

Betænkning om

EKSPROPRIATION EFTER PLANLOVEN

Afgivet af Ekspropriationsudvalget

Betænkning nr. 1569

Betænkning om ekspropriation efter planloven
Afgivet af Ekspropriationsudvalget
Betænkning nr. 1569
Juni 2018

Publikationen kan bestilles hos
Rosendahls Distribution
Vandtårnsvej 83A
2860 Søborg
Telefon 43 22 73 00
distribution@rosendahls.dk
www.rosendahls.dk

Henvendelse om publikationen
kan i øvrigt ske til:
Erhvervsministeriet
Slotholmsgade 10-12
1216 København K
Telefon 33 92 33 50

ISBN: 978-87-786-2364-5
ISBN internet: 978-87-786-2363-8
Tryk: Rosendahls a/s
Pris: Kr. 100 pr. bog inkl. moms.

Publikationen kan hentes på
Erhvervsministeriets hjemmeside:
em@em.dk

Ekspropriationsudvalgets undersøgelse af planlovens ekspropriationsbestemmelser

Indhold

1. Indledning	6
1.1 Udvalgets nedsættelse og kommissorium	6
1.2 Udvalgets sammensætning	7
1.3. Betænkningens opbygning og afgrænsning	8
1.4 Sammenfatning af udvalgets anbefalinger	10
2. Indledende bemærkninger om ekspropriation mm.	12
2.1 Grundlovens § 73 danner den juridiske ramme for ekspropriation	12
2.2 Sondringen mellem kommunale og statslige ekspropriationer	12
2.3 Sondringen mellem ekspropriationsindgrebet og ekspropriationserstatningen	13
3. Kommunernes adgang til at ekspropriere efter planloven (gældende ret)	15
3.1 Planlovens § 47 -historik	15
3.2 Ordlyden af planlovens § 47 og ændringen heraf i 2009	15
3.3 Lovlighedskravet – Planlovens § 47's krav til ekspropriationsgrundlaget (lokalplanen) og kravet om nødvendige tilladelser mv. i henhold til anden lovgivning	16
3.4 Kravet om at ekspropriation skal ske til fordel for almenvellet, herunder spørgsmålet om ekspropriation til offentlige eller private formål	18
3.5 Nærmere om afgrænsningen mellem offentlige og private formål	20
3.6 Nødvendighedskravet - generelt	21
3.7 Nødvendighedskravet – kravet om tidsmæssig aktualitet	24
3.8 Nødvendighedskravet - kravet om rimelighed/forholdsmæssighed	24
4. Borgernes retsstilling i den kommunale ekspropriationsproces i medfør af planlovens § 47 (gældende ret)	27
4.1 Processen for ekspropriation i medfør af planlovens § 47 mm.	27
4.1.1 Generelt om de forvaltningsretlige og processuelle regler ved gennemførelse af ekspropriation	27
4.1.2 Kompetencen til at træffe afgørelse om ekspropriation på det kommunale område – historisk baggrund	28
4.1.3 Valget mellem forskellige ekspropriationshjemler	29
4.1.4 Anvendelsen af vejlovens regler ved kommunale ekspropriationer	30
4.1.5 Det nærmere indhold af reglerne i vejlovens kapitel 10 om ekspropriation og taksation	31

4.1.6 Forberedelser og undersøgelser (vejlovens § 99).....	33
4.1.7 Sikring af ekspropriationsgrundlaget og afholdelse af åstedsforretning (vejlovens §§ 100 og 101)	34
4.1.8 Kommunalbestyrelsens kompetence til at træffe ekspropriationsbeslutningen og mulighederne for delegation	36
4.1.9 Særligt om processuelle overvejelser og krav, når ekspropriation gennemføres til fordel for andre end kommunen selv, herunder private	38
4.1.10 Ekspropriationsbeslutningen og dennes meddelelse (vejlovens § 102)	39
4.1.11 Omkostninger i ekspropriationssager i medfør af planlovens § 47	42
4.2 Administrativ efterprøvelse af ekspropriationsbeslutninger truffet i medfør af planlovens § 47	43
4.2.1. Regler for administrativ klage over ekspropriationer truffet i medfør af planlovens § 47	43
4.2.2 Planklagenævnets sammensætning, sagsbehandling og kompetence ved klager over ekspropriationer truffet i medfør af planlovens § 47	45
4.2.3 Omkostninger ved klage over ekspropriationer i medfør af planlovens § 47	47
4.3 Proceduren for fastsættelse og udbetaling af ekspropriationserstatninger ved ekspropriation i medfør af planlovens § 47	49
4.3.1 Generelt om erstatningstilbud og -forhandlinger forud for en ekspropriation	49
4.3.2 Taksationsmyndighederne efter vejloven	51
4.3.3 Vejlovens krav til de enkelte medlemmer og formænd for kommissionerne	53
4.3.4 Taksationsmyndighedernes kompetence og opgaver	54
4.3.5 Generelt om rammerne for taksationsmyndighedernes sagsbehandling og sagsbehandlingstid	56
4.3.6 De processuelle regler for behandling af sager om ekspropriationserstatninger ved taksationsmyndighederne	58
4.3.7 Udbetaling og forrentning af ekspropriationserstatninger	60
4.3.8 Omkostninger i taksationssager	64
5. Undersøgelse af praksis	66
5.1 Kommunernes praksis vedrørende ekspropriation i medfør af planlovens § 47 i de seneste år	66
5.1.1 Indledning	66
5.1.2 Kommunernes ekspropriationer efter planlovens § 47, stk. 1	66
5.1.3 Til hvilke formål har kommunerne eksproprieret?	67
5.1.4 Til fordel for hvem har kommunerne eksproprieret?	68

5.1.5 Frivillige aftaler som alternativ til ekspropriation.....	70
5.1.6 Kommuners overtagelse helt eller delvis af ejendom i medfør af planlovens § 48.....	71
5.2 Kommunernes sagsbehandlingstider i sager om ekspropriation i medfør af planlovens § 47 i de seneste år	71
5.2.1 Indledning	71
5.2.2 Periode fra offentliggørelse af lokalplan til ekspropriationsbeslutning.....	72
5.2.3 Undersøgelse af 12 ekspropriationer hvor perioden fra lokalplans offentliggørelse til ekspropriationsbeslutning er over 24 måneder	74
5.3 Efterprøvelse af kommunernes ekspropriationsbeslutninger i medfør af planlovens § 47 mm.	74
5.3.1. Sagsbehandlingstider i klagenævn.....	74
5.3.2 Sagsbehandlingstider hos domstolene	76
5.3.3 Tidsforløb for påklagede ekspropriationer	76
5.3.4 I hvilket omfang omgøres kommunernes beslutning om ekspropriation i medfør af planlovens § 47 af klagenævn og domstole?.....	77
5.4 Efterprøvelse af erstatningsudmåling for ekspropriationer i medfør af planlovens § 47	79
5.4.1 Taksations- og overtaksationskommissionens sagsbehandlingstider ved erstatningsudmåling i medfør af planlovens § 47	79
5.4.2 Taksations- og overtaksationskommissionernes afgørelser om erstatning i perioden 2010 til 2017	83
5.5 Undersøgelse af retspraksis om kommunale ekspropriationer i perioden 2003 til 2017.....	84
5.5.1 Indledning	84
5.5.2 Domme om ekspropriationsbeslutningens lovlighed	84
5.5.3 Domme om erstatningsudmåling	85
6. Anden lovgivning og praksis til inspiration (gældende ret)	88
6.1 Statslig ekspropriation efter lov om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom	88
6.1.1 Statens adgang til at ekspropriere fast ejendom.....	88
6.1.2 Proceduren for statslige ekspropriationer	91
6.1.2.1 Kompetencen til at træffe afgørelse om ekspropriation	91
6.1.2.2 Processen for ekspropriation og erstatningsudmåling ved ekspropriationskommissionerne	93
6.1.2.3 Forberedelser og undersøgelser (§ 3).....	93
6.1.2.4 Anmodning om foretagelse af ekspropriation (§ 11).....	93
6.1.2.5 Kommissionens besigtigelsesforretning (§§ 12 og 13)	94
6.1.2.6 Ekspropriationsbemyndigelsen (§ 14)	95

6.1.2.7 Ekspropriationsforretningen og ekspropriationsbeslutningens meddelelse (§ 15).....	96
6.1.2.8 Ekstension (§ 16).....	97
6.1.2.9 Ekspropriationskendelsen og erstatningsudmålingen (§ 17).....	98
6.1.3 Proceduren for fastsættelse og udbetaling af ekspropriationserstatningen.....	99
6.1.3.1 De processuelle regler for erstatningsudmåling ved taksationskommissionerne.....	100
6.1.3.2 Udbetaling og forrentning af ekspropriationserstatninger.....	101
6.1.3.3 Omkostningsdækning i ekspropriations- og taksationssager.....	101
6.1.4 Sagsbehandlingstider i det statslige ekspropriations- og taksationssystem.....	102
6.1.4.1 Ekspropriationskommissionernes sagsbehandlingstid.....	102
6.1.4.2 Indbringelse af ekspropriationskommissionernes afgørelser for taksationskommissionerne.....	103
6.1.4.3 Taksationskommissioners sagsbehandlingstider.....	105
6.1.5 Retspraksis vedrørende statslige ekspropriationer i perioden 1965 til 2017.....	106
6.1.5.1 Indledning.....	106
6.1.5.2 Domstolenes afgørelser.....	106
6.1.5.3 Sagsbehandlingstider.....	107
6.2 Bestemmelsen om kommunal overtagelsespligt i planlovens § 48.....	107
6.2.1 Baggrunden og formålet bag planlovens § 48 og lignende bestemmelser om overtagelsespligt.....	107
6.2.2 Betingelserne for overtagelsespligt efter planlovens § 48.....	109
6.2.3 Vurderingstidspunktet og spørgsmålet om frister for fremsættelse af overtagelseskrav.....	111
6.2.4 De processuelle regler i sager om overtagelsespligt i medfør af planlovens § 48.....	112
6.3 Ekspropriation i svensk og norsk ret.....	113
6.3.1 Ekspropriation i svensk ret.....	113
6.3.1.1 Indledning.....	113
6.3.1.2 Overtagelse (ekspropriation) efter plan- og byggelagen.....	113
6.3.2 Ekspropriation i norsk ret.....	114
6.3.2.1 Indledning.....	114
6.3.2.2. Ekspropriation efter plan- og bygningsloven.....	114
6.4 Særligt om beskatning af ekspropriationserstatninger mv.....	116
7. Udvalgets overvejelser og anbefalinger.....	119
7.1. Overvejelser og anbefalinger om kommunernes adgang til at ekspropriere efter planlovens § 47.....	119

7.1.1. Udvalgets indledende overvejelser	119
7.1.2. Kan borgernes retssikkerhed styrkes ved at ændre hjemlen i planloven, der giver kommunerne adgang til at ekspropriere til fordel for private aktører?	119
7.1.4. Kan borgernes retssikkerhed styrkes ved at indføre tidsbegrænsninger m.v. vedrørende adgangen til at ekspropriere efter planloven?	127
7.2 Overvejelser og anbefalinger om processen for ekspropriation efter planloven, taksation og rekurs	130
7.2.1. Udvalgets indledende overvejelser	130
7.2.2. Kan borgerne stilles bedre ved at forenkle klagesystemet for ekspropriation og taksation efter planloven?	132
7.2.3. Enstrengt klagesystem for ekspropriation efter planloven	134
7.3. Overvejelser og anbefalinger om tværgående problemstillinger vedrørende ekspropriation efter planloven og prøvelse heraf	138
7.3.1. Udvalgets indledende overvejelser	138
7.3.2. Hvordan kan reglerne gøres mere tilgængelige for borgerne?	138
7.3.3. Skal den eksproprierede kunne godtgøres for sine udgifter?	140
Bilag 1. Kommunale ekspropriationshjemler	141
Bilag 2. Flowdiagrammer for den kommunale ekspropriationsproces	142
Bilag 3. Oversigt over domme om lovlighed af kommunale ekspropriationer i perioden 2003 - 2017	144
Bilag 4. Oversigt over domme om erstatningsfastsættelsen vedrørende kommunale ekspropriationer i perioden 2003 – 2017	146
Bilag 5 Flowdiagrammer for den statslige ekspropriationsproces	150
Bilag 6. Oversigt over domme om lovlighed af ekspropriationer i medfør af ekspropriationsprocesloven i perioden 1965 – 2017	152
Bilag 7. Oversigt over domme om erstatningsfastsættelsen i ekspropriationer i medfør af ekspropriationsprocesloven i perioden 1965 – 2017	153
Bilag 8. Spørgeskema til brug for udvalgets undersøgelse af kommunernes ekspropriationspraksis i medfør af planlovens § 47	159

1. Indledning

1.1 Udvalgets nedsættelse og kommissorium

Ekspropriationsudvalget, der skal undersøge planlovens ekspropriationsbestemmelser, blev nedsat af erhvervsministeren den 15. maj 2017. Udvalgets opgaver er fastlagt i kommissoriet:

”Baggrund

Det følger af aftalen om *Danmark i bedre balance* fra juni 2016, at der skal foretages en undersøgelse af planlovens ekspropriationsbestemmelser med henblik på at se på muligheder for og konsekvenser ved at forbedre borgernes retssikkerhed ved ekspropriation.

Undersøgelsen vil tage udgangspunkt i planlovens bestemmelser om kommunernes mulighed for at ekspropriere og drage paralleller til anden relevant lovgivning.

Planloven omfatter alene kommunal ekspropriation, imens ekspropriation til for eksempel større statslige vejprojekter sker med hjemmel i vejlovens § 96 eller med hjemmel i anlægslove.

Den overordnede ramme for ekspropriation er grundlovens § 73 om ejendommens ukrænkelighed, mens processen for ekspropriation reguleres nærmere i lov om offentlige veje.

Undersøgelsens indhold

Undersøgelsen skal afdække og vurdere de konkrete problemstillinger vedr. ekspropriation, der opleves af borgere, virksomheder og myndigheder. Det skal ske ved en gennemgang og vurdering af relevant retspraksis, cases, klagesager og litteratur m.v.

Undersøgelsen skal desuden indeholde en vurdering af muligheder for og konsekvenser ved at forbedre borgernes retssikkerhed ved ekspropriation, herunder følgende:

1. Kommunernes adgang til at ekspropriere

Det undersøges, om kommunernes adgang til at foretage ekspropriation efter planloven med fordel kan begrænses. Det skal herunder undersøges, om kommunernes adgang til at ekspropriere kan målrettes nærmere bestemte formål.

2. Borgernes rettigheder i ekspropriationssager

Det undersøges, om kommunerne med fordel kan informere eller inddrage berørte borgere i yderligere omfang forud for en ekspropriationsbeslutning, eksempelvis hjælpe borgere med at håndhæve deres rettigheder, særligt de borgere, hvis ejendom, kommunen ønsker at ekspropriere.

Det skal i den forbindelse undersøges, hvordan borgernes rettigheder forbedres i tilfælde, hvor en kommune har tabt en klagesag vedrørende ekspropriation til gennemførelse af et projekt, og kommunen derefter beslutter at foretage ekspropriation til samme projekt i justeret form.

Desuden undersøges konsekvenserne af at give eksproprierede fuld omkostningsgodtgørelse for udgifter til for eksempel for eksempel sagkyndig bistand.

Det undersøges endvidere, om den eksproprierede i højere grad selv bør bestemme, hvornår boligen skal fraflyttes.

3. *Sagsbehandlingstid for klagesager*

Det undersøges, om sagsbehandlingstiden i klagesager vedr. ekspropriation kan nedbringes, og om der evt. kan fastsættes mål herfor.

4. *Gennemførelse af ekspropriationsbeslutninger*

Det undersøges, om der kan indføres solnedgangsklausuler for ekspropriationsbeslutninger, så de bortfalder, hvis de ikke er realiseret inden for et nærmere angivet tidsrum.

Det undersøges desuden, om borgerens retsstilling ved klager over ekspropriation kan forbedres.

Som en del af den samlede undersøgelse foretages der en sammenlignende undersøgelse af ekspropriation og taksation på det kommunale, hhv. det statslige område, for eksempel om forhold vedrørende afgørelseskompetence, fastsættelse af erstatning og klagestruktur.”

1.2 Udvalgets sammensætning

Udvalget har ved betænkningens afgivelse haft følgende sammensætning:

Formand:

Advokat Håkun Djurhuus

Øvrige medlemmer:

Chefjurist Charlotte Bigum Lynæs (udpeget efter indstilling fra Landbrug & Fødevarer)

Advokat Ellen Skodborggaard (udpeget efter indstilling fra Advokatrådet)

Landinspektør Hans Faarup (udpeget af erhvervsministeren)

Professor Helle Tegner Anker (udpeget efter indstilling fra universiteterne)

Lektor Frederik Waage (udpeget efter indstilling fra Justitia)

Juridisk chef Pernille Christensen (udpeget efter indstilling fra Kommunernes Landsforening)

Advokat Rikke Søgaard Berth (udpeget efter fælles indstilling fra Dansk Industri og Dansk Erhverv)

Hvervet for sekretariatsformand for udvalget er varetaget af chefkonsulent Krista Risgaard, Erhvervsministeriet. Sekretariatsbetjeningen af udvalget er foretaget af Erhvervsministeriet og Transport-, Bygnings- og Boligministeriet. Justitsministeriet og Økonomi- og Indenrigsministeriet er inddraget efter behov.

1.3. Betænkningens opbygning og afgrænsning

Udvalget skal efter sit kommissorium undersøge planlovens ekspropriationsbestemmelser med henblik på at se på muligheder for og konsekvenser ved at forbedre borgernes retssikkerhed ved ekspropriation. Undersøgelserne tager udgangspunkt i planlovens regler, og der skal drages paralleller til anden relevant lovgivning.

Udvalget har på den baggrund set det som sin opgave med afsæt i gældende ret og praksis vedrørende ekspropriation efter planlovens § 47 mm. at komme med fremadrettede anbefalinger om ændringer i regler, retningslinjer eller praksis for ekspropriation efter planloven, der kan forbedre borgernes retssikkerhed. Det kan være ændringer vedrørende ekspropriationsadgangen i planloven eller vedrørende processen for ekspropriation efter planloven, der reguleres i vejloven, herunder rekurs og domstolsprøvelse.

Udvalget er opmærksomt på, at også borgernes rettigheder i processen for fastsættelse af *erstatning* for det eksproprierede kan have betydning for borgernes retssikkerhed ved ekspropriation. Udvalget har i den forbindelse noteret sig, at udvalget, ifølge kommissoriet, skal foretage en sammenlignende undersøgelse af ekspropriation på det kommunale henholdsvis det statslige område om for eksempel fastsættelse af erstatning. Kommissoriet rejser dog ikke spørgsmål i forhold til grundlovens § 73, hvorefter borgerne har krav på fuldstændig erstatning. Udvalget har på den baggrund set det som en del af sin opgave at overveje, om udvalget kan anbefale ændringer, der kan forbedre borgernes processuelle rettigheder under fastsættelsen af erstatning, imens det falder uden for kommissoriet at anbefale ændringer vedrørende selve erstatningsudmålingen, hvilket spørgsmål henhører under de almindelige domstole.

Betænkningen er på den baggrund opbygget således, at [kapitel 2](#) indeholder en indledende redegørelse for den gældende juridiske kontekst, som ekspropriation efter planloven indgår i.

Derefter er betænkningen opbygget, så den følger de tidsmæssige faser i processen for sager om kommunal ekspropriation med hovedfokus på planloven.

Udvalget har foretaget undersøgelsen med udgangspunkt i fakta, hvorfor der redegøres for relevant gældende ret, som undersøgelsen bygger på, i [kapitel 3](#), [4](#) og [6](#), og relevant praksis, som undersøgelsen bygger på, i [kapitel 5](#).

Det betyder, at [kapitel 3](#) omhandler gældende ret for kommunernes adgang til at ekspropriere efter planloven og dermed vedrører fasen, hvor kommunen skal tage stilling til, om betingelserne er til stede for, at der kan træffes afgørelse om ekspropriation efter planloven.

I kapitel 4 behandles derefter gældende ret for borgernes retsstilling i den kommunale ekspropriationsproces, opdelt så 1. instansbehandlingen behandles i afsnit 4.1, prøvelse behandles i afsnit 4.2 og ekspropriationserstatning behandles i afsnit 4.3.

I Kapitel 5 undersøges praksis for ekspropriation efter planloven, herunder sagsbehandlingstider i afsnit 5.2. og prøvelse i afsnit 5.3.

I kapitel 6 behandles gældende ret for anden relevant lovgivning, som udvalget har inddraget til sammenligning og inspiration. I afsnit 6.1. redegøres således for gældende ret for *statslig ekspropriation*, idet udvalget ifølge kommissoriet skal foretage en sammenlignende undersøgelse af ekspropriation og taksation på det kommunale henholdsvis det statslige område. Det falder dog uden for kommissoriet at anbefale ændringer for statslig ekspropriation.

I afsnit 6.2. redegøres desuden kort for planlovens § 48 om kommunal overtagelsespligt, og i afsnit 6.4 redegøres for skattereglerne, der relaterer sig til planlovens ekspropriationsbestemmelse.

Udvalget har i afsnit 6.3. set på beslægtede juridiske systemer i svensk og norsk ret som inspiration i undersøgelsen, hvor udvalget har fundet det relevant, imens en egentlig redegørelse for *udenlandsk ret* falder uden for kommissoriet.

