

MRF 2025C.1

Specialeafhandling: Retlige udfordringer ved lokalplankrav om almene boliger og konsekvenserne af planlovens § 48, stk. 4, om offentlig overtagelsespligt

Af cand.jur. Christine Sandbeck

Forord af Peter Pagh

Denne specialeafhandling angår en del af de retlige udfordringer, der et opstået efter, at kommunerne ved en lovændring i 2015 i planlovens § 15, stk. 2, nr. 11, fik kompetence til ved lokalplan at kræve, at maksimum 25 % af boligerne i nye boligområder er almene boliger. Da emnet har betydelig praktisk interesse, og der både savnes retspraksis og mere indgående teoretisk behandling, kan afhandlingen anbefales til alle, der befatter sig med opførelse af nye almene boliger.

Det følger af planlovens § 11 b, stk. 1, nr. 1, at der i kommuneplanen kan fastsættes rammer for fordelingen af bebyggelsen efter art og anvendelsesformål, herunder almene boliger, i områder, der ikke anvendes til eller er lokalplanlagt til boligformål. Uanset at § 15, stk. 2, nr. 11, efter sin ordlyd ikke tilsvarende er begrænset til nye boligområder, har Planklagenævnet i en afgørelse af 23. september 2020, j.nr. 18/06380 (s. 31 f.) udtalt, at det er en betingelse også for anvendelsen af § 15, stk. 2, nr. 11, at der er tale om et nyt boligområde. Men herudover har hverken klagenævnet eller domstolene taget nærmere stilling til de mange vanskelige juridiske spørgsmål, som lokalplankrav om almene boliger rejser.

Mere overordnet er baggrunden for de juridiske udfordringer, at en lokalplan ikke kan forpligte ejeren til at iværksætte byggeri, jf. U 1997.756 H, og at det efter almenboligloven alene er almene boligselskaber, som kan opføre almene boliger, der desuden er undergivet maksimalpris. De grundlæggende spørgsmål er, hvilke konsekvenser et lokalplankrav om almene boliger har for de 75 % af den lokalplanlagte boligmasse, der ikke skal være almene boliger, henholdsvis for prisen på de arealer, der efter lokalplanen skal anvendes til almene boliger. Når en lokalplan for et nyt boligområde stiller krav om, at 25 % af boligmassen skal være almene boliger, er spørgsmålet endvidere, om lokalplanen kan bestemme, på hvilket areal de almene boliger skal opføres, og hvad der gælder for de resterende 75 %, hvis lokalplanen ikke indeholder en stillingtagen til, på hvilket byggefelt de almene boliger skal placeres, herunder om der er hjemmel i planloven til at kræve, at almene boliger er placeret i en boligblok med ejerboliger. Dette skal sammenholdes med almenboliglovens maksimalprisbestemmelser, som i f.eks. København betyder, at den maksimale pris, et alment boligselskab kan betale for jorden i 2022, var mellem 25 % og 50 % af prisen for byggejord til private boliger (s. 17).

Som afhandlingen belyser, er nogle juridiske udfordringer søgt løst af By & Havn, der ved salg af grunde på privatretligt grundlag stiller krav udførselsrækkefølge for almene boliger, så det efter købsaftalen ikke er muligt for køberen af arealet at opføre private boliger uden at opføre de almene boliger, som By & Havn stiller krav om. I disse tilfælde kan køberen af arealet tage højde for forpligtelsen til at opføre almene boliger i købsprisen, så udgiften til forskel mellem markedspris og maksimalpris ikke betales af køberen, men i stedet af By & Havn som sælger.

Bygherreproblemet er søgt løst ved en ændring i 2019 af almenboligloven med indføjelser af den såkaldte ”delegerede byggemodell”, hvorefter kommunen ”i særlige tilfælde” kan give økonomisk støttetilsagn til et alment boligselskab, selv om boligselskabet ikke har skøde på den ejendom, hvor der skal bygges. Ordningen løser bygherreproblemet, men betyder, at for-

skellen mellem jordens markedspris og maksimalpris efter almenboligloven betales af køberne af de private boliger.

I langt de fleste tilfælde kan de ovennævnte specielle ordninger ikke anvendes, hvilket kan føre til, at opførelse af almene boliger grundet maksimalprisen må opgives, hvorefter der opstår et spørgsmål om, hvordan den specielle regel om overtagelsespligt for ejendomme forbeholdt til almene boliger i planlovens § 48, stk. 4, skal fortolkes. Problemet er, at forarbejderne ikke angiver noget nærmere om, hvornår der er overtagelsespligt, eller hvordan prisen skal opgøres. Som afhandlingens analyser viser, må § 48, stk. 4, tages som udtryk for, at der er nogle særlige problemer ved lokalplanlægning for almene boliger, hvilket taler for, at der er overtagelsespligt, når det ikke er muligt at finde et alment boligselskab, der vil opføre boligerne eller indgå aftale efter den delegerede bygherremodel, hvor vurderingen af, om ejendommen kan udnyttes på en økonomisk rimelig måde, må tage udgangspunkt i udnyttelse af de omkringliggende ejendomme som private boliger (s. 61). I forhold til erstatningsudmålingen ved overtagelsespligt efter § 48, stk. 4, kan der overordnet argumenteres for to meget forskellige resultater. Det ene er, at erstatningen skal tage udgangspunkt i, at der skal opføres almene boliger, og at der for disse gælder en maksimalpris, så overtagelsesprisen svarer til maksimalprisen efter almenboligloven, hvilket forfatteren finder vanskeligt at forene med kravet om fuldstændig erstatning efter grundlovens § 73. Det andet udgangspunkt er værdien af de omliggende ejendomme, så det ikke er grundejeren, men kommunen, der må bære den økonomiske byrde ved lokalplanlægning for almene boliger. Forfatteren tilslutter sig det sidste, men understreger, at der foreløbig er meget stor usikkerhed om, hvordan domstolene vil udmåle erstatningen.



Specialeafhandling:

Retlige udfordringer ved lokalplankrav om almene boliger

Fagområde: Fast ejendom – regulering, forurening & køb

Problemformulering: *Retlige udfordringer forbundet med krav om almene boliger i lokalplaner efter planlovens § 15, stk. 2, nr. 11, samt omfanget af og konsekvenserne ved krav om offentlig overtagelse efter planlovens § 48.*

Navn

Christine Sandbeck

Vejleder: Peter Pagh

Afleveringsdato: 20. december 2024

Abstract

The aim of this project is to examine the legal challenges linked to requiring up to 25 pct. social housing in local development plans under section 15, subsection 2, no. 11 of the Danish Planning Act, as well as the conditions under which landowners can request public acquisition of land pursuant to section 48 of the same Act, including the implications of such requests. In the study of this, the legal dogmatic method will be used.

The project will present findings from an empirical study on the Municipality of Copenhagen's practices concerning requirements for social housing.

Following this, the project will analyze, discuss, and assess the legal framework governing local planning for social housing, aiming to clarify the applicable law. It will also evaluate the legal foundation for landowners' right to demand public acquisition of land designated for social housing and the associated compensation, aiming to establish the current legal framework.

The thesis focuses primarily on three key questions: whether municipalities can determine the location of social housing within local plan areas, the price landowners can obtain for land designated for social housing, and the conditions under which landowners can request public acquisition of such land under section 15, subsection 2, no. 11 of the Planning Act, cf. section 48 of the same Act, and how the associated compensation is determined.

Other legal issues related to this topic will be addressed only incidentally.

After determining the applicable law through analysis, discussion, and assessment of the legal framework, the project will include a comparative analysis to assess whether the empirical findings align with the theoretical framework.

Finally, the project will conclude on the legal challenges surrounding the requirement for up to 25% social housing in local development plans under section 15, subsection 2, no. 11 of the Danish Planning Act and the conditions under which landowners can demand public acquisition under section 48 of the Act, including the consequences of such demands.

Indholdsfortegnelse

1. INDLEDNING.....	5
1.1. PROBLEMFORMULERING.....	7
1.2. STRUKTUR, AFGRÆNSNING OG METODE.....	7
2. PRAKSIS I FORHOLD TIL KRAV OM ALMENE BOLIGER.....	9
2.1. KRAV OM ALMENE BOLIGER I NYE LOKALPLANER.....	9
2.1.1. <i>Dialog med grundejer og udvikler om placering</i>	10
2.1.2. <i>Placering af almene boliger</i>	11
2.1.2.1. Princip om understøttelse af den blandede by.....	12
2.1.2.2. Princip om ligeværdig placering.....	12
2.1.3. <i>Den delegerede bygherremodel</i>	13
2.1.4. <i>Samtidighed</i>	14
2.1.5. <i>Tilsagn om kommunal grundkapital</i>	15
2.2. GRUNDSALG GENNEM BY & HAVN.....	15
2.3. HVILKE KONSEKVENSER GIVER KRAV OM ALMENE BOLIGER ANLEDNING TIL	17
3. FORVALTNINGSRETTLIGE RETSGRUNDSÆTNINGER	19
3.1. GRUNDSÆTNINGEN OM SAGLIG FORVALTNING.....	19
3.1.1. <i>Saglige hensyn efter planloven</i>	20
3.1.2. <i>Økonomiske hensyn</i>	21
3.1.2.1. Kommunens økonomiske interesser	21
3.1.2.2. Grundejers økonomiske interesser	22
3.2. LIGHEDSGRUNDSÆTNINGEN	22
3.3. PROPORTIONALITETSPRINCIPPET	23
4. KRAV OM ALMENE BOLIGER I PLANLOVEN.....	25
4.1. GRUNDLÆGGENDE OM PLANLOVEN.....	25
4.1.1. <i>Rammestyringssystemet</i>	26
4.1.2. <i>Lokalplanlægning</i>	26
4.2. LOKALPLANLÆGNING FOR ALMENE BOLIGER, JF. PLANLOVENS § 15, STK. 2, NR. 11	28
4.2.1. <i>Mulighed for regulering af ejer- og brugerforhold</i>	29
4.2.2. <i>Hvornår kan der stilles krav om almene boliger?</i>	29
4.2.3. <i>Placeringen af de almene boliger</i>	32
4.2.3.1. Krav efter planloven	33
4.2.3.2. Krav efter almenboligloven	34
4.2.3.3. Delkonklusion.....	37
4.2.4. <i>Prisen på arealer udlagt til almene boliger</i>	37
5. KRAV OM OVERTAGELSE.....	39
5.1. GRUNDLOVENS § 73	39
5.1.1. <i>Hvad er omfattet af beskyttelsen i grundlovens § 73?</i>	39
5.1.2. <i>Kriterier for at ekspropriere efter grundlovens § 73</i>	40

5.2.	ERSTATNINGSFRI REGULERING	43
5.2.1.	<i>Grænsen mellem erstatningsfri regulering og ekspropriation.....</i>	43
5.3.	EKSPPROPRIATION I PLANLOVEN	44
5.3.1.	<i>Planlovens § 47.....</i>	44
5.3.1.1.	Kriterier for ekspropriation.....	45
5.3.2.	<i>Ekspropriationslignende forhold.....</i>	46
5.4.	OFFENTLIG OVERTAGELSE EFTER PLANLOVENS § 48	47
5.4.1.	<i>Betingelser for overtagelse af arealer udlagt til offentlige formål.....</i>	48
5.4.2.	<i>Betingelser for overtagelse af arealer udlagt til almene boliger.....</i>	50
5.4.2.1.	Placeringen af de almene boliger.....	50
5.4.2.2.	Økonomisk rimelig udnyttelse.....	52
5.4.2.3.	Prisen på grunde udlagt til almene boliger.....	55
5.4.2.4.	Delkonklusion.....	60
5.4.3.	<i>Tilbagekaldelse</i>	61
5.4.3.1.	Forhøjelse af maksimumsbeløbet	62
5.4.3.2.	Ændring af plangrundlaget	62
5.4.3.3.	Dispensation efter planlovens § 19.....	63
6.	ERSTATNING.....	66
6.1.	GRUNDLAG FOR ERSTATNINGEN: HANDELSVÆRDIEN	66
6.1.1.	<i>Faktiske og fysiske forhold ved den konkrete ejendom.....</i>	66
6.1.2.	<i>Forventningsværdien.....</i>	67
6.2.	PLANGRUNDLAGETS BETYDNING FOR ERSTATNINGSGØRELSEN	70
6.2.1.	<i>Synspunkter der understøtter private formål.....</i>	71
6.2.2.	<i>Synspunkter der understøtter offentlige formål.....</i>	72
6.2.3.	<i>Sammenfattende</i>	74
6.3.	ERSTATNINGSUDMÅLINGEN	74
6.3.1.	<i>Almene boliger vurderet ud fra et boligformål – private formål.....</i>	74
6.3.2.	<i>Almene boliger vurderet ud fra ejerskab – offentlige formål</i>	75
6.3.2.1.	Undtagelser.....	77
6.3.3.	<i>Sammenfattende</i>	78
6.4.	DELKONKLUSION	80
7.	STEMMER PRAKSIS OVERENS MED GÆLDENDE RET?	81
7.1.	AREALER UDLÆGGES TIL ALMENE BOLIGER	81
7.2.	PLACERINGEN AF DE ALMENE BOLIGER	82
7.3.	PRISEN FOR AREALER UDLAGT TIL ALMENE BOLIGER.....	85
7.4.	KRAV OM OFFENTLIG OVERTAGELSE OG DEN DERTILHØRENDE ERSTATNING.....	86
8.	KONKLUSION	88
	LITTERATURLISTE.....	90
	BILAG.....	94
	BILAG 1: REFERAT OM UDARBEJDELSE AF LOKALPLAN XXX UDARBEJDET AF KØBENHAVNS KOMMUNE.....	94
	BILAG 2: UDDRAG AF KØBSAFTALE MED BY & HAVN	96

1. Indledning

Urbanisering er en global megatrend, hvor borgere søger mod større byer efter arbejdspladser, uddannelsesmuligheder og vækst, hvilket i de større byer medfører et øget behov for infrastruktur, boliger og serviceydelser. I Københavns Kommune ("Københavns Kommune" eller "Kommunen") er befolkningstallet over de sidste 10 år vokset med ca. 90.000 indbyggere,¹ svarende til ca. 15 pct., og i samme periode er den gennemsnitlige kvadratmeterpris på ejerlejligheder steget fra ca. kr. 27.500 til ca. kr. 52.200, svarende til ca. 90 pct.²

De stigende boligpriser og ligeledes stigende udlejningspriser på det private boligmarked, gør det vanskeligt for førstegangskøbere samt lav- og mellemindkomstgrupper at bosætte sig i København. Mange af de borgere, der skal varetage almindelige servicefunktioner i København, eksempelvis social- og sundhedshjælpere, sygeplejersker, lærere og ansatte i politiet, har ikke en lønindkomst, der modsvarer de stigende bolig- og udlejningspriser, hvilket der politisk er stort fokus på at imødegå.³

For at imødegå denne udvikling vedtog Folketinget den 26. februar 2015 en ændring af planloven, der giver kommuner mulighed for i lokalplaner at stille krav om, at op til 25 pct. af boligmassen i et nyt boligområde skal være almene boliger, jf. planlovens § 15, stk. 2, nr. 11. Samtidig blev det indført, at grundejer har mulighed for at kræve offentlig overtagelse af arealer udlagt til almene boliger, såfremt arealet ikke kan udnyttes på en økonomisk rimelig måde i overensstemmelse med de omliggende ejendomme, jf. planlovens § 48, stk. 4.⁴

¹ I Q2 2014 udgjorde befolkningstallet 572.450 personer i Københavns Kommune, og i Q2 2024 udgjorde befolkningstallet 662.400 personer, jf. Københavns Kommunes Statistikbank: Befolkningen efter alder, køn, distrikt og tid, (tabel KKBEP1, København i alt, alle køn, alle aldre, 2014K2 og 2024K2), <https://kk.statistikbank.dk/statbank5a/default.asp?w=1710> (besøgt den 5. december 2024).

² I Q2 2014 var den gennemsnitlige kvadratmeterpris kr. 27.538 i Københavns Kommune og i Q2 2024 var den gennemsnitlige kvadratmeterpris kr. 52.208, jf. Finans Danmark, Boligmarkedsstatistikken: Ejendomspriser på boligmarkedet efter område, ejendomskategori og priser på realiserede handler, (tabel BM010, København, ejerlejligheder, realiseret handelspris, 2014K2 og 2024K2), <https://rkr.statistikbank.dk/201> (besøgt den 5. december 2024).

³ Der kan eksempelvis henvises til daværende sundheds- og omsorgsborgmesters, Sisse Marie Welling, udtalelse om en aftale indgået mellem Københavns Kommune og BL om sikring af flere almene boliger i København: *"Der er blevet og bliver bygget rigeligt af dyre ejerlejligheder til de rigeste københavnere. Vi har brug for flere boliger, som almindelige mennesker har råd til at bo i – Så for eksempel pædagogen og social- og sundhedsassistenten, som kommunen har akut mangel på, har mulighed for at bo i København."*, jf. Københavns Kommune: Nye aftaler skal sikre flere almene boliger i København og huslejer, der er til at betale, 19. december 2023, <https://www.kk.dk/nyheder/nye-aftaler-skal-sikre-flere-almene-boliger-i-koebenhavn-og-huslejer-der-er-til-at-betale> (besøgt den 5. december 2024).

⁴ Folketingstidende, 2014-15, 1. samling, tillæg C, L89 som vedtaget.

Lovændringen har til formål at fremme en mere socialt afbalanceret boligmasse og understøtte en mangfoldig beboersammensætning i danske byområder.⁵ Med denne lovændring fik kommunerne et redskab til at præge boligudviklingen og sikre flere økonomisk overkommelige boliger til flere forskellige samfundsklasser.

Med henblik på at tilvejebringe billigere boliger end det private boligmarked tilbyder, og samtidig opnå en blandet boligsammensætning, har man i Kommunen politisk besluttet at gøre brug af muligheden for at stille krav om, at 25 pct. af boligmassen i nye lokalplaner skal være almene boliger, jf. afsnit 2.1.

For grundejere kan det dog have store økonomiske konsekvenser, at der stilles krav om almene boliger. Dels fratages grundejere mulighed for selv at udvikle, bygge⁶ og eje den udlagte del af ejendommen (medmindre eksisterende anvendelse fastholdes), og dels er prisen for arealer udlagt til almene boliger i praksis væsentligt lavere, jf. afsnit 2.3, end prisen for de øvrige arealer udlagt til boligformål, hvorved grundejere lider et væsentligt økonomisk tab ved lokalplanlægning til almene boliger.

Så vidt vides er muligheden for at kræve offentlig overtagelse af arealer udlagt til almene boliger efter planlovens § 48, stk. 4, endnu ikke blevet anvendt i praksis. Bestemmelsen kan imidlertid have væsentlig betydning for grundejeres mulighed for at opnå kompensation for arealer udlagt til almene boliger, eller arealer påvirket heraf. Omfanget og anvendelsesområdet for § 48, stk. 4, er imidlertid behæftet med en vis usikkerhed, og nærværende speciales hovedfokus vil således omhandle mulighederne for at kræve offentlig overtagelse efter denne bestemmelse samt den dertilhørende erstatning.

Herudover vil specialet bl.a. undersøge, hvornår der kan stilles krav om almene boliger efter planlovens § 15, stk. 2, nr. 11, om bestemmelsen giver hjemmel til, at prisen på de arealer, der udlægges til almene boliger, er væsentligt lavere, end de øvrige arealer udlagt til boligformål, og om bestemmelsen giver kommuner kompetence til at bestemme, hvor de almene boliger skal placeres inden for lokalplansområdet.

⁵ Folketingstidende, 2014-15, 1. samling, tillæg A, L89 som fremsat, s. 3.

⁶ Grundejer kan dog i visse tilfælde indgå i et samarbejde med en almen boligorganisation, den såkaldt delegerede bygherremodel, hvorefter grundejer opfører de almene boliger, jf. almenboliglovens § 116, jf. afsnit 2.1.3.

1.1. Problemformulering

Specialets problemformulering er følgende:

Retlige udfordringer forbundet med krav om almene boliger i lokalplaner efter planlovens § 15, stk. 2, nr. 11, samt omfanget af og konsekvenserne ved krav om offentlig overtagelse efter planlovens § 48.

1.2. Struktur, afgrænsning og metode

Dette speciale har til formål at undersøge kommuners mulighed for i lokalplaner at stille krav om, at op til 25 pct. af boligmassen skal være almene boliger, samt grundejers mulighed for at kræve offentlig overtagelse af de pågældende udlagte arealer og hvilken erstatning der i givet fald skal ydes.

Til besvarelse af specialets problemformulering anvendes den retsdogmatiske metode. Den retsdogmatiske metode indebærer en systematisk analyse af retskilder, herunder lovgivning, forarbejder, retspraksis, administrativ praksis samt relevante retsprincipper.⁷ Specialet vil stringent og systematisk analysere, vurdere og diskutere retskildernes indhold og indbyrdes sammenhænge og tilstræber en intersubjektivt acceptabel⁸ juridisk argumentation ved fastlæggelsen af, hvad der aktuelt kan betragtes som gældende ret.

Specialets emne tager afsæt i en empirisk undersøgelse af praksis vedrørende krav om almene boliger i Københavns Kommune. Undersøgelsens resultater behandles i afsnit 2.

I afsnit 3 behandles relevante forvaltningsretlige grundsætninger, som kommuner skal iagttage i forbindelse med deres plankompetence. Disse retsgrundsætninger har betydning for analysen af retstilstanden, når der stilles krav om almene boliger i lokalplaner, og når der kræves offentlig overtagelse af arealer udlagt til almene boliger, og således ved vurderingen af, hvorledes retsgrundlaget stemmer overens med praksis.

I afsnit 4 analyseres, diskuteres og vurderes retsgrundlaget vedrørende lokalplanlægning til almene boliger, med henblik på at fastlægge gældende ret. I afsnit 5 analyseres, diskuteres og vurderes

⁷ Blume: Retssystemet og juridisk metode, (4. udg.), 2020, s. 32 f.

⁸ Se nærmere herom Blume i Riis og Trzaskowski (red.): Skriftlig jura – den juridiske fremstilling, (1. udg.), 2013, s. 42.

retsgrundlaget vedrørende muligheden for at kræve offentlig overtagelse af arealer udlagt til almene boliger og i afsnit 6 den dertilhørende erstatning, med henblik på at fastlægge gældende ret. Det ligger uden for specialets rammer at behandle samtlige retlige udfordringer forbundet med muligheden for at stille krav om almene boliger.

Specialets hovedfokus er at undersøge, om kommunen kan bestemme, hvor de almene boliger skal placeres inden for lokalplansområdet; hvilken pris grundejer kan opnå for arealer udlagt til almene boliger; og under hvilke betingelser en grundejer i henhold til planlovens § 48 kan kræve offentlig overtagelse af et areal udlagt til almene boliger, og hvordan den dertilhørende erstatning skal fastsættes.

Specialet vil derfor kun i begrænset omfang behandle retlige udfordringer som eksempelvis en vurdering af hvornår der er tale om *nye* boligområder samt betydningen af den delegerede bygherremodel, idet disse emner kunne give anledning til nærmere behandling.

Specialet afgrænses til alene at fokusere på den nationale dimension og udelader derfor behandling af eksempelvis EU-regler om konkurrence og statsstøtte samt EU's Charter om grundlæggende rettigheder, herunder ejendomsretten, der hører under den EU-retlige dimension.⁹

Efter analyser, diskussioner og vurderinger i forhold til retsgrundlaget foretages i afsnit 7 en komparativ analyse, med henblik på at vurdere, om empirien stemmer overens med teorien.

Afslutningsvis vil der i afsnit 8 konkluderes på, hvilke retlige udfordringer der blandt andet er forbundet med krav om almene boliger i lokalplaner efter planlovens § 15, stk. 2, nr. 11, samt omfanget af og konsekvenserne ved krav om offentlig overtagelse efter planlovens § 48.

⁹ Om rettens tre dimissioner se nærmere Blume i Riis og Trzaskowski (red.): Skriftlig jura – den juridiske fremstilling, (1. udg.), 2013, s. 29 f.

2. Praksis i forhold til krav om almene boliger

På baggrund af en empirisk undersøgelse af krav om almene boliger i Københavns Kommune belyses i dette afsnit, hvordan krav om almene boliger implementeres og fungerer i praksis. Undersøgelsen er baseret på en gennemgang af en række lokalplaner i Københavns Kommune, hvor der stilles krav om almene boliger. Desuden bygger den på udvalgsmateriale og kommunale dokumenter, herunder hørings- og udvalgssvar, orienteringer, anbefalinger m.v., som der henvises til nedenfor. Endvidere er undersøgelsen tilvejebragt ved drøftelser med ejendomsudviklere om, hvordan krav om almene boliger håndteres i praksis.

Københavns Kommune stiller krav om almene boliger ved lokalplanlægning, hvilket behandles i afsnit 2.1, og som grundsælger, fortrinsvis gennem udviklingsselskabet By & Havn I/S ("By & Havn"), hvilket behandles i afsnit 2.2. Endvidere redegøres der i afsnit 2.3 for, hvilke konsekvenser lokalplankrav om almene boliger har for grundejer.

2.1. Krav om almene boliger i nye lokalplaner

Med hjemmel i planlovens § 15, stk. 2, nr. 11, stiller Københavns Kommune som udgangspunkt krav om almene boliger ved udarbejdelse af lokalplaner for nye boligområder. Kommunen har vedtaget et administrationsgrundlag for almenboligkravet og grundkapital, som rummer fire kriterier.¹⁰

- 1) *Andelen af almene boliger i skoledistriktet*: Krav om almene boliger stilles som udgangspunkt, hvis der er under 30 pct. almene familieboliger i skoledistriktet eller kravet vurderes at bidrage til en blandet by.
- 2) *Boligarealets størrelse i lokalplanen*: "Krav om 25 % almene familieboliger stilles som udgangspunkt, hvis lokalplanen rummer ny byggeret i alt minimum 3.200 bruttoetagemeter til boliger."¹¹ (svarende til minimum 800 etagemeter almene familieboliger).
- 3) *Placering i forhold til udsatte byområder*: Krav om almene boliger stilles som udgangspunkt, hvis det vurderes at bidrage til en blandet by.

¹⁰ Københavns Kommune: [Administrationsgrundlag for almenboligkravet og grundkapital](#), bilag 2, 29. februar 2023.

¹¹ Københavns Kommune: [Administrationsgrundlag for almenboligkravet og grundkapital](#), bilag 2, 29. februar 2023, s. 1.

- 4) *Udmøntning af kommunal grundkapital og fortætning på almene matrikler*: Som udgangspunkt kan der opnås økonomisk støtte til etablering af nye almene boliger, i det omfang, der stilles krav om almene boliger i en lokalplan.

Når der lokalplanlægges for nye boligområder, er kriterierne for at kunne stille krav om almene boliger ofte opfyldt, og det er således normen i København, at Kommunen stiller krav om minimum¹² 25 pct. almene boliger i lokalplaner, hvor der muliggøres ny boligbebyggelse i større omfang.¹³

Imidlertid kan der herske usikkerhed om, hvorvidt der ved lokalplanlægning reelt muliggøres ny boligbebyggelse, eller om boligbebyggelsen i forvejen er muliggjort (eller opført), således at der ikke kan stilles krav om almene boliger, jf. afsnit 4.2.2.

2.1.1. Dialog med grundejer og udvikler om placering

I administrationsgrundlaget for den kommunale sagsbehandling af almene nybyggerier i Københavns Kommune fremgår, at Teknik- og Miljøforvaltningen i dialog med bygherren i lokalplansprocessen fastlægger placeringen af de almene boliger i lokalplanen.¹⁴

I praksis indkalder Kommunen grundejer i overensstemmelse hermed til dialog om placering af de almene boliger, men det er en bundet opgave, hvor Kommunens krav, principper og fortolkning heraf, ikke kan forhandles. Grundejer får mulighed for at fremkomme med ønsker, men i sidste ende er det Kommunen, der kan fastlægge placeringen af de almene boliger i lokalplanlægningen.

Grundejer og udvikler deltager naturligvis i lokalplanprocessen med henblik på at opnå en god lokalplan, der, set ud fra deres perspektiv, også er økonomisk attraktiv; men de er ikke i en position, hvor de kan modsætte sig Kommunens plankompetence eller stille ultimative krav. Som udgangspunkt vil lokalplanlægning, der muliggør nyt boligbyggeri i Københavns Kommune, dog

¹² I praksis formuleres kravet som ”*minimum 25 pct.*” og ikke ”*op til 25 pct.*” (som det står i planloven), da der ved almindelige aftaler mellem Kommunen og grundejer kan opføres almene boliger i området ud over de krævede 25 pct.

¹³ Se eksempelvis [lokalplan 599 Vejlands Kvarter](#), hvor det i § 3, stk. 2, ”Almene boliger”, er anført ”*Der skal opføres almene boliger i henhold til lov om almene boliger. Andelen af almene boliger skal være minimum 25 % af det samlede boligetageareal*”.

¹⁴ Københavns Kommune: [Administrationsgrundlag for den kommunale sagsbehandling af almene nybyggerier i Københavns Kommune](#), bilag 2, s. 4. I forarbejderne til planlovens § 15, stk. 2, nr. 11, blev det anført, at planlægning af den konkrete placering af de almene boliger af lovgiver forventes at ske ved en forhandling mellem grundejere, udviklere m.v. og kommunen som planmyndighed, jf. afsnit 4.2.3.1.

have en betydelig økonomisk værdi, og grundejer vil derfor normalt gerne bidrage til at løse eventuelle hindringer i processen.

