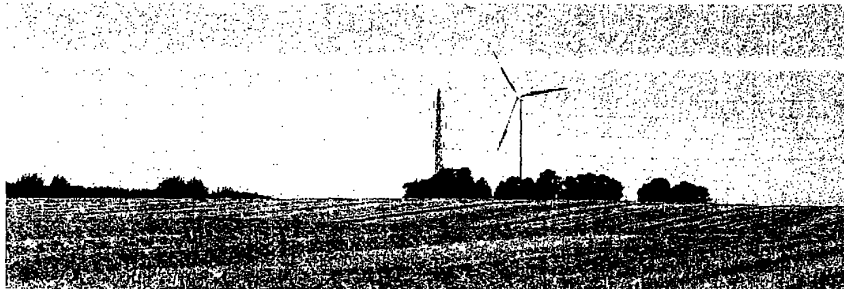


BECH-BRUUN



Ekspropriationsbegrebet, ekspropriationspraksis og
erstatningsudmålingen
Advokat Hanne Mølbeck, Bech-Bruun

BECH-BRUUN

To ekspropriationssystemer

	Statslige ekspropriationer	Kommunale ekspropriationer
Proces	Ekspropriationsprocesloven	Vejloven
Beslutning	Ekspropriationskommissionen	Kommunalbestyrelsen
Klage	Byretten	Naturklagenævnet

Lys grå: Beslutning om ekspropriation

Mørk grå: Fastsættelse af erstatning ("taksation")

BECH-BRUUN

Grundlovens § 73

"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."

En ekspropriation er kun lovlig, hvis den er

- nødvendiggjort af en almen interesse,
- har hjemmel i lov og
- sker mod betaling af fuldstændig erstatning.

BECH-BRUUN

Kravet om hensynet til almenvellet

- Det formål, der eksproprieres til, skal udspringe af *"almene, saglige samfundsmæssige interesser."*
- Afgrænsningen beror på en politisk vurdering, der foretages af Folketinget ved vedtagelse af anlægslove og af kommunerne ved anvendelse af generelle ekspropriationshjemler.
- Den politiske vurdering prøves som altovervejende hovedregel ikke af de administrative klageinstanser og domstolene.
- Dermed ikke skabt et tag-selv-bord for kommunerne, jf. nødvendighedskravet.
- Kommunerne generelt tilbageholdende med at ekspropriere - måske endda for tilbageholdende.

BECH-BRUUN

Kravet om nødvendighed

Indebærer bl.a.

- at kommunen skal vælge det indgreb, der er mest skånsomt for borgeren,
- at ekspropriationen ikke må gå videre end påkrævet og
- at ekspropriationen skal være nødvendig i tidsmæssig henseende (aktualitet – gælder ikke ved ekspropriation til byudvikling).

- En juridisk vurdering, hvor de administrative klageinstanser og domstolene foretager en tilbundsående prøvelse - store krav til kommunens forudgående overvejelser og dokumentation herfor.

- Væsentlig sikring af borgerens retssikkerhed.

BECH-BRUUN

Kravet om "fuldstændig erstatning"

- Erstatningen er "fuldstændig", hvis den er fastsat i overensstemmelse med almindelig erstatningsretlige regler og principper.

- Borgeren skal have erstattet sit økonomiske tab - der skal betales en erstatning, der økonomisk stiller borgeren, som han ville være stillet, hvis ekspropriationen ikke var sket.

- Kommunen skal ikke betale "liebhaberpriser", men har krav på at erhverve ejendommen til handelsværdien.

- Borgere har ofte meget urealistiske forventninger til erstatningsniveauet.

Ekspropriation til byudvikling

Ekspropriation hvis "væsentlig betydning for at sikre gennemførelsen af en byudvikling", jf. planlovens § 47.

Formål:

- Sikre overgangen til byformål i overensstemmelse med kommuneplanen.
- Sikre at kommunen kan disponere over området ubundet af ejerforhold, samt konkrete og aktuelle planer knyttet til bestemte byggeforetagender.
- Sikre en hensigtsmæssig byudvikling ubundet af private interesser – kommunerne har flere muligheder som ejer end planmyndighed.

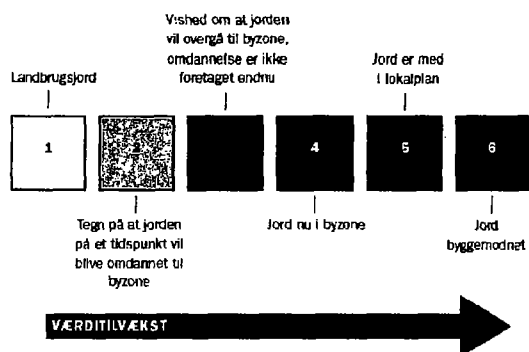
Forventningsværdi

Værdistigning baseret på forventning om, at en landzoneejendom på sigt kan anvendes til fx byudvikling.

Forventningsværdien skal vurderes på ekspropriationstidspunktet.

Kilde: "En forhandlet løsning", side 88, udgivet af Center for Bolig og Velfærd – Realdania Forskning, marts 2008.

MM | Elementerne i grundværdiens stigning hen imod byggemodning



BECH-BRUUN

Ekspropriation – fordele og ulemper

Udgangspunkt:

- Ekspropriation er et voldsomt indgreb i ejendomsretten og bør kun ske, når det er nødvendigt, jf. nødvendighedskravet.

Fordele og ulemper:

- Omfattet af fast og velkendt regelsæt, der nøje regulerer parternes rettigheder og forpligtelser, og hvor alle borgere bliver behandlet ens.

BECH-BRUUN

Ekspropriation – fordele og ulemper (fort.)

- Man undgår pressede forhandlingssituationer, hvor enkelte borgere får skyhøje og urealistiske priser for deres ejendomme.
- Hvis en kommune indgår aftaler på et for højt niveau, kan kommunen risikere medvirke til en generel forhøjelse af erstatningsniveauet.

BECH-BRUUN

Ekspropriation – fordele og ulemper (fort.)

- Erstatningen bliver fastsat af en uafhængig instans, der har erfaring med vurdering af ejendomme.
- Borgeren får dækket det tab, han har lidt – hverken mere eller mindre – og alle berørte borgere bliver behandlet ens.
- Overfor kommunen kan der ikke rejses nogen form for kritik af prisfastsættelsen af de enkelte ejendomme.

BECH-BRUUN

Ekspropriation – fordele og ulemper (fort.)

- Taksationsmyndighederne foretager egne undersøgelser (officialprincippet) – borgeren behøver principielt ikke at have en rådgiver.
- Kommunen skal (uanset udfaldet af sagen) betale taksationsmyndighedernes omkostninger samt udpege og betale den landinspektør, der skal bistå taksationsmyndighederne.

BECH-BRUUN

Ekspropriation – fordele og ulemper (fort.)

- Navnlig i sager hvor der er flere involverede borgere, og hvor det kan være vanskeligt at blive enig med alle, er det ofte en fordel at gå direkte til ekspropriation.
- Sagerne har et forudsigeligt forløb styret af lovbestemte frister, taksationsmyndigheder m.v., og man er sikker på, at sagen skrider fremad.
- Ved ekspropriation skal retssikkerhedsgarantier (fx tidsfrister og klagemuligheder) respekteres både i relation til ekspropriationens lovlighed og erstatningens størrelse.

HANNE MØLBECK • JENS FLENSBORG

Ekspropriation i praksis



Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Hanne Mølbeck & Jens Flensborg

Ekspropriation i praksis



Jurist- og Økonomforbundets Forlag

2007

KAPITEL 4

Er ekspropriationen lovlig?

Kan det på baggrund af en konkret vurdering af faktorerne nævnt under kap. 2.1-2.3 fastslås, at et indgreb er ekspropriation, kan indgrebet kun gennemføres lovligt, hvis indgrebet er nødvendiggjort af en almen interesse, har hjemmel i lov og sker mod betaling af fuldstændig erstatning, jf. grundlovens § 73, stk. 1.

4.1. Almenvellet

4.1.1. Generelt om begrebet almenvellet

En ekspropriation kan kun ske, hvor almenvellet kræver det, jf. grundlovens § 73, stk. 1, 2. pkt. Det er ikke muligt positivt at definere, hvilke hensyn, der ligger inden for almenvellet, men A. Ross har anført følgende, der kan være vejledende: *»At en foranstaltning anses for at tjene almenvellet betyder derfor ikke andet end at den ud fra saglige, samfundsmæssige vurderinger – i modsætning til personlige eller andre private interessesynspunkter – anses for ønskelig (gavnlig, nyttig, rigtig, retfærdig). Det er en almindelig retlig moralsk grundsætning, at al offentlig myndighed er givet for at tjene fællesskabets interesser, eller at enhver offentlig myndighedsakt skal tjene almenvellet (...). Det vilkår, der opstilles i grundlovens § 73, stk. 1, 2. pkt., synes derfor ikke at være noget for ekspropriation særegent.«¹* Det formål, der eksproprieres til, skal således udspringe af almene, saglige, samfundsmæssige interesser. Afgrænsningen beror på en politisk vurdering, der fx foretages af Folketinget ved vedtagelsen af anlægslove og af kommunalbestyrelserne ved anvendelsen af generelle ekspropriationshjemler i lovgivningen. Den skøns-

1. A. Ross: Dansk statsforfatningsret, bind II, 3. udg., 1983, s. 683.

Kapitel 4. Er ekspropriationen lovlig?

mæssige vurdering, om det pågældende anlæg eller formål er i almenhedens interesse, prøves som altovervejende hovedregel ikke af domstolene.

Det er oplagt, at ekspropriation med henblik på etablering af veje, institutioner m.v. – formål, der har offentlig karakter – ligger inden for almenvellet. Men selvom der findes en generel ekspropriationshjemmel som fx vejlovens § 43 om ekspropriation til offentlige vej- og stianlæg, kan der opstå tvivl, når hjemlen anvendes i praksis.

Et eksempel er U 2000.577/1 H (Als Sund-sagen), hvor en kommune med hjemmel i vejlovens § 43 eksproprierede ca. 660 m² af en privat frugtplantage ved Als Sund med henblik på at etablere en 3 m bred offentlig sti. Formålet med etableringen af stien var at give offentligheden mulighed for at gå en tur og danne sig et indtryk bl.a. af de kampe, der fandt sted i 1864 i det pågældende område efter landsætningen af tyske tropper på øen. Ejeren fik ikke medhold i en påstand om, at ekspropriationen var ulovlig eller ugyldig. Dette skyldtes, at ekspropriationen var nødvendig for at realisere det anførte kulturhistoriske formål, at ekspropriationen ikke gik videre end påkrævet, at der ikke var grundlag for at statuere, at der ikke i kommunens sagsbehandling var indgået usaglige hensyn, og at det ikke var godtgjort, at det, der opnåedes ved ekspropriationen, ud fra proportionalitetsbetragtninger ikke stod i rimeligt forhold til de gener, ekspropriationen havde medført.² Vedrørende ekspropriationens nødvendighed, herunder proportionalitet, henvises der til kap. 4.2.

I relation til spørgsmålet om afgrænsning af almenvellet giver det ofte anledning til debat, om kommuner kan ekspropriere til golfbaner. Det kan her indledningsvis fastslås, at det ikke er udelukket for kommuner at ekspropriere til golfbaner med hjemmel i planlovens § 47, hvis ekspropriationen har "*væsentlig betydning for virkeliggørelsen af en lokalplan*". Der kan her henvises til KFE 1996.132 og KFE 1993.215 (NKO 3). I den første sag blev en ekspropriation af ca. 1,7 ha til etablering af to – manglende – huller til en 18-huls golfbane opretholdt. I den sidste sag tilsidesatte Naturklagenævnet kommunens ekspropriation af ca. 20 ha til brug for en golfbane blandt andet med henvisning til, at det var muligt at etablere en golfbane af international standard på det eksisterende areal, det vil sige som følge af manglende nødvendighed. Afgørelserne er refereret nærmere i kap. 4.2.3 om nødvendighed.

Netop spørgsmålet om ekspropriation til golfbaner illustrerer, hvor vanskeligt det kan være at fastlægge hvilke hensyn og interesser, der kan henføres til almenvellet. Nogle vil mene, at etableringen af golfbaner tjener almene interesser, mens andre foretrækker offentlige stier med kulturhistoriske for-

2. Dommen omtales i M. Hansen Jensen: Ekspropriation og proportionalitet, U 2000.B.435.

mål. Det er netop derfor, at afgrænsningen som det helt klare udgangspunkt beror på en politisk og ikke en juridisk vurdering. Er man som borger utilfreds med udfaldet af den politiske vurdering, må man vælge nogle andre politikere. Men man skal være opmærksom på, at der dermed ikke er skabt et tag-selv-bord for kommunerne. Som følge af nødvendighedskravet, jf. kap. 4.2, må det enkelte indgreb ikke gå videre end påkrævet. En ekspropriation må ikke omfatte et større areal end nødvendigt, eksproprianten skal altid begrænse sig mest muligt, og der bliver foretaget en vurdering af de involverede interesser. Her er ikke tale om en politisk, men en juridisk vurdering, hvor de administrative klageinstanser og domstolene foretager en tilbundsående prøvelse. Eksproprianten skal grundigt overveje, om den enkelte ekspropriation er nødvendig, og skal være parat til at dokumentere det over for såvel klageinstanser som domstole. Ved vurderingen af almenvellet foretages der også en afvejning af de involveredes interesser. Her kan eksemplet om ekspropriation til golfbaner også nævnes, hvor den almene interesse i anlæg af en ny golfbane i den almindelige debat ofte vil blive fundet for let i forhold til hensynet til en ejers interesse i at fortsætte fx en landbrugsmæssig udnyttelse af arealet.

Som et yderligere eksempel på hensynet til almenvellet og prøvelsen heraf kan nævnes KFE 2001.126 (NKO 214). I denne sag eksproprierede en kommune et areal på ca. 4,5 ha til brug for en forlængelse af en eksisterende flyveplads. Forlængelsen var nødvendig for at få støjen fra svæveflyvningen reduceret, da man herefter ville kunne installere spiloptræk i stedet for optræk med motorfly. Naturklagenævnet tilsidesatte ekspropriationen. Hensynet til landmanden, som fik gennemskåret sin største og mest regulære mark, var større end det almene hensyn til brugerne af flyvepladsen. Naturklagenævnet lagde især vægt på, at forlængelsen ikke var nødvendig for driften af flyvepladsen, samt at der fandtes en alternativ flyveplads inden for kortere afstand.