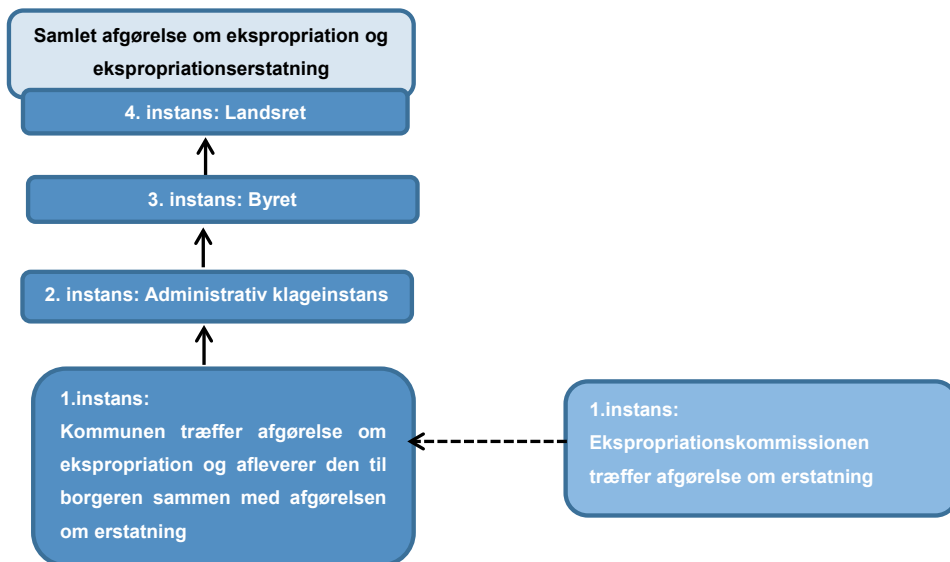
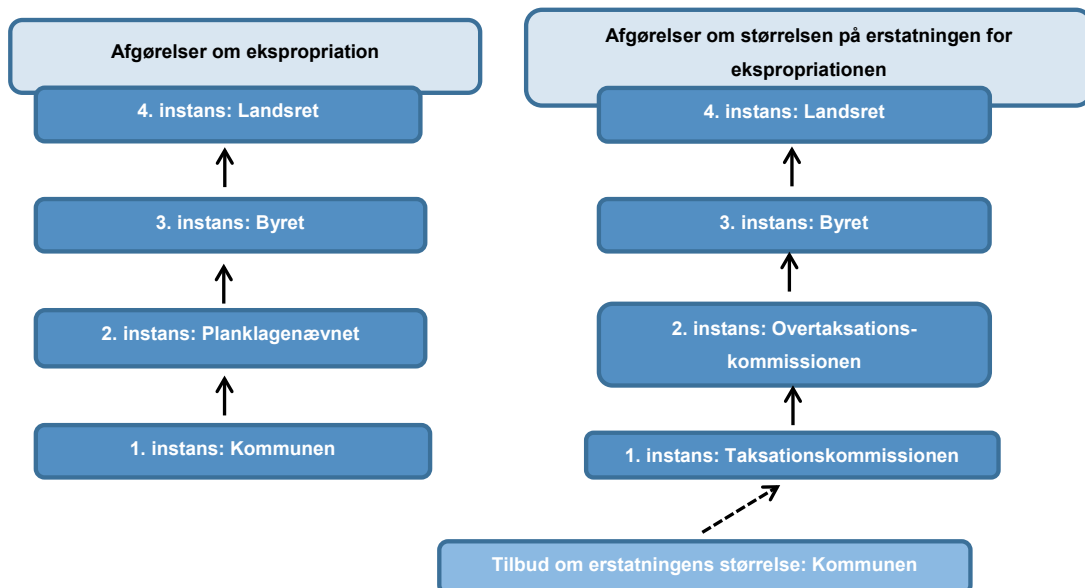
Betænkningen afsluttes med udvalgets overvejelser og anbefalinger vedrørende kommunal ekspropriation med udgangspunkt i planloven i kapitel 7.

1.4 Sammenfatning af udvalgets anbefalinger

Ekspropriationsudvalgets anbefalinger i kapitel 7 kan sammenfattes til følgende otte anbefalinger:

- 1) Det indskrives (kodificeres) i planlovens § 47, at ekspropriation kun må foretages til fordel for almene samfundsinteresser (almenvællet).
- 2) Lokalplaner skal indeholde generel information om, at lokalplanen kan danne grundlag for ekspropriation. Udvalget anbefaler, at der anvendes en standardformulering, der vil indgå i den kommende vejledning til kommunernes om ekspropriation.
- 3) Kommunerne bør inddrage berørte borgere tidligst muligt. Det vil være relevant, når kommunen har aktuelle overvejelser om at ekspropriere borgernes ejendom.
- 4) Der indføres en solnedgangsklausul i form af en frist på fem år for, hvor lang tid der højst må gå fra kommunalbestyrelsen har offentliggjort en lokalplan, og indtil kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om ekspropriation til virkeliggørelse af lokalplanen. De nærmere detaljer/vilkår vil blive fastlagt som led i det lovforberedende arbejde.
- 5) Der arbejdes videre på at indføre en model for ekspropriation efter planloven, hvor kommunen træffer afgørelse om ekspropriation, og en ekspropriationskommission træffer afgørelse om erstatning, hvorefter kommunen sender de to afgørelser samlet til borgeren, så de fremstår som en helhed, der herefter kan påklages til én administrativ klageinstans og derefter domstolene, jf. figur 1. Udvalget anbefaler, at de nærmere detaljer for en sådan model fastlægges i det lovforberedende arbejde. Det anbefales i den forbindelse, at der igangsættes samlede overvejelser vedrørende håndtering af kommunale ekspropriationssager generelt, herunder taksationssystemet.
- 6) Der igangsættes et lovforberedende arbejde med henblik på at samle de processuelle regler for ekspropriation i en ny ekspropriationsproceslov.
- 7) Der udarbejdes en ny skriftlig vejledning til kommunerne om ekspropriation efter planloven.
- 8) Muligheden for passende godtgørelse for borgerens udgifter til sagkyndig bistand i ekspropriationssager overvejes nærmere.

Figur 1. Illustration af anbefaling 5.

Anbefalet forenklet proces*Den gældende proces*

2. Indledende bemærkninger om ekspropriation mm.

2.1 Grundlovens § 73 danner den juridiske ramme for ekspropriation

Ekspropriationsudvalgets undersøgelse og arbejde tager udgangspunkt i de ekspropriationsbeslutninger, som kommunalbestyrelsen har hjemmel til at træffe afgørelse om i henhold til planlovens § 47.¹

Såvel for ekspropriation med hjemmel i planlovens § 47 som for alle andre ekspropriationer – kommunale såvel som statslige-skal grundlovens § 73 overholdes. Det følger heraf, at ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Dette kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning.

Ejendomsretten er endvidere beskyttet efter den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), 1. tillægsprotokol, artikel 1, hvorefter enhver fysisk eller juridisk person har ret til respekt for sin ejendom, således at ingen må berøves sin ejendom, hvis det ikke er i samfundets interesse og i overensstemmelse med de betingelser, der er fastsat ved lov og følger af folkerettens almindelige principper.

Med hensyn til grundlovens krav om lovhjemmel findes disse lovhjemler, for så vidt angår kommunale ekspropriationer i særlovgivningen. Hovedgenstanden for ekspropriationsudvalgets undersøgelse er hjemlen i planlovens § 47, som behandles nærmere i kapitel 3. Kommunerne har ligeledes hjemmel til at ekspropriere i en række andre særlove. Disse hjemler omtales ligeledes i kapitel 3 og er oplistet i et særskilt bilag til betænkningen, jf. *bilag 1*. På det statslige område findes ekspropriationshjemlerne ligeledes i særlovgivningen og i særlige anlægslove. Der foretages ikke nogen udtømmende gennemgang heraf i betænkningen.

2.2 Sondringen mellem kommunale og statslige ekspropriationer

I ekspropriationssager kan der systematisk sondres mellem *kommunale* og *statslige* ekspropriationer.

Ved *kommunale ekspropriationer* hører beslutningskompetencen for ekspropriation under kommunalbestyrelsen, og med hensyn til ekspropriationssagens gennemførelse gælder det oftest, at reglerne i vejlovens kapitel 10 skal følges.² Det gælder således også for ekspropriationer, der gennemføres med hjemmel i planlovens § 47, hvor der i stk. 3, er henvist til de processuelle regler i vejlovens §§ 99-102, som omtales nærmere i kapitel 4, særligt afsnit 4.1.

Statslige ekspropriationer gennemføres som hovedregel efter de processuelle regler, som følger af ekspropriationsprocesloven.³ Anlægsmyndigheden (staten) fremsender en anmodning om foretagelse af ekspropriation til transport-, bygnings- og boligministeren, som herefter videregiver sagen til en af de statslige ekspropriations-kommissioner – Kommissarius enten for Øerne eller for Jylland – der er tillagt kompetencen

¹ Lovbekendtgørelse nr. 1529 af 23. november 2015 af lov om planlægning.

² Lov nr. 1520 af 27. december 2014 om offentlige veje m.v.

³ Lovbekendtgørelse nr. 1161 af 20. november 2008 af lov om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom.

til at træffe beslutning om ekspropriation. Ekspropriationsudvalgets undersøgelse omfatter ikke statslige ekspropriationer, men der er i kapitel 6, afsnit 6.1, medtaget en omtale af ekspropriationsprocessen og praksis på det statslige område til sammenligning.

2.3 Sondringen mellem ekspropriationsindgrebet og ekspropriationserstatningen

Der kan sondres mellem på den ene side *ekspropriationsbeslutningen og de processuelle og forvaltningsretlige regler*, der gælder herfor, og på den anden side *fastsættelse af ekspropriationserstatningen*.

Ekspropriationsbeslutningen udgør afgørelsen om indgrebet i ejendomsretten. Ekspropriation skal være hjemlet i lov, jf. grundlovens § 73. I planloven findes kommunens hjemmel til ekspropriation i § 47.

Kommunernes afgørelser om ekspropriation efter planlovens § 47 kan påklages til Planklagenævnet.⁴ Det er også muligt at indbringe kommunens afgørelse om ekspropriation direkte for domstolene, ligesom Planklagenævnets afgørelser om ekspropriation kan efterprøves af de almindelige domstole. Planklagenævnet og tidligere klagenævns sagsbehandling mv. i klagesager vedrørende planlovens § 47 i perioden 2010-2017 behandles i kapitel 5, afsnit 5.3.

Gældende ret i relation til grundlaget for at ekspropriere i medfør af planlovens § 47 omtales nedenfor i kapitel 3, og sammenligningen med ekspropriation på det statslige område findes i kapitel 6, afsnit 6.1.1.

Med hensyn til *fremgangsmåden* skal kommunernes ekspropriationer efter planlovens § 47 gennemføres efter vejlovens processuelle regler herom i §§ 99-102, samt under iagttagelse af forvaltningsloven⁵ og almindelige forvaltningsretlige principper, herunder officialprincippet. Ved klage over den materielle ekspropriationsbeslutning indgår spørgsmålet om kommunens overholdelse af forvaltningsloven og forvaltningsretlige principper i klageinstansens prøvelse. Borgernes retssikkerhed i forhold til regler om ekspropriation efter planlovens § 47 omtales i afsnit 4.1, og i kapitel 6, afsnit 6.1.2 omtales til sammenligning de regler, som gælder på det statslige område i ekspropriationsprocesloven.

Fastsættelsen af den *ekspropriationserstatning* som den, hvis ejendomsret eksproprieres, har krav på, behandles uafhængigt af ekspropriationsbeslutningen (indgrebet). Kan parterne ikke blive enige om erstatningens størrelse, fastsættes denne ved taksation. For ekspropriationer i medfør af planlovens § 47 er

⁴ Indtil 1. februar 2017 var det Natur- og Miljøklagenævnet, og før 2011 Naturklagenævnet. For kommunale ekspropriationsbeslutninger i medfør af anden lovgivning, som for eksempel vejloven, miljøbeskyttelsesloven og varmforsyningsloven er klageinstansen henholdsvis Vejdirektoratet, Miljø- og Fødevarerklagenævnet og Energiklagenævnet. For så vidt angår statslige ekspropriationer kan ekspropriationskommissionens beslutning om selve ekspropriationsindgrebet ikke påklages til en administrativ klageinstans men derimod indbringes for domstolene.

⁵ Lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014 af forvaltningsloven.

taksationskompetencen – ved uenighed om størrelsen på erstatningen – tillagt de taksationsmyndigheder, som er nedsat med hjemmel i vejloven. Det er også taksationsmyndighederne, som tager stilling til spørgsmål om *ekstension*, det vil sige, om kommunen skal pålægges at medovertage en restejendom, som ikke kan udnyttes på en rimelig måde, jf. planlovens § 50, stk. 2, og dennes henvisning til vejlovens § 104, stk. 1.

Selve erstatningsudmålingen er ikke genstand for Ekspropriationsudvalgets undersøgelse af planlovens ekspropriationsbestemmelser, jf. afsnit 1.3, men i kapitel 4, afsnit 4.3, omtales de processuelle regler i vejloven, som gælder for erstatningsudmålingen. I kapitel 6, afsnit 6.4, omtales den i praksis vigtige bestemmelse i ejendomsavancebeskatningslovens § 11, stk. 1, 1. pkt., hvorefter fortjeneste ved afhændelse af en ejendom ved ekspropriation er skattefri. At ejendomsavance i forbindelse med en ekspropriation er skattefri har ingen betydning for erstatningsudmålingen, men kan være af betydning for kommunens mulighed for at indgå frivillige aftaler som alternativ til ekspropriationen. Det følger dog af bestemmelsen 2. pkt., at en avance ved et *frivilligt salg* af en ejendom også *kan* være skattefri, hvis salget sker til en køber, som efter formålet med erhvervelsen opfylder betingelserne for at ekspropriere ejendommen. Denne bestemmelse omtales også i afsnit 6.4.

Som *bilag 2* til betænkningen er medtaget et flowdiagram over forløbet i en sag vedrørende ekspropriation og tilhørende erstatningsudmåling efter planlovens § 47. Processen er illustrativ for de fleste andre kommunale ekspropriationer.

3. Kommunernes adgang til at ekspropriere efter planloven (gældende ret)

3.1 Planlovens § 47 -historik

Kommunerne har i en lang årrække haft lovhjemmel til at ekspropriere i forbindelse med kommunal planlægning. Ekspropriationsadgangen kan spores tilbage til Bygningslov for Staden Kjøbenhavn fra 1889. Tidligere var ekspropriationsadgangen dog ganske konkret og udtømmende, eksempelvis med angivelse af, at der kunne eksproprieres til kommunale fortove, gadelamper m.v. Som følge af samfundsudviklingen er ekspropriationshjemlen ændret flere gange. For eksempel er anvendelsesområdet for de kommunale ekspropriationer udvidet betydeligt, hvilket har ført til den gældende bestemmelse i § 47 i planloven.

3.2 Ordlyden af planlovens § 47 og ændringen heraf i 2009

Ekspropriationshjemlen i planlovens § 47, stk. 1, 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 virkeliggørelsen af en lokalplan eller en byplanvedtægt."

Ekspropriationsgrundlaget er således en vedtaget og offentlig bekendtgjort lokalplan (eller byplanvedtægt).

Indtil 2009 gav planlovens § 47, stk. 1, også kommunerne hjemmel til at ekspropriere til byudvikling på grundlag af kommuneplanen, hvis ekspropriationen "*ville være af væsentlig betydning for at sikre gennemførelsen af en byudvikling i overensstemmelse med kommuneplanen*". Denne hjemmel blev ophævet i 2009.⁶

Den nu ophævede hjemmel til ekspropriation på grundlag af kommuneplanen var i forhold til andre ekspropriationshjemler speciel i to henseender, nemlig dels ved at der kunne eksproprieres på et tidspunkt, hvor ekspropriationsformålet kun var beskrevet overordnet i kommunens planlægning, dels ved at der herved skete en fravigelse af det almindelige krav om, at en ekspropriation skal være tidsmæssig aktuel. Formålet med denne særlige ekspropriationshjemmel var således at sikre kommunen råderet på et tidligt tidspunkt i kommunalplanlægningen. Retssikkerhedsmæssigt betød det blandt andet, at ejeren i mindre grad kunne forlægge et selvrealiseringssynspunkt, da det på dette tidlige tidspunkt ofte var uklart, hvad den senere lokalplanlægning konkret ville have af konsekvenser. Fra flere sider blev det anført, at hjemlen til ekspropriation til byudvikling gav kommunerne- i deres egenskab af udbydere af fremtidige erhvervs- og boligområder- en fordel i forhold til private entreprenører til at kunne opkøbe arealer til byudvikling tidligt og billigere. Adgangen til ekspropriation på grundlag af kommuneplanen var dog ikke ubegrænset, hvilket illustreres af praksis fra det daværende Naturklagenævn. Klagenævnet tilsidesatte flere kommuneplanekspropriationer i eksempelvis en afgørelse, hvor klagenævnet vurderede, at det på ekspropriationstidspunktet havde været "*byplanmæssigt*

⁶ Lov nr. 512 af 12. juni 2009 om ændring af planloven.

forsvarligt" at tilvejebringe en lokalplan og herefter ekspropriere på grundlag heraf, hvilket ville have medført øget retssikkerhedsmæssige garantier for lodsejeren.⁷

Efter ændringen af § 47 i 2009 kan ekspropriation efter planloven først ske, når der er vedtaget en lokalplan af kommunalbestyrelsen. Kommunen kan stadig ekspropriere lokalplanlagte arealer udlagt til boliger eller erhverv (byudvikling). Ekspropriation vil dog i sådanne tilfælde være udelukket, hvis lodsejeren – uanset om det er landmanden eller en entreprenør – selv ønsker at virkeliggøre lokalplanen (selvrealisering). Det forudsættes herved, at ejerens ønske om selv at ville realisere lokalplanen er seriøst og realistisk, herunder i tidsmæssig henseende.⁸

Da ekspropriationsgrundlaget i medfør af § 47 er en lokalplan, er det også lokalplanen, som danner rammerne for, til hvilke *formål* der kan eksproprieres. Ekspropriationshjemlen i planlovens § 47 er således ganske bred, når der henses til rækkevidden af det, der kan reguleres i en lokalplan, jf. lokalplankataloget i planlovens § 15, stk. 2, samt formålsbestemmelsen i lovens § 1. Herved adskiller planlovens § 47 sig også fra andre kommunale ekspropriationshjemler, hvor ekspropriation typisk er begrænset til de særlige anlæg, som er reguleret af den pågældende lov, eksempelvis ekspropriation til vejformål efter vejlovens § 96, ekspropriation til spildevandsanlæg mv. efter miljøbeskyttelseslovens § 58 og ekspropriation til kollektive varmforsyningsanlæg mv. efter varmforsyningslovens § 16.

Bredden af anvendelsesområdet for planlovens § 47 ændrer imidlertid ikke på, at de almindelige ekspropriationsretlige betingelser skal være opfyldt. Dette illustreres også af klagenævnspraksis.

3.3 Lovlighedskravet – Planlovens § 47's krav til ekspropriationsgrundlaget (lokalplanen) og kravet om nødvendige tilladelser mv. i henhold til anden lovgivning

Efter ændringen af planloven i 2009 kan ekspropriation kun ske, når der foreligger et ekspropriationsgrundlag i form af en *vedtaget og offentliggjort lokalplan* eller byplanvedtægt på det tidspunkt, hvor der træffes beslutning om ekspropriation. Der kan således ikke eksproprieres på grundlag af et forslag til lokalplan. Når lokalplanen er offentligt bekendtgjort og retsvirkningerne er indtrådt, jf. planlovens § 18, gælder der ikke tidsmæssige begrænsninger for, hvornår lokalplanen kan anvendes som ekspropriationsgrundlag. Hvis

⁷ Jf. for eksempel KFE 2004.91/NKO 295 og KFE 2006.381, ligesom dette forhold omtales i flertallets begrundelse i KFE 2011.116. Praksis i perioden fra 2003-2007 er endvidere beskrevet i Kammeradvokatens undersøgelse af ekspropriationspraksis på planlovens område af den 20. august 2008, hvilken undersøgelse dannede grundlag for det lovforberedende arbejde i forbindelse med ændringen af § 47 i 2009. Af undersøgelsens afsnit 3.2 og 3.3 fremgår det blandt andet, at Naturklagenævnets *omgørelsesprocent* for klager over kommuneplanekspropriationer (7 ud af 8) var betydeligt højere end ved klage over lokalplanekspropriationer (3 ud af 18).

⁸ Jf. herved også Mølbeck/Flensborg i Ekspropriation i praksis, 2007, side 77 f. Ifølge praksis kan et synspunkt om selvrealisering efter omstændighederne afvises, hvis det areal, som ekspropriationen angår, udgør en integreret del af en større sammenhæng, herunder særligt hvis der er tale om udlæg til offentligt formål eller lignende, jf. nærmere nedenfor i afsnit 3.6 med note 29.

ekspropriationsbetingelserne i øvrigt er opfyldt, kan ekspropriation således ske såvel umiddelbart efter offentliggørelse af lokalplanen som mange år efter.⁹ Muligheden for indførelse af en såkaldt *solnedgangsklausul*, der stiller krav om en vis tidsmæssig sammenhæng mellem vedtagelsen af lokalplan og gennemførelse af ekspropriation, omtales i afsnit 7.1.4.

Ekspropriation kan kun ske *inden for det geografiske område, som omfattes af planen*. Selv om der kun er tale om mindre overskridelser af lokalplanens afgrænsning, til eksempelvis adgangsvej eller midlertidig ekspropriation til brug for arbejdsarealer, kan ekspropriation ikke omfatte arealer uden for planen.¹⁰ Skal sådanne arealer erhverves ved ekspropriation i medfør af planloven, må der tilvejebringes en ny lokalplan.

Selv om lokalplanen ikke har været påklaget, er det i praksis antaget, at der i en klage over en ekspropriationsbeslutning også kan tages stilling til indsigelser over lokalplanens lovlighed som sådan, selv om fristen for at klage over lokalplanen er sprunget.¹¹ Tilsvarende gælder i relation til de enkelte lokalplanbestemmelser, som ekspropriation sker til virkeliggørelse af. Har sådanne bestemmelser ikke hjemmel i lokalplankataloget i planlovens § 15, stk. 2, er ekspropriation ikke mulig.¹²

Lokalplanen eller byplanvedtægten må endvidere indeholde præcise og detaljerede bestemmelser om det projekt, der ønskes gennemført. Der kan derfor ikke eksproprieres på grundlag af en rammelokalplan, det vil sige en lokalplan, som ikke indeholder "*nærmere regler*", jf. planlovens § 13, stk. 5. Ved klage over ekspropriationsbeslutninger foretages der også en prøvelse heraf.¹³ Hvis det projekt, som ønskes gennemført ved ekspropriationen, ikke er reguleret i eller er i strid med den for området gældende lokalplan, er der heller ikke hjemmel til at ekspropriere. Det vil være nødvendigt at tilvejebringe en ny lokalplan, som regulerer projektet nærmere, og først herefter vil der kunne gennemføres ekspropriation på grundlag heraf.

