

Aarhus 16. oktober 2020

**Mark Christian Walters**  
Senioradvokat

T +45 72 27 33 92  
mcw@bechbruun.com

Sagsnr. 005200-0065 jsh/mcw/jhp  
Dok.nr. 24281501.1

## Notat vedrørende de skattemæssige og erstatningsretlige konsekvenser ved vedtagelse af et nyt plangrundlag

### 1. Indledning og problemstilling

Hørsholm Kommune overvejer efter det oplyste at vedtage ny planlægning for flere områder i kommunen. Den nye planlægning vil bl.a. medføre en række ændringer i forhold til udstykningsret og adgangen til at opføre tofamiliehuse/dobbelthuse på de ejendomme, der vil blive omfattet af de nye lokalplaner.

Hørsholm Kommune har konkret anmodet os om at foretage en redegørelse for de skattemæssige konsekvenser af følgende forhold som følge af en eventuel vedtagelse af et nyt plangrundlag:

1. en redegørelse for de skattemæssige konsekvenser for ejerne af ejendomme, der med et nyt plangrundlag vil blive tillagt en udstykningsret
2. en redegørelse for de skattemæssige konsekvenser for ejerne af ejendomme, der med et nyt plangrundlag vil få nye muligheder for at opføre et dobbelthus (udstykningsadgang) i henhold til et nyt plangrundlag
3. en redegørelse for de skattemæssige konsekvenser for ejerne af ejendomme, der med et nyt plangrundlag vil få nye muligheder for at opføre tofamiliehus i henhold til et nyt plangrundlag
4. en redegørelse for de skattemæssige konsekvenser for ejerne af ejendomme, der med et nyt plangrundlag får frataget muligheden for at opføre tofamiliehus/dobbelthus på deres ejendomme

Hørsholm Kommune har endvidere anmodet os om en vurdering af, hvorvidt kommunen kan ifalde et erstatningsansvar ved at foretage en ændring af det gældende plangrundlag, hvormed en række grundejere mister en umiddelbar rettighed, som de har haft i henhold til det gældende plangrundlag, herunder fx adgangen til at opføre et tofamiliehus eller en ændring af bebyggelsesprocenten, hvormed der på visse ejendom vil kunne opføres færre kvadratmeter bebyggelse end tilfældet er efter det gældende plangrundlag

## 2. Redegørelse

### 2.1 Erstatningsansvar som følge af ny eller ændret planlægning

Lokalplaner og lokalplanlægning er som den altovervejende hovedregel erstatningsfri regulering. En fravigelse er, at dette udgangspunkt forudsætter, at ganske særlige omstændigheder gør sig gældende, og at lokalplanlægningen kan sidestilles med ekspropriation.

Hertil kommer, at der er en række specifikke regler i planlovens §§ 47A, 48 og 49 om kommunalovertagelsespligt, der indebærer en modifikation af udgangspunktet om erstatningsfri regulering. Bestemmelserne regulerer en række specifikke situationer, hvor en ejer kan forlange overtagelse, herunder situationen, hvor en lokalplan har forbeholdt en ejendom til offentlige formål. Bestemmelserne ses ikke at være relevante for de af Hørsholm Kommune skitserede situationer, hvorfor de ikke vil blive omtalt yderligere.

Hovedreglen om, at planlægning er erstatningsfri regulering betyder i praksis, at selvom en kommune ved lokalplanlægning for et område ændrer anvendelsesmuligheden for en ejendom, ifalder kommunen som det klare udgangspunkt ikke et erstatningsansvar.

Udgangspunktet om erstatningsfri regulering har bl.a. sin baggrund i, at lokalplaner kun binder ejerens fremtidige ændringer af anvendelsen, og at den eksisterende lovlige anvendelse således kan fortsætte uændret.

Retspraksis viser, at domstolene er meget tilbageholdende med at sidestille lokalplanlægning med ekspropriation, og at der skal foreligge ganske særlige omstændigheder og en meget intensiv begrænsning i anvendelsen af den pågældende ejendom.