4.1.2. **Særligt om ekspropriation til fordel for private**

Spørgsmålet om almenvellet rejser et andet spørgsmål: Kan man ekspropriere til fordel for private? Der er ingen tvivl om, at dette spørgsmål skal besvares bekræftende, hvis der samtidig er almene, samfundsmæssige interesser i afståelsen.³

Se fx MAD 2004.406 vedrørende en kommunes ekspropriation af en uopsigelig havnelejekontrakt til virkeliggørelse af en lokalplan for omdannelse af et havneareal. Omdannelsen af havneområdet til et nyt bolig- og erhvervsområde skulle forestås af en privat investor, til hvem kommunen havde overdraget arealerne. Hertil anførte Naturklagenævnet i afgørel-

3. M. Sørensen: Statsforfatningsret, 2. udg., 1973, s. 416.

Kapitel 4. Er ekspropriationen lovlig?

sen: »Ekspropriationsadgangen er hverken efter grundloven eller efter planloven begrænset til offentlige formål, og den omstændighed, at ekspropriation kun kan ske, når almenvellet kræver det, udelukker ikke, at der kan eksproprieres til fordel for private, når der herigennem varetages en almen samfundsinteresse«. I KFE 1996.132 om ekspropriation af areal til brug for en golfbane, jf. ovenfor, anførte Naturklagenævnet ligeledes, at det ikke kunne påvirke ekspropriationens lovlighed, at det eksproprierede skulle overdrages til et selskab med henblik på, at selskabet skulle virkeliggøre planen

I KFE 1999.254 eksproprierede en kommune en ejendom beliggende i et område udlagt til butikscenter, efter at forhandlingerne mellem ejeren og en privat bygherre om købet af ejendommen var brudt sammen. Kommunen tilkendegav under sagen, at der længe havde været ønske om at skabe et attraktivt centerområde i området, og at der således var tale om en ekspropriation af samfundsmæssig betydning og i borgernes interesse. Ifølge kommunen var det hensigten at udbyde ejendommen til salg i henhold til reglerne om offentligt udbud af kommunens ejendomme. Naturklagenævnet stadfæstede kommunens ekspropriation som lovlig. Af en note til afgørelsen fremgår, at klageren efterfølgende anmodede Naturklagenævnet om at genoptage sagen, hvilket blev afvist. Det fremgår bl.a., at Naturklagenævnet ved sagens behandling var bekendt med, at der forelå en aftale mellem kommunen og en privat entreprenør, men at nævnet ikke var bekendt med hele aftalens indhold. Det var således nyt for Naturklagenævnet, at entreprenøren over for kommunen havde erklæret sig villig til at overtage den eksproprierede ejendom på vilkår, at alle kommunens udgifter blev dækket uanset størrelsen af erstatningssummen og omkostningerne samt uanset resultatet af det offentlige udbud. Nævnet var heller ikke bekendt med, at entreprenøren ville dække kommunens udlæg, såfremt ekspropriationen ikke kunne gennemføres. De nye oplysninger blev imidlertid ifølge noten i KFE 1999.254 ikke tillagt »betydning for vurderingen af beslutningens lovlighed i forhold til planloven«. En sådan aftale kunne derimod være i strid med reglerne om offentligt udbud, jf. nedenfor.⁴

Det antages dog også, at kravene til begrundelsen for nødvendighed skærpes ved ekspropriation til fordel for private i forhold til ekspropriationer til offentlige formål.⁵

Kommuner kan være parate til at ekspropriere, hvis forhandlingerne mellem ejeren og en privat bygherre går i hårdknude. Der skal naturligvis som nævnt være tale om et projekt af offentlig interesse. Hvis forhandlingerne går i hårdknude, kan kommunen vælge – eventuelt efter aftale med den private bygherre – at erhverve arealet ved ekspropriation.

Forinden ekspropriationen bør kommunen som i KFE 1999.254 overveje, hvem der skal afholde omkostningerne forbundet med ekspropriationen. Der kan for kommunen blandt andet blive tale om følgende omkostninger: Om-

4. Naturklagenævnets afgørelse blev indbragt for Østre Landsret, men blev senere hævet af sagsøgeren.

5. A.B. Boeck: Lov om planlægning, 2. udg., 2002, s. 362, og O. Friis Jensen i note 1 til KFE 1993.215.

kostninger ved gennemførelse af ekspropriationen, ekspropriationserstatningen, uanset om denne fastsættes ved aftale eller taksation, omkostninger ved gennemførelse af taksations- og overtaksationsforretning, omkostninger til landinspektør og eventuel advokat samt eventuelt tilkendte omkostninger til ejerne/disses repræsentanter. Derudover kan kommunen overveje at kræve beløbene forrentet.

Hvis kommunen vælger at indgå en aftale med den private bygherre, skal kommunen være opmærksom på kommunestyrelseslovens § 68, hvorefter kommunens faste ejendomme kun må sælges, hvis der forudgående er gennemført et offentligt udbud. Offentligt udbud kan undlades ved salg af arealer under 2.000 m², såfremt arealet ikke selvstændigt kan bebygges. Efter udbudsbekendtgørelsen kan offentligt udbud også med tilsynsrådets/indenrigs- og sundhedsministeriets samtykke undlades i konkrete situationer, hvor der er tale om mageskifte samt ved salg, hvor der i øvrigt foreligger særlige forhold, der kan begrunde undladelse af et offentligt udbud.⁶ Kommunen skal endvidere være opmærksom på, at særregler kan begrænse kommunens adgang til at lade private afholde omkostningerne, navnlig til selve ekspropriationserstatningen.

Trafikministeriet har fx i en konkret sag om udlæg af vejret for to parceller af ejendommen A over ejendommen B udtalt, at kommunalbestyrelsen som vilkår for at gennemføre vejudlægget kunne kræve, at ejer A betalte en passende del af de udgifter, der havde været forbundet med anlæg m.v. af vejen. Bidraget skulle i så fald fastsættes af kommunalbestyrelsen med mulighed for indbringelse for Trafikministeriet i medfør af privatvejslovens § 7. Derimod henhørte spørgsmålet om, hvorvidt ejer B led noget tab ved det foretagne indgreb i ejendomsretten i mangel af enighed mellem kommunen og ejer B under taksationsmyndighederne. En eventuel ekspropriationserstatning skal betales af kommunen, jf. privatvejslovens § 64.⁷ Ekspropriationserstatningen kan ikke ved aftale eller på andet grundlag søges dækket af ejer A, uanset at ejer A har en interesse i udstykningen og er villig til at betale.⁸

6. Se også Indenrigs- og Sundhedsministeriets vejledning nr. 60 af 28. juni 2004 om offentligt udbud ved salg af kommunens ejendomme.
7. Skrivelse af 7. januar 1985 om forskellen mellem fastsættelse af vejbidrag som betingelse for vejudlæg efter § 23, stk. 3, og erstatningen for indgrebet i ejendomsretten.
8. Skrivelse af 29. marts 1978 om betaling af erstatningsudgifter i forbindelse med et af vejmyndigheden foretaget vejudlæg.

Kapitel 4. Er ekspropriationen lovlig?

4.2. Nødvendighed

4.2.1. Generelt om nødvendighedskravet

Udover at ekspropriationen skal tjene almenvellet, er det endvidere en betingelse, at indgrebet er nødvendiggjort af den almene interesse, jf. ordene »kræver det« i grundlovens § 73, stk. 1, 2. pkt. A. Ross anførte, at bestemmelsen måtte læses med tryk på ordet »kræver«. Ifølge A. Ross betones det herved, at ekspropriation i sig selv er et beklageligt indgreb i borgernes rettigheder og derfor kun bør finde sted, når indgrebet er virkelig påkrævet, ikke blot til en vis grad ønskeligt. Det er altså ikke nok, at indgrebet tjener et almennyttigt formål, det må tillige kræves, at dette formål ikke, eller i hvert fald ikke lige så godt, kan virkeliggøres uden at foretage dette indgreb.⁹ I modsætning til kravet om almenvellet – en politisk vurdering, der sjældent bliver efterprøvet i praksis – er nødvendighedskravet som nævnt en juridisk vurdering, og der bliver i praksis foretaget en tilbundsgående prøvelse af, om den enkelte ekspropriation har været nødvendig eller ej. Betingelsen om nødvendighed indebærer, at selve ekspropriationen skal have været nødvendig/påkrævet og derudover skal realiseringen af projektet som altovervejende hovedregel have en vis aktualitet (tidsmæssig nødvendighed).

En lidt speciel situation forelå i U 2001.356 H, hvor det var nødvendigt at ekspropriere en ejendom i forbindelse med anlægget af den faste forbindelse over Øresund. Efter anlægget blev der opført et større hotel- og kongrescenter bl.a. på den eksproprierede ejendom, og ejerne gjorde gældende, at ekspropriationen var ugyldig. Østre Landsret lagde til grund, at det havde været nødvendigt at råde over ejendommen til gennemførelsen af anlægsarbejderne. At det område, hvor ejendommene var beliggende, efter gennemførelsen af anlægsarbejderne blev påtænkt anvendt til formål, der eventuelt ikke i sig selv ville kunne danne grundlag for ekspropriation, ændrede intet herved. Højesteret stadfæstede dommen, men anførte blot i relation til spørgsmålet om nødvendighed, at det var nødvendigt at råde over ejendommen i anlægsfasen, og at »der derfor ikke var grund til at oplyse om mulige planer om senere anvendelse eller overdragelse af det eksproprierede«.

Nødvendighedskravet er en naturlig konsekvens af det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip, der generelt stiller krav til forvaltningens skønsmæssige afgørelser om indgreb.¹⁰ Proportionalitetsprincippet indeholder først og fremmest et krav om nødvendighed, hvorefter forvaltningen, hvor det er muligt, må henholde sig til en mindre indgribende foranstaltning, såfremt denne

9. A. Ross: Dansk statsforfatningsret, bind II, 3. udg., 1983, s. 683.

10. M. Hansen Jensen: Ekspropriation og proportionalitet, U2000B.435. B. von Eyben m.fl.: Fast ejendom: Rådighed og regulering, 2. udg., 2003, s. 213.

må anses for tilstrækkelig til varetagelse af det forfulgte formål. Derudover indeholder proportionalitetsprincippet et krav om forholdsmæssighed, hvorefter den foranstaltning, der påtænkes anvendt, kun må iværksættes, såfremt den står i rimeligt forhold til det mål, der forfølges. I den nyere praksis henvises der i øvrigt ofte ved spørgsmålet om indgrebets nødvendighed også til proportionalitetsprincippet.

I KFE 2001.369 havde kommunen vedtaget en lokalplan vedrørende 28.000 m², hvor der skulle etableres et boligområde. Efter flere års forgæves forhandlinger med ejeren, besluttede kommunen at ekspropriere 5.000 m², der omfattede nogle få års forventede salg af grunde. Ejeren klagede til Naturklagenævnet, idet han bl.a. bestred, at der var hjemmel til at ekspropriere til delvis virkeliggørelse af en lokalplan. Naturklagenævnet fandt enstemmigt, at betingelserne for ekspropriation var opfyldt, og anførte bl.a. følgende: »*Kravet om, at ekspropriationen skal være nødvendig, er udtryk for, at det almindelige proportionalitetsprincip skal være opfyldt. Tvangsmæssig afståelse af ejendom kan således ikke gennemføres, hvis det, der tilsigtes med ekspropriationen, kan gennemføres på en for grundejeren mindre indgribende måde. (...) Det følger desuden af proportionalitetsprincippet, at en ekspropriation ikke kan omfatte et større areal end nødvendigt for realiseringen af formålet.*« Det var således helt i overensstemmelse med disse principper, at kommunen kun havde eksproprieret et areal, der svarede til det faktiske behov for byggegrunde. Der henvises i øvrigt til KFE 2002.390 om ekspropriation til et gymnasium.

Ved spørgsmålet om ekspropriationens nødvendighed og derved ekspropriationens lovlighed skal man således være opmærksom på følgende:

- Ekspropriationen er ikke nødvendig, hvis formålet kan realiseres på en for ejeren mindre indgribende måde, jf. kap. 4.2.2.
- Ekspropriationen må ikke gå videre end påkrævet til opnåelsen af formålet, og der må fx ikke eksproprieres et større areal end nødvendigt, jf. kap. 4.2.3.
- Ekspropriationen skal være nødvendig i tidsmæssig henseende, jf. kap. 4.2.4.

4.2.2. Kan formålet realiseres på en for ejeren mindre indgribende måde?

Eksproprianten skal nøje overveje, om formålet – fx tilvejebringelse af en vejadgang – kan realiseres på en for ejeren mindre indgribende måde. Eksproprianten skal naturligvis vælge den løsning, der er mest skånsom for ejeren.

Som et eksempel kan der henvises til U 2002.2281 V. I denne sag havde ejeren fået afbrudt sin primære adgangsvej til det offentlige vejnet. Ejers sekundære adgangsvej, en markvej, der var i en dårlig forfatning, blev ikke berørt af ekspropriationen. Ved ekspropriation fik ejeren vejret til en dæmningsvej, der lå på tredjemands ejendom. Vestre Landsret fandt

Kapitel 4. Er ekspropriationen lovlig?

det ikke godtgjort, at det var nødvendigt at foretage ekspropriation fra tredjemand for at skaffe ejeren adgang til offentlig vej, idet en vejadgang kunne være tilvejebragt på en mindre indgribende måde ved at forbedre den eksisterende markvej. Ekspropriationen var derfor ugyldig. Fra ældre praksis kan der henvises til U 1965.209 Ø, hvor Vejdirektoratet eksproprierede en hjørnegrund for at undgå at der blev parkeret biler i strid med en tinglyst oversigtservitut. Ejeren havde imidlertid selv foretaget en afspærring af arealet, der i væsentlig grad sikrede, at oversigtsarealet ikke blev brugt til parkering, og Østre Landsret fandt derfor, at ekspropriationen ikke var lovlig.

Kan eksproprianten vælge mellem flere typer indgreb, skal eksproprianten således vælge det indgreb, der er mindst indgribende for ejeren. Ved anlæg af veje, stier m.v. kunne man på denne baggrund antage, at disse kunne anlægges ved en midlertidig arealerhvervelse og et servitutpålæg. Et servitutpålæg med pligt til fortsat anvendelse som offentlig vej, sti el.lign. synes umiddelbart at være den mindst indgribende foranstaltning for ejeren, og derved den model, der skulle vælges som følge af nødvendigheds- og proportionalitetskravet.