En lokalplan tilsidesætter ikke krav om tilladelser mv. efter anden lovgivning. Kravet om lovlighed indebærer derfor, at *nødvendige tilladelser og dispensationer til realisering af ekspropriationsformålet skal være meddelt* i fornødent omfang på ekspropriationstidspunktet, eksempelvis en landzonetilladelse eller en dispensation fra naturbeskyttelseslovgivningen, ligesom der kan være en VVM-problemstilling, særligt hvis der er tale om en

⁹ Jf. for eksempel NKN 32-00035 af 10. februar 2010, hvor et mindre areal var eksproprieret til brug for forbindelsesvej mellem to p-arealer på grundlag af en 11 år gammel lokalplan. I klagen fremsatte ejeren blandt andet indsigelse imod dette forhold, men Naturklagenævnet fandt, at lokalplanen var et lovligt ekspropriationsgrundlag, samt at kommunen havde redegjort for behovet for udviklingen af det pågældende centerområde i overensstemmelse med planen.

¹⁰ Jf. KFE 1995.172 / NKO 56 (midlertidig ekspropriation til brug for anlægsarbejder ved etablering af støjvold ophævet, da arealet lå uden for lokalplanen) og MAD 2007.1636 NKN (ekspropriation til boldbaner og adgangsvej ophævet for så vidt angår arealet til adgangsvej, da det lå uden for lokalplanen).

¹¹ Jf. landsrettens præmisser i MAD 2015.227 H, som blev tiltrådt af højesteret (støjvold ved Juelsberg Gods).

¹² Jf. KFE 2004.272 om ekspropriation til realisering af en lokalplan om opførelse af almene boliger, hvilket der ikke dengang var specifik hjemmel til at regulere i § 15, stk. 2.

¹³ Klagenævnet forholder sig ofte eksplicit hertil i præmisserne, jf. for eksempel NKM 32-00019 m.fl. af 12. marts 2014 (psykiatrisk afdeling til Vejle Sygehus) og MAD 2017.161 PKN (udvidelse af erhvervsområde i Norddjurs Kommune). I de nævnte afgørelser var der ikke problemer med hensyn til lokalplanens præcision, men det var modsat tilfældet i MAD 1996.796 NKN / NKO 118B og MAD 1997.723 NKN / KFE 1998.124, hvor klagenævnet ophævede ekspropriationerne.

projektlokalplan.¹⁴ Hermed sikres det, at der ikke gennemføres en ekspropriation til et formål, som efterfølgende ikke lader sig realisere som følge af manglende tilladelser i henhold til anden lovgivning.

Det er ifølge praksis ikke afgørende, om det er kommunen, der har afgørelseskompetencen i forhold til yderligere nødvendige tilladelser (hvilket eksempelvis gælder for landzonetilladelser). Selv om kommunen kan meddele sådanne nødvendige tilladelser, vil disse ofte i sig selv kunne påklages administrativt. Det er næppe helt afklaret, om tilladelser efter anden lovgivning skal være endelige, det vil sige, om eventuelle administrative klagesager også skal være afsluttet, forinden der kan træffes beslutning om ekspropriation. Spørgsmål om, hvorvidt de fornødne tilladelser foreligger, er også genstand for klagenævnets prøvelse ved en klage over ekspropriationen.¹⁵

3.4 Kravet om at ekspropriation skal ske til fordel for almenvellet, herunder spørgsmålet om ekspropriation til offentlige eller private formål

Det følger af grundlovens § 73, at ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Almenvellet er ikke nærmere defineret, men fortolkes i praksis således, at det formål, der eksproprieres til, skal tjene *almene, saglige, samfundsmæssige interesser*. Det betyder også, at spørgsmålet om, hvornår der foreligger almene samfundshensyn, indeholder et politisk element, og at opfattelsen heraf kan udvikle sig over tid.

Det følger som tidligere anført af planlovens § 15, stk. 2, at der er ganske vide rammer for, hvad der kan planlægges for i en lokalplan. Det er samtidig en betingelse, at der med lokalplanen og dennes bestemmelser kun må varetages *saglige planlægningsmæssige hensyn*. Dette spørgsmål kan prøves af klageinstansen, hvorimod kommunens vurdering af lokalplanens hensigtsmæssighed inden for disse rammer ikke kan prøves/påklages.

Kommunalbestyrelsens tilvejebringelse af en lokalplan ud fra saglige og planlægningsmæssige interesser og på grundlag af den forudgående borgerinddragelse, som følger af planlovens krav om offentlighed før lokalplanens endelige vedtagelse, vil som udgangspunkt være udtryk for varetagelse af almene samfundshensyn. På denne baggrund er spørgsmål om varetagelsen af almene samfundshensyn sjældent genstand for en dybere behandling i klagesager og retssager om prøvelse af ekspropriationens lovlighed.

¹⁴ Jf. for eksempel MAD 2013.1169 NMK (Roskilde sagen), hvor nævnet ikke fandt, at der var tale om en projektlokalplan, som skulle have været VVM screenet i forbindelse med tilblivelsen, og da de anlæg, som påtænkte etableret på arealet ikke var omfattet af VVM-bekendtgørelsens bilag. Det blev stadfæstet af byretten i dom af 11. november 2016 (anket).

¹⁵ Jf. KFE 1995.169 om en manglende landzonetilladelse. Nyere afgørelser vedrørende ekspropriation til regnvandsbassiner i henhold til MBL § 58 illustrerer samme problemstilling, jf. MAD 2015.89 NMK (ekspropriation ophævet, da der hverken forelå udledningstilladelse efter MBL § 28 eller landzonetilladelse efter planlovens § 35) og tilsvarende MAD 2015.91 NMK (ekspropriation ophævet, blandt andet blandt andet som følge af, at en meddelt udledningstilladelse i en samtidig afgørelse blev ophævet af nævnet og derfor ikke var endelig meddelt på ekspropriationstidspunktet). I MAD 2015.227 H om Nyborg Kommunes ekspropriation til en støjvold fandt landsretten dog ud fra en konkret vurdering ikke, at en manglende afklaring af forholdene omkring deponering af foruren jord (tilladelse efter MBL § 19 eller miljøgodkendelse efter § 33) kunne føre til ophævelse af ekspropriationen, hvilket blev tiltrådt af Højesteret.

At en lokalplan er udtryk for, hvad kommunalbestyrelsen anser som en hensigtsmæssig samfundsmæssig udvikling af området, kan ikke i sig selv sidestilles med, at det også er *nødvendigt* at ekspropriere til lokalplanens virkeliggørelse. Om dette nødvendighedskrav er opfyldt, er således en juridisk vurdering, som prøves af de administrative klageinstanser og af domstolene.

I klagenævnets prøvelse af kommunens skønsmæssige afvejning af ekspropriationens nødvendighed og "rimelighed" i den konkrete situation kan tyngden af de bagvedliggende almene hensyn imidlertid indgå. Det ses eksempelvis formuleret således: "*... om den almene interesse, der er knyttet til det foreliggende projekt, er så tungtvejende, at ejerens interesse i fortsat at kunne råde over arealet bør vige herfor*".¹⁶

Domstolene kan tilsvarende fokusere på, om lovgrundlaget og nødvendighedsbetingelsen er opfyldt, og kan som led heri inddrage, hvor tungtvejende almene hensyn der er tale om. Det ses eksempelvis i MAD 2011.2303 B om Holbæk Kommunes ekspropriation af en tidsbegrænset lejekontrakt til virkeliggørelse af en lokalplan for centerformål på Holbæk Havn med henblik på salg af arealet til opførelse af en ny retsbygning.

Der var i 2002 tilvejebragt en lokalplan, som fastlagde rammerne for udviklingen af den tidligere erhvervshavn i Holbæk med henblik på en omfattende byomdannelse af området til boliger og lettere erhverv, og denne planlægning var efterfølgende gradvist realiseret blandt andet ved inddragelse af kommunalt ejede havnearealer, som hidtil havde været lejet ud til havnerelaterede virksomheder, herunder ved tidligere ekspropriationer (for eksempel MAD 2004.406 NKN). Det aktuelle havneareal var ikke inddraget i de første faser, men i forbindelse med domstolsreformen fremkom der i 2006 ønske fra staten om placering af en ny retsbygning på havneområdet, hvorefter arealet kom i spil til brug herfor. Der blev i 2009 udarbejdet en ny lokalplan for centerformål og boliger i forlængelse af den igangsatte byomdannelsesproces, hvilken lokalplan omfattede det pågældende areal. Det havde ikke været muligt at opnå frivillig aftale med lejeren om en tidligere opsigelse af den uopsigelige lejekontrakt (udløb 2015), hvorefter ekspropriation blev besluttet i december 2009. Ekspropriationen blev opretholdt af Naturklagenævnet (MAD 2010.1618 NKN), og afgørelsen blev opretholdt af Retten i Holbæk (MAD 2011.2303 B). Det blev lagt til grund, at ekspropriationen skete på grundlag af en lovlig lokalplan og ud fra saglige hensyn. Byretten anførte i forlængelse heraf, at der "*ikke [var] fundet grundlag for at tilsidesætte nævnets skøn, om at den almene interesse i at kunne fortsætte videreudviklingen af havneområdet til et moderne byområde har en sådan vægt, at [lejerens] interesser i at kunne fortsætte sin virksomhed på det pågældende område må vige herfor*".

Den citerede præmis udgør en del af rettens prøvelse af nødvendigheden, men heri inddrages også en stillingtagen til tyngden af den almene, byplanmæssige interesse bag ekspropriationen.¹⁷

Det er i denne forbindelse ikke i sig selv afgørende, hvem der skal realisere ekspropriationsformålet. Der er således ikke tvivl om, at hjemlen til ekspropriation i planlovens § 47, stk. 1, ikke er begrænset til offentlige formål, hvilket da heller ikke kan udledes af grundlovens krav om, at ekspropriation kun kan ske, når

¹⁶ Natur- og Miljøklagenævnets første afgørelse i sag om boldbane i Gyrstinge landsby (MAD 2013.2149 NMK).

¹⁷ Tilsvarende i sagen om Ringsted Kommunes ekspropriation til boldbane i landsbyen Gyrstinge (MAD 2014.130 NMK), hvor byretten til spørgsmålet om ekspropriationens rimelighed i den konkrete situation opsummerende anførte: "*Herefter tiltrædes det, at den almene interesse, der er knyttet til projektet, er så tungtvejende, at sagsøgerens interesse i fortsat at kunne råde over arealet må vige herfor*". Dommen og præmisserne blev stadfæstet af Østre Landsret den 9. januar 2017.

"almenvellet kræver det". Det er fast antaget i praksis, at ekspropriation til fordel for private ikke er udelukket, hvis ekspropriationen i øvrigt tjener *almene samfundshensyn*.

Modvægten hertil er, at der ifølge praksis gælder et skærpet nødvendighedskrav, hvis ekspropriationen skal ske til fordel for private. Dette er gennem årene fastlagt i en række afgørelser fra Naturklagenævnet og Natur- og Miljøklagenævnet, og senest i en afgørelse fra Planklagenævnet, hvor det anføres: "*Kommunalbestyrelsens hjemmel til at ekspropriere er ikke begrænset til offentlige formål, men omfatter også tilfælde, hvor ekspropriationen sker til fordel for private – under forudsætning af, at der er tale om almene planlægningsmæssige interesser i arealafståelsen. I tilfælde af ekspropriation til fordel for private er kravene således skærpet i forhold til ekspropriation til offentlige formål*".¹⁸ Illustrerende herfor er en sag om ekspropriation til fordel for udvidelse af en konkret virksomhed i Haastrup på Fyn, som refereres nedenfor under omtalen af nødvendighedskravet og rimelighedsbetingelsen (MAD 2007.1628 NKN og MAD 2008.2057B).

3.5 Nærmere om afgrænsningen mellem offentlige og private formål

Et andet spørgsmål er i denne forbindelse, hvorledes begreberne *offentligt* og *privat* formål afgrænses. Dette er svært at besvare entydigt.

I sagen om virksomhedsudvidelsen på Fyn, jf. MAD 2007.1628 NKN og MAD 2008.2057B, mente klagenævnet, at ekspropriationen skete til fordel for en konkret privat virksomhed. Tilsvarende gjaldt i MAD 2004.406 NKN om ekspropriation af (en anden) tidsbegrænset lejekontrakt fra Holbæk Havn, da kommunen havde overdraget arealet til en privat investor, som skulle forestå byomdannelsen af området. Organisationsformen hos den, der eksproprieres til fordel for er ikke afgørende i sig selv. Ekspropriation til fordel for en privat *forening*, som ønsker at etablere for eksempel en golfbane eller en flugtskydebane, anses i denne relation også at ske til fordel for en privat med de deraf følgende skærpede krav til nødvendighed mv., jf. ovenfor.¹⁹

Der har fra klagenævnet ikke været tvivl om, at ekspropriation til forsyningsanlæg til vand-, varme- og spildevand mv. har været anset som et offentligt formål – uagtet at ekspropriationen her i visse tilfælde sker til fordel for selskaber organiseret under privatretlige former. Udviklingen på forsyningsområdet betyder, at

¹⁸ Planklagenævnets afgørelse MAD 2017.161 PKN om Norddjurs Kommunes ekspropriation til udvidelse af et erhvervsområde (det anførte i citatet svarer helt til hidtidig praksis fra Natur- og Miljøklagenævnet).

¹⁹ Jf. for eksempel MAD 2010.917 V (ekspropriation til flugtskydebane ved Skagen til fordel for en privat jagtforening). Om privatejede golfbaner og nødvendighedskravet se KFE1993.215.NKN/NKO.1993.3, hvor Naturklagenævnet afviste ekspropriation af 20 ha til fordel for anlæg af en golfbane, idet nævnet fandt, at erhvervelsen af de 20 ha ikke var nødvendige for at anlægge en golfbane på internationalt niveau. I KFE1996.132NKN accepterede Naturklagenævnet ekspropriation af et areal på 1,7 ha til udvidelse af en golfbane, idet man fandt ekspropriationen nødvendig og planlægningsmæssig velbegrunder. Nævnet bemærkede i den forbindelse, at det ikke påvirkede ekspropriationens lovlighed, at det eksproprierede areal blev overdraget til et privat selskab med henblik på selskabets virkeliggørelse af lokalplanen.

mange af sådanne anlæg i dag etableres af selskaber, som er etableret på privatretligt grundlag, særligt efter vedtagelsen af vandsektorloven, hvorefter kommunale vand- og spildevandsforsyninger med virkning fra 1. januar 2010 skulle udskilles i privatretlige aktie- eller anpartsselskaber.²⁰ De fleste vand- og spildevandsforsyningsselskaber er fortsat fuldt ud ejet af den kommune, som de er udskilt fra, men udviklingen går i retning af fusioner på området således, at ejer kredsen bag de enkelte vandselskaber omfatter flere kommuner, hvorved den direkte tilknytning til de oprindelige ejerkommuner udvandes. I taksationspraksis anses ekspropriation til forsyningsanlæg, eksempelvis regnvandsbassiner og solenergianlæg, fortsat som ekspropriation til et offentligt formål, selv om anlægget ikke skal drives af en offentlig myndighed, men af et privatretligt selskab. Der må herved også henses til, at sådanne selskaber efter speciallovgivningen normalt skal drives under overholdelse af hvile i sig selv-princippet og med krav om regnskabsmæssig adskillelse, dels mellem de forskellige forsyningsgrene og dels i forhold til "tilknyttede" aktiviteter. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at en øget privatisering af området på længere sigt kan ændre herpå med en skærpelse af nødvendighedsvurderingen til følge.

Der er også andre eksempler på, at aktiviteter, som traditionelt anses som offentlige, drives på privat grundlag, eksempelvis fri- og efterskoler. Selv om organiseringsformen er privat, vil ekspropriation kunne ske med henblik på opnåelse af offentlige formål. Det vil i den forbindelse formentlig kunne indgå i vurderingen, om der er regler i speciallovgivningen, som forhindrer, at aktiviteten kan drives med profit for øje.

Som anført følger det af klagenævnspraksis, at ekspropriation til fordel for private er muligt i medfør af planlovens § 47, men at prøvelsen af nødvendigheden i givet fald intensiveres. Ved denne prøvelse kan formålet med den privatretlige aktivitet indgå. Der er således næppe tvivl om, at prøvelsen af nødvendigheden er større ved ekspropriation til fordel for en privat virksomheds udvidelse eller en jagtforenings etablering af en skydebane, end ved ekspropriation til fordel for et forsynings selskabs etablering af et regnvandsbassin eller en efterskoles udvidelse, og at tyngden af de almene hensyn bag projektet også indgår i denne vurdering.²¹

3.6 Nødvendighedskravet - generelt

Ud over lovlighedskravet skal det ekspropriationsretlige nødvendighedskrav tillige være opfyldt. Dette krav kan udledes af grundlovens krav om, at ekspropriation skal være påkrævet af almenvellet, og er i planlovens § 47, stk. 1, udtrykt ved, at ekspropriation kun kan ske, når det vil være af "*væsentlig betydning*" for virkeliggørelse af lokalplanen. Heri ligger også, at ekspropriation skal ske under iagttagelse af proportionalitetsprincippet, hvorefter ekspropriation ikke må anvendes, hvis en mindre indgribende foranstaltning er tilstrækkeligt, ligesom indgrebet ikke må udstrækkes længere end nødvendigt.

²⁰ Lov nr. 469 af 12. juni 2009 om vandsektorens organisering og økonomiske forhold.

²¹ Jf. herved for eksempel MAD 2013.1236 NMK om ekspropriation til brug for boldbane og multihal til Venø Efterskole, hvor nævnet udtalte: "*Selv om Venø Efterskole er en privat institution, må der – henset til venøboernes engagement i skolen og muligheden for anvendelse af skolens faciliteter samt skolens betydning for ø-samfundet – siges også at være almene interesser forbundet med projektet.*" (ekspropriationen blev af andre årsager ophævet).

Det følger heraf, at ekspropriationen skal være *nødvendig* og *tidsmæssig aktuel* for realisering af ekspropriationsformålet, ligesom indgrebet og betydningen heraf for lodsejeren skal stå i et *rimeligt forhold* til de almene interesser, som forfølges med ekspropriationen.²²

Ekspropriationen må således *ikke omfatte et større areal end nødvendigt*. Som følge heraf påhviler der kommunalbestyrelsen en pligt til at undersøge alternative løsninger og for ejeren mindre indgribende foranstaltninger. Hvis der er tvivl om, hvorvidt det samme formål kan opnås ved at lade ekspropriationen omfatte et mindre areal eller en alternativ og mindre indgribende løsning - eksempelvis et servitutpålæg - kan denne tvivl i sig selv føre til, at ekspropriationen ophæves.

Overholdelse af nødvendighedskravet stiller krav til kommunens forudgående undersøgelser og dokumentation, ligesom sådanne overvejelser i relevant omfang må indgå i begrundelsen for ekspropriationsbeslutningen. Ophæves en ekspropriation som følge af kommunens mangelfulde undersøgelse af behovet eller som følge af en mangelfuld begrundelse, er en ny ekspropriation ikke nødvendigvis udelukket, hvis de retlige mangler afhjælpes.

Som eksempel kan nævnes MAD 2013.2145 NMK, hvor Ringsted Kommunes ekspropriation til boldbane i en mindre landsby blev ophævet, blandt andet som følge af manglende befolkningsmæssigt grundlag, men efter nye oplysninger fra kommunen genoptog nævnet sagen og stadfæstede herefter ekspropriationen i MAD 2014.130 NMK.²³ Tilsvarende kan der henvises til KFE 1995.172 om en ekspropriation til etablering af en støjvold, hvorved en påkrævet støjafskærmning af en nabovirksomhed kunne muliggøres. Naturklagenævnet ophævede ekspropriationen, da det efter det oplyste ikke kunne udelukkes, at støjproblemet kunne være løst på virksomhedens egen ejendom, og da der ikke var indhentet tilstrækkelige oplysninger om hverken effekt eller omkostninger ved sådanne alternativer uden ekspropriation. Afgørelsen kan læses som udtryk for manglende overholdelse af officialprincippet og ville set i det lys ikke være til hinder for gennemførelse af en ny ekspropriation, hvis tilstrækkelige undersøgelser viste, at der ikke forelå realistiske alternativer.²⁴

Spørgsmålet om nødvendigheden af ekspropriationens omfang er ikke det samme som nødvendigheden af *placeringen* af det anlæg eller den foranstaltning, der eksproprieres til. Selv om placeringen er fastlagt i den forudgående lokalplan, kan dette spørgsmål i nogle tilfælde være genstand for prøvelse af klagenævnet.

I MAD 2008.221 NKN ophævede et flertal i Naturklagenævnet således Allerød Kommunes ekspropriation af en lokalplanlagt vejadgang til et nyt boligområde, da det ikke i tilstrækkeligt omfang var dokumenteret, at der ikke fandtes andre mindre indgribende muligheder for etablering af vejadgangen. At den lokalplanlagte vejadgang efter kommunens opfattelse i planmæssig henseende var den mest hensigtsmæssige, kunne ikke i sig selv begrunde ekspropriation. I MAD

²² Nødvendigheds- og aktualitetskravet og praksis i relation til planlovens § 47 er beskrevet nærmere af Helle Tegner Anker i Planloven med kommentarer, 2012, side 737-743, og i Mølbeck/Flensborg i Ekspropriation i praksis, 2007, side 54-60, og særligt for så vidt angår planlovens § 47 side 76-78.

²³ Nævnets afgørelse blev efterfølgende tiltrådt af byretten og af Østre Landsrets i en dom af 9. januar 2017.

²⁴ Jf. også U 2010.2049 V, hvor landsretten ophævede en ekspropriation til flugtskydebane, da det ikke var undersøgt om den jagtforening, som der blev eksproprieret til fordel for, havde økonomisk mulighed for at realisere projektet. Måtte efterfølgende undersøgelser vise, at dette krav var opfyldt, ville ophævelsen ikke i sig selv udelukke en ny ekspropriation (forudsat at de øvrige ekspropriationsbetingelser i øvrigt var opfyldt).