2.1.2. Placering af almene boliger

Placeringen af almene boliger angives enten stedspecifikt på en tegning i lokalplanen eller ikke-stedspecifikt ved angivelse af, at der inden for lokalplanområdet, eller et delområde heraf, skal opføres en given andel almene boliger, som herefter kan opføres alle de steder, hvor anvendelsen er fastlagt til boliger.¹⁵

Ofte er visse byggefelter i en lokalplan udlagt til både at kunne anvendes til boligformål og til serviceerhverv. Omfanget af de krævede almene boliger (som fastsættes til 25 pct. af boligmassen), er i disse tilfælde dynamisk.¹⁶ I disse situationer udlægges ofte byggefelter, der både kan anvendes til almene boliger og andre formål, og inden for hvilke de krævede almene boliger *skal* opføres. Ud over de almene boliger, kan der på disse byggefelter også opføres byggeri til andre formål, når blot det er sikret, at der er plads til de krævede almene boliger.¹⁷

Ved større lokalplaner fastlægges den specifikke placering af de almene boliger normalt ved angivelser på kortbilag,¹⁸ med henblik på at sikre den blandede by, når der er forskel på de enkelte byggefelters bymæssige kvaliteter. Ved mindre lokalplaner, hvor de enkelte byggefelter mere eller mindre har samme bymæssige kvalitet, stilles kravet ofte alene som 25 pct. af boligetagearealet, uden den konkrete placering angives.¹⁹

På grund af den i praksis væsentligt lavere pris på grundarealer til almene boliger, jf. afsnit 2.3, har grundejer en stor interesse i, at de almene boliger placeres der, hvor markedsprisen er lavest. Derved opnås størst værdi af de private boliger, som kan placeres på de bedste beliggenheder med en høj markedspris, eksempelvis i forhold til udsigtsforhold, støj og stationsnærhed.

¹⁵ Københavns Kommune: [Administrationsgrundlag for placering af almene boliger i lokalplaner](#), bilag 2, 8. september 2021, s. 3 f.

¹⁶ Se eksempelvis [lokalplan 599 Vejlands Kvarter](#), hvor tegning 2a og 2b har byggefelter til "Bolig/Serviceerhverv".

¹⁷ Se eksempelvis [lokalplan 599 Vejlands Kvarter](#), hvor tegning 2c angiver, hvor de almene boliger skal placeres, jf. § 3, stk. 2, "De almene bolig skal placeres, som vist på tegning 2c", og samtidig kan de samme areal anvendes til andre formål, jf. tegning 2a og 2b.

¹⁸ Se eksempelvis [lokalplan 599 Vejlands Kvarter](#), hvor det i § 3, stk. 2 er angivet "De almene boliger skal placeres, som vist på tegning 2c".

¹⁹ Se eksempelvis [lokalplan 544 Ved Amagerbanen Syd](#), hvor der i § 3, stk. 2 er angivet "Andelen af almene boliger skal udgøre 25 pct. af det samlede boligetageareal på den enkelte matrikel."

2.1.2.1. Princip om understøttelse af den blandede by

I dialogen med Københavns Kommune om placeringen af de almene boliger, jf. også afsnit 2.1.1, har Kommunen fokus på at opnå en blandet boligsammensætning, der understøtter den blandede by. Dette forekommer naturligt, eftersom formålet med indførelsen af planlovens § 15, stk. 2, nr. 11, netop var at give kommuner mulighed for at skabe en blandet boligsammensætning ved at fastsætte krav om op til 25 pct. almene boliger ved lokalplanlægning for nye boligområder, jf. nærmere afsnit 4.2.

I administrationsgrundlaget for placering af almene boliger i lokalplaner, anføres det i første ”[p]rincip om understøttelse af den blandede by”, at ”[d]e almene boliger skal placeres, så de understøtter den blandede by. Det vil sige, at de almene boliger skal placeres på en måde, der understøtter møder på tværs af boligtyper, og de skal placeres spredt i (større) lokalplanområder.”²⁰

Formålet med planlovens § 15, stk. 2, nr. 11, udstrækkes imidlertid i Kommunes administrationsgrundlag til også at omfatte et ”[p]rincip om ligeværdig placering”, jf. nedenfor.²¹

2.1.2.2. Princip om ligeværdig placering

Efter princippet om ligeværdig placering skal de almene boliger ”placeres ligeværdigt og have samme beliggenhedsmæssige kvaliteter som de andre boliger inden for lokalplanområdet.”²² Det angives i administrationsgrundlaget, at formålet er at sikre den blandede by. Samtidig angives det, at ”de almene boliger skal placeres ud fra en planlægningsmæssig, faglig vurdering og dermed hverken med en intention om en dårligere eller bedre placering i forhold til fx adgang til offentlige funktioner, afstand til rekreative arealer og andre bymæssige kvaliteter.”²³

²⁰ ”1. Princip om understøttelse af den blandede by”, jf. Københavns Kommune: [Administrationsgrundlag for placering af almene boliger i lokalplaner](#), bilag 2, 8. september 2021, s. 2 f.

²¹ ”2. Princip om ligeværdig placering”, jf. Københavns Kommune: [Administrationsgrundlag for placering af almene boliger i lokalplaner](#), bilag 2, 8. september 2021, s. 3.

²² Københavns Kommune: [Administrationsgrundlag for placering af almene boliger i lokalplaner](#), bilag 2, 8. september 2021, s. 3.

²³ Københavns Kommune: [Administrationsgrundlag for placering af almene boliger i lokalplaner](#), bilag 2, 8. september 2021, s. 3.

I praksis stilles der i visse tilfælde i nye lokalplaner krav om, at de almene boliger skal placeres *ligeværdigt*, også i forhold til udsigtsforhold og gårdrumskvaliteter, hvilket kan medføre, at de tildeles en forholdsmæssig andel af boliger med vandudsigt.²⁴

2.1.3. Den delegerede bygherremodel

I mange sammenhænge indplaceres de almene boliger sammen med andre funktioner (blandet byggeri), eksempelvis over en institution eller publikumsorienterede serviceerhverv i stueetagen eller som en del af en karréstruktur beliggende over en fælles kælderkonstruktion. Dette medfører, at der ikke kan udstykkes et selvstændigt grundareal til de almene boliger,²⁵ jf. nærmere afsnit 4.2.3.1.

I disse særlige situationer kan en almen boligorganisation ikke erhverve en selvstændig byggegrund til opførelse af de almene boliger.²⁶ I stedet kan de almene boliger opføres efter den såkaldte delegerede bygherremodel,²⁷ hvorefter den private part opfører de almene boliger og samtidig påtager sig den fulde bygherrerisiko. De færdigopførte almene boliger overdrages herefter til den almen boligorganisation som en selvstændig ejerlejlighed (almen boligafdeling).²⁸

For at kunne realisere det private byggeri, der er integreret med de almene boliger, må grundejer nødvendigvis samtidig opføre de almene boliger, der i det aktuelle marked ikke kan opføres inden for maksimumsbeløbet.²⁹ Grundejer lider herved et økonomisk tab, eftersom den almene boligorganisations anskaffelsessum ikke må overstige maksimumsbeløbet, og det private byggeri subsidierer dermed det almene byggeri.

²⁴ Kommunen har under igangværende udarbejdelse af lokalplan beliggende ud til havnen meddelt, at "[d]er vil blive stillet krav om 25% almene boliger gennem lokalplanen og hvor de placeres. Placeringen skal være ligeværdig ift. øvrige boligers udsigt og gårdrumskvaliteter.", jf. Bilag 1: Referat om udarbejdelse af lokalplan XXX udarbejdet af Københavns Kommune.

²⁵ Se eksempelvis [lokalplan 617 Ved Amagerbanen Nord](#), tegning 2a, 2b og 2c, hvoraf fremgår, at der på samme byggefelt er institution i stueetagen (1. etage) samt 2. etage (tegning 2a og 2b) og fra 3. etage og op almen bolig (tegning 2c).

²⁶ De almene boligorganisationer skal som udgangspunkt have skøde på ejendommen, jf. støttebekendtgørelsen § 21.

²⁷ I henhold til almenboliglovens § 116, stk. 2, kan der i særlige tilfælde gives tilsagn, selvom tilsagnsmottager ikke har skøde på ejendommen. I Københavns Kommune er den delegerede bygherremodel hyppigt anvendt, idet Kommunen i lokalplanlægningen ofte stiller krav om, at de almene boliger indplaceres i sammenhæng med øvrig bebyggelse. Det kan diskuteres, hvorvidt denne situation dermed er forbeholdt "særlige tilfælde", hvilket ligger uden for specialets rammer.

²⁸ Folketingstidende, 2019-20, tillæg A, L12 som fremsat, s. 7.

²⁹ Se eksempelvis Københavns Kommune: Borgmester slår alarm: Udløb af særlov risikerer at sætte en stopper for flere almene boliger. 13. juni 2024, <https://www.kk.dk/nyheder/borgmester-slaar-alarm-udloeb-af-saerlov-risikerer-at-saette-en-stopper-for-flere-almene-boliger> (besøgt den 6. december 2024).

Ud fra det politiske ønske om flere almene boliger, der opføres samtidig med de øvrige boliger, jf. afsnit 2.1.4, er den delegerede bygherremodel fordelagtig for Københavns Kommune. Modellen sikrer således både opførelse af almene boliger, finansieringen af differencen mellem maksimumsbeløbet og den reelle anskaffelsessum samt samtidighed i opførelsen af det private og almene byggeri.^{30, 31}

2.1.4. Samtidighed

Samtidighed i opførelsen af private og almene boliger er et fokusområde for Københavns Kommune, eftersom mange grunde udlagt til almene boliger ligger ubebyggede hen som følge af, at de almene boliger aktuelt ikke kan opføres inden for maksimumsbeløbet.³²

Kommunen kan efter de gældende regler ikke stille krav om, at de almene boliger skal opføres samtidig med de private boliger, men indirekte kan placeringen fremme en samtidig opførelse, hvis der for eksempel planlægges for blandede boliger på samme byggefelt, eller hvis almene boliger indplaceres med andre funktioner, hvilket nødvendiggør den delegerede bygherremodel.

Københavns Kommune ønsker at kunne stille krav om, at de udlagte almene boliger i en lokalplan *"opføres i samme tempo som de private boliger i samme område."*³³ Kommunen arbejder derfor aktivt for en lovændring, der muliggør rækkefølgeplanlægning eller udstedelse af betingede byggetilladelser.

I en taskforce med anbefalinger til hurtigere opførelse af nye almene boliger i Københavns Kommune er anbefaling nr. 1 *"Rækkefølgeplanlægning/betinget byggetilladelse"*, hvortil anføres: *"Indføre*

³⁰ Siden 2019 er den delegerede bygherremodel anvendt i 60 pct. af de sager, der har fået skema A eller B tilsagn i Københavns Kommune, jf. Københavns Kommune: [Orientering vedr. afrapportering fra Taskforcen til hurtigere opførelse af almene boliger i København](#), 16. april 2024, pdf-s. 2.

³¹ Alment byggeri er offentligt støttet, og dermed også underlagt udbudsreglernes bestemmelser, hvorefter bygge- og anlægsarbejder over tærskelværdien skal udbydes offentligt. Ved den delegerede bygherremodel delegeres de udbudsretlige forpligtelser til den private part, jf. almenboliglovens § 116, stk. 3.

³² Se bl.a. Københavns Kommune: [Orientering vedr. afrapportering fra Taskforcen til hurtigere opførelse af almene boliger i København](#), 16. april 2024.

³³ Københavns Kommune: [Orientering vedr. afrapportering fra Taskforcen til hurtigere opførelse af almene boliger i København](#), 16. april 2024, s. 2.

mulighed for, at kommuner bedre kan sikre realisering af almene boliger indenfor et givent lokalplanområde ved anvendelse af enten rækkefølgeplanlægning eller betingede byggetilladelser.”³⁴

En lovændring, der muliggør rækkefølgeplanlægning eller betingede byggetilladelser, vil få væsentlig indvirkning på udførelsesrækkefølgen for alment nybyggeri, eftersom opførelsen af det almene byggeri kan blive en nødvendig forudsætning for, at grundejere kan realisere den øvrige bebyggelse, som lokalplanen giver mulighed for. Imidlertid vil det være det øvrige byggeri, som lokalplanen muliggør, der finansierer en eventuel overskridelse af maksimumsbeløbet. Dette indebærer, at det private byggeri indirekte subsidierer det almene byggeri på samme måde, som det kendes fra den delegerede bygherremodel, jf. afsnit 2.1.3.

2.1.5. Tilsagn om kommunal grundkapital

Københavns Kommune giver økonomisk støtte, også kaldet grundkapital, til opførelse af almene boliger. Der kan som udgangspunkt opnås økonomisk støtte til etablering af nye almene boliger, når der stilles krav om almene boliger i en lokalplan, jf. afsnit 2.1.³⁵

2.2. Grundsalg gennem By & Havn

Københavns Kommune ejer 95 pct. af By & Havn, mens staten ejer de resterende 5 pct., jf. § 2, stk. 1 i lov om Metroselskabet I/S og Udviklingsselskabet By & Havn I/S. Selskabet har til formål at forestå udvikling af dets arealer samt varetage havnedrift i Københavns Havn, jf. lovens § 15, stk. 1.³⁶

By & Havn forestår, og har forestået, udvikling og salg af betydelige grundarealer i Københavns Kommune, herunder Ørestad, Nordhavn og Lynetteholm, og udgør den største sælger af grundarealer til fremtidig boligudvikling i Københavns Kommune.³⁷

På et privatretligt grundlag stiller By & Havn krav i købsaftaler til grundkøberne, som ligger uden for rammerne af lokalplankataloget, og som Kommunen derfor ikke kan stille i en lokalplan, jf. afsnit

³⁴ Boligudvalget (BOU): [Anbefalinger til hurtigere opførelse af almene boliger i København](#), marts 2024, 2023-24 Bilag 82.

³⁵ Københavns Kommune: [Revision af Administrationsgrundlag for almenboligkravet i lokalplaner og grundkapital til almene boliger](#), bilag 2, 29. februar 2023, s. 2, kriterie 4.

³⁶ Oprindelig lov om Metroselskabet I/S og Arealudviklingsselskabet I/S, lov nr. 551 af 06/06/2007, og en udløber af lov om Ørestaden m.v., lov nr. 477 af 24/06/1992, der havde til formål at udvikle og sælge arealer fra Ørestaden, jf. § 2, stk. 2, til finansiering af lovens andet formål, anlæggelse af metroen, jf. § 3.

³⁷ By & Havn: [Forretningsstrategi 2024-2027](#), s. 9.

4.1.2.³⁸ Dette forhold anvendes i praksis til blandt andet at stille krav om en udførelsesrækkefølge for at sikre samtidig realisering af de almene boliger, jf. Bilag 2: Uddrag af købsaftale med By & Havn.

Udviklere og bygherrer, der erhverver fast ejendom af By & Havn, vil prissætte de vilkår der stilles i købsaftalen herunder krav om almene boliger og eventuel udbygningsrækkefølge. For udviklere og fremtidige grundejere udgør de privatretlige krav og betingelser således ikke umiddelbart et økonomisk problem, eftersom disse vilkår er indlejret i prissætningen.

I By & Havns Forretningsstrategi 2024 – 2027³⁹ fremgår det desuden, at By & Havn vil:

- *”Arbejde for 25 pct. almene boliger i de kommende bykvarterer i overensstemmelse med Københavns Kommunes målsætning.*
- *På et forretningsmæssigt grundlag etablere op til 40 pct. almene boliger i takt med, at de enkelte områder skal udvikles.”*⁴⁰

By & Havn skal drives på et forretningsmæssigt grundlag, jf. lov om Metroselskabet I/S og Udviklingsselskabet By & Havn I/S § 15, stk. 4, og skal dermed tilstræbe størst mulig værdiskabelse og størst muligt overskud.⁴¹ Der kan i den anledning stilles spørgsmål ved, om krav om almene boliger skaber størst mulig værdiskabelse og overskud, henset til at grundprisen på almene boliger er væsentligt lavere end grundprisen for private boliger.

Indenrigs- og Boligudvalget har, med svarbidrag fra Københavns Kommune og By & Havn, i et udvalgsspørgsmål omhandlende markedsprisen for boligbyggeretter til private investorer og developere samt prisen for byggeretter til alment byggeri angivet følgende:

³⁸ Det kan diskuteres i hvilket omfang Københavns Kommune som majoritetsejer af By & Havn kan stille privatretlige krav i en grundkøbsaftale, som de ikke ville kunne stille i en lokalplan. På et obligationsretligt grundlag vil et privat selskab utvivlsomt kunne stille sådanne krav i en købsaftale, men som offentlig myndighed, skal Kommunen iagttage krav om saglighed i dets forvaltning. Hvis et privatretligt krav understøtter By & Havns forretningsmæssige formål, peger det mod at Kommunen godt kan stille sådan et privatretligt krav, hvorimod hvis det ikke er forretningsmæssigt begrundet, kan det umiddelbart ikke vurderes at være sagligt, men mere af politisk karakter.

³⁹ Godkendt af Københavns Kommune og Transportministeriet i oktober 2023, jf. By & Havn: [Forretningsstrategi 2024-2027](#), s. 2.

⁴⁰ By & Havn: [Forretningsstrategi 2024-2027](#), s. 11.

⁴¹ Folketingstidende, 2006-07, tillæg A, s. 5225.

”By & Havns salg af byggeretter sker i udgangspunktet på et forretningsmæssigt grundlag, hvor priserne for de byggeretter By & Havn sælger fastsættes på markedsvilkår f.eks. gennem interessetilkendegivelsesrunder, markedsdialog og mæglervurderinger.” I forlængelse heraf oplyses det, at ”By & Havn har vurderet markedsprisen for salg af boligbyggeretter til private investorer og developere til 8.000–16.000 kr. pr. etagemeter. Markedsprisen afhænger i høj grad af konkrete forhold omkring beliggenhed, vilkår/risici og byggemodningsomkostninger m.v.”

For de af By & Havns områder hvor der er stillet krav om 25 pct. almene boliger i lokalplanlægningen sker salget til almene boligorganisationer til en lavere pris end markedsprisen. By & Havn oplyser i den forbindelse, at ”By & Havn sælger byggeretter til alment byggeri for i størrelsesordenen 3.500-4.000 kr. pr. etagemeter.”

Ministeriet bemærker, at grundkøbslånsordningen under Fonden for blandede byer understøtter, at frasalg af byggeretter til almene boligorganisationer, med henblik på at opnå en højere almen boligandel end 25 pct., kan ske til markedsprisen. Der kan således ydes grundkøbslån svarende til forskellen mellem 20 pct. af det maksimumsbeløb, der er gældende for almene familieboliger, og de samlede grundudgifter (markedsprisen). ”⁴²

2.3. Hvilke konsekvenser giver krav om almene boliger anledning til

Lavere grundpriser på almene boliger

I praksis har markedet indrettet sig efter, at der i Københavns Kommune som udgangspunkt stilles krav om almene boliger i nye lokalplaner, jf. afsnit 2.1. Prisen på byggeret til almene boliger er væsentligt lavere end markedsprisen på byggeret til privat boligformål, jf. ovenfor citerede udtalelse fra By & Havn, hvorefter byggeprisen androg i størrelsesorden 3.500 – 4.000 kr. pr. etagemeter til alment byggeri og 8.000 – 16.000 kr. pr. etagemeter for salg af private boligbyggeretter i 2022.⁴³ I det aktuelle marked, som er præget af relativt høje renter, inflation og byggeomkostningerne, er prisen på byggeret til almene boliger reelt set negativ. Dette er en konsekvens af, at alment byggeri ikke kan gennemføres indenfor det aktuelle maksimumsbeløb, og det private byggeri må derfor bidrage til det almene byggeri, hvis det skal gennemføres.

⁴² Indenrigs- og Boligudvalget (BOU) Alm. del, 2021-22, endelig svar på spørgsmål 267.

⁴³ Indenrigs- og Boligudvalget (BOU) Alm. del, 2021-22, endelig svar på spørgsmål 267 og afsnit 2.2.

Den delegerede bygherremodel

Placeringen af arealer udlagt til almene boliger giver i praksis ofte anledning til, at de almene boliger indgår i et integreret projekt sammen med privat byggeri, således at det samlede byggeri nødvendigvis må opføres samtidig. Hvis den private bygherre ønsker at realisere det private byggeri, er bygherren dermed tvunget til også at opføre de almene boliger. For at det kan lade sig gøre i det aktuelle marked, må det private byggeri (den private bygherre) subsidiere de almene boliger, og samtidig påtage sig den fulde bygherrerisiko, og stå for opførelsen af de almene boliger under den delegerede bygherremodel.

Ubebyggede grundarealer til almene boliger

Som konsekvens af, at de almene boliger i det aktuelle marked ikke kan opføres indenfor maksimumsbeløbet, igangsættes der stort set kun almene boligbyggerier under den delegerede bygherremodel eller, hvor der på et privatretligt grundlag er stillet krav herom, eksempelvis i grundkøbsaftaler med By & Havn, jf. afsnit 2.2. Øvrige arealer udlagt til almene boliger ligger i mange tilfælde ubebyggede hen, hvilket politisk har givet anledning til stor kritik. For at imødegå dette arbejder Københavns Kommune på at få lovgivningen ændret, så kommunen kan anvende rækkefølgeplanlægning eller betingede byggetilladelser, jf. afsnit 2.1.4.

Krav om offentlig overtagelse mod erstatning

Så vidt vides, er der ikke eksempler på, at grundejer har stillet krav om kommunal overtagelse af ejendomme udlagt til almene boliger. På baggrund af ovenstående forhold kan det undre, at der ikke fra grundejers side stilles krav om, at kommunen overtager ejendomme udlagt til almene boliger mod erstatning. Dette kan der være flere forklaring på, og skal blandet andet ses i lyset af, at økonomien i alment byggeri er blevet forringet over tid, samtidig med, at der har været forskellige støtteordninger, der har muliggjort opførelse af alment byggeri. Endelig spiller det formentlig også en rolle, at det for mange grundejere er af stor økonomisk betydning at opnå en byggeretsgivende lokalplan, og at man derfor ikke ønsker at komplicere forholdet til kommunen, jf. nærmere afsnit 7.4.

3. Forvaltningsretlige retsgrundsætninger

Der gælder en række forvaltningsretlige grundsætninger, som kommuner skal iagttage under deres forvaltningsudøvelse. Af pladsmæssige hensyn er det ikke muligt at lave en fuldstændig gennemgang af disse, og derfor behandles nedenfor kun de grundsætninger, som er særligt relevante, når der planlægges for almene boliger.

3.1. Grundsætningen om saglig forvaltning

Grundsætningen om saglig forvaltning (magtfordrejningsprincippet) indebærer overordnet, at en forvaltningsmyndighed ikke må forfølge uvedkommende interesser eller inddrage usaglige kriterier i sin skønsudøvelse. Myndigheden må i den forbindelse kun inddrage den kreds af offentlige anliggender og interesser, som den er bemyndiget til at varetage. Grundsætningen forpligter desuden myndigheden til at inddrage *alle* relevante saglige hensyn i en skønsmæssig vurdering og foretage en saglig afvejning af disse hensyn.⁴⁴

Saglighedsgrundsætningen relaterer sig primært til skønsafvejningens objektive præmisser snarere end til den subjektive hensigt; altså om skønsudøvelsen er inden for rammerne af det formål, der ligger til grund for den pågældende lovgivning. Der findes dog også domme og ombudsmandsudtalelser, hvor prøvelsens genstand er forvaltningens bagvedliggende hensigt.⁴⁵

Hvorvidt et hensyn er sagligt eller usagligt afhænger af, i hvilken sammenhæng det forekommer. Ved fastlæggelsen af lovlige hensyn er der en række kilder, der kan/skal inddrages, heriblandt loven, forarbejder, folketingsudtalelser og formålsbetragtninger.⁴⁶ Nogle hensyn anses dog generelt for at være saglige og skal inddrages i skønsafvejningen, selvom de ikke er omfattet af lovens formål. Her er det særligt relevant at nævne hensynet til borgernes berettigede forventninger.⁴⁷

⁴⁴ Højgaard Mørup, m.fl.: Forvaltningsret: Almindelige emner (6. udg.), 2016, s. 225.

⁴⁵ Højgaard Mørup, m.fl.: Forvaltningsret: Almindelige emner (6. udg.), 2016, s. 225ff. Se til eksempel U 2005.3356/2 H hvor mindretallet fremhævede, at formålet med at ekskludere et medlem af folkekirken primært var at sikre, at vedkommende ikke længere kunne være en del af menighedsrådet. Flertallet var, ud over mindretallets hovedargument, enige i mindretallets begrundelse.

⁴⁶ Højgaard Mørup, m.fl.: Forvaltningsret: Almindelige emner (6. udg.), 2016, s. 225ff og Gøtze: Magtfordrejning – et begreb under forvandling (1. udg.), 1999, s. 83.

⁴⁷ I U 1996.583 Ø udtalte landsrettens flertal, at *"lokal- og regionplanlægningen for området, (...) i en periode har været egnet til at skabe berettigede forventninger om en statusændring"* fra sommerhus til helårsbolig. Se hertil også Højgaard Mørup, m.fl.: Forvaltningsret: Almindelige emner (6. udg.), 2016, s. 249.

Nedenfor behandles, hvilke saglige kriterier kommunen kan/skal lægge vægt på, i forbindelse med vedtagelsen af en bestemmelse i en lokalplan om almene boliger.

3.1.1. Saglige hensyn efter planloven

Planloven bygger på et grundlæggende princip om en offentligt styret helhedsvurdering af arealanvendelsen. Som behandlet ovenfor skal helhedsvurderingen være båret af saglige kriterier og inddrage *alle* relevante saglige hensyn. Hvilke kriterier, der i henhold til planloven anses for saglige, kan blandt andet udledes af lovens formålsbestemmelse i § 1, som lyder:

”Loven skal sikre en sammenhængende planlægning, der forener de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen, medvirker til at værne om landets natur og miljø samt klima og skaber gode rammer for vækst og udvikling i hele landet, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag med respekt for menneskets livsvilkår, bevarelse af dyre- og planteliv og øget økonomisk velstand.

Stk. 2. Loven tilsigter særlig,

- 1) at der ud fra en planmæssig og samfundsøkonomisk helhedsvurdering sker en hensigtsmæssig udvikling i hele landet og i de enkelte kommuner og lokalsamfund*
- 2) at der skabes og bevares værdifulde bebyggelser, bymiljøer og landskaber,*
- 3) at skabe gode rammer for erhvervsudvikling og vækst,*
- 4) at de åbne kyster fortsat skal udgøre en væsentlig naturværdi og landskabelig værdi,*
- 5) at biodiversiteten understøttes, og at udledning af drivhusgasser, forurening af luft, vand og jord samt støjulempere forebygges,*
- 6) at offentligheden i videst muligt omfang inddrages i planlægningsarbejdet, og*
- 7) at alsidighed i boligsammensætningen fremmes gennem mulighed for planlægning for almene boliger i byerne.”*

Når kommuner skal foretage en helhedsvurdering af arealanvendelsen, er de hensyn, der fremgår af formålsbestemmelsen, alle saglige at inddrage.

Det følger heraf, at planmyndighederne har et vidtgående skøn i forbindelse med planlægningen. Skønnet begrænses dog af kravet om, at det skal have en nødvendig planlægningsmæssig

begrundelse. Den planlægningsmæssige begrundelse skal være angivet i lokalplanens formålsbestemmelse, jf. planlovens § 15, stk. 1, 2. pkt. De krav, der kan medtages i en lokalplan, når kravet i øvrigt er omfattet af plankataloget i planlovens § 15, stk. 2, skal således være båret af planlægningsmæssige hensyn.

Yderligere indebærer kravet om, at en lokalplan skal være båret af planmæssige hensyn, at der ikke kan stilles personelle krav eller krav til ejerforhold.⁴⁸ Ved indførelsen af planlovens §§ 1, stk. 2, nr. 7 og 15, stk. 2, nr. 11, blev det dog gjort til et planlægningsmæssigt relevant hensyn i lokalplaner at stille krav om alsidighed i boligsammensætningen ved mulighed for planlægning for almene boliger, jf. nærmere afsnit 4.2.

Kravet indebærer, at lokalplanbestemmelser ikke må være motiveret af uvedkommende eller i øvrigt usaglige hensyn, idet der i så fald vil foreligge magtfordrejning i kommunalforvaltningen.

3.1.2. Økonomiske hensyn

3.1.2.1. Kommunens økonomiske interesser

Det er ikke uden videre lovligt for myndigheden at lægge vægt på hensynet til de offentlige finanser. Det afgørende er, om hensynet er relevant og sagligt inden for det specifikke forvaltningsområde og i forhold til den beslutning, der skal træffes. Hensynet til at undgå værdispild anses dog generelt for at være sagligt.⁴⁹

Det følger af formålsbestemmelsen, at kommunen skal foretage en samfundsøkonomisk helhedsvurdering. I overensstemmelse hermed følger det af forarbejderne til planloven, at kommunen forud for lokalplanlægning blandt andet skal forholde sig til de lokaløkonomiske konsekvenser af planlægningen for at undgå, at kommunen stiller uproportionale krav til et lokalområde.⁵⁰ De faktorer, som kommunen inddrager i de forudgående overvejelser, herunder de lokaløkonomiske, ”må [dog]

⁴⁸ Se hertil MAD 2001.599 Ø hvor Landsretten fandt, at en kommunens ”undladelse af at udarbejde lokalplan og i det hele taget fremme sagen mest muligt, var begrundet i kommunens ønske om at sikre, at en eventuel losseplads blev drevet i offentligt regi”. Landsretten fandt således, at kommunen ”ved inddragelse af usaglige hensyn” havde ”tilsidesat sine pligter efter kommuneplanlovens § 16”.

⁴⁹ Højgaard Mørup, m.fl.: Forvaltningsret: Almindelige emner (6. udg.), 2016, s. 239 f.

⁵⁰ Folketingstidende, 2011-12, tillæg A, L148 som fremsat, s. 10.

ikke sammenblandes med de hensyn, som kommunalbestyrelsen lovligt kan lægge til grund for den konkrete planlægningsmæssige begrundelse."⁵¹

Der er generelt enighed om, at kommunaløkonomiske hensyn ikke anses for at være planlægningsmæssigt begrundede.⁵²

3.1.2.2. Grundejeres økonomiske interesser

Det er sagligt at inddrage hensynet til de borgere, der berøres af en forvaltningsafgørelse, herunder den berørte parts økonomiske interesser.⁵³ I FOB 1987.133 udtalte ombudsmanden således, at "[h]ensyn til den berørte parts økonomiske interesser er et alment hensyn, som bør indgå ved enhver forvaltningsafgørelse." Hensynet til grundejerens privatøkonomi skal således overvejes i forbindelse med helhedsvurderingen, omend hensynet hertil ikke nødvendigvis er særligt tungtvejende.⁵⁴ Formålet med planlægningen må dog ikke i sig selv være at tilgodese privatøkonomiske interesser og må ikke uden saglig grund ske på bekostning af andre grundejere, jf. også nedenfor.⁵⁵

3.2. Lighedsgrundsætningen

Grundlæggende indebærer lighedsgrundsætningen, at væsentligt lige forhold behandles lige i retlig henseende af forvaltningsmyndighederne. Grundsætningen indebærer derfor et forbud mod usaglig forskelsbehandling. Det betyder, at forskelsbehandling i planmæssig henseende skal have en saglig og planlægningsmæssig relevant begrundelse.⁵⁶

Lighedsgrundsætningen har betydning for afvejningen af saglige hensyn, idet kravet om konsekvens medfører, at der ikke må forekomme ubegrundede (vilkårlige) afvigelser fra forvaltningens praksis. Dette indebærer, at forvaltningens beslutninger ikke kun isoleret set skal kunne begrundes sagligt,

⁵¹ Folketingstidende, 2011-12, tillæg A, L148 som fremsat, s. 10.