Denne fremgangsmåde blev også anvendt i en sag fra Bornholm, hvor man ønskede at etablere en offentlig sti ved pålæg af en deklaration i stedet for arealerhvervelse. Trafikministeriet udtalte imidlertid, at en sådan fremgangsmåde ville være i strid med de principielle forudsætninger i vejloven.¹¹ Det følger nemlig af vejlovens § 88, stk. 1, at vejmyndighedens ejendomsret til nyerehvervede vejarealer skal sikres ved arealernes udskillelse i matriklen. Det påhviler endvidere vejbestyrelserne at drage omsorg for, at samtlige hovedlandeveje og kommuneveje udskilles i matriklen som offentlige vejarealer, »medmindre særlige forhold gør sig gældende«, jf. vejlovens § 89, stk. 1. Vej- og stianlæg skal som følge heraf som hovedregel erhverves til eje, og ejendomsretten til arealet skal sikres ved matrikulær udskillelse. Man ville ellers umiddelbart have forestillet sig, at et servitutpålæg var den mindst indgribende foranstaltning. Problemstillingen var også fremme i U 2000.577/ 1 H (Als Sund-sagen) om ekspropriation til eje efter vejlovens § 43 til et offentligt stianlæg med kulturhistorisk formål. Havde kommunen i stedet vedtaget en lokalplan og gennemført ekspropriationen til stien på baggrund af denne, jf. planlovens § 47, kunne stien imidlertid være etableret alene ved servitutpålæg. Tilsvarende hvis ekspropriationen var sket med hjemmel i naturbeskyttelsesloven.¹²

Hvis »særlige forhold gør sig gældende«, kan der imidlertid som nævnt gøres en undtagelse til hovedreglen om matrikulær udskillelse, og det har i

11. Brev af 20. april 1990 om ekspropriation til offentlig deklarationssti.

12. O. Friis Jensen: Miljøretten, bind 1, 2. udg., 2006, s. 65.

hvert fald i et enkelt tilfælde været lovligt at gennemføre et vejanlæg ved en midlertidig arealerhvervelse og et servitutpålæg.¹³

Sagen handlede om en offentlig vej, der var beliggende på en dæmning, der var ejet af et privat digelaug. Vejen, der var beliggende i to kommuner, var optaget på bivejsfortegnelserne som kommunevej, og der var indgået aftale mellem kommunerne og digelaugene om, at den fremtidige vedligeholdelse af vejen og dens rabatter påhvilede kommunerne. Vejen blev ikke udskilt i matriklen, da jorden (dæmningen), hvorpå vejen forløber, var (og fortsat er) ejet af digelaugene. Efter uoverensstemmelser mellem kommunerne og digelaugene, opsigte digelaugene aftalen om vejens vedligeholdelse. Østre Landsret fastslog senere ved dom, at opsigelsen var uberettiget. Vejen var bl.a. som følge af digelaugenes manglende vedligeholdelse af dæmningen i meget dårlig stand, og kommunerne besluttede derfor ved ekspropriation at erhverve de nødvendige arealer og rettigheder til at gennemføre en udvidelse og reparation af vejen m.v. Hertil kom en egentlig dæmningsforstærkning. Arealerne blev eksproprieret midlertidigt til brug som arbejdsplads. Ved tilbageleveringen ville arealerne være pålagt en servitut for fremover at beskytte vejen. Digelaugene indbragte ekspropriationens lovlighed for Vejdirektoratet, idet digelaugene bl.a. gjorde gældende, at der ikke er hjemmel til at ekspropriere store dele af dæmningen midlertidigt for så at tilbagelevere dæmningen til digelaugene efter tekniske indgreb og ændringer, samt at der ikke er hjemmel til at pålægge en ejer varige bygningsmæssige ændringer gennem en midlertidig ekspropriation. Digelaugene henviste bl.a. til den førnævnte sag fra Bornholm.¹⁴ Vejdirektoratet fastslog imidlertid, at ekspropriationen var lovlig. Vejdirektoratet anførte under henvisning til vejlovens § 88, stk. 1, og § 89, stk. 1, at *»en vejbestyrelse lovligt kan undlade at erhverve ejendomsret til en offentlig vejs areal og i stedet sikre almenhedens færdselsret ved erhvervelse af en varig rådighedsret over arealet, når særlige forhold gør sig gældende. Særlige forhold kan f.eks. omfatte tilfælde, hvor en offentlig vej er beliggende i en bygning – parkeringskælder eller tagparkering – men hvor den øvrige del af bygningen ejes og anvendes af en privat. (...) I det konkrete tilfælde er der tale om en privatejet dæmning, over hvilken der forløber en offentlig vej. Vejen er ikke udskilt i matriklen, idet dæmningsens dige- og pumpelag ejer den under vejen beliggende jord, og som udgør en naturlig del af dæmningsværket. Henset til dette særlige ejerskab, herunder til dæmningsens særlige funktion, vil det konkrete tilfælde efter Vejdirektoratets opfattelse således være omfattet af de i § 89, stk. 1, nævnte særlige tilfælde, og der er efter Vejdirektoratets opfattelse således ikke umiddelbart noget der taler imod, at ekspropriationen sker midlertidigt, samtidig med at der pålægges den omhandlede servitut.«*

Selvom der i hvert fald findes en enkelt undtagelse til hovedreglen, må vejbestyrelser imidlertid generelt anbefales at vælge den sikre løsning og anlægge veje, stier m.v. efter vejlovens § 43 ved arealerhvervelse.

Som anført gælder hovedreglen om arealerhvervelse frem for servitutpålæg som udgangspunkt kun ved ekspropriationer efter vejlovens § 43. I andre

13. Afgørelse 31. marts 2004 af klage over midlertidig ekspropriation og servitutpålæg efter vejlovens § 43 med henblik på udvidelse af offentlig vej på privat dæmning.

14. Brev af 20. april 1990 om ekspropriation til offentlig deklaraationssti.

Kapitel 4. Er ekspropriationen lovlig?

tilfælde kan det modsatte ofte være tilfældet, således at pålæg af en servitut om fx brugsret eller færdselsret foretrækkes frem for ekspropriation af ejendomsretten. Spørgsmålet må under alle omstændigheder vurderes konkret, herunder med inddragelse af ejerens interesser. Hvis brugen eller anvendelsen af et areal – fx som vejadgang – kun er nødvendig i en bestemt periode, kan dette også tale til støtte for, at der alene foretages ekspropriation af brugsretten i denne periode.

At ekspropriation er udelukket, hvis der er mulighed for at sikre ekspropriationsformålet ved mindre indgribende alternativer, stiller krav til ekspropriantens forudgående undersøgelser.

KFE 1995.172 (NKO 56): En lokalplan udlagde et areal på ca. 1 ha til etablering af en støjvold, hvorved en påkrævet støjafskærmning af en virksomhed kunne muliggøres. Arealet var udlagt på en naboejendom, som ikke ville afstå arealet frivilligt, hvorfor kommunen eksproprierede. Naturklagenævnet tilsidesatte ekspropriationen. Det kunne efter det oplyste ikke udelukkes, at virksomheden, der blev eksproprieret til fordel for, ville kunne opfylde de støjmessige krav på anden måde end etablering af støjvolden på naboejendommen, og der var ikke indhentet tilstrækkelige oplysninger om hverken effekt eller omkostninger ved sådanne alternative løsninger. Den fornødne nødvendighed var derfor ikke godtgjort.

Hvis der er tvivl om, hvorvidt samme formål kan opnås ved at lade ekspropriationen omfatte et mindre areal eller eventuel ved en helt alternativ løsning, vil dette falde tilbage på eksproprianten, og manglende eller utilstrækkelig undersøgelse heraf kan i sig selv føre til, at ekspropriationen ophæves.

4.2.3. Går ekspropriationen videre end påkrævet?

Hvis formålet med ekspropriationen er at gennemføre en vis planlægning, må det først afklares, om ejeren selv kan og vil realisere planen eller eventuelt overdrage ejendommen til en anden, som vil gøre dette. Hvis dette er tilfældet, er ekspropriationen ikke nødvendig.¹⁵ Denne situation vil selvsagt sjældent være aktuel ved ekspropriation til offentlige anlæg i form af veje, forsyningsanlæg m.v. Ønske om selvrealisering kan imidlertid forekomme ved ekspropriationer efter planloven, herunder særligt ved ekspropriation til virkeliggørelse af lokalplaner til nye boligområder, hvor ejeren selv kan have interesse i at forestå udstykning, byggemodning og grundsalg, jf. nærmere herom i kap. 4.5.3.

I praksis overlades der i relation til ekspropriationens nødvendighed i øvrigt et vist skøn til eksproprianten, der på grund af kendskabet til det på-

15. B. von Eyben m.fl.: Fast ejendom: Rådighed og regulering, 2. udg., 2003, s. 214.

gældende projekt, alt andet lige må være bedst til at vurdere, om ekspropriationen virkelig er nødvendig. Men der er ikke nogen tvivl om, at skønnet bliver efterprøvet i praksis, og det afgørende er i denne forbindelse, om der er en rationel begrundelse for ekspropriationens udstrækning. Når eksproprianten træffer beslutning om ekspropriation, er det således vigtigt at dette sker på et sagligt, velovervejnet og velunderbygget grundlag, og at eksproprianten nøje kan redegøre for overvejelserne og – ikke mindst – dokumentere disse, hvis det senere fx af Naturklagenævnet eller domstolene skal vurderes, om ekspropriationen er lovlig. Der er endvidere ingen tvivl om, at eksproprianten skal begrænse ekspropriationens omfang mest muligt. Dette gælder også i de tilfælde, hvor der midlertidigt eksproprieres arealer til brug for arbejdsplads, færdselsareal m.v. Selvom det måske er hensigtsmæssigt, at der på en midlertidig arbejdsplads er god plads til arbejdsmateriel m.v., er det ikke nødvendigt med luft mellem containere, og arbejdspladsen bør indskrænkes mest muligt. Eksproprianten må sondre mellem »nice to have« og »need to have«, hvilket eksproprianter desværre ikke altid er tilstrækkelig opmærksomme på.

Den skønmæssige afvejning i relation til nødvendighed illustreres også af de i kap. 4.1.1 omtalte to afgørelser fra Naturklagenævnet om golfbaner, som gik i hver sin retning. I KFE 1996.132 omfattede lokalplanen i alt 62 ha til golfbane, hvoraf hele arealet var erhvervet i fri handel bortset fra 1,7 ha. Det var dette areal, som kommunen herefter eksproprierede, da der ikke kunne opnås enighed med ejeren om vilkårene (prisen) for et frivilligt salg. Naturklagenævnet fandt nødvendighedskravet opfyldt, da de 1,7 ha var nødvendige for anlæg af 2 af banens 18 huller, og da det fremgik, at arealet udlagt til golfbane i forvejen var reduceret som følge af naturbeskyttelseshensyn. Nødvendighedskravet var derimod ikke opfyldt i KFE 1993.215 (NKO 3). Det eksproprierede areal udgjorde her 20 ha af et samlet areal på 95 ha til brug for en golfbane af international standard og skulle anvendes til en par 3 bane. På det øvrige areal var der efter banedesignplanen mulighed for at etablere en 18-huls bane med en tilhørende 9-huls turistbane. Naturklagenævnet var enig i, at det vel kunne være ”hensigtsmæssigt”, at de 20 ha også indgik i anlægget, men det var ikke nødvendigt, hvorfor ekspropriationen blev ophævet.

4.2.4. Er ekspropriationen nødvendig i tidsmæssig henseende?

Som nævnt skal ekspropriationen endvidere som hovedregel være nødvendig i tidsmæssig henseende. Det formål, som der eksproprieres til, skal have en vis aktualitet. Der lægges i praksis bl.a. vægt på, om anlægsarbejdet er umiddelbart forestående og om eksproprianten har afsat midler til gennemførelsen af projektet.

Dette var fx tilfældet i KFE 1994.105 om ekspropriation til udvidelse af en sportsplads. I denne sag fremhævede Naturklagenævnet, at kommunen i anlægsbudgettet for ekspropriationsåret og det følgende år havde afsat midler til etablering af sportspladsen, og at kommunen havde oplyst, at arbejdet ønskedes iværksat snarest. Gennemførelsen var således

Kapitel 4. Er ekspropriationen lovlig?

umiddelbart forestående, og den for ekspropriationen nødvendige aktualitet var til stede. Der henvises endvidere til KFE 2002.390 vedrørende ekspropriation til et gymnasium, hvor Naturklagenævnet ligeledes tillagde det vægt, at der var et aktuelt behov for at gennemføre projektet, og at der var afsat midler hertil på kommunens budget for ekspropriationsåret og det følgende år.

Ekspropriationer efter planlovens § 47, stk. 1, 1. led, for at sikre gennemførelsen af en byudvikling i overensstemmelse med kommuneplanen har en særstatus i relation til aktualitetskravet. Formålet med ekspropriation til byudvikling er netop at sikre kommunen råderet på et tidligt tidspunkt i planlægningen, og som følge deraf opretholdes aktualitetskravet ikke i sådanne ekspropriationer. Ved ekspropriation til byudvikling kræves det i stedet, at ekspropriationen er af væsentlig betydning for at sikre gennemførelsen af byudviklingen. Dette krav antages at være synonymt med nødvendighedskravet.¹⁶ Hjemlen er imidlertid ganske vidtgående, og det er da også i den juridiske teori blevet anført, at bestemmelsen »*næppe er uproblematisk i forhold til aktualitetskravet*«.¹⁷ Der henvises til kap. 4.5.2.

4.3. Lovhjemmel

4.3.1. Generelt om kravet om lovhjemmel

Det er endvidere en betingelse for ekspropriationens lovlighed, at ekspropriationen sker »*ifølge lov*«, jf. grundlovens § 73. Ekspropriationen kan enten ske i kraft af selve loven eller ved en forvaltningsakt udstedt i henhold til lov.

I den juridiske teori antages det, at formuleringen »*ifølge lov*« indebærer en skærpelse af legalitetsprincippet (princippet om lovmæssig forvaltning), hvoraf bl.a. følger, at forvaltningens virksomhed skal have hjemmel i gældende ret. Hjemlen til forvaltningens virksomhed kan almindeligvis findes i en lov, en bekendtgørelse udstedt med hjemmel i loven, og i sjældnere tilfælde i en retssædvane eller administrativ praksis.¹⁸ Ekspropriation skal derimod have hjemmel i lov eller administrativ forskrift, mens praksis eller forholdets natur ikke er tilstrækkeligt. Dertil kommer, at ekspropriationshjemlen skal have et mere præcist indhold end hvad der ville være tilstrækkeligt efter det almindelige legalitetsprin-

16. A.B. Boeck: Lov om planlægning, 2. udg., 2002, s. 360.

17. K. Revsbech: Lærebog i miljøret, 3. udg., 2002, s. 94.

18. B. Berg: Almindelig forvaltningsret, 2. udg., 2002, s. 101.

cip. Det er ikke tilstrækkeligt, at en lov blot bemyndiger en minister til at foretage ekspropriation, hvor ministeren finder det påkrævet, og almenvellet kræver det.¹⁹

Der findes utallige ekspropriationshjemler i lovgivningen, og disse opdeles af B. von Eyben i følgende kategorier:

1. Ekspropriation til gennemførelse af et offentligt anlægsprojekt.
2. Ekspropriation til gennemførelse af andre offentlige formål end anlægsprojekter.
3. Ekspropriation til virkeliggørelse af en vis planlægning.

Gennemgående afspejler inddelingen 1-3 en faldende grad i præcision i angivelsen af de formål, som den hjemlede ekspropriation skal varetage.²⁰

Som eksempler på nogle meget anvendte ekspropriationshjemler kan først og fremmest nævnes vejlovens § 43, stk. 1, hvorefter der kan eksproprieres til »offentlige vej- og stianlæg«. De formål, der kan eksproprieres til, præciseres yderligere i vejlovens § 43, stk. 2. Vejlovens § 43 gennemgås i kap. 4.4. Derudover eksproprieres der ofte med henvisning til planlovens § 47, stk. 1, hvorefter kommunalbestyrelsen kan ekspropriere fast ejendom, der tilhører private, eller private rettigheder over fast ejendom, når ekspropriationen vil være af væsentlig betydning for »at sikre gennemførelsen af en byudvikling i overensstemmelse med kommuneplanen« eller for »virkeliggørelsen af en lokalplan eller byplanvedtægt«. Planlovens § 47 gennemgås i kap. 4.5.

