

Lokalplanens fordeling af ejendomsværdier

Finn Kjær Christensen og Christian Aunsborg

Vitenskapelig bedømt (refereed) artikel

Christensen, Finn Kjær & Aunsborg, Christian: The distribution of property values through detailed land-use plans (Local plans)

KART OG PLAN, Vol 72, pp. 104–113. P.O.B 5003, NO-1432 Ås, ISSN 0047-3278

The local plan defines, together with the municipality's other plans, the future exploitation opportunities in a plan area. The planning process defines opportunities to exploit the individual sub areas and properties and thus creates potential increased value which is distributed among these properties. Since the distribution of (increased) value is a key driver of urban and property development, a key question will be how the municipality's detailed planning will affect the value of individual properties. This article analyzes how local plans affect property value through the landowner's right to build, including the significance of interaction between local plan regulation and ownership structure for the future exploitation opportunities.

Key words: Property value, detailed land-use planning, property rights, distribution

Finn Kjær Christensen, Assistant professor, Department of development and planning, Aalborg University, P.O. Box 159, DK-9100 Aalborg. E-mail: kjaer@land.aau.dk

Christian Aunsborg, Associate professor, Department of development and planning, Aalborg University, P.O. Box 159, DK-9100 Aalborg. E-mail: aunsborg@land.aau.dk

Introduktion

Den fysiske planlægning – herunder den kommunale arealplanlægning – sigter imod at sikre en hensigtsmæssig udvikling af samfundet og en hensigtsmæssig ressourceanvendelse i bred forstand (Plan- og Bygningsloven § 1-1 og planloven § 1). I forlængelse heraf er det et centralt perspektiv i den kommunale planlægning og forvaltning af arealanvendelsen at søge at få realiseret nogle af de intentioner og hensyn, der ligger bag den offentlige planlægning. (Aunsborg, 1999, s. 97ff). De private ejendomsudviklere står imidlertid med et andet perspektiv på byudvikling og planlægning, idet deres perspektiv som regel vil være at sikre et økonomisk afkast af deres investeringer og aktiviteter (Christensen, 2011, s. 76–77). Til trods for at de to centrale aktører potentielt har forskellige perspektiver, skal de spille sammen før der kan ske en ejendomsudvikling i større skala.

Netop denne gensidige afhængighed mellem byudviklingens to hovedaktører og samspillet mellem planlægning og ejendomsudvikling gør det interessant at kende

til planlægningens betydning for værdien af de enkelte ejendomme, og derved planlægningens påvirkning af grundejernes og ejendomsudviklernes økonomiske muligheder. Interessen samler sig især om to ting, dels størrelsen af den mulige værditilvækst, som planen medfører, dels fordelingen af værditilvæksten mellem ejendommene internt i planområdet.



Figur 1: Et område i Aalborg hvor det der er «byggeret» til salg.

At *størrelsen* af den værditilvækst en plan potentielt kan medføre er interessant skyldes bl.a. at denne tilvækst har betydning for planens realiserbarhed, idet det må antages, at en fornuftig investor alt andet lige kun vil investere i den pågældende by-/ejendomsudvikling, hvis det estimerede afkast ækvi-valerer eller overstiger markedsgennemsnittet. Med andre ord må det forventes, at professionelle investorer kun vil finde det interessant at investere i ejendomsudvikling hvis de vurderer, at det er en (mindst) lige så god forretning som alternative mulige investeringer. (Buch & Møller, 2005, s. 41ff; Aunsborg, 1999, s. 147) I forlængelse heraf er størrelsen af værditilvæksten endvidere interessant ift. hvilke krav, det vil være realistisk at stille til områdets udvikling. Muligheden for at stille krav til bygherren – f.eks. om en høj kvalitet – må således antages at være meget afhængig af størrelsen på det afkast, byggeriet ser ud til at kunne give investorerne.

Fordelingen af værditilvæksten mellem ejendommene internt i (detail)planområdet er interessant, ikke mindst hvis disse ejendomme ikke har samme ejer. Det følger logisk af, at den enkelte ejer som udgangspunkt kun vil være motiveret af de værdier, der potentielt tilgår ham/hende. Hvis det vides, hvordan en detaljeret plan påvirker de enkelte ejendomme både retligt og økonomiske, er det også muligt at anvende det proaktivt – i et vist omfang – når planen udarbejdes. Det kan både være i form af at træffe bevidste valg i planlægningen, men også som forhandlingsgrundlag kommune og ejendomsudvikler imellem.

Da den specifikke fordeling af potentiel værdi(tilvækst) således udgør en afgørende drivkraft i by- og ejendomsudviklingen bliver et centralt spørgsmål, hvordan kommunens detailplanlægning påvirker værdien af de enkelte ejendomme. Dette spørgsmål søges besvaret på baggrund af tidligere studier af planlægningens påvirkning af ejendoms-værdier og tidligere studier af lokalplanens tildeling og fordeling af byggeriet til ejendomme i ejendomsudviklingsområdet. Først præsenteres en forståelse af hvordan der generelt sker en værdiskabelse i planlægnings- og ejendomsudviklingsprocessen. Det sker på baggrund af eksisterende litteratur. For-

ståelsen af den generelle værdiskabelse danner rammen for at forstå hvordan kommunens detaljerede planlægning skaber værdi i forbindelse med ejendomsudviklingen. Det undersøges gennem en analyse af den danske lokalplan (den detaljerede plan i dansk kontekst) ud fra dens rolle som værdiskabende dokument, og ud fra hvilke udnyttelsesmuligheder den skaber for grundejerne i ejendomsudviklingsområdet. På denne baggrund analyseres og diskuteres lokalplanen som værktøj til at fordele udnyttelsesmuligheder og som konsekvens heraf ejendoms-værdi til de forskellige ejendomme i ejendomsudviklingsområdet. Sidst afsluttes med en konklusion.