⁵² Se hertil blandt andet Pagh og Haugsted: Fast Ejendom – Regulering og Køb (4. udg.), 2022, s. 339, Anker: Planloven med kommentarer (1. udg.), 2013, s. 337 og U 1990.106/2 Ø hvor Landsretten udtalte, at kommunens egne økonomiske interesser ikke er hensyn, "*der kan varetages ved udøvelsen af de beføjelser, der er tillagt sagsøgte i planlovgivningen.*"

⁵³ Højgaard Mørup, m.fl.: Forvaltningsret: Almindelige emner (6. udg.), 2016, s. 232 og 249.

⁵⁴ Højgaard Mørup, m.fl.: Forvaltningsret: Almindelige emner (6. udg.), 2016, s. 249 f.

⁵⁵ Se dog modsat Anker: Planloven med kommentarer (1. udg.), 2013, s. 337 med henvisning til U 1990.106/2 Ø og FOB 2002.238. I U 1990.106/2 Ø og FOB 2002.238 blev én enkelt virksomheds økonomiske interesser tilgodeset på bekostning af andre grundejere.

⁵⁶ Justitsministeriets besvarelse af § 20-spørgsmål nr. S 338 af 16. marts 2005 stillet af Søren Pind, sagsnr. 2005-790-0024 og Planklagenævnets afgørelse af den 7. juni 2021 i sag 20/09801, pkt. 2.4.2.

men også at enhver forskelsbehandling mellem lignende sager skal kunne begrundes sagligt.⁵⁷ Forvaltningen har dog mulighed for at ændre praksis, forudsat at ændringen sker på et generelt plan, foretages inden for lovens rammer, er begrundet i saglige forhold og overholder de øvrige forvaltningsretlige retsgrundsætninger.⁵⁸

Selvom lighedsgrundsætningen gælder, forpligter denne ikke forvaltningen til at træffe retsstridige afgørelser eller beslutninger.⁵⁹ I overensstemmelse hermed følger det af planklagenævnets praksis, at lighedsgrundsætningen ikke skal vægtes højere end lokalplanens principper.⁶⁰

3.3. Proportionalitetsprincippet

Proportionalitetsprincippet indebærer, at et indgreb ikke må være mere vidtgående, end formålet tilsigter. Når formålet kan opnås gennem flere forskellige indgreb, er forvaltningen derfor forpligtet til at vælge det mindst indgribende; indgrebet skal altså være *nødvendigt*. Proportionalitetsprincippet indebærer desuden, at indgrebet skal være *forholdsmæssigt*; det vil sige, at det skal stå i rimeligt forhold til det mål, der forfølges.⁶¹ Der skal være en rimelig balance mellem formål og midler; med andre ord, jo mere indgribende en foranstaltning er, desto tydeligere skal begrundelsen være.⁶²

Endvidere gælder et krav om, at en forvaltningsretlig beslutning skal være *egnet* til at opnå formålet. Dette krav retter sig primært mod den situation, hvor en beslutning truffet af forvaltningen senere viser sig ikke at have den ønskede effekt.⁶³ Egnethedskravet er ligeledes at finde i forarbejderne til planlovens § 15, stk. 2, nr. 11, hvor det fremgår, at *"[d]et er forventningen at kommunerne, når der planlægges for almene boliger, – ved aftale eller på anden betryggende måde – sikrer sig, at der er en almen boligorganisation, som i praksis vil realisere en lokalplanen ved at overtage grunden og*

⁵⁷ Højgaard Mørup, m.fl.: Forvaltningsret: Almindelige emner (6. udg.), 2016, s. 256.

⁵⁸ Højgaard Mørup, m.fl.: Forvaltningsret: Almindelige emner (6. udg.), 2016, s. 263 og Fenger: Forvaltningsret (1. udg.), 2018, s. 358 f.

⁵⁹ Fenger: Forvaltningsret (1. udg.), 2018, s. 358.

⁶⁰ I en sag, hvor en grundejer søgte om dispensation fra lokalplanens anvendelsesbestemmelse – og hvor grundejeren henviste til, at der var givet dispensation for seks andre ejendomme i lokalplansområdet – udtalte Planklagenævnet: *"Selv hvis kommunen tidligere har givet dispensation til, at der drives lignende virksomhed i strid med lokalplanens anvendelsesbestemmelse, kan dette ikke føre til, at klageren ud fra lighedsgrundsætningen har krav på en dispensation, der er i strid med lokalplanens principper (...)."*, jf. planklagenævnets afgørelse af den 7. juni 2021 i sag 20/09801, pkt. 2.4.3.

⁶¹ Højgaard Mørup, m.fl.: Forvaltningsret: Almindelige emner (6. udg.), 2016, s. 267.

⁶² Højgaard Mørup, m.fl.: Forvaltningsret: Almindelige emner (6. udg.), 2016, s. 273.

⁶³ Højgaard Mørup, m.fl.: Forvaltningsret: Almindelige emner (6. udg.), 2016, s. 273.

bygge alment.”⁶⁴ I tilfælde hvor forvaltningsmyndigheden fra start af træffer en mere restriktiv beslutning, fordi en mildere ikke er egnet til at opnå formålet, kan det være mere naturligt at se egnethedskravet som et selvstændigt krav, der supplerer proportionalitetsprincippet.⁶⁵ For nærværende har sontringen mellem, om egnethedskravet er et selvstændigt krav eller en del af proportionalitetsprincippet ikke den store betydning, idet det blot bemærkes, at myndighedens beslutning skal være egnet til at opnå formålet.

Kommunalbestyrelsens lokalplanbeføjelse er underlagt proportionalitetsprincippet, om end plankataloget overlader et vidtgående politisk skøn over omfanget af detaljeringsgraden i lokalplanen.⁶⁶ En for høj detaljeringsgrad kan dog medføre en væsentlig indskrænkning af de økonomiske anvendelsesmuligheder, og dermed være i strid med proportionalitetsprincippet. Grundlovens § 73, der sikrer ejendomsrettens ukrænkelighed, udgør en grænse for, hvor detaljeret reguleringen kan være. Hvis grænsen overskrides, vil lokalplanens bestemmelse som udgangspunkt blive betragtet som ugyldig, eller der skal ydes ekspropriationserstatning i henhold til grundlovens § 73, jf. afsnit 5.1.2.⁶⁷

Lokalplanens detaljeringsgrad fastsættes på baggrund af formålet med den specifikke lokalplan. Der kan således være meget detaljerede bestemmelser i lokalplanen, forudsat at der er en planlægningsmæssig begrundelse herfor. Dette gælder både med hensyn til bebyggelsens udformning og de enkelte ejendommers anvendelse, jf. afsnit 4.1.2. Kommunalbestyrelsen skal finde en balance, hvor der fastlægges tilstrækkeligt detaljerede bestemmelser til at sikre, at intentionerne for området opfyldes, uden at lokalplanen bliver så detaljeret og restriktiv, at den kun tillader gennemførelsen af et enkelt, specifikt projekt.⁶⁸

⁶⁴ Folketingstidende, 2014-15, 1. samling, tillæg A, L89 som fremsat, s. 5.

⁶⁵ Højgaard Mørup, m.fl.: Forvaltningsret: Almindelige emner (6. udg.), 2016, s. 273 f.

⁶⁶ Planklagenævnets afgørelse af den 27. september 2022 i sag 22/06055, pkt. 2.6.2 og Pagh og Haugsted: Fast Ejendom – Regulering og Køb (4. udg.), 2022, s. 382.

⁶⁷ Se hertil Friis Jensen: U 2012B.325 Planskader - om tabforvoldende lokalplanlægning, 2012, s. 325.

⁶⁸ Miljøministeriet: Vejledning om lokalplanlægning, VEJ nr. 9922 af 28/09/2009, s. 24.

4. Krav om almene boliger i planloven

4.1. Grundlæggende om planloven

Planloven danner grundlaget for fysisk planlægning og fastsætter de overordnede rammer for planlægningen i Danmark.

Planloven overlader det til de offentlige myndigheder at fastlægge det detaljerede indhold i planer, så der tages hensyn til de langsigtede virkninger af arealdispositioner og til sammenhængen mellem forskellige arealanvendelser.⁶⁹ Planloven søger at balancere samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen, herunder miljøbeskyttelse, samfundsøkonomisk vækst og hensynet til borgernes livsvilkår.

Planloven bygger på et grundlæggende princip om en offentlig styret helhedsvurdering af den fremtidige arealanvendelse. Dette hensyn afspejles af lovens formålsbestemmelse i § 1, jf. afsnit 3.1.1. Når planlægningen skal fastlægge rammerne for arealernes fremtidige anvendelse, skal det således ske ud fra en helhedsvurdering, hvor både private og offentlige interesser afvejes over for hinanden.⁷⁰

Planloven specificerer ikke konkrete regler for, hvordan de forskellige hensyn skal afvejes i hvert enkelt tilfælde, men fastsætter regler, der skal sikre, at hensynene indgår. Disse regler er baseret på fire grundlæggende principper: For det første skal den eksisterende opdeling i byzoner, landzoner og sommerhusområder bevares; dette betegnes under ét *zoneinddeling*. For det andet gælder som udgangspunkt et hierarki i planlægningen, således at planlægning på det nære niveau (eksempelvis lokalplaner) altid skal være i overensstemmelse med planer på overordnede niveauer (eksempelvis kommuneplaner). Dette betegnes *rammestyring*. Det tredje princip om *decentralisering* sikrer, at det primært er kommunalbestyrelserne, der fastlægger det mere detaljerede indhold af planerne og foretager en helhedsvurdering af arealanvendelsen. Det fjerde princip omhandler *inddragelse af offentligheden*. Herved sikres, at borgernes forskellige synspunkter omkring arealanvendelsen inddrages i helhedsvurderingen.⁷¹

⁶⁹ Pagh og Haugsted: Fast Ejendom – Regulering og Køb (4. udg.), 2022, s. 337.

⁷⁰ Pagh og Haugsted: Fast Ejendom – Regulering og Køb (4. udg.), 2022, s. 338.

⁷¹ Pagh og Haugsted: Fast Ejendom – Regulering og Køb (4. udg.), 2022, s. 338.

Kommunalbestyrelserne har et vidtgående skøn, når de foretager en planmæssig helhedsvurdering af arealanvendelsen, men skønnet skal holde sig inden for den *nødvendige planlægningsmæssige begrundelse*, jf. afsnit 3.1.1.

Planloven spiller en central rolle i at forme Danmarks fysiske udvikling og sikrer, at udviklingen sker på en ansvarlig måde, både i forhold til miljøet og samfundets bredere interesser.

4.1.1. Rammestyringssystemet

Planlægningen af arealanvendelsen i Danmark er underlagt et rammestyringssystem, der er opdelt i tre niveauer: Landsplanlægning, kommuneplanlægning og lokalplanlægning. Som udgangspunkt er de tre niveauer hierarkiske, men der gælder ikke en samlet landsplanlægning, og i øvrigt er kommuneplaner kun bindende for de lokalplaner der udarbejdes. Lokalplaner må ikke være i direkte modstrid med kommuneplaner, jf. planlovens § 13, stk. 1, nr. 1,⁷² men der gælder ikke en direkte pligt for kommunalbestyrelsen til at vedtage alle de lokalplaner, der formelt set er nødvendige for at realisere kommuneplanen, da kommunalbestyrelsen alene har pligt til at *virke for* kommuneplanens gennemførelse, jf. planlovens § 12, stk. 1.⁷³ Pligten medfører, at kommunalbestyrelsen snarest skal udarbejde og fremme forslag til en lokalplan for et projekt, hvis en bygherre anmoder herom, forudsat projektet ikke er i modstrid med kommuneplanen, jf. planlovens § 13, stk. 3.⁷⁴ Kommunalbestyrelsen er dog ikke forpligtet til at stemme for vedtagelsen af den pågældende plan.

Gennem kommuneplaner kan kommunalbestyrelsen fastlægge overordnede mål og retningslinjer for arealanvendelsen i kommunen samt sætte rammer for lokalplaners indhold.⁷⁵ Lokalplaner giver mulighed for mere detaljeret at regulere, hvordan enkelte ejendomme inden for lokalplansområdet må anvendes.

4.1.2. Lokalplanlægning

Lokalplaner er et helt centralt redskab til at regulere arealanvendelsen i Danmark. Lokalplaner udarbejdes og vedtages af kommunalbestyrelserne med hjemmel i planloven. I lokalplaner kan der

⁷² Såfremt en lokalplan er i modstrid med den gældende kommuneplan, vil det således have ugyldighedsvirkning for lokalplanen, jf. Pagh og Haugsted: Fast Ejendom – Regulering og Køb (4. udg.), 2022, s. 377.

⁷³ Se hertil i øvrigt Pagh og Haugsted: Fast Ejendom – Regulering og Køb (4. udg.), 2022, s. 366.

⁷⁴ Se også Anker: Planloven med kommentarer (1. udg.), 2013, s. 359.

⁷⁵ Pagh og Haugsted: Fast Ejendom – Regulering og Køb (4. udg.), 2022, s. 370.

optages bestemmelser om en lang række forskellige forhold. Dette gælder blandt andet arealanvendelse, bygningers omfang og placering, arkitektoniske forhold samt miljømæssige forhold m.v. I plankataloget i planlovens § 15, stk. 2, nr. 1-32, er det udtømmende oplyst, hvad der kan optages bestemmelser om i lokalplaner. Som det fremgår heraf, har lokalplaner stor fleksibilitet i forhold til, hvilke detaljer de kan regulere, men der er også nogle grundlæggende krav til lokalplaners indhold, som skal være opfyldt. En lokalplans geografiske afgrænsning, formål og retsvirkninger skal således altid medtages i planen, jf. planlovens § 15, stk. 1. Endvidere skal kommunens hensigt med den fremtidige anvendelse af arealet eksplicit være angivet i lokalplanen for at sikre, at planen kan håndhæves over for ejere af berørte ejendomme. En ufuldstændig beskrivelse heraf medfører dog ikke nødvendigvis, at planen er ugyldig.⁷⁶ Lokalplanen skal i øvrigt ledsages af en redegørelse, hvor det blandt andet angives, hvordan planen forholder sig til kommuneplanen og anden planlægning, og om realisering af planen afhænger af tilladelser eller dispensationer fra andre myndigheder end kommunalbestyrelsen, jf. planlovens § 16, stk. 1 og 2.

For at en planmæssig regulering kan indføres ved lokalplan, kræves der ikke alene positiv hjemmel i planlovens § 15, stk. 2, nr. 1-32, men også, at reguleringen er sagligt begrundet i konkrete planlægningsmæssige hensyn, jf. afsnit 3.1.1.⁷⁷ Lokalplansbeføjelsen er endvidere underlagt proportionalitetsprincippet, der tilsigter, at et offentligt indgreb, herunder vedtagelse af en lokalplan, ikke må være mere indgribende end nødvendigt for at opnå det tilsigtede planlægningsmæssige formål, jf. afsnit 3.3.⁷⁸

Lokalplaner er umiddelbart bindende for ejere og brugere af de berørte ejendomme samt for myndighederne.⁷⁹ Den bindende virkning medfører, at der hverken retligt eller faktisk må etableres forhold, der er i modstrid med lokalplanen, jf. planlovens § 18. Eksisterende lovlig anvendelse kan dog fortsætte som hidtil, uanset om der vedtages en ny lokalplan, da lokalplaner ikke må pålægge

⁷⁶ Pagh og Haugsted: Fast Ejendom – Regulering og Køb (4. udg.), 2022, s. 375.

⁷⁷ Pagh og Haugsted: Fast Ejendom – Regulering og Køb (4. udg.), 2022, s. 377.

⁷⁸ Pagh og Haugsted: Fast Ejendom – Regulering og Køb (4. udg.), 2022, s. 382.

⁷⁹ Dette er imidlertid ikke ensbetydende med, at grundejer opnår en byggeret ved lokalplanen. Før et større projekt (der kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet) kan realiseres, skal der således ske anmeldelse efter miljøvurderingslovens § 19 og screening efter § 21, og i nogle tilfælde § 25- tilladelse. Endvidere skal der også opnås en byggetilladelse.

ejere eller brugere af ejendomme en handlepligt. Hverken myndigheder eller ejere af berørte ejendomme er således forpligtet til at virkeliggøre lokalplanen, jf. afsnit 4.1.1.⁸⁰

4.2. Lokalplanlægning for almene boliger, jf. planlovens § 15, stk. 2, nr. 11

Som nævnt ovenfor kan der i lokalplaner optages bestemmelser om en lang række forhold, jf. planlovens § 15, stk. 2, nr. 1-32. Muligheden for, at kommuner kan indføre bestemmelser i lokalplaner om, at op til 25 pct. af boligmassen skal være almene boliger, blev indført ved en lovændring i 2015.⁸¹ Bestemmelsen er i dag lovfæstet i planlovens § 15, stk. 2, nr. 11. Formålet med bestemmelsen er at give kommunerne bedre mulighed for at skabe en blandet boligsammensætning i byområderne. Ved at stille krav om almene boliger i lokalplaner kan kommunerne søge at modvirke segregering og i et vist omfang muliggøre, at en bredere kreds af borgere har adgang til boliger i nye boligområder.⁸²

Dette var en radikal ændring af planloven, da det hidtil ikke havde været muligt at fastsætte bestemmelser i lokalplaner om ejer- og brugerforhold.⁸³ Opdateringen af plankataloget med mulighed for at fastsætte krav om op til 25 pct. almene boliger i lokalplaner krævede også en ændring af formålet med planloven. I § 1, stk. 2, nr. 7, blev det derfor tilføjet, at loven særligt tilsiger, *”at alsidighed i boligsammensætningen fremmes gennem mulighed for planlægning for almene boliger i byerne”*, jf. også afsnit 3.1.1.

Denne ændring af planloven skabte et værktøj for kommunerne til at skabe mere socialt balancerede byer, hvor forskellige befolkningsgrupper bor side om side. Ved at stille krav om almene boliger sikres det, at der er et vist antal boliger med lavere husleje til rådighed,⁸⁴ og kommunerne får bedre mulighed for at planlægge boligområder, der ikke kun er økonomisk rentable for udviklere og grundejere, men også er socialt inkluderende.

⁸⁰ Pagh og Haugsted: Fast Ejendom – Regulering og Køb (4. udg.), 2022, s. 375 og Miljøministeriet: Vejledning om lokalplanlægning, VEJ nr. 9922 af 28/09/2009, s. 13.

⁸¹ Indsat ved lov nr. 221 af 3. marts 2015.

⁸² Folketingstidende, 2014-15, 1. samling, tillæg A, L89 som fremsat, s. 3.

⁸³ Folketingstidende, 2014-15, 1. samling, tillæg A, L89 som fremsat, s. 4.

⁸⁴ Med ”lavere husleje” menes i forhold til langt størstedelen af udbuddet af lejeboliger i København. Det er dog forskelligt efter hvilke bestemmelser husleje skal fastsættes, og i nogle tilfælde vil huslejen på private lejeboliger derfor også være forholdsvis lav, sammenlignet med øvrige tilsvarende lejeboliger.

4.2.1. Mulighed for regulering af ejer- og brugerforhold

Der gælder et grundlæggende princip om, at lokalplaner ikke må regulere ejer- og brugerforhold.⁸⁵ Planlovens § 15, stk. 2, nr. 11, udgør derfor en snæver undtagelse fra dette centrale princip, idet kommunen ifølge bestemmelsen kan fastsætte krav i en lokalplan om, at op til 25 pct. af boligmassen skal være almene boliger.

Herom anføres blandt andet følgende i forarbejderne:

*”Bortset fra den foreslåede specifikke mulighed for at fastsætte i krav i lokalplaner om, at op til 25 pct. af boligmassen skal udgøres af almene boliger, sker der ikke ændringer i det almindelige princip om, at der i lokalplaner ikke kan fastsættes bestemmelser om bestemte ejer- og brugerforhold.”*⁸⁶

Kommunens mulighed for at udlægge arealer til almene boliger ved tilvejebringelse af nye lokalplaner skal derfor underlægges en indskrænkende fortolkning, da bestemmelsen udgør en snæver undtagelse til det generelle forbud mod regulering af ejer- og brugerforhold.

4.2.2. Hvornår kan der stilles krav om almene boliger?

Som angivet ovenfor kan der i lokalplaner stilles krav om, at op til 25 pct. af *boligmassen* skal være almene boliger. Hvad der forstås ved *boligmassen*, er ikke direkte defineret i loven. Af forarbejderne til planlovens § 15, stk. 2, nr. 11, fremgår følgende:

”Boligmassen er således ikke direkte defineret i lovforslaget, men kan afhængig af kommunalbestyrelsens og bygherres ønsker og behov konkret fastsættes som antal af

⁸⁵ Der er ikke fastsat hjemmel i planloven til at regulere ejer- og brugerforhold, og dette er gentagende gange gengivet i praksis, jf. eksempelvis U 2005.306 H og planklagenævnets afgørelse af den 24. februar 2022 i sagerne 20/10734 og 20/10935.

⁸⁶ Folketingstidende, 2014-15, 1. samling, tillæg A, L89 som fremsat, s. 10. At der (med undtagelse af almene boliger) ikke kan optages bestemmelser om ejer- og brugerforhold i lokalplan, følger desuden af, at kommunen ikke er tillagt beføjelse hertil i den øvrige del af plankataloget i planlovens § 15, stk. 2, nr. 1-32, samt at det ikke anses for planlægningsmæssigt begrundet, jf. til eksempel MAD 2001.599 Ø. Højesteret har dog i U 2006.306 H fastslået, at det er muligt at optage lokalplansbestemmelse om, at lejligheder kun må anvendes på timeshare basis med den begrundelse, at lokalplansbestemmelsen ikke indebærer en regulering af ejerformen, men af brugsretten og at ”bestemmelsen endvidere må anses for planlægningsmæssigt relevant, blandt andet fordi den tilsigter sæsonforlængelse”.

boliger eller etageareal. Begrundelsen herfor er, at der i forskellige kommuner kan være forskellige planlægningsforhold.”⁸⁷

Det kan således variere, om boligmassen fastsættes i forhold til antal boliger eller etageareal.

Endvidere gælder, at kommunen kun har mulighed for at fastsætte krav om op til 25 pct. almene boliger i en situation, hvor et nyt plangrundlag giver mulighed for at opføre *nye* boligområder. Det følger ikke direkte af ordlyden af planlovens § 15, stk. 2, nr. 11, at bestemmelsen alene finder anvendelse ved planlægning for *nye* boligområder. Det følger dog af planlovens § 11 b, stk. 1, nr. 1, at rammerne for indholdet af lokalplaner skal fastsættes i kommuneplanen med hensyn til *”fordelingen af bebyggelsen efter art og anvendelsesformål, herunder almene boliger (...) i områder, der ikke anvendes til eller er lokalplanlagt til boligformål.”* (min fremhævnings). Da lokalplanlægningen skal være i overensstemmelse med kommuneplanen, jf. afsnit 4.1.1, kan der ligeledes kun lokalplanlægges til almene boliger i nye boligområder. Dette er også forudsat i lovens forarbejder, hvor følgende blandt andet fremgår:

”Lovforslaget skal give kommunalbestyrelserne mulighed for at fastsætte krav om, at op til 25 pct. af boligmassen skal være almene boliger i forbindelse med lokalplanlægningen for nye boligområder.”⁸⁸ (min fremhævnings).

Ifølge forarbejderne finder bestemmelsen desuden i et vist omfang anvendelse, når der sker ændret anvendelse af arealer:

”Det vil også være muligt for kommunalbestyrelsen at ændre planlægningen for et lokalplanlagt erhvervsområde eller områder udlagt til offentligt formål (bl.a. byomdannelsesområder, der ikke i forvejen er udlagt til boligformål) til et boligområde med almene boliger. Planlægningsmuligheden vil også gælde for erhvervsarealerne i lokalplaner, hvor der er planlagt til blandet bolig og erhverv. Begrundelsen herfor er, at der kan være mange nedslidte erhvervsområder, som står foran en omdannelse til boligformål.”⁸⁹

⁸⁷ Folketingstidende, 2014-15, 1. samling, tillæg A, L89 som fremsat, s. 10.

⁸⁸ Folketingstidende, 2014-15, 1. samling, tillæg A, L89 som fremsat, s. 4.

⁸⁹ Folketingstidende, 2014-15, 1. samling, tillæg A, L89 som fremsat, s. 4.

På baggrund af ovenstående uddrag af forarbejderne fremstår det umiddelbart uklart, hvornår der konkret er tale om *nye* boligområder. Eksempelvis finder bestemmelsen anvendelse, når erhvervsarealer i områder, der er planlagt til blandet bolig og erhverv, omdannes til boligformål. Det *nye* boligområde kan således ligge side om side og iblandt et allerede eksisterende boligområde; men udgør i henhold til forarbejderne alligevel et *nyt* boligområde, hvor der kan stilles krav om op til 25 pct. almene boliger.

Planklagenævnet har i en afgørelse af den 23. september 2020 i sag 18/06380 fastslået, at et *nyt* boligområde også kan omfatte arealer, hvor der muliggøres et yderligere etageareal til boliger, hvis der på det pågældende areal *"ikke allerede er lovligt eksisterende boliger eller lokalplanlagt herfor."*⁹⁰ Det var i sagen anført af Kommunen og lagt ubestridt til grund, 1) at *"[lokalplan]tillægget muliggør yderligere 4.000 m² etageareal"*, og 2) at *"der med tillægget sker en konvertering af anvendelsen af allerede planlagt etageareal fra erhverv til boligareal på 12.850 m² i forhold til den gældende lokalplan"*^{91, 92}

Det afgørende i sagen var derfor ikke, hvorvidt der blev udlagt nyt etageareal til boligformål (det var ubestridt); men hvorvidt der kunne planlægges for almene boliger på et område, der i forvejen både kunne udnyttes til boliger og erhverv.

Ifølge klageren var der ikke tale om et *nyt* boligområde, når området i forvejen var udlagt til blandet bolig og erhverv, idet *"der allerede er sket lokalplanlægning til boligformål"*, og krav om almene boliger kunne *"kun optages i forbindelse med lokalplanlægning for nye boligområder"* (min fremhævnings).⁹³

⁹⁰ Planklagenævnets afgørelse af den 23. september 2020 i sag 18/06380, pkt. 3.3.2.

⁹¹ Planklagenævnets afgørelse af den 23. september 2020 i sag 18/06380, Kommunens bemærkninger i pkt. 2.4.2.

⁹² Planklagenævnet anfører under pkt. 3.3.2, at *"konverteringen af blandet bolig og servicearealer på 12.850 m² kan ligestilles med et nyt boligområde."* Det lægges til grund, at Planklagenævnet, i overensstemmelse med Kommunens bemærkning, herved har tilsigtet at udtrykke, at konvertering af 12.850 m² erhverv til boliger, beliggende i et område udlagt til blandet bolig og serviceareal, kan ligestilles med et nyt boligområde. Dette stemmer også overens med nævnets angivelse af, at *"der er tale om et etageareal, der ikke tidligere har været planlagt til bolig, og at det efter nævnets opfattelse ikke er afgørende, om disse er udlagt på et specifikt areal"*, jf. pkt. 3.3.2, s. 13.

⁹³ Planklagenævnets afgørelse af den 23. september 2020 i sag 18/06380, klagerens bemærkninger i pkt. 2.4.2.

Planklagenævnet fandt på baggrund af formålet med § 15, stk. 2 nr. 11, og sammenhæng med § 11 b, stk. 1, nr. 1, at det er en betingelse for anvendelse af § 15, stk. 2, nr. 11, at der er tale om et nyt boligområde. Nævnet fandt desuden, at et ”nyt boligområde” i denne sammenhæng vil sige et område, hvor der ikke allerede er lovligt eksisterende boliger eller lokalplanlagt herfor, jf. formuleringen af § 11 b, stk. 1, nr. 1.⁹⁴

Imidlertid kom Planklagenævnet også frem til, at det forhold, at der med lokalplantillægget blev muliggjort et yderligere etageareal til boliger, kunne sidestilles med, at der planlægges for et nyt boligområde, *”når der er tale om etageareal, der ikke tidligere har været planlagt til boliger, og at det efter nævnets opfattelse ikke er afgørende, om disse er udlagt på et specifikt areal.”*^{95, 96}

Ved vurderingen af, om der er tale om et *nyt* boligområde, synes det på baggrund af ovenstående, at der lægges afgørende vægt på, om der er sket en udvidelse af boligmassen, og ikke om forøgelsen indgår i et område udlagt til blandet bolig og erhverv, når blot der ikke allerede er lovligt eksisterende boliger eller lokalplanlagt herfor.

Kommuner kan ved vedtagelse af nye lokalplaner ændre de eksisterende anvendelsesmuligheder og muliggjorte etagearealer, hvilket udgør en erstatningsfri planregulering, jf. afsnit 5.2. Ved kommende lokalplanlægning skal der ved vurdering af, om der kan stilles krav om almene boliger, tages udgangspunkt i den aktuelle muliggjorte boligmasse, og kommunen kan ved lokalplanlægning således ændre grundlaget for denne opgørelse. Det vil imidlertid ikke være sagligt, hvis kommuner ændrer anvendelsen af et eksisterende boligområde til eksempelvis erhverv, alene med henblik på senere at ændre det tilbage til boligformål, således at det fremstår som et nyt boligområde.

4.2.3. Placeringen af de almene boliger

Herefter skal det undersøges, i hvilket omfang kommunalbestyrelsen kan fastlægge placeringen af de almene boliger.

⁹⁴ Planklagenævnets afgørelse af den 23. september 2020 i sag 18/06380, pkt. 3.3.2.