Ofte vil eksproprianten være i den situation, at der kan eksproprieres til det pågældende formål efter flere lovbestemmelser (dobbelthjemmel). Det kan fx være et stianlæg med et kulturhistorisk formål som i Als Sund-sagen (U 2000.577/1 H), der kunne gennemføres efter både vejloven, planloven og naturbeskyttelsesloven. I sådanne tilfælde må eksproprianten som udgangspunkt være berettiget til at vælge den lovhjemmel, der i den konkrete situation passer eksproprianten bedst. Hvis kommunen skal gennemføre et vejprojekt, vil det fx være oplagt at ekspropriere med hjemmel i vejlovens § 43, hvor processen ofte vil være hurtigere end efter planlovens § 47, hvor der forinden ekspropriationen skal vedtages en lokalplan med forudgående offentlighed m.v. Er gennemførelsen af vejprojektet derimod et led i en udvikling af et større område, hvor der også skal eksproprieres med hjemmel i planlovens § 47, kan det i nogle tilfælde være hensigtsmæssigt at gennemføre

19. M. Sørensen: Statsforfatningsret, 2. udg., 1973, s. 415. H. Zahle: Dansk forfatningsret, bind III, 3. udg., 2003, s. 205.

20. B. von Eyben m.fl.: Fast ejendom: Rådighed og regulering, 2. udg., 2003, s. 211f.

Kapitel 4. Er ekspropriationen lovlig?

alle ekspropriationer efter denne bestemmelse. En almindelig fortolkning af den enkelte lovhjemmel kan dog begrænse kommunens valgmuligheder, ligesom *lex specialis*-betragtninger kan føre til at den mere specielle hjemmel bør anvendes frem for den mere generelle.

I praksis kommer man af og til ud for, at en kommunalbestyrelse ønsker at ekspropriere et areal, der er ejet af en statslig myndighed og vice versa (krydsende ekspropriationskompetencer). Såvel kommuner som statslige myndigheder er som altovervejende hovedregel beskyttede rettighedshavere, jf. kap. 2.2, og ekspropriationer kan kun gennemføres, hvis almenvellet kræver det, med hjemmel i lov og mod betaling af fuldstændig erstatning. Problemet opstår imidlertid, hvis den statslige myndighed (eller kommunen) selv ønsker at ekspropriere eller tidligere har eksproprieret det pågældende areal til gennemførelse af et statsligt (eller kommunalt) anlægsprojekt. Det er denne situation, man i den juridiske teori kalder sammenstød af ekspropriationer, og navnlig i den ældre juridiske teori er problemstillingen blevet drøftet indgående.²¹ Ifølge O. Friis Jensen er der i nyere tid enighed om, at tidsprioriteten ikke kan være afgørende, men at en konflikt må løses på baggrund af en interesseafvejning. Ansvar for at denne behørigt foretages, påhviler den ekspropriationsmyndighed, som er kompetent med hensyn til den sidste ekspropriation. Den foretagne afvejning af ekspropriationsformålenes vægt vil i mangel af enighed kunne indbringes for domstolene.²²

4.3.2. Særligt om tilladelser m.v. i henhold til anden lovgivning

I kravet om at ekspropriationen skal være lovlig, ligger også et krav om, at den enkelte ekspropriation som altovervejende hovedregel skal ske med respekt af anden lovgivning, herunder de rådighedsindskrænkninger af offentligretlig karakter, som måtte påhvile ejendommen. De tilladelser i henhold til anden lovgivning, der er nødvendige for at gennemføre ekspropriationsprojektet, skal som udgangspunkt være til stede på tidspunktet for ekspropriationsbeslutningen. Alternativt må bindende forhåndstilsagn, principptilladelser eller lignende være meddelt. Det ændrer ikke herpå, at eksproprianten ligeledes forestår administrationen af det regelsæt, hvorfra dispensation eller tilladelse er nødvendig. Selv om en eksproprierende kommune også forestår behandling af fx landzonetilladelser efter planloven og dispensationer fra skovbyggelinjen efter naturbeskyttelsesloven vil disse afgørelser kunne på-

21. Se fx P. Andersen: Dansk statsforfatningsret, 1954, s. 724ff.

22. O. Friis Jensen: Dansk Miljøret, bind IV, 1978, s. 142. Så vidt ses er der ingen forfattere, der efterfølgende har beskæftiget sig med problemstillingen, ligesom der så vidt ses ikke foreligger nyere afgørelser, der tager stilling til problemet.

klages og ændres af klageinstansen helt uafhængigt af en gennemført ekspropriation. Ud over at nødvendige tilladelser og dispensationer skal være meddelt, skal fristen for klage over disse afgørelser derfor også være udløbet.

KFE 1995.169: Naturklagenævnet ophævede en ekspropriation til virkeliggørelse af en lokalplan for anlæg af parkerings- og bådoplagsplads og toiletbygning ved en strand med henvisning til, at der ikke på ekspropriationstidspunktet var meddelt landzonetilladelse til anlægget. Naturklagenævnet anførte i denne forbindelse: »Denne retlige mangel er ikke blot af formel karakter, idet klagerne og andre har ret til at påklage en landzonetilladelse til Naturklagenævnet til afgørelse også af spørgsmålet om hensigtsmæssigheden af en sådan tilladelse. Det må derfor henstå som uvist, om de i lokalplanen beskrevne foranstaltninger kan tillades gennemført.« Se også KFE 1996.132 (om ekspropriation af 1,7 ha til golfbane), hvoraf fremgår, at Naturklagenævnet ved en delafgørelse havde udsat færdigbehandling af klagesagen, idet der ikke på ekspropriationstidspunktet var meddelt den fornødne tilladelse efter naturbeskyttelsesloven.

For større anlæg, som ikke er omfattet af en særlig anlægslove, skal forholdet til planlovens VVM-regler selvsagt afklares. For anlæg som kan være VVM-pligtige, jf. bilag 2 til VVM-bekendtgørelsen, skal der være truffet en screeningsafgørelse.²³ Er anlægget VVM-pligtigt, skal der tilvejebringes retningslinjer herfor i kommuneplanen, jf. planlovens § 11g. Hvis anlægget er beliggende i internationale naturbeskyttelsesområder, skal nødvendige tilladelser m.v. i relation hertil ligeledes indhentes, jf. bl.a. habitatbekendtgørelsens § 7.²⁴ Afklaring af disse forhold vil dog oftest være sket i forbindelse med den forudgående planlægning.

Er en anden myndigheds tilladelse nødvendig for at gennemføre ekspropriationsprojektet, kan det derfor tiltrædes, når det af O. Friis Jensen anbefales, at forelæggelse sker på det tidligst mulige tidspunkt under projektets udarbejdelse, hvor mulige ændringer er lettest at få gennemført. Om der bliver givet en eventuelt betinget tilladelse til ekspropriationsprojektet, afhænger af den afvejning som den spurgte myndighed skal foretage under hensyn til de formål, som den er sat til at varetage.²⁵ Gennemføres ekspropriationen, uanset at de pågældende tilladelser ikke er indhentet, er ekspropriationen ulovlig.²⁶

23. Bekendtgørelse nr. 1335 af 6. december 2006 om vurdering af visse offentlige og private anlægs virkning på miljøet (VVM) i medfør af lov om planlægning.

24. Bekendtgørelse nr. 477 af 7. juni 2003 om afgrænsning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder.

25. O. Friis Jensen: Dansk Miljøret, bind IV, 1978, s. 139f.

26. P. Andersen: Domstolsprøvelse i ekspropriationssager, Juristen, 1963, s. 215.

Kapitel 4. Er ekspropriationen lovlig?

4.4. Særligt om ekspropriationshjemlen i vejlovens § 43

Som eksempel på en ekspropriationshjemmel kan nævnes vejlovens § 43, hvoraf fremgår, at vejbestyrelsen kan iværksætte ekspropriation til offentlige vej- og stiformål. Det samme gælder private vej- og stianlæg, når disse er nødvendiggjort af anlægsarbejder m.v. på offentlig vej, beslutning eller bestemmelse om oprettelse eller benyttelse af adgange til offentlig vej eller beslutning om tilvejebringelse af vejadgang i forbindelse med nedlæggelse af offentlige og almene veje, jf. vejlovens § 43, stk. 1.

Ved ekspropriationen kan der:

- erhverves ejendomsret til arealer, bygninger og indretninger, der er fast knyttet til arealer eller bygninger, samt tilhører dertil,
- endeligt eller midlertidigt pålægges indskrænkninger i ejerens rådighed eller erhverves ret til at udøve en særlig råden over faste ejendomme,
- endeligt eller midlertidigt ske erhvervelse eller ophævelse af eller foretages begrænsninger i brugsrettigheder, servitutrettigheder samt andre rettigheder over faste ejendomme, jf. vejlovens § 43, stk. 3.

Ekspropriation kan først og fremmest ske til nyanlæg, udvidelse og ændringer af bestående anlæg, jf. vejlovens § 43, stk. 2, 1. pkt.

U 1989.559 H: En kommune havde med hjemmel i vejlovens § 43 gennemført en ekspropriation af 33 m² af en forhav med henblik på at etablere en cykelsti, som ejeren fandt latterlig og overflødig. Det var kommunens ønske at etablere cykelstier langs de overordnede veje i kommunen for at adskille cykel- og knallertrafikken fra biltrafikken. Ejeren anlagde retssag med påstand om, at ekspropriationsbeslutningen var ugyldig og skulle ophæves, idet beslutningen ikke havde hjemmel i vejlovens § 43 og ikke var påkrævet af hensyn til almenvellet. Både landsretten og Højesteret lagde til grund, at formålet med anlægget af cykelstien var trafikregulering ved adskillelse af de forskellige færdselsarter. Ekspropriationen, som var nødvendig for at realisere dette formål, havde hjemmel i vejlovens § 43. Hverken landsretten eller Højesteret mente, at der var grundlag for at tilsidesætte kommunens skøn over hensigtsmæssigheden af at foretage en sådan trafikregulering på den pågældende vejstrækning, og kommunen blev frifundet.

Der næst kan der eksproprieres til etablering af tilbehør og nødvendige supplerende foranstaltninger, jf. vejlovens § 43, stk. 2, 1. pkt. Ifølge bestemmelsens forarbejder m.v. kan det næppe lade sig gøre i en lovbestemmelse nøjagtigt at præcisere alle de specielle vejformål, hvortil det kan være nødvendigt at ekspropriere. Man har derfor indskrænket sig til at angive de vigtigste formål eller sådanne behov, som den vejtekniske udvikling har skabt, og det afhænger af den vejtekniske udvikling til enhver tid, hvad der kan anses som

4.4. Særligt om ekspropriationshjælmen i vejlovens § 43

tilbehor til veje.²⁷ Som eksempler på sådanne anlæg nævnes i vejloven parkeringspladser, vigepladser, rastepfadser og materialpladser, støjafskærmende foranstaltninger, faunapassager, erstatningsbiotoper og lignende foranstaltninger til kompensation for et vejanlægs indgreb i naturtilstand samt beplantninger. Opregningen af eksempler er ikke udtømmende, og der vil efter omstændighederne kunne eksproprieres til mere specielle formål, så som toiletbygninger i forbindelse med rastepfadser.²⁸

Parkeringspladser:

Formuleringen i vejlovens § 43, stk. 1, (offentlige vej- og stianlæg) må medføre, at der alene kan eksproprieres til offentlige parkeringspladser. Offentlige parkeringspladser må forstås som parkeringspladser, herunder parkeringshuse eller -kældre, der er omfattet af vejloven, sml. O. Friis Jensen, Juristen 1973, side 86, note 34, der lægger vægt på, at arealerne forbliver i offentligt eje. Da vejarealer ikke nødvendigvis er udskilt i matriklen som offentlig vej tilhørende vejbestyrelsen, jf. vejlovens § 89, stk. 1, kan ejerforholdet imidlertid ikke tillægges afgørende vægt. Der kan derimod ikke gennemføres ekspropriationer med hjemmel i vejlovens § 43, stk. 2, til etablering af parkeringspladser, der ikke er omfattet af vejloven. Sådanne ekspropriationer kan imidlertid gennemføres efter planlovens § 47, jf. kap. 4.5. Der henvises til E.A. Abitz: Vejlovene med kommentarer, 1981, s. 109-110.

Støjafskærmende foranstaltninger:

Der er herved tænkt på ekspropriation af areal til brug for opførelse af støjvolde eller andre foranstaltninger, der kan tjene til at begrænse genevirkninger fra vejen, jf. forslag til lov om ændring af lov om offentlige veje fremsat den 14. december 1971. Se skrivelse af 15. juni 1973 vedrørende erhvervelse af areal til etablering af støjvolde, skrivelse af 14. januar 1974 vedrørende ekspropriation af areal til beplantning og U 2006.1391H.

Faunapassager, erstatningsbiotoper og lignende:

Ekspropriationshjælmen i vejlovens § 43 blev ved lov nr. 352 af 9. juni 1993 udvidet til at omfatte arealer m.v. til etablering af faunapassager, erstatningsbiotoper og lignende til kompensation for vejanlægs indgreb i naturen. Det fremgår af lovforslaget, at naturmyndighederne – ved godkendelse af vejanlæg i det åbne land efter naturbeskyttelsesloven – ofte vil stille krav om, at vejanlægget undgår områder af betydning for naturen. I visse tilfælde vil det ofte være mere hensigtsmæssigt at flytte en biotop (fx et vandhul af betydning for dyrelivet) til et af vejens naboarealer og dermed undgå en flytning af vejens linjeføring. Ved store anlæg – f.eks. anlæg af motorveje – vil det imidlertid ikke altid kunne undgås, at der sker indgreb i naturtyper som vandløb, søer, enge m.v. I disse tilfælde vil det være hensigtsmæssigt, at der gennemføres visse kompenserende foranstaltninger på vejens

27. Betænkning nr. 117/1955, s. 81. F.J. Boas: Vejbestyrelsesloven med kommentarer, 1962, s. 52. Cirkulære nr. 132 af 6. december 1985 om lov om offentlige veje, pkt. 20.

28. F.J. Boas: Vejbestyrelsesloven med kommentarer, 1962, s. 52. Cirkulære nr. 132 af 6. december 1985 om lov om offentlige veje, pkt. 20.

Kapitel 4. Er ekspropriationen lovlig?

naboarealer. Ekspropriationshjemlen blev indføjet for at lette muligheden for at gennemføre kompenserende foranstaltninger.

Beplantninger:

Ekspropriation til beplantninger forudsætter, at beplantningen tjener vejformål, såsom fx afskærmning af vejbanen, markering af vejens forløb og afbrydelse af en færdselsmæssig uheldig ensformighed. Der kan ikke med hjemmel i denne bestemmelse eksproprieres til beplantninger, som udelukkende tjener miljømæssige, landskabelige eller æstetiske interesser.²⁹ Dette må medføre, at der godt kan eksproprieres til beplantning, der tjener vejformål, selvom beplantningen (som det formentlig altid vil være tilfældet) samtidig tjener æstetiske interesser.

Der kan ikke med hjemmel i vejlovens bestemmelse om ekspropriation til *»etablering af tilbehør og nødvendige supplerende foranstaltninger«* – af videregående færdselsmæssige hensyn – eksproprieres afskårne arealer.

Det blev fastslået i U 1982.892 V. I forbindelse med anlægget af en omfartsvej blev der fra en landbrugsejendom (foruden areal til selve vejanlægget) eksproprieret to arealer, der blev afskåret fra restejendommen. Ifølge ekspropriationskommissionen var der hjemmel hertil i vejlovens § 43, stk. 2, idet adgangen fra ejendommens bygninger til de to arealer ville kræve kørsel over længere strækninger ad offentlige veje og medføre færdselsmæssige gener. Landsretten fandt, at vejlovens § 43, stk. 2, alene hjemlede ekspropriation til supplerende foranstaltninger, herunder bl.a. sikring, hvis arealerne lå i umiddelbar forbindelse med selve vejanlægget, og der fandtes ikke herudover holdepunkter for at antage, at der kunne tages videregående færdselsmæssige hensyn. Da ejeren endvidere havde afstået fra at kræve erstatning efter vejlovens § 51, stk. 5, for forringelse af adgangen til arealerne, fandtes der ikke at være lovhjemmel for ekspropriationen af de to arealer. Ekspropriationsbeslutningen blev ophævet.