2013.1169 NMK vedrørende ekspropriation af arealer til udendørs idrætsformål og pladskrævende arrangementer ved Dyrskuepladsen i Roskilde havde kommunen afvist lodsejerens forslag til fire alternative placeringsmuligheder. Natur- og Miljøklagenævnet forholdt sig til indsigelsen, men fandt ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af, at der ikke var alternative placeringsmuligheder, hvilket blev tiltrådt af såvel byretten som landsretten.²⁵ I andre tilfælde er placeringen dog givet af omstændighederne og vil ikke være et tema af reel betydning.²⁶

Hvis en frivillig aftale om salg eller afståelse af andre rettigheder kan indgås, er ekspropriation ikke nødvendig. Det skal derfor i dialog med ejeren afklares, inden ekspropriation iværksættes, om der kan indgås en sådan aftale.²⁷ Der gælder ikke nogen pligt for kommunen til i denne dialog at strække sig langt for herved at opnå en frivillig aftale og dermed undgå ekspropriation, hverken i relation til indgrebets omfang (forudsat at omfanget er nødvendigt) eller erstatningens størrelse. I praksis vil det ofte være spørgsmålet om erstatningens størrelse, som er det reelle problem.²⁸

Hjemlen til at ekspropriere skal angå virkeliggørelse af en lokalplan, men det er i relation hertil ikke afgørende, at det er kommunen, som skal forestå denne virkeliggørelse. Vil og kan ejeren (eller nogen ejeren har indgået aftale med), selv forestå virkeliggørelsen, kan der ikke eksproprieres. Hvis lodsejeren således tilkendegiver *selv at ville realisere lokalplanen* - eksempelvis en boligudstyknings - vil dette skulle undersøges nærmere, inden ekspropriation eventuelt iværksættes. Det forudsætter dog, at der er tale om et ekspropriationsformål, som det er muligt for ejeren selv at realisere. Ejeren vil derfor normalt ikke kunne påberåbe sig argumentet om selvrealisering over for en ekspropriation til offentlige formål.²⁹

²⁵ Retten i Roskildes dom af 11. november 2016 er med henvisning til grundene i byrettens dom stadfæstet af Østre Landsret (Østre Landsrets dom af 22. november 2017, 8. afd. nr. B-2748-16).

²⁶ Jf. for eksempel NKM 32-00019 m.fl. af 12. marts 2014 vedrørende psykiatrisk afdeling til Vejle Sygehus, hvor det var afgørende, at den nye psykiatriske afdeling blev placeret i nærhed til det eksisterende sygehus og dets somatiske afdelinger, samt NKM 32-00017 af 14. marts 2014 vedrørende ekspropriation til areal ved palisadeanlægget omkring Jelling Monumenterne, hvor alternative placeringer af arkæologiske grunde var udelukket.

²⁷ I MAD 2013.2149 NMK om ekspropriation til brug for boldbane og multihal til Venø Efterskole lagde Natur- og Miljøklagenævnet efter besigtigelse til grund, at der i det væsentlige var enighed mellem lodsejeren og efterskolen om en tilfredsstillende placering af boldbane og multihal, hvorfor ekspropriationen blev ophævet, da det så ikke var nødvendigt at ekspropriere. Baggrunden var den lidt specielle, at lokalplanen og dermed også ekspropriationen tog udgangspunkt i nogle klare tilkendegivelser fra Naturstyrelsens om, hvor det ville være muligt at opnå dispensation fra strandbeskyttelseslinjen til de nye aktiviteter. Disse tilkendegivelser tilsidesatte nævnet i samme afgørelse, hvorefter det var muligt at opnå enighed om placeringen.

²⁸ I den ovenfor omtalte sag fra Roskilde afviste nævnet et synspunkt fra ejeren om, at frivillig aftale kunne være indgået. Byretten tiltrådte dette og anførte, at der var afholdt møder mellem ejeren og kommunen, som ganske vist ikke førte til, at kommunen afgav et købstilbud, "*men viste, at parterne stod langt fra hinanden*".

²⁹ I den ovenfor omtalte sag fra Roskilde afviste Natur- og Miljøklagenævnet et synspunkt om selvrealisering, hvilket blev tiltrådt af byretten, blandt andet med henvisning til, at det pågældende delområde indgik "*i en planlægningsmæssig helhed, der kræver stabil og uhindret kommunal rådighed over området*". Det blev heller ikke anset for realistisk, at ejeren kunne udleje arealerne til Roskilde Festivalen. I U 2012.1576 V om Aarhus Kommunes ekspropriation af større arealer til brug for udvidelse af Skejby Sygehus (kommuneplanekspropriation) afviste Naturklagenævnet et synspunkt fra ejeren om selvrealisering af sygehusrelaterede funktioner. Nævnet henviste, til, at der var tale om mindre service- og parkeringsfaciliteter, der skulle etableres som en integreret del af hospitalsprojektet, og som i øvrigt var tænkt placeret uden for den pågældende lodsejers areal. Det blev tiltrådt af landsretten med bemærkning om, at det var uangribeligt, at regionen havde besluttet, at projektet skulle gennemføres uden privat medvirken.

3.7 Nødvendighedskravet – kravet om tidsmæssig aktualitet

Det er endvidere en betingelse, at ekspropriationen skal være *tidsmæssig aktuel* (aktualitetskravet). Der skal være et aktuelt behov for realisering af de foranstaltninger, som lokalplanen giver de planmæssige rammer for. Også i relation hertil må kommunalbestyrelsen kunne redegøre for, hvilke vurderinger der ligger til grund for beslutningen. I klagenævnspraksis tillægges det i denne forbindelse afgørende betydning, om kommunalbestyrelsen i budgettet har afsat midler til gennemførelsen af projektet. Hvis ikke der foreligger konkrete planer og behov for projektets realisering, og hvis ikke der er afsat midler hertil, vil ekspropriationen som udgangspunkt blive ophævet. Hvis ekspropriationen sker til fordel for andre end kommunen, må kommunen ligeledes sikre, at det er realistisk, at ekspropriationsformålet kan og vil blive realiseret.

Dette illustreres af Vestre Landsrets dom i U 2010.2049 V og tillige af Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse i MAD 2012.1788 NMK.

I U 2010.2049 V ophævede Vestre Landsret – i modsætning til Naturklagenævnet og byretten - en ekspropriation, der var foretaget med henblik på etablering af en flugtskydebane til brug for en jagtforening. Naturklagenævnet havde i sin afgørelse lagt til grund, at anvendelsen ønskedes realiseret hurtigst muligt, samt at kommunen havde fremsat et forligstilbud om erstatning for det eksproprierede areal til lodsejeren. Landsretten anførte, at der ikke hermed var sket nogen afklaring af, hvilke øvrige udgifter etableringen af anlægget ville medføre, eller hvorledes sådanne udgifter kunne finansieres. Det fandtes herefter ikke bevist, at der var truffet de nødvendige økonomiske dispositioner med henblik på at virkeliggøre projektet, og ekspropriation blev ophævet. Landsretten henviste i øvrigt ligeledes til, at kommunens oplysninger om det konkrete behov for etablering af en flugtskydningsbane i området – hvilke oplysninger lå til grund for nævnets afgørelse - var af ældre dato fra før lokalplanens vedtagelse.

I MAD 2012.1788 NMK førte manglende dokumentation for et konkret behov også til ophævelse af Favrskov Kommunes ekspropriation af 5.400 m² til virkeliggørelse af en lokalplan for et bycenter i en mindre by. Ekspropriationen var igangsat på foranledning af en ejer af en eksisterende butiksejendom i området, som ønskede en udvidelse af centret. Efter forgæves forhandlinger med ejeren af arealet eksproprierede kommunen. Det fremgik, at kommunen flere gange over for butiksejeren havde anmodet om en uddybning og konkretisering af behovet for udvidelsen af centret, og at disse forespørgsler var besvaret forholdsvis overordnet. Natur- og Miljøklagenævnet ophævede ekspropriationen med henvisning til, "*at de oplyste planer for anvendelsen af det eksproprierede areal har en sådan generel og upræcis karakter, at der ikke hermed foreligger et tilstrækkeligt konkret behov for opførelse af nyt byggeri, udvidelse af eksisterende virksomhed el.lign., at denne interesse har en sådan væsentlig karakter, at ejerens interesse i forsat at kunne anvende og have rådighed over det aktuelle areal bør vige herfor*". Selv om kommunen havde oplyst, at arealet efterfølgende ville blive udbudt på sædvanlige kommunale salgsvilkår, må afgørelsen også ses som et eksempel på den ovenfor omtalte skærpede nødvendighedsvurdering ved ekspropriation til private formål.

3.8 Nødvendighedskravet - kravet om rimelighed/forholdsmæssighed

Selv om ekspropriationen kan anses for nødvendig og tidsmæssig aktuel, følger det af praksis, at ekspropriation alligevel kan blive tilsidesat, hvis ekspropriationen ikke står i et *rimeligt forhold* til den almene

interesse, som forfølges med formålet (*kravet om rimelighed/forholdsmæssighed*). Spørgsmålet er også omtalt ovenfor i afsnit 3.4 om almenvellet og ekspropriation til fordel for private og angår nærmere afvejningen mellem de almene interesser, som forfølges med ekspropriationen, herunder tyngden af disse, i forhold til indgrebets betydning for ejeren. Kravet om rimelighed og forholdsmæssighed må således vurderes konkret med hensyn til indgrebets karakter og betydning for de involverede.

Som eksempel herpå kan henvises til den ovenfor nævnte sag i MAD 2007.1628 NKN, hvor en ekspropriation af et landbrugsareal til fordel for en privat virksomheds udvidelsesmuligheder blev ophævet. Sagen angik en lokalplan fra 1996, der havde til formål at sikre udvidelsesmuligheder for to virksomheder i den mindre by Håstrup på Fyn. I 2006 gennemførte kommunen ekspropriation af ca. 1,1 ha landbrugsjord på grundlag af lokalplanen. Ekspropriationen skete til fordel for en tilstødende privat virksomhed, som igennem flere år havde forsøgt at udvide sine aktiviteter, hvilket ikke havde været muligt, da lodsejeren fortsat ønskede at anvende arealet landbrugsmæssigt og derfor ikke ønskede at sælge. Nævnet lagde til grund, at ekspropriationen var lovlig og tidsmæssigt aktuel, samt at ekspropriationen var af væsentlig betydning for lokalplanens virkeliggørelse. Nødvendighedskravet var derfor retligt set opfyldt. Naturklagenævnet tilføjede imidlertid herefter: *"Udover at efterprøve det retlige grundlag for ekspropriationen kan Naturklagenævnet ifølge planlovens § 58, stk. 1, nr. 2, også prøve det kommunale skøn, dvs. om ekspropriationen er rimelig i den konkrete situation. Selv om kommunalbestyrelsen har vedtaget en lokalplan med det formål at sikre virksomhederne udvidelsesmuligheder, er det ikke dermed givet, at disse muligheder skal realiseres ved et tvangsmæssigt indgreb."* Et flertal i nævnet fandt herefter ikke, at virksomhedens interesser i at udvide det pågældende sted var så væsentlige, at lodsejerens interesser i fortsat at kunne anvende arealet til landbrugsproduktion burde vige herfor.³⁰

Selvom ekspropriationsformålet i ovenstående sag var lovligt og nødvendighedsbetingelsen opfyldt, blev ekspropriationen således ophævet ud fra en afvejning af hensynene til den private virksomheds interesser i udvidelse i forhold til ejerens interesser i at fortsætte den eksisterende drift. Det er ikke sikkert, at denne afvejning var faldet ud på samme måde, hvis ekspropriationen var sket til virkeliggørelse af et offentligt formål, eksempelvis udvidelse af en skole eller etablering af arealer til boldbaner.

Afgørelsen i MAD 2007.1628 NKN er i øvrigt illustrerende for den almindelige opbygning af "præmisserne" i de fleste nævnsafgørelser om ekspropriation. Der foretages først en gennemgang af de almindelige krav om lovlighed og nødvendighed. Hvis disse krav er opfyldt, foretages der en vurdering af indgrebets forholdsmæssighed/rimelighed ud fra sagens helt konkrete omstændigheder og en afvejning af de modstående hensyn, det vil sige indgrebets omfang og betydning for ejeren over for tyngden af de almene hensyn bag ekspropriationen.³¹ I denne afvejning indgår det som nævnt også, om der er tale om et privat formål og/eller ekspropriation til fordel for en privat, hvor der i givet fald foretages en skærpet vurdering af nødvendigheden og forholdsmæssigheden.

³⁰ Afgørelsen blev stadfæstet af byretten, jf. MAD 2008.2057 B.

³¹ Jf. for eksempel senest Planklagenævnets afgørelse af 29. juni 2017 i NMK 32-00042.

Selv om planlovens ekspropriationshjemmel efter ordlyden er ganske vidtgående, viser hidtidig nævnspraksis og retspraksis således, at der foretages en indgående prøvelse af såvel ekspropriationens nødvendighed som rimelighed.

4. Borgernes retsstilling i den kommunale ekspropriationsproces i medfør af planlovens § 47 (gældende ret)

4.1 Processen for ekspropriation i medfør af planlovens § 47 mm.

4.1.1 Generelt om de forvaltningsretlige og processuelle regler ved gennemførelse af ekspropriation

En beslutning om ekspropriation er en forvaltningsakt, og beslutningen og forberedelsen heraf er omfattet af forvaltningslovens almindelige regler³². Den ejer af en ejendom, som berøres af en ekspropriation, skal behandles efter forvaltningslovens regler samt principperne om god forvaltningsskik. Det betyder blandt andet, at kommunen har pligt til at yde vejledning til en ejer af en ejendom, der berøres af ekspropriation, ligesom kommunen er forpligtet til at overholde reglerne i forvaltningsloven om partshøring, inden der træffes afgørelse. En afgørelse skal endvidere være ledsaget af en begrundelse og indeholde klage- og søgsmålsvejledning efter reglerne herom i forvaltningsloven.

Kommunen er som forvaltningsmyndighed derudover underlagt officialmaksimen og dermed ansvaret for, at sagen blandt andet er oplyst i tilstrækkeligt omfang, inden der træffes en afgørelse.

Når der i lovgivningen er hjemmel til ekspropriation, gælder det som hovedregel, at der er fastsat særlige regler om processen herfor, dels vedrørende forberedelsen af sagen forinden en beslutning om ekspropriation kan træffes, og dels vedrørende den efterfølgende proces for fastsættelse af ekspropriationserstatningen, såfremt parterne ikke kan opnå enighed herom. Sådanne processuelle regler supplerer den retsbeskyttelse, der følger af forvaltningslovens almindelige regler. Der er i den enkelte ekspropriationslov fastsat, hvilke processuelle regler der finder anvendelse for den konkrete ekspropriation.

Som anført i afsnit 2.2, gennemføres statslige ekspropriationer som hovedregel efter reglerne i ekspropriationsprocesloven, jf. nærmere herom nedenfor i afsnit 6.1.2, mens det for kommunale ekspropriationer oftest gælder, at de processuelle regler i vejlovens kapitel 10 finder anvendelse, jf. afsnit 4.1.4.³³

En oversigtlig gennemgang af den kommunale ekspropriationsproces i medfør af planlovens § 47 fremgår af *bilag 2*.

³² Lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014 af forvaltningsloven.

³³ Kapitel 10 i lov nr. 1520 af 27. december 2014 om offentlige veje (Vejloven). Loven trådte i kraft den 1. juli 2015. Lovbemærkningerne til den vedtagne lov findes i L 20 2014/2015 fremsat den 8. oktober 2014. Reglerne om ekspropriation og taksation i kapitel 10 er særligt behandlet i afsnit 2.8 i de almindelige bemærkninger (ny bestemmelse i § 99, stk. 3 om arkæologiske undersøgelser), samt i de specielle bemærkninger til bestemmelserne i §§ 94-123.

4.1.2 Kompetencen til at træffe afgørelse om ekspropriation på det kommunale område – historisk baggrund

I modsætning til det statslige område findes der ikke en generel og tværgående proceslov for gennemførelsen af kommunale ekspropriationer. De processuelle regler i ekspropriationsprocesloven og vejlovens kapitel 10, der med få undtagelser anvendes ved kommunal ekspropriation³⁴, er dog i vidt omfang sammenfaldende. Den helt afgørende forskel på de to regelsæt er, at ekspropriationskompetencen på det kommunale område henhører under den pågældende kommunalbestyrelse, hvor kompetencen på det statslige område er tillagt uafhængige ekspropriationskommissioner.³⁵

Grundlaget for de gældende regler i ekspropriationsprocesloven og i vejlovens kapitel 10 er behandlet i to betænkninger, betænkning nr. 330/1963 og betænkning nr. 595/1971.³⁶

Betænkning nr. 330/1963 indeholder ”Udkast til forslag om fremgangsmåden ved ekspropriation af fast ejendom” med tilhørende bemærkninger. Forslaget dannede grundlag for den senere vedtagelse af ekspropriationsprocesloven i 1964, som med forskellige ændringer fortsat er gældende i dag.

Betænkning nr. 595/1971 omhandler proceduren ved kommunale ekspropriationer. Disse var dengang i vidt omfang gennemført efter reglerne i vejbestyrelsesloven.³⁷ I lighed med den første betænkning indeholder betænkning 595/1971 et ”Udkast til forslag til lov om fremgangsmåden ved kommunale ekspropriationer” med tilhørende bemærkninger. Med hensyn til de processuelle regler om åstedsforretning, ekspropriationsbeslutning og erstatningsfastsættelse er kommissionens lovudkast for kommunale ekspropriationer sammenligneligt med udkastet i den første betænkning fra 1964.

Kommissionen bag betænkning nr. 595/1971 kunne imidlertid ikke nå til enighed om, hvorvidt der i lighed med reglerne på det statslige område burde oprettes et særligt forvaltningsorgan med kompetence til at træffe den egentlige beslutning om ekspropriation. Et flertal i Kommissionen fandt ikke, at der var principielle forskelle på det statslige og det kommunale område og fandt det således umiddelbart hensigtsmæssigt, hvis kompetencen blev tillagt en uafhængig kommission. Man var dog samtidig opmærksom på kommunale synspunkter om, at en kommissionsbehandling ville udgøre en indskrænkning i kommunernes beslutningskompetence og dermed det kommunale selvstyre. Ud fra en samlet afvejning fremsatte flertallet herefter forslag om en ordning, hvor ekspropriationskompetencen forblev hos kommunerne, men således at kommunale ekspropriationer kunne påklages til et særligt nedsat ekspropriationsankenævn. Et mindretal fandt, at den eksisterende ordning skulle fastholdes, hvor klage over kommunale ekspropriationer kunne ske til den myndighed, som i øvrigt var angivet som klageinstans i den pågældende lov, typisk et ministerium eller amtsrådet.³⁸

³⁴ Jf. nærmere afsnit 4.1.4.

³⁵ Jf. ekspropriationsproceslovens §§ 4-5. Ministeren har i henhold hertil nedsat to ekspropriationskommissioner, henholdsvis for Statens Ekspropriationer på Øerne og for Statens Ekspropriationer i Jylland.

³⁶ 1. Betænkning vedrørende gennemgang af ekspropriationslovgivningen (betænkning nr. 330/1963) og 2. Betænkning vedrørende gennemgang af ekspropriationslovgivningen (betænkning nr. 595/1971). Begge betænkninger blev afgivet af Den af Ministeriet for Offentlige Arbejder under 14. februar 1956 nedsatte kommission.

³⁷ Lovbekendtgørelse nr. 369 af 5. august 1970 om bestyrelsen af de offentlige veje.

³⁸ Jf. forslagene til § 8A og § 8B i lovudkastet i betænkning 595/1971. Mindretallets og flertallets overvejelser og synspunkter vedrørende kompetencespørgsmålet findes side 14-22 i betænkningen.

Betænkningens udkast førte ikke til fremsættelse af et egentligt forslag om en selvstændig ekspropriationsproceslov for kommunale ekspropriationer. Store dele af kommissionsudkastet udgjorde dog grundlaget for et nyt kapitel 5 om ekspropriation og taksation, som i 1972 blev indføjet i den dagældende vejlov.³⁹ Vedrørende spørgsmålet om kompetencen til at ekspropriere og om oprettelse af et særligt forvaltningsorgan anføres det blandt andet i lovbemærkningerne:⁴⁰

"Efter den foreslåede ændrede procedure for ekspropriationsforretninger inden for vejområdet vil det som hidtil efter vejbestyrelsesloven være den kommunale myndighed selv, der beslutter, hvorvidt og hvorledes et projekt skal gennemføres og ligeledes foretager det konkrete ekspropriationsindgreb. Der sker således ikke ved den ændrede procedure nogen indskrænkning i de kommunale organers hidtidige kompetence. (....).

(....)

Ved udarbejdelsen af ekspropriations- og taksationsbestemmelserne i nærværende kapitel har man til en vis grad bygget på formuleringen i kommissionsudkastet, men har på en række punkter fraveget dette og har søgt at forenkle proceduren så meget som forsvarligt og at tilnærme bestemmelserne til vejbestyrelseslovens nugældende regler og til den praksis, der allerede i dag følges ved kommunale ekspropriationer inden for vejområdet, og som tilgodeser det kommunale selvstyre og derfor uden videre skulle kunne accepteres fra kommunal side. På denne baggrund har man ikke foreslået oprettelse af et særligt forvaltningsorgan til efterprøvelse af kommunale ekspropriationsbeslutninger, men har bibeholdt den nuværende ordning med klagemulighed til amtsråd og ministerium. Man har herved også lagt vægt på ikke at foregribe de fortsatte overvejelser om gennemførelse – på grundlag af kommissionsudkastet – af en videregående lovgivning om fremgangsmåden ved kommunale ekspropriationer."

Der er ikke efterfølgende vedtaget en sådan "*videregående lovgivning om fremgangsmåde ved kommunale ekspropriationer*".

4.1.3 Valget mellem forskellige ekspropriationshjemler

Kravet om lovhjemmel indebærer, at der kun kan eksproprieres til det formål, som den enkelte ekspropriationshjemmel angiver.

Det bemærkes, at kravet til præcision af ekspropriationsformålet i de forskellige ekspropriationshjemler i lovgivningen ikke er de samme. Det bemærkes også, at der i nogle tilfælde kan være hjemmel i flere love til at ekspropriere til det samme formål.⁴¹

³⁹ Lov nr. 286 af 7. juni 1972 om ændring af lov om offentlige veje.

⁴⁰ Forslag til Lov om ændring af lov om offentlige veje, FT 1971-72, tillæg A, sp. 1105 ff. (citatet findes sp. 1142-1143).