⁹⁵ Planklagenævnets afgørelse af den 23. september 2020 i sag 18/06380, pkt. 3.3.2.

⁹⁶ I den tidligere gældende lokalplan var der ikke udlagt specifikke områder til henholdsvis erhverv og boliger. Der var derimod fastlagt en forholdsmæssig fordeling mellem de to anvendelser, som begge lovligt kunne etableres i de samme områder.

4.2.3.1. Krav efter planloven

Efter planlovens § 15, stk. 2, nr. 6 og 7, kan kommunalbestyrelsen i lokalplaner optage bestemmelser om bebyggelsers beliggenhed på grundene, herunder den terrænhøjde, hvori en bebyggelse skal opføres, samt bebyggelsers omfang og udformning, herunder til regulering af boligtætheden.

Det er således også muligt for kommunen at lokalplanlægge blandet byggeri, hvor der eksempelvis i stueetagen er publikumsorienteret serviceerhverv, og ovenpå er almene boliger. Ved blandet byggeri, hvor de almene boliger indgår som en del af et integreret projekt, vil den almene boligorganisation ikke selv kunne være bygherre. Derfor er der i almenboliglovens § 116 i 2019⁹⁷ indsat en mulighed for, der kan gives tilsagn til etablering af almene boliger under den delegerede bygherremodel, såfremt 1) samarbejdet er nødvendigt for at etablere boligerne, og 2) den almene boligorganisation (tilsagnsmottageren) ikke løber unødige risici,⁹⁸ jf. almenboliglovens § 116, stk. 1.

Lokalplanen skal udarbejdes på baggrund af en helhedsvurdering, jf. afsnit 4.1, hvor kommunen skal foretage en skønsafvejning, der inddrager *alle* relevante hensyn, jf. afsnit 3.1. Skønnet skal dog holde sig inden for rammerne af en nødvendig planlægningsmæssig begrundelse, jf. afsnit 3.1.1.

Af forarbejderne til planlovens § 15, stk. 2, nr. 11, fremgår følgende:

*”Det forventes desuden, at der inden planlægning for almene boliger – som ved anden planlægning i dag – sker en forhandling mellem grundejere (som også kan være kommunen), udviklere mv. og kommunen som planmyndighed, om den konkrete placering af de almene boliger.”*⁹⁹ (min fremhævnning).

Lovgiver har således haft en forventning om, at placeringen af de almene boliger i lokalplanen fastlægges på baggrund af en forhandling med grundejer. Som det fremgår, er der dog alene tale om en *forventning* og ikke et *krav* fra lovgiver, og hvis grundejer og kommunen ikke kan opnå enighed ved forhandling, er det i sidste ende kommunen, der kan beslutte, hvor de almene boliger skal placeres, jf. planlovens § 15, stk. 2, nr. 6 og 7.

⁹⁷ Ved lov nr. 1438 af den 17. december 2019 om ændring af lov om almene boliger m.v.

⁹⁸ Den private part vil således bære hele bygherrerisikoen, jf. almenboliglovens § 116, stk. 1, nr. 2.

⁹⁹ Folketingstidende, 2014-15, 1. samling, tillæg A, L89 som fremsat, s. 5.

Som ovenfor nævnt, er hensynet bag kravet om, at der i lokalplaner kan fastsættes bestemmelser om op til 25 pct. almene boliger, at sikre en blandet boligsammensætning, hvor forskellige sociale grupper bor side om side. Hensynet til at sikre den blandede by er således et sagligt planlægningsmæssigt hensyn, som kommunen kan tilgodese i lokalplansudøvelsen. Det må dog bemærkes, at det klare udgangspunkt er, at der ikke kan optages bestemmelser om ejer- og brugerforhold i lokalplaner, og som nævnt i afsnit 4.2.1, må kommunens mulighed for at lokalplanlægge til almene boliger, således underlægges en indskrænkende fortolkning.

Endvidere skal hensynet til grundejers økonomiske forhold også indgå i en helhedsvurdering af placeringen, jf. afsnit 3.1.2.2, selvom hensynet hertil ikke nødvendigvis er tungtvejende og ikke uden saglig grund må ske på bekostning af andre grundejere.

I forlængelse heraf skal lokalplanlægningen ske under iagttagelse af proportionalitetsprincippet, hvorefter indgrebet ikke må være mere vidtgående, end formålet tilsigter, jf. afsnit 3.3. Der skal i den anledning foretages en afvejning af grundejers interesser over for samfundsinteresserne, og placeringen af de almene boliger bør ske på den for grundejeren mindst indgribende måde, så længe hensynet til en alsidig boligsammensætning opnås lige så hensigtsmæssigt, ved placering på andre arealer inden for lokalplansområdet. Desuden indebærer proportionalitetsprincippet, at indgrebet skal være forholdsmæssigt, hvorved må forstås, at jo mere indgribende lokalplanlægningen er for grundejer, desto højere krav stilles der til samfundets interesse i forhold til den valgte placering, jf. nærmere afsnit 3.3.

4.2.3.2. *Krav efter almenboligloven*

Formålet med almene boligorganisationer er, at de skal "*stille passende boliger til rådighed for alle med behov herfor til en rimelig husleje*", jf. almenboliglovens § 5 b (min fremhævning).

Hvad der forstås ved en *passende* bolig, er ikke nærmere specificeret i hverken loven eller forarbejderne, og i vid udstrækning heller ikke i litteraturen; men må sammenholdes med almenboliglovens krav til boligernes udformning, indretning m.v. i § 108, 1. og 2. pkt., hvoraf følgende fremgår:

”Boligerne skal være udstyret og indrettet således, at de opfylder de boligsøgendes rimelige krav til boliger af den pågældende art. Boligerne må ikke have luksuspræg.”

Begreber som *passende bolig*, *rimelige krav* og *luksuspræg* er dynamiske og udvikler sig over tid. Derfor skal de vurderes ud fra boligstandsarden på det tidspunkt, hvor boligerne blev opført. I dag forekommer det åbenlyst, at almene ældre- og familieboliger skal være forsynet med selvstændigt toilet, bad og køkken med indlagt vand samt forsvarligt afløb for spildevand, jf. almenboliglovens §§ 109, stk. 3, og 110, stk. 2,¹⁰⁰

Hvad der nærmere forstås ved *luksuspræg*, er ikke specificeret i loven, men det må ligge fast, at brugen af eksklusive materialer kan være et eksempel på luksuspræg.¹⁰¹ Selvom forbuddet mod luksuspræg anføres i relation til boligernes udformning, indretning m.v. må det antages, at forbuddet mod luksuspræg også har betydning i forhold til placeringen, da de samme hensyn gør sig gældende her.

Det er i almenboligloven endvidere fastsat som en af målsætningerne, at boligorganisationer *”i forbindelse med opførelse og renovering m.v. af almene boliger [skal] tilstræbe at få mest mulig værdi for de investerede midler”*, jf. § 6 c, 1. pkt. (min tilføjelse).

Maksimumsbeløbet har ligeledes betydning for, hvilke krav der efter almenboliglovgivningen kan stilles til placeringen af de almene boliger. Maksimumsbeløbet¹⁰² udgør det øvre loft for, hvad anskaffelsessummen på nye almene boligprojekter må udgøre.¹⁰³

¹⁰⁰ I tilfælde, hvor almene familieboliger indrettes som kollektive bofællesskaber, kan kommunalbestyrelsen dog bestemme, at der ikke skal være selvstændigt køkken, ligesom kommunalbestyrelsen i særlige tilfælde kan bestemme, at almene ældreboliger ikke skal være udstyret med selvstændigt køkken.

¹⁰¹ Thrane og Qwist: Almenboligloven med kommentarer (1.udg.), 2016, s. 407.

¹⁰² For at opnå tilsagn til opførelse af nye almene boliger er det en betingelse, at maksimumsbeløbet ikke overskrides, jf. almenboliglovens § 115, stk. 10, sidste pkt. Maksimumbeløbet reguleres én gang årligt og tilpasses både boligtypen og det geografiske område, hvilket betyder, at det kan variere afhængigt af boligtypen og området. For familieboliger og ungdomsboliger fastsættes maksimumbeløbet både pr. bolig og pr. kvadratmeter boligareal, mens det for ældreboliger udelukkende fastsættes pr. kvadratmeter boligareal. Den årlige regulering af maksimumbeløbet baseres på en kombination af stigningen i nettoprisindekset (50 pct. vægt) og et lønindeks (50 pct. vægt), jf. i det hele bekendtgørelse om støtte til almene boliger § 13, stk. 2.

¹⁰³ Anskaffelsessummen omfatter både udgifter til grunden og enterprisesummen samt andre udgifter til eksempelvis rådgivere m.v., jf. bekendtgørelse om støtte til almene boliger § 8, stk. 1. Maksimumbeløbet for anskaffelsessummen på et alment boligprojekt fastsættes på tidspunktet for kommunalbestyrelsens godkendelse af anskaffelsessummen forud for påbegyndelsen, jf. almenboliglovens § 115, stk. 10, sidste pkt.

Baggrunden for indførelsen af maksimumsbeløbet var, at Erhvervs- og Boligstyrelsen i en analyse havde konstateret stigninger i anskaffelsesudgifterne til almene boliger, hvilket dels var et resultat af generelle prisstigninger i grund- og byggeomkostninger, og dels resultatet af en løbende øgning af standarden i det almene byggeri. Det er således angivet i forarbejderne, at ”[r]egeringen ønsker at stoppe denne tendens til reale prisstigninger og samtidig undgå det meget dyre byggeri, hvor den nævnte øgning af standarden især kommer til udtryk. De nuværende finansierings- og støtteregele giver ikke tilstrækkelige incitamenters til at hindre, at der ydes støtte til meget dyrt byggeri, hvilket bl.a. den konstaterede udvikling i anskaffelsesudgifterne for alment nybyggeri viser. Hvis risikoen for meget dyrt byggeri skal elimineres, må der indbygges en øvre grænse for den anskaffelsessum, som kan godkendes af kommunalbestyrelsen.”¹⁰⁴

Indførelsen af maksimumsbeløbet er således udtryk for et ønske om at stoppe prisstigninger i det almene byggeri samt undgå meget dyrt byggeri og øgning af standarden i det almene byggeri. Disse hensyn skal også inddrages ved eventuel fastlæggelse af krav til placeringen af almene boliger i lokalplaner.

For så vidt angår kravene efter almenboliglovgivningen må det slutligt fremhæves, at det af vejledning om offentlig støtte til almene boliger m.v.,¹⁰⁵ pkt. 7.1, følger, at grundkøbesummen for ubebyggede arealer som udgangspunkt ikke bør overstige 20 pct.¹⁰⁶ af den samlede anskaffelsessum, og hvis ”grundkøbesummen overstiger de her anførte grænser, vil arealet/ejendommen som udgangspunkt ikke være egnet til etablering af” almene boliger. Vejledningen er fra 1996, hvor kommunerne ikke havde hjemmel til at stille krav om almene boliger; men den er fortsat gældende, og hensynet bag bestemmelsen er netop båret af de ovenfor anførte kriterier, hvorefter pengene skal anvendes, så der opnås størst mulig værdi for de investerede midler.

Hvis det ikke er muligt både at tilgodese planlovens hensyn til den blandede by og almenboliglovgivningens vilkår, bør kommunen i første omgang tilgodese hensynet til den blandede by, hvilket er det planlægningsmæssige formål, og konflikten i forhold til almenboliglovgivningens rammer, må da løses på anden vis, jf. nærmere afsnit 5.4.

¹⁰⁴ Folketingstidende, 2003-04, tillæg A, s. 2287.

¹⁰⁵ Bygge- og Boligstyrelsen: Vejledning om offentlig støtte til almene boliger m.v., VEJ nr. 4100 af 27/12/1996.

¹⁰⁶ Hertil bemærkes, at 20 pct.-grænsen er et vejledende udgangspunkt. Efter vejledningen vil samlede udgifter til grunden kunne godkendes, hvis de ligger et par procentpoint over, jf. også Vejledningen pkt. 7.1.

4.2.3.3. Delkonklusion

På baggrund af det ovenfor anførte kan det konkluderes, at når kommuner lokalplanlægger til almene boliger og ønsker at fastlægge deres placering, er der både krav, der skal opfyldes efter planloven, forvaltningsloven og almenboliglovgivningen.

Efter planlovgivningen har kommunen kompetence til at fastlægge placeringen af almene boliger, udlagt efter planlovens § 15, stk. 2, nr. 11, med henblik på at tilgodese formålet om en blandet boligsammensætning. Planlægningen skal dog ske under iagttagelse af proportionalitetsprincippet, og dermed på den for grundejeren mindst indgribende måde, så længe hensynet til en alsidig boligsammensætning kan opnås lige så hensigtsmæssigt på andre arealer inden for lokalplansområdet.

Efter almenboliglovgivningen er det et krav, at de midler, der investeres i almene boliger, skal anvendes med omtanke for at sikre størst mulig værdi. Almene boliger må ikke være luksuriøse eller udgøre meget dyrt byggeri, men de skal have en god standard og være tidssvarende. Når kommunen lokalplanlægger til almene boliger, skal disse krav efter almenboliglovgivningen i størst muligt omfang tilgodeses herunder i forhold til placeringen, således at grundkøbet såvel som byggeriet så vidt muligt kan gennemføres inden for almenboliglovgivningens rammer.

4.2.4. Prisen på arealer udlagt til almene boliger

Pris og placering er naturligvis to tæt forbundne parametre, og som det fremgår af afsnit 4.2.3, har prisen på et areal betydning for, om der kan opføres almene boliger, hvis de almene boligorganisationer selv skal betale markedsprisen.

Når arealer er udlagt til almene boliger efter planlovens § 15, stk. 2, nr. 11, vil det i det store hele udelukkende være almene boligorganisationer, der har en interesse i at købe disse grunde, medmindre købere ønsker at fortsætte en eventuel eksisterende anvendelse. Almene boligorganisationers købekraft for ubebyggede arealer udgør 20 pct. af anskaffelsessummen.¹⁰⁷

¹⁰⁷ Bygge- og Boligstyrelsen: Vejledning om offentlig støtte til almene boliger m.v., VEJ nr. 4100 af 27/12/1996, pkt. 7.1.

Efter planlovens § 48 kan der imidlertid kræves offentlig overtagelse af arealer der er udlagt til almene boliger, hvis de ikke *”kan udnyttes på en økonomisk rimelig måde i overensstemmelse med den faktiske udnyttelse af de omliggende ejendomme”*, jf. planlovens § 48, stk. 3, og afsnit 5.4.2.2.

Hvis grundprisen overstiger 20 pct. af anskaffelsessummen, og grundejer derfor ikke kan opnå markedsprisen ved salg til de almene boligorganisationer, er det relevant at undersøge, hvad der kan betragtes som en rimelig anvendelse af arealet.

Da spørgsmålet om, til hvilken pris almene boligorganisationer kan købe arealer udlagt til almene boliger, har tæt tilknytning til overtagelsespligten og spørgsmålet om økonomisk rimelig anvendelse, vil emnet blive behandlet i afsnit 5.4.2.3.

5. Krav om overtagelse

Den overordnede ramme for ekspropriation er grundlovens § 73, der vedrører ejendomsrettens ukrænkelighed. Formålet med bestemmelsen er at værne om borgerens ejendomsret mod indgreb fra staten.

Grundlovens § 73 skal overholdes ved alle ekspropriationer, og dens omfang og beskyttelse vil derfor indledningsvist kort gennemgås i afsnit 5.1. Herefter vil afsnit 5.2 behandle sondringen mellem, hvad der udgør erstatningsfri regulering efter planloven, og hvornår der er tale om ekspropriation. Afsnit 5.3 vil behandle planlovens ekspropriationshjemmel, og afslutningsvis vil afsnit 5.4 gennemgå muligheden for at kræve offentlig overtagelse af arealer, der i en lokalplan er udlagt til offentligt formål eller almene boliger.

5.1. Grundlovens § 73

Grundlovens § 73, stk. 1, har følgende ordlyd: *"Ejendomsretten er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning."*

Alf Ross har formuleret beskyttelsen i § 73 som *"alle rettigheder der efter deres almindelige natur skaber grundlaget for [personer eller virksomheders] økonomiske eksistens og virken (...) [herved forstås rettigheder, som] skaber en retlig særstilling der af den berettigede på den ene eller anden måde kan udnyttes til opnåelse af økonomiske fordele."*¹⁰⁸ (min tilføjelse).

5.1.1. Hvad er omfattet af beskyttelsen i grundlovens § 73?

Forventninger om fremtidig ejendomsret samt brugsrettigheder er ikke omfattet af beskyttelsen, jf. hertil U 2011.1365 H, hvor Fristaden Christiania ikke fik medhold i, at myndighedernes mangeårige tolerance af (og flere gange fornyede) aftaler om anvendelse af 'Christianiaområdet' havde skabt en ejendomsretligt beskyttet berettiget forventning om tidsubegrænset anvendelse af området.^{109, 110}

¹⁰⁸ Ross: Dansk statsforvaltningsret II, (3. udg. ved Ole Espersen) 1980, s. 642 og 645.

¹⁰⁹ Se Rytter: Individets grundlæggende rettigheder (3. udg.), 2019, s. 396.

¹¹⁰ Som det fremgår nedenfor under afsnit 6.1.2, kan forventningsværdien dog i nogle tilfælde erstattes. Forventningsværdien relaterer sig dog ikke til en forventning om ejendomsret eller brugsret. Begrebet knytter sig til den værdi der er forbundet med en forventning om, at ejendommen kan blive brugt til et mere intensivt formål i fremtiden; altså ejendommens udnyttelsesmuligheder, jf. nedenfor under afsnit 6.1.2.

Den primære beskyttelse i grundlovens § 73 er retten til at få erstatning, hvis det offentlige fratager ejeren dennes ejendom. Overførsel af ejendom fra en privat ejer til det offentlige, fordi det skal anvendes til et samfundsnyttigt formål, er et klassisk eksempel på ekspropriation.¹¹¹

En offentligretlig tilladelse såsom en byggetilladelse, landzonetilladelse eller VVM-tilladelse, kan være omfattet af beskyttelsen i § 73, men er det ikke nødvendigvis. Hvorvidt den offentligretlige tilladelse er beskyttet af Grundlovens § 73, beror på, om det efter den forvaltningsretlige tilbagekaldelseslære er muligt at tilbagekalde tilladelsen. I den forbindelse lægges der blandt andet vægt på indretningshensyn og virkningerne af tilbagekaldelse.¹¹²

Det er i litteraturen genstand for større behandling i hvilket omfang, indskrænkning af en begrænset rådighed over fast ejendom kan siges at udgøre ekspropriation. Det ligger uden for specialets rammer at foretage en fuldstændig gennemgang heraf, men overfladisk bemærkes følgende:

Ejendomsret som angivet i § 73 beskytter indehaveren af en rådighedsservitut, og eftersom bestemmelsen derfor også beskytter en begrænset ret over ejendommen, er det fast antaget, at begrebet *afstå* skal fortolkes således, at det også omfatter indgreb, der begrænser ejerens rådighed over en fast ejendom.¹¹³ Det er dog ikke enhver indskrænkning i rådigheden over ejendommen, der kan anses for ekspropriation.¹¹⁴ Hertil henvises til nedenstående behandling af grænsen mellem ekspropriation og erstatningsfri regulering, jf. afsnit 5.2.1.

5.1.2. Kriterier for at ekspropriere efter grundlovens § 73

Når der foreligger et ekspropriativt indgreb, skal en række betingelser være opfyldt for, at det lovligt kan gennemføres. Ekspropriation kan kun finde sted, hvis: 1) almenvellet kræver det, 2) der er hjemmel i lov, 3) det er nødvendigt, og 4) det sker mod fuldstændig erstatning.¹¹⁵ Disse kriterier behandles i det følgende.

¹¹¹ Rytter: Individets grundlæggende rettigheder (3. udg.), 2019, s. 398 f.

¹¹² Pagh og Haugsted: Fast Ejendom – Regulering og Køb (4. udg.), 2022, s. 718.

¹¹³ Ross: Dansk statsforvaltningsret II, (3. udg. ved Ole Espersen) 1980, s. 637.

¹¹⁴ Pagh og Haugsted: Fast Ejendom – Regulering og Køb (4. udg.), 2022, s. 721 f.

¹¹⁵ Mølbeck, m.fl.: Ekspropriation i praksis (2. udg.), 2019, s. 63 og Ross: Dansk statsforvaltningsret II, (3. udg. ved Ole Espersen) 1980, s. 683 ff.

Almenvellet kræver det

Som nævnt er den første betingelse, at *almenvellet kræver ekspropriationen*, jf. grundlovens § 73. Hvilke hensyn, der nærmere ligger inden for kriteriet om, at almenvellet skal kræve ekspropriationen, er ikke positivt defineret; men formålet med ekspropriationen skal udspringe af almene, saglige og samfundsmæssige interesser. Afgrænsningen af, hvilke hensyn der indgår i bedømmelsen, er som det klare udgangspunkt, en politisk og ikke en juridisk vurdering.¹¹⁶

Hjemmel i lov

Det er desuden en betingelse for at kunne ekspropriere, at det sker *ifølge lov*, jf. grundlovens § 73.

Beslutningen om ekspropriation skal være i overensstemmelse med de forvaltningsretlige retsgrundsætninger, herunder grundsætningen om saglig forvaltning. Ekspropriationen skal derfor varetage formål og hensyn, der er saglige i forhold til den lovhjemmel, der ligger til grund for beslutningen; ellers vil ekspropriationen være ugyldig. I tvivlstilfælde fastlægges de saglige hensyn med udgangspunkt i lovens formålsbestemmelse, forarbejderne og specialitetsprincippet.¹¹⁷

Ved ekspropriation til gennemførelse af offentlig planlægning indebærer hjemmelskravet, at beslutningen om ekspropriation – ud over at have hjemmel i lov, jf. grundlovens § 73, stk. 1, 3. pkt. – også skal have hjemmel i det underliggende plangrundlag, jf. planlovens § 47. Dette betyder: 1) at der kun kan eksproprieres ejendomme inden for plangrundlagets geografiske område, 2) at plangrundlaget skal indeholde en klar og utvetydig angivelse af det projekt eller formål, som ekspropriationen skal muliggøre, og 3) at plangrundlaget skal være endeligt og gyldigt vedtaget.¹¹⁸

Nødvendigt

Ekspropriation må kun finde sted, når det er nødvendigt for at opnå ekspropriationsformålet. Heri ligger: 1) at der kun må eksproprieres, hvis det i loven hjemlede formål ikke kan nås med mindre indgribende midler, 2) at ekspropriationsformålet er aktuelt, og 3) at ekspropriationen står i rimeligt forhold til de interesser, som indgrebet skal tjene.

Hvis formålet med ekspropriationen kan opnås ved flere forskellige indgreb, medfører nødvendighedskravet, at man skal vælge det for ejeren mindst indgribende indgreb. Der er dog ikke

¹¹⁶ Mølbeck, m.fl.: Ekspropriation i praksis (2. udg.), 2019, s. 63 f.

¹¹⁷ Pagh og Haugsted: Fast Ejendom – Regulering og Køb (4. udg.), 2022, s. 742.

¹¹⁸ Pagh og Haugsted: Fast Ejendom – Regulering og Køb (4. udg.), 2022, s. 747.

nødvendigvis sammenfald mellem det for ejeren mindst indgribende indgreb og det indgreb, der på bedst vis balancerer de hensyn, som myndigheden lovligt kan varetage.¹¹⁹ Nødvendighedskravet indebærer desuden, at ekspropriationen ikke må omfatte et større areal end nødvendigt.¹²⁰

Den tidsmæssige betingelse indebærer, at det formål, der eksproprieres til, skal have en vis aktualitet. I den forbindelse lægges der vægt på, om anlægsarbejdet er umiddelbart forestående, samt om der er afsat midler til gennemførslen af projektet. Når ekspropriationen sker til fordel for private, er det kommunens skøn, om der kan forventes en udvikling, og kommunen bærer risikoen for at ligge inde med en ejendom, hvor formålet med ekspropriationen ikke gennemføres. Gennemføres ekspropriationen til en konkret privat part, skal myndigheden sikre sig, at der er midler nok til at gennemføre det projekt, der dannede grundlag for ekspropriationen. Senere opgivelse af formålet medfører dog ikke, at ekspropriationen bliver ugyldig.¹²¹

Fuldstændig erstatning

Den sidste betingelse er, at ekspropriationen skal ske mod fuldstændig erstatning. Pligten til at svare fuldstændig erstatning gælder både i tilfælde, hvor der eksproprieres på baggrund af en lovbestemmelse, og i tilfælde, hvor en grundejer kan kræve offentlig overtagelse.¹²²

Såfremt der vedtages lovgivning, der giver anledning til, at grundejere kan blive udsat for ekspropriation, skal det ske mod fuldstændig erstatning. Lovbestemmelsen er dog ikke ugyldig, selvom der ikke er fastsat regler om fuldstændig erstatning for ekspropriationen, idet der efter grundloven ikke gælder andre formkrav, end at ekspropriationen skal have hjemmel i lov; kravet om fuldstændig erstatning kan efter fast praksis anvendes direkte af domstolene.¹²³

Begrebet *fuldstændig erstatning* indebærer, at grundejeren økonomisk skal stilles, som om ekspropriationen ikke havde fundet sted. Der skal således ske fuldstændig erstatning for det tab, som

¹¹⁹ Mølbeck, m.fl.: Ekspropriation i praksis (2. udg.), 2019, s. 71.

¹²⁰ Mølbeck, m.fl.: Ekspropriation i praksis (2. udg.), 2019, s. 75.

¹²¹ Mølbeck, m.fl.: Ekspropriation i praksis (2. udg.), 2019, s. 76 f.

¹²² Mølbeck, m.fl.: Ekspropriation i praksis (2. udg.), 2019, s. 51 og Pagh og Haugsted: Fast Ejendom – Regulering og Køb (4. udg.), 2022, s. 776.

¹²³ Pagh og Haugsted: Fast Ejendom – Regulering og Køb (4. udg.), 2022, s. 722.

ekspropriationen forårsager.¹²⁴ Hvis ekspropriationen medfører økonomiske fordele for ejeren, skal der i overensstemmelse med den almindelige erstatningsret ske fradrag herfor.¹²⁵

Hvad der nærmere ligger i begrebet *fuldstændig erstatning* behandles i afsnit 6 med udgangspunkt i erstatningsudmålingen ved offentlig overtagelse efter planlovens § 48.

5.2. Erstatningsfri regulering

Der forekommer imidlertid indgreb i ejendomsretten, som efter ordlyden af grundlovens § 73 umiddelbart synes at berettige til fuldstændig erstatning, men alligevel er erstatningsfri regulering.¹²⁶

Det helt klare udgangspunkt er, at planregulering er erstatningsfri regulering. Kommunen kan således begrænse grundejeres rådighed over fast ejendom ved eksempelvis at fastsætte bestemmelser om bebyggelsesprocenten og bebyggelsens beliggenhed på ejendommen (og hvad der i øvrigt fremgår af lokalplanskataloget i planlovens § 15, stk. 2), uden at skulle svare erstatning herfor.¹²⁷

5.2.1. Grænsen mellem erstatningsfri regulering og ekspropriation

I nogle tilfælde vil kommunens arealregulering via lokalplanlægning dog have karakter af ekspropriation. Grænsen mellem erstatningsfri regulering og ekspropriation er ikke skarp og beror på en samlet vurdering, hvor særligt følgende kriterier kan indgå:

- 1) *Om indgrebet har en generel karakter, eller om det er mere specifikt.* Et generelt indgreb, der skaber retsvirkninger for en ubestemt personkreds, taler for erstatningsfri regulering, mens et mere specifikt indgreb taler for ekspropriation.¹²⁸
- 2) *Hvilke samfundsmæssige hensyn, som indgrebet tilgodeser.* Er indgrebet primært motiveret af ønsket om at forebygge skade eller fare, vil det typisk blive betragtet som erstatningsfri

¹²⁴ Mølbeck, m.fl.: Ekspropriation i praksis (2. udg.), 2019, s. 117 og Vinding Kruse: Erstatningsretten, II del, Fællesregler og erstatningsansvar. (2. udg.), 1969, s. 435. Se også Ross: Dansk statsforvaltningsret II, (3. udg. ved Ole Espersen) 1980, s. 687 der endvidere anfører, at ”[d]et kan godt være, at han ikke bliver lige så lykkelig som før. Hans hjerte hang måske ved det gamle hus, og måske har han ikke særlig brug for penge. Den sorg kan erstatningen ikke bringe ud af verden. Der er personlige følelser og værdier som retsordenen må negligere.”

¹²⁵ Pagh og Haugsted: Fast Ejendom – Regulering og Køb (4. udg.), 2022, s. 776 f.

¹²⁶ Ross: Dansk statsforvaltningsret II, (3. udg. ved Ole Espersen) 1980, s. 638.

¹²⁷ Mølbeck, m.fl.: Ekspropriation i praksis (2. udg.), 2019, s. 37 ff.

¹²⁸ Pagh og Haugsted: Fast Ejendom – Regulering og Køb (4. udg.), 2022, s. 725 f.

regulering, mens samfundets behov for eksempelvis at udvikle infrastruktur er et ekspropriativt indgreb, da det ikke er rimeligt at pålægge den enkelte borger omkostningerne hertil.¹²⁹

- 3) *Om der med indgrebet overføres ejendomsret til andre.* I givet fald er det et ekspropriativt indgreb, da grundejeren bør kompenseres for den berigelse som andre herved opnår.¹³⁰
- 4) *Graden af indgrebet intensitet for den enkelte.* Jo mere intensivt et indgreb virker på den enkelte grundejers ejendomsret, desto mere peger det i retning af, at der er tale om et ekspropriativt indgreb.¹³¹
- 5) *Hvorvidt indgrebet begrænser den aktuelle råden.* Hvis grundejerens aktuelle råden begrænses, taler det for ekspropriation, hvorimod fremadrettet arealregulering, der ikke begrænser eksisterende lovlig anvendelse (ikke medfører en handlepligt), taler for erstatningsfri regulering.¹³²

Ud fra disse kriterier, og andre i øvrigt relevante momenter, foretages en samlet vurdering af, om indgrebet er ekspropriativt. I givet fald skal grundlovens betingelser for afståelse af ejendom være opfyldt, jf. afsnit 5.1.2.

