

Finn Reidar Jørgensen,  
Taarbæk Strandvej 65 C,  
2930 Klampenborg.  
Tlf. 39630024.

Retsudvalget (2. samling)  
REU alm. del - Bilag 222  
Offentligt

Folketingets Retsudvalg,  
Christiansborg,  
1218. København K.

Klampenborg, den 20. februar 2008.

Herved tillader jeg mig at sende Retsudvalget en kortfattet redegørelse om de meget betydelige forhindringer borgerne møder, når de forsøger på at få deres grundlovmæssigt og lovmæssigt bestemte ekspropriationserstatning for betondækningsgrave på privat ejendom. Redegørelsen har i sin helhed betydelig interesse til belysning af, hvorledes dette specielle område administreres. Af særlig relevans for Retsudvalget er efter min opfattelse følgende punkter:

1. Fremgangsmåden for fastsættelse af erstatning for dækningsgrave er bestemt i beredskabsloven. Den henviser til det gennemarbejdede system, som er indeholdt i vejloven. Et hovedpunkt i dette er, at enhver eksproprieret er sikret to omkostningsfrie administrative prøvelser af sit erstatningskrav ved særlige kommissioner.

Det er min opfattelse, at Folketinget ved vedtagelse af et lovforslag af denne art uden videre må gå ud fra, at så er fremgangsmåden i det hele den samme i de to lovsystemer, navnlig således, at borgerne er sikret samme retsbeskyttelse i den henvisende lov som i den lov, hvortil der henvises. Naturligvis kan der være enkeltheder, som kræver en "tilpasning". Det klares som i beredskabsloven ved en bemyndigelse til ministeren således, at tingene fungerer uden problemer i det daglige.

For overhovedet at "sætte sagen i gang", skal vejbestyrelsen eller efter beredskabsloven kommunen indenfor en frist af 8 uger rette henvendelse til vedkommende taksationskommission. Det kan den erstatningsberettigede ikke. Hvis en vejbestyrelse ikke indbringer en sag efter anmodning af en erstatningsberettiget, kan denne i henhold til vejlovens § 5 klage til Trafikministeriet, hvor klagen på grund af dette ministeriums ekspertice på området vil være en ren ekspeditionssag. (Men en sådan klage er nok ikke forekommet. En vejbestyrelse ville aldrig undlade at indbringe en sag). Men i den sag, som er omtalt i redegørelsen, er det lykkedes kommunen at forhindre en erstatningsprøvelse i mere end halvandet år! Jeg har meddelt Forsvarsministeriet, at det har pligt til at behandle en klage over kommunens manglende indbringelse i henhold til beredskabsloven på samme måde, som Trafikministeriet efter loven skal behandle en klage over en vejbestyrelse, men det afviser ministeriet, for der er ikke nogen **speciel** henvisning i beredskabsloven til vejlovens klagebestemmelse i § 5! At slutte analogt fra det ene system til det andet, vil naturligvis være aldeles oplagt og uden nogen juridisk betænkelighed, da man derved ville sikre borgerne ensartet retsbeskyttelse. Men det kan ministeriet ikke forestille sig. Ydermere afviser ministeriet at agere uanset, at ministeren har en klar bemyndigelse i loven til at give regler for ekspropriationen. Der kan ikke være stor betænkelighed ved i henhold til Folketingets bemyndigelse at tiltage sig en prøvelsesadgang af samme art, **som Folketinget har bestemt skal gælde indenfor det system, som beredskabsloven henviser til.**

I stedet for affinder ministeriet sig med, at sagen slet ikke kan blive prøvet, hvis kommunen, der skal betale, ikke indbringer den. Den erstatningsberettigede kan ikke indbringe. Han kan heller ikke gå til domstolene med sit erstatningskrav. Det kan først indbringes for domstolene, når der foreligger en kendelse fra en overtaksationskommission. Hans eneste mulighed er at gå til domstolene med en påstand om, at kommunen tilpligtes at indbringe sagen.

Mit spørgsmål er: Kan Folketinget affinde sig med at gennemføre en lov, der ganske enkelt kan sættes ud af funktion af den myndighed, som loven klart pålægger en pligt til at handle?