⁴¹ Det antages, at de forskellige ekspropriationshjemler i lovgivningen overordnet kan inddeles i fire hovedgrupper med en faldende grad af præcision af ekspropriationsformålet: 1) ekspropriation til gennemførelse af helt specifikke offentlige anlæg, 2) ekspropriation til gennemførelse af trafik anlæg, 3) ekspropriation til gennemførelse af andre mere bestemte offentlige anlæg, og 4) ekspropriation til gennemførelse af offentlig planlægning, jf. Peter Pagh, Fast Ejendom – Regulering og Køb, 3. udgave, 2017, side 651. Samme sted nævnes vejlovens § 96 som et eksempel på den anden gruppe, miljøbeskyttelseslovens § 58 som et eksempel på den tredje gruppe, og planlovens § 47 som et eksempel på den fjerde gruppe.

Hvis der for eksempel i en lokalplan er fastsat nærmere regler for placering af et spildevandsanlæg, vil kommunen efter omstændighederne kunne ekspropriere med hjemmel i såvel planlovens § 47 som miljøbeskyttelseslovens § 58. Når en lokalplan fastsætter bestemmelser om en adgangsvej, vil ekspropriation tilsvarende ofte kunne ske såvel efter planlovens § 47 som efter vejlovens § 96. Hvis betingelserne for at ekspropriere efter begge hjemler i sådanne tilfælde er opfyldt, gælder der ikke noget krav om, at ekspropriationen skal gennemføres med hjemmel i den ene lov frem for den anden.⁴²

Valget mellem ekspropriationshjemmel vil dog have betydning for, hvilke processuelle regler der finder anvendelse, og hvilken administrativ klageinstans der skal behandle en eventuel klage over ekspropriationen.

Gennemføres ekspropriationen efter vejloven, skal klage ske til transport-, bygnings- og boligministeren, jf. vejlovens § 132, stk. 2.⁴³ Gennemføres ekspropriationen efter planloven, miljøbeskyttelsesloven eller varmforsyningsloven, skal klage ske til de respektive klageinstanser efter disse love, det vil sige henholdsvis Planklagenævnet, Miljø- og Fødevarerklagenævnet og Energiklagenævnet. Valget af ekspropriationshjemmel har også betydning for, om klage over ekspropriationen har opsættende virkning, hvilket for de nævnte eksempler er tilfældet ved klage over en ekspropriation efter planloven og miljøbeskyttelsesloven, hvorimod det ikke er tilfældet ved klage over en ekspropriation efter vejloven eller varmforsyningsloven. I de sidstnævnte tilfælde kan den respektive klageinstans – Vejdirektoratet eller Energiklagenævnet – dog beslutte at tillægge en klage opsættende virkning.⁴⁴ Tilsvarende følger det af varmforsyningslovens § 26, stk. 2, og vejlovens § 121, stk. 2, at indbringelse af spørgsmålet om ekspropriationens lovlighed for domstolene først kan ske, når den administrative klagemulighed er udnyttet. Det er ikke et krav efter planloven eller miljøbeskyttelsesloven, hvor kommunens afgørelse om ekspropriation kan indbringes direkte for domstolene.

4.1.4 Anvendelsen af vejlovens regler ved kommunale ekspropriationer

Efter indføjelser af reglerne i 1972 om ekspropriation og taksation i kapitel 5 i den daværende vejlov har disse regler i stigende omfang fundet anvendelse på kommunale ekspropriationer, som gennemføres på grundlag af andre særlove med selvstændige ekspropriationshjemler.

⁴² I MAD 2007.346 NKN havde kommunen truffet beslutning om ekspropriation af sikring af vejadgang til et privat vandværk med hjemmel i planlovens § 47, stk. 1, og ikke efter vejlovgivningen (privatvejsloven). Vejadgangsforholdene var reguleret i en lokalplan, og nævnet kunne ikke give ejeren medhold i, at ekspropriationen skulle finde sted efter vejlovgivningen og ikke efter planloven. Nævnets afgørelse blev tiltrådt af domstolene, jf. MAD 2009.74 V.

⁴³ Kompetencen er delegeret til Vejdirektoratet, jf. § 6, stk. 1, nr. 1, i bekendtgørelse nr. 121 af 8. februar 2016 om Vejdirektoratets opgaver.

⁴⁴ Jf. vejlovens § 132, stk. 4, henholdsvis § 6, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 664 af 19. juni 2006 om forretningsorden for Energiklagenævnet, jf. herved også Energiklagenævnets delafgørelse af den 6. juli 2015 (j.nr. 1021-15-55-24), hvor en klage over en ekspropriation til et solvarmeanlæg ikke blev tillagt opsættende virkning. Formanden henviste til, at varmforsyningslovens § 26 ikke indeholder bestemmelser om, at en klage til Energiklagenævnet kan tillægges opsættende virkning, og der fandtes ikke i den konkrete sag at være grundlag for at fravige dette udgangspunkt (ekspropriationen blev senere opretholdt i en afgørelse af den 30. oktober 2016, j.nr. 1021-15-66-24).

Som bilag til denne undersøgelse er medtaget en oversigt over de særlove, som indeholder hjemmel for kommunerne til at ekspropriere med angivelse af den konkrete ekspropriationshjemmel samt med angivelse af, hvilke processuelle regler der i givet fald skal finde anvendelse.⁴⁵

For enkelte kommunale ekspropriationer finder vejlovens regler ikke anvendelse. Som det fremgår af oversigten, gælder der særlige regler i naturbeskyttelsesloven, når kommunerne gennemfører ekspropriation for at realisere Natura 2000-planen med hjemmel i naturbeskyttelseslovens § 60, stk. 3.⁴⁶ Tilsvarende gælder der en særlig fremgangsmåde og forudgående beslutningsprocedure, hvis kommunen med hjemmel i byfornyelseslovens § 45 forlanger, at private bygninger helt eller delvist afstås mod erstatning med henblik på nedrivning for at gennemføre en friarealbeslutning efter lovens § 39.⁴⁷

Samtidig er der også eksempler på, at reglerne i vejlovens kapitel 10 anvendes i andre tilfælde end ved ekspropriation. Selv om hjemlen i miljøbeskyttelseslovens § 26a til at udstede påbud om rådhedsindskrænkninger til beskyttelse af drikkevandsinteresser ikke nævner ordet *ekspropriation*, er det bestemt, at de processuelle regler i vejlovens §§ 99-102 med åstedsforretning også skal finde anvendelse i forbindelse med gennemførelse af pålæg i medfør af denne bestemmelse. Det gælder i modsætning til samme lovs § 24, hvorefter der kan udstedes påbud for at undgå fare for forurening af bestående eller fremtidige anlæg. Sådanne påbud kan derfor i modsætning til påbud efter § 26a udstedes efter de almindelige forvaltningsretlige regler uden afholdelse af forudgående åstedsforretning. Forskellen skal ses i sammenhæng med, at påbud efter § 24 i arealmæssig henseende ikke kan udstrækkes til at omfatte nær så store områder som påbud efter § 26a. Det gælder imidlertid for begge typer af påbud, at spørgsmålet om, hvorvidt der skal betales erstatning i anledning heraf i mangel af enighed afgøres af taksationsmyndighederne efter vejloven. Det følger af bestemmelserne i miljøbeskyttelseslovens § 63 og 64a.

4.1.5 Det nærmere indhold af reglerne i vejlovens kapitel 10 om ekspropriation og taksation

Reglerne om ekspropriation og taksation blev som anført indføjet som et nyt kapitel 5 i vejloven i 1972. Bestemmelserne har gennem årene undergået visse ændringer, uden at den grundlæggende systematik dog er ændret. Reglerne blev i en opdateret og lidt ændret form overført til kapitel 10 i den gældende vejlov.

Kapitel 10 i vejloven omhandler ekspropriation og taksation og de enkelte bestemmelser i §§ 94-123 er inddelt med følgende overskrifter:

⁴⁵ Jf. *bilag 1*. Ud over ekspropriationshjemlen i planlovens § 47, stk. 1, kan der som eksempler herfra nævnes vejlovens § 96 om ekspropriation til vejformål, miljøbeskyttelseslovens § 58 om ekspropriation til spildevandsanlæg og varmforsyningslovens § 16 om ekspropriation til etablering af et godkendt kollektivt varmforsyningsanlæg.

⁴⁶ Jf. lovbekendtgørelse nr. 934 af 27. juni 2017 om naturbeskyttelse. Ved kommunens ekspropriation med hjemmel i naturbeskyttelsesloven gælder der endvidere særlige regler om erstatningens fastsættelse, hvor det er Fredningsnævnet, som har kompetencen med klageadgang til Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

⁴⁷ Jf. lovbekendtgørelse nr. 1228 af 3. oktober 2016 om byfornyelse og udvikling af byerne. Ved kommunens overtagelse af bygninger og rettigheder over fast ejendom med hjemmel i byfornyelsesloven finder vejlovens regler om erstatningens fastsættelse og udbetaling anvendelse, jf. lovens § 46.

- **Ekspropriationsmyndigheder** med bestemmelser om ekspropriationsmyndighederne efter vejloven og med den materielle ekspropriationshjemmel på vejområdet (§§94-98).
- **Forberedelser og undersøgelser** med hjemmel for vejmyndigheden/kommunen til at foretage forberedende undersøgelser (§ 99).
- **Ekspropriationens gennemførelse** med bestemmelser om indkaldelse til og afholdelse af åstedsforsamling forud for beslutning om ekspropriation (§§ 100-101).
- **Ekspropriationsbeslutning** med bestemmelser om fremgangsmåden ved selve ekspropriationsbeslutningen og adgangen til at klage herover mv. (§ 102).
- **Erstatningens fastsættelse** med de materielle erstatningsregler, herunder reglerne om fradrag for fordele og ekstension mv. (§§ 103-104).
- **Taksationsmyndigheder** med de administrative regler for nedsættelse af taksations- og overtaksationskommissioner efter vejloven og reglerne for disses virke (§§ 105-111).
- **Taksation** og **Overtaksation** med de processuelle regler for behandlingen af erstatningsspørgsmålet ved taksationskommissionen (§§ 112-115) og overtaksationskommissionen (§§ 116-118).
- **Udbetaling af erstatning** med bestemmelser om erstatningens udbetaling og forrentning (§§ 119-120).
- **Søgsmaal m.v.** med bestemmelser om søgsmålsfrist og søgsmålsafskæring mv. (§§ 121-122).
- **Særlige regler for taksation efter andre love** med særlige bestemmelser for visse erstatningssager efter vandløbsloven og vandforsyningsloven (§ 123).

Valget af ekspropriationshjemmel er som anført afgørende for, hvilke processuelle regler der finder anvendelse ved ekspropriationens gennemførelse.

I oversigtsbilaget med angivelse af de forskellige kommunale ekspropriationshjemler er det angivet, hvilke processuelle regler der finder anvendelse ved ekspropriationens gennemførelse. Selv om der i de fleste tilfælde er henvist til vejlovens regler, er der ikke nødvendigvis henvist til samtlige ovennævnte bestemmelser i §§ 99-102. Det afhænger af bestemmelserne i den konkrete lov, hvori ekspropriationshjemlen er fastsat.

Af oversigtsbilaget fremgår det også, at erstatningsfastsættelsen beror på den enkelte lov, samt hvilke bestemmelser i vejlovens kapitel 10 der i den enkelte lov henvises til. I de fleste tilfælde er det bestemt, at erstatningen skal fastsættes efter reglerne i §§ 103 og 104, og at det i mangel af mindelig overenskomst skal ske af de taksationsmyndigheder, som er nedsat i medfør af §§ 105 og 106, og efter den fremgangsmåde for behandling af taksationssager, som følger af §§ 107-122. Disse regler behandles nedenfor i afsnit 4.3.

Vejlovens bestemmelser i kapitel 10 anvender begrebet *vejmyndigheden* om det forvaltningsorgan, som efter vejloven har kompetencen til at træffe beslutning om ekspropriation. Når reglerne finder tilsvarende anvendelse for kommunernes ekspropriationsindgreb i medfør af andre love, gælder det generelt, at *kommunalbestyrelsen* træder i stedet for *vejmyndigheden*.

Vejlovens regler er også bestemmende for det tidmæssige forløb i en almindelig kommunal ekspropriationssag. Ekspropriationsprocessen med forberedelse af og beslutning om ekspropriation samt det efterfølgende forløb med eventuel påklage af beslutningen og/eller taksationssag vedrørende erstatningsudmålingen i anledning af ekspropriationen er illustreret i det flowdiagram, som er medtaget som

bilag 2 til betænkningen. I de følgende afsnit er de forskellige led i forløbet af en ekspropriationssag i medfør af reglerne i vejlovens kapitel 10 beskrevet.

4.1.6 Forberedelser og undersøgelser (vejlovens § 99)

Det følger af vejlovens § 99, stk. 1, at vejmyndigheden har ret til adgang til privat ejendom med henblik på at foretage jordbundsundersøgelser, opmålinger, afmærkninger og andre undersøgelser af udendørsarealer med henblik på at foretage undersøgelser og projektering af nye vejanlæg eller ændring af eksisterende vejanlæg samt klimarelaterede afværgeforanstaltninger.

Bestemmelsen viderefører § 45 i den tidligere vejlov, og udgør en i praksis vigtig hjemmel til at foretage nødvendige indledende forundersøgelser mv., uden at dette skal gennemføres som en egentlig ekspropriation. De efterfølgende forhandlinger med ejere og rettighedshavere om areal- eller rettighedsafståelse og erstatningen herfor sker uafhængigt heraf, og det er således ikke sikkert, at sådanne indledende undersøgelser følges op af en ekspropriation. Resultatet af undersøgelserne kan tværtimod føre til projektændringer, således at den pågældende ejendom slet ikke berøres i det endelige projekt.

I forbindelse med vedtagelsen af den nye vejlov, der trådte i kraft 1. januar 2015⁴⁸, blev adgangen til at foretage indledende undersøgelser udvidet, således at der også er adgang til at foretage arkæologiske forundersøgelser, jf. bestemmelsen i § 99, stk. 3. Sådanne undersøgelser kunne tidligere kun gennemføres på grundlag af frivillige aftaler med ejerne eller på et senere tidspunkt, hvor vejmyndigheden/kommunen var blevet ejer af arealet, hvilket kunne betyde, at anlægsprocessen blev forsinket og at projektet blev fordyret.⁴⁹ Med udvidelsen af bestemmelsen til også at omfatte sådanne forundersøgelser, blev det sikret at undersøgelserne kan påbegyndes tidligt, og så vidt muligt allerede inden den endelige detailprojektering af anlægget. Bestemmelsen i § 99, stk. 3, omfatter alene arkæologiske forundersøgelser. Hvis gennemførelse af egentlige arkæologiske udgravninger er nødvendig, kan det først ske efter erhvervelsen af arealet ved frivillig aftale eller ved ekspropriation gennemført efter reglerne i §§ 100-102.

Forud for gennemførelse af forundersøgelser skal de berørte grundejere og brugere orienteres skriftligt. For undersøgelser i medfør af stk. 1 er varslet 14 dage, jf. § 99, stk. 2, og for arkæologiske forundersøgelser i medfør af stk. 3, er varslet 28 dage, jf. § 99, stk. 4. Hvis det ikke er muligt at gennemføre skriftlig orientering, skal oplysning om undersøgelserne offentliggøres i lokale medier eller lignende. Ifølge lovbemærkningerne er det op til vedkommende kommunalbestyrelse at bestemme, hvordan offentliggørelse skal ske, herunder om dette skal ske på kommunens hjemmeside.

I økonomisk henseende følger det af § 99, stk. 5, at ejere og brugere skal have erstatning for eventuelle skader og ulemper, som de måtte blive påført som følge af sådanne undersøgelser, samt at dette spørgsmål i mangel

⁴⁸ Lov nr. 1520 af 27. december 2014.

⁴⁹ Jf. afsnit 2.8 i de almindelige bemærkninger i L 20 2014/2015.

af enighed kan indbringes for taksationsmyndighederne. Det gælder, uanset om der er tale om almindelige forundersøgelser efter stk. 1, eller arkæologiske forundersøgelser efter stk. 3.

4.1.7 Sikring af ekspropriationsgrundlaget og afholdelse af åstedsforretning (vejlovens §§ 100 og 101)

Når kommunen har truffet principiel beslutning om, at en ekspropriationssag skal indledes, følger den videre proces i sagen af vejlovens regler i §§ 100-102, som beskrives nærmere i det følgende.

Kommunen skal sikre, at der foreligger det fornødne ekspropriationsgrundlag. Hvilket ekspropriationsgrundlag, der kræves, beror på den enkelte lov. Vejlovens § 96 indeholder en nærmere beskrivelse af, til hvilke anlæg der kan eksproprieres efter denne lov. Ifølge varmforsyningslovens § 16 kan der blandt andet eksproprieres, hvis det er nødvendigt til etablering af et *godkendt varmforsyningsanlæg*, hvorfor det forinden en ekspropriationssag sættes i gang, skal sikres, at dette kriterium er opfyldt med hensyn til projektgodkendelse mv. For så vidt angår ekspropriation med hjemmel i planloven er betingelserne herfor beskrevet nærmere ovenfor i afsnit 3., herunder kravet om, at der skal foreligge en endelig vedtaget og offentliggjort lokalplan. Som anført i afsnit 3.3, gælder der i relation hertil ingen tidsmæssige begrænsninger i, hvor længe der kan forløbe fra, at en lokalplan er vedtaget i forhold til, hvornår lokalplanen eventuelt måtte blive anvendt som ekspropriationsgrundlag.

Det følger af vejlovens §§ 100, at der skal afholdes åstedsforretning, inden der kan træffes beslutning om ekspropriation. Vejlovens bestemmelser herom i §§ 100 og 101 er i vidt omfang en videreførelse af bestemmelserne i den tidligere lovs §§ 47 og 48, ligesom bestemmelserne til dels er sammenlignelige med bestemmelserne i ekspropriationsproceslovens § 15 om ekspropriationsforretninger.

Vejlovens regler om gennemførelse af åstedsforretninger udspringer endvidere af de tidligere gældende regler i vejbestyrelsesloven. I den betænkning, som lå til grund for vejbestyrelsens regler herom, anføres det blandt andet om baggrunden for og formålet med reglerne om åstedsforretninger:⁵⁰

"Det foreslås derfor, at ekspropriationsbeslutningen først er bindende for de pågældende ejere og brugere, når der har været afholdt en åstedsforretning, hvortil de af ekspropriationen berørte ejere og brugere indkaldes, og hvor de gøres nærmere bekendt med ekspropriationen og dennes omfang. Det vil hyppigt være praktisk, at der ved forretningen fremlægges en plan, der angiver ekspropriationens omfang. Det vil dog kun sjældent være muligt ved åstedsforretningen helt nøjagtigt at angive, hvor mange kvadratmeter der må afstås fra en ejendom, med mindre vejanlægget medfører, at den må eksproprieres i sin helhed. For at der ikke senere skal opstå tvivl om, hvad der er sket ved forretningen, foreslås det, at der optages en protokol over det passerede".

⁵⁰ Side 82-83 i *Betænkning vedrørende forslag til De offentlige vejes bestyrelse m.m.* afgivet den 16. september 1954 af det af ministeriet for offentlige arbejder den 15. marts 1951 nedsatte vejudvalg (betænkning 117/1955).

De hensyn, som varetages af reglerne om afholdelse af åstedsforretning, er i dag sammenfaldende med de hensyn, som ligger bag forvaltningslovens krav til blandt andet partshøring og parterets ret til at fremkomme med en udtalelse, forinden en afgørelse træffes.⁵¹

De betragtninger, som blev anført i betænkningen fra 1954, er fortsat gældende. Ifølge lovbemærkningerne til den gældende bestemmelse i vejlovens § 100 er det overordnede formål med reglerne, at grundejerne får adgang til at gøre sig bekendt med kommunens planer og det påtænkte ekspropriationsindgreb og til at fremkomme med deres bemærkninger og eventuelle ændringsforslag hertil, inden beslutningen om ekspropriation træffes.

Til sikring af, at grundejerne har reel mulighed for at forholde sig til det påtænkte indgreb, skal kommunen udarbejde ekspropriationsmateriale i form af en arealfortegnelse og en ekspropriationsplan med oplysninger om den omtrentlige størrelse af de berørte arealer og en kort angivelse af de ændringer i de bestående forhold, som ekspropriationen vil medføre for ejendommene, jf. § 100, stk. 2 og 3. Materialet skal være offentligt tilgængeligt mindst fire uger før åstedsforretningen, jf. § 100, stk. 4.

Bestemmelsen i § 100, stk. 1, indeholder ikke nærmere krav til ekspropriationsmaterialets indhold eller omfang. Det er afgørende, at materialet er egnet til at give den enkelte et overblik over konsekvenserne af det påtænkte indgreb, herunder med hensyn til de berørte arealers størrelse samt betydningen af indgrebet for adgangs- og tilkørselsforhold mv.

Tid og sted for åstedsforretningen skal offentliggøres med mindst fire ugers varsel, jf. § 100, stk. 5. Kravet i den tidligere vejlovs § 47, stk. 3, hvorefter offentliggørelse skulle ske "*i stedlige blade efter vejbestyrelsens bestemmelse*", er forladt. Ifølge lovbemærkningerne er det op til vedkommende kommunalbestyrelse at bestemme, hvordan offentliggørelse skal ske, herunder om dette skal ske på kommunens hjemmeside, hvilket således svarer til det anførte om offentliggørelse af forundersøgelser efter § 99.⁵² Muligheden for at foretage offentliggørelsen digitalt svarer til det, som gælder på de fleste andre områder, herunder plan- og miljøområdet.⁵³

⁵¹ I forhold til kravet om forudgående partshøring i forvaltningslovens § 19, er åstedsforretninger gennemført efter vejlovens regler nævnt som eksempel på en sådan bestemmelse i anden lovgivning, der sikrer parten adgang til at gøre sig bekendt med grundlaget for den påtænkte afgørelse og til at afgive en udtalelse til sagen inden afgørelsen træffes, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 6, jf. Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2013, side 580. Når reglerne i vejlovens §§ 100-102 følges, gælder der således ikke en selvstændig forpligtelse til også at gennemføre partshøring efter forvaltningslovens § 19.

⁵² Mangelfuld offentliggørelse kan føre til, at en ekspropriation tilsidesættes som ugyldig, selv om der er sket behørig skriftlig indkaldelse af ejere og brugere, jf. Vejdirektoratets afgørelse af 6. november 2013 (13/17708-11). I afgørelsen, som angik den dagældende vejlovs § 47, stk. 3, blev en kommunes afgørelse om ekspropriation ophævet, da der ikke var sket annoncering i stedlige blade forud for åstedsforretningen. Åstedsforretningen var annonceret på kommunens hjemmeside, hvilket imidlertid efter den dagældende vejlov ikke var tilstrækkeligt.