Det danske plansystem

På trods af mange lighedspunkter er der også en række forskelle på plansystemerne i de nordiske lande, og indledningsvist er det derfor relevant at introducere det danske plansystem på især kommunalt niveau. I et bredere internationalt perspektiv er det karakteristisk, at der ofte eksisterer to slags fysiske planer i den kommunale planlægning (Kalbro, 2007, s. 5; Harvey & Jowsey, 2004, s. 188). Disse kan opdeles i «overordnede struktur planer» og «detaljerede planer for mindre områder». Den overordnede struktur plan omhandler de mere generelle planer for udviklingen, mens den detaljerede plan indeholder de detaljerede bestemmelser. Den detaljerede er ofte den, som giver retten til at bygge (Alterman, 2010, s. 9). En sådan opdeling i to forskellige kommunale plantyper genfindes i både det norske og det danske plansystem.

Det danske plansystem på kommunalt niveau består af en kommuneplan, der omfatter hele kommunens område, og lokalplaner, der omfatter større eller mindre delområder af kommunen. En lokalplan kan således omfatte alt fra hele bykvarterer og ned til en enkelt ejendom – afhængigt af, hvad kommunen finder formålstjenligt i forhold til formålet med den pågældende plan. De danske kommune- og lokalplaner har hjemmel i planloven, mens byggetilladelse og øvrig regulering af byggeriet er reguleret af byggeloven¹. Hver kommune skal udarbejde en kom-

muneplan og dens indhold skal tages op til revision hver fjerde år (planloven § 11 og 23a). Kommuneplanen består af en hovedstruktur, en række retningslinjer, rammer for den efterfølgende lokalplanlægning, samt en redegørelse (planloven § 11, 11a, 11b og 11e). Det er også kommunen, der udarbejder lokalplaner og disse skal stemme overens med (blandt andet) kommuneplanen (planloven § 13).

Det danske plansystem hviler på et ramkestyringsprincip der indebærer, at kommunalbestyrelsen i princippet har en suveræn kompetence i planbeslutninger så længe de træffes inden for rammerne af den overordnede planlægning (herunder visse statslige og regionale sektorplaner) og lovgivningen i øvrigt. Det betyder blandt andet, at det er kommunen, der vedtager en lokalplan (planloven § 13), ligesom det er kommunen, der forestår planprocessen. Ud fra planlovens bestemmelser inddrages grundejere og projektudviklere på lige fod med resten af borgerne og myndigheder, idet et lokalplanforslag skal i offentlig høring i minimum 8 uger (planloven § 24). Der er ikke et krav om at kommunen skal følge borgernes – herunder grundejere og projektudviklere – synspunkter, som er indkommet i høringsperioden. Hvis en grundejer eller projektudvikler ønsker at gennemføre ejendomsudvikling, der er i overensstemmelse med kommuneplanen er kommunen forpligtiget til «snarest» at udarbejde en lokalplan (planloven § 15 stk. 3). I et sådanne tilfælde kan grundejer og projektudvikler pålægges at bidrage til planens udarbejde, men det er stadig kommunen, der styrer processen og vedtager planen. Selvom det ikke er beskrevet i lovgivningen, vil det i praksis også forekomme at en projektudvikler «hjælper» kommunen med et mere eller mindre færdigt lokalplanforslag, som kommunalbestyrelsen formelt godkender. Dette er dog kun tilfældet i en temmelig lille del af planerne, se tabel 1, hvoraf det fremgår at bygherren kun er involveret i lokalplanudarbejdelsen i ca. 14 % af tilfældene, hvorimod

kommunen – alene eller i samarbejde med en konsulent – står for udarbejdelsen af ca. 86 % af alle lokalplaner. (Skov og Naturstyrelsen, 2006, s. 6).

Tabel 1: Hvem står for lokalplanudarbejdelsen? (Skov og Naturstyrelsen, 2006, s. 6)

Kommunen alene	63%
Kommune og konsulent i fællesskab	23%
Konsulent alene	1%
Kommune og bygherre i fællesskab	13%
Bygherre alene	1%

Anledningen til at der udarbejdes lokalplaner varierer, dog er den overvejende del (78 %) af lokalplanerne initieret af konkrete projekter som ønskes realiseret (Skov og Naturstyrelsen, 2006, s. 7). Set i lyset af at projektinitierede lokalplaner udgør så stor en del, er det også naturligt, at der ofte er en uformel kontakt mellem projektudviklere og kommunen inden den formelle planproces begynder (Christensen, 2011, s. 191–194).

Lokalplanen skal indeholde et formål, dens retsvirkninger samt en redegørelse (planloven § 15 og 16). Det er herudover nærmere reguleret, hvilke emner, kommunalbestyrelsen må optage bestemmelser om i en lokalplan. Det såkaldte «lokalplan katalog» som findes i planloven § 15 stk. 2 kan således betragtes som et maksimumskatalog over lovlig lokalplanmæssig regulering. Den konkrete fordeling af udnyttelsesmuligheder via lokalplanlægningen er uddybet nedenfor.