Der er endvidere hjemmel til at ekspropriere til fremskaffelse af vejmaterialer og fyld og til udlægning af fyld, jf. vejlovens § 43, stk. 2, 1. pkt. Ved erstatningsfastsættelsen bør der tages hensyn til, i hvilket omfang de på ejendommen værende materialer forøger dens værdi i handel og vandel. Arealafgivelsen kan være varig eller midlertidig. I sidstnævnte tilfælde må erstatning ydes for afsavn af jorden og for dennes eventuelle forringelse. Erstatning for midlertidigt beslaglagte arealer fastsættes ved arealernes tilbagelevering. For så vidt angår erstatningsfastsættelsen henvises i øvrigt til kap. 8.1.1. Efter

29. Skrivelse af 14. januar 1974 om ekspropriation til beplantning. Brev af 22. oktober 1997 om ekspropriation til beplantning langs offentlige veje.

4.4. Særligt om ekspropriationshjælmen i vejlovens § 43

samme regler kan vejbestyrelsen foretage midlertidig eller endelig arealerhvervelse til anbringelse af overskydende fyld eller anlæg af interimsvvej.³⁰

Ekspropriation kan desuden ske af hensyn til udnyttelse, betjening, synlighed, beskyttelse og drift på hensigtsmæssig måde, herunder til sikring af oversigt over vejkryds eller vejsving, jf. vejlovens § 43, stk. 2, 2. pkt. Bestemmelsen giver således hjemmel til pålæg af servitutter til sikring af oversigt over vejkryds eller vejsving, dvs. ved skæringer mellem offentlige veje indbyrdes og mellem offentlige og private veje. Det samme gælder vejindmundinger.³¹ I den forbindelse skal man imidlertid være opmærksom på, at der i vejlovens § 34, stk. 2, som nævnt er hjemmel til at pålægge byggelinjer til sikring af fri oversigt, uden at der derved skal betales erstatning til ejeren, jf. kap. 3.2. Der vil kun være grund til at anvende ekspropriationshjælmen, hvor et byggelinjepålæg ikke er tilstrækkeligt, fx hvis eksisterende anlæg skal fjernes fra ejendommen.³²

Bestemmelsen indeholder endvidere hjemmel til at pålægge servitutter, hvorefter ejerne fx ikke må foretage foranstaltninger, der kan udsætte vej-dæmninger eller andre bygværker for fare. Det fremgår allerede af vejlovens § 101, stk. 1, at der på offentligt vejareal ikke uden vejbestyrelsens samtykke må foretages nogen forandring, herunder foretages opgravning eller optages befæstelse, ligesom der ikke må graves, pløjes eller udføres andre lignende foranstaltninger, så nær vejarealet, at dette eller vejafmærkninger, skelsten m.v. beskadiges. I de fleste tilfælde vil det formentlig ikke være nødvendigt, jf. kap. 4.2, at beskytte vejen ved servitutpålæg ved ekspropriation. Der kan dog være særlige tilfælde.

I den i kap. 4.2.2 nævnte sag vedrørende en offentlig vej på en dæmning i privat eje, blev der ved en ekspropriation efter vejlovens § 43, stk. 2, gennemført en udvidelse og reparation af vejen, herunder en dæmningsforstærkning.³³ Ejeren af dæmningen var imod såvel renoveringen som udvidelsen af vejen. Arealerne blev eksproprieret midlertidigt og for at beskytte vejen efter anlægsarbejdernes afslutning, blev ejendommen permanent pålagt en servitut, ifølge hvilken der bl.a. ikke uden vejbestyrelsernes samtykke måtte foretages indgreb, dels i vejarealet, dels i den del af dæmningen, hvorved vejarealet kunne blive påvirket. Om spørgsmålet vedrørende anlæg af veje m.v. ved midlertidig arealerhvervelse og servitutpålæg (i stedet for arealerhvervelse) henvises til kap. 4.2.2.

30. Cirkulære nr. 132 af 6. december 1985 om lov om offentlige veje, pkt. 25.

31. F.J. Boas: Vejbestyrelsesloven med kommentarer, 1962, s. 52.

32. E.A. Abitz: Vejlovene med kommentarer, 1981, s. 111.

33. Afgørelse af 31. marts 2004 af klage over midlertidig ekspropriation og servitutpålæg efter vejlovens § 43 med henblik på udvidelse af offentlig vej på privat dæmning.

Kapitel 4. Er ekspropriationen lovlig?

Dernæst kan ekspropriation ske til nedlægning eller spærring af bestående overkørsler, overgange og vej- og stitilslutninger samt til retablering af de ved vejanlæg afbrudte forbindelser, jf. vejlovens § 43, stk. 2, 2. pkt. Denne del af bestemmelsen giver først og fremmest hjemmel til at ekspropriere bestående overkørsler og overgange.

KFE 1980.154: I forbindelse med udbygning af en offentlig parkeringsplads gennemførtes en portlukning ved ekspropriation efter vejlovens § 43. Efter indgivet klage meddelte ministeriet, at ekspropriationen ikke havde den fornødne hjemmel i vejlovens § 43, men at porten, der hidtil havde tjent som fælles adgang for flere ejendomme, kunne nedlægges som privat vej. Efter at vejbestyrelsen havde nedlagt porten som privat fællesvej, antog overtaksationskommissionen, at beslutningen om nedlæggelsen var truffet for at muliggøre en udvidelse af en bestemt ejers butiksareal og dermed, om end i meget beskedent omfang, hele bykernens butiksareal. Det kunne derimod ikke lægges til grund, at portnedlæggelsen var sket for at tilvejebringe en mere hensigtsmæssig ordning af vej- og adgangsforholdene i området. I hvert fald under disse omstændigheder fandtes det overvejende betænkeligt med hjemmel i privatvejsloven at godkende beslutningen, som derfor blev ophævet.

Vejlovens § 43 giver endvidere hjemmel til ekspropriation til anlæg af private fællesveje i det omfang, det er påkrævet for at etablere adgang ud til offentlig vej, når denne er blevet afbrudt ved ekspropriation af bestående overkørsler og overgange. Derudover indeholder bestemmelsen hjemmel til ekspropriation til anlæg af private fællesveje til retablering af de ved vejanlæg afbrudte forbindelser, hvis vejbestyrelsen ikke finder det ønskeligt, at de tilgrænsende arealer skal have direkte adgang til den nye eller forlagte vej. Endvidere vil ekspropriation til private fællesveje kunne ske i medfør af den nævnte bestemmelse i vejlovens § 43, stk. 1, jf. § 78, i de tilfælde, hvor ejeren af et areal som følge af beslutninger og bestemmelser, truffet i medfør af §§ 70-73, afskæres fra en rimelig udnyttelse af arealet. Endelig kan der eksproprieres til private fællesveje for at tilvejebringe vejadgang i forbindelse med nedlæggelse af en offentlig vej eller almen vej efter bestemmelserne i vejlovens kap. 9.³⁴

Ved hovedlandevejsanlæg kan ekspropriation desuden ske til supplerende anlæg, hvis det skønnes, at det er af særlig betydning for transporten og rejselivet, at sådanne anlæg ligger i umiddelbar forbindelse med vejen, jf. vejlovens § 43, stk. 2, 3. pkt. Der tænkes her navnlig på tank- og serviceanlæg,

34. Der henvises i det hele til cirkulære nr. 132 af 6. december 1985 om lov om offentlige veje, pkt. 25.

4.5. Særligt om ekspropriationshjemlen i planlovens § 47

cafeterier og moteller.³⁵ I bestemmelsens forarbejder nævnes endvidere parkeringspladser, rasteplasser, redningsstationer, kiosker, fragtcentraler, om-læssepladser, rutebilstationer og rutebilholdepladser samt toiletter.

I KFE 2002.244 fandt ekspropriationskommissionen, at der i vejlovens § 43 er tilstrækkelig hjemmel til ved ekspropriation at anlægge en vej som bagadgang til en rasteplass. Bagadgangen var ifølge Vejdirektoratet påkrævet af færdselsmæssige hensyn (vareleverancer og adgang for de ansatte på cafeteria m.v., der ikke havde kørekort og derfor ikke kunne benytte motorvejen), og ekspropriationskommissionen fandt derfor, at nødvendighedskravet var opfyldt. Ved vurderingen af nødvendigheden tog ekspropriationskommissionen i betragtning, at den tilladte brug af vejen kun ville medføre begrænsede gener for ejere og brugere af de berørte ejendomme (høgn el.lign. ville forhindre uvedkommende færdsel mellem adgangsvejen til rasteplassen og motorvejen). Der blev således foretaget en afvejning af de involverede interesser

4.5. Særligt om ekspropriationshjemlen i planlovens § 47

4.5.1. Generelt

Vedtagelse af en lokalplan eller anden planlægning medfører ikke nogen handlepligt for ejerne af de berørte ejendomme, men hvis kommunen ønsker planlægningen virkeliggjort er der i planloven hjemmel til at ekspropriere hertil. Ekspropriation kan således ske til virkeliggørelse af en bred vifte af planlægningsmæssigt begrundede anlæg. Planlovens ekspropriationshjemmel findes i § 47, stk. 1, som har følgende ordlyd:

»Kommunalbestyrelsen kan ekspropriere fast ejendom, der tilhører private eller private rettigheder over fast ejendom, når ekspropriationen vil være af væsentlig betydning for at sikre gennemførelsen af en byudvikling i overensstemmelse med kommuneplanen eller for virkeliggørelse af en lokalplan eller en byplanvedtægt.«

Som det fremgår, består bestemmelsen af to af hinanden uafhængige led, nemlig ekspropriation til byudvikling efter kommuneplanen og ekspropriation til virkeliggørelse af en lokalplan. Det gælder for begge bestemmers vedkommende, at der kræves et særligt ekspropriationsgrundlag i form af henholdsvis en kommuneplan eller en lokalplan. Det er en betingelse for ekspropriation, at plangrundlaget er gyldigt vedtaget på ekspropriationstidspunkt-

35. Der henvises i det hele til cirkulære nr. 132 af 6. december 1985 om lov om offentlige veje, pkt. 25.

Kapitel 4. Er ekspropriationen lovlig?

tet i overensstemmelse med planlovens regler. For lokalplaners vedkommende indtræder retsvirkningerne først ved offentliggørelsen, jf. planlovens § 18, hvorfor ekspropriation først kan ske herefter. Kommuneplanens retsvirkninger indtræder allerede ved vedtagelsen, hvorfor kommuneplanen antagelig ikke behøver være offentliggjort på ekspropriationstidspunktet.³⁶ Vedrørende spørgsmålet om, hvornår ekspropriationsproceduren kan indledes, herunder betydningen af at ekspropriationsgrundlaget (en lokalplan eller kommuneplan) måtte være påklaget henvises til kap. 19.5.

Kravet om »væsentlig betydning«, jf. planlovens § 47, stk. 1, er synonymt med det almindelige nødvendighedskrav, hvorfor der udover nedenstående specifikke bemærkninger til betingelserne for ekspropriation efter 1. og 2. led i planlovens § 47, stk. 1, kan henvises til den generelle gennemgang heraf i kap. 4.1, 4.2 og 4.3.

4.5.2. Ekspropriation til byudvikling

Bestemmelsen om ekspropriation til byudvikling blev oprindelig gennemført ved lov nr. 123 af 1. april 1980 om ekspropriation til byudvikling. Ekspropriationsbestemmelsen fra 1980-loven blev i forbindelse med planlovsrevisionen i 1991 indsat i planloven i uændret form. Forarbejderne til 1980-loven er derfor fortsat vejledende for fortolkning af hjemlen om ekspropriation til byudvikling.³⁷

Det anføres her blandt andet: »Nærværende lovforslag vil give en kommune mulighed for ved ekspropriation at erhverve jord til byudvikling på et så tidligt tidspunkt, at arealernes faktiske overgang til byformål i overensstemmelse med kommunens tidsfølgeplanlægning 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. (...)

Den bredere beskrivelse af ekspropriationsformålet – gennemførelsen af en byudvikling – (...) skyldes, 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 forsyningscentre for boligbebyggelsen, til industribyggeri eller anden erhvervsbebyggelse eller til

36. A.B. Boeck: Lov om planlægning, 2. udg., 2002, s. 155. Jf. også KFE 1999.264, hvor spørgsmålet diskuteres, men uden at Naturklagenævnet forholdt sig konkret til spørgsmålet, da vedtagelsen af kommuneplanen i den konkrete sag var offentliggjort.

37. Om lovbemærkningerne til 1980-loven kan også henvises til cirkulære nr. 148 af 14. september 1981 om lov om ekspropriation til byudvikling.

4.5. Særligt om ekspropriationshjemlen i planlovens § 47

andet byformål, herunder offentligt formål i forbindelse med områdets overgang til bymæssig anvendelse.»³⁸

Det lovlige ekspropriationsformål er byudvikling, men det blev i forarbejderne ligeledes lagt til grund, at der typisk ville være tale om ekspropriation af arealer, der blev anvendt »til jordbrugsmæssige formål, og hvor det på ekspropriationstidspunktet ikke er muligt eller ønskeligt at foretage den detaljerede planlægning af de fremtidige vej- og bebyggelsesforhold«, ligesom det blev forudsat, at det som den altovervejende hovedregel alene ville være »større ubebyggede arealer med kun en enkelt eller ganske få beboelser, som kan eksproprieres efter loven«.³⁹

Arealer, der allerede er bymæssigt bebyggede, kan derfor ikke eksproprieres efter denne hjemmel, selv om formålet er en byudvikling.⁴⁰ Der kan opstå afgrænsningsspørgsmål, hvis en planlagt byudvikling udover egentlige jordbrugsarealer med tilhørende spredte bebyggelser tillige omfatter samlede bebyggelser med flere beboelsesejendomme. Hvis der er tale om boligbebyggelser af blot et vist antal og omfang, må kommunen her være henvist til at anvende hjemlen om ekspropriation til virkeliggørelse af en lokalplan, jf. ovenstående citat fra forarbejderne. Bestemmelsen kan heller ikke anvendes til ekspropriation af arealer til rent rekreative formål. Det udelukker ikke, at ekspropriationen omfatter arealer til brug for friarealer og grønne områder for et kommende byområde.⁴¹ Sådanne arealer vil i øvrigt sjældent kunne udpeges på ekspropriationstidspunktet, da disses endelige placering og udformning oftest først vil ske i den detaljerede lokalplanlægning.

Ekspropriationen skal være i overensstemmelse med kommuneplanen. Det indebærer, at der i kommuneplanen skal være optaget bestemmelser om det fremtidige byudviklingsområde, men der kan næppe stilles krav til rammebestemmelsernes nærmere indhold eller præcision. Der vil netop ofte være tale om mere langsigtet planlægning, hvor kommunen sjældent i rammerne har fastlagt fordelingen mellem forskellige former for bebyggelse og placeringen af vejforløb, friarealer m.v.