5.3. Ekspropriation i planloven

5.3.1. Planlovens § 47

Planlovens ekspropriationshjemmel er § 47, stk. 1. Efter bestemmelsen kan kommunalbestyrelsen ekspropriere ”*fast ejendom, der tilhører private, eller private rettigheder over fast ejendom, når ekspropriationen vil være af væsentlig betydning for virkeliggørelsen af en lokalplan eller en byplanvedtægt og for varetagelsen af almene samfundsinteresser.*”

¹²⁹ Pagh og Haugsted: Fast Ejendom – Regulering og Køb (4. udg.), 2022, s. 725 f.

¹³⁰ Pagh og Haugsted: Fast Ejendom – Regulering og Køb (4. udg.), 2022, s. 725 f.

¹³¹ Pagh og Haugsted: Fast Ejendom – Regulering og Køb (4. udg.), 2022, s. 725 f.

¹³² Mølbeck, m.fl.: Ekspropriation i praksis (2. udg.), 2019, s. 38.

5.3.1.1. Kriterier for ekspropriation

Det er en forudsætning for ekspropriation efter planlovens § 47, at der er en vedtaget og offentligt bekendtgjort lokalplan (eller byplanvedtægt) på det tidspunkt, hvor beslutningen om ekspropriation træffes.¹³³ Den pågældende lokalplan skal indeholde præcise og detaljerede bestemmelser om det projekt, der danner grundlag for ekspropriationen, og der kan kun eksproprieres inden for lokalplansområdet, når de nødvendige tilladelser og dispensationer til realisering af ekspropriationsformålet i fornødent omfang er meddelt.¹³⁴

Ekspropriation efter planlovens § 47, stk. 1, kan ske til offentlige formål, men er ikke begrænset hertil; der kan også eksproprieres til private, hvis det tjener almene samfundsinteresser. Proportionalitetskravet skærpes dog, hvis ekspropriationen sker til fordel for private aktørers realisering af en lokalplan.¹³⁵

Som nævnt i afsnit 5.1.2, skal enhver ekspropriation være nødvendig og ske under hensyn til det almindelige proportionalitetsprincip. Formålet med ekspropriationen må således ikke kunne opnås med mindre indgribende midler. Eksempelvis kan der ikke eksproprieres, hvis det er muligt at virkeliggøre formålet med ekspropriationen gennem en frivillig aftale med grundejeren. Desuden må ekspropriationen ikke omfatte et større areal end nødvendigt, og realisering af formålet med ekspropriationen skal være tidsmæssigt aktuelt.¹³⁶

Vurderingen af, om der kan ske ekspropriation i henhold til planlovens § 47, stk. 1, kræver en afvejning af, om ekspropriationen står i rimeligt forhold til de samfundsinteresser, som ekspropriationen skal varetage, og intensiteten af ekspropriationens betydning for grundejeren.¹³⁷

Kommunalbestyrelsen kan desuden kun ekspropriere i henhold til planlovens § 47, stk. 1, hvis beslutningen træffes inden for 5 år efter planens offentliggørelse efter § 30, stk. 1, jf. § 47, stk. 4.

¹³³ Erhvervsstyrelsen: Vejledning om reglerne for ekspropriation efter planloven, VEJ nr. 9381 af 09/04/2019, s. 12.

¹³⁴ Erhvervsstyrelsen: Vejledning om reglerne for ekspropriation efter planloven, VEJ nr. 9381 af 09/04/2019, s. 13.

¹³⁵ Erhvervsstyrelsen: Vejledning om reglerne for ekspropriation efter planloven, VEJ nr. 9381 af 09/04/2019, s. 13.

¹³⁶ Erhvervsstyrelsen: Vejledning om reglerne for ekspropriation efter planloven, VEJ nr. 9381 af 09/04/2019, s. 13.

¹³⁷ Erhvervsstyrelsen: Vejledning om reglerne for ekspropriation efter planloven, VEJ nr. 9381 af 09/04/2019, s. 13.

5.3.2. Ekspropriationslignende forhold

Selvom offentlig planlægning som det helt klare udgangspunkt er erstatningsfri regulering, kan der dog forekomme tilfælde, hvor ejerens rådighed over ejendommen begrænses så markant, at planlægningen må sidestilles med ekspropriation.¹³⁸

I disse tilfælde har grundejeren, under visse betingelser, mulighed for at kræve offentlig overtagelse af ejendommen. Reglerne om overtagelsespligt fungerer – i modsætning til traditionel ekspropriation, hvor der er tale om tvangsmæssig afståelse af den faste ejendom – som et frivilligt tilbud til ejeren. Dette betyder, at offentlig overtagelse af den faste ejendom først bliver aktuel, når grundejeren fremsætter begæring herom.¹³⁹

I nogle tilfælde vil betingelserne for at kræve offentlig overtagelse af den faste ejendom først være opfyldt mange år efter, at den lokalplan, der danner grundlag for overtagelsen, blev vedtaget. Det skyldes, at planlægning der har ekspropriationslignende karakter, alene har fremadrettet virkning, da denne planlægning ikke medfører en handlepligt, og den eksisterende lovlige anvendelse kan derfor fortsætte.¹⁴⁰

I henhold til planlovens §§ 47 a, 48 og 49 har grundejere under visse betingelser mulighed for at forlange offentlig overtagelse af den faste ejendom. Hvis en lokalplan overfører en ejendom fra landzone til byzone, udlægger ejendommen eller en del heraf til offentlige formål eller almene boliger samt hvis det i lokalplanen bestemmes, at en bebyggelse ikke må nedrives uden kommunens tilladelse, og denne tilladelse nægtes eller hvis en ejendom helt eller delvis er omfattet af et forbud mod større byggearbejder.

Da nærværende speciale omhandler kommunens mulighed for at stille krav om, at op til 25 pct. af boligmassen skal være almene boliger, behandles i det følgende planlovens § 48, hvorefter en ejer kan forlange kommunal overtagelse af en ejendom, der i en lokalplan er forbeholdt offentligt formål, da denne bestemmelse tilsvarende finder anvendelse, når en lokalplan har forbeholdt en ejendom til almene boliger, jf. planlovens § 48, stk. 4.

¹³⁸ Mølbeck, m.fl.: Ekspropriation i praksis (2. udg.), 2019, s. 40.

¹³⁹ Pagh og Haugsted: Fast Ejendom – Regulering og Køb (4. udg.), 2022, s. 765.

¹⁴⁰ Mølbeck, m.fl.: Ekspropriation i praksis (2. udg.), 2019, s. 38.

5.4. Offentlig overtagelse efter planlovens § 48

Planlovens § 48 har følgende ordlyd:

”Når en lokalplan eller en byplanvedtægt har forbeholdt en ejendom til et offentligt formål, kan ejeren forlange ejendommen overtaget af kommunen mod erstatning.

Stk. 2. Når en lokalplan eller en byplanvedtægt har forbeholdt en del af en ejendom til et offentligt formål, kan ejeren forlange den pågældende del af ejendommen overtaget af kommunen mod erstatning. Hvis restejeendommen ikke kan udnyttes på rimelig måde som selvstændig ejendom, kan ejeren forlange hele ejendommen overtaget af kommunen.

Stk. 3. Overtagelsespligten efter stk. 1 og 2, 1. pkt., påhviler dog kun kommunen, hvis det pågældende areal ikke kan udnyttes på en økonomisk rimelig måde i overensstemmelse med den faktiske udnyttelse af de omliggende ejendomme.

Stk. 4. Stk. 1-3 finder tilsvarende anvendelse, når en lokalplan har forbeholdt en ejendom til almene boliger, jf. lov om almene boliger m.v., jf. § 15, stk. 2, nr. 11.”

Hvis en lokalplan udlægger en ejendom til offentlig anvendelse eller almene boliger, har grundejeren således mulighed for at kræve offentlig overtagelse af den faste ejendom, hvis ejendommen ikke kan udnyttes på en økonomisk rimelig måde i overensstemmelse med den faktiske udnyttelse af de omliggende ejendomme. Er det alene en del af ejendommen, der udlægges, kan denne del kræves offentligt overtaget, og hvis restejeendommen ikke kan udnyttes på en økonomisk rimelig måde som selvstændig ejendom, kan hele ejendommen kræves offentligt overtaget.

Herved anerkendes i loven, at der gælder særlige beskyttelseshensyn for grundejere af arealer udlagt til offentlige formål og almene boliger. Det skyldes blandt andet, at grundejeren normalt ikke selv har mulighed for at realisere lokalplanen eller har indflydelse på, hvornår der vil ske realisering af det areal, der i lokalplanen er udlagt. Derfor har private investorer og developere ofte ingen interesse i at købe grunden, hvilket kan give lokalplansudlægget en ekspropriativ karakter.¹⁴¹

¹⁴¹ Ekspropriationsudvalget: Betænkning om ekspropriation efter planloven, betænkning nr. 1569, 2018, s. 108 f.

Som det fremgår, er der i § 48, stk. 4, indført selvstændig hjemmel til at kræve offentlig overtagelse af arealer udlagt til almene boliger i henhold til § 48, stk. 1-3. Arealer udlagt til almene boliger kan således kræves overtaget, hvis betingelserne herfor er opfyldt, jf. afsnit 5.4.2.

Ordlyden af § 48 begrænser overtagelsespligten til ejendomme/arealer udlagt til offentlige formål og almene boliger, men overtagelsespligten i § 48 kan også anvendes analogt for arealer udlagt til private formål, hvis grundejeren rammes tilsvarende økonomisk hårdt.^{142, 143}

Det er som udgangspunkt uden betydning i forhold til muligheden for at kræve offentlig overtagelse, hvornår begæringen fremsættes, herunder om ejendommen er erhvervet efter lokalplanpålæggets vedtagelse.

Det rejser et selvstændigt spørgsmål, om de almindelige forældelsesregler for overtagelseskravet gælder. I KFE 2001.239 (MAD 2000.1027) udtalte overtaksationskommissionen, at de almindelige forældelsesregler finder anvendelse, men *"at forældelsesfristen for overtagelseskravet i det foreliggende tilfælde (...) først begyndte at løbe fra indtrædelsen af virkningerne af, at ejendommen var udlagt til offentlige formål, dvs. tidligst da den tidligere ejer ophørte med at anvende ejendommen til gartnerivirksomhed."* Modsat udtalte overtaksationskommissionen i KFE 2015.393 (MAD 2016.120), at der ikke gælder *"nogen tidsfrist for fremsættelse af krav om overtagelse (...)".* Så vidt vides er det endnu uafklaret i praksis, om de almindelige forældelsesregler finder anvendelse på fremsættelse af overtagelsesbegæringer. Det ligger uden for rammerne af nærværende speciale at behandle dette yderligere, idet det dog lægges til grund, at såfremt de almindelige forældelsesregler gælder, løber de tidligst fra det tidspunkt, hvor det konstateres, at areal ikke kan udnyttes på en økonomisk rimelig måde.

5.4.1. Betingelser for overtagelse af arealer udlagt til offentlige formål

Ved offentlig overtagelse efter planlovens § 48 er det en betingelse, at grundejeren kan bevise, at lokalplanen forhindrer ejeren i fortsat at udnytte det pågældende areal *"på en økonomisk rimelig måde*

¹⁴² Friis Jensen: U 2010B.355 Lokalplaners betydning ved udmåling af ekspropriationserstatning, 2010, s. 358.

¹⁴³ Dette gælder eksempelvis hvis arealer i henhold til lokalplanen skal friholdes for bebyggelse som følge af udlæg til parkeringsarealer og fællesarealer. Virkningen heraf kan være, at ejeren rammes tilsvarende økonomisk hårdt, som hvis arealerne var udlagt til offentlige formål.

i overensstemmelse med den faktiske udnyttelse af de omliggende ejendomme”, jf. planlovens § 48, stk. 3. Desuden skal der være årsagssammenhæng mellem den manglende mulighed for at udnytte arealet på en økonomisk rimelig måde, og den lokalplan der udlægger arealet til offentligt formål.¹⁴⁴

Vurderingen af, om arealet kan udnyttes på en økonomisk rimelig måde, tillægger i praksis ikke *den faktiske udnyttelse af de omliggende ejendomme* afgørende vægt, omend betingelsen må tages i betragtning ved vurderingen.¹⁴⁵ Baggrunden herfor er, at der ofte ikke eksisterer et sammenligningsgrundlag af tilsvarende karakter. I de få tilfælde hvor der findes et sammenligningsgrundlag, accepteres i praksis, at sammenligningsgrundlaget kan strækkes længere ud end de umiddelbare naboer.¹⁴⁶

For så vidt angår ejendomme udlagt til offentlige formål, lægges der ved vurderingen af, om ejendommen kan udnyttes på en økonomisk rimelig måde, blandt andet vægt på, om lokalplanspålægget er så restriktivt, at det får ekspropriationslignende karakter. Denne vurdering lægger vægt på udnyttelsesmulighederne forud for lokalplanens vedtagelse sammenholdt med udnyttelsesmulighederne på tidspunktet for fremsættelsen af begæringen om offentlig overtagelse.¹⁴⁷ Det er således tidspunktet for fremsættelse af overtagelsesbegæringen, der danner grundlag for vurderingen af, om arealet kan udnyttes på en økonomisk rimelig måde.¹⁴⁸ Hvis lokalplansudlægget gør det svært at sælge ejendommen eller medfører et værditab sammenlignet med forholdene før lokalplansudlægget, medfører dette ikke i sig selv en overtagelsespligt, jf. U 2007.2012 Ø, hvor landsretten fastslog, at en lokalplan, der udlagde en del af en ejendom til beplantnings- og stigareal, ikke kunne medføre, at ejeren kunne kræve kommunal overtagelse af ejendommen, da den kunne anvendes som hidtil, og landsretten afviste i øvrigt at lægge vægt på, at ejendommen var faldet i værdi som følge af lokalplansudlægget.¹⁴⁹

¹⁴⁴ Mølbeck, m.fl.: Ekspropriation i praksis (2. udg.), 2019, s. 46.

¹⁴⁵ Friis Jensen: U 2012B.27 Overtagelse på begæring ved lokalplanpålæg, 2012, s. 33 og Anker: Planloven med kommentarer (1. udg.), 2013, s. 753.

¹⁴⁶ Friis Jensen: U 2012B.27 Overtagelse på begæring ved lokalplanpålæg, 2012, s. 33 f.

¹⁴⁷ Se hertil Mølbeck, m.fl.: Ekspropriation i praksis (2. udg.), 2019, s. 46, Anker: Planloven med kommentarer (1. udg.), 2013, s. 752 og Ekspropriationsudvalget: Betænkning om ekspropriation efter planloven, betænkning nr. 1569, 2018, s. 111.

¹⁴⁸ Ekspropriationsudvalget: Betænkning om ekspropriation efter planloven, betænkning nr. 1569, 2018, s. 112.

¹⁴⁹ Se hertil også Anker: Planloven med kommentarer (1. udg.), 2013, s. 752.

Som udgangspunkt foretages vurderingen af ejendommens økonomiske udnyttelsesmuligheder for ejendommen som helhed. Hvis lokalplansudlægget alene vedrører en del af ejendommen, foretages vurderingen af de økonomiske udnyttelsesmuligheder dog alene for denne del.¹⁵⁰

5.4.2. Betingelser for overtagelse af arealer udlagt til almene boliger

Ved indførelsen af muligheden for at lokalplanlægge et areal til almene boliger, jf. planlovens § 15, stk. 2, nr. 11, blev der samtidig indsat en bestemmelse i § 48, stk. 4, som giver grundejeren mulighed for at kræve overtagelse, hvis betingelserne herfor er opfyldt. Af forarbejderne til planlovens § 48, stk. 4, fremgår, at lovforslaget i øvrigt ikke ændrer overtagelsesreglen, og at gældende praksis ikke tilsidesættes.¹⁵¹ Der gør sig imidlertid nogle særlige forhold gældende for arealer, der udlægges til almene boliger sammenholdt med det netop gennemgåede om overtagelse af arealer udlagt til offentlige formål, jf. afsnit 5.4.1. Nedenfor behandles således, hvornår der kan kræves offentlig overtagelse af arealer udlagt til almene boliger, på baggrund af disse særlige forhold.

5.4.2.1. Placeringen af de almene boliger

Indledningsvis er det væsentligt at skelne mellem, om lokalplanen angiver en specifik placering af de almene boliger, eller om den blot stiller krav om, at op til 25 pct. af boligmassen inden for lokalplansområdet skal være almene boliger, samt om der er én eller flere grundejere af arealerne udlagt til boligformål.

Ikke-stedsspecifik placering og flere grundejere

Hvis placeringen af de almene boliger ikke er fastlagt i lokalplanen, er det uvist, hvor de almene boliger skal placeres, og hvilket areal der dermed danner grundlag for vurderingen. Placeringen af de almene boliger vil først være endeligt fastlagt, når den andel af boligmassen, der ikke skal udgøre almene boliger, er fuldt udnyttet. Det vurderes, at det som udgangspunkt¹⁵² først på dette tidspunkt er muligt at vurdere, om arealet kan udnyttes på en økonomisk rimelig måde, og hvilken grundejer der i benægtende fald kan fremsætte begæring om overtagelse, da det først er her, man er bekendt med, hvilket areal der danner grundlag for vurderingen/overtagelsen.

¹⁵⁰ Anker: Planloven med kommentarer (1. udg.), 2013, s. 752.

¹⁵¹ Folketingstidende, 2014-15, 1. samling, tillæg A, L89 som fremsat, s. 11.

¹⁵² Der kan forekomme tilfælde, hvor der er yderligere bolig-byggeret til rådighed; men hvor lokalplanens øvrige bygningsregulerende bestemmelser hindre en anden placering af de almene boliger. I de tilfælde er beliggenheden af de almene boliger ligeledes fastlagt, og forhold kan da vurderes på tilsvarende vis.

Hvis alle grundejere er enige om placeringen af de almene boliger, før den resterende del af boligmassen er realiseret, kan vurderingen af, om arealet kan udnyttes på en økonomisk rimelig måde, muligvis foretages tidligere. Krav om overtagelse vil muligvis forudsætte, at kommunen ligeledes er enig i placeringen af de almene boliger, idet placeringen kan være udslagsgivende for krav om overtagelsespligt og erstatning. Kommunen kan imidlertid ikke undlade at udstede byggetilladelse på begæring af grundejerne i overensstemmelse med lokalplanen,¹⁵³ og resultatet synes dermed at blive det samme, hvis grundejerne følger den aftalte udbygningsplan i forhold til placering af de almene boliger; men tidspunktet for eventuel overtagelsespligt kan blive forrykket, hvilket påvirker vurderingen om rimelig udnyttelse og den eventuelle erstatningsopgørelse.

Ikke stedsspecifik placering og én grundejer

Hvis placeringen af de almene boliger ikke er fastlagt i lokalplanen, og der kun er én grundejer af arealerne udlagt til boligformål, bør spørgsmålet om, hvorvidt der kan fremsættes begæring eller foretages en vurdering af, om arealet kan udnyttes på en økonomisk rimelig måde, som udgangspunkt behandles på samme måde, som hvis placeringen ikke var fastlagt, og der var flere grundejere.

Hvis grundejeren imidlertid har besluttet, hvor de almene boliger skal ligge, bør grundejeren kunne fremsætte begæring om offentlig overtagelse uanset om den øvrige del af boligmassen er fuldt udnyttet. Det kan ligeledes i denne situation anføres, at kommunen muligvis skal være enig i placeringen af de almene boliger, jf. ovenfor; men da der ikke kan herske usikkerhed om, hvilken grundejer der kan gøre et eventuelt overtagelseskrav gældende, og da kommunen ikke har en planlægningsmæssig saglig begrundelse for at udskyde planlægningen, bør kommunen ikke kunne modsætte sig placeringen.

Stedsspecifik placering eller fuld realisering af øvrige arealer udlagt til boligformål

Hvis lokalplanen specifikt angiver, hvor de almene boliger skal placeres, vil det stå klart, hvilket areal der danner grundlag for vurderingen af, om arealet kan udnyttes på en økonomisk rimelig måde, og dermed hvilket areal der kan begæres overtaget, hvis betingelserne herfor er opfyldt. I dette tilfælde har det således ingen betydning, om der er en eller flere grundejere af de arealer, der i lokalplanen er udlagt til boligformål.

¹⁵³ Medmindre kommunen nedlægger forbud i henhold til planlovens § 14.

Placeringen af de almene boliger vil ligeledes ligge fast, hvis lokalplanens øvrige arealer udlagt til boligformål er fuldt udnyttet.

Hvis der foreligger en mellem-situation, hvor lokalplanen angiver, inde for hvilke områder de udlagte almene boliger *skal* ligge, må situationen være den samme, som hvis det ikke i lokalplanen er angivet, hvor de almene boliger skal placeres, så længe der forsat er mulighed for at etablere andet end almene boliger inden for de pågældende områder.¹⁵⁴

5.4.2.2. Økonomisk rimelig udnyttelse

I henhold til planlovens § 48, stk. 3, er kommunens overtagelsespligt betinget af to forhold: 1) at *"det pågældende areal ikke kan udnyttes på en økonomisk rimelig måde"* og 2) *"i overensstemmelse med den faktiske udnyttelse af de omliggende ejendomme."*¹⁵⁵

For at arealer udlagt til almene boliger kan udnyttes på en økonomisk rimelig måde, skal de kunne realiseres. I praksis betyder dette, at arealerne skal kunne sælges til en almen boligorganisation, eftersom det som udgangspunkt kun er almene boligorganisationer, der kan opføre og drifte almene boliger.¹⁵⁶ Det er en forudsætning for, at en almen boligorganisation kan foretage grundkøb, at den opnår kommunalt tilsagn om økonomisk støtte i form af kommunal grundkapital, og for at en kommune kan give tilsagn om økonomisk støtte er det en forudsætning, at den samlede anskaffelsessum ligger inden for maksimumsbeløbet.¹⁵⁷ For at arealer udlagt til almene boliger kan udnyttes på en økonomisk rimelig måde, skal kommunen således give tilsagn om økonomisk støtte, og der skal være en almen boligorganisation, der vil købe grunden.

Når der foreligger kommunalt tilsagn om økonomisk støtte, og der er en almen boligorganisation, der vil købe arealer udlagt til almene boliger, kan disse realiseres; men hvorvidt de kan realiseres på en

¹⁵⁴ Fastlæggelse af placeringen kompliceres yderligere, når der i et lokalplansområde er byggeretter, der både kan anvendes til bolig- og erhvervsformål. Omfanget af boligmassen, og dermed kravet om almene boliger (f.eks. 25 pct. af boligmassen), kan da først fastlægges endeligt, når det er afklaret, hvor stor en andel af byggeretterne der faktisk anvendes til boligformål.

¹⁵⁵ Se hertil Friis Jensen: U 2012B.27 Overtagelse på begæring ved lokalplanpålæg, 2012, s. 36.

¹⁵⁶ Se hertil reglerne om den delegerede bygherremodel i almenboliglovens § 116, jf. afsnit 4.2.3.1.

¹⁵⁷ Almenboliglovens § 115, stk. 10, sidste pkt. Maksimumbeløbet reguleres én gang årligt og tilpasses både boligtypen og det geografiske område, hvilket betyder, at det kan variere afhængigt af boligtypen og området. jf. bekendtgørelse om støtte til almene boliger § 13, stk. 2.

økonomisk rimelig måde og *i overensstemmelse med den faktiske udnyttelse af de omliggende ejendomme*, afhænger af sammenligningsgrundlaget.

Som det fremgår af foregående afsnit, lægges der ikke afgørende vægt på *den faktiske udnyttelse af de omliggende ejendomme* i planlovens § 48, stk. 3, for så vidt angår arealer udlagt til offentlige formål. Det skyldes blandt andet, at der for arealer udlagt til offentlige formål ofte ikke eksisterer et sammenligningsgrundlag af tilsvarende karakter. Det er imidlertid ikke afklaret, om der for arealer udlagt til almene boliger i større udstrækning kan indgå et relevant sammenligningsgrundlag i forhold til den faktiske udnyttelse af de omliggende ejendomme.

Almene boliger tjener et boligformål, der er sammenligneligt med de øvrige boliger i lokalplanens samlede boligmasse. Derfor forekommer det naturligt at vurdere, om arealet *”kan udnyttes på en økonomisk rimelig måde i overensstemmelse med den faktiske udnyttelse af de omliggende ejendomme.”*, jf. planlovens § 48, stk. 3. Imidlertid kan der også argumenteres for, at almene boliger udgør en selvstændig anvendelseskategori, de kun kan realiseres af almene boligorganisationer,¹⁵⁸ og at der derfor, som ved offentlige formål, er en begrænset køberskare.

Rimelighedsvurdering hvor almene boliger vurderes i forhold til omliggende boliger

Hvis der lægges vægt på de almene boligers anvendelse og funktion som boliger, er der umiddelbart et relevant sammenligningsgrundlag af tilsvarende karakter i form af lokalplanens boligmasse, hvoraf mindst 75 pct. ikke er udlagt til almene boliger, hvilket vil sige, at de ikke er underlagt ejerskabsmæssige restriktioner. De almene boliger vil således netop være placeret omkring arealer udlagt til boligformål, som derved udgør sammenligningsgrundlaget i form af de omliggende boliger. Som anført under afsnit 6.3.2 er det netop de ejermæssige restriktioner, som de almene boliger er underlagt, der udgør det ekspropriationslignende indgreb, som planlovens § 48 skal beskytte grundejer imod, og der kan dermed argumenteres for, at der ved sammenligning med omkringliggende ejendomme skal ses bort fra andre arealer udlagt til almene boliger. Der kan også inddrages relevante ejendomme udenfor lokalplanområdet, hvis det vurderes at give et mere retvisende billede af udnyttelsesmulighederne.¹⁵⁹

¹⁵⁸ Se hertil dog reglerne om den delegerede bygherremodel i almenboliglovens § 116, jf. afsnit 4.2.3.1.

¹⁵⁹ Friis Jensen: U 2012B.27 Overtagelse på begæring ved lokalplanpålæg, 2012, s. 33 f.

Ved vurdering af, om udlagt areal til almene boliger *kan udnyttes på en økonomisk rimelig måde i overensstemmelse med den faktiske udnyttelse af de omliggende ejendomme*, skal vurderingen ske i forhold til markedsværdien af sammenlignelige og relevante omkringliggende ejendomme.

Der må accepteres en skønsmæssig værdiansættelse, ligesom udtrykket *rimelig udnyttelse i overensstemmelse med* i sig selv tillader en vis afvigelse i forhold til sammenligningsgrundlaget. Det kan således ikke konkluderes, at arealerne ikke kan udnyttes på en økonomisk rimelig måde i overensstemmelse med den faktiske udnyttelse af de omliggende ejendomme, hvis der blot er tale om en mindre afvigelse.

Når det skal vurderes, om arealet kan udnyttes på en økonomisk rimelig måde, er det tidspunktet, hvor overtagelsesbegæringen fremsættes, der danner grundlag for rimelighedsvurderingen.

Rimelighedsvurdering hvor almene boliger ikke vurderes i forhold til omliggende boliger

Det er kun almene boligorganisationer, der kan realisere og drifte almene boliger, og hvis der lægges vægt på ejerskabet til de almene boliger, kan der argumenteres for, at de udlagte almene boliger udgør en selvstændig anvendelseskategori, hvortil der ikke umiddelbart er noget relevant sammenligningsgrundlag. Som anført under afsnit 6.3.2.1 forekommer det i den sammenhæng imidlertid mest rimeligt at inddrage markedet for salg af arealer udlagt til almene boliger som sammenligningsgrundlag. Afstanden til omkringliggende ejendomme må dermed nødvendigvis øges; men samtidig afgrænses til et område, som rummer de samme karakteristika, og som opererer med samme maksimumsbeløb¹⁶⁰, hvormed opnås et forholdsvis ensartet grundlag.

Der kan også argumenteres for det synspunkt, at der reelt ikke er noget relevant sammenligningsgrundlag, henset til de almene boligers særlige anvendelseskategori, og at rimelighedsvurderingen derfor alene må baseres på en vurdering af, hvad der må anses for økonomisk rimeligt.¹⁶¹ Under alle omstændigheder er det i denne sammenhæng relevant nærmere at vurdere, hvilken pris grundejer skal opnå for arealer udlagt til almene boliger, for at arealet kan siges at blive udnyttet på en økonomisk rimelig måde.

¹⁶⁰ Maksimumsbeløbet for alment boligbyggeri er opdelt i forskellige områder eksempelvis hovedstadskommuner.

¹⁶¹ Friis Jensen: U 2012B.27 Overtagelse på begæring ved lokalplanpålæg, 2012, s. 34.

Når det skal vurderes om arealet kan udnyttes på en økonomisk rimelig måde, er det ligeledes i denne situation tidspunktet hvor overtagelsesbegæringen fremsættes, der danner grundlag for rimelighedsvurderingen. Nedenfor redegøres nærmere for prisen på grunde udlagt til almene boliger.

5.4.2.3. Prisen på grunde udlagt til almene boliger

I vejledning om offentlig støtte til almene boliger m.v.¹⁶² ("Vejledningen") fremgår i afsnit 7.1, at:

*"For ubebyggede grunde bør overdragelsessummen, inklusive sædvanlige modningsudgifter, tilslutningsudgifter m.v., som vejledende udgangspunkt ikke overstige 20 pct. af den samlede anskaffelsessum for projektet. (...) Såfremt grundkøbesummen overstiger de her anførte grænser, vil arealet/ejendommen som udgangspunkt ikke være egnet til etablering af støttet byggeri."*¹⁶³ (min fremhævning).

Selvom Vejledningen er fra 1996, gælder det fortsat, at grundprisen ikke må overstige ca. 20 pct. af anskaffelsessummen.¹⁶⁴

Før kommunerne havde beføjelse til at udlægge arealer til almene boliger i lokalplaner efter planlovens § 15, stk. 2, nr. 11, svarede grundpriserne for arealer med almene boliger til markedsprisen for privat boligbyggeri. De almene boligorganisationer var nemlig i direkte konkurrence med private udviklere/investorer, der ønskede at opføre private boliger, eftersom grundejeren frit kunne vælge, hvem han ville sælge grunden til. Hvis grundprisen oversteg 20 pct. af anskaffelsessummen, ville grunden blot ikke være egnet til opførelse af almene boliger.