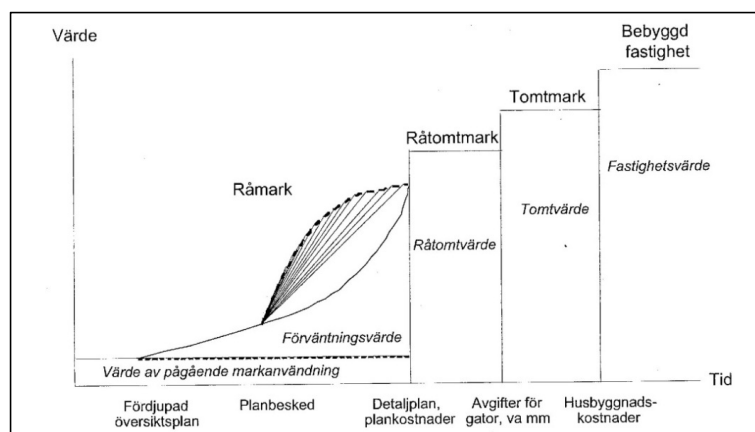
Værdiskabelse i ejendomsudviklingsprocessen og planlægningsprocessen

Det er en almindelig antagelse, at der skabes værdi i ejendomsudviklingsprocessen, i hvert fald når processen går godt. Dette bekræftes af forskellige studier, der er nået til den samme konklusion (Christensen, 2011, s. 83ff). Det er dog interessant at kigge nærmere på

1. Hertil kommer den bebyggelsesregulering der følger af sektorlovgivningen. Det kan f.eks. dreje sig om bygge- og beskyttelseslinjer iht. bl.a. vej- eller naturbeskyttelseslovgivningen, særlige områdeudpegninger eller beskyttelses hensyn iht. bl.a. museums-, vand- og naturbeskyttelseslovgivningen m.v. Det er et lovkrav at sektorlovgivningen skal kontrolleres som en del af den kommunale byggesagsbehandling, således at der ikke kan meddeles byggetilladelse hvis byggeriet vil være i strid med anden lovgivning.

hvornår, og hvad der skaber disse værdistigninger i ejendomsudviklingsprocessen. Ejendomsudviklingsprocessen forstås her som processen fra projektide og til det færdigt ud-

viklede byudviklingsområde (Christensen, 2011). Der tænkes altså her på en proces over tid, hvor der sker en række ting – planlægning, byggemodning, byggeri osv.



Figur 2: Eksempel på model, der viser en forståelse af, hvordan ejendomsværdien ændrer sig i et område, der udvikles. Modellen er fra (Kalbro 2010, s. 95).

Der er flere bud på forståelser af, hvordan ejendomsværdien ændrer sig i løbet af processen med at udvikle fast ejendom, og disse ses gengivet i forskellige visuelle modeller, fx (Bonczek, 1970; Kalbro, 2010, s. 95; Williamson et al., 2010, s. 196). I figur 2 ses (Kalbro, 2010, s. 95). I (Dransfeld & Voss, 1993; Christensen, 2011) analyseres det desuden nærmere, hvad der ligger bag disse værdistigninger. Der tegner sig ud fra disse studier et billede af, at værdiskabelsen i ejendomsudviklingsprocessen sker som følge af to typer af årsager. Det er dels på grund af en række fysiske ændringer i det område, som udvikles, og dels på grund af de ændringer der sker i de rettigheder, der er knyttet til områdets ejendomme.

Fysiske ændringer – der er værdiskabende

De fysiske ændringer i ejendomsudviklingsprocessen og den værdiskabelse der er årsag til sker i byggemodningsfasen og i byggefasen. I byggemodningen skyldes værdistigningen dels den eventuelle oprydning fra områdets tidligere anvendelse og dels klargøringen af området til dens nye anvendelse. Med hensyn til den tidligere anvendelse er det ofte fjernel-

se af forurening og bygninger, der er en påvirkende faktor. Angående klargøringen til den nye anvendelse af området er det etableringen af den nye fysiske infrastruktur, dvs. kloak, strøm, vand, varme og vejnet, der påvirker. I byggefasen er det byggeriet af de nye bygninger, der påvirker. (Christensen, 2011, s. 217ff; Dransfeld & Voss, 1993)

Langt størstedelen af den værdiskabelse, der sker i ejendomsudviklingsprocessen, sker i de faser, hvor de fysiske ændringer sker, særligt er selve byggeriet værdiskabende. Det må dog hertil bemærkes, at grænserne for, hvor meget der kan bygges, fastsættes i planlægningen og i forbindelse med byggetilladelsen. Derved har planlægningen også indirekte indflydelse på værdiskabelsen i byggefasen, da omfanget af den potentielle værditilvækst i byggefasen er fastsat via lokalplanens bebyggelsesregulering. (Christensen, 2011, s. 213–214)

Ændringer i rettigheder – der er værdiskabende

Der sker ændringer i de rettigheder, der er forbundet med ejendommene i udviklingsområdet, når de kommunale fysiske planer ændres. Disse ændringer har også betydning for,

hvordan ejendomsværdien af ejendommene ændres. Disse værdiændringer skyldes først og fremmest de nye muligheder som skabes for at udnytte ejendommene, underforstået at den nye plan giver bedre muligheder end den tidligere planlægning². Men værdiændringerne skyldes også, at vedtagelsen af planen mindsker risikoen for en fejlslagen planproces. Vedtagelsen af en mulighedsskabende plan markerer også afslutningen på en politisk proces, hvormed der kan være forbundet en vis usikkerhed. (Christensen, 2011, s. 192–194; Dransfeld & Voss, 1993)