38. FT 1976-77, tillæg A, sp. 3240.

39. FT 1976-77, tillæg B, sp. 432.

40. Vedrørende byudviklingsformål refererer A.B. Boeck: Lov om planlægning, 2. udg., 2002, s. 360, en afgørelse vedrørende en ekspropriation efter 1980-loven af et 5.000 m² stort byzoneareal, der på alle sider var omgivet af eksisterende parcelhusområder. Planstyrelsen ophævede ekspropriationen, da ekspropriation i denne situation kun kunne ske på grundlag af en lokalplan.

41. A.B. Boeck: Lov om planlægning, 2. udg., 2002, s. 360.

Kapitel 4. Er ekspropriationen lovlig?

Kommuneplanen skal omfatte en periode på 12 år, jf. planlovens § 11, stk. 1.⁴² Der kan derfor i princippet ikke foretages arealudlæg i rammerne ud over denne 12-årige periode, og der vil derfor heller ikke kunne eksproprieres til byudvikling af arealer, hvor gennemførelsen af byudviklingen ligger uden for denne 12-årige periode. Sådanne perspektivarealer og lignende, som ligger ud over denne periode, og som blot indikerer, hvor den helt langsigtede byudvikling forventes at skulle ske, kan derfor ikke medeksproprieres.⁴³ Også selv om de eksproprierede arealer ligger inden for de udlagte områder i kommuneplanen, skal der foretages en selvstændig vurdering af nødvendighedsspørgsmålet, herunder i relation til behovet for at udnytte det pågældende areal inden for planperioden.

KFE 1999.264: En ekspropriation til byudvikling omfattede et landbrugsareal på ca. 14 ha, der i kommuneplanens rammer var udlagt til henholdsvis boligformål og offentligt formål i form af idrætsanlæg, skole, institutioner m.v. Der var ikke i kommuneplanen fastsat en egentlig rækkefølgebestemmelse, men der blev under sagen redegjort for, at virkeliggørelsen af disse udlæg formentlig ville ske inden for den første halvdel af planperioden. Naturklagenævnet fandt kravet om væsentlig betydning opfyldt og opretholdt ekspropriationen blandt andet med henvisning til, at det eksproprierede ikke omfattede større arealer end planlægningen omfattede, og at den forudsatte inddragelse af det pågældende areal til byudvikling fremgik af kommuneplanen.

KFE 2003.147 (NKO 271): Vedrørende ekspropriation af et samlet areal på ca. 79 ha til byudvikling i medfør af planlovens § 47, stk. 1, 1. led. Ekspropriationen blev påklaget til Naturklagenævnet af ejerne af tre af de i alt ti berørte ejendomme. Arealet var i kommuneplanens rammer udlagt til boligformål med henblik på en langsigtet byudvikling inden for planperioden, men der var ikke i rammerne fastsat en egentlig rækkefølgebestemmelse. Ekspropriationen blev opretholdt blandt andet med henvisning til, at der i kommuneplanen var redegjort nærmere for, at udbygningen af de i alt 2.000 nye boliger, som kunne rummes inden for det nye boligområde, skulle gennemføres inden for den 12-årige planperiode. Der henvistes herudover til, at der var udlagt reservearealer efter planperiodens udløb.

KFE 2006.381: Naturklagenævnet fandt ikke, at der forelå den fornødne nødvendighed for en kommunes ekspropriation til byudvikling efter kommuneplanen af ca. 21 ha landbrugsjord, hvorfor ekspropriationsbeslutningen blev ophævet. Vedrørende kravet om nødvendighed blev det mere generelt udtalt: *"Det fremgår ikke af loven eller bemærkningerne til 1980-loven, hvilke krav der herved kan stilles. På den ene side kan der næppe stilles krav*

42. Indsat ved lov nr. 571 af 24. juni 2005 om ændring af planloven (udmøntning af kommunalreformen).

43. Hvis ekspropriationen medfører, at ejerens restejendom ikke kan udnyttes på rimelig måde gælder de almindelige ekstensionsregler i vejlovens § 51, stk. 3 og 4, uanset om dette areal ligger uden for kommuneplanens rammeområde, jf. herved også KFE 2003.147, hvor dette var tilfældet for én af de omhandlede ejendomme.

4.5. Særligt om ekspropriationshjemlen i planlovens § 47

om, at alle andre muligheder for at råde over nye arealer til byudvikling i kommunen er udtømt. På den anden side må der kunne påvises et behov for at kunne råde over de omhandlede arealer – eller størstedelen heraf – i den indeværende planperiode”. I den konkrete sag var dette ikke påvist, da kommunen hverken i kommuneplanen, i ekspropriationsbeslutningen eller i forbindelse med klagesagen havde redegjort nærmere for nødvendigheden af at kunne råde over arealet til byudvikling inden for planperioden.

Rækkevidden af ekspropriationshjemlen i planlovens § 47, stk. 1, 1. pkt., er således ikke ubegrænset. De refererede afgørelser illustrerer også, at udformningen af kommuneplan eller kommuneplantillæg i relation til redegørelse for forventninger til befolkningsudvikling og rummelighed af allerede udlagte rammeområder har betydning, hvis planen senere skal anvendes som ekspropriationsgrundlag.

Henvisningen i forarbejderne til »kommunens tidsfølgeplanlægning« indebærer ikke et krav om, at der i kommuneplanen rent faktisk skal være indsat egentlige rækkefølgebestemmelser, jf. fx KFE 1999.264 og KFE 2003.147. Hvis der i kommuneplanen er angivet en nærmere præciseret rækkefølge for områdernes byudvikling, er det dog Naturklagenævnets opfattelse, at der ikke kan eksproprieres i strid hermed, jf. KFE 2003.147.

Som anført ovenfor i kap. 4.2.4 gælder det almindelige ekspropriationsretlige krav om tidsmæssig aktualitet ikke for ekspropriationer til byudvikling. Som følge af den manglende detaljering i plangrundlaget vil det også være vanskeligere for ejeren at afværge ekspropriationen med henvisning til et ønske om selv at ville virkeliggøre ekspropriationsformålet. Det er imidlertid ikke muligt for kommunen at imødegå en sådan indsigelse mod ekspropriationens nødvendighed ved blot at ekspropriere til byudvikling, hvis der lige så vel kunne være eksproprieret til virkeliggørelse af en lokalplan. Ejeren kan ikke stilles ringere som følge af kommunens valg af ekspropriationshjemmel.

44

I KFE 1999.264 udtalte Naturklagenævnet således: »(...) at lokalplanlægning efter praksis ikke er til hinder for gennemførelse af en ekspropriation til byudvikling, hvis ekspropriationsbetingelserne er opfyldt, og grundejeren ikke stilles dårligere med hensyn til muligheden for selvrealisering, end hvis ekspropriationen var blevet gennemført efter reglerne om virkeliggørelse af lokalplaner«.

Hvis det er »byplanmæssigt forsvarligt« at tilvejebringe en lokalplan for området med detaljeret regulering af udstyknings-, bebyggelses- og vejforhold.

44. B. Andersen m.fl.: Kommuneplanloven, 3. udg., 1989, s. 384ff. og A.B. Boeck: Lov om planlægning, 2. udg., 2002, s. 357.

Kapitel 4. Er ekspropriationen lovlig?

på det tidspunkt, hvor kommunen har behov for at ekspropriere, bør ekspropriation afvente en sådan planlægning, hvorefter ekspropriationen skal ske til virkeliggørelse af lokalplanen.⁴⁵

KFE 2004.091 (NKO 295): En kommune havde eksproprieret ca. 1 ha landbrugsjord til byudvikling. Den fremtidige anvendelse for området var i kommuneplanens rammer fastsat til blandet bolig og erhverv. Området var beliggende i tilknytning til en afgrænset landsby. Kommunen havde oplyst, at man ville gå i gang med lokalplanlægning for området, og det fremgik endvidere at denne lokalplanlægning rent faktisk var igangsat, og at der var afsat midler til byggemodningen på investeringsoversigten for det følgende år. Med henvisning til de konkrete forhold ophævede Naturklagenævnet herefter ekspropriationen, idet det i den konkrete sag fandtes bedst stemmende med lovbestemmelsen, at en eventuel ekspropriation skete på grundlag af en lokalplan, således at inddragelsen af dele af klageens ejendom kunne ske i takt med et dokumenteret aktuelt behov for at kunne disponere over arealerne, og således at de berørte borgere og virksomheder kunne blive inddraget i forbindelse med den offentlige høring omkring lokalplanen.

I den ovenfor nævnte KFE 2006.381, hvor kommunens ekspropriationsbeslutning blev tilsidesat på grund af manglende nødvendighed, fremhævede Naturklagenævnet ligeledes, at kommunen efterfølgende havde vedtaget et forslag til lokalplan for området, hvorfor det måtte anses som bedst stemmende med intentionerne bag bestemmelsen, at en eventuel ekspropriation skete på grundlag af en lokalplan. Herved hentydes antageligt til, at det på ekspropriationstidspunktet havde været »byplanmæssigt forsvarligt« at tilvejebringe en lokalplan og herefter gennemføre en eventuel ekspropriation på grundlag heraf.

Ekspropriation til byudvikling vil i sagens natur ofte omfatte større arealer, hvor lokalplanlægning og byggemodning forventes at skulle ske etapevis over en længere årrække inden for planperioden, og hvor lokalplanlægning for den første etape derfor i nogle tilfælde kan påregnes igangsat forholdsvis kort tid efter ekspropriationstidspunktet. Selv om det er muligt at igangsætte lokalplanlægning for den første del af et større byudviklingsområde kort tid efter ekspropriationen, bør det derfor ikke i sig selv kunne føre til en tilsidesættelse af en sådan ekspropriation. Ekspropriationen til byudviklingen bør betragtes samlet.

4.5.3. Ekspropriation til virkeliggørelse af en lokalplan

Det lovlige ekspropriationsformål efter planlovens § 47, stk. 1, 2. led, er virkeliggørelse af en lokalplan eller en byplanvedtægt. Heri indgår et krav om,

45. FT 1976-77, tillæg A, sp. 3240.

4.5. Særligt om ekspropriationshjemlen i planlovens § 47

at de lokalplanbestemmelser, som ekspropriationen sker til virkeliggørelse af, har hjemmel i planloven, jf. lokalplankataloget i planlovens § 15, stk. 2. Det forekommer, at der – utilsigtet eller som følge af forkert fortolkning – optages bestemmelser i en lokalplan, som ikke har hjemmel i dette plankatalog. I givet fald er ekspropriation udelukket.

KFE 2004.272: Sagen vedrørte en kommunes ekspropriation af en tinglyst overtagelsesret, der tilkom en anden kommune. Ekspropriationen skulle sikre gennemførelsen af en lokalplan om opførelse af ældreboliger efter lovgivningen om almene boliger. Nødvendigheden var begrundet i, at der ikke ville kunne opnås tilsagn om ydelsesstøtte til alment boligbyggeri, hvis tilbagekøbsklausulen forblev tinglyst på ejendommen. Naturklagenævnets formand ophævede ekspropriationen med henvisning til, at der ikke – som sket i den aktuelle sag – var hjemmel til i en lokalplan at fastsætte bestemmelser om ejerforhold, herunder at boliger skulle opføres og drives efter lovgivningen om almene boliger. Da ekspropriationen af overtagelsesretten alene var begrundet i, at kommunen ellers ikke kunne opnå tilsagn om ydelsesstøtte efter almenboliglovgivningen, var denne derfor uhjemlet.

At der kan eksproprieres til virkeliggørelse af en lokalplan, indebærer, at der ikke kan eksproprieres, hvis lokalplanens formål allerede er virkeliggjort ved den bebyggelse, der i forvejen findes på arealet.⁴⁶ Ekspropriation til virkeliggørelse af en lokalplan kan herudover kun ske inden for det område, der omfattes af lokalplanen. Det gælder, selv om de foranstaltninger, der måtte ligge uden for området, kun er af mindre omfang

KFE 1995.172 (NKO 56): En kommune havde eksproprieret til virkeliggørelse af en lokalplan vedrørende etablering af en støjvold. I samme forbindelse blev der foretaget ekspropriation til midlertidig rådighed af et mindre område uden for lokalplanens område til brug for anlægsarbejds udførelse. Naturklagenævnet tilsidesatte denne del af ekspropriationsbeslutningen allerede fordi, arealet ikke var omfattet af lokalplanen.

Den anvendelse eller bebyggelse, som der ønskes eksproprieret til virkeliggørelse af, skal endvidere være konkret beskrevet i lokalplanen. Lokalplanen skal derfor i det mindste indeholde »nærmere regler« om udstykningen eller bygge- eller anlægsarbejdet, jf. planlovens § 13, stk. 5, jf. stk. 2. Lokalplaner der ikke indeholder sådanne »nærmere regler« – såkaldte rammelokalplaner – kan ikke anvendes som ekspropriationsgrundlag.

MAD 1996.796 (NKO 118 B): En lokalplan, der var inddelt i tre delområder, udlagde delområde I og II til offentligt formål i form af sundhedscenter og ældreboliger. For delområde I var der udlagt byggefelt og aftegnet beliggenhed af veje og parkeringsplads,

46. K. Revsbech: Lærebog i miljøret, 3. udg., 2002, s. 98.

Kapitel 4. Er ekspropriationen lovlig?

mens der for delområde II kun var angivet et stiforløb. Kommunen eksproprierede begge delområder. Ekspropriationsbeslutningen blev ophævet for så vidt angår delområde II med henvisning til, at lokalplanen ikke fastsatte nærmere regler for det projekt, hvortil der blev eksproprieret, hvorfor kravet om lovligt ekspropriationsformål ikke var opfyldt. Herudover henvistes til, at der endnu ikke forelå et konkret projekt for bebyggelse af delområde II eller var afsat midler hertil, hvorfor kravet om (tidsmæssig) nødvendighed heller ikke var opfyldt.⁴⁷

Derudover er der i øvrigt krav om en vis præcision, før en lokalplan kan påberåbes som ekspropriationsgrundlag. Denne præcision kan sikres ved en kombination af en beskrivelse i lokalplanbestemmelserne og ved indtegning på kortbilag. Skal der eksempelvis sikres adgangsvej til en bestemt ejendom eller sikres etablering af en intern forbindelsesvej, må det være et krav for at kunne ekspropriere, at denne adgangsvej er indtegnet præcist på et kortbilag i lokalplanen, og at der i lokalplanen er bestemmelser, hvor der er henvist til placeringen på kortbilaget, og ikke fx »*efter principperne*« på kortbilaget.

I KFE 1998.124 (MAD 1997.723) tilsidesatte Naturklagenævnets formand en kommunes ekspropriation til etablering af en strandpassage ved en fjord over en række ejendomme. Naturklagenævnet henviste blandt andet til, at det er en forudsætning for ekspropriation, at der foreligger præcise lokalplanbestemmelser om det projekt, der ønskes gennemført, hvilket ikke var tilfældet i den konkrete sag. Herudover henvistes til, at udformning og placering af anlæggene i det foreliggende projekt heller ikke var i overensstemmelse med lokalplanen.