⁵³ Jf. lov nr. 1273 af 21. december 2011 om ændring af lov om miljøbeskyttelse, lov om planlægning og forskellige andre love (digital annoncering mv.), hvor der for en række bestemmelser blev givet adgang til, at annoncering kunne ske udelukkende digitalt, eksempelvis via kommunens hjemmeside.

Herudover skal der med fire ugers varsel ske individuel indkaldelse af de ejere og brugere, som fremgår af arealfortegnelsen, og andre, som efter kommunens vurdering kan have retlig interesse i den påtænkte ekspropriation, herunder eksempelvis forpagtere af de berørte arealer, hvis kommunen har kendskab hertil.

Nogle dage forud for åstedetsforretningen vil en af kommunen antaget landinspektør ofte foretage afmærkning i marken, således at det på åstedetsforretningen er muligt at forholde sig til den påtænkte ekspropriations omfang.

Det er et krav, at der i åstedetsforretningen deltager mindst ét medlem af kommunalbestyrelsen, jf. vejlovens § 101, stk. 1. I lovbemærkningerne er der i relation hertil anført, at ekspropriation er en meget indgribende foranstaltning, hvorfor kravet om, at et kommunalbestyrelsesmedlem deltager og leder åstedetsforretningen (fortsat) anses som vigtigt af retssikkerhedsmæssige grunde. Det antages derfor også, at dette krav ikke kan fraviges uden lovhjemmel, jf. omtalen heraf nedenfor i afsnit 4.1.8 om muligheden for delegation af beslutningskompetencen.

På åstedetsforretningen skal der redegøres for den planlagte ekspropriation og dennes omfang, således at der over for hver enkelt af de fremmødte redegøres for, hvordan de planlagte foranstaltninger vil berøre vedkommendes ejendom eller rettigheder, jf. vejlovens § 101, stk. 2. Der skal i denne forbindelse redegøres for, hvordan adgangsforhold og afskårne arealer skal reguleres.

Ved større ekspropriationer, der berører en eller flere grundejere, vælges det ofte at afholde et indledende fælles møde, hvor der redegøres for projektet, og således at der i forlængelse heraf afholdes individuelle møder med de enkelte ejere og rettighedshavere om projektets betydning for den enkeltes ejendom eller rettigheder. I samme forbindelse vil der ofte være drøftelser om erstatningsspørgsmålet for den enkelte.

Ud over muligheden for at fremkomme med bemærkninger eller spørgsmål under selve åstedetsforretningen, har de ejere og brugere mv., som berøres af den påtænkte ekspropriation, ret til inden for en frist på fire uger fra åstedetsforretningen at fremkomme med bemærkninger til den påtænkte ekspropriation, jf. § 101, stk. 4. Som anført nedenfor i afsnit 4.1.9 betyder det også, at beslutning om ekspropriation ikke kan træffes inden udløb af denne frist.

4.1.8 Kommunalbestyrelsens kompetence til at træffe ekspropriationsbeslutningen og mulighederne for delegation

Når lovgivningen fastsætter, at ekspropriationskompetencen tilkommer kommunen, er der henvist til, at *kommunalbestyrelsen* kan ekspropriere.⁵⁴ Det rejser spørgsmålet om, hvorvidt kompetencen kan delegeres til andre.

⁵⁴ Jf. eksempelvis planlovens § 47, stk. 1, og miljøbeskyttelseslovens § 58. Med hensyn til ekspropriationer med hjemmel i vejloven tilkommer ekspropriationskompetencen vejmyndigheden, jf. vejlovens § 96, hvilken myndighed, for så vidt angår kommunevejene er kommunalbestyrelsen, jf. lovens § 7.

Der findes en gennemgang heraf i en vejledende udtalelse af 25. oktober 2012 fra Økonomi- og Indenrigsministeriet.⁵⁵ Anledningen til den vejledende udtalelse var en forespørgsel fra Københavns Kommune om, hvorvidt kommunalbestyrelsen (konkret Borgerrepræsentationen i Københavns Kommune) kunne delegere ekspropriationskompetencen til gennemførelse af anlægsprojekter i henhold til vejlovgivningen til kommunens forvaltning.

Blandt andet på baggrund af udtalelser indhentet fra Transport-, Bygnings- og Boligministeriet - som ressortmyndighed for vejloven - konkluderede Økonomi- og Indenrigsministeriet, at det *ikke* ville være lovligt, hvis kommunalbestyrelsen eller et stående udvalg delegerer kompetencen til at træffe beslutning om ekspropriation efter vejloven til den kommunale forvaltning. Det fremgår, at Transport-, Bygnings- og Boligministeriet i sin udtalelse særligt lagde vægt på, at det ifølge den dagældende § 48, stk. 1, i vejloven var et krav, at der skulle deltage mindst ét medlem af kommunalbestyrelsen i åstedsforretningen (nu § 101, stk. 1). Det blev anset som et forbud mod, at kommunen under åstedsforretningen alene kunne være repræsenteret af embedsmænd, hvorfor det ligeledes blev anset som udelukket, at kompetencen til at træffe beslutningen om ekspropriation kunne delegeres til forvaltningen.

Det fremgår endvidere af Økonomi- og Indenrigsministeriets vejledende udtalelse, at Transport-, Bygnings- og Boligministeriet efter forespørgsel fra Økonomi- og Indenrigsministeriet i et brev af 4. oktober 2012 havde udtalt, at der efter ministeriets opfattelse ikke var det fornødne grundlag for at ændre herpå, selv om der ville kunne opnås administrative lettelser herved, og selv om kommunerne ved en ændring af planloven i 2012 havde fået adgang til med visse undtagelser at delegerer beslutningskompetencen til vedtagelse af planforslag til forvaltningen.⁵⁶ I Økonomi- og Indenrigsministeriets vejledende udtalelse er medtaget et uddrag af Transport-, Bygnings- og Boligministeriets skrivelse af 4. oktober 2012, hvor det blandt andet anføres:

"Hensynet til klart at bibeholde den politiske forankring i forbindelse med ekspropriationsbeslutninger vejer efter Transportministeriets opfattelse fortsat tungere end hensynet til eventuelle administrative fordele ved delegation af ekspropriationsbeslutninger til den kommunale forvaltning.

Den nævnte ændring af planloven medfører ikke en ændret vurdering, og det er således fortsat Transportministeriets opfattelse, at delegation af ekspropriationsbeslutninger til den kommunale forvaltning vil være ulovlig.

Transportministeriet kan endvidere henvise til bemærkningerne til § 95 i det forslag til vejloven, som er i høring ... Det fremgår her, at det fortsat vurderes at være vigtigt af retssikkerhedsmæssige grunde, at et medlem af kommunalbestyrelsen er til stede og leder forretningen vedrørende en så indgribende foranstaltning som ekspropriation".⁵⁷

⁵⁵ Økonomi- og Indenrigsministeriets vejledende udtalelse af den 25. oktober 2012 om adgangen til delegation til den kommunale forvaltning i sager om ekspropriation inden for vejlovgivningen.

⁵⁶ Lov nr. 579 af 18. juni 2012 om ændring af planloven.

⁵⁷ Den nævnte § 95 i høringsforslaget til en ny vejlov svarer til den bestemmelse om åstedsforretninger, som findes i den gældende lovs § 101.

Delegation af ekspropriationskompetencen i medfør af vejloven kan således ikke ske til kommunens forvaltning.

I den vejledende udtalelse af 25. oktober 2012 behandler Økonomi- og Indenrigsministeriet ligeledes spørgsmålet om muligheden for delegation af ekspropriationskompetencen fra kommunalbestyrelsen til et stående udvalg, herunder med gennemgang af tidligere praksis og udtalelser om spørgsmålet. På baggrund heraf og på baggrund af de indhentede udtalelser fra Transport-, Bygnings- og Boligministeriet i den aktuelle sag, konkluderer Økonomi- og Indenrigsministeriet herefter (side 11):

*"Det er endvidere Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at beslutningskompetencen i ekspropriationssager efter vejloven (.....), som udgangspunkt frit kan delegeres til stående udvalg, medmindre særlige forhold gør sig gældende, og at dette udgangspunkt **alene** gælder for delegation af ekspropriationsbeslutninger efter vejloven til kommunale udvalg. Det bemærkes herved, at de omhandlede sager alle omhandlede delegation af beslutningskompetence i ekspropriationssager til stående udvalg. Om dette udgangspunkt i konkrete tilfælde må fraviges i forhold til stående udvalg, må, i overensstemmelse med den ovenfor nævnte praksis, afgøres på baggrund af de konkrete omstændigheder i den pågældende sag."*

Udgangspunktet er således, at der kan ske delegation af kompetencen til at træffe beslutning om ekspropriation i medfør af § 102 i vejloven til et stående udvalg, men at konkrete omstændigheder kan føre til, at dette ikke bør ske. Det må antages, at dette udgangspunkt ikke alene gælder i sager om ekspropriation efter vejloven, men i alle sager, hvor kommunen træffer beslutning om ekspropriation, når det samtidig er bestemt, at dette skal ske efter de regler, som gælder herfor i vejloven, herunder dennes § 102.

4.1.9 Særligt om processuelle overvejelser og krav, når ekspropriation gennemføres til fordel for andre end kommunen selv, herunder private

En anden, men lidt sammenlignelig problemstilling er, i hvilket omfang kommunen kan overlade opgaver under ekspropriationsprocessen til andre. Spørgsmålet kan opstå ved kommunens inddragelse af ekstern konsulentbistand i ekspropriationssager, herunder ved inddragelse af den part, til hvem der eksproprieres til fordel for, eksempelvis et spildevandsselskab. Det afgørende forhold er her, at kommunen ikke må overlade afgørelses- eller myndighedskompetence til andre, ligesom det må sikres, at det ikke for de involverede lodsejere og andre berettigede ikke på nogen måde kan fremstå, som om myndighedskompetencen er overgivet.

Spørgsmålet blev berørt af Energiklagenævnet i en afgørelse om ekspropriation til et solvarmeanlæg til fordel for et kollektivt varmeforsyningsanlæg.⁵⁸ I sagen havde kommunen søgt bistand hos et landinspektørfirma, som i vidt omfang havde forestået kontakten med de involverede og i denne forbindelse havde udsendt meddelelser til de involverede på eget brevpapir, herunder om kommunalbestyrelsens beslutning om ekspropriationen. Hertil kom, at det samme landinspektørfirma under sagen ligeledes havde rådgivet det

⁵⁸ Energiklagenævnets afgørelse af den 30. oktober 2015, j. nr. 1021-15-66-38.

varmeværk, som ekspropriationen skete til fordel for. Ekspropriationen blev opretholdt, men Energiklagenævnet anførte i denne forbindelse blandt andet:

"Energiklagenævnet har i relation til ekspropriationsbeslutningens meddelelse noteret sig, at Brønderslev Kommune efter klagerens indbringelse for Energiklagenævnet har foretaget en ny meddelelse af afgørelserne om ekspropriation til klagerne, der er meddelt på kommunens brevpapir og underskrevet af borgmesteren og vicekommunaldirektøren.

Energiklagenævnet har endvidere noteret sig Brønderslev Kommunes oplysninger om, at Landinspektørfirmaet LE34 A/S alene har fungeret som kommunens rådgiver under kommunens behandling af ekspropriationssagerne, og at der ifølge kommunen ikke har været overladt afgørelseskompetence eller sagsforberedelse til firmaet. På den baggrund finder Energiklagenævnet det særdeles beklageligt, at de oprindelige afgørelser om ekspropriation i lighed med flere andre meddelelser til klagerne blev meddelt klagerne af landinspektør NN, Landinspektørfirmaet LE34 A/S, på firmaets brevpapir og underskrevet af landinspektør NN. En sådan fremgangsmåde kan efter Energiklagenævnets opfattelse efterlade adressaterne for meddelelserne det indtryk, at det pågældende firma er selvstændigt involveret i kommunens beslutningsproces. Retssikkerhedsmæssige årsager taler klart imod, at en offentlig myndighed benytter sig af en sådan fremgangsmåde.

For så vidt angår Landinspektørfirmaet LE34 A/S' repræsentation af værket har Energiklagenævnet noteret sig, at Landinspektørfirmaet LE34 A/S først er blevet partsrepræsentant for værket efter kommunens beslutning om ekspropriation og alene i forbindelse med Energiklagenævnets behandling af nærværende klage. Energiklagenævnet har ligeledes noteret sig, at Landinspektørfirmaet LE34 A/S under kommunens behandling af ekspropriationssagen alene har ydet værket teknisk bistand i forbindelse med opmåling samt ydet bistand i relation til en senere afsætning af grunden. Af retssikkerhedsmæssige årsager finder Energiklagenævnet ikke desto mindre, at det er beklageligt, at det samme firma yder bistand – uanset bistandens karakter – til både kommunen som eksproprierende myndighed og den af kommunen uafhængige tredjepart, som der eksproprieres til fordel for."

Det anførte forhindrer ikke kommunerne i at antage eksternt rådgivning i ekspropriationssager, hvilket også i vidt omfang sker i praksis. Tilsvarende er det anførte ikke til hinder for, at kommunen gennemfører forberedelsen af en ekspropriationssag vedrørende eksempelvis et regnvandsbassin eller spildevandsanlæg i dialog med og på baggrund af tekniske oplysninger fra det spildevandselskab, som der eksproprieres til fordel for.⁵⁹

Det afgørende er, at der ikke må kunne rejses tvivl om, at myndigheds- og afgørelseskompetencen varetages af kommunen selv.

4.1.10 Ekspropriationsbeslutningen og dennes meddelelse (vejlovens § 102)

Uanset om sagen forelægges kommunalbestyrelsen, eller denne behandles af et udvalg i henhold til delegation, følger det af vejlovens § 102, stk. 1, at selve beslutningen om ekspropriation først kan træffes efter udløbet af den frist, som de berørte har for at fremkomme med bemærkninger efter åstedforretningen i

⁵⁹ Selskabet vil i øvrigt oftest være ejet af kommunen selv, jf. omtalen af vandsektorloven ovenfor i afsnit 3.1.5.

henhold til bestemmelsen i vejlovens § 101, stk. 4. Det vil sige, at beslutningen først kan træffes fire uger efter, at åstedetsforretningen har været afholdt.

Det følger dog af vejlovens § 102, stk. 2, at beslutning kan træffes inden udløbet af denne frist, hvis ekspropriationen må anses som ubetydelig i forhold til den berørte ejendoms størrelse og værdi, og der under åstedetsforretningen er opnået tilslutning fra samtlige berørte ejere, brugere og andre, der direkte eller indirekte berøres af den planlagte ekspropriation. Begge betingelser skal være opfyldt.

Det fremgår ikke, hvor længe der må forløbe fra afholdelsen af åstedetsforretningen, til en beslutning om ekspropriation kan træffes. Det anføres i lovbemærkningerne, at det må forudsættes, at en beslutning om ekspropriation sker i forlængelse af åstedetsforretningen, og at der bør afholdes en ny åstedetsforretning, hvis ekspropriationsbeslutningen udskydes gennem længere tid.⁶⁰ Lovbemærkningerne indeholder imidlertid ikke nogen indikation af, hvad der i tidsmæssig henseende ligger i formuleringen "*i forlængelse af åstedetsforretningen*".

Fra praksis kan der henvises til en afgørelse efter miljøbeskyttelseslovens § 58 om ekspropriation til adgangsvej til et spildevandsanlæg, hvor Natur- og Miljøklagenævnet konstaterede, at åstedetsforretning var afholdt efter de gældende regler herfor, samt at der ikke i lovgivningen var nogen tidsfrist for, hvor lang tid der må forløbe fra afholdelsen af åstedetsforretningen til ekspropriationsbeslutningen træffes. Nævnet fandt, at de processuelle regler var overholdt, og det forhold, at der var forløbet mere end syv måneder mellem åstedetsforretningen og ekspropriationsbeslutningen, kunne ikke ændre herpå.⁶¹ I en afgørelse fra Naturklagenævnet fra 1997 var der forløbet ca. to år fra åstedetsforretningen til det tidspunkt, hvor ekspropriationsbeslutningen blev truffet, hvorefter der var forløbet yderligere et halvt år, inden beslutningen blev meddelt over for de berørte ejere. Ekspropriationsbeslutningen blev ophævet af andre grunde, men formanden kommenterede i denne forbindelse det lange tidsforløb således: "*Naturklagenævnet har herefter ikke haft anledning til at tage stilling til, om ekspropriationen i øvrigt er gennemført i overensstemmelse med bestemmelserne herom (...), herunder om en ekspropriation vil kunne gennemføres uden foretagelse af fornyet åstedetsforretning*".⁶²

Hvis kommunen beslutter at foretage væsentlige ændringer i de planer, som har været fremlagt under åstedetsforretningen, er det i lovbemærkningerne anført, at der skal afholdes fornyet åstedetsforretning med indkaldelse af de ejere og andre berettigede, som berøres af ændringerne, således at de herved får lejlighed til at forholde sig til det ændrede projekt.⁶³

⁶⁰ Jf. lovbemærkninger til § 102 i L 20 2014/2015.

⁶¹ NMK -10-00698 af 9. december 2014.

⁶² MAD 1997.723 NKN.

⁶³ Det fremgik helt tilsvarende af pkt. 29 i det nu ophævede cirkulære nr. 132 af 6. december 1985 om lov om offentlige veje.

Hvis der træffes beslutning om ekspropriation, skal dette meddeles over for den enkelte ejer eller bruger for at få retsvirkning. I den tidligere vejlovs § 49, stk. 2, var kravene til meddelelsens indhold nærmere beskrevet, herunder at denne i forhold til den enkelte skulle indeholde oplysning om, hvilke indskrænkninger i den pågældendes rettigheder der blev gennemført ved ekspropriationen, samt oplysninger om adgangen til at påklage beslutningen og fristen herfor. Disse procedureregler er ikke gentaget i den gældende vejlovs § 102. Det er begrundet i, at ekspropriationsbeslutninger i lighed med andre forvaltningsretlige afgørelser er omfattet af forvaltningslovens regler. Den nuværende forvaltningslov var ikke gældende, da reglerne i den daværende vejlov blev vedtaget, hvorfor der dengang var et behov for fastsættelse af sådanne regler om pligt til klagevejledning mv. i ekspropriationssager. Ved vedtagelsen af den gældende lov blev det anset som uhensigtsmæssigt at videreføre nogle procedureregler, som nu er fastsat i forvaltningsloven.

Ifølge § 24 i forvaltningsloven stilles der overordnet tre indholdsmæssige krav til en begrundelse i en forvaltningsretlig afgørelse. Begrundelsen skal for det første indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I ekspropriationssager indebærer dette et krav om angivelse af den præcise ekspropriationshjemmel i begrundelsen. En beslutning om ekspropriation er en skønsmæssig afgørelse, hvor der blandt andet skal ske en afvejning af den almene interesse i gennemførelse af ekspropriationsformålet over for hensynet til den berørte lodsejer. Begrundelsen skal derfor for det andet angive de hovedhensyn, som har været bestemmende for den skønsmæssige beslutning om ekspropriation. Begrundelsen skal for det tredje indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.⁶⁴ Begrundelsen skal endelig være præcis og entydig, således, at der ikke er tvivl om, hvori indgrebet består. Afgørelsen vil i denne henseende kunne ledsages af kortbilag mv., som præcist angiver det berørte areal.

Med hensyn til udformning af klagevejledning og søgsmålsvejledning gælder de almindelige regler i forvaltningsloven herfor⁶⁵. Spørgsmålet om, hvilket organ der er klageinstans for den pågældende afgørelse, og om kommunens afgørelse kan indbringes direkte for domstolene, vil bero på, hvilken lovhjemmel ekspropriationen gennemføres efter.⁶⁶

Det følger af vejlovens § 102, stk. 4, at ekspropriationen og foranstaltninger til dens gennemførelse ikke må iværksættes før end efter klagefristens udløb. Som anført ovenfor i afsnit 4.1.3, beror spørgsmålet om, hvorvidt en klage over ekspropriationen har opsættende virkning på, hvad der er bestemt herom i den enkelte lov.⁶⁷

⁶⁴ Kravene til begrundelsens indhold er udførligt beskrevet af Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2013, side 619 ff.

⁶⁵ Forvaltningslovens kapitel 7

⁶⁶ Som anført ovenfor i afsnit 4.1.3, gælder det eksempelvis ved ekspropriation med hjemmel i varmforsyningsloven, at den administrative klageadgang til Energiklagenævnet skal være udnyttet forinden spørgsmålet om ekspropriationens lovlighed kan indbringes for domstolene, hvorimod der ikke gælder en sådan begrænsning, hvis ekspropriationen sker med hjemmel i planloven eller miljøbeskyttelsesloven.

⁶⁷ Som anført i afsnit 4.1.3, har en klage opsættende virkning ved ekspropriation med hjemmel i eksempelvis planlovens § 47 og miljøbeskyttelseslovens § 58, hvorimod der ved klage over en ekspropriation gennemført med hjemmel i eksempelvis vejloven eller varmforsyningsloven ikke er opsættende virkning med mindre klageinstansen træffer afgørelse herom.

Klageinstansens herunder Planklagenævnets behandling af klager over ekspropriationsbeslutningen behandles nærmere i afsnit 4.2.

4.1.11 Omkostninger i ekspropriationssager i medfør af planlovens § 47

En beslutning om ekspropriation er et indgreb i den private ejendomsret. I forvaltningsretlig henseende adskiller ekspropriationsbeslutninger sig imidlertid ikke afgørende fra andre bebyrdende forvaltningsakter, som eksempelvis påbud eller forbud. Der gælder således heller ikke særlige regler, hvorefter en ejer af ejendom eller rettigheder, som eksproprieres, har krav på hel eller delvis godtgørelse for afholdte udgifter til rådgivning eller repræsentation i forbindelse med gennemførelse af ekspropriationssager. Det må ses i sammenhæng med, at kommunen som ekspropriationsmyndighed er underlagt officialmaksimen⁶⁸ og den vejledningsforpligtelse, som følger af forvaltningslovens § 7 og de uskrevne regler om god forvaltningsskik.