Ifølge (Christensen, 2011, s. 176) skabes omkring $1/8^3$ af den værdi, der samlet set skabes i ejendomsudviklingsprocessen, i planlægningsfasen. I planlægningsfasen tænkes også på tilladelser fra reguleringslovgivningen i øvrigt. Hvordan planlægningen slår igennem, som et værdiskabende element, afhænger af plansystemet og den sikkerhed, som de enkelte planer i plansystemet medfører (Christensen, 2011, s. 186–191; Dransfeld & Voss, 1993, s. 160). I (Dransfeld & Voss, 1993) fokuseres der netop på forskelle mellem forskellige europæiske lande, og selvom plansystemerne har ændret sig siden, er konklusion, at forskellige plansystemer påvirker forskelligt, stadig gangbar. Der tales desuden også flere steder om værdistigninger som følge af forventninger til planændringer, se for eksempel (Kalbro, 2010, s. 75; Needham et.al, 2011). Sidstnævnte anfører, at der for Hollandsk landbrugsjord kan være tale om en multiplikationsfaktor på 5–8 i forhold til den almindelige værdi af landbrugsjord og helt op til 25, hvis der er sikkerhed for at en ny mulighedsskabende plan vedtages (Needham et.al, 2011). Også i Danmark kan forventningsværdien være betragtelig, se f.eks. U.2001.67H (Højesteretsdom) hvor ekspropriationserstatningen fastsættes 4–5 gange højere end værdien som landbrugsjord.

Den danske lokalplan som værdiskabende dokument

I det følgende ses der nærmere på den danske lokalplan, og det analyseres nærmere, hvordan lokalplanen medfører værdistigninger, samt hvordan den fordeler disse værdier mellem de forskellige ejendomme i området, der udvikles. Det gøres først med udgangspunkt i dens rolle som værdiskabende faktor i ejendomsudviklingsprocessen, dernæst beskrives det, hvordan lokalplanen skaber og fordeler byggeret i Danmark, og sidst analyseres det, hvordan lokalplanen fordeler værdi i ejendomsudviklingsprocessen.

Lokalplanen skaber sikkerhed og værdi

De rettigheder i form af udnyttelsesmuligheder, som den fysiske planlægning kan tildele ejendomme, stammer i en dansk kontekst primært fra lokalplanen. At det er lokalplanen, som er den primære plan, skyldes først og fremmest at det er den mest detaljerede plan, men det skyldes også, at der jf. planloven § 13 stk. 2 skal udarbejdes en lokalplan før større udstykninger og bygningsarbejdet kan igangsættes⁴. Det er altså en forudsætning for større byggeriers gennemførelse, at der foreligger en lokalplan. (Christensen & Aunsborg, 2011)

De udnyttelsesmuligheder, som lokalplanen giver, er ikke som sådan en byggeret, i hvert fald ikke i den forstand at lokalplanen giver en ret til umiddelbart at begynde at bygge. Retten til at bygge har grundejeren først, når han har fået en byggetilladelse. Indtil da vil planlægningen i princippet kunne ændres ud fra nye forudsætninger og mål, hvorved også grundlaget for en evt. byggetilladelse ændres. Imidlertid vil især nyligt vedtagne lokalplaner rumme en tilkendegivelse af den (aktuelle) kommunalpolitiske holdning til områdets udvikling, hvorfor forudsigeligheden i forbindelse med sådanne planer normalt må anses for høj.

2. Opfattelsen af, at den fysiske planlægning *tildeler* fremfor at *fratage* de enkelte ejendomme byggerettigheder, blev i Danmark konsolideret med 1960–70'ernes store planlovreform. Se f.eks. (Andersen, 1975, s. 296f), der bl.a. anfører, at «... der er almindelig enighed om, at de nordiske landes forfatningsbestemmelser tillader endog meget vigtigende erstatningsfri reguleringer ved lov. Ejendomsrettens indhold – hvad man kan bruge sin faste ejendom til – er ikke noget på forhånd givet, men afhænger af lovgivningens reguleringer.» Med få undtagelser synes der at være en udbredt og ret stabil konsensus om denne opfattelse. I modsætning til den diskussion, der har foregået de sidste to årtier i USA, jvf. «The U.S. Property Rights Debate» (Alterman, 2010, s. 5f, s. 75ff) er grænserne for erstatningsfri regulering således ikke noget væsentligt politisk emne i Danmark.

3. Dette baseres på en række casestudier af parcelhusudstyknings og en række interviews (Christensen, 2011).

4. Ved mindre projekter er kommuneplanens ramedel i nogle tilfælde tilstrækkelig.

En byggetilladelse er gældende i et år, og bortfalder, hvis byggeriet ikke er påbegyndt inden da. Lokalplanen kan give byggemuligheder, som grundejeren kan vælge at forsøge at udnytte. Vælger grundejeren at forsøge at udnytte disse skal det i forbindelse med byggesagsbehandlingen kontrolleres om byggeprojektet er i overensstemmelse med anden lovgivning, idet der er en kontrol af dette jf. bygningsreglementets afsnit 1.10. Først når det er kontrolleret, om det påtænkte byggeri er i overensstemmelse med anden reguleringslovgivning (jævnfør også note 1 ovenfor), og om det påtænkte byggeri kan godkendes i forhold til bygningsreglementets krav til byggeriet, får grundejeren byggetilladelse og har en egentlig byggeret. (Christensen & Aunsborg, 2011)

Planlovens bestemmelser om indholdet af en lokalplan giver mulighed for at inkludere en række byggemulighedsgivende bestemmelser. Det kan for det første fastlægges hvad bebyggelsens og områdets fremtidige anvendelse skal være (planloven § 15 stk. 2 nr. 2, 8 og 9), hvilket fx giver mulighed for at fastlægge, om området skal være boligområde eller erhvervsområde, herunder hvilke typer bolig og/eller erhverv, området i givet fald må indeholde. For det andet giver planloven mulighed for at fastlægge, hvor meget bebyggelse, der kan opføres i lokalplanområdet, og yderligere fastlægge bebyggelsens placering og udformning (planloven § 15 stk. 2 nr. 6 og 7 samt stk. 8). For det tredje er der i lokalplankataloget nogle muligheder for at regulere den fremtidige ejendomsstruktur gennem udstykningsplaner, mindste grundstørrelser o.l. (planloven § 15 stk. 2 nr. 3, 7 og 17). (Christensen & Aunsborg, 2011)

Det kan ses af flere studier, at detaljerede planer er værdiskabende i ejendomsudviklingsprocessen, det ses fx af (Kalbro, 2010, s. 75; Williamson et.al., 2010, s. 196). Det samme gør sig gældende omkring lokalplanen. Lokalplanen bidrager med cirka dobbelt så meget værdi som kommuneplanen og udgør derved den mest værdiskabende plan i den danske planproces (Christensen, 2011, s. 176). At lokalplanen skaber en større værdiforøgelse end kommuneplanen, skyldes den sikkerhed som lokalplanen giver i for-

hold til kommuneplanen for så vidt angår de fremtidige bebyggelses- og udnyttelsesmuligheder. Kommuneplanen skaber nærmere en forventning om, at en lokalplanproces er forestående, end den giver egentlige udnyttelsesmuligheder. (Christensen, 2011; Dransfeld & Voss, 1993) I forlængelse heraf må det antages, at værdiforøgelsen som følge af en efterfølgende lokalplan er begrænset i det omfang, at byggemulighederne ikke er præciseret i planen.

Zoomes der ind på de lokalplanbestemmelser, der giver udnyttelsesmuligheder, og hvordan disse skaber værdi, er det særlig interessant at se nærmere på de bestemmelser, der regulerer den fremtidige anvendelse, og dem der regulerer hvor meget, der kan bygges. Forskellige anvendelser har forskellig værdi, og dette gælder både blandt forskellige anvendelser indenfor byen ligesom arealer til byformål har en værdi, der er forskellige (normalt højere) end værdien af landbrugsjord (Christensen, 2011, s. 41ff, s. 48ff; Nielsen et.al., 2005, s. 53; Needham et.al., 2011). Dette er også påvist at være tilfældet i Danmark (Nielsen et.al., 2005). Mængden af tilladt fremtidig bebyggelse har også en stor betydning for værdien af ejendomme, og dette kan reguleres direkte i lokalplanen (Christensen, 2011, s. 52ff; Nielsen et.al., 2005, s. 87).

Lokalplanen fordeler udnyttelsesmuligheder

Når en lokalplan vedtages, vil den give lokalplanområdet en række udnyttelsesmuligheder. Disse muligheder er ofte spredt ud over lokalplanområdet, og giver ofte de forskellige ejendomme i området forskellige muligheder. Det betyder, at den eksisterende ejendomsstruktur i lokalplanområdet er afgørende for, hvem der får hvilke muligheder (Christensen et.al., 2012).

Fordelingen af udnyttelsesmuligheder kan deles i to dele, en – set fra grundejerens side – positiv og en negativ del. Den positive del består i en fordeling af byggemuligheder, hvor de enkelte ejendomme opnår en mulighed for at opføre byggeri, der ikke var tilstede før. Den negative del består i ulønsomme arealanvendelser der ofte vil være en forudsætning for at området som helhed kommer

til at fungere efter hensigten, men som for den enkelte grundejer optræder som en fordeling af byrder på baggrund af begrænsende bestemmelser i lokalplanen.

En lokalplan kan have forskellige detaljeringsgrader i den forstand, at planloven giver mulighed for på et meget detaljeret niveau i en lokalplan at bestemme a) hvor meget bebyggelse der kan opføres, både med hensyn til højde og omfang, samt b) hvor bebyggelsen kan placeres, blandt andet gennem byggefelter, men også c) bebyggelsens anvendelse. Sidstnævnte i en sådan detaljeringsgrad, at der kan fastsættes bestemmelser om anvendelsen af de enkelte bygninger⁵. Omvendt kan lokalplanen også være forholdsvis generel og udelukkende bestemme hvor meget, der må bygges i lokalplanområdet eller dele heraf. Hvis lokalplanen er meget detaljeret er det helt afgørende for grundejeren om han ejer den jord, der fik byggemulighed eller ej. I de tilfælde, hvor lokalplanen er mere generel i sine bestemmelser har ejendomsstrukturen dog også betydning for grundejerens muligheder, idet ejendomsstrukturen kombineret med måden hvorpå bebyggelsesprocenter beregnes⁶ i Danmark gør, at der også i disse tilfælde reelt sker en fordeling af byggemuligheder til de forskellige ejendomme i lokalplanområdet. Uanset om det er en generel eller en specifik lokalplan, vil der derved ske en fordeling af muligheder for at bygge. Forskellen består i at fordelingen af byggemuligheder i den specifikke lokalplan vil være eksplicit og fastsat i planen, mens fordelingen i forbindelse med en generel lokalplan som regel vil afhænge af den til enhver tid værende ejendomsstruktur. (Christensen et.al., 2012)

Der vil typisk være et vist areal i et lokalplanområde, der ikke kan bygges på, som følge af bestemmelser i lokalplanen. Det være sig områder til grønne arealer og lignende fællesarealer samt arealer til veje. Fordelingen af disse arealer mellem de forskellige ejendomme i lokalplanområdet vil typisk ramme ejendommene forskelligt, forstået på den måde at nogle ejendomme vil have en

større andel af veje og fællesareal end områdets øvrige ejendomme (Christensen et.al., 2012).

Den sikkerhed, som lokalplanen giver den enkelte grundejer i lokalplanområdet, kan nuanceres med udgangspunkt i diskussionen omkring fordeling af udnyttelsesmuligheder, idet en detaljeret og præcis lokalplan som udgangspunkt vil stille grundejeren i en mere afklaret situation, end hvis lokalplanen kun anviser udnyttelsesmulighederne i mere generelle bestemmelser. Det må være sådan, da grundejeren i førstnævnte tilfælde vil vide præcist, hvad han (og hans nabo) kan og ikke kan.

Det bør dog hertil suppleres, at en kommune jf. planloven § 19 kan dispensere fra en lokalplan, hvis det, der dispenseres, ikke er i strid med planens principper. Den sikkerhed grundejeren har med udgangspunkt i planen vil derfor også være afhængig af, hvordan kommunen administrerer sin planlægning (Christensen, 2011, s. 186–191). Kommunerne kan således vælge at have en meget restriktiv dispensationspraksis, hvor den stort set aldrig dispenseres fra lokalplanens bestemmelser uanset at en dispensation ville være mulig inden for den dispensationskompetence, der findes i planloven § 19. Eller den kan vælge at have en mere lempelig dispensationspraksis, hvor kun planens principper – hvilket i praksis vil sige planens formål og anvendelsesbestemmelser – fastholdes, hvorimod der ofte vil blive givet dispensation fra de bebyggelsesregulerende bestemmelser. Det er klart, at grundejerens sikkerhed for hvad der vil kunne ske – både på egen men også på naboens grund – vil være størst i førstnævnte tilfælde.

Hvordan fordeler lokalplanen værdi

På baggrund af ovenstående ved vi: a) at den offentlige planlægning og herunder lokalplanen i særdeleshed udgør værdiskabende elementer i ejendomsudviklingsprocessen, b) at dette blandt andet skyldes de rettigheder og den sikkerhed planerne, og i særdeleshed lokalplanen, giver, c) at i hvert fald anven-

5. jvf. planloven § 15 stk. 2 nr. 8

6. Bebyggelsesprocent beregnes på baggrund af mængden af tilladt byggeri (etageareal) divideret med grundens størrelse. Da det er grundens størrelse og ikke lokalplanområdernes størrelse bliver ejendomsstrukturen afgørende for hvor der kan bygges i lokalplanområdet. (Christensen et.al., 2012)

delsesbestemmelser og bestemmelser om mængden af tilladt bebyggelse er værdiskabende, samt d) at lokalplanen fordeler udnyttelsesmuligheder blandt de forskellige ejendomme i udviklingsområdet, når planen vedtages.

Spørgsmålet er så, om det som følge af dette kan sluttes, at lokalplanen fordeler værdi mellem forskellige ejendomme i udviklingsområdet. Udgangspunktet må være, at lokalplanen gennem sine bestemmelser regulerer, hvilke ejendomme der kan udvikles og opføres mere eller mindre omfattende bebyggelse på. Det er således gennem lokalplanens bestemmelser det bliver reguleret hvad der kan opføres og hvor meget der kan opføres på de enkelte ejendomme. Ud fra dette vil det være en naturlig slutning, at lokalplanen ikke bare er værdiskabende for ejendomsudviklingsområdet som helhed men faktisk fordeler denne værdiskabelse ud på områdets forskellige ejendomme ud fra hvilke muligheder den enkelte ejendom har.

Det må være sådan fordi lokalplanen i praksis fordeler muligheder på ejendomsniveau og ikke kun på område niveau. Selvom der indtil videre ikke foreligger empiriske undersøgelser af, hvordan denne værdifordeling konkret manifesterer sig i ejendomsmarkedet, kan der argumenteres for, at værdien af de udnyttelsesmuligheder, der tildeles en given ejendom, jo netop er forbeholdt ejeren af den pågældende ejendom, hvorimod ejeren af naboejendommen kun indirekte vil have mulighed for at profitere af de pågældende udnyttelsesmuligheder. Sidstnævnte i øvrigt både i opadgående og nedadgående retning, afhængig af, om markedet vurderer de konkrete naboeffekter som værende positive eller negative.