I klager over ekspropriationsbeslutninger gøres det til tider gældende, at ekspropriationsanlægget mere hensigtsmæssigt kunne være placeret et andet sted. En sådan indsigelse vil sjældent blive tillagt betydning.⁴⁸

Den lokalplan, som udgør ekspropriationsgrundlaget, har været behandlet af kommunalbestyrelsen to gange, dels som forslag og dels som endelig plan, og har i den mellemliggende periode været genstand for en offentlighedsfase. Ved ekspropriationer til virkeliggørelse af en lokalplan har der således forud for selve ekspropriationssagens påbegyndelse været en proces, der i sig selv skal sikre, at planlægningen fremmer almenhedens interesser.

Naturklagenævnet foretager imidlertid en vis prøvelse af spørgsmålet om hensigtsmæssigheden af den valgte placering, jf. fx KFE 2002.390 om ekspropriation til et gymnasium og KFE 1994.105 om ekspropriation til en

47. Ejeren indbragte Naturklagenævnets afgørelse for Østre Landsret for så vidt angår ekspropriationen af delområde I Landsretten opretholder ekspropriationen som lovlig, jf. MAD 1999.419 Ø.

48. B. Andersen m.fl.: Kommuneplanloven, 3. udg., 1989, s. 386.

4.5. Særligt om ekspropriationshjemlen i planlovens § 47

sportsplads. Som det ses, blev begge ekspropriationer dog opretholdt. Selv om det i praksis ofte vil være vanskeligt at få en placering af et bestemt anlæg ændret eller bremset i en ekspropriationssag, vil det ikke være udelukket, da spørgsmålet om lokaliseringen er en selvstændig del af nødvendighedsvurderingen, jf. også kap. 19.12.2.

Det er evident, at der er væsentlig forskel i prøvelsen af kommunens beslutning om, hvad der skal reguleres i lokalplanen og kommunens beslutning om at ekspropriere til virkeliggørelse heraf, jf. herved fx følgende naturklagenævns citat: »Kommunalbestyrelsens beslutning om indholdet af en lokalplan inden for rammerne af § 13, stk. 1, og § 15 kan ikke påklages. På denne baggrund og med henvisning til grundlovens § 73 må en ekspropriation efter planlovens § 47 til virkeliggørelse ved privat foranstaltning af en lokalplan forudsætte, at de med planen tilsigtede kun kan opnås, hvis kommunen får rådighed over det eksproprierede.«⁴⁹ Der er således ingen tvivl om, at Naturklagenævnet foretager en tilbundsående prøvelse af nødvendighedskravet, hvilket også skal ses i sammenhæng med det brede ekspropriationsformål »virkeliggørelse af en lokalplan«.

Med hensyn til nødvendighedskravet/kravet om væsentlig betydning henvises der herudover i det hele til gennemgangen i kap. 4.2. Som nævnt i kap. 4.2.3 kan ejeren have et ønske om selv at ville realisere det formål, som ekspropriationen skal virkeliggøre. Dette bliver især aktuelt ved ekspropriation til virkeliggørelse af lokalplaner.

Som eksempel på en situation, hvor ekspropriation blev anset som udelukket af denne årsag kan henvises til en utrykt dom fra Vestre Landsret fra 1992.⁵⁰ I sagen havde kommunen eksproprieret en ejendom i medfør af den daværende saneringslov, fordi ejendommen ifølge en saneringsplan skulle nedrives, da den som følge af dårlig stand ikke burde moderniseres. Af saneringsplanen fremgik endvidere, at der var påtænkt opført boliger på den ryddede ejendom, og en lokalplan, som var vedtaget efter saneringsplanen, men før ekspropriationen, gav ligeledes mulighed for opførelse af boligbebyggelse. Forud for ekspropriationen havde ejeren tilkendegivet, at han efter nedrivning var indstillet på at opføre byggeri i overensstemmelse hermed. Boligstyrelsen stadfæstede kommunens ekspropriation, som imidlertid blev tilsidesat af landsretten. Landsretten fandt ikke at nødvendighedskravet var opfyldt. At bygningen skulle nedrives ifølge saneringsplanen, kunne ikke begrunde et så vidtgående indgreb som ekspropriation af ejendomsretten, når ejeren af ejendommen ønskede at beholde denne med henblik på selv at foretage bebyggelsen.

Se også Miljøministeriets skrivelse af 3. marts 1988, hvorefter en ekspropriation af et i kommuneplanen udlagt erhvervsareal på 34 ha blev ophævet. Arealet var ligeledes lokalplanlagt, men ekspropriationen skete efter reglerne om ekspropriation til byudvikling.

49. KFE 1993.215 om ekspropriation til en golfbane. Som det fremgår, fremhæves det i citatet, at der i den konkrete sag tillige var tale om ekspropriation til fordel for en privat part. Afgørelsen er nærmere omtalt i kap. 4.2.3.

50. Vestre Landsrets dom af 27. juli 1992 (2. afd., B 1988/1989).

Kapitel 4. Er ekspropriationen lovlig?

Ejerne ønskede at udnytte arealet i overensstemmelse med lokalplanen. Ministeriet fandt, at en i det væsentlige ubestyrket tvivl om ejerens seriøsitet ikke burde komme dem til skade, ligesom det blev anført, at en ejers erklæring om selv at ville realisere ekspropriationsformålet bør medføre, at ekspropriationsprocessen stilles i bero, mens kommunen undersøger ejerens seriøsitet.⁵¹

Kommunen kan ikke uden videre afvise en ejers henvendelse om selv at ville forestå virkeliggørelse af ekspropriationsformålet. Ejeren kan afværge en ekspropriation i en sådan situation, hvis ønsket om selv at realisere lokalplanen er seriøst og realistisk, herunder i tidsmæssig henseende.

4.6. Fuldstændig erstatning

Den sidste betingelse, der skal være opfyldt, før en ekspropriation er lovlig, er betingelsen om betaling af fuldstændig erstatning, jf. grundlovens § 73, stk. 1. Der henvises for så vidt angår erstatningsfastsættelsen til kap. 5-11.

51. Der henvises til referatet af afgørelsen i B. Andersen m.fl.: Kommuneplanloven, 3. udg., 1989, s. 384 f. og A.B. Boeck: Lov om planlægning, 2. udg., 2002, s. 358.

KAPITEL 5

Generelt om erstatningsfastsættelsen ved ekspropriation

5.1. Grundlovens krav om fuldstændig erstatning

Udgangspunktet for erstatningsfastsættelsen er princippet i grundlovens § 73, hvorefter ekspropriation kun kan finde sted mod »fuldstændig erstatning«. Princippet om fuldstændig erstatning indebærer, at der skal betales en erstatning, der økonomisk stiller ejeren, som han ville være stillet, hvis ekspropriationen ikke var sket. Erstatningen skal sikre, at ejerens formue er intakt. En ting er, at ejeren må finde sig i at afstå sin ejendom helt eller delvist, men ejeren er i det mindste sikret fuldstændig erstatning for sit tab. Af alle ekspropriationsspørgsmål har erstatningsspørgsmålet størst betydning i praksis. Men hvad ligger der præcist i kravet om »fuldstændig erstatning«? Efter hvilke principper skal erstatningen fastsættes? Grundlovens § 73 indeholder ingen nærmere retningslinjer for erstatningsfastsættelsen. Selvom der i lovgivningen er fastsat regler om fx taksationsprocessen, er selve erstatningsudmålingen derimod – med ganske få undtagelser – uomtalt, og det er hidtil blevet afvist at fastsætte almindelige regler herom.

I forarbejderne til ekspropriationsprocesloven anføres bl.a. følgende begrundelse: *»Detaljerede regler, der tilsigter at tjene som en udtømmende lovbestemt vejledning for alle eller dog for alle normalt forekommende erstatningssituationer, kan komme i konflikt med grundlovens ubetingede krav om ydelse af fuldstændig erstatning. Vejledning om, hvad fuldstændig erstatning i de enkelte konkrete situationer indebærer, søges efter kommissionens formening bedst i den praksis, som de erstatningsfastsættende myndigheder, særligt domstolene, har tilvejebragt og fremtidigt tilvejebringer. Kommissionen foreslår derfor ikke sådanne regler optaget i lovudkastet og er efter indgående overvejelser også afstået fra at foreslå regler, der angiver de almindelige principper for erstatningsudmålingen, således som disse finder udtryk i praksis. Dels vil sådanne generelle lovbestemmelser have*

Kapitel 5. Generelt om erstatningsfastsættelsen ved ekspropriation

ringe vejledende betydning for den enkelte erstatningsfastsættelse, dels vil sådanne bestemmelser i specifikke erstatningstilfælde kunne vise sig utilstrækkelige.»¹

Det er heller ikke nødvendigt med almindelige regler om erstatningen. Grundlovens § 73 fungerer som selvstændigt grundlag for tildeling af erstatning i de tilfælde, hvor den pågældende ekspropriationslov ikke indeholder erstatningsbestemmelser.² Eventuelle lovregler er alene vejledende og udfyldende i forhold til grundlovens krav om fuldstændig erstatning.³

Erstatningen er »fuldstændig«, hvis den er fastsat i overensstemmelse med de principper og regler, der gælder for den almindelige erstatningsret.⁴ Skadelidte skal dokumentere et økonomisk tab – affektionsinteresse erstattes ikke. Skadelidte får kun erstatning, hvis der er årsagsforbindelse, dvs. sammenhæng mellem ekspropriationsindgrebet og det tab, der gøres gældende, og der skal være adækvans, dvs. at tabet skal være en påregnelig følge af skaden.⁵ Derudover skal skadelidte varetage sin almindelige tabsbegrænsningspligt, jf. kap. 12. Men ekspropriation adskiller sig i flere henseender fra de skadegørende handlinger, der er omfattet af den almindelige erstatningsret, og de principper og regler, der gælder for den almindelige erstatningsret, kan kun anvendes med visse modifikationer.⁶ Der kan bedst redegøres for principperne for fastsættelse af ekspropriationserstatninger ved at beskrive rets- og taksationspraksis og heraf forsøge at udlede nogle hovedregler for erstatningsfastsættelsen.

5.2. Erstatningsfastsættelsen i praksis

Ejeren skal have erstattet sit økonomiske tab som følge af ekspropriationen. Der vil i mange tilfælde først og fremmest være tab som følge af en arealafståelse, eller et servitutpålæg m.v., jf. kap. 6 og 7. Derudover kan ekspropriationen medføre ulemper, der ligeledes skal erstattes, jf. vejlovens § 53, stk. 4,

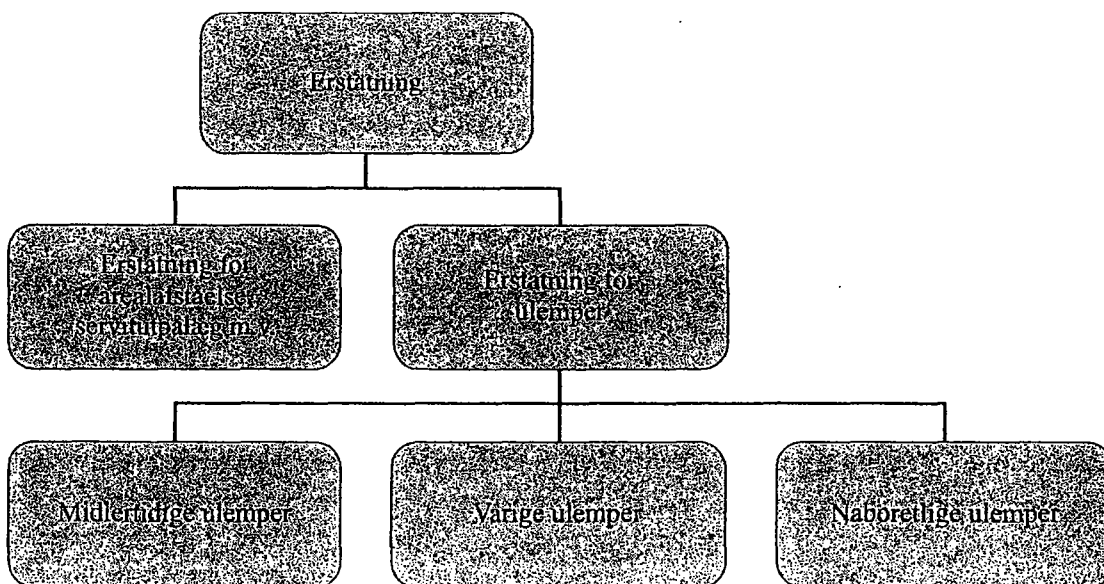
1. 1. ekspropriationsbetænkning, nr. 330/1963, s. 37.
2. H. Zahle: Dansk forfatningsret, bind III, 3. udg., 2003, s. 209. P. Andersen: Dansk Statsforfatningsret, 1954, s. 758. O. Friis Jensen: Miljøretten, bind I, 2. udg., 2006, s. 70.
3. 1. ekspropriationsbetænkning, nr. 330/1963, s. 37.
4. A. Ross: Dansk Statsforfatningsret, bind II, 3. udg., 1983, s. 689.
5. Som eksempel på manglende årsagsforbindelse se fx TfL 1999.12 V om mistet adgang til grusindvinding, jf. omtale i kap. 6.2.6.
6. A. Ross: Dansk Statsforfatningsret, bind II, 3. udg., 1983, s. 689ff. H. Zahle: Dansk forfatningsret, bind III, 3. udg., 2003, s. 208ff.

5.2. Erstatningsfastsættelsen i praksis

og ekspropriationsproceslovens § 17, stk. 4. Er der tale om en totalekspropriation, vil ulempeerstatningen typisk være en erstatning for flytteudgifter og eventuelt driftstab, hvis der er tale om en erhvervsvirksomhed, jf. kap. 12.1.3. Hvis der derimod er tale om en delekspropriation, kan ekspropriationen medføre en lang række ulemper. Ulemperne kan opdeles i:

- 1) Midlertidige ulemper i forbindelse med gennemførelsen af ekspropriationsanlægget, fx midlertidig arealafståelse, tab af beplantning og haveforstyrrelse samt landbrugsmæssige gener som fx afgrødetab og driftsomlægning. Derudover kan der være tale om driftstab i forbindelse med en flytning eller i anlægsperioden, jf. kap. 8.1.
- 2) Varige ulemper som følge af afsavnet af det eksproprierede, fx defigurering, ejendomsformindskelse og virksomhedsophør, jf. kap. 8.2.
- 3) Naboretlige ulemper som følge af ekspropriationsanlæggets udførelsesmåde, almindelige beskaffenhed samt drift, fx støj og vibrationer, forringede adgangsforhold og dominans, jf. kap. 9.

Det er ikke alene ekspropriaten, der kan have krav på erstatning for ulemper. Gennemførelsen af ekspropriationsanlægget kan også medføre ulemper for ejere, der ikke er direkte berørt af ekspropriationen, og disse ejere kan ligeledes have krav på erstatning. Sådanne krav kan også behandles af taksationskommissionerne, jf. kap. 23.4.



Figur 2: Erstatningens opdeling.

Kapitel 5. Generelt om erstatningsfastsættelsen ved ekspropriation

Ifølge vejlovens § 53, stk. 4, og ekspropriationsproceslovens § 17, stk. 4, skal taksationsmyndighederne i kendelsen angive det afståedes værdi i handel og vandel eller ved rådighedsindskrænkninger den forringelse, der herved sker i ejendommens værdi. Såfremt ejeren eller andre påføres ulemper, skal erstatningen herfor angives som en særlig post. Der er ingen pligt til at specificere de enkelte ulemper og erstatningen herfor, men ulempeerstatningen skal holdes adskilt fra arealerstatningen. Dertil kommer en eventuel godtgørelse for sagkyndig bistand, jf. kap. 15.