Spørgsmålet har bl.a. været prøvet i U1979.938ØLD (Hotel Søfryd) og U2009.188H (Skovshoved Hotel), hvor anvendelsen af de pågældende ejendomme blev begrænset til kun hotel og restaurationsvirksomhed, selvom der i henhold til det tidligere plangrundlag var mulighed for at anvende ejendommene til boliger. I begge sager kom domstolene frem til, at der ikke var tale om ekspropriative indgreb, idet der ikke forelå sådanne ganske særlige hensyn/omstændigheder, der kunne fravige udgangspunktet om, at planlægning udgør erstatningsfri regulering.

Der kan ligeledes henvises til Højesterets dom i U1996.492H, hvor Højesteret tiltrådte Landsrettens vurdering af, at der ikke forelå sådanne ganske særlige omstændigheder, at udgangspunktet om erstatningsfri regulering var fraveget. Sagen drejede sig om et areal på ca. 2 ha, der ved by- og landzonelovens ikrafttræden i 1970 havde fået status som byzone. I 1984 søgte ejerne af området om godkendelse af udstykning af villa-parceller og kommunen udarbejdede et lokalplanforslag i overensstemmelse hermed. Kommunen besluttede efter protester fra borgerne ikke at vedtage lokalplanen og besluttede samtidig at tilbageføre området til landzone. Uanset at ejerne havde haft en længerevarende forventning om, at ejendommen ville blive udstykket og bebygget, og havde disponeret efter denne forventning i forbindelse med et vejprojekt i området, fandt hverken Vestre Landsret eller Højesteret, at der forelå sådanne særlige omstændigheder, at der var tale om ekspropriation.

I henhold til retspraksis skal der altså noget ganske særligt til for, at udgangspunktet om at planlægning udgør erstatningsfri regulering fraviges.

Vi vurderer på det foreliggende grundlag i overensstemmelse med den ovenstående gennemgang af retspraksis, at Hørsholm Kommunes ændring af et eller flere plangrundlag, hvormed en række grundejere mister en umiddelbar rettighed, som de har haft i henhold til det gældende plangrundlag, herunder fx adgangen til at opføre et tofamiliehus eller en ændring af bebyggelsesprocenten, der medfører at der fremadrettet vil kunne opføres færre kvadratmeter bebyggelse på de omfattede ejendomme, udgør erstatningsfri regulering i overensstemmelse med planlovens udgangspunkt.

Vi vurderer således, at de foreslåede ændringer af de gældende plangrundlag som udgangspunkt er udtryk for helt sædvanlig planmæssig regulering, som falder inden for rammerne af den almindelige erstatningsfri regulering.

## 2.2 Skattemæssige konsekvenser af et ændret plangrundlag

### 2.2.1 Ejendomsavancebeskatning

Ifølge "parcelhusreglen" i ejendomsavancebeskatningslovens § 8, stk. 1 er fortjeneste ved afståelse af en- og tofamiliehus skattefri, hvis huset har tjent til bolig for ejeren eller dennes husstand i en del af eller hele den periode, hvori denne har ejet ejendommen.

Det er dog en betingelse for skattefriheden;

- (i) at ejendommens samlede grundareal enten er mindre end 1.400 m<sup>2</sup>,
- (ii) at det ifølge en offentlig myndigheds bestemmelse ikke er muligt at udstykke en grund til selvstændig bebyggelse, eller
- (iii) at en udstykning vil medføre en væsentlig værdiforringelse af restarealet eller den bestående bebyggelse.

En manglende udstykningsmulighed eller værdiforringelse skal kunne dokumenteres ved erklæring fra henholdsvis kommunen og Skattestyrelsen.

Ændres en lokalplanen således, at det medfører udstykningsmulighed til selvstændig bebyggelse, vil betingelsen nævnt ovenfor under (ii) ikke længere være opfyldt, hvilket vil kunne betyde, at et efterfølgende salg af ejendomme, der er over 1.400 m<sup>2</sup>, ikke vil være skattefritaget efter parcelhusreglen, medmindre udstykning efter en konkret vurdering vil medføre en væsentlig værdiforringelse på mere end 20 %.