2. Som det ses af redegørelsen havde Folketingets Ombudsmand ikke ressourcer til at undersøge spørgsmålet, selvom jeg mener, at der er tale om et helt generelt spørgsmål af ganske stor principiel betydning.

3. Som det videre fremgår af redegørelsen, har Velfærdsministeriet ikke haft tid til at behandle en tilsynssag af betydning for en ekspropriat i løbet af næsten 15 måneder. I betragtning af, at der i lov og bekendtgørelse er fastsat en frist for indbringelse på 8 uger, er 15 måneder jo lang tid. Men ministeriet har haft vigtigere sager.

Situationen i den sag er, at tilsynsmyndigheden slet ikke har nogen pligt til at behandle en klage. Det afgør den selv, om den vil. Dertil kommer, at den ikke behøver at træffe en bindende afgørelse. Det ses af den i redegørelsen først omtalte sag, at Statsforvaltningen Hovedstaden vel var enig med klageren om, at kommunen var forpligtet til at indbringe sagen, men alene spurgte kommunen om, hvad den ville gøre i den anledning. Den ville ikke følge Statsforvaltningens afgørelse. Derfor får spørgsmålet under punkt 1 om en lovfæstet klageadgang med tidsfrist særlig betydning. Som det ses, afviste Ombudsmanden at tage sagen op bl.a. med henvisning til, at Statsforvaltningen havde givet klageren medhold. Men det har ikke ført til noget. Kommunen har i stedet for klaget over Statsforvaltningen til Velfærdsministeriet, som jo har vigtigere sager, hvorfor der igen kan gå år, hvis altså ministeriet til sin tid finder, at den i det hele taget vil behandle sagen.

Med venlig hilsen



## Erstatningsfastsættelse for betondækningsgrave.

### Det retlige grundlag for gravenes tilstedeværelse.

Betondækningsgrave fra 2. verdenskrig er i visse tilfælde anlagt på privat ejendom i første halvdel af 1940'erne. Det skete som et ekspropriationsindgreb. Det særlige var, at hjemmelen til at ekspropriere var en midlertidig lov, altså en lov med **tidsbegrænset gyldighed**, og ekspropriationen skete **til brug**, idet man kun måtte ekspropriere til eje, hvis dette var ganske nødvendigt for at tilgodese formålet. Da den ekspropriationshjemlende lov var midlertidig, og da ekspropriationen skete til brug, kunne ekspropriationsindgrebet selvsagt også kun være midlertidigt og ikke udstrækkes udover lovens gyldighed, som imidlertid blev forlænget flere gange. Uanset ekspropriationsindgrebets midlertidige gyldighed har stat og kommune opretholdt ekspropriationen på privat ejendom indtil dato. Da man bestred, at dette var grundlovmæssigt og lovligt, henviste man til, at der var gennemført en lov, der i almindelighed gav hjemmel til at ekspropriere til beredskabsformål, og at dette var et tilstrækkeligt **retligt grundlag** for at bibeholde gravene på privat ejendom. Der burde imidlertid have været foretaget en ny ekspropriation til erhvervelse af en permanent brugsret, hvis der altså var behov for en sådan. En ekspropriation er et **individuel indgreb**. Hvis indholdet af et sådant skal ændres, må der foretages en ny ekspropriation med det **ændrede** indhold. Der må gælde ganske andre **vilkår** for en i tid ubegrænset servitut end for en midlertidig beslaglæggelse. Den **reelle** begrundelse for at opretholde disse grave er meningsløs. Når man desuagtet kæmper for at opretholde dem, er begrundelsen kun den, at det offentlige (stat eller kommune) **skal slippe for at betale fjernelsen, hvilket man selvsagt er forpligtet til, hvis man ikke kan give en begrundelse for at opretholde dem.**

### Erstatningsfastsættelsen.

Som anført er der alene foretaget en midlertidig ekspropriation. I tilslutning til den midlertidige lov blev der udfærdiget en detaljeret bekendtgørelse om ekspropriation, der i § 9 bestemte:

”Stk. 1. Den erstatning, der tilkommer den berettigede, fastsættes, når ekspropriationen har fundet sted til brug, som en godtgørelse for afsavn fra afleveringstidspunktet til det tidspunkt, da det rekvirerede tilbagegives, med tillæg af en eventuel godtgørelse for beskadigelse, værdiforringelse eller slid opstået inden for samme tidsrum.