Kommunerne har nu mulighed for at stille krav om almene boliger i lokalplaner, og i det følgende undersøges derfor, hvor meget de almene boligorganisationer skal betale for arealet, før det anses for at være udnyttet på en økonomisk rimelig måde.

¹⁶² Bygge- og Boligstyrelsen: Vejledning om offentlig støtte til almene boliger m.v., VEJ nr. 4100 af 27/12/1996.

¹⁶³ Bygge- og Boligstyrelsen: Vejledning om offentlig støtte til almene boliger m.v., VEJ nr. 4100 af 27/12/1996, pkt. 7.1.

¹⁶⁴ Følgende fremgår således eksempelvis af forarbejderne til en ændring af almenboliglovens § 119 a: "Det antages, at der inden for maksimumsbeløbet kan betales en maksimal grundpris (byggeretspris) på ca. 20 pct. af maksimumsbeløbet (...)", jf. Folketingstidende, 2021-22, tillæg A, L136 som fremsat, s. 10.

Indledningsvis er det relevant at sondre mellem, om markedsprisen¹⁶⁵ er lavere eller højere end 20 pct. af de almene boligselskabers samlede anskaffelsessum, da dette er den maksimale pris, de som udgangspunkt må betale, jf. ovenfor.

5.4.2.3.1. Hvis markedsprisen er lavere end 20 pct. af anskaffelsessummen

Så vidt vides er der hverken i loven, forarbejderne, praksis eller litteraturen støtte for, at indførelsen af planlovens § 15, stk. 2, nr. 11, har medført, at grundejeren ikke kan opnå markedsprisen ved salg til almene boligorganisationer, når markedsprisen er under 20 pct. af anskaffelsessummen.

Da bestemmelsen skal fortolkes indskrænkende, jf. afsnit 4.2.1, er det vanskeligt at udlede et sådant krav. Så længe grundprisen ikke overstiger den i Vejledningen nævnte 20 pct.-grænse, vil prisen for grunde udlagt til almene boliger svare til markedsprisen.

5.4.2.3.2. Hvis markedsprisen er højere end 20 pct. af anskaffelsessummen

Som nævnt i afsnit 4.2.3 medfører planlovens § 15, stk. 2, nr. 11, og formålet om en blandet boligsammensætning, at arealer med en markedspris, der overstiger 20 pct. af anskaffelsessummen, godt kan udlægges til almene boliger, selvom disse arealer ifølge Vejledningens pkt. 7.1 ikke anses for egnede til opførelse af almene boliger. Hertil bemærkes, at Vejledningen er fra 1996, hvilket er længe før indførelsen af planlovens § 15, stk. 2, nr. 11.

Indledningsvis henvises der til sondringen om stedsspecifik henholdsvis ikke stedsspecifik placering i afsnit 5.4.2.1. Grundejeren må kunne opnå markedsprisen for arealer udlagt til almene boliger, så længe placeringen af de almene boliger ikke er endeligt fastlagt, eftersom de almene boligorganisationer indtil da er i direkte konkurrence med øvrige potentielle købere. Nedenstående behandling tager derfor udgangspunkt i, at placeringen er endelig fastlagt.

Det må diskuteres, hvilken konsekvens det har, hvis arealer med en markedspris på over 20 pct. af anskaffelsessummen bliver udlagt til almene boliger, herunder om differencen mellem markedsprisen og 20 pct. af anskaffelsessummen udgør erstatningsfri regulering.

¹⁶⁵ Ved "markedspris" forstås i det følgende den pris, som arealet/ejendommen har i almindelig handel ogandel, hvor der ikke stilles krav til ejerskabet. I relation til arealer udlagt til almene boliger betyder dette således den pris der ville kunne opnås i almindelig handel ogandel for arealer udlagt til boligformål.

Hvis grundejeren kun kan opnå 20 pct. af anskaffelsessummen for arealer der i en lokalplan er udlagt til almene boliger, selvom markedsprisen er højere, vil der reelt gælde to forskellige grundpriser for almene boliger: Én pris for grunde, der i lokalplaner er udlagt til almene boliger, som udgør 20 pct af anskaffelsessummen, og én pris for grunde der blot er planlagt til boligformål (men ikke specifikt til almene boliger) som udgør markedsprisen, og hvor grundejer sælger arealet til en almen boligorganisation. Den sidstnævnte situation var som anført, gældende forud for vedtagelsen af planlovens § 15, stk. 2, nr. 11, men er fortsat en model, der anvendes ved frivilligt grundsalg af arealer til almene boligselskaber, herunder ved opnåelse af grundkøbslån til finansiering af forskellen mellem 20 pct. af maksimumsbeløbet og markedsprisen.¹⁶⁶

5.4.2.3.2.1. Argumenter for at 20 pct. af anskaffelsessummen udgør en økonomisk rimelig anvendelse

Først kan der fremhæves nogle synspunkter, der taler for, at grundejeren kun kan opnå 20 pct. af anskaffelsessummen for arealer udlagt til almene boliger, selvom prisen for arealer udlagt til boligformål uden ejermæssige restriktioner er højere.

Som nævnt i afsnit 5.2 er det helt klare udgangspunkt, at rådighedsbegrænsninger som følge af lokalplanlægning er erstatningsfri regulering. Af forarbejderne til planlovens § 15, stk. 2, nr. 11, fremgår det også, at *”[p]lanlægning efter den foreslåede udvidelse vil (...) være erstatningsfri regulering på lige fod med anden planlægning.”*¹⁶⁷ (min ændring).

Det i forarbejderne angivne om, at planlægning efter planlovens § 15, stk. 2, nr. 11, er erstatningsfri regulering, kan muligvis fortolkes sådan, at differencen mellem 20 pct. af anskaffelsessummen og markedsprisen, er erstatningsfri regulering.

Dette synspunkt underbygges af støtteordningen i almenboliglovens § 119 a. Efter bestemmelsen kan der ydes ekstra grundkøbslån i områder, hvor de samlede grundudgifter ikke muliggør byggeri inden for rammerne af maksimumsbeløbet. Der kan dog ikke meddeles tilsagn om at yde ekstra grundkøbslån efter bestemmelsen, i det omfang der allerede er lokalplanlagt til almene boliger.

¹⁶⁶ Se blandt andet støtteordningen i almenboliglovens § 119 a.

¹⁶⁷ Folketingstidende, 2014-15, 1. samling, tillæg A, L89 som fremsat, s. 10.

Synspunktet kan her være, at bestemmelsen ikke omfatter områder udlagt til almene boliger, da der for lokalplansudlagte almene boliger netop gælder en særlig (lav) grundkøbesum, som maksimalt udgør 20 pct. af anskaffelsessummen uafhængigt af markedsprisen.

5.4.2.3.2.2. Argumenter for at 20 pct. af anskaffelsessummen ikke udgør en økonomisk rimelig anvendelse

Modsat kan der også fremhæves nogle synspunkter, der taler for, at prisen på arealer udlagt til almene boliger svarer til markedsprisen for det øvrige boligbyggeri, og at arealer, hvor grundkøbesummen overstiger 20 pct. af anskaffelsessummen, enten er uegnede til at blive udlagt til almene boliger efter planlovens § 15, stk. 2, nr. 11, eller – hvis de allerede er udlagt – ikke kan udnyttes på en økonomisk rimelig måde, da de almene boligorganisationer ikke kan betale markedsprisen.

Først og fremmest må fremhæves, at det af Vejledningen ordret fremgår, at arealer ikke egner sig til etablering af almene boliger, hvis grundprisen overstiger 20 pct. af anskaffelsessummen. Selvom det i afsnit 4.2.3 er vurderet, at arealer kan udlægges til almene boliger, når markedsprisen overstiger 20 pct. af anskaffelsessummen, er dette ikke ensbetydende med, at arealet kan udnyttes på en økonomisk rimelig måde i § 48's forstand, og at grundejeren derfor skal subsidiere differencen mellem markedsprisen og 20 pct. af anskaffelsessummen. Kommunen kan jo blot undlade at udlægge arealer til almene boliger, som ikke efter Vejledningen egner sig til dette.

Der ses hverken i loven, rets- og (over)taksationspraksis, forarbejderne eller litteraturen støtte for et synspunkt om, at indførelsen af planlovens § 15, stk. 2, nr. 11, samtidig skulle give almene boligorganisationer mulighed for at erhverve de udlagte arealer til en lavere pris end markedsprisen. Det forekommer også usandsynligt, at det samme areal til almene boliger skulle have to forskellige grundpriser afhængigt af, om arealet er udlagt til almene boliger i en lokalplan eller ej.

Det kan i den forbindelse anføres, at en fortolkning, hvorefter prisen ikke må overstige 20 pct. af anskaffelsessummen, som udgangspunkt forudsætter, at formålet med overtagelsespligten alene er at kompensere grundejere, hvis en almen boligorganisation *kan* men ikke *ønsker* at bygge det pågældende sted. Hvis en almen boligorganisation ønsker at købe; men ikke kan betale markedsprisen til grundejer, kan grundejer blot sælge grunden til 20 pct. af anskaffelsessummen, og derved opnå den samme pris, som ved en erstatning, og bestemmelsen vil i den situation dermed være overflødig. Det

forekommer imidlertid ikke sandsynligt, og uden støtte i forarbejderne, at formålet med § 48, stk. 4, alene har været at kompensere grundejere, hvis en almen boligorganisation *kan* men ikke *ønsker* at bygge på det pågældende sted. Hertil skal dog bemærkes, at der kan være andre årsager end grundprisen der gør, at den almene bolig ikke kan bygge på grunden, selvom den ønsker dette. Eksempelvis kan byggeomkostningerne det pågældende sted i sig selv overstige maksimumsbeløbet og dermed forhindre byggeriet.

Det kan desuden diskuteres, om det udgør en ekstra skat, der kræver lovhjemmel, hvis en grundejer enten er nødt til at sælge arealet udlagt til almene boliger til en pris væsentligt under markedsprisen eller lade det henstå som en ubenyttet byggegrund. Det ligger dog uden for rammerne af dette speciale at behandle dette spørgsmål yderligere.

I forhold til at vurdere den økonomiske rimelig udnyttelse, kan det også indgå som et argument, at bestemmelsen i planlovens § 15, stk. 2, nr. 11, som nævnt under afsnit 4.2.1, skal underlægges en indskrænkende fortolkning, da bestemmelsen udgør en snæver undtagelse til planlovens hovedregel om, at der ikke kan regulere ejer- og brugerforhold. Set i denne kontekst tjener *almene boliger* et *boligformål*, hvortil der alene fastsættes et ejerskab til almene boligorganisationer. Dette understøttes af formuleringen i planlovens § 11 a, stk. 1, nr. 1, hvor der står: "*boligformål, herunder almene boliger*". Almene boliger er altså en underkategori til boligformål. Der kan således argumenteres for, at det afgørende ved fastsættelse af en økonomisk rimelig anvendelse er anvendelsesformålet og ikke ejerskabet, og det forhold at lokalplaner undtagelsesvis kan fastlægge ejerskabet til almene boligorganisationer, ved at lokalplanlægge til almene boliger, kan ikke i sig selv begrunde, at grundprisen skal reduceres til almene boligorganisationers købekraft i henhold til Vejledningen. Hertil bemærkes, at almene boligselskabers købekraft er variabel og ændres ved ændring af maksimumsbeløbet.

Endvidere kan det fremhæves, at ovenfor anførte betragtning om almenboliglovens § 119 a – hvorefter der ikke kan meddeles tilsagn om støtte til at yde ekstra grundkøbslån i det omfang der allerede er lokalplanlagt til almene boliger – ikke kan tages til følge. Støtteordningen udvider blot kommunens mulighed for at tilgodese hensynet til en blandet by, idet ordningen giver mulighed for støtte i områder, der allerede er lokalplanlagt til boligformål (i modsætning til planlovens § 15, stk. 2, nr. 11).

5.4.2.3.3. Hvad indebærer den erstatningsfrie regulering ved krav om almene boliger?

Afslutningsvist kan det overvejes, om det er formålsløst at give kommunerne mulighed for at lokalplanlægge arealer til almene boliger, hvis almene boligorganisationer alligevel skal betale markedsprisen. I så fald kunne de almene boligorganisationer købe grundene på det frie marked. Heroverfor må dog fremhæves nogle synspunkter, hvorefter det alligevel tjener formålet om den blandede by at give kommunerne kompetence til at lokalplanlægge til almene boliger.

Først kan det fremhæves, at grundværdien ikke omfatter den realisationsværdi eller det løbende afkast, grundejer kunne opnå ved selv at udvikle ejer- eller lejeboliger. Hvis grundejeren selv ønsker at realisere projektet, og derfor ikke ønsker at sælge grunden, tjener plankompetencen i planlovens § 15, stk. 2, nr. 11, det formål, at den almene boligorganisation overhovedet får adgang til at købe grunden.¹⁶⁸ Differencen mellem grundværdien og den potentielle realisationsværdi eller det løbende afkast kan i denne forbindelse betragtes som erstatningsfri regulering.

Det kan endvidere fremhæves, at grundejeren muligvis ikke er interesseret i at sælge grunden til en almen boligorganisation på det frie marked. Dette kan skyldes en opfattelse af, at de almene boliger vil have en negativ afsmittende effekt på værdien af det omliggende boligbyggeri. I en sådan situation er planlovens § 15, stk. 2, nr. 11, med til at fremme, at almene boligorganisationer får adgang til at erhverve grunden, da grundejer ikke kan anvende den til andet formål. Hvis grundejeren er af den opfattelse, at opførelsen af almene boliger kan påvirke værdien af de omkringliggende boliger negativt, anses en sådan værdiforringelse som erstatningsfri regulering.

5.4.2.4. *Delkonklusion*

På baggrund af ovenstående er det min konklusion, at for at kræve offentlig overtagelse af arealer udlagt til almene boliger er det en betingelse, at placeringen af de almene boliger inden for lokalplansområdet er fastlagt – enten i lokalplanen, ved ejerens/ejernes disponering eller ved, at der ikke foreligger andre mulige placeringer. Endvidere er det en betingelse, at arealet ikke kan udnyttes på en økonomisk rimelig måde, og at der er årsagssammenhæng mellem den manglende mulighed for økonomisk rimelig udnyttelse og lokalplanen der udlægger arealerne til almene boliger.

¹⁶⁸ Forudsat grundejeren er indstillet på at sælge arealet; grundejeren har ikke en handlepligt, og er derfor ikke forpligtet til at sælge arealet, men det udlagte areal kan ikke, ud over den eksisterende anvendelse, udnyttes til andet end almene boliger.

På baggrund af ovenstående vurderes det, at vurderingen af, om arealer udlagt til almene boliger kan udnyttes på en økonomisk rimelig måde, skal tage udgangspunkt i de omkringliggende ejendomme.

Hvis domstolene derimod kommer frem til, at de omliggende ejendomme ikke udgør et relevant sammenligningsgrundlag for arealer udlagt til almene boliger, enten fordi der slet ikke eksisterer et sammenligningsgrundlag for arealer udlagt til almene boliger, eller fordi almene boliger kun er sammenlignelige med andre almene boliger, er det relevant at vurdere, hvilken pris almene boligorganisationer skal betale for arealet, førend det kan siges at blive udnyttet på en økonomisk rimelig måde.

På baggrund af ovenstående betragtninger synes der at være mest støtte for at konkludere, at en rimelig pris for et areal udlagt til almene boliger efter planlovens § 15, stk. 2, nr. 11, er prisen for arealer til boligformål uden ejermæssige restriktioner. Vejledningens bestemmelse, der fastslår, at et areal ikke anses som egnet til etablering af almene boliger, hvis grundkøbesummen overstiger 20 pct. af anskaffelsessummen, skal i relation til planlovens § 15, stk. 2, nr. 11, forstås således: Hvis kommunen alligevel udlægger arealet til almene boliger, og ingen almen boligorganisation kan eller ønsker at købe arealet til markedsprisen, kan grundejeren ikke udnytte arealet på en økonomisk rimelig måde, og kan derfor kræve offentlig overtagelse i henhold til planlovens § 48, forudsat de øvrige betingelser også er opfyldt.

Det kan imidlertid ikke udelukkes, at domstolene vil nå frem til en anden konklusion, hvis de vælger at lægge vægt på andre betragtninger, end de ovenfor fremhævede.

5.4.3. Tilbagekaldelse

Ovenfor er det fastlagt, at en grundejer kan kræve offentlig overtagelse af et areal udlagt til almene boliger, hvis arealet ikke kan udnyttes på en økonomisk rimelig måde i overensstemmelse med den faktiske udnyttelse af de omliggende ejendomme, og at der er en årsagssammenhæng mellem lokalplanens udlægning af arealet til almene boliger og den manglende mulighed for økonomisk rimelig udnyttelse af arealet. Herefter opstår spørgsmålet, om der, efter at der fremsættes overtagelsesbegæring, er mulighed for at ændre grundlaget for overtagelsesbegæringen, med den virkning at overtagelsespligten bortfalder, enten ved: 1) At maksimumsbeløbet hæves og der gives tilsagn om støtte, således at en almen boligorganisation kan betale markedsprisen for grunden, der er

udlagt til almene boliger. 2) At ændre plangrundlaget, således at der ikke længere udlægges almene boliger. 3) At give dispensation fra lokalplansbestemmelsen, hvorefter der stilles krav om almene boliger.

5.4.3.1. Forhøjelse af maksimumsbeløbet

Som nævnt ovenfor under afsnit 5.4.2.2 er det tidspunktet for begæringens fremsættelse, der danner grundlag for vurderingen af, om et areal kan udnyttes på en økonomisk rimelig måde. For så vidt angår almene boliger kan man dog forestille sig den situation, at vurderingen af, om ejendommen eller arealet kan udnyttes på en økonomisk rimelig måde, ændres efter begæringens fremsættelse. Situationen kan eksempelvis forekomme, hvis maksimumsbeløbet hæves efter begæringens fremsættelse, hvilket eventuelt kan gøre det muligt for en almen boligorganisation at erhverve grunden, hvis kommunen samtidig giver tilsagn om støtte. I det tilfælde vil vurderingen af, om ejendommen kan udnyttes på en økonomisk rimelig måde, have ændret sig, efter begæringen om overtagelse blev fremsat.

Selvom grundlaget for vurderingen har ændret sig, er det for grundejer væsentligt at kunne disponere i forhold til det grundlag, der forelå, da beslutningen om at fremsætte begæring om overtagelse blev truffet. Hvis ændrede økonomiske forudsætninger på et senere tidspunkt muliggør, at arealet kan udnyttes på en økonomisk rimelig måde, kan grundejer tilbagekalde sin begæring om overtagelse, og hvis han ikke gør det, kan det have sin årsag i, at der allerede er disponeret i tillid til overtagelsens gennemførelse.

Der synes således ikke at være grundlag for at afvige fra hovedreglen om, at tidspunktet for begæringens fremsættelse skal danne grundlag for rimelighedsvurderingen ved overtagelse af arealer udlagt til almene boliger. Det vurderes således, at grundlaget for overtagelsesbegæringen ikke kan ændres ved hævdede satser for maksimumbeløbet til almene boliger, idet rimelighedsvurderingen skal foretages på tidspunktet for begæringens fremsættelse.

5.4.3.2. Ændring af plangrundlaget

Kommunen kan have en interesse i at ændre det plangrundlag, der danner grundlag for overtagelseskravet, efter en grundejer har fremsat begæring om overtagelse, enten fordi det som følge

af samfundsudviklingen er mest hensigtsmæssigt, eller fordi kommunen finder den fastsatte erstatning for høj.

I taksations- og overtaksationspraksis synes det foreløbigt at være lagt til grund, at en ændring af dét plangrundlag, der begrundet overtagelseskravet, efter at overtagelsesbegæring er fremsat, ikke ændrer grundlaget for vurderingen af overtagelseskravet, da det må være kommunens risiko, at de forhold, der førte til vedtagelse af den plan, der dannede grundlaget for overtagelseskravet, har ændret sig. Grundejeren bør således kunne indrette sig på den retsstilling, der indtræder, når der vedtages et plangrundlag, som danner grundlag for overtagelse.¹⁶⁹ I KFE 2005.195 udtalte overtaksationskommissionen således, *"at vurderingen af, om betingelserne for at kræve overtagelse er til stede, må afgøres ud fra de bestemmelser i kommuneplanen, der var gældende på det tidspunkt, hvor begæringen blev fremsat."*

Det kan dog ikke afvises, at denne praksis ikke vil blive fastholdt fremadrettet, dels fordi beskyttelsen går videre end den, man normalt opnår ved en lokalplan,¹⁷⁰ og dels hvis man lægger til grund, at ejeren uden videre kan tilbagekalde en overtagelsesbegæring.¹⁷¹

5.4.3.3. Dispensation efter planlovens § 19

Slutligt kan det fremhæves, at kommunen muligvis kan tilbagekalde grundlaget for overtagelsespligten ved at meddele dispensation efter planlovens § 19. En længere behandling af denne mulighed, ligger uden for specialets rammer, idet nedenstående perspektiver dog kan fremhæves.

Efter planlovens § 19, stk. 1, kan kommunalbestyrelsen dispensere fra lokalplanens bestemmelser, hvis dette ikke er i strid med lokalplanens principper (og de øvrige betingelser for dispensation er opfyldt).

¹⁶⁹ Friis Jensen: U 2012B.27 Overtagelse på begæring ved lokalplanpålæg, 2012, s. 35.

¹⁷⁰ Friis Jensen: U 2012B.27 Overtagelse på begæring ved lokalplanpålæg, 2012, s. 35.

¹⁷¹ Mølbeck, m.fl.: Ekspropriation i praksis (2. udg.), 2019, s. 50 f med henvisning til U 2005.2191 H, hvor Højesteret udtalte, at en grundejer var berettiget til at tilbagekalde en overtagelsesbegæring.

Lokalplanens principper omfatter blandt andet formåls- og anvendelsesbestemmelser. Der kan således kun dispenseres fra lokalplanens anvendelsesbestemmelser, hvis den anvendelse, der gives dispensation til, ligger meget tæt på den anvendelse, der er tilladt i lokalplanen.¹⁷²

Udlæg til almene boliger vil ofte være omfattet af lokalplanens anvendelsesbestemmelser, og som udgangspunkt kan der således ikke dispenseres fra lokalplanens bestemmelser om udlæg til almene boliger.

Anvendelse til almene boliger er dog også en anvendelse til boligformål, jf. også afsnit 5.4.2.3.2.2, hvor det angives, at almene boliger blot er en underkategori til boligformål, hvor der er fastsat krav til ejerskabet. Yderligere må det fremhæves, at kommunen ikke er forpligtet til at stille krav om almene boliger i en lokalplan – det er alene en *mulighed*, den har. Ud fra disse synspunkter kan der argumenteres for, at det er muligt at dispensere fra en lokalplansbestemmelse, der stiller krav om almene boliger, til blot at omfatte boliger.

Modsat kan der dog argumenteres for, at baggrunden for lokalplansprocessen blandt andet er, at planen skal i offentlig høring, hvorved alle perspektiver skal fremhæves. Ved at dispensere fra kravet om almene boliger, kan der argumenteres for, at områdets karakter vil ændres, og at de perspektiver, der i den forbindelse vil indgå i en høring, ikke nødvendigvis vil blive taget i betragtning ved en dispensation efter planlovens § 19.

På baggrund af ovenstående synspunkter synes der umiddelbart at være mest, der taler for, at kommunen har mulighed for at dispensere fra et krav om almene boliger i lokalplanen, idet anvendelsen til boligformål fastholdes. Det kan dog ikke udelukkes, at domstolene vil nå et andet resultat.

Under henvisning til afsnit 5.4.3.2, må det dog fremhæves, at selvom kommunalbestyrelsen under normale omstændigheder har mulighed for at dispensere fra et lokalplanskrav om almene boliger, vil det muligvis ikke være muligt at dispensere herfor, efter grundejeren har fremsat krav om overtagelsesbegæring. Som nævnt under afsnit 5.4.3.2 har kommunalbestyrelsen efter praksis på nuværende tidspunkt ikke mulighed for at ændre plangrundlaget efter ejeren har fremsat

¹⁷² Anker: Planloven med kommentarer (1. udg.), 2013, s. 452 f.

overtagelsesbegæring, men som det også fremgår vil denne praksis muligvis blive ændret fremadrettet. Det synes mest oplagt, at praksis for så vidt angår muligheden for at dispensere efter planlovens § 19 følger praksis for muligheden for at ændre plangrundlaget, efter at der er fremsat overtagelsesbegæring, idet virkningen vil være den samme for grundejeren.

6. Erstatning

Under afsnit 5.4.2.2 er det behandlet, hvad der kan siges at udgøre en økonomisk rimelig udnyttelse af arealer der er udlagt til almene boliger. Nærværende afsnit har til formål at behandle, hvilken erstatning grundejeren kan opnå, hvis betingelserne for at kræve offentlig overtagelse, herunder betingelsen om, at arealet ikke kan udnyttes på en økonomisk rimelig måde, er opfyldt. Det bemærkes, at de to vurderinger har en nær sammenhæng, om end de ikke uden videre kan siges at være sammenfaldende.

6.1. Grundlag for erstatningen: Handelsværdien

Først skal det fastlægges, hvordan grundlaget for opgørelsen af den fuldstændige erstatning fastlægges, herunder om der skal tages udgangspunkt i handels-, brugs- eller genanskaffelsesværdien. Det helt klare udgangspunkt for erstatningsfastsættelsen er, at denne fastsættes med udgangspunkt i handelsværdien.¹⁷³ I det følgende vil der således blive taget udgangspunkt i tilfælde, hvor erstatningen fastsættes på baggrund af handelsværdien.¹⁷⁴

Handelsværdien er udtryk for ejendommens værdi i handel og vandel,¹⁷⁵ altså den pris, som en typisk køber er villig til at betale for ejendommen under almindelige handelsforhold. Nedenfor behandles forhold, der særligt kan have indflydelse på ejendommens handelsværdi.

6.1.1. Faktiske og fysiske forhold ved den konkrete ejendom

Ejendommens handelsværdi beror i særdeleshed på ejendommens udnyttelsesmuligheder og karakteristika.

Ejendommens geografiske beliggenhed i landet har afgørende betydning for prisniveauet. Der kan dog være stor forskel i prisniveauet for to ejendomme, der ligger i samme område. Værdien af en ejendom kan forøges af en særlig god beliggenhed med herlighedsværdier som eksempelvis havudsigt, mens den kan mindskes af en dårlig beliggenhed med eksempelvis indbliksgener og støj.¹⁷⁶

¹⁷³ Mølbeck, m.fl.: Ekspropriation i praksis (2. udg.), 2019, s. 127.

¹⁷⁴ For behandling af erstatningsfastsættelsen med udgangspunkt i brugs- eller genanskaffelsesværdien henvises til speciallitteraturen, eks. Mølbeck, m.fl.: Ekspropriation i praksis (2. udg.), 2019.

¹⁷⁵ Mølbeck, m.fl.: Ekspropriation i praksis (2. udg.), 2019, s. 127.

¹⁷⁶ Mølbeck, m.fl.: Ekspropriation i praksis (2. udg.), 2019, s. 179.

Forurening vil desuden skulle tillægges betydning ved fastsættelse af handelsværdien. Den værdiforringelse, som forureningen medfører, skal fradrages, uanset hvem der er ansvarlig for forureningen, og uanset om oprensning er nødvendig for at fortsætte eksisterende brug af ejendommen. Der skal endvidere ske fradrag for eventuelle andre udgifter, som skal afholdes på grund af ejendommens tilstand, i tilfælde af at ejendommen skal bebygges. For så vidt angår nedrivningsudgifter gælder, at der udelukkende skal ske fradrag, hvis de(n) bygning(er), der skal nedrives, ikke har nogen værdi.¹⁷⁷ Erstatningsudmålingen skal endvidere tage højde for de restriktioner, der gælder for anvendelsen af arealer underlagt beskyttelseslinjer.¹⁷⁸

Handelsprisen er endvidere påvirket af andre faktorer så som bygninger på ejendommen, indretning, kvalitet, alder, stand m.v. Prisfastsættelsen heraf tager udgangspunkt i sammenligningshandler, det vil sige hvad andre ejendomme i området er solgt for. Dokumenterbare udgifter til forbedringer og fornyelser kan dog øge handelsværdien sammenholdt med sammenligningshandler uden tilsvarende forbedringer og fornyelser. Særlige indretninger erstattes kun, hvis de påvirker handelsværdien, medmindre der er tale om særlige indretninger til den specifikke bolig eller virksomhed.¹⁷⁹

6.1.2. Forventningsværdien

Ejendommens handelsværdi afhænger ikke alene af dens aktuelle beskaffenhed og udnyttelse, men også af forventningerne til dens fremtidige anvendelse. Forventningsværdien afspejler den merværdi, som knytter sig til en ejendom, der med rimelighed kan forventes at blive udnyttet til et mere intensivt formål i fremtiden. Hvis det lægges til grund, at et areal har en forventningsværdi, skal denne merværdi erstattes.¹⁸⁰

Hvad forstås ved forventningsværdi?

Som nævnt udgør forventningsværdien den merværdi, der tilskrives en ejendom, når det med rimelighed kan antages, at ejendommen i fremtiden vil blive anvendt til et mere intensivt formål. Denne værdi afspejler ikke ejerens eller spekulanter subjektive forventninger, men baserer sig på

¹⁷⁷ Mølbeck, m.fl.: Ekspropriation i praksis (2. udg.), 2019, s. 179 ff.

¹⁷⁸ Mølbeck, m.fl.: Ekspropriation i praksis (2. udg.), 2019, s. 156.

¹⁷⁹ Mølbeck, m.fl.: Ekspropriation i praksis (2. udg.), 2019, s. 142.

¹⁸⁰ Mølbeck, m.fl.: Ekspropriation i praksis (2. udg.), 2019, s. 151.

den merpris, som en rationel køber med rimelighed må forventes at ville betale for ejendommen, baseret på forventningerne til dens fremtidige anvendelsesmuligheder.¹⁸¹

Højesteret anerkender i sin praksis, at en eventuel forventningsværdi skal erstattes, jf. eksempelvis U 1975.718 H og U 1975.722 H, hvor Højesteret udtalte: *"Ved fastsættelsen af ekspropriationserstatning for et areal der er henført til landzone, må der tages hensyn til de begrænsninger i udnyttelsen, der følger af reglerne i loven om by- og landzoner. Det findes imidlertid ikke at være udelukket, at arealet i handel og vandel kan have en yderligere værdi på grund af forventningen om en ændret anvendelsesmåde, selv om dette forudsætter tilladelser i medfør af loven, som ejeren ikke har krav på, eller en ændring af arealets zonestatus. Såfremt en sådan øget værdi kan fastslås, findes erstatningen også at måtte omfatte den (...)".*

Hvad skal der til, for at man har en berettiget forventning?

