kommunen ikke er bundet af sine tilkendegivelser i strid med loven. Det forhold, at E har handlet i tillid til kommunens tilkendegivelser i form af planlægning af byggeriet, findes ikke i sig selv at kunne føre til, at kommunen er pligtig til at udstede en byggetilladelse i strid med planloven.

Hørsholms Kommunes afslag på byggetilladelse af 6. januar 2023 findes herefter at være gyldigt.

Byretten dom stadfæstes derfor i det omfang, den er anket.

Efter sagens udfald skal E i sagsomkostninger for landsretten betale 40.000 kr. til Hørsholm Kommune. Beløbet er til dækning af udgifter til advokatbistand inkl. moms. Ud over sagens værdi er der ved fastsættelsen af beløbet til advokat taget hensyn til sagens omfang og hovedforhandlingens varighed.

THI KENDES FOR RET:

Byrettens dom stadfæstes.

I sagsomkostninger for landsretten skal E inden 14 dage betale 40.000 kr. til Hørsholm Kommune. Beløbet forrentes efter rentelovens § 8 a.