Som følge af indgrebets karakter kan det imidlertid ikke udelukkes, at den part, som berøres af et ekspropriationsindgreb, i højere grad, end tilfældet er i andre indgrebssager vælger at lade sig repræsentere ved professionel rådgiver under sagen.

Det ses således ofte i praksis, at lodsejeren allerede i forbindelse med indkaldelsen til åstedsforretning inddrager professionel bistand i form af landbrugskonsulent, revisor, advokat eller landinspektør. Det kan også have sammenhæng med, at der i denne fase ofte er forhandlinger mellem parterne om en frivillig aftale som alternativ til en ekspropriation, hvorfor rådgivning om principper og takster for erstatningsudmåling kan opleves som nødvendig for den enkelte.

Det kræver lovhjemmel, for at en offentlig myndighed, herunder en kommune, helt eller delvist kan dække en borgers udgifter til sagkyndig bistand. Som anført er der ikke i lovgivningen fastsat bestemmelser, hvorefter den ejer af en ejendom, der berøres af ekspropriation, har krav på hel eller delvis omkostningsdækning i tilfælde af brug af ekstern rådgivning. Vejlovens § 110 bestemmer, at taksations- og overtaksationskommissionen kan pålægge vejmyndigheden (her kommunen) at betale en passende godtgørelse, når en part har haft udgifter til sagkyndig bistand. Bestemmelsen, som omtales nærmere nedenfor i afsnit 4.3.4, angår imidlertid efter sin ordlyd og placering i vejloven bistand i forbindelse med sagens behandling ved taksationsmyndighederne, og således ikke sagkyndig bistand under den forudgående ekspropriationssag, som gennemføres af kommunen.

Der er i taksationspraksis eksempler på en analog anvendelse af vejlovens § 110 og den hertil svarende bestemmelse i ekspropriationsproceslovens § 29 i sådanne tilfælde. I U 1978.448 H om omkostningsgodtgørelse i forbindelse med en fredning udtalte Højesteret, at et krav om fuld dækning af omkostninger til advokatbistand ikke er hjemlet ved grundlovens § 73, men at de pågældende lodsejere var

⁶⁸ Det forvaltningsretlige princip om, at myndigheden selv er ansvarlig for, at der fremskaffes de oplysninger, der er nødvendige for at træffe en afgørelse.

berettigede til en passende godtgørelse af udgifterne til den nødvendige advokatbistand på baggrund af grundsætningen i ekspropriationsproceslovens § 29.

Det må således konstateres, at lodsejeren ikke har et lovhjemlet krav på hel eller delvis dækning af udgifter til eksternt rådgiver i forbindelse med ekspropriationssager. Såfremt et sådan krav fremsættes og afvises af taksationsmyndighederne, er lodsejeren henvist til at anlægge sag om spørgsmålet ved domstolene.⁶⁹

4.2 Administrativ efterprøvelse af ekspropriationsbeslutninger truffet i medfør af planlovens § 47

4.2.1. Regler for administrativ klage over ekspropriationer truffet i medfør af planlovens § 47

De nærmere regler for administrativ efterprøvelse af en kommunal ekspropriationsbeslutning beror på, hvilken lovhjemmel beslutningen er truffet på grundlag af. Fra og med den 1. februar 2017 har Planklagenævnet været den administrative klageinstans for afgørelser efter planloven, herunder afgørelser om ekspropriation. Det følger af planlovens § 58, stk. 1.⁷⁰

Klager over ekspropriationsbeslutninger efter planloven er omfattet af de almindelige bestemmelser om klage til Planklagenævnet i bekendtgørelse nr. 130 af 28. januar 2016.⁷¹ For at være rettidig skal klagen være indgivet skriftligt inden fire uger efter, at afgørelsen er meddelt. Klagen skal indgives ved digital selvbetjening til den kommune, som har truffet afgørelsen. Kommunen skal videresende klagen til Planklagenævnet vedlagt den påklagede afgørelse og de dokumenter, der er indgået i sagens bedømmelse, samt kommunens bemærkninger til sagen og de enkelte klagepunkter. Kommunen skal videresende sagen med tilhørende dokumenter til Planklagenævnet hurtigst muligt og så vidt muligt ikke senere end tre uger fra klagefristens udløb. Hele klagesagen håndteres digitalt via Klageportalen.

Hvis ikke klage indleveres rettidigt, afvises klagen. Planklagenævnet skal som udgangspunkt ligeledes afvise en klage, der ikke indgives ved digital selvbetjening, jf. bekendtgørelsens § 4, stk. 1, med de undtagelser, der følger af stk. 2-4. Afvisning af en klage under henvisning til, at den er indkommet for sent eller ikke er indgivet ved digital selvbetjening, forudsætter, at kommunen i afgørelsen har givet korrekt klagevejledning i

⁶⁹ Tidligere praksis vedrørende spørgsmålet om omkostninger i forbindelse med ekspropriationssagen er omtalt i Mølbeck/Flensborg, Ekspropriation i praksis, 2007, side 215-218, herunder med omtale af U 1977.3 H, hvor Højesteret anvendte grundsætningen i ekspropriationsproceslovens § 29 på udgifter til advokathjælp ved administrativ påklage af en kommunes ekspropriationsbeslutning til Boligministeriet, som var klageinstans. Jf. tillige Orla Friis Jensen, Dansk Miljøret, bind IV, 1978, side 184, hvor det på baggrund af U 1977.3 H, konkluderes, at det følger af den i dommen anlagte analoge fortolkning, "at kommunalbestyrelsen efter omstændighederne må være forpligtet til at yde en passende godtgørelse for advokatbistand i forbindelse med afholdelse af åstedsforsamling mv., således som det allerede i et vist omfang har været antaget i taksationspraksis."

⁷⁰ Jf. lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet, herunder dennes § 15, nr. 2, vedrørende ændring af klagebestemmelsen i planlovens § 58.

⁷¹ Bekendtgørelse nr. 130 af 28. januar 2017 om udnyttelse af tilladelser, frist for klage, indsendelse af klage til Planklagenævnet og opsættende virkning af klage for visse afgørelser truffet efter lov om planlægning og visse andre love.

overensstemmelse med forpligtelsen hertil i forvaltningslovens § 25, stk. 1. I mangel heraf vil klagefristen normalt blive suspenderet.

I modsætning til de fleste andre afgørelser efter planloven har rettidig klage over en afgørelse om ekspropriation opsættende virkning.⁷² Den opsættende virkning af en rettidig klage skal ses i sammenhæng med den i afsnit 4.1.10 omtalte bestemmelse i vejlovens § 102, stk. 4, hvorefter ekspropriationen og foranstaltninger til dens gennemførelse ikke må iværksættes før end efter klagefristens udløb. Ved ekspropriation efter planloven må kommunen således altid afvente realisering af ekspropriationsformålet, indtil klagefristen på fire uger er udløbet, og i tilfælde af klage tillige afvente, at der foreligger en afgørelse fra Planklagenævnet. Ekspropriationens retsvirkninger med ret til overtagelse af det eksproprierede areal indtræder således først fra dette tidspunkt. Som nævnt i afsnit 4.1.3, gælder dette i modsætning til vejloven og varme-forsyningsloven, hvor klage over en ekspropriation ikke har opsættende virkning, medmindre klageinstansen beslutter dette.

Klageberettiget i forhold til ekspropriationsbeslutningen er de, som har en retlig interesse i sagens udfald, jf. planlovens § 59, stk. 1. Dette begreb afgrænses normalt snævert i ekspropriationssager, således at alene ejere, lejere og panthavere og andre med begrænsede rettigheder over ejendommen anses som klageberettigede, hvorimod naboer normalt ikke anses som klageberettigede.⁷³ De landsdækkende foreninger og organisationer, der er omtalt i planlovens § 59, stk. 2, er heller ikke klageberettigede i ekspropriationssager.

I stedet for at påklage ekspropriationen til Planklagenævnet kan den eksproprierede ejer eller rettighedshaver indbringe ekspropriationens lovlighed direkte for domstolene. Der er således ikke et krav om, at den administrative klageadgang til Planklagenævnet skal være udnyttet, før end sagen indbringes for domstolene. Anlæg af retssag skal i givet fald ske under iagttagelse af søgsmålsfristen i planlovens § 62, stk. 1, hvorefter søgsmål skal være anlagt inden seks måneder efter, at beslutningen om ekspropriation er meddelt. Kommunens meddelelse om ekspropriation skal indeholde vejledning om søgsmålsfristen, jf. forvaltningslovens § 26. Manglende vejledning kan føre til, at søgsmålsfristen suspenderes. Selv om retssag om ekspropriationens gyldighed anlægges rettidigt, har søgsmålet ikke opsættende virkning, jf. grundlovens § 63, stk. 1, 2. pkt., medmindre domstolene undtagelsesvis beslutter andet.⁷⁴

⁷² Jf. § 5, nr. 1, i ovennævnte bekendtgørelse nr. 130 af 28. januar 2017, hvorefter klage efter planlovens § 58, stk. 1, nr. 1 og nr. 2, har opsættende virkning. Planlovens § 58, stk. 1, nr. 1 og 2, vedrører afgørelser i medfør af henholdsvis § 35 om landzonetilladelser og § 47 om ekspropriation.

⁷³ Jf. Mølbeck/Flensborg i Ekspropriation i praksis, 2007, side 307, og Helle Tegner Anker i Planloven med kommentarer, 2013, side 837. I en afgørelse af den 15. september 2014 afviste Energiklagenævnet i overensstemmelse hermed en klage fra en nabo over en ekspropriationsbeslutning til et solvarmeanlæg i medfør af varmeforsyningsloven med henvisning til, at naboen ikke var klageberettiget (j.nr. 1021-14-33-12).

⁷⁴ Jf. herved U 2016.619 Ø om søgsmål mod en kommunes ekspropriation af en ejendom til brug for vendeplads mv., hvor spørgsmålet om søgsmålets opsættende virkning var udskilt til særskilt behandling. Landsretten anførte med henvisning til tidligere praksis fra Højesteret, at grundlovens § 63, stk. 1, 2. pkt., ikke betyder, at domstolene er afskåret fra undtagelsesvis alligevel at tillægge et søgsmål om gyldigheden af en administrativ afgørelse opsættende virkning, hvilken vurdering i givet fald må bero på en afvejning af de respektive parterers interesser. Efter en samlet afvejning af parternes modstående interesser i den konkrete sag fandt landsretten ikke, at der forelå det fornødne grundlag for undtagelsesvis at tillægge søgsmålet opsættende virkning. Byretten var kommet frem til det modsatte resultat.

Hvis den eksproprierede ejer eller rettighedshaver har udnyttet den administrative klageadgang til Planklagenævnet og ikke har fået medhold, kan Planklagenævnets afgørelse om *stadfæstelse* af ekspropriationsbeslutningen på tilsvarende vis indbringes for domstolene af ejeren henholdsvis rettighedshaveren. Der gælder også her en søgsmålsfrist på seks måneder fra Planklagenævnets beslutning, jf. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet.⁷⁵ I lighed med det, som gælder, hvis retssag anlægges direkte mod kommunen, har indbringelse af Planklagenævnets afgørelse for domstolene heller ikke opsættende virkning, medmindre retten undtagelsesvist bestemmer andet.

Hvis Planklagenævnet modsat *ophæver* ekspropriationen, er det derimod udgangspunktet, at en kommunes interesse i at fastholde kommunens egen afgørelse ikke udgør en sådan retlige interesse, at det kan begrunde søgsmålskompetence i et søgsmål mod klagenævnet.⁷⁶ Hvis der er eksproprieret til fordel for en bestemt privat part, er det derimod i retspraksis antaget, at den private part, som der er eksproprieret til fordel for, kan anlægge retssag mod nævnet om gyldigheden af nævnets afgørelse.⁷⁷

4.2.2 Planklagenævnets sammensætning, sagsbehandling og kompetence ved klager over ekspropriationer truffet i medfør af planlovens § 47

Med lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet blev kompetencen til behandling af klager i medfør af planloven overført til det nyoprettede Planklagenævn. Den hidtidige klageinstans, Natur- og Miljøklagenævnet, blev samtidig hermed nedlagt. Planklagenævnet er organisatorisk placeret i Nævnenes Hus, som er en styrelse under Erhvervsministeriet. Nævnet er uafhængigt af ministeren i forhold til behandling af den enkelte sag og afgørelsen af denne, og lever således op til Århuskonventionens regler om adgang til klage og domstolsprøvelse.⁷⁸

Planklagenævnet består af elleve medlemmer, som skal have indsigt i fysisk planlægning. Nævnet er sammensat af en formand, der skal være jurist, en landsdommer, fem medlemmer med forskellige faglige kompetencer samt fire læge medlemmer, der i lighed med nævnets øvrige medlemmer skal have viden og indsigt i fysisk planlægning.⁷⁹ Planklagenævnets sammensætning er den samme i alle sager og er uafhængig af, hvilken lov eller sagstype en klage angår. De læge medlemmer deltager således i alle sager, som behandles

⁷⁵ Lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet. Hvis Planklagenævnet har stadfæstet kommunens beslutning om ekspropriation, følger det af retspraksis, at retssag om ekspropriationens gyldighed normalt ikke kan anlægges mod kommunen. Det er nævnets afgørelse, som gælder, hvorfor ejeren/rettighedshaveren ikke har den fornødne retlige interesse i at anlægge sagen mod kommunen.

⁷⁶ Hvis en kommune har en konkret økonomisk eller anden interesse i en fastholdelse af kommunens egen afgørelse, er det i retspraksis antaget, at der kan foreligge retlig interesse og dermed søgsmålskompetence for kommunen. Retspraksis er dog ikke entydig, jf. herved blandt andet Helle Tegner Anker i Planloven med kommentarer, 2013, side 864 f., med omtale af U 2004.1513 H og U 2007.1074 H (ingen af de to domme, som – begge med dissens – kom frem til modsatte resultater, angik ekspropriation).

⁷⁷ Jf., MAD 2008.2058 B, hvor Naturklagenævnet i en afgørelse havde ophævet en kommunes ekspropriation af et landbrugsareal til fordel for en privat virksomhedsejers udvidelsesmuligheder, hvorefter virksomhedsejeren indbragte nævnets afgørelse for byretten, som dog stadfæstede nævnets afgørelse (nævnets afgørelse er refereret i MAD 2007.1628 NKN).

⁷⁸ Jf. særligt artikel 9 i Århuskonventionen af 25. juni 1998 om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet.

⁷⁹ Jf. § 2, stk. 1, nr. 7, i lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet.

af det samlede nævn. Det gælder i modsætning til Miljø- og Fødevarerklagenævnet, som blev oprettet samtidig med Planklagenævnet. Miljø- og Fødevarerklagenævnet er opdelt i ni afdelinger, hvoraf en afdeling udgør den såkaldte læge sammensætning.⁸⁰ I det omfang der i den lovgivning, hvor Miljø- og Fødevarerklagenævnet er tillagt kompetence til at behandle klagesager, er hjemmel til at gennemføre ekspropriation, er det normalt bestemt, at klage skal ske til den læge sammensætning af nævnet.⁸¹ Om baggrunden for opretholdelsen af en ordning med læge medlemmer i Miljø- og Fødevarerklagenævnet blev det i lovbemærkningerne anført, at det var regeringens vurdering, at der fortsat var behov for deltagelse af læge medlemmer i klagesagsbehandlingen, og at det særligt gjorde sig gældende i ekspropriationssager. Medvirken af læge medlemmer i nævnsbehandlingen af ekspropriationssager var også udgangspunktet for det tidligere Natur- og Miljøklagenævn, som med virkning fra den 1. februar 2017 blev erstattet med Planklagenævnet og Miljø- og Fødevarerklagenævnet.⁸²

Når en sag behandles af nævnet, skal nævnet være fuldtalligt, men behandlingen af sagen kan ske skriftligt, jf. § 4, stk. 2, i lov om Planklagenævnet.⁸³

Ifølge § 4 i lov om Planklagenævnet kan formanden eller en stedfortræder træffe afgørelse på nævnets vegne i sager, der ikke indeholder spørgsmål af større eller principiel betydning, og i sager hvis afgørelse alene beror på en retlig vurdering. Det følger af lovbemærkningerne til § 4, at sager af større eller principiel betydning blandt andet omfatter sager, hvor væsentlige natur-, miljø-, kultur-, eller landskabsværdier skal afvejes over for væsentlige interesser i vækst- og erhvervsudvikling eller andre væsentlige interesser samt sager med vidtrækkende økonomisk betydning for samfundet eller for afgørelsens adressat.

Det er således ikke i loven bestemt eller forudsat, at enhver sag om ekspropriation skal nævnsbehandles, men de nævnte kriterier kan betyde, at klager over ekspropriationer i vidt omfang behandles af det samlede nævn.⁸⁴ Formanden for det tidligere Natur- og Miljøklagenævn havde ligeledes kompetence til at træffe afgørelse i sager, der ikke indeholdt spørgsmål af større principiel betydning, og i sager, hvor afgørelsen alene beroede på en juridisk vurdering.⁸⁵ For så vidt angår antal og resultat af klagenævnsafgørelser om kommuners ekspropriation i medfør af planlovens § 47 henvises til afsnit 5.3.1.

⁸⁰ Jf. § 3, nr. 9, i lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevarerklagenævnet, hvilken afdeling herefter består af formanden, to landsdommere og 4 læge medlemmer.

⁸¹ Jf. eksempelvis miljøbeskyttelseslovens § 91, stk. 2, vedrørende klage over ekspropriationsbeslutninger truffet i medfør af samme lovs § 58 (lovbekendtgørelse nr. 966 af 23. juni 2017 om miljøbeskyttelse).

⁸² I den nu ophævede lov om Natur- og Miljøklagenævnet (lovbekendtgørelse nr. 1205 af 28. september 2016), blev der i § 5, stk. 1, nr. 1 og 2, sondret mellem nævnet i den sagkyndige sammensætning og nævnet i den læge sammensætning. Ved klage over beslutninger om ekspropriation var det almindeligvis bestemt i den enkelte ekspropriationslov, at klage skulle ske til Natur- og Miljøklagenævnet i den læge sammensætning.

⁸³ Fremgangsmåden ved skriftlig votering er beskrevet nærmere i Planklagenævnets forretningsorden.

⁸⁴ Planklagenævnets første materielle afgørelse vedrørende ekspropriation blev behandlet af det samlede nævn, jf. nævnets afgørelse af den 29. juni 2017 i en sag om Norddjurs Kommunes ekspropriation af et areal til virkeliggørelse af en lokalplan for udvidelse af et erhvervsområde (NMK-32-00042).

⁸⁵ Jf. § 9 i den nu ophævede lov om Natur- og Miljøklagenævnet.

Hvis klagen kan afvises af formelle eller retlige grunde, vil kriterierne for nævnsbehandling næppe blive anset for opfyldt. Planklagenævnets afviste i to afgørelser af 31. marts 2017 at behandle to klager over Holstebro Kommunes ekspropriation af arealer, som blandt andet var udlagt til fællesareal.⁸⁶ Klagerne angik spørgsmål om overtagelse efter planlovens § 48 samt om adgangen til ekstension og om erstatningsfastsættelsen. Disse spørgsmål henhører under taksationsmyndighedernes kompetence, hvorfor Planklagenævnet ikke kunne behandle sagerne. Afgørelserne blev truffet af formanden på nævnets vegne. Formanden traf ligeledes en afgørelse af 7. april 2017 på nævnets vegne, hvor Planklagenævnet afviste at behandle en klage over, at Randers Kommune *ikke* havde truffet afgørelse om at ekspropriere en bestemt ejendom.⁸⁷ Da kommunen alene havde besluttet ikke at iværksætte en ekspropriationssag, var der ikke truffet en afgørelse efter planloven.

Planklagenævnet har mulighed for at foretage besigtigelse i forbindelse med en sags behandling. Det tidligere Naturklagenævn og Natur- og Miljøklagenævn foretog normalt ikke besigtigelse som led i behandling af ekspropriationssager.⁸⁸

Ved klage over afgørelser på planområdet sondres der mellem klager, hvor der foretages fuldstændig prøvelse, og klager, hvor prøvelsen er begrænset til retlige spørgsmål. Udgangspunktet for Planklagenævnets kompetence er, at prøvelsen er begrænset til at angå retlige spørgsmål, men i ekspropriationssager har Planklagenævnet kompetence til at foretage fuldstændig prøvelse, jf. planlovens § 58, stk. 1, nr. 2.⁸⁹ Det gjaldt tilsvarende for det tidligere Naturklagenævn og Natur- og Miljøklagenævn. Det følger således også af klagenævnspraksis i ekspropriationssager på planområdet, at der ud over prøvelsen af ekspropriationens lovlighed foretages en prøvelse af ekspropriationens rimelighed og hensigtsmæssighed, jf. omtalen heraf ovenfor i afsnit 3..8.

4.2.3 Omkostninger ved klage over ekspropriationer i medfør af planlovens § 47

Ifølge § 8, stk. 1, i lov om Planklagenævnet er klage til nævnet forbundet med et fast gebyr på 900 kr. for privatpersoner og 1.800 kr. for virksomheder og organisationer. Klage over ekspropriationsbeslutninger efter planlovens § 47 er imidlertid gebyrfri.⁹⁰ Tilsvarende er det i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet bestemt, at der ikke skal betales gebyr i sager, hvor der klages over ekspropriationsbeslutninger efter blandt andet

⁸⁶ Planklagenævnets afgørelser i NMK-32-00040 og NMK-32-00041.

⁸⁷ Planklagenævnets afgørelser i NMK-32-00043.

⁸⁸ Natur- og Miljøklagenævnet foretog besigtigelse i forbindelse med behandlingen af en klage over Struer Kommunes ekspropriation af areal til brug for udvidelse af Venø Efterskole med en multihal, hvilket muligvis kan ses i sammenhæng med, at nævnet i samme sag behandlede en klage over et afslag fra Naturstyrelsen på dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 15 vedrørende en alternativ placering af den omhandlede multihal (Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af den 7. maj 2013 i NMK-32-00009 og NMK-500-00378).

⁸⁹ Ud over ekspropriationssager er der tillige fuldstændig prøvelse ved klage over afgørelser i landzonesager, jf. planlovens § 58, stk. 1, nr. 1.