Stk. 2. Erstatningen udbetales ved tilbagegivelsen. Såfremt luftfartsmyndighedernes benyttelse udstrækkes over 2 måneder, kan den berettigede dog forlange afsavnerstatningen udbetalt bagud for 2 måneder ad gangen.”

Bestemmelsen i stk. 2 understreger indgrebets midlertidige karakter.

Men er der ikke fjernet mange grave på privat ejendom, vil man spørge? Jo, der er fjernet mange grave, **men for ejernes regning**. Stat og kommune har handlet direkte grundlovsstridigt ved at forlange, at ejerne skulle betale for fjernelsen, hvis man ønskede gravene fjernet. Hvis det kan tillades, at en grav fjernes, må det logisk jo være fordi, den ikke er nødvendig, og så blev det på ekspropriationstidspunktet altså, som det ses af citatet foran, bestemt, at arealet skulle leveres tilbage mod erstatning for bl.a. værdiforringelse. I stedet for har man krævet, **at ejeren skulle betale!** Klarere eksempel på en grundlovsstridig handling fra administrationens side kan næppe opvises!

Der har ikke været tvivl om, at det er de i 1939 fastsatte materielretlige regler for erstatningsfastsættelsen, som fremdeles er gældende. Dette redegjorde Beredskabsstyrelsen udførligt for i et notat af 1. oktober 1995. I et brev af 25. marts 1999 (BER j.nr. 4721-001/1998) siger Beredskabsstyrelsen direkte, "at spørgsmålet om ekspropriationserstatning i denne sag skal afgøres efter bestemmelserne i bekendtgørelsen fra 1939 som følge af, at erhvervelsen af brugsretten/pålæggelsen af rådighedsindskrænkningen fandt sted efter de dengang gældende bestemmelser".

### **Erstatningens størrelse.**

Det er udenfor diskussion, at der er tale om en ekspropriation. Som alment bekendt bestemmer grundloven, at der for en sådan skal betales "fuldstændig erstatning". Uanset dette klare påbud, der blev gentaget i loven, udsendte administrationen direktiv om, at der ikke kunne blive tale om "en egentlig erstatning". Hvorledes noget sådant overhovedet kan indtræffe, må betegnes som en gåde. Dette førte til, at der normalt blev udbetalt en såkaldt "afsavnsgodtgørelse", der ikke var "en egentlig erstatning". I mange år var denne 500 kr. i de fleste tilfælde.

Dette forekom en ejendom helt uacceptabelt, og den anmodede om, at vedkommende kommune indbragte spørgsmålet om en forhøjelse for en taksationskommission, hvilket man havde kunnet gøre, indtil gravene blev overdraget til kommunerne. Kommunen svarede, at der ikke kunne blive tale om større kommunal erstatning. Beredskabsstyrelsen svarede, at den ikke havde nogen forpligtelse. Indenrigsministeriet svarede, at kommunen ikke havde pligt til at indbringe spørgsmålet for en taksationskommission. Det er uforståeligt, hvorledes man kan indtage det standpunkt, at en "løbende lejeafgift" ikke skal reguleres i løbet af mange årtier. Men det gjorde alle implicerede myndigheder altså.