Der kan endvidere opstå enkeltskader i forbindelse med anlægsarbejdernes gennemførelse som følge af direkte, skadegørende handlinger. Sådanne enkeltskader, der fx kan opstå ved opførelse, udgravning, pilotering og terrænændring samt nedrivning, behandles efter de almindelige erstatningsregler og der henvises til den almindelige erstatningsret.

5.3. Vurderingstidspunktet

Ekspropriationens retsvirkninger indtræder på det tidspunkt, hvor ejeren får meddelelse om ekspropriationsbeslutningen (»meddelelsetidspunktet«), jf. kap. 20.1. Det er også ejendommens værdi/værdiforringelse på meddelelsetidspunktet, der er afgørende for fastsættelsen af erstatningen.⁷ At meddelelsetidspunktet lægges til grund for erstatningsfastsættelsen, anføres fx direkte i præmisserne i U 1967.243 H og U 1975.541 H. Ekspropriationserstatningen vil også blive forrentet fra dette tidspunkt.

Det bliver også anført, at ekspropriationstidspunktet må være afgørende for fastsættelsen af erstatningen.⁸ Da ekspropriationstidspunktet ved ekspropriationer efter ekspropriationsprocesloven er sammenfaldende med meddelelsetidspunktet, og da meddelelsetidspunktet – ved ekspropriationer efter vejloven – oftest kun ligger få dage efter ekspropriationstidspunktet har diskussionen mere betydning i teorien end i praksis.

Der kan imidlertid være situationer, hvor det ikke er rimeligt at tillægge meddelelsetidspunktet afgørende betydning, men hvor man snarere må lægge vægt på afståelsetidspunktet, dvs. det tidspunkt, hvor ejendomsretten overgår til eksproprianten. Dette vil ifølge W.E. von Eyben være i situationer,

7. O. Friis Jensen: Miljørettens Grundbog, 1986, s. 190 og Miljøretten, bind 1, 2. udg., 2006, s. 81.

8. P. Andersen: Dansk Statsforfatningsret, 1954, s. 769. 1. ekspropriationsbetænkning, nr. 330/1963, s. 39.

5.3. Vurderingstidspunktet

»hvor ekspropriationen udskydes i meget lang tid (flere år) af ekspropriaten uvedkommende grunde«.⁹

I ekspropriationsproceslovens forarbejder blev anført følgende: *»Man har ikke anset det for nødvendigt at foreslå en regel om, hvilket tidspunkt der skal tages hensyn til, når erstatningen fastsættes. Der har navnlig været diskussion om, hvorvidt man skal tage hensyn til forholdene ved ekspropriationsbeslutningen eller på afståelsestidspunktet. En del afgørelser har lagt forholdene på afståelsestidspunktet til grund (...) Dette er formentlig også normalt den rimeligste løsning, når der i den mellemliggende periode sker en sådan ændring, at der skal ydes en højere erstatning, hvis det senere tidspunkt lægges til grund. Men det kan dog ikke gælde ubetinget, fx ikke hvis det udelukkende skyldes ekspropriatens forhold, at afståelsen har trukket i langdrag. På den anden side er det næppe rimeligt, at man i almindelighed nedsætter erstatningen, fordi bevægelsen er gået i modsat retning ved indtruffet prisfald, da ekspropriaten i mellemtiden med føje kan have foretaget dispositioner på grundlag af den erstatning, som han efter forholdene på ekspropriationsbeslutningens tidspunkt regnede med at få.«¹⁰*

Der findes ældre praksis, hvor forholdene på afståelsestidspunktet er lagt til grund for erstatningsfastsættelsen, herunder U 1955.31/3 H og U 1951.218 Ø. Der ses derimod ingen nyere praksis på området, hvilket kan skyldes, at ejendomsretten normalt overføres til eksproprianten i forbindelse med ekspropriationen, og at ekspropriationserstatningen bliver fastsat af taksationsmyndighederne og udbetalt relativt kort tid efter ekspropriationen.

Erstatningen fastsættes således som altovervejende hovedregel på baggrund af ejendommens værdi/værdiforringelse på meddelelsestidspunktet, der ofte er sammenfaldende med – eller ligger ganske tæt på – ekspropriationstidspunktet.

Fastlæggelse af ekspropriationstidspunktet og tidspunktet for den efterfølgende meddelelse burde ikke give anledning til tvivl, men en dom fra Vestre Landsret illustrerer, at det alligevel kan ske.¹¹ I sagen havde en kommune gennemført ekspropriation til byudvikling over for 10 ejere i december 2001. En ejendom, hvor der var lagt op til delekspropriation, blev alligevel totaleksproprieret af hensyn til ejeren, da det var usikkert om der kunne bevares et jordtilliggende til den tilbageblivende bolig. Ekspropriationen blev stadfæstet af Naturklagenævnet.¹² Efterfølgende blev spørgsmålet om ekspropriationens omfang på ny drøftet mellem parterne, og efter anmodning fra ejerne besluttede kommunen i november 2003 at ophæve ekspropriationen delvist. Det eksproprierede areal svarede herved stort set til det kommuneplanlagte byudviklingsområde, som kommunen oprindeligt havde lagt op til ekspropriation af. Erstatningen for arealafståelsen blev af taksations- og overtaksationskommissionen fastsat til kr. 25 pr. m² med udgangspunkt i priser og forventningsniveau på

9. W.E. von Eyben: Dansk Miljøret, bind IV, 1978, s. 106f.

10. 1. ekspropriationsbetænkning nr. 330/1963, s. 39. Se også O. Friis Jensen: Miljørettens Grundbog, 1986, s. 190. W.E. von Eyben: Dansk Miljøret, bind IV, 1978, s. 106.

11. Vestre Landsrets dom af 29. maj 2006 (1. afd., V.L. B-2828-04). Dommen er anket.

12. KFE 2003.147.

Kapitel 5. Generelt om erstatningsfastsættelsen ved ekspropriation

ekspropriationstidspunktet i 2001. Ejeren indbragte afgørelsen for landsretten, som fandt, at beslutningen i november 2003 måtte sidestilles med en tilbagekaldelse af hele ekspropriationen fra 2001 samt en beslutning om en ny ekspropriation af en del af ejerens ejendom. Erstatningen skulle derfor fastsættes på grundlag af forholdene i november 2003. Efter bevisførelsen, herunder afholdelse af syn og skøn mv., blev erstatningen herefter fastsat til kr. 60 pr. m². Det fremgår, at landsretten i en anden dom fra 2005 havde stadfæstet taksationsmyndighedernes erstatningsfastsættelse på 23 kr. pr. m² for en ejer, der var omfattet af samme ekspropriation fra 2001. Begrundelsen for ændringen af vurderingstidspunktet forekommer lidt overraskende henset til, at der rent faktisk ikke blev foretaget en ny ekspropriation i 2003. Dommen er imidlertid et godt eksempel på hvor stor betydning vurderingstidspunktet kan have – særligt hvis der er tale om arealer med forventningsværdi, og/eller i perioder med prisudsving på ejendomsmarkedet.

Der kan også opstå andre spørgsmål, når kommuner eksproprierer arealer til byudviklingsformål i henhold til planlovens § 47, jf. kap. 4.5.2. Da disse ekspropriationer er mere langsigtede, er det meget almindeligt, at ejeren lejer/forpagter det eksproprierede i en periode efter ekspropriationens retsvirkninger er indtruffet og eksproprianten har fået ejendomsretten til det eksproprierede. Spørgsmålet er, om erstatningen i sådanne tilfælde skal fastsættes på baggrund af ejendommens værdi på meddelelses-/ekspropriationstidspunktet eller på det tidspunkt, hvor eksproprianten tager ejendommen i brug. Her er ekspropriationsproceslovens forarbejder meget klare: *»Hvis ejeren efter udtrykkelig aftale beholder brugen af det eksproprierede efter denne dato, hvilket er meget hyppigt i praksis, kan ændringer i det afståedes værdi i brugstiden ikke have indflydelse på erstatningsfastsættelsen. At et anlægs påbegyndelse lader vente på sig i adskillige år, og at det eksproprierede areal faktisk anvendes og udnyttes af eksproprianten efter ekspropriationen, er uden betydning for erstatningsfastsættelsen.»*¹³ Dette var fx tilfældet i U 1973.14 H, hvor der i 1947 blev eksproprieret en ejendom med henblik på en gradvis udvidelse af Københavns Lufthavn. Derefter blev der indgået en lejeaftale med ejeren, der først fraflyttede i 1969, hvor ejendommen skulle anvendes til lufthavnens udvidelse. Højesteret fastslog, at ejeren ikke havde krav på yderligere erstatning.

Den omstændighed, at det ikke har nogen betydning for ekspropriationserstatningen, at afståelsen trækker ud, er imidlertid ikke ensbetydende med, at spørgsmålet ikke kan give anledning til debat i praksis. Navnlig kan det være et problem, hvis fx en beboelsesejendom er blevet eksproprieret og ejeren lejer ejendommen i en periode i stedet for hurtigt at investere ekspropriationserstatningen i en ny bolig. I tider, hvor ejendomspriserne er stigende, kan

13. 1. ekspropriationsbetænkning nr. 330/1963, s. 39.

det vise sig at være en meget ufornuftig disposition, og hensynet til den nu dårligt stillede ejer kan få uforholdsmæssig stor vægt i fx pressen. Presseomtale undgår man sjældent ved ekspropriationer, men som ekspropriant bør man ved indgåelse af leje- og forpagtningsaftale med den berørte ejer klart angive, at ekspropriationserstatningen er endeligt fastsat på baggrund af ejendommens værdi på meddelelses-/ekspropriationstidspunktet. Der kan samtidig oplyses om, at den omstændighed, at ejendommen først tages i brug af eksproprianten på et senere tidspunkt, ikke berettiger ejeren til yderligere erstatning.

I kap. 3.1.2 omtales forskellige bestemmelser om overtagelsespligt, hvor kommuner er forpligtet til i visse tilfælde at overtage en ejendom efter ejerens begæring, jf. fx planlovens §§ 48 og 49. I disse sager fastsættes erstatningen efter samme principper, som gælder for fastsættelse af ekspropriationserstatninger. Der kan forløbe mange år mellem vedtagelsen af en (lokal)plan, som kan udløse et overtagelseskrav, og det tidspunkt, hvor et sådant krav rejses. Tidspunktet for vedtagelsen af planen er imidlertid ikke afgørende for vurderingen i denne type sager.¹⁴ Det antages her normalt, at vurderingstidspunktet er tidspunktet for fremsættelse af begæringen om overtagelse.

I U 1979.989 H (overtagelse efter byplanlovens § 14), skete værdifastsættelsen med udgangspunkt i »arealernes værdi ved en handel på tidspunktet for begæringen om overtagelse«, uden at spørgsmålet i øvrigt syntes at have været omtvistet. Jf. også KFE 1996.146, KFE 2005.195 og U 2001.1685 H.¹⁵

I overtagelsessager er der i relation til fastsættelse af skæringstidspunkt så vidt ses i højere grad fokuseret på spørgsmålet om fra hvilket tidspunkt overtagelsen skal regnes og forretning dermed kan kræves, og ikke så meget på spørgsmålet om den afledte betydning for vurderingstidspunktet. Ligesom det gælder ved ekspropriation, kan vurderingstidspunktet imidlertid også i overtagelsessager være af stor betydning i tider med store prisudsving på ejendomsmarkedet.

14. Men fra det tidspunkt, hvor planen vedtages, stopper yderligere vækst i forventningsværdi mv., jf. kap. 6.2.7 om udlæg til offentligt formål med omtale af U 1981.448/2 H.

15. I U 2001.1685 H henviste landsretten til udgangspunktet i forrentningsbestemmelsen i vejlovens § 63 og tog herefter udgangspunkt i kommunens fremsendelse af sagen til taksationsmyndigheder frem for begæringstidspunktet ca. 4 måneder tidligere. Tvisten om skæringstidspunktet angik så vidt ses kun forretningsspørgsmålet og blev ikke behandlet af Højesteret.

5.4. Parternes udgangspunkt for erstatningsfastsættelsen

Under selve ekspropriationsprocessen skal eksproprianten som nævnt i kap. 17 være opmærksom på, at en ekspropriation kan virke voldsom og krænkende for den berørte ejer. I dialogen med ejeren må eksproprianten derfor udvise respekt og forståelse for ejerens frustration og utryghed.

Når ekspropriationen er gennemført og erstatningen skal fastsættes, må eksproprianten fortsat have for øje, at ejeren (med rette) betragter sig selv som skadelidt og eksproprianten som skadevolder. Dette – og ekspropriantens status som offentlig myndighed – stiller krav til ekspropriantens udgangspunkt for erstatningsfastsættelsen. Eksproprianten bør ved erstatningsfastsættelsen ikke ensidigt varetage egne interesser, men tilstræbe, at der bliver fastsat en korrekt erstatning. Dette gælder, uanset om eksproprianten kommer med et erstatningsforslag eller overlader erstatningsfastsættelsen til taksationsmyndighederne. Uanset om sagen skal procederes for taksationsmyndighederne eller ej, bør eksproprianten ikke vælge et udgangspunkt, hvor ethvert krav bestrides, men nøje vurdere ejerens krav og synspunkter. Kan eksproprianten bl.a. på baggrund af ekspropriantens kendskab til gældende ret konstatere, at ejerens krav er berettiget, bør eksproprianten anerkende kravet. I enhver ekspropriationssag vil der imidlertid være forhold, der kan diskuteres; fx størrelsen af en eventuel forventningsværdi, om den naboretlige tålegrænse er overskredet, og om ejeren har varetaget sin almindelige tabsbegrænsningspligt. Men udgangspunktet må for eksproprianten som anført altid være, at ejeren skal have den korrekte erstatning.

Det er til gengæld også væsentligt, at den berørte ejer gør sig klart, at ekspropriation ikke er et tag selv-bord. En ekspropriant er ikke liebhaver, men en arealerhverver, der har krav på at overtage ejerens ejendom til handelsværdien, uanset til hvilket formål eksproprianten efterfølgende skal benytte ejendommen. Ved ekspropriation af landzonearealer til byudviklingsformål, hvor ejerne ofte kan have nogle forventninger om erstatningens størrelse, der slet ikke kan honoreres, har ejeren således kun krav på erstatning for det økonomiske tab, som han beviseligt har lidt. Det er for så vidt angår forventningsværdi ikke afgørende, hvilke forventninger ejeren har til ejendommen, men hvilke forventninger markedet har til ejendommen, jf. kap. 6.2.6. Mange ejere er af den opfattelse, at de får den største erstatning, hvis de blot nedlægger påstand om betaling af et betydeligt beløb. Dette er imidlertid forkert. Det er

5.4. Parternes udgangspunkt for erstatningsfastsættelsen

tværtimod vores erfaring, at ejeren får den højeste erstatning, hvis ejeren er realistisk ved opgørelsen af sit krav. Ejeren må hellere lægge sig i overkanten af plet end at skyde helt over målet. Det sidste virker ganske enkelt useriøst og betyder ofte, at ejerens opgørelse ikke kan få og ikke får betydning ved erstatningsfastsættelsen. Derudover er det naturligvis helt afgørende, at ejeren kan dokumentere sit tab.