⁹⁰ Jf. § 2, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 108 af 28. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Planklagenævnet, som er fastsat med hjemmel i bemyndigelsesbestemmelsen i § 8, stk. 3, i lov om Planklagenævnet. Det fremgår af lovbemærkningerne til § 8, stk. 3, at det var forudsat, at der ikke ville blive ændret på den hidtidige regel om, at klager over ekspropriation var gebyrfri.

vandforsyningslovens § 40, vandløbslovens § 71 og miljøbeskyttelseslovens § 58.⁹¹ Det svarer til de hidtidige regler, hvor klage over ekspropriationssager og fredningssager også var undtaget for betaling af klagegebyr til Natur- og Miljøklagenævnet.⁹²

Planklagenævnet har ikke hjemmel til at tilkende erstatning eller godtgørelse for de omkostninger, som klageren måtte have afholdt som led i klagesagens behandling. Det gælder uafhængigt af klagesagens udfald.⁹³ I lighed med det anførte i afsnit 4.1.11 om de berørte ejeres og rettighedshaveres omkostninger under selve ekspropriationssagen, må den eksproprierede ejer henholdsvis rettighedshaver således også selv afholde udgifter til varetagelse af egne interesser, hvis kommunens beslutning om ekspropriation påklages til Planklagenævnet. Der vil typisk være tale om udgifter til ekstern professionel rådgivning i form af advokat, landinspektør eller andet. Der kan herudover være tale om andre positive udgifter, herunder eksempelvis til fremskaffelse eller udfærdigelse af dokumentationsmateriale til brug for sagen i form af kortbilag, jordbundsundersøgelser eller andre tekniske undersøgelser.

Den manglende omkostningsdækning skal ses i sammenhæng med, at Planklagenævnet som klageinstans i lighed med kommunen som første instans er underlagt officialmaksimen, hvorved Planklagenævnet selv har ansvaret for at sikre, at sagen oplyses i nødvendigt omfang uafhængigt af de oplysninger, som under sagen måtte fremkomme fra kommunen og klageren.

Det er op til den enkelte borger eller virksomhed, hvis ejendom bliver eksproprieret, at vurdere, om man ønsker at være repræsenteret af en advokat eller anden professionel rådgiver. Selv om der ikke foreligger egentlige statistiske oplysninger herom, må det antages, at klagere i ekspropriationssager som følge af indgrebs karakter og betydning i de fleste tilfælde vil være repræsenteret af advokat eller anden rådgiver og således herved har positive udgifter ved klagesagens gennemførelse uanset sagens udfald.⁹⁴

Hvis nævnets afgørelse indbringes for domstolene, vil den eksproprieredes omkostninger under klagesagen heller ikke indgå i rettens omkostningsfastsættelse. Rettens omkostningsafgørelse angår de omkostninger, som har været nødvendige ved førelse af retssagen, og således som udgangspunkt ikke omkostninger forud for sagens anlæg.⁹⁵ Det gælder både i de tilfælde, hvor retten stadfæster nævnets afgørelse, og i de tilfælde,

⁹¹ Jf. § 19, nr. 2, i lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

⁹² Jf. § 18, stk. 3 og 4, i den nu ophævede lov om Natur- og Miljøklagenævnet (lovbekendtgørelse nr. 1205 af 28. september 2016).

⁹³ I bekendtgørelse nr. 108 af 28. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Planklagenævnet, er der i § 3 fastsat nærmere regler om, at klagegebyret tilbagebetales, herunder blandt andet når klageren får helt eller delvist medhold i klagen. Bestemmelsen er ikke relevant i ekspropriationssager, hvor klage er gebyrfri i medfør af § 2, stk. 1, i samme bekendtgørelse.

⁹⁴ Af de 19 afgørelser i perioden 2010 til 2017, har lodsejere i ni afgørelser været helt eller delvist repræsenteret af advokat. I ni afgørelser (om det samme sagsforløb) har lodsejerne været repræsenteret på anden vis end ved advokat. For den sidste sags vedkommende fremgår det ikke, hvorvidt lodsejeren har været repræsenteret ved rådgiver i sagen.

⁹⁵ Jf. retsplejelovens kapitel 30 om sagsomkostninger, herunder § 332 og § 316.

hvor den eksproprierede får medhold i en påstand om ophævelse af nævnets afgørelse og dermed en ophævelse af kommunens ekspropriation.⁹⁶

Det forhold, at en parts omkostninger under en administrativ klagesag ikke erstattes helt eller delvist, gælder tilsvarende ved klage til en række andre uafhængige klagenævne, som opererer på grundlag af officialprincippet, herunder Miljø- og Fødevarerklagenævnet og Energiklagenævnet, som ligeledes behandler klager over kommunale ekspropriationer.

Det gælder i modsætning til klagesager ved Klagenævnet for Udbud, hvor klagenævnet kan bestemme, at den tabende part skal betale modparten et beløb til hel eller delvis dækning af dennes omkostninger ved klagesagen.⁹⁷ Det skal ses i sammenhæng med, at Klagenævnet for Udbud ikke er omfattet af officialmaksimen, men på samme måde som domstolene opererer efter forhandlingsmaksimen.⁹⁸

Der kan endelig henvises til de særlige regler om omkostningsgodtgørelse, som gælder på skatteområdet ved klage over told- og skatteforvaltningens afgørelser til blandt andet forskellige skatteankenævne og til Landskatteretten. Det følger af skatteforvaltningsloven, at disse klageinstanser opererer efter officialmaksimen.⁹⁹ Reglerne om omkostningsgodtgørelse findes i skatteforvaltningslovens kapitel 19, og det følger af lovens § 52, at der ved klage, hvor blandt andet et skatteankenævne eller Landskatteretten træffer afgørelse, ydes en godtgørelse på 50 pct. af de udgifter, som den klagende part ifølge regning skal betale eller har betalt til sagkyndig bistand. Godtgørelsen udgør dog 100 pct., hvis den pågældende part har fået fuldt medhold eller medhold i overvejende grad.

4.3 Proceduren for fastsættelse og udbetaling af ekspropriationserstatninger ved ekspropriation i medfør af planlovens § 47

4.3.1 Generelt om erstatningstilbud og -forhandlinger forud for en ekspropriation

Der er hverken i planloven eller vejloven bestemmelser om, i hvilket omfang kommunen har pligt til at afprøve mulighederne for opnåelse af en frivillig aftale, før en ekspropriationssag indledes. Ekspropriation kan imidlertid kun gennemføres, når det er ”nødvendigt”, jf. planlovens § 47, og ”når almenvellet kræver det”, jf. grundlovens

⁹⁶ Der kan eksempelvis henvises til U 2010.2049 V / MAD 2010.917 V, hvor landsretten ophævede en ekspropriation til en flugtskydebane ved Skagen. Kommunens ekspropriation fra juni 2006 blev stadfæstet af Naturklagenævnet i en afgørelse af den 20. december 2007. Ejeren indbragte Naturklagenævnets afgørelse for byretten, som i en dom af 26. juni 2009 opretholdt nævnets afgørelse og samtidig pålagde ejeren at betale sagens omkostninger med 24.000 kr. Ejeren ankede dommen til Vestre Landsret, som ændrede byrettens dom og ophævede nævnets afgørelse om stadfæstelse af kommunens ekspropriation. For begge retssager tilkendte landsretten ejeren 50.000 kr. for udgifter til advokat, hvori der således ikke indgik dækning af ejerens udgifter til advokat under klagesagen frem til Naturklagenævnets afgørelse i december 2007.

⁹⁷ Jf. § 9, stk. 4 i bekendtgørelse nr. 887 af 11. august 2011 om Klagenævnet for Udbud. Ifølge § 9, stk. 5 og 6, kan sagsomkostningerne maksimalt andrage 75.000 kr., hvilket dog i særlige tilfælde kan fraviges, når klagenævnet pålægger den indklagede at betale klagerens sagsomkostninger.

⁹⁸ Jf. § 10, stk. 1, i lovbekendtgørelse nr. 593 af 2. juni 2016 om Klagenævnet for Udbud.

⁹⁹ Jf. § 36, stk. 1, og 45, stk. 1, i lovbekendtgørelse nr. 1267 af 12. november 2015 af skatteforvaltningsloven.

§ 73. Det følger af planlovens § 47, at mulighederne for at opnå en frivillig aftale skal være afdækket, før en ekspropriation kan søges gennemført.

Det indebærer ikke, at kommunen har en særlig forpligtelse til at imødekomme ejerens krav. Kommunen har hverken ret eller pligt til at tilbyde erstatninger, som overstiger markedsprisen, men mulighederne for at opnå enighed om erstatningen på frivillig basis skal undersøges. Der gælder ikke særlige regler herfor, herunder hvorledes og med hvilken intensitet de indledende forhandlinger skal gennemføres, men kommunen er som offentlig myndighed også i denne fase underlagt de almindelige regler om vejledningspligt og god forvaltningsskik. Kommunen må i samme forbindelse redegøre for det pågældende projekt og dets betydning for ejerens ejendom, jf. vejlovens § 101, stk. 2. Der bør ligeledes redegøres for muligheden for ekspropriation og de betingelser, der skal være opfyldt for at kunne ekspropriere efter den pågældende ekspropriationshjemmel, samt den formelle proces herfor, jf. omtalen heraf ovenfor, særligt i afsnit 4.1.7 og 4.1.10.

Muligheden for at opnå en frivillig aftale som alternativ til en eventuel ekspropriation vil i de fleste tilfælde være afhængig af, om det er muligt at opnå enighed om erstatningen herfor. Det vil i de fleste tilfælde blive afklaret i forbindelse med åstedsforretningen. I denne forbindelse vil det endvidere ofte være af afgørende betydning for ejeren, om en eventuel fortjeneste ved afståelsen vil være skattefri i medfør af ejendomsavancebeskatningslovens regler, jf. omtalen heraf nedenfor i afsnit 6.4.¹⁰⁰

Ved mindre indgreb i landzone, herunder ved ekspropriation til ledningsanlæg og andre tekniske anlæg, findes der forskellige vejledende takster, som ofte vil være udgangspunktet for forhandlingerne.¹⁰¹ Som følge heraf vil det i sådanne sager ofte være muligt at opnå enighed om indgrebet og erstatningen herfor på frivilligt grundlag. For større arealer i landzone og for arealer og ejendomme i byzone foreligger der ikke tilsvarende vejledende takster. Kommunen vil i sådanne sager ofte forud for de indledende forhandlinger have undersøgt markedsprisen ud fra egne erfaringer eller via ejendomsmæglervurderinger.

Kommunen har ikke en egentlig pligt til at fremsætte et erstatningstilbud. Det følger af vejlovens § 101, stk. 3, og § 102, stk. 5, hvorefter kommunen under åstedsforretningen eller i forbindelse med meddelelse af ekspropriationsbeslutningen kan fremsætte et erstatningstilbud, men således ikke er forpligtet hertil. Som anført må kommunen dog som minimum have undersøgt, om der er mulighed for at erhverve arealet eller den pågældende rettighed på frivillig basis. Det vil i denne forbindelse være nødvendigt, at der foreligger et udspil fra kommunen vedrørende erstatningen. I nogle tilfælde kan det være vanskeligt for kommunen at fremkomme med et endeligt tilbud. Det kan eksempelvis være i sager, hvor en ekspropriation involverer ensartede indgreb over for flere ejere, og hvor det konstateres, at enighed ikke kan opnås med en eller flere af disse. Det kan her

¹⁰⁰ Ejeren har mulighed for hos SKAT at indhente et bindende svar herom i medfør af reglerne i kapitel 8 i skatteforvaltningsloven (lovbekendtgørelse nr. 1267 af 12. november 2015 af skatteforvaltningsloven). Kommunen har derimod ingen kompetence vedrørende bedømmelsen af en frivillig afståelses skattemæssige konsekvenser for ejeren.

¹⁰¹ Jf. eksempelvis landsaftale om vand- og spildevandsanlæg i landbrugsjord, som er indgået mellem Landbrug & Fødevarer, DANVA og Danske Vandværker, og som løbende opdateres.

for alle parter være hensigtsmæssigt, at der iværksættes en samlet ekspropriation med henblik på efterfølgende taksation for at sikre, at erstatningen fastsættes efter ensartede principper i forhold til alle ejerne. Det gælder især i de tilfælde, hvor der på forhånd er usikkerhed om markedsprisen. De enkelte ejere bør samtidig orienteres om baggrunden for den valgte fremgangsmåde.

4.3.2 Taksationsmyndighederne efter vejloven

Hvis der i forbindelse med en ekspropriation ikke kan opnås enighed om fastsættelse af erstatningen, skal kommunen inden en nærmere frist indbringe erstatningsspørgsmålet for taksationsmyndighederne, som herefter træffer afgørelse under iagttagelse af de regler der gælder herfor i vejlovens §§ 112 - 118, jf. nedenfor i afsnit 5.2.7.

Reglerne om nedsættelse af vejlovens taksationsmyndigheder findes i lovens §§ 105-111. Bestemmelserne er en videreførelse af reglerne om nedsættelse af taksationsmyndigheder i vejbestyrelsesloven fra 1957.¹⁰²

Vejlovens §§ 105-111 svarer således med få ændringer til §§ 57-62 i vejloven fra 1972.¹⁰³ Disse bestemmelser blev indføjet i vejloven med lov nr. 286 af 7. juni 1972 om ændring af lov om offentlige veje og svarede med få ændringer af formel karakter til de hidtidige regler i § 27, § 28, stk. 2 og 3, og § 29 i vejbestyrelsesloven.¹⁰⁴

Det følger af vejlovens § 107, at kommissionerne er uafhængige instanser, som ikke er undergivet instruktioner om den enkelte sags behandling eller afgørelse. Selv om kommissionerne er uafhængige, har disse i lighed med andre uafhængige nævn og råd karakter af forvaltningsmyndigheder.¹⁰⁵ Det følger heraf, at vejlovens taksationsmyndigheder er underlagt officialprincippet i deres virksomhed, samt at de er omfattet af såvel forvaltningsloven som offentlighedsloven.

Der er tale om et to-instans princip, hvor taksationskommissionerne træffer afgørelse som første instans i sager, som ligger inden for det forretningsområde (de kommuner), som kommissionen dækker. En taksationskommissions kendelse kan påklages til den overtaksationskommission, som dækker det pågældende geografiske område. Taksationskommissionerne og overtaksationskommissionerne skal bestå af tre henholdsvis fem medlemmer og nedsættes af transport-, bygnings- og boligministeren, som også fastsætter deres forretningsområder, jf. vejlovens § 105, stk. 1 og § 106, stk. 1. Der er i en bekendtgørelse fastsat nærmere regler herfor.¹⁰⁶ Med hjemmel i bekendtgørelsen har transport-, bygnings- og boligministeren i alt nedsat 15 taksationskommissioner og syv overtaksationskommissioner. Transport-, bygnings- og

¹⁰² Lov om bestyrelsen af de offentlige veje, senest bekendtgjort i lovebenedtgørelse nr. 369 af 5. august 1970.

¹⁰³ Jf. de særlige bemærkninger til §§ 105-108 i L 20 2014/2015. Udover redaktionelle ændringer udgik en særlig habilitetsbestemmelse i den tidligere lovs § 60, stk. 2. Kommissionerne udgør en del af den offentlige forvaltning, og er dermed også omfattet af de almindelige regler om inhabilitet, som findes i forvaltningslovens kapitel 3, hvorfor der ikke var behov for at videreføre særlige forvaltningsretlige habilitetsregler for de udpegede medlemmer af taksations- og overtaksationskommissionerne.

¹⁰⁴ Jf. de særlige bemærkninger til §§ 57-62 i L 70 1971/1972.

¹⁰⁵ Jf. herved tillige punkt 5 i Justitsministeriets vejledning nr. 11740 fra 1986 om forvaltningsloven, hvor taksationskommissioner er medtaget som eksempel på et særligt nævn, der omfattes af loven.

¹⁰⁶ Bekendtgørelse nr. 1414 af 27. november 2015 om taksationskommissioner og overtaksationskommissioner.

boligministeren bestemmer, hvilke kommuners afgørelser de enkelte kommissioner hver især skal behandle, og kan ændre i kommissionernes antal og geografiske områder. Oplysninger om kommissionernes antal og geografiske områder skal være offentligt tilgængelige.¹⁰⁷

Transport-, bygnings- og boligministeren udnævner *formændene* for såvel taksations- som overtaksationskommissionerne. Det sker for seksårige perioder. Genudnævnelse kan ske for en ny periode. Tilsvarende udnævner ministeren *to faste medlemmer* samt suppleanter herfor til hver overtaksationskommission.

De respektive formænd udpeger herefter selv to medlemmer til den enkelte sag. Udpegningen sker ud fra en liste over kommunalt udpegede personer til den pågældende taksations- eller overtaksationskommission.¹⁰⁸ Det er ikke et krav, at medlemmer skal være bosiddende i den kommune, som ekspropriationen vedrører, men er modsat heller ikke udelukket. I sidstnævnte tilfælde må formanden i særlig grad være opmærksom på mulig inhabilitet.

Ifølge vejlovens § 109 udpeger den enkelte kommune en landinspektør, som kan bistå taksationskommissionen og overtaksationskommissionen. Landinspektøren vil ofte som bistand til formanden forestå indhentelse af nødvendige oplysninger om de matrikulære og tinglysningsmæssige forhold forud for sagens forhandling mv. Ved delekspropriationer eller ekspropriation af eksempelvis rettigheder til placering af forsyningsledninger vil landinspektøren ofte forud for taksationsforretningen have foretaget afmærkning i marken af det areal, som omfattes ekspropriationen, ligesom landinspektøren under besigtigelsen kan orientere om de matrikulære forhold i øvrigt. Landinspektøren deltager i kommissionens møder og under voteringen, men har ikke stemmeret. Den landinspektør, som har bistået taksationskommissionen i første instans, kan også bistå overtaksationskommissionen i samme sag. Det fremgik udtrykkeligt af den tidligere vejlovs § 60, stk. 3, og gælder fortsat, selv om bestemmelsen ikke er videreført i den gældende lov. Det er ikke et krav, at der medvirker en landinspektør. I sager om totalekspropriation af en ejendom, hvor der ikke er matrikulære spørgsmål, vil det eksempelvis ofte være unødvendigt. Det er kommunen, som afholder udgiften til landinspektøren, jf. vejlovens § 111, stk. 2.

Hvis der under en sag er særlige tekniske spørgsmål, kan kommissionen anmode om bistand fra en særlig sagkyndig, jf. vejlovens § 109, stk. 3. Det kan eksempelvis være i tilfælde af ekspropriationsindgreb over for et gartneri, et dambrug eller en anden erhvervsvirksomhed, hvor vurdering af konsekvenserne og tabet nødvendiggør særlig fagkundskab. Omkostningerne afholdes af kommunen, jf. vejlovens § 111, stk. 2.

¹⁰⁷ Oplysninger om adresser og formænd for de enkelte kommissioner findes p.t. på Vejdirektoratets hjemmeside.

¹⁰⁸ Fremgangsmåden for kommunernes udpegning af medlemmerne til denne liste fremgår af vejlovens § 105, stk. 3, og § 106, stk. 3. Landets kommuner skal hvert fjerde år udpege én person, som for denne periode kan udpeges til taksationskommissionen, og tilsvarende udpege én person, som i perioden kan udpeges til overtaksationskommissionen. Herved fremkommer der for hver taksationskommission og for hver overtaksationskommission en liste med de mulige medlemmer af den pågældende kommission for den kommende fireårige periode.

4.3.3 Vejlovens krav til de enkelte medlemmer og formænd for kommissionerne

Det gælder for alle medlemmer af såvel taksations- som overtaksationskommissionerne, at de skal have "indsigt i vurdering af ejendomme", jf. vejlovens § 108. Samme krav fandtes i den tidligere vejlov og var en videreførelse af § 29 i vejbestyrelsesloven fra 1957.¹⁰⁹ Vejloven angiver således i denne henseende et særligt kvalifikationskrav for medlemmerne.

Dette kvalifikationskrav for læge medlemmer af taksationskommissioner og overtaksationskommissioner gælder i modsætning til eksempelvis lægdommere i retsplejen, hvor der alene er krav om, at de skal være uberygtede og have valgtret til Folketinget, jf. retsplejelovens § 69. Der kan til eksempel ligeledes henvises til de læge medlemmer af Planklagenævnet og Miljø- og Fødevarerklagenævnet, som udpeges af Folketinget, hvor der heller ikke gælder særlige kvalifikationskrav, idet det dog er et krav, at de læge medlemmer af Planklagenævnet i lighed med nævnets øvrige medlemmer har viden og indsigt i fysisk planlægning.¹¹⁰

Vejlovens krav er derimod mere sammenligneligt med de regler, som gælder for de taksationsmyndigheder, som er nedsat i medfør af lov om fremme af vedvarende energi (VE-loven), som træffer afgørelse om værditab på boligejendomme, der er forårsaget ved opstilling af vindmøller. Det følger af VE-lovens § 7, stk. 4, at taksationsmyndigheden består af en formand, der opfylder betingelserne for at kunne udnævnes som dommer, samt en sagkyndig i vurdering af værdien af beboelsesejendomme. Det forventes, at den sagkyndige skal være ejendomsmægler. Det er i lovbemærkningerne til bestemmelsen forudsat, at ministeren udpeger et antal ejendomsmæglere i hver region, blandt hvilke der herefter kan ske udpegning til den enkelte sag. Ved denne udpegning skal der lægges vægt på, at den pågældende ikke driver virksomhed i området, således at interessekonflikter undgås, men det skal samtidig sikres, at den pågældende har kendskab til priser og prisudvikling for ejendomme i området.¹¹¹ I en nyere dom om erstatningsudmåling for værditab for en boligejendom efter VE-loven fremdrog Højesteret mere almindeligt taksationsmyndighedens sagkundskab og funktion mv. i henhold til VE-loven i præmisserne, og henviste til, at der som følge heraf ikke burde ske tilsidesættelse af taksationsmyndighedens skøn over værditabets størrelse uden sikkert grundlag herfor.¹¹²

Særligt for så vidt angår formændene for taksations- og overtaksationskommissionerne har det hidtil været et krav, at de skulle have bestået juridisk embedseksamen.¹¹³ Dette krav blev fastholdt ved vedtagelsen af den

¹⁰⁹ Vejbestyrelsesloven fra 1957 tog afsæt i det lovforslag, som blev afgivet i *betænkning vedrørende forslag til de offentlige vejes bestyrelse mm.* (betænkning 117/1955). Om ordlyden af den senere § 29 blev det i bemærkningerne til forslaget anført: "Man har derhos ikke fundet det påkrævet udtrykