

en lokalplan og en kommuneplan. Forskellen er begrundet med dels plantypen, hvor kommuneplanen er den mere generelle og overordnede plan, mens lokalplanen er den konkrete plan for typisk et mindre område, dels detaljeringsgraden, hvor kommuneplanens udlæg af et areal til byudvikling netop ikke har fastlagt veje, byggefelter mv., mens lokalplanen detaljeret fastlægger den fremtidige arealanvendelse.

Denne forskel har medført, at kravet til ekspropriationens nødvendighed for planens realisering, dvs. planens tidsmæssige aktualitet, er forskelligt for henholdsvis kommuneplanen og lokalplanen. Det får betydning for grundejerens mulighed for selv at realisere formålet, idet lokalplanens detaljerede planlægning har fastlagt den forestående anvendelse af arealet, mens kommuneplanens generelle arealreservation endnu ikke har udpeget arealets fremtidige anvendelse. En grundejer kan derfor ikke kræve selv at realisere et byudviklingsprojekt efter kommuneplanen med henblik på at afværge en ekspropriation, som en grundejer kan ved ekspropriation til realisering af en lokalplan.

Disse forhold har sammen med det konkrete formål med ekspropriationen betydet, at der i de senere år har været debat om nogle eksempler på anvendelsen af planlovens ekspropriationsbestemmelser. Da hjemlerne til at beslutte ekspropriation til fysisk planlægning efterhånden tillige har været anvendt i henholdsvis knap 30 år for byudvikling og over 70 år for realisering af en lokalplan/byplanvedtægt, fandt Miljøministeriet anledning til at undersøge, hvorledes planlovens § 47, stk. 1, er blevet anvendt i praksis i nyere tid. Serviceeftersynet af planlovens ekspropriationsbestemmelser, der blev iværksat maj 2008, blev afgrænset til perioden 2003-2007 og omhandlede dels Naturklagenævnets og domstolens praksis, dels kommunernes praksis. Kammeradvokaten udarbejdede undersøgelsens konklusioner i en endelig rapport. Af landets 98 kommuner har 85 besvaret spørgeskemaet om kommunernes praksis, og heraf har 41 kommuner svaret, at de har anvendt planlovens § 47, stk. 1, i den 5-årige undersøgelsesperiode. Rapporten har dannet udgangspunkt for miljøministeriets videre overvejelser.

## 2. Lovforslagets hovedindhold

### 2.1. Ekspropriation til byudvikling på grundlag af en kommuneplan

#### 2.1.1. Gældende ret

Efter planlovens § 47 kan der foretages ekspropriation med henblik på byudvikling på grundlag af en

kommuneplan, jf. planlovens § 47, stk. 1, 1. led, og ekspropriation til realisering af en lokalplan, jf. planlovens § 47, stk. 1, 2. led.

Hjemmelen til ekspropriation til byudvikling var oprindeligt en selvstændig lov, lov nr. 123 af 1. april 1980 om ekspropriation til byudvikling. Lovens bestemmelse om ekspropriation blev indarbejdet uændret i § 47 i lov nr. 388 af 6. juni 1991 om planlægning.

Baggrunden for at indføre adgangen til at foretage ekspropriation til byudvikling kan bl.a. føres tilbage til et ønske om at fremme kommunernes muligheder for at føre 'aktiv jordpolitik', hvilket i særdeleshed bestod i at erhverve jord på rette tid og sted. Forudsætningerne for denne tankegang var dels, at byvæksten var ekspansiv, dels at erhvervelsen af arealerne var undergivet fysisk planlægning. Med andre ord gjaldt det om at erhverve jord på det tidspunkt, hvor det var mest hensigtsmæssigt – planlægningsmæssigt set, jf. også 'Landsplanredøgørelsen' fra 1975, s. 12.

Disse betragtninger fandt deres udtryk i forarbejderne til loven fra 1980 ved at bestemme formålet med bestemmelsen som at »give kommunerne mulighed for ved ekspropriation at erhverve jord til byudvikling på et så tidligt tidspunkt, at arealernes faktiske overgang til byformål i overensstemmelse med kommunens tidsrækkefølgeplanlægning kan være sikret, og således at kommunen ved gennemførelsen af sin planlægning kan være ubundet af såvel ejerforholdet som tilvejebringelsen af konkrete og aktuelle planer knyttet til bestemte byggeforetagender.«

Baggrunden for den brede beskrivelse af byudvikling som ekspropriationsformålet er, »at det som regel ikke vil være muligt for kommunalbestyrelsen på det tidlige tidspunkt, hvor en ekspropriation efter lovforslaget skal kunne foretages, at udtale sig sikkert om, til hvilket konkret byformål det pågældende areal kan anvendes. Det er da også uden betydning for en vurdering af den konkrete ekspropriations lovlighed eller hensigtsmæssighed, om arealet til sin tid skal anvendes til boligbebyggelse, til industribyggeri eller anden erhvervsbebyggelse, eller til et andet byformål, herunder et offentligt formål i forbindelse med områdets overgang til bymæssig anvendelse«, jf. forarbejderne til lov nr. 123 af 1. april 1980 om ekspropriation til byudvikling, se lovforslag nr. 94 af 21. december 1979, FT 1979-80 2. saml. Tillæg A sp. 1837ff, der henviser til et tidligere fremsat lovforslag nr. 83 af 15. marts 1977, FT 1976-77 2. saml. Tillæg A sp. 3237ff.

Bestemmelsen tager sigte på ekspropriation af større i det væsentlige ubebyggede arealer, typisk landzonearealer. Efter praksis skal en ekspropriation være