En klage til Folketingets Ombudsmand og en direkte henvendelse til departementschefen førte til, at Indenrigsministeriet optog sagen til fornyet behandling og i et 15 sider langt brev omgjorde sin tidligere afgørelse. Kommunen havde pligt til at indbringe sagen for en taksationskommission. Dette havde taget vedkommende ejendom **2 1/2 år!**

En kendelse fra en overtaksationskommission fastslog, at en "afsavnsgodtgørelse" på 500 kr. ikke var fuldstændig erstatning. Den forhøjede erstatningen **15 gange**. Så var der gået **4 år!**

### **Revision af den fastsatte erstatning.**

I sit 15 sider lange brev af 12. februar 2001 sagde Indenrigsministeriet, at loven måtte forstås "således, at ekspropriationsmyndigheden i mangel af mindelig overenskomst om en afsavnsgodtgørelses størrelse er forpligtet til at indbringe spørgsmålet for taksationskommissionen, og at denne pligt **også gælder i tilfælde, hvor der klages over en løbende afsavnsgodtgørelse**". Overtaksationskommissionen sagde i sin kendelse om det fastsatte beløb, "at beløbet forudsættes reguleret med passende mellemrum i takt med prisudviklingen, **og at spørgsmålet herom i mangel af enighed mellem parterne kan indbringes for taksationsmyndighederne**".

De aktuelt gældende **processuelle** regler om erstatningsfastsættelsen er beredskabslovens § 38, stk. 5 og 7, der lyder:

"Stk 5. I mangel af mindelig overenskomst afgør taksationsmyndighederne efter lov om offentlige veje spørgsmålet om erstatning for ekspropriation.-----

Stk .7. Indenrigsministeren fastsætter regler om ekspropriationens gennemførelse og om sagens behandling for taksationsmyndighederne".

I henhold hertil er udfærdiget bekendtgørelse nr. 787 af 28. august 1996 om ekspropriation til brug for redningsberedskabet.

§ 8, stk. 2, i denne lyder: " Opnås mindelig overenskomst ikke senest 8 uger efter, at erstatningsforslag er sendt, skal ekspropriationsmyndigheden indbringe erstatningsspørgsmålet for vedkommende taksationskommission, jfr. § 57 i lov om offentlige veje."

### En aktuel sags behandling.

Som det fremgår klart af det foregående afsnit, påhviler det ekspropriationsmyndigheden -in casu kommunen - at indbringe sagen for taksationskommissionen senest 8 uger efter, at forlig ikke er opnået. Både Indenrigsministeriet og Overtaksationskommissionen har fastslået, at denne pligt også gælder, når der klages over **en løbende erstatningsydelse**. Med dette udgangspunkt må det betegnes som helt uacceptabelt og administrativt aldeles ubegribeligt, at der er gået over halvandet år uden, at en aktuel sag endnu er blevet indbragt for en taksationskommission. Forsvarsministeriet synes imidlertid ikke, at denne situation er værd at ofre opmærksomhed. Sagens forløb skal herefter rides op.

1. Overtaksationskommissionen fastsatte en erstatning for en treårig periode og en erstatning for 2001 og 2002 på 7.500 kr årligt. Dette beløb forhøjede kommunen af egen drift til 7.800 kr. fra og med 2004. Ejeren tog dette til efterretning. I efteråret 2005 anmeldte ejeren krav om forhøjelse pr.

1. januar 2006 på grund af de stærkt stigende ejendomspriser, men foreslog at afvente ejendomsvurdering pr. 1. oktober. To breve til kommunen blev væk, men medio 2006 meddelte kommunen, at man ikke ville indbringe sagen for en taksationskommission. Man henviste til den afsagte kendelse, hvorefter der skulle reguleres med "passende mellemrum", hvilket efter kommunen opfattelse var hvert 5. år. Da der var reguleret for 2004, kunne der først forventes regulering fra 2009. At Overtaksationskommissionen havde reguleret efter 3 år, og at kommunen selv havde reguleret efter 3 år, blev ikke kommenteret. At de gældende regler, som redegjort foran, sagde, at kommunen havde pligt til at indbringe sagen senest 8 uger efter, at forlig ikke kunne opnås, blev ikke kommenteret.

2. En henvendelse til Folketingets Ombudsmand førte til, at sagen blev sendt til Forsvarsministeriet, som svarede, at det ikke havde hjemmel til at tage stilling til kommunens afgørelse. Man oplyste, at spørgsmålet om, hvorvidt en kommunalbestyrelse har tilsidesat lovgivningen, kan indbringes for de kommunale tilsynsmyndigheder.