Tilsvarende vil den omvendte situation, hvor en lokalplan fratager udstykningsmuligheden for en given ejendom, der er over 1.400 m<sup>2</sup>, ligeledes kunne føre til, at betingelse nr. (ii) anses for opfyldt, hvorfor ejendommen vil kunne sælges skattefrit, såfremt ejendommen har "tjent til bolig" for ejeren eller dennes husstand i ejerperioden.

Ved vurderingen af om en udstykning vil medføre en sådan værdiforringelse af restarealet eller den bestående bebyggelse, vil Skattestyrelsen blandt andet se på bebyggelsens placering, adgangsmuligheder,

grundarealets størrelse og form, matrikulære forhold, områdets og bebyggelses karakter, haveanlæg og beplantning, udsigtsforhold og beskyttelseslinjer mv.

Hvis en ejendom faktisk udstykkes, vil den udstykkede ejendom senere kunne sælges skattefrit, hvis sælger og ejendommen opfylder beboelseskravet og de øvrige betingelser efter parcelhusreglen, jf. ovenfor.

## 2.2.2 Ejendomsskatter

En ændring af lokalplanen vil ud over det ovennævnte kunne få betydning for den offentlige ejendomsvurdering og ejendomsskatterne i de omhandlende områder.

Ved den offentlige ejendomsvurdering ansættes der dels en ejendomsværdi, dels en grundværdi.

Ved ejendomsværdien forstås værdien af den samlede ejendom.

Ved grundværdien forstås værdien af grunden i ubebygget stand under den forudsætning, at grunden vil blive anvendt og udnyttet bedst muligt i økonomisk henseende.

Ved vurderingen tages der hensyn til forskrifter udstedt i medfør af planlovgivningen, herunder lokalplaner, kommuneplanrammer og byplanvedtægter mv., herunder til den anvendelse og den udnyttelse, der er mulig efter sådanne forskrifter. Hvis ejendomsværdien eller grundværdien ændres som følge af ændrede anvendelses- eller udnyttelsesmuligheder, herunder nye udstykningsmuligheder, kan dette medføre en omvurdering.

Da ejendommene ved den næste vurdering vil være omfattet af den nye ejendomsvurderingslov og et nyt vurderingssystem baseret på mere præcise ejendomsdata mv., er det ikke muligt at give nogen sikker prognose for, hvordan vurderingerne vil udvikle sig, herunder hvor stor en stigning i vurderingerne, der vil kunne henføres til en eventuel ny lokalplan. Det kan dog forventes, at både ejendomsværdien og grundværdien i højere grad end i dag vil svare til de konstaterede handelspriser i området, og at både ejendomsværdierne og grundværdierne i området derfor vil stige ganske betragteligt.

Som følge af det gældende skatteloft for grundskyld, vil der i forbindelse med en ny vurdering blive foretaget en omberegning af grundskyldsskatteloftet for de enkelte ejendomme, som kan komme til at danne grundlag for den fremtidige opkrævning af grundskyld. De nye lokalplaner kan derfor potentielt medføre en stigning i grundskylden for de omfattede ejendomme.

Der er ligeledes indført et skattestop på ejendomsværdiskatten, der medfører, at som beregningsgrundlag for ejendomme anvendes den laveste af følgende værdier:

- 80 % af den ejendomsværdi, der er ansat for den pågældende ejendom i året før indkomståret,
- den ejendomsværdi, der er ansat for den pågældende ejendom pr. 1. januar 2001 med tillæg af 5%,
- den ejendomsværdi, der er ansat for den pågældende ejendom pr. 1. januar 2002.

Der vil imidlertid kunne forekomme ændringer af dette loft over ejendomsværdiskatten, hvis der er sket deciderede ændringer af ejendommen, der påvirker niveauet af ejendomsværdien. En sådan ændring kan fx være en ny lokalplan.

Efter de seneste udmeldinger fra Skatteministeriet vil de nye vurderinger blive lagt til grund for ejendomsbeskatningen fra 2024. Som led i den politiske aftale herom, er det dog aftalt, at de samlede boligskatter ikke skal stige ved overgangen til det nye ejendomsvurderingssystem. Der vil derfor ved lov blive fastsat nye satser for boligbeskatningen, så der fastholdes et uændret provenu.

For ejerboliger indføres der ifølge boligaftalen også en skatterabat, så ingen boligejere, der har købt deres bolig inden 31. december 2023, skal betale højere samlede ejendomsskatter ved overgangen til det nye ejendomsvurderingssystem. Skatterabatten videreføres indtil et salg/ejerskifte.

For ejerboliger lægges der endelig op til en indefrysningsordning for stigninger i boligskatten, sådan at stigninger i ejendomsværdiskat og grundskyld indefrysnes mod forrentning og mod pant i ejendommen. De indefrosne beløb har karakter af lån, der skal betales ved salg/ejerskifte, bortset fra ved overdragelse til ægtefælle.

Ved et fremtidigt ejerskifte efter 31. december 2023 vil både skatterabat og indefrysning ophøre, og stigningen i ejendomsskatterne vil herefter slå fuldt igennem for den nye ejer.

Skatterabatten mv. vil formentlig ikke gælde i forhold til den del af stigningen i ejendomsskatterne, som kan henføres til en ny lokalplan, og som derfor ikke skyldes det nye vurderingssystem. Det er dog usikkert, hvordan dette vil blive håndteret i praksis, da boligaftalen endnu ikke har udmøntet sig i en konkret lovforslag, hvorfor der endnu ikke er givet retningslinjer herfor.

Da både de nye vurderinger og de fremtidige skattesatser endnu er ukendte, er det ikke muligt at beregne nettoeffekten af de nye vurderinger på ejendomsskatterne. Vi kan imidlertid forholde os til, hvad vi forventer de fire scenarier, der er nævnt indledningsvis, vil have af betydning for ejendomsskatterne, hvilket vi således gør i det følgende:

#### 2.2.2.1 Udstykningsret i henhold til et nyt plangrundlag

Grundværdien fastsættes som nævnt ovenfor under den forudsætning, at grunden vil blive anvendt og udnyttet bedst muligt i økonomisk henseende, og dette vil meget ofte være lig med den anvendelse og udnyttelse, som er mulig efter plangrundlaget.

Hvis en ændring af plangrundlaget medfører, at en ejendom tillægges en udstykningsret, vil dette resultere i en stigning i grundværdien, da udstykningsretten tillægger grunden yderligere værdi. Dette skyldes, at der sker en udvidelse af grundens anvendelses- og udnyttelsesmuligheder i form af en byggeret. Grunden tillægges således en ny anvendelses- og udnyttelsesmulighed, der ikke har været tilgængelig tidligere, og dette medfører en stigning i grundens værdi, der resulterer i en stigning i grundskylden for ejendommen.

En stigning i grundværdien vil derudover medføre en stigning i ejendomsværdien, hvilket vil resultere i en stigning i ejendomsværdiskatten for boligejerne. Ejendomsværdiskattestoppet vil ikke omfatte denne stigning

i ejendomsværdiskatten, da stigningen bunder i en ændring af plangrundlaget jf. pkt. 2.2.2. Det er tilsvarende ikke muligt at komme med en nærmere vurdering af den årlige stigning i ejendomsværdiskatten.

Omstændighederne ved den enkelte ejendom kan imidlertid medføre, at en udstykningsret har forskellig indflydelse på ejendommens grundværdi og dermed den skattemæssige konsekvens i form af grundskyld og ejendomsværdiskat.

Hvis der eksempelvis er tale om en ejendom, hvor udstykning ikke er mulig, er udstykning i sagens natur ikke den bedste anvendelse og udnyttelse i økonomisk henseende. Den bedste økonomiske anvendelse og udnyttelse skal altså søges inden for de muligheder, der faktisk er til rådighed, og i denne situation vil grundens værdi således ikke blive påvirket af den nye lokalplan.

Hvis det imidlertid er en eksisterende bygning på ejendommen, der hindrer udstykning, kan udstykning imidlertid godt fortsat være den bedste anvendelse og udnyttelse i økonomisk henseende, da grundværdien, som nævnt ovenfor, skal ansættes som værdien af grunden i ubebygget stand.

Ved vedtagelsen af en lokalplan, der giver adgang til udstykning, vil dette således som udgangspunkt medføre en stigning i grundens værdi, selvom der allerede er opført en bygning på ejendommen. Som konsekvens af en stigning i grundens værdi vil ejendommens ejer således opleve en årlig stigning i grundskylden samt en årlig stigning i ejendomsværdiskatten.

#### 2.2.2.2 Mulighed for at opføre et dobbelthus (udstykningsadgang) i henhold til et nyt plangrundlag

Efter bygningsreglementet er et dobbelthus én bygning med to selvstændige boliger, som er adskilt af et lodret lejlighedsskel, hvilket vil sige, at boligerne er placeret ved siden af hinanden.

Ved opførelsen af et dobbelthus skal bebyggelsen kunne opføres og anbringes således, at hver boligenhed med tilhørende grundareal kan udstykkes til en selvstændig ejendom med lovlig vejadgang jf. byggelovens § 10 A. Bestemmelsen indebærer ikke et krav om, at der rent faktisk foretages udstykning, men det skal imidlertid sikres, at udstykning senere er mulig.

Et ændret plangrundlag med nye muligheder for at opføre et dobbelthus vil således i mange tilfælde reelt medføre en mulighed for udstykning af den pågældende ejendom. Hvis der på et senere tidspunkt måtte ønskes gennemført udstykning, skal der dog ansøges særskilt herom efter udstykningsloven. I forbindelse med udstykning er det relevant, at byggelovens § 10 A finder anvendelse ved siden af eventuelle bestemmelser i en lokalplan eller byplanvedtægt, og en lokalplan går således ikke forud.

Grundværdien fastsættes under den forudsætning, at grunden vil blive anvendt og udnyttet bedst muligt i økonomisk henseende. Ved vedtagelsen af en lokalplan, der giver adgang til at opføre dobbelthus og dermed giver adgang til udstykning, vil dette således i mange tilfælde medføre en stigning i grundens værdi, der kan aflæses i grundskylden for den pågældende ejendom.

En stigning i grundværdien vil derudover medføre en stigning i ejendomsværdien, hvilket vil resultere i en stigning i ejendomsværdiskatten for boligejerne. Ejendomsværdiskattestoppet vil ikke omfatte denne stigning

i ejendomsværdiskatten, da stigningen bunder i en ændring af plangrundlaget jf. pkt. 2.2.2. Det er tilsvarende ikke muligt at komme med en nærmere vurdering af den årlige stigning i ejendomsværdiskatten.

Omstændighederne ved den enkelte ejendom kan imidlertid medføre, at et nyt plangrundlag vedrørende muligheder for at opføre et dobbelthus har forskellige indflydelse på ejendommens grundværdi og dermed den skattemæssige konsekvens i form af grundskyld og ejendomsværdiskat.

Hvis der eksempelvis er tale om en ejendom, hvor det ikke er muligt at etablere lovlig adgang efter lov om private fællesveje, men ejendommen er omfattet af lokalplanens adgang til at opføre dobbelthuse, vil den bedste anvendelse og udnyttelse i økonomisk henseende ikke være udstykning, da en lovlig udstykning ikke vil være mulig på den pågældende ejendom. Den bedste økonomiske anvendelse og udnyttelse skal altså søges inden for de muligheder, der faktisk er til rådighed, og i denne situation vil grundens værdi således ikke blive påvirket af den nye lokalplan.

Hvis det imidlertid er en eksisterende bygning på ejendommen, der hindrer etablering af lovlig adgang og dermed udstykning, kan udstykning imidlertid godt fortsat være den bedste anvendelse og udnyttelse i økonomisk henseende, da grundværdien, som nævnt ovenfor, skal ansættes som værdien af grunden i ubebygget stand, hvorfor eksisterende bygninger som udgangspunkt ikke påvirker grundværdien.

### 2.2.2.3 Mulighed for at opføre tofamiliehus i henhold til et nyt plangrundlag

Efter bygningsreglementet er et tofamiliehus én bygning med to selvstændige boliger, som er adskilt af et vandret lejlighedsskel, hvilket vil sige, at boligerne er placeret ovenpå hinanden.

Hvis det antages, at en ejendom i kraft af et plangrundlag får nye muligheder for at opføre tofamiliehus, vil dette medføre en stigning i ejendommens grundværdi, hvis grunden vil kunne anvendes og udnyttes bedre i økonomisk henseende, end det var tilfældet før ændringen af plangrundlaget. Dette kan f.eks. ofte være tilfældet, hvis ejendommen tidligere alene kunne være anvendt til enfamiliehus.

Tofamiliehuse er ikke omfattet af byggelovens § 10 A, hvorefter det ikke er et krav, at der kan ske udstykning af ejendommen. Ved vedtagelse af en lokalplan, der giver mulighed for at opføre tofamiliehus, medfølger der således ikke en mulighed for at foretage udstykning, og grundens værdi påvirkes således ikke på samme måde som ved dobbelthuse, for så vidt angår udstykning, jf. ovenfor.

### 2.2.2.4 Mulighed for fritagelse for stigning i grundskyld

Kommunalbestyrelsen har efter lov om kommunalejendomsskat § 8A mulighed for at meddele hel eller delvis fritagelse for stigning i grundskylden til ejere af ejendomme, hvor grundværdien er steget med mere end 20% som følge af en ændret lokalplan.

Betingelserne herfor er, at ejendommen ikke anvendes eller udnyttes i videre omfang, end hvad det var tilladt forud for den ændrede lokalplan, samt at der er foretaget tilbageregning eller regulering af grundværdien til basisåret efter ejendomsvurderingslovens § 40, stk. 1, nr. 1, eller der er foretaget en yderligere ansættelse af grundværdien efter § 33, stk. 17 i vurderingsloven.

Fritagelsen for stigningen i grundskylden bortfalder senest 10 år efter det tidspunkt, hvor grundværdien er ændret. Fritagelsen bortfalder desuden, hvis ejendommen anvendes eller udnyttes i højere grad, end det var muligt efter det gamle plangrundlag, samt hvis ejeren afstår ejendommen.

#### 2.2.2.5 Nyt plangrundlag fratager muligheden for at opføre tofamiliehus/dobbelthus

Denne problemstilling omhandler situationen, hvor ejerne af ejendomme tidligere har haft mulighed for at opføre tofamiliehus eller dobbelthus, men denne mulighed bliver frataget ejerne ved vedtagelsen af et nyt plangrundlag.

Grundværdien skal ansættes på grundlag af den anvendelse og udnyttelse, der er mulig efter forskrifter udstedt i medfør af planlovgivning eller anden offentlig regulering. Det følger af ovennævnte gennemgang, at vedtagelse af en lokalplan, der giver mulighed for opførelse af dobbelthus eller tofamiliehus, medfører en stigning i grundens værdi, hvis grunden efter vedtagelse af lokalplanen kan anvendes og udnyttes bedre økonomisk, end det tidligere var tilfældet på det gamle plangrundlag.

Modsætningsvis kan det således sluttes, at hvis ejerne af ejendomme får frataget deres mulighed for at opføre dobbelthus eller tofamiliehus, så vil dette medføre et fald i grundens værdi, hvis anvendelses- og udnyttelsesmulighederne for ejendommen bliver indskrænket i forhold til, hvad der tidligere var muligt. Et fald i grundens værdi vil resultere i en lavere grundskyld for ejendommen samt en lavere ejendomsværdiskat, men det er ikke muligt på det foreliggende grundlag konkret at angive, hvor stort et årligt fald der vil blive tale om.

Hvis det imidlertid antages, at ejeren af ejendommen lovligt har opført et dobbelthus eller et tofamiliehus med hjemmel i den gamle lokalplan, er det nærliggende at overveje, hvilken betydning dette har for grundens værdi.

I denne situation anvendes grunden lovligt til andre formål end dem, der er fastsat i den nuværende lokalplan, og dette medfører, at grundværdien kan fastsættes på baggrund af grundens faktiske anvendelse og udnyttelse, hvis denne medfører en grundværdi, der er højere end den, der ville blive ansat, hvis ansættelsen blev foretaget efter den anvendelse, der er mulig efter planforholdene. I den pågældende situation vil grundens værdi derfor skulle ansættes på baggrund af grundens faktiske anvendelse og udnyttelse.

Aarhus, den 16. oktober 2020  
Jacob Schall Holberg

Mark Christian Walters

Niklas Dyreborg Henriksen