Der skal være visse indikatorer, som understøtter, at de forventninger, der ligger til grund for ejendommens merværdi, med rimelighed vil kunne forventes at blive realiseret på et tidspunkt. Foreløbige overvejelser eller forslag til planer, som endnu ikke er endeligt vedtaget, kan ikke danne grundlag for erstatning for forventningsværdien.¹⁸²

Derimod kan blandt andet kommuneplanens arealreservationer skabe en forventningsværdi.¹⁸³ Grundejere skal således erstattes, hvis den kommunale planlægning skaber en berettiget forventning om, at et areal overføres fra landzone til byzone og derved en mere intensiv anvendelse, uanset om denne planlægning senere ændres som følge af planlægningen for ekspropriationsanlægget.¹⁸⁴

Bortfald af forventningsværdien som følge af ny planlægning

Som nævnt ovenfor er udgangspunktet, at lokalplanlægning er erstatningsfri regulering. Kommunen har dermed mulighed for, uden at skulle svare erstatning, at ændre en planlægning, som tidligere har skabt en forventningsværdi, således at rammerne justeres eller bortfalder, og området igen udlægges til en mindre intensiv anvendelse. Bortfald af forventningsværdien som følge af ændret planlægning er derfor et udtryk for kommunens erstatningsfrie planlægningskompetence.¹⁸⁵

¹⁸¹ Mølbeck, m.fl.: Ekspropriation i praksis (2. udg.), 2019, s. 153.

¹⁸² Mølbeck, m.fl.: Ekspropriation i praksis (2. udg.), 2019, s. 153.

¹⁸³ Mølbeck, m.fl.: Ekspropriation i praksis (2. udg.), 2019, s. 153.

¹⁸⁴ Mølbeck, m.fl.: Ekspropriation i praksis (2. udg.), 2019, s. 154 f.

¹⁸⁵ Mølbeck, m.fl.: Ekspropriation i praksis (2. udg.), 2019, s. 158.

Det er vigtigt at bemærke, at muligheden for erstatningsfri regulering adskiller sig fra situationer, hvor planlægningen for eksempelvis bolig- eller erhvervsformål opgives som led i en ny planlægning for et offentligt formål.¹⁸⁶

Ekspropriationsanlæggets indvirkning på forventningsværdien

Ved beregningen af erstatningen med udgangspunkt i forventningsværdien tages der ikke hensyn til værditab eller -stigninger, der er en følge af planlægningen for ekspropriationsanlægget.¹⁸⁷

Opgørelse af eventuel forventningsværdi

Ved opgørelsen af forventningsværdien sonderer man i praksis mellem en begrænset forventningsværdi, en vis forventningsværdi og en betydelig forventningsværdi.

Arealprisen fastsættes inden for spændet mellem værdien af arealets aktuelle anvendelse før ekspropriationsanlægget og værdien baseret på den forventede mere intensive anvendelse, afhængigt af, hvor tæt realiseringen af den plan, der danner grundlag for forventningen, vurderes at være.¹⁸⁸

Hvis tidshorisonten for den plan eller lignende, der danner grundlag for forventningsværdien, er over 10-12 år, er der tale om en begrænset forventningsværdi. I nogle tilfælde vil der her slet ikke eksistere en forventningsværdi. Hvis et landzoneareal først forventes at kunne udnyttes bygmæssigt om 12-20 år, skal erstatningen fastsættes som landzonejord, eventuelt med et mindre tillæg på grund af forventningen om fremtidig ændret anvendelse. Forventes det, at et areal kan anvendes mere intensivt inden for en tidsperiode på 2-12 år, betegnes dette som en vis forventningsværdi. Er der derimod en forventning om, at planen, der aktualiserer en mere intensiv anvendelse af arealet kan realiseres inden for en tidshorisont på 1-2 år, betegnes dette som en betydelig forventningsværdi.¹⁸⁹

For at der kan være en forventning, skal der som hovedregel i et eller andet omfang være disponeret over arealet i planlægningen.¹⁹⁰ Det skal derfor tages i betragtning, at kommuneplaner kun omfatter en periode på 12 år, jf. planlovens § 11, stk. 1. I nogle kommuneplaner kan der dog ske udpegning af

¹⁸⁶ Mølbeck, m.fl.: Ekspropriation i praksis (2. udg.), 2019, s. 159.

¹⁸⁷ Friis Jensen: U 2010B.355 Lokalplaners betydning ved udmåling af ekspropriationserstatning, 2010, s. 359 og Mølbeck, m.fl.: Ekspropriation i praksis (2. udg.), 2019, s. 157.

¹⁸⁸ Mølbeck, m.fl.: Ekspropriation i praksis (2. udg.), 2019, s. 160.

¹⁸⁹ Mølbeck, m.fl.: Ekspropriation i praksis (2. udg.), 2019, s. 160.

¹⁹⁰ Mølbeck, m.fl.: Ekspropriation i praksis (2. udg.), 2019, s. 165.

perspektivområder eller udviklingsområder, som vedrører en udvikling, der først forventes realiseret senere end tidshorisonten på 12 år.¹⁹¹

6.2. Plangrundlagets betydning for erstatningsopgørelsen

Det giver anledning til nærmere behandling, hvilken betydning plangrundlaget har for erstatningsfastsættelsen, når der kræves offentlig overtagelse af ejendomme udlagt til almene boliger.

Hovedreglen er, at en lokalplan danner grundlag for erstatningsfastsættelsen. For arealer udlagt til offentlige formål fraviges hovedreglen, da disse arealer reelt udgår af markedet og ikke længere har en handelsværdi på det almindelige marked ud over værdien af den aktuelle brug, og erstatningen bliver således fastsat løsrevet fra markedet.

Opgørelse af erstatningen er således forskellig afhængig af, om plangrundlaget udlægger arealet til private eller offentlige formål. Det må derfor først undersøges, om arealer udlagt til almene boliger udgør private eller offentlige formål.

Arealer udlagt til offentlige formål kan kræves overtaget i henhold til planlovens § 48 såfremt betingelserne herfor er opfyldt. Bestemmelsen kan endvidere anvendes analogt på arealer udlagt til private formål, hvis ejeren rammes tilsvarende økonomisk hårdt.¹⁹² Planlovens § 48, stk. 4, udvider desuden bestemmelsens anvendelse til at omfatte arealer udlagt til almene boliger. Denne udvidelse er begrundet i, at lokalplansudlæg til almene boliger kan føre til situationer, hvor grundejeren *”rammes på samme måde, som hvis kommunen har udlagt arealet til offentlige formål”*.¹⁹³

Det kan imidlertid ikke uden videre antages, at erstatningsfastsættelsen for arealer udlagt til almene boliger skal følge de samme regler som der gælder for arealer udlagt til offentlige formål, selvom hjemlen til at kræve offentlig overtagelse af arealer udlagt til almene boliger ligeledes er planlovens § 48.

¹⁹¹ Mølbeck, m.fl.: Ekspropriation i praksis (2. udg.), 2019, s. 163.

¹⁹² Friis Jensen: U 2010B.355 Lokalplaners betydning ved udmåling af ekspropriationserstatning, 2010, s. 358 og Mølbeck, m.fl.: Ekspropriation i praksis (2. udg.), 2019, s. 173.

¹⁹³ Folketingstidende, 2014-15, 1. samling, tillæg A, L89 som fremsat, s. 10.

Formålet med at sondre mellem private og offentlige formål er at sammenfatte de karakteristika, der som udgangspunkt gør sig gældende for hver kategori: Et almindeligt marked for private formål, henholdsvis fraværet af et marked for offentlige formål.

Almene boligorganisationer har en dobbelt karakter; de er på én gang privatejede og samtidig underlagt offentlig regulering, hvilket skaber usikkerhed omkring, hvordan erstatningen skal fastsættes, herunder om erstatningsfastsættelsen bør følge reglerne for arealer udlagt til private eller offentlige formål.

Synspunkter for anvendelse af reglerne for private henholdsvis offentlige formål behandles derfor i det følgende.

6.2.1. Synspunkter der understøtter private formål

Først fremføres synspunkter for, at erstatningsopgørelsen for lokalplansudlæg til almene boliger bør følge reglerne for arealer udlagt til private formål.

Helt centralt er det, at der for almene boliger er et sammenligningsgrundlag; nemlig de omliggende boliger.¹⁹⁴ Almene boliger tjener et boligformål, og at arealer udlagt til almene boliger er underlagt en ejermæssig restriktion kan ikke føre til et andet resultat, da bestemmelsen skal fortolkes indskrænkende, jf. afsnit 4.2.1, og formålet er forsat, at arealerne skal tjene boligformål. Der findes således et marked for disse arealer, og de kan sammenlignes med de omliggende arealer, der ligeledes tjener et boligformål og således opfylder samme funktion. Dette understøttes i øvrigt af, at almene boliger er en underkategori til boligformål, jf. afsnit 5.4.2.3.2.2.

Det er endvidere væsentligt at fremhæve, at det ved ekspropriation er uden betydning for erstatningsfastsættelsen, om ekspropriation sker med henblik på videreoverdragelse til en bestemt tredjemand, og det forhold, at grundejeren selv er afskåret fra at realisere planen, medfører ikke en reduktion af erstatningen.¹⁹⁵ Ved erstatningsfastsættelsen for arealer udlagt til almene boliger, der

¹⁹⁴ Som nævnt under afsnit 5.4.2.2, kan der dog også argumenteres for, at de omliggende ejendomme ikke udgør et sammenligningsgrundlag af tilsvarende karakter som almene boliger. Denne betragtning lægges dog ikke til grund for nærværende.

¹⁹⁵ Friis Jensen: U 2010B.355 Lokalplaners betydning ved udmåling af ekspropriationserstatning, 2010, s. 356.

begæres overtaget, bør det således tilsvarende ikke lægge grundejeren til last, at lokalplanen har fastsat krav til ejerskabet for et areal, der skal tjene et boligformål.

Almene boligorganisationer er private organisationer, og udgangspunktet må på denne baggrund også være, at udlæg til almene boliger skal behandles efter reglerne for erstatningsfastsættelsen for arealer udlagt til private formål.

Yderligere kan det fremhæves, at hvis lokalplansudlæg til almene boliger reelt svarede til lokalplansudlæg til offentligt formål, ville det ikke være nødvendigt at indsætte en bestemmelse i planlovens § 48, stk. 4, som fastslår, at bestemmelserne i § 48, stk. 1-3 tilsvarende finder anvendelse, når en lokalplan har forbeholdt en ejendom til almene boliger; bestemmelsen ville da blot kunne anvendes analogt, ligesom det er tilfældet for så vidt angår eksempelvis store dele af forsyningsområdet.¹⁹⁶

Slutligt må nævnes, at i et udvalgsspørgsmål besvaret af daværende minister for by, bolig og landdistrikter i forbindelse med indførelsen af planlovs § 15, stk. 2, nr. 11, er det angivet, at *”Naturstyrelsen forventer, at taksationsmyndighederne vil tage udgangspunkt i værdien på tidspunktet for overtagelsen (dvs. efter planlægningen).”*¹⁹⁷ Dette indikerer, at udlæg til almene boliger betragtes som et privat formål ved erstatningsopgørelsen, da erstatningsudmålingen for arealer udlagt til private formål, netop tager udgangspunkt i udnyttelsesmulighederne efter vedtagelsen af den plan, der aktualiserer ekspropriationen/overtagelsespligten.

6.2.2. Synspunkter der understøtter offentlige formål

Der eksisterer ikke et marked for salg af arealer udlagt til offentlige formål, da der reelt set ikke er nogen købere, og arealet har derfor ikke længere en handelsværdi. Der kan argumenteres for, at tilsvarende gør sig gældende for arealer udlagt til almene boliger, da markedet for disse begrænses til almene boligorganisationer, og handelsværdien begrænses af deres købekraft.

¹⁹⁶ Mølbeck, m.fl.: Ekspropriation i praksis (2. udg.), 2019, s. 173.

¹⁹⁷ By- og boligudvalget, 2014-15, 1. samling, L89, endelig svar på spørgsmål 32.

I praksis tillægges det afgørende betydning for vurderingen af, om et areal betragtes som udlagt til et offentligt eller privat formål, om arealet tjener et almennyttigt formål.¹⁹⁸ Som fremhævet i afsnit 4.2 er formålet med lokalplansudlæg til almene boliger at fremme social bæredygtighed og sikre en mere blandet boligsammensætning i byområder. Disse formål fremstår umiddelbart som almennyttige, hvilket taler for, at udlæg til almene boliger skal behandles efter reglerne for arealer udlagt til offentlige formål.

Desuden kan fremhæves det synspunkt, at alment boligbyggeri i høj grad er offentligt finansieret. Dette tyder på, at det i hvert fald i et vist omfang er de samme beskyttelseshensyn der er relevante ved arealer udlagt til almene boliger. Muligheden for at kræve offentlig overtagelse af arealer udlagt til almene boliger er også fastsat i samme bestemmelse i loven som muligheden for offentlig overtagelse for områder udlagt til offentlige formål, hvilket også vidner om, at overtagelsen i de to situationer bygger på de samme hensyn. Dette understøttes af de ovenfor citerede forarbejder til § 48, stk. 4, hvor lokalplansudlæg til almene boliger sammenlignes med lokalplansudlæg til offentlige formål.¹⁹⁹

Grundejeren kan som udgangspunkt ikke selv realisere arealer udlagt til almene boliger, medmindre det er påkrævet under den delegerede bygherremodel, jf. afsnit 4.2.3.1. For arealer udlagt til private formål vil de nødvendige tilladelser til udstykning og bebyggelse som udgangspunkt kunne opnås på grundlag af lokalplanen, og realisering af lokalplanens anvendelses- og udnyttelsesmuligheder vil derfor som udgangspunkt være umiddelbart mulig. Grundejeren kan desuden i vid udstrækning selv realisere lokalplanlægning, der udlægges til private formål, herunder industri- eller boligformål, eller afhænde arealerne til disse formål.²⁰⁰ Dette taler således for, at arealer udlagt til almene boliger skal behandles som arealer udlagt til offentlige formål.

¹⁹⁸ Friis Jensen: U 2010B.355 Lokalplaners betydning ved udmåling af ekspropriationserstatning, 2010, s. 363.

¹⁹⁹ Folketingstidende, 2014-15, 1. samling, tillæg A, L89 som fremsat, hvor det angives, at lokalplansudlæg til almene boliger kan føre til situationer, hvor grundejeren *"rammes på samme måde, som hvis kommunen har udlagt arealet til offentlige formål"*.

²⁰⁰ Mølbeck, m.fl.: Ekspropriation i praksis (2. udg.), 2019, s. 142 og Friis Jensen: U 2010B.355 Lokalplaners betydning ved udmåling af ekspropriationserstatning, 2010, s. 356.

6.2.3. Sammenfattende

Som det fremgår af det ovenstående, er der både argumenter, der taler for, at erstatningsfastsættelsen for arealer udlagt til almene boliger skal behandles efter reglerne for arealer udlagt til private henholdsvis efter reglerne for arealer udlagt til offentlige formål.

Der synes umiddelbart at være mest der taler for, at arealer udlagt til almene boliger, skal følge reglerne for arealer udlagt til private formål, eftersom almene boliger tjener et boligformål, og der eksisterer således et marked for disse arealer.

Det kan dog ikke på foreliggende grundlag entydigt fastlægges, om arealer udlagt til almene boliger skal behandles efter reglerne for arealer udlagt til private eller offentlige formål, og det er derfor nødvendigt at behandle erstatningsopgørelsen ud fra begge opgørelsesmetoder

6.3. Erstatningsudmålingen

6.3.1. Almene boliger vurderet ud fra et boligformål – private formål

Hvis der lægges vægt på almene boliger som en del af boligmassen, der vurderes efter reglerne for arealer udlagt til private formål, er hovedreglen, at erstatningsfastsættelsen tager udgangspunkt i den udnyttelse, som lokalplanen muliggør.²⁰¹

Lokalplanen muliggør boligformål, og det forhold, at ejerskabet til almene boliger er begrænset til almene boligorganisationer, ændrer ikke ved, at almene boliger udgør en del af boligmassen. Det må derfor antages, at det er markedsprisen for boligmassen, uden ejerskabsmæssige restriktioner, der udgør grundlaget for erstatningsfastsættelsen. Friis Jensen anfører hertil: *”Den almindelige hovedregel [hvorefter lokalplanen lægges til grund for erstatningsfastsættelsen] må sikkert også lægges til grund, hvor lokalplanen udlægger en ejendom til et mere specifikt formål. (...) Det forhold, at der i reglen synes at være tale om ekspropriation med henblik på videreoverdragelse til en bestemt tredjemand, er antagelig uden betydning. (...) Værdien må fastsættes efter arealets almindelige værdi i markedet.”* (min tilføjelse).²⁰²

²⁰¹ Friis Jensen: U 2010B.355 Lokalplaners betydning ved udmåling af ekspropriationserstatning, 2010, s. 355.

²⁰² Friis Jensen: U 2010B.355 Lokalplaners betydning ved udmåling af ekspropriationserstatning, 2010, s. 356.

De arealer, der i lokalplanen udlægges til private formål, skal erstattes efter den til det angivne formål svarende almindelige markedspris, jf. afsnit 6.1.1.²⁰³ For så vidt angår almene boliger udgør disse et boligformål, og arealerne skal derfor erstattes efter markedsprisen for arealer udlagt til boligformål, der ikke er underlagt ejermæssige restriktioner, jf. afsnit 5.4.2.3 og 6.1.1.

Det er netop den ejermæssige restriktion, som de almene boliger er underlagt, der udgør det ekspropriationslignende indgreb, som planlovens § 48 skal beskytte grundejer imod, jf. afsnit 5.4, og der må derfor ses bort fra den ejerskabsmæssige binding. Når der ses bort fra den ejerskabsmæssige binding, er der et relevant marked og dermed et sammenligningsgrundlag, i form af den samlede boligmassen, hvoraf mindst 75 pct. ikke er underlagt krav om almene boliger og dermed ikke en ejerskabsmæssig binding.

I forhold til markedsprisen for sammenlignelige boligformål skal erstatningen for de udlagte almene boliger reguleres for særlige beliggenhedsmæssige fordele og ulemper i form af udsigtsforhold, støj, stationsnærhed, m.v., jf. afsnit 6.1.1.

6.3.2. Almene boliger vurderet ud fra ejerskab – offentlige formål

Hvis der lægges vægt på almene boliger som en selvstændig anvendelseskategori, er det kun almene boligorganisationer, der kan realisere disse boliger.²⁰⁴ Dette medfører en begrænset potentiel køberskare, og erstatningsfastsættelsen behandles derfor efter reglerne for arealer udlagt til offentlige formål.

Hovedreglen er, at lokalplanen danner grundlag for erstatningsfastsættelsen, jf. afsnit 6.2. Som nævnt ovenfor udgår arealer der er udlagt til offentlige formål dog reelt af markedet, og de har ikke længere en handelsværdi ud over værdien af den aktuelle brug. Det synes derfor ikke at stemme overens med grundlovens krav om fuldstændig erstatning, hvis erstatningsfastsættelsen for arealer udlagt til offentlige formål skulle tage udgangspunkt i den lokalplan, der aktualiserer overtagelsespligten, da erstatningen derved ville være begrænset. Hovedreglen om, at lokalplanen lægges til grund for erstatningsfastsættelsen, må således fraviges for så vidt angår erstatningen for arealer udlagt til offentlige formål og almene boliger.

²⁰³ Friis Jensen: U 2010B.355 Lokalplaners betydning ved udmåling af ekspropriationserstatning, 2010, s. 357.

²⁰⁴ Se dog afsnit 4.2.3.1 vedrørende den delegerede bygherremodel i almenboliglovens § 116.

Friis Jensen anfører, at erstatningsudmålingen ved offentlige formål skal tage udgangspunkt i de *”muligheder og forventninger, der var knyttet til arealerne på det tidspunkt, hvor de blev inddraget under planen, men heller ikke mere. Der skal således ses bort fra de retlige bånd, der ved planen er lagt på arealerne, og på den anden side heller ikke kunne tages i betragtning som en værdiforøgende omstændighed, at arealerne er blevet inddraget under planen.”*²⁰⁵ Sidstnævnte synspunkt har Højesteret lagt til grund, og må derfor anses for det herskende for så vidt angår arealer udlagt til offentlige formål.²⁰⁶

Efter højesteretspraksis²⁰⁷ fastsættes erstatningen for grunde udlagt til offentlige formål til handelsværdien og forventningsværdien med udgangspunkt i to forskellige tidspunkter: 1) Priseniveauet på ejendommen fastsættes ud fra forholdene på det tidspunkt, hvor begæringen fremsættes,^{208, 209} og 2) forventningsværdien fastsættes ud fra forholdene på tidspunktet for vedtagelse af den lokalplan, der danner grundlag for begæringen om offentlig overtagelse, uden tillæg eller fradrag for den værdistigning eller -forringelse, som lokalplanen medfører. Dette adskiller sig fra ejendomme udlagt til private formål, hvor erstatningsfastsættelsen tager udgangspunkt i den udnyttelse, som lokalplanen muliggør.

Dersom erstatningsfastsættelsen for arealer udlagt til almene boliger opgøres på baggrund af mulighederne og forventningerne forud for lokalplanen, vil udfaldet være båret af tilfældigheder og ikke udtryk for en ensartet praksis – hverken i forhold til hvad almene boligorganisationer må betale i grundpris, jf. afsnit 5.4.2.3, hvad grunde udlagt til almene boliger rent faktisk handles til, eller markedsprisen for boligformål på den pågældende beliggenhed.

²⁰⁵ Friis Jensen: U 2010B.355 Lokalplaners betydning ved udmåling af ekspropriationserstatning, 2010, s. 359.

²⁰⁶ Se eksempelvis U 2004.2693 H, hvor Højesteret udtalte: *”Ekspropriationserstatningen skal fastsættes med udgangspunkt i, at det eksproprierede areal forud for ændringen af byplanen i 1979 var beliggende i et område, der var udlagt til bådhus, og at ejeren ved ændringen mistede muligheden for at anvende arealet hertil. Ved ansættelsen af arealets værdi på ekspropriationstidspunktet i 1990 må der lægges vægt på de foreliggende oplysninger om priserne ved salg omkring dette tidspunkt af bådhusgrunde i Vestmanna, herunder de 6 handler, som skønsmændene særligt har lagt vægt på”*.

²⁰⁷ Se hertil ligeledes U 2004.2693 H.

²⁰⁸ Mølbeck, m.fl.: Ekspropriation i praksis (2. udg.), 2019, s. 171.

²⁰⁹ Eftersom begæringen om offentlig overtagelse kvit og frit kan tilbagekaldes, jf. nærmere under afsnit 5.4.3.2, kan det give anledning til større behandling, om grundejere, der kan kræve offentlig overtagelse efter planlovens § 48, kan spekulere i tidspunktet for fremsættelse af begæringen om offentlig overtagelse. Det ligger dog uden for rammerne af nærværende fremstilling at behandle dette spørgsmål.

6.3.2.1. Undtagelser

Når der ved erstatningsfastsættelsen som udgangspunkt ses bort fra lokalplanen, der udlægger arealer til offentlige formål, skyldes det, at der ikke er et marked for de udlagte arealer, og dermed ingen markedspris, jf. afsnit 6.2.2. Hvis der imidlertid findes et marked for salg af ejendomme til det pågældende planformål, forekommer det at stemme bedst overens med kravet om fuldstændig erstatning, jf. grundlovens § 73, at inddrage denne markedspris ved erstatningsfastsættelsen.²¹⁰

Almene boligorganisationers formål er at opføre og drifte almene boliger, og i Københavns Kommune stilles der som udgangspunkt krav om minimum 25 pct. almene boliger i nye lokalplaner, jf. afsnit 2.1. Der er således et marked for salg af arealer udlagt til almene boliger, hvor der løbende handles. Det forekommer naturligt at inddrage dette marked i forbindelse med erstatningsfastsættelsen for arealer udlagt til almene boliger.

I forbindelse med at inddrage markedet for almene boliger i erstatningsfastsættelsen kan det diskuteres, hvilke af følgende værdier der skal sammenlignes med: 1) Det, som almene boligorganisationer som udgangspunkt maksimalt må betale, hvilket udgør 20 pct. af anskaffelsessummen, dog ikke over markedsprisen, jf. afsnit 4.2.4. 2) Den faktiske handelsværdi, som varierer afhængigt af, hvad der efter øvrige anskaffelsesudgifter er tilbage op til maksimumsbeløbet, hvilket i nogle tilfælde kan være et negativt beløb. 3) Markedsprisen svarende til prisen i området, som de øvrige boliger, der ikke er underlagt ejerskabsmæssige restriktioner, handles til, jf. afsnit 6.3.1.

Den maksimale pris, som de almene boligorganisationer kan betale på 20 pct. af anskaffelsessummen, udgør både den maksimale pris, som grundsælger kan opnå, og samtidig også den pris, som grundsælger med rimelighed kan forvente. Hvis grundejer ønsker at sælge et areal udlagt til almene boliger, er det som udgangspunkt den maksimale pris, grundejer kan opnå,²¹¹ jf. afsnit 5.4.2.3. Ved anvendelse af denne værdisætning vil der opnås et rimeligt ensartet erstatningsgrundlag for almene boliger, og samtidig vil værdien i stort omfang modsvare grundejers forventninger. Differencen op til markedsprisen vil i den situation udgøre erstatningsfri planregulering, i kraft af kommunens hjemmel til at stille krav om almene boliger, jf. planlovens § 15, stk. 2, nr. 11.

²¹⁰ Friis Jensen: U 2010B.355 Lokalplaners betydning ved udmåling af ekspropriationserstatning, 2010, s. 361.

²¹¹ Der kan dog i visse tilfælde opnås supplerende grundkøbslån; men ikke i det omfang, der er planlagt for almene boliger, jf. for eksempel almenboliglovens § 119 a, stk. 2.

Den faktiske handelsværdi varierer betydeligt afhængigt af de øvrige anskaffelsesudgifter, herunder byggeomkostningerne. Det forekommer derfor ikke rimeligt eller overensstemmende med at opnå fuld erstatning, at lægge denne værdi til grund for erstatningsfastsættelsen.

Markedspriserne udgør værdien af arealer udlagt til boligformål uden ejerskabsmæssige restriktioner, og det forekommer umiddelbart bedst stemmende overens med kravet om fuldstændig erstatning, at lægge denne værdi til grund for erstatningsfastsættelsen, svarende til resultatet i afsnit 6.3.1, hvor der lægges vægt på almene boliger som en del af boligmassen i stedet for som en selvstændig anvendelseskategori. Markedsprisen svarer endvidere til prisen for arealer til almene boliger forud for indførelse af muligheden for at stille krav om almene boliger i 2015, og er fortsat gældende i de tilfælde, hvor der handles arealer til almene boliger, som der ikke er stillet krav om i lokalplanen efter planlovens § 15, stk. 2, nr. 11, i hvilke tilfælde der ofte opnås supplerende grundkøbslån, til at dække forskellen mellem 20 pct. af maksimumsbeløbet og markedsprisen.²¹² Samtidig kan der argumenteres for, at der er et sammenligningsgrundlag i form af markedsprisen for de omliggende arealer udlagt til boligformål.

6.3.3. Sammenfattende

Ovenfor er det både behandlet, hvorledes erstatningsfastsættelsen for arealer udlagt til almene boliger opgøres, hvis de behandles som udlagt til private formål, og hvis de behandles som udlagt til offentlige formål.

Det kan tale imod anvendelse af markedsprisen, at man herved erstatter den fulde værdi af arealer til boligformål uden ejerskabsmæssige begrænsninger, sammenholdt med almene boliger, der kun kan erhverves af almene boligorganisationer, hvilket kan reducere prisen. Kommunerne har hjemmel til at stille krav om op til 25 pct. almene boliger, jf. planlovens § 15, stk. 2, nr. 11, hvilket kan betragtes som en selvstændig anvendelseskategori med begrænset ejerskab, og der kan argumenteres for, at denne ændring udgør en erstatningsfri planregulering, som ikke skal erstattes.

Hertil kan anføres, at hvis det forhold, at kommunen har plankompetence til at stille krav om, at op til 25 pct. af boligmassen skal være almene boliger, jf. § 15, stk. 2, nr. 11, indgår som argument for,

²¹² Se blandt andet støtteordningen i almenboliglovens § 119 a.

at erstatningsfastsættelsen skal vurderes ud fra de krav, der gælder for almene boligorganisationers maksimale grundkøbesum (20 pct. af anskaffelsessummen), bliver argumentationen cirkulær.

Formålet med bestemmelsen i § 48, stk. 4, er netop, at når en lokalplan stiller krav om, at op til 25 pct. af boligmassen forbeholdes almene boliger, skal grundejer gennem krav om overtagelse kunne opnå fuld erstatning i overensstemmelse med grundlovens § 73 for eventuelt påført værdiforringelse ved ikke at kunne opnå en salgspris svarende til markedsprisen.

Effekten af bestemmelsen bruges dermed som argumentation for, at bestemmelsen ikke har påført grundejer en reduceret grundværdi, hvis grundejer opnår den maksimale grundkøbesum (20 pct. af anskaffelsessummen), som almene boligorganisationer kan betale.

Såvel omfanget som værdien af arealer forbeholdt almene boliger er væsentlig, og det har stor betydning for både grundejer og kommune at få fastlagt, i hvilket omfang grundejer kan kræve overtagelse og til hvilken erstatning. Som det fremgår af afsnit 2.3, foreligger der imidlertid ikke nogen praksis for krav om overtagelse eller fastsættelse af erstatning for arealer udlagt til almene boliger, ligesom hverken loven, forarbejderne eller litteraturen bidrager til fortolkning af bestemmelsen i planlovens § 48, stk. 4.

Der hersker derfor usikkerhed om det retslige udfald af de enkelte vurderinger.