3. En ny henvendelse til Ombudsmanden blev besvaret med, at denne ikke kunne se, at kommunen havde pligt til at indbringe sagen for en taksationskommission, hverken efter kendelsen eller efter loven. Ejeren måtte eventuelt selv indbringe sagen (brev af 18. oktober 2006).

Hertil måtte ejeren svare, **at dette ikke er retligt muligt, da kun vejbestyrelsen ( i dette tilfælde kommunen som sådan) kan indbringe en sag. Dette står klart i vejlovens § 52.** Dertil kommer, at der foreligger en utvetydig kendelse fra en overtaksationskommission, der slår dette fast.

Kendelsen siger (Kendelser om fast ejendom 2001-230):

" Det er en forudsætning for Taksationskommissionens behandling af en sag, at den er indbragt for kommissionen i henhold til vejlovens § 52. Ifølge § 52 er det alene vejbestyrelsen, der kan indbringe en sag for kommissionen"

Dette førte til, at ombudsmanden sendte sagen til Statsforvaltningen Hovedstaden til behandling ( brev af 5. januar 2007).

4. I brev af 20. juni 2007 udtalte Statsforvaltningen: "Statsforvaltningen er derfor af den opfattelse, at Lyngby-Taarbæk Kommune er forpligtet til at indbringe spørgsmålet om erstatningens størrelse for taksationskommissionen". Man anmodede kommunen om at meddele, hvad kommunen agtede

at foretage sig. I et brev til Statsforvaltningen havde kommunen forhøjet erstatningen til 9.000 kr. fra den første januar 2007 uanset, hvad kommunen tidligere havde sagt, jfr. punkt 1. Kommunen ville ikke følge Statsforvaltningen og indbragte ved brev af 27. november 2007 sagen for Indenrigsministeriet (Velfærdsministeriet).

Dermed havde kommunen formået at forhale sagen i halvandet år, selvom loven fastsætter en frist på 8 uger for indbringelse.

5. Den proceduremæssige situation er den, at hverken Statsforvaltningen eller Velfærdsministeriet er forpligtet til at optage en sag til behandling. Der er **ikke tale om en almindelig lovfæstet klageadgang således, at klagemyndigheden træffer en afgørelse, der uden videre træder i stedet for den underordnede myndigheds**. I det foreliggende tilfælde greb Statsforvaltningen ind, men det havde den ikke været forpligtet til at gøre. Og nogen bindende afgørelse er, som det fremgår, ikke truffet.

**En egentlig lovfæstet klageadgang findes derimod i vejloven, hvis hele proceduresystem beredskabsloven henviser til. Efter vejloven kan der klages til ministeriet. Det fremhæves direkte i den under punkt 3 omtalte kendelse. Derfor er det ejerens klare opfattelse, at henvisningen i beredskabsloven til vejloven naturligvis også omfatter den lovfæstede klageadgang til ministeriet.** Når et lovforslag går ud på, at et givet proceduresystem, normeret i en lov, skal gælde for et andet lovområde, må Folketinget helt selvfølgelig gå ud fra, at det er **hele** systemet, der skal gælde.

Derfor rettede ejeren henvendelse til Forsvarsministeriet for at få fastslået, at ministeriet er klagemyndighed på beredskabslovens område på samme måde, som Trafikministeriet er det på vejlovens område. Men det afviste ministeriet, selvom dette i loven har en aldeles klar hjemmel til at fastsætte regler på området.

Situationen for en ejer (en ekspropriat) er derfor følgende:

Ejeren kan ikke selv indbringe en sag for taksationskommission. Det er der redegjort for foran under punkt 3.

Han kan heller ikke indbringe erstatningsspørgsmålet for domstolene. Det kan man først, når der foreligger en kendelse fra en overtaksationskommission (vejlovens § 65). Det vil sige, at den myndighed, der skal betale, ganske enkelt kan lade være med at gøre noget. Så slipper man helt! Ejerens eneste mulighed er at anlægge sag mod kommunen med påstand om, at kommunen ved dom tilpligtes at indbringe sagen. Men det kan vel ikke være dansk rets stode, at en fuldstændig selvfølgelig ekspedition kun kan gennemtvinges af en borger ved en retssag med de omkostninger, det tidsforbrug og den helt unødige belastning af domstolene, der er forbundet med et sådant?

6. Forsvarsministeriets afgørelse blev indbragt for Ombudsmanden, som afviste at tage stilling til dette ganske klare spørgsmål:

Gælder der eller bør der gælde en tilsvarende klageadgang indenfor beredskabsområdet som indenfor vejlovens område således, at den lovbestemte procedure overhovedet kan aktiveres? Begrundelsen for afvisningen var ”sagens karakter set i forhold til det ressourceforbrug en undersøgelse vil kræve”. Endvidere henvises til, at Statsforvaltningen havde givet ejeren medhold. Men herved bortså Ombudsmanden fra, at en væsentlig begrundelse for at indbringe spørgsmålet for ham var den, at de kommunale tilsynsmyndigheder ikke er forpligtet til at optage en sag til behandling, og at Statsforvaltningen ikke har truffet en bindende afgørelse. Endnu foreligger der ingen sådan i den beskrevne sag. Dertil kommer, at spørgsmålet ikke blot har betydning for en enkelt sag, men er af principiel lovgivningsmæssig betydning både for dette retsområde og i andre tilfælde, hvor en lov henviser til en anden lovs proceduresystem. Folketinget må dog ved sin vedtagelse kunne gå ud fra, at det angivne system **overhovedet kan bringes i anvendelse indenfor det nytilkommende retsområde.**

## Aktuel sag nr. 2.

I en anden sag udbetales der overhovedet ingen erstatning for en på ejendommen etableret dækningsgrav. Kommunen har udtalt, at det retlige tilblivelsesgrundlag er det samme som i den først omtalte sag. Der er intet tinglyst om anlægget. Ejerens anmodning om at få sagen indbragt for en taksationskommission blev besvaret med, at da der ikke blev udbetalt erstatning, var der ikke noget at regulere.

Kommunens afvisning er særligt baseret på en udtalelse fra Beredskabsstyrelsen i et brev af 22. juni 2004, hvori siges:

”En undersøgelse i Rigsarkivet af sager fra Statens civile Luftværn har hverken bragt klarhed over erstatningsfastsættelsen i enkeltsager eller over antallet af betondækningsgrave på privat grund, hvor ejeren fik henholdsvis ikke fik afsavns godtgørelse.

Beredskabsstyrelsen har ikke grundlag for at antage, at spørgsmålet om udbetalig af erstatning, herunder evt. afsavns godtgørelse, ikke skulle være afgjort i forbindelse med ekspropriationen. Styrelsen må således lægge til grund, at alle grundejere har fået eller i hvert tilfælde fået tilbudt compensation efter de på ekspropriationstidspunktet gældende regler”.

**Men som redegjort for foran, har Beredskabsstyrelsen selv klart sagt, at det er reglerne fra 1939, der skal anvendes. Det er de på ekspropriationstidspunktet gældende regler, og disse regler siger klart, at der skal udbetales en løbende erstatning. Hvorledes kan styrelsen da sige, at erstatningsspørgsmålet nok er afgjort i midten af 1940'erne engang for alle?** For det første er det utopisk at antage, at en aftale skulle være indgået, da dette strider mod helt klare lovregler og alle administrative forskrifter i den forløbne tid. For det andet burde en aftale, om den var indgået, naturligvis havde været tinglyst, men der er ikke tinglyst noget om noget som helst.

Statsamtet København fandt ikke, at kommunen var forpligtet til at indbringe erstatningsspørgsmålet for en taksationskommission.

En henvendelse til Folketingets Ombudsmand førte til, at sagen ved brev af 23. november 2006 blev forelagt Indenrigs- og Sundhedsministeriet ( Velfærdsministeriet). Her venter denne sag fortsat på at blive behandlet. Flere gange er der lovet svar inden en fastsat frist, som ikke er blevet overholdt.

Begrundelsen er, at ministeriet har vigtigere sager at behandle.