Et supplerende argument for at der foregår en værdifordeling via lokalplanlægningen kan hentes fra den danske praksis vedrørende erstatningsfastsættelse ved ekspropriation på baggrund af lokalplaner. Her er udgangspunktet at erstatningen fastsættes på baggrund af lokalplanens muligheder, med mindre der er tale om arealer, der er uden værdi, fordi de skal anvendes til fællesanlæg (Jensen 2010). I sidstnævnte tilfælde er det den tidligere anvendelse, der er udgangspunktet (Jensen 2010). Det anføres i

(Jensen, 2010) at «*Det kan på den ene side hævdes, at udgangspunktet med hensyn til bindende planer er, at de lægges til grund for erstatningsfastsættelsen, og at det ikke er et mål med planlægningen at skabe lighed.*» Det må forstås sådan, at der også i erstatningsfastsættelsen sker en forskellig behandling på baggrund af de forskellige muligheder, som planen giver. I artiklen diskuteres det dog også, om dette er en rimelig praksis (Jensen, 2010), hvilket indikerer at værdifordelingen via planlægningen kan være ganske kompliceret.

Hvor det således synes utvivlsomt, at der gennem lokalplanlægningen sker en værdifordeling mellem de ejendomme, der ligger i området, er det omvendt ikke sådan, at denne værdifordeling nødvendigvis sker i forholdet 1:1 i forhold til de udnyttelsesmuligheder ejendommene tildeles via planen. Tværtimod synes det sandsynligt, at det kun sjældent forholder sig sådan.

For det første er det økonomiske udbytte ikke direkte proportionalt med bebyggelsesomfanget, heller ikke når man betragter et (større) område under ét. I den ejendomsøkonomiske teori findes der forskellige modeller af sammenhængene mellem udnyttelsesgrad, marginaludnyttelse, marginalomkostninger og værdi etc. (Kalbro, 2010; Christensen, 2011, s. 57; Evans, 2004, s. 204f; Harvey & Jowsey, 2004, s. 100ff). Ifølge disse modeller er det karakteristisk at sammenhængen mellem udnyttelsesmuligheder og ejendomsværdi netop ikke er lineær, bl.a. fordi udnyttelsesgraden påvirker såvel omkostnings- som indtjeningsiden.

For det andet må det antages, at der internt i et lokalplanområde kan være en betydelig grad af naboeffekter, således at det, der opføres på en ejendom har en væsentlig indflydelse ikke bare på værdien af den pågældende ejendom, men også på værdien af naboejendommen. På den negative side vil en typisk naboeffekt være f.eks. skyggevirknin-ger af højt byggeri tæt på skel eller byggeri med udsigtsbegrænsende effekter. Bebyggelsestætheden og kvaliteten af byggeri og ubebyggede arealer på naboejendommen må ligeledes antages at påvirke ejendomsværdien i betydelig grad. Dette er emner, der kan reguleres i stor detalje – men ofte ikke bliver

det – i lokalplanerne, hvilket indikerer, at ikke blot de volumenregulerende lokalplanbestemmelser, men også den arkitektoniske og æstetiske lokalplanregulering kan påvirke ejendomsværdierne og fordelingen heraf i lokalplanområdet.

Konklusion

Den kommunale fysiske planlægning og særligt lokalplanerne spiller en væsentlig rolle i den værdiskabelse, der sker gennem ejendomsudviklingsprocessen. Studier har påvist at værdiskabelsen sker som følge af to typer årsager. Dels pga. de fysiske ændringer, der sker i området, og dels pga. de ændringer der sker i de rettigheder, der er knyttet til områdets ejendomme. Af de kommunale planer er det især lokalplanen, der har en afgørende indflydelse på begge faktorer. Hvor kommuneplanen kan skabe en forventning om, at der vil ske en udvikling af et område engang i fremtiden og dermed i nogen grad bidrage til en værdistigning, skaber lokalplanen en konkret fordeling af byggemuligheder og herigennem også en høj grad af sikkerhed for, hvordan området kan og må udnyttes i fremtiden. Lokalplanens værdiskabende effekt – som, alt andet lige, er cirka dobbelt så stor som kommuneplanens værdiskabende effekt – hidrører altså dels fra dens eksistens i sig selv, dels fra dens reguleringsmæssige indhold.

Den blotte eksistens af en vedtaget lokalplan indebærer, at der er taget konkret planlægningsmæssig stilling til områdets fremtidige udformning. Det vil sige, at lokalplanen afklarer den kommunalpolitiske stillingtagen til de fremtidige byggerettigheder, og at den derigennem skaber en af de helt afgørende processuelle forudsætninger for det videre forløb af ejendomsudviklingen. Den sikkerhed, der hermed skabes for kommende investeringer, bliver med andre ord i sig selv vurderet som positiv af ejendoms- og/eller det finansielle marked.

Endvidere har det materielle indhold i lokalplanen – de udnyttelsesmuligheder, den tildeler lokalplanområdet – en værdiskabende effekt, i hvert fald i det omfang disse udnyttelsesmuligheder er økonomisk attrakti-

ve. Rettighederne som lokalplanen skaber, eller i hvert fald kan skabe, skaber som minimum værdi på baggrund af planens anvendelsesbestemmelser og bestemmelser om mængden af tilladt bebyggelse.

Den værdi, som planen skaber for lokalplanområdet i sin helhed tilfalder ejendommene i området, og det er sandsynliggjort, at lokalplanen fordeler værdien til de forskellige ejendomme i udviklingsområdet på baggrund af den fordeling af udnyttelsesmuligheder, som planen rummer. Selvom det således synes utvivlsomt, at der gennem lokalplanlægningen sker en værdifordeling mellem ejendommene i området, sker denne værdifordeling på den anden side ikke nødvendigvis lineært i forhold til de udnyttelsesmuligheder ejendommene tildeles via planen. Der er således ikke nogen 1:1 relation mellem lokalplanreguleringens (volumen) indhold og de enkelte ejendommers værdi. Tværtimod synes det sandsynligt, at det kun sjældent forholder sig sådan, idet der eksisterer en række øvrige forhold, der har indflydelse på den konkrete sammenhæng mellem planens bebyggelsesregulering og de faktiske ejendomsværdier.

Referencer

- Alterman, R., 2010, Takings International: A Comparative Perspective on Land Use Regulations and Compensation Rights, 1.edn, American Bar Association Publications.
- Andersen, B., 1975, Politik og retsbeskyttelse ved den fysiske planlægning, Nordisk Administrativt Tidsskrift 1975(4), p. 290–309.
- Aunsborg, C. 1999. Plan og virkelighed – om forholdet mellem offentlig fysisk planlægning og store private udviklingsprojekter. Institut for Samfundsudvikling og Planlægning, Aalborg Universitet.
- Bonczek, W., 1970. Bodenwirtschaft in den gemeinden. In Handwörterbuch der raumforschung und raumordnung: part 1, 2nd ed. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung. P. 346–368.
- Buch, A. V. & Møller, J. (red.). Projektudvikling af fast ejendom. Forlaget Thomson.
- Christensen, F. K., 2011. When Property Value Changes During Urban Development – Model and Factors, PhD thesis. Aalborg University.

- Christensen, F. K., Aunsborg, C., 2011. Lokalplaner og byggeret, *Tidskrift for Miljø*, 2011(12), p. 418–427.
- Christensen, F. K., Aunsborg, C. og Sørensen, M. T. 2012. Exploring the Distribution of Building Rights in Planning, PLPR – Sixth Conference, Belfast.
- Dransfeld, E. & Voss, W., 1993, Funktionsweise städtischer Bodenmärkte in Mitteleidstaaten der Europäischen Gemeinschaft – ein Systemvergleich. Bundesministerium für Raunordnung, Bauwesen und Städtebau.
- Evans, A. W., 2004. Economics, Real Estate & the Supply of Land. Blackwell Publishing.
- Harvey, J. & Jowsey, E., 2004. Urban land economics, 6th ed. Palgrave Macmillan.
- Jensen, O. F., 2010. Lokalplaners betydning ved udmåling af ekspropriationserstatning, *Ugeskrift for retsvæsen* 2010(42), p. 355–364.
- Kalbro, T., 2007. Tidsfrister för myndighetsbeslut i plan- och byggprocessen. Stockholm: KTH.
- Kalbro, T., 2010. Markexploatering. 4rd ed. Nordstedts Juridik.
- Needham, B., Segeren A. & Buitelaar, E., 2011. Institutions in Theories of Land Markets: Illustrated by the Dutch Market for Agricultural Land, *Urban studies*, 48(1), p. 161–176.
- Nielsen, A. M., Christensen, F. K. & Pedersen, M. B., 2005. Kommuneplanens påvirkning af ejendomsmarkedet – påvirkes grundens markedsværdi?, Afgangprojekt. Aalborg University.
- Skov og Naturstyrelsen, 2006, Lokalplanen – skal den kunne mere?, Fonden Realdania
- Williamson, I., Enemark, S., Wallace, J. & Rajabifard, A., 2010. Land administration for sustainable development, Esri Press.

Love, domme og afgørelser

- Planloven – LBK nr 937 af 24/09/2009 lov om planlægning
- Byggeloven – LBK nr 1185 af 14/10/2010 byggeloven
- Plan- og Bygningsloven (NO) – LOV 2008-06-27 nr 71 Lov om planlægning og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
- U.2001.67H

Notis

Blom har signert en viktig kontrakt med det Franske Geografiske Institutt (IGN) for levering av laserdata og flommodeller

Bloms datterselskap i Frankrike har inngått en strategisk viktig kontrakt med IGN for luftbåren LiDAR (laserskanning) – kartlegging og utvikling av flommodeller i Sør-Frankrike. Dette er et stort prosjekt og vil dekke alle flomutsatte områder i Frankrike. Bloms datainnsamling påbegynnes umiddelbart og prosjektet vil bli fullført innen ett år. Frankrike har opplevd store utfordringer med flom de senere årene, både i hyppighet og i størrelse på flommene. Hver flom setter hus, infrastruktur og liv i stor fare. I 2011 opplevde flere områder i Frankrike de mest ødeleggende flommene på over 100 år. Overvåkning, konsekvensutredninger og nøyaktig beregning av vannføring skal hindre og

begrense tilsvarende naturkatastrofer fremover.

Etablering av flom-modeller over utsatte områder er en del av et ambisiøst statlig fransk prosjekt for å forbedre høydedatabasen (RGE Alti) i perioden 2010 til 2013. Kombinering av laserskanning med innsamling av digitale flyfoto gjør at Blom kan levere en komplett løsning av produkter og tjenester for flommodellering. Laserskanneren samler inn nøyaktige data for bruk i terrengmodellering, mens bildene fra det digitale kameraet muliggjør kvalitetskontroll av LiDAR-punktskyen og tilfører bildeinformasjon. Sammen gir dette IGN en svært god løsning for modellering og bekjempelse av fremtidige naturkatastrofer.