Det synes umiddelbart at stemme bedst overens med grundlovens krav om fuldstændig erstatning, hvis erstatningsopgørelsen tager udgangspunkt i lokalplanens udnyttelsesmuligheder uden ejermæssige restriktioner, da almene boliger tjener samme formål og funktion som den øvrige boligmasse, og erstatningen skal netop kompensere for den værdiforringelse, der opstår, når der lægges et ejermæssigt bånd på arealerne.

Det forekommer dog endnu uvist, om der er støtte for et sådant synspunkt. For nærværende må det derfor bemærkes, at der også er en mulighed for, at erstatningsfastsættelsen skal tage udgangspunkt i reglerne for arealer udlagt til offentlige formål. I det tilfælde skal de muligheder og forventninger der var knyttet til lokalplanen, da den blev vedtaget, som udgangspunkt lægges til grund for erstatningsopgørelsen. Det forekommer dog at stemme bedre overens med grundlovens krav om

fuldstændig erstatning, hvis erstatningen – såfremt reglerne for arealer udlagt til offentlige formål finder anvendelse – tager udgangspunkt i undtagelserne nævnt i afsnit 6.3.2.1. I så fald skal erstatningen opgøres efter markedsprisen svarende til prisen i området, som de øvrige boliger, der ikke er underlagt ejerskabsmæssige restriktioner, handles til alternativt begrænses til almene boligorganisationers købekraft på 20 pct. af anskaffelsessummen, jf. hertil afsnit 5.4.2.3.

6.4. Delkonklusion

Som det fremgår af ovenstående, stemmer det bedst overens med grundlovens krav om fuldstændig erstatning, at erstatningsfastsættelsen tager udgangspunkt i de udnyttelsesmuligheder, som lokalplanen medfører uden ejermæssige restriktioner.

Det kan dog ikke udelukkes, at domstolene vil nå frem til et andet resultat; eksempelvis at der ikke eksisterer et marked for arealer udlagt til almene boliger, når betingelserne for overtagelse efter planlovens § 48 er opfyldt. I så fald vil der heller ikke eksistere en handelspris for arealet, og hvis erstatningen fastsættes som udlagt til privat formål, vil det ejermæssige bånd for arealerne tillægges betydning, hvilket medfører, at erstatningen vil være lig nul. I så fald vil det stemme bedst overens med grundlovens krav om fuldstændig erstatning, at der tages udgangspunkt i reglerne for arealer udlagt til offentlige formål, således at erstatningen fastsættes ud fra de muligheder og forventninger, der er knyttet til arealet på det tidspunkt, hvor det blev inddraget under planen. Her kan det dog være, at domstolene vil nå frem til, at erstatningen skal opgøres efter markedsprisen svarende til prisen i området, som de øvrige boliger, der ikke er underlagt ejerskabsmæssige restriktioner, handles til alternativt begrænses til almene boligorganisationers købekraft på 20 pct. af anskaffelsessummen, jf. hertil afsnit 5.4.2.3.

7. Stemmer praksis overens med gældende ret?

7.1. Arealer udlægges til almene boliger

Af afsnit 2.3 fremgår, at nogle af de arealer, som Kommunen har udlagt til almene boliger efter planlovens § 15, stk. 2, nr. 11, i praksis ligger ubebyggede hen uden realisering af de almene boliger.

Samtidig følger det af proportionalitetsprincippet, at et indgreb skal være egnet til at opnå formålet, jf. afsnit 3.3. Ligeledes fremgår det af forarbejderne til planlovens § 15, stk. 2, nr. 11, at *”når der planlægges for almene boliger, [vil kommunen] – ved aftale eller på anden betryggende måde – sikrer sig, at der er en almen boligorganisation, som i praksis vil realisere en lokalplanen ved at overtage grunden og bygge alment.”*²¹³ (min tilføjelse).

Det kan diskuteres, hvorvidt det er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, herunder egnethedskravet, når der lokalplanlægges til almene boliger, som efterfølgende står ubebyggede hen. Situationen peger umiddelbart på, at arealerne ikke er egnede til at opnå formålet; nemlig opførelse af almene boliger, og det må bero på en konkret vurdering, om proportionalitetsprincippet, herunder egnethedskravet, kan siges at være overskredet.

I planlovens § 48, stk. 4, er der dog indført mulighed for at kræve offentlig overtagelse af arealer udlagt til almene boliger, hvis arealerne ikke kan udnyttes på en økonomisk rimelig måde i overensstemmelse med de omliggende ejendomme, og af forarbejderne til bestemmelsen fremgår, at det kan være tilfældet, hvis *”kommunalbestyrelsen ikke kan give tilsagn om økonomisk støtte, eller fordi der ikke er en almen boligorganisation, der vil købe grunden.”*,²¹⁴ jf. nærmere afsnit 5.4.2.2. Lovgiver har således været opmærksom på, at der kan opstå en situation, hvor udlagte almene boliger ikke umiddelbart kan opføres.

Årsagen til de ubebyggede arealer udlagt til almene boliger synes umiddelbart at kunne henføres til, at arealerne enten ikke er egnede til opførelse af almene boliger,²¹⁵ at rammevilkårene for opførelse af almene boliger aktuelt ikke muliggør dette eller en kombination heraf.

²¹³ Folketingstidende, 2014-15, 1. samling, tillæg A, L89 som fremsat, s. 5.

²¹⁴ Folketingstidende, 2014-15, 1. samling, tillæg A, L89 som fremsat, s. 10.

²¹⁵ Bygge- og Boligstyrelsen: Vejledning om offentlig støtte til almene boliger m.v., VEJ nr. 4100 af 27/12/1996, pkt. 7.1.

7.2. Placeringen af de almene boliger

Hensynet til den blandede by

Af den empiriske undersøgelse under afsnit 2.1.2 fremgår, at Kommunen har udarbejdet et administrationsgrundlag for placering af almene boliger i lokalplaner. Administrationsgrundlaget bygger blandt andet på et princip om *understøttelse af den blandede by*.

Af afsnit 3.1.1 fremgår, at hensynet til en blandet beboersammensætning er et planlægningsmæssigt relevant hensyn, som kommunen sagligt kan lægge vægt på. Dette hensyn kan derfor lovligt indgå som en del af Kommunens skøn i forbindelse med udarbejdelse og vedtagelse af lokalplaner.

Det er dermed i overensstemmelse med gældende ret, når Kommunen i praksis stiller krav, der har til formål at fremme en blandet beboersammensætning. Et sådant hensyn har en planlægningsmæssig relevant begrundelse og harmonerer med den eksisterende lovgivning.

Skulle det imidlertid vise sig, at hensynet til en blandet by ikke kan opfyldes inden for rammerne af almenboliglovgivningens krav, som nærmere gennemgået i afsnit 4.2.3.2, vil spørgsmålet om en eventuel overtagelsespligt skulle vurderes i henhold til reglerne i planlovens § 48.

Hensynet til en ligeværdig placering

I Kommunens administrationsgrundlag gælder desuden et princip om, at de *almene boliger skal placeres ligeværdigt*. Det fremgår samtidig, at formålet med dette princip er at sikre den blandede by, jf. afsnit 2.1.2.2.

Princippet om en ligeværdig placering er imidlertid ikke direkte forankret i lovens ordlyd eller dens forarbejder, og det forekommer derfor mere tvivlsomt, om hensynet har en planlægningsmæssigt relevant begrundelse.

Hvis kravet om en ligeværdig placering udelukkende stilles med henblik på at fremme en blandet by, vurderes det at være sagligt, jf. afsnit 3.1.1.

Administrationsgrundlaget specificerer desuden, at almene boliger skal ”*have samme beliggenhedsmæssige kvaliteter som de andre boliger inden for lokalplanområdet.*”²¹⁶ Et aktuelt eksempel på anvendelsen af dette princip ses i en lokalplan ved havnefronten, hvor Kommunen kræver, at de almene boliger placeres med ligeværdige udsigtsforhold (underforstået vandudsigt) og gårdrumskvaliteter, jf. Bilag 1: Referat om udarbejdelse af lokalplan XXX udarbejdet af Københavns Kommune.

Dette vidner om, at formålet i sig selv er at opnå en ligeværdig placering. Ligeværdigheden i forhold til de bebyggelsesmæssige kvaliteter bliver således et selvstændigt formål frem for at understøtte den blandede by. Dette er problematisk, da princippet derved også dækker over andre formål, som ikke i sig selv har en planlægningsmæssigt relevant begrundelse, som Kommunen kan lægge vægt på i sin skønsudøvelse.

Hvis princippet om ligeværdighed får karakter af, at der skal være samme herlighedsværdi, herunder luksuriøs placering og udsigtsforhold, som det private byggeri, strider det også mod almenboliglovens krav. Almenboligloven foreskriver, at der skal opnås mest mulig værdi for de investerede midler, og at almene boliger ikke må være dyrt eller luksuriøst byggeri.

Der foreligger derved diskrepans mellem Kommunens krav om, at almene boliger skal placeres ligeværdigt med hensyn til udsigtsforhold og gårdrumskvaliteter og gældende ret.

Det vurderes dog, at hensynet til en ligeværdig placering kan være et resultat af, at Kommunen lægger vægt på hensynet til at opnå en blandet beboersammensætning. Skønsudøvelsen skal dog fortsat ske under iagttagelse af blandt andet proportionalitetsprincippet og som udgangspunkt de ovenfor nævnte krav, der gælder efter almenboliglovgivningen.

I lokalplansområder hvor grundpriserne overstiger 20 pct. af anskaffelsessummen,²¹⁷ kan der være grundlag for at stilles krav om almene boliger efter planlovens § 15, stk. 2, nr. 11; men formålet skal alene være at tilgodese den blandede by. Inden for det pågældende lokalplansområde bør endvidere udpeges arealer, der i bedst muligt omfang lever op til kravet om, at grundprisen ikke må overstige

²¹⁶ Københavns Kommune: [Administrationsgrundlag for placering af almene boliger i lokalplaner](#), bilag 2, 8. september 2021, s. 3.

²¹⁷ Som udgår det maksimale beløb som de almene boligselskaber umiddelbart kan betale.

20 pct. af maksimumsbeløbet, og samtidig lever op til almenboliglovgivningen krav om mest mulig værdi for de investerede midler og at placeringen af de almene boliger ikke må være luksuriøs.

Hvis grundejeren imidlertid ikke kan udnytte arealet på en økonomisk rimelig måde, jf. afsnit 5.4.2.2, og de øvrige betingelser for overtagelse er opfyldt, jf. afsnit 5.4.2, kan der fremsættes begæring om offentlig overtagelse efter planlovens § 48, jf. nedenfor samt afsnit 5.4.

De almene boligers placering i et integreret projekt

Af empiriundersøgelsen fremgår endvidere, at almene boliger i nogle tilfælde integreres som en del af et blandet projekt, jf. afsnit 2.1.3. I sådanne tilfælde er det nødvendigt at benytte den delegerede bygherremodel, da den almene boligorganisation ikke selv kan fungere som bygherre for hele projektet, jf. afsnit 4.2.3.1. Den delegerede bygherremodel indebærer, at en privat aktør fungerer som bygherre, og påtager sig ansvaret for at opføre hele det samlede projekt.

Forudsat betingelserne nævnt i afsnit 4.2.3 er opfyldt, er der som udgangspunkt intet juridisk til hinder for, at almene boliger placeres i blandede byggerier.

Udfordringen ved den delegerede bygherremodel er i praksis, jf. afsnit 2.1.3, at det almene byggeri ikke kan realiseres inden for maksimumsbeløbet. Maksimumsbeløbet skal sikre, at almene boliger opføres økonomisk ansvarligt uden at være dyrt byggeri og uden luksuriøse elementer, jf. afsnit 4.2.3.2. Grundejeren kan imidlertid ikke realisere den øvrige og overskudsgivende del af projektet, medmindre det almene og tabsgivende byggeri opføres samtidig. Som konsekvens bliver grundejeren nødt til at subsidiere de økonomiske tab, der opstår ved at overskride maksimumsbeløbet for det almene byggeri, for at kunne realisere det private byggeri. Dette medfører, at det almene byggeri reelt set bliver underskudsgivende for grundejer.

Disse økonomiske udfordringer kan skabe en barriere for gennemførelse af integrerede projekter.

Ved spørgsmålet om en eventuel overtagelsespligt i henhold til planlovens § 48, er det, når de almene boliger indgår i et integreret projekt, relevant at undersøge, om restejendommen kan kræves overtaget efter § 48, stk. 2, sidste pkt., da de almene boliger netop ikke kan udskilles fra det øvrige byggeri.

7.3. Prisen for arealer udlagt til almene boliger

Som beskrevet i afsnit 2.2 og 2.3 udgør prisen for arealer udlagt til almene boliger i det aktuelle marked den pris, som de almene boligorganisationer kan betale, da der ellers ikke kan gennemføres en handel. Almene boligorganisationer må som udgangspunkt maksimalt betale en grundpris på 20 pct. af anskaffelsessummen, som ikke må overstige maksimumsbeløbet. I mange tilfælde vil denne pris være væsentligt lavere end markedsprisen på de omliggende ejendomme udlagt til boligformål. Dette fremgår tydeligt af et udvalgssvar fra Indenrigs- og Boligudvalget hvor By & Havn har oplyst, at de sælger boligbyggeretter til 8.000-16.000 kr. pr. etagemeter, mens byggeretter til alment byggeri sælges i størrelsesorden 3.500-4.000 kr. pr etagemeter.

Differencen mellem 20 pct. af maksimumsbeløbet og den reelle markedspris subsidieres således af grundejeren, hvis arealet sælges til en almen boligorganisation, alternativt forbliver arealet ubebygget, jf. afsnit 2.3.

I det aktuelle marked kan der slet ikke opføres almene boliger inden for maksimumsbeløbet, jf. afsnit 2.3. Dette betyder i praksis, at almene boliger næsten udelukkende realiseres i projekter, hvor den delegerede bygherremodel skal anvendes, da grundejeren, for at kunne igangsætte integrerede projekter, der både rummer privat byggeri og almene boliger, vælger at subsidiere de almene boliger, jf. afsnit 2.1.3. Herved pålægges grundejeren differencen mellem maksimumsbeløbet og de faktiske omkostninger.

I afsnit 5.4.2.3 er det imidlertid vurderet, at prisen for arealer udlagt til almene boliger bør svare til prisen på de omliggende ejendomme under hensyntagen til de faktiske og fysiske forhold. Dette skyldes blandt andet, at planlovens § 15, stk. 2, nr. 11, skal fortolkes indskrænkende, da bestemmelsen udgør en snæver undtagelse til hovedreglen om, at lokalplaner ikke kan stille krav til ejerskabet, jf. afsnit 4.2.1, jf. afsnit 4.2.1.

En lavere pris for arealer udlagt til almene boliger vil reelt set føre til to forskellige grundpriser for almene boliger afhængigt af, om en lokalplan indeholder krav om almene boliger, jf. afsnit 5.4.2.3.²¹⁸

²¹⁸ I det omfang der er krav om almene boliger, kan handelsprisen maksimalt udgøre 20 pct. af anskaffelsessummen, hvorimod der i det omfang der ikke er krav om almene boliger, er mulighed for at opnå supplerende grundkapital til finansiering af differencen mellem markedsprisen og 20 pct. af anskaffelsessummen.

Der er dog hverken i lovgivningen, forarbejderne, rets- og taksationspraksis eller den juridiske litteratur støtte for et sådant resultat. I specialet er det således vurderet, at der intet grundlag er for at antage, at indførelsen af planlovens § 15, stk. 2, nr. 11, samtidig skulle indebære en lavere grundpris for arealer, der lokalplanlægges til almene boliger, jf. afsnit 5.4.2.3. Almene boliger tjener boligformål, og prisen må opgøres med udgangspunkt heri.

Af Vejledningen²¹⁹ følger endvidere, at arealer, hvor grundprisen overstiger 20 pct. af maksimumsbeløbet, ikke er egnede til etablering af almene boliger, jf. nærmere afsnit 5.4.2.3.

Det vurderes således, at den i praksis udviklede pris for arealer udlagt til almene boliger i lokalplaner, ud fra den anførte fortolkning, ikke afspejler den værdi, som grundejeren efter gældende ret kan få for arealet.

Der er dog mange parametre, der spiller ind i vurderingen af, hvilken pris en grundejer kan forlange for et areal udlagt til almene boliger, og eftersom emnet foreløbigt er uberørt i loven, forarbejderne og praksis, er der ikke sikkerhed for, at domstolene vil nå samme resultat.

7.4. Krav om offentlig overtagelse og den dertilhørende erstatning

Som det fremgår af afsnit 2.3, viser den empiriske undersøgelse, at der i praksis endnu ikke er gjort brug af muligheden for at kræve offentlig overtagelse i henhold til planlovens § 48.

Det er derfor på nuværende tidspunkt ikke muligt at sammenholde praksis og retsgrundlaget. Nedenfor vil der dog blive gjort nogle overvejelser om, hvorfor muligheden for at kræve offentlig overtagelse af arealer udlagt til almene boliger, så vidt vides, endnu ikke er blevet anvendt.

For det første kan det fremhæves, at køb og salg af arealer udlagt til almene boliger i praksis ofte sker til en væsentligt lavere pris end markedsprisen. Baggrunden herfor kan være, at grundejere af arealer udlagt til almene boliger enten ikke er opmærksom på muligheden eller er af den opfattelse, at prisen udgør *en økonomisk rimelig anvendelse*, og at der derfor ikke er grundlag for at kræve offentlig overtagelse, hvis grundejeren kan opnå 20 pct. af anskaffelsessummen for arealet. Som det fremgår af afsnit 6.2.1, kan denne argumentation imidlertid blive cirkulær, hvis det forhold, at Kommunen

²¹⁹ Bygge- og Boligstyrelsen: Vejledning om offentlig støtte til almene boliger m.v., VEJ nr. 4100 af 27/12/1996, pkt. 7.1.

kan stille krav om almene boliger, indgår som argument for, at en rimelig udnyttelse/købesum i henhold til § 48, stk. 3, skal vurderes ud fra de krav, der gælder for almene boligorganisationers maksimale grundkøbesum.

Endvidere skal den manglende brug af krav om overtagelse også ses i lyset af, at grundejer muligvis har erhvervet arealet til de almene boliger til en reduceret pris, eventuelt fra By og Havn jf. afsnit 2.2, eller ikke har ønske om at anspænde forholdet til Kommunen. Mange grundejere har flere ejendomsinteresser i kommunen og ønsker derfor at bevare et godt samarbejde – både for at sikre smidige processer i fremtidige projekter og for at undgå potentielle konflikter. Kommunale planlæggere er, som alle andre, mennesker, der kan påvirkes af tidligere erfaringer og samarbejder. Selvom det vil udgøre magtfordrejning, hvis Kommunen lader sig påvirke negativt af, at en grundejer tidligere har krævet offentlig overtagelse, kan frygten for en sådan påvirkning stadig spille en rolle for grundejerne. Det illustrerer, at udover de juridiske rammer spiller menneskelige og relationelle faktorer også en væsentlig rolle i samarbejdet mellem grundejere og Kommunen.

8. Konklusion

Specialet har undersøgt retlige udfordringer forbundet med krav om almene boliger i lokalplaner efter planlovens § 15, stk. 2, nr. 11, samt omfang af og konsekvenser ved krav om offentlig overtagelse efter planlovens § 48.

I den forbindelse har hovedfokus været at undersøge, om kommunen kan bestemme, hvor de almene boliger skal placeres inden for lokalplansområdet; hvilken pris grundejer kan opnå for arealer udlagt til almene boliger; og under hvilke betingelser en grundejer i henhold til planlovens § 48 kan kræve offentlig overtagelse af et areal udlagt til almene boliger i henhold til planlovens § 15, stk. 2, nr. 11, og hvordan den dertilhørende erstatning fastsættes.

Sammenfattende kan følgende konkluderes:

Kommunerne har hjemmel til at bestemme den specifikke placering ved lokalplankrav for almene boliger. Formålet hermed skal være at fremme en blandet boligsammensætning, og samtidig skal planlægningen ske under hensyntagen til proportionalitetsprincippet og gennemføres på den mindst indgribende måde for grundejerne, hvis formålet kan opnås lige så hensigtsmæssigt andre steder inden for lokalplanområdet.

Prisen for arealer planlagt til almene boliger skal svare til prisen for arealer til boligformål uden ejermæssige restriktioner. Hvis almene boligorganisationer i medfør af almenboliglovgivningen ikke kan erhverve arealer udlagt til almene boliger, vil der eventuelt kunne kræves offentlig overtagelse efter planlovens § 48.

For at kunne kræve offentlig overtagelse af et areal efter planlovens § 48 er det en betingelse, at placeringen af de almene boliger er fastlagt, og at det pågældende areal ikke kan udnyttes på en økonomisk rimelig måde i overensstemmelse med den faktiske udnyttelse af de omliggende ejendomme. Endvidere skal der være årsagssammenhæng mellem den manglende mulighed for at udnytte arealet på en økonomisk rimelig måde og den lokalplan, der udlægger arealet til almene boliger.

Hvis betingelserne for at kræve offentlig overtagelse er opfyldt, skal grundejeren svares erstatning. Det synes at stemme bedst overens med grundlovens krav om fuldstændig erstatning, hvis den lokalplan der danner grundlag for overtagelseskravet lægges til grund for erstatningsfastsættelsen, dog uden den ejermæssige restriktion som de alene boliger udgør. I det tilfælde vil erstatningen fastsættes som markedsprisen på arealer udlagt til boligformål uden ejermæssige restriktioner.

Litteraturliste

Love, lovbekendtgørelser og bekendtgørelser:

- Almenboligloven, LBK nr. 1171 af 11/11/2024, Bekendtgørelse af lov om almene boliger m.v., Social- og Boligministeriet
- Almenlejeloven, LBK nr. 928 af 04/09/2019, Bekendtgørelse af lov om leje af almene boliger, Social- og Boligministeriet
- Bekendtgørelse om støtte til almene boliger, BEK nr. 14 af 09/01/2020, Social- og Boligministeriet
- Grundloven, LOV nr. 169 af 05/06/1953, Danmarks Riges Grundlov, Statsministeriet
- Lov om Metroselskabet I/S og Arealudviklingsselskabet I/S, lov nr. 551 af 06/06/2007
- Lov om Ørestaden m.v., lov nr. 477 af 24/06/1992
- Planloven, LBK nr. 572 af 29/05/2024, Bekendtgørelse af lov om planlægning, Erhvervsministeriet
- Vejloven. LBK nr. 435 af 24/04/2024, Bekendtgørelse af lov om offentlige veje m.v., Transportministeriet

Lokalplaner:

- Lokalplan 544 Ved Amagerbanen Syd
- Lokalplan 599 Vejlands Kvarter
- Lokalplan 617 Ved Amagerbanen Nord

Bøger og juridiske artikler:

- Anker: Planloven med kommentarer, 1. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013
- Blume: Retssystemet og juridisk metode, 4. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2020
- Fenger: Forvaltningsret, 1. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2018
- Friis Jensen: U 2010B.355 Lokalplaners betydning ved udmåling af ekspropriationserstatning, 2010
- Friis Jensen: U 2012B.27 Overtagelse på begæring ved lokalplanpålæg, 2012
- Friis Jensen: U 2012B.325 Planskader - om tabforvoldende lokalplanlægning, 2012

- Gøtze: Magtfordrejning – et begreb under forvandling, 1. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1999
- Højgaard Mørup, m.fl.: Forvaltningsret: Almindelige emner, 6. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2016
- Mølbeck, m.fl.: Ekspropriation i praksis, 2. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2019
- Pagh og Haugsted: Fast Ejendom – Regulering og Køb, 4. udgave, Karnov Group, 2022
- Riis og Trzaskowski (red.): Skriftlig jura – den juridiske fremstilling, 1. udgave, Ex Tuto Publishing, 2013
- Ross: Dansk statsforvaltningsret II, 3. udgave (ved Ole Espersen), Ny Nordisk Forlag, 1980
- Rytter: Individets grundlæggende rettigheder, 3. udgave, Karnov Group, 2019
- Thrane og Qwist: Almenboligloven med kommentarer, 1. udgave, Karnov Group, 2016
- Vinding Kruse: Erstatningsretten, II del, Fællesregler og erstatningsansvar, 2. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1969

Vejledninger, rapporter og betænkninger:

- Bygge- og Boligstyrelsen: Vejledning om offentlig støtte til almene boliger m.v., VEJ nr. 4100 af 27/12/1996
- Ekspropriationsudvalget: Betænkning om ekspropriation efter planloven, betænkning nr. 1569, 2018
- Erhvervsstyrelsen: Vejledning om reglerne for ekspropriation efter planloven, VEJ nr. 9381 af 09/04/2019
- Miljøministeriet: Vejledning om lokalplanlægning, VEJ nr. 9922 af 28/09/2009

Forarbejder:

- Folketingstidende, 2003-04, tillæg A, s. 2287.
- Folketingstidende, 2006-07, tillæg A, s. 5225.
- Folketingstidende, 2011-12, tillæg A, L148 som fremsat
- Folketingstidende, 2014-15, 1. samling, tillæg A, L89 som fremsat
- Folketingstidende, 2014-15, 1. samling, tillæg C, L89 som vedtaget
- Folketingstidende, 2019-20, tillæg A, L12 som fremsat
- Folketingstidende, 2021-22, tillæg A, L136 som fremsat

Udvalgsspørgsmål og § 20-spørgsmål:

- Boligudvalget (BOU): Anbefalinger til hurtigere opførelse af almene boliger i København, marts 2024, 2023-24 Bilag 82.
- By- og boligudvalget, 2014-15, 1. samling, L89, endelig svar på spørgsmål 32.
- Indenrigs- og Boligudvalget (BOU) Alm. del, 2021-22, endelig svar på spørgsmål 267
- Justitsministeriets besvarelse af § 20-spørgsmål nr. S 338 af 16. marts 2005 stillet af Søren Pind, sagsnr. 2005-790-0024

Domme:

- MAD 2001.599 Ø
- U 1975.718 H
- U 1975.722 H
- U 1990.106/2 Ø
- U 1996.583 Ø
- U 2004.2693 H
- U 2005.2191 H
- U 2005.306 H
- U 2005.3356/2 H
- U 2006.306 H
- U 2007.2012 Ø
- U 2011.1365 H

Afgørelser og kendelser:

- KFE 2001.239 (MAD 2000.1027)
- KFE 2005.195
- KFE 2015.393 (MAD 2016.120)
- Planklagenævnets afgørelse af den 23. september 2020 i sag 18/06380
- Planklagenævnets afgørelse af den 24. februar 2022 i sagerne 20/10734 og 20/10935
- Planklagenævnets afgørelse af den 27. september 2022 i sag 22/06055
- Planklagenævnets afgørelse af den 7. juni 2021 i sag 20/09801

Folketingets ombudsmands udtalelser:

- FOB 1987.133
- FOB 2002.238

Hjemmesider, kommunalt materiale og materiale fra By & Havn:

- By & Havn: [Forretningsstrategi 2024-2027](#)
- Finans Danmark, Boligmarkedsstatistikken: Ejendomspriser på boligmarkedet efter område, ejendomskategori og priser på realiserede handler, (tabel BM010, København, ejerlejligheder, realiseret handelspris, 2014K2 og 2024K2), <https://rkr.statistikbank.dk/201> (besøgt den 5. december 2024).
- Københavns Kommune: [Administrationsgrundlag for den kommunale sagsbehandling af almene nybyggerier i Københavns Kommune](#), bilag 2
- Københavns Kommune: [Administrationsgrundlag for den kommunale sagsbehandling af almene nybyggerier i Københavns Kommune](#), bilag 2
- Københavns Kommune: [Administrationsgrundlag for placering af almene boliger i lokalplaner](#), bilag 2, 8. september 2021
- Københavns Kommune: Borgmester slår alarm: Udløb af særlov risikerer at sætte en stopper for flere almene boliger. 13. juni 2024, <https://www.kk.dk/nyheder/borgmester-slaar-alarm-udloeb-af-saerlov-risikerer-at-saette-en-stopper-for-flere-almene-boliger> (besøgt den 6. december 2024).
- Københavns Kommune: Nye aftaler skal sikre flere almene boliger i København og huslejer, der er til at betale, 19. december 2023, <https://www.kk.dk/nyheder/nye-aftaler-skal-sikre-flere-almene-boliger-i-koebenhavn-og-huslejer-der-er-til-at-betale> (besøgt den 5. december 2024).
- Københavns Kommune: [Orientering vedr. afrapportering fra Taskforcen til hurtigere opførelse af almene boliger i København](#), 16. april 2024
- Københavns Kommune: [Revision af Administrationsgrundlag for almenboligkravet i lokalplaner og grundkapital til almene boliger](#), bilag 2, 29. februar 2023
- Københavns Kommunes Statistikbank: Befolkningen efter alder, køn, distrikt og tid, (tabel KKBEF1, København i alt, alle køn, alle aldre, 2014K2 og 2024K2), <https://kk.statistikbank.dk/statbank5a/default.asp?w=1710> (besøgt den 5. december 2024).

Bilag

Bilag 1: Referat om udarbejdelse af lokalplan XXX udarbejdet af Københavns Kommune

Møde om [REDACTED] REFERAT

Dato: 13. januar kl. 15.15-16.15, Rådhuset, 1. sal vær. 26

Deltagere:

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED], TMF

[REDACTED], ØKF

[REDACTED]

Emne	Drøftelse/beslutning
Status siden sidst, v. [REDACTED]	[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]
Volumen	[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]
Almene boliger	Der vil blive stillet krav om 25% almene boliger gennem lokalplanen og hvor de placeres. Placeringen skal være ligeværdig ift. øvrige boligers udsigt og gårdtrumskvaliteter. [REDACTED] bemærkede, at grundejerne har fået foretaget en juridisk vurdering som kommer frem til, at kommunen ikke kan stille kravet på dette sted. [REDACTED] ønsker at fremlægge muligheden for at lave boligerne under Fonden for blandede byer, og ikke gennem lokalplanen. <i>Det er efterfølgende afklaret, at fonden ikke kan anvendes, hvis der ikke også stilles krav om 25 % almene boliger med lokalplanen. Muligheden er derfor forkastet af [REDACTED].</i>

Støj og anvendelse	[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]
Cykelparkering	[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]
Trafik	[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]
Tidsplan	[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]
Evt.	[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]

Bilag 2: Uddrag af købsaftale med By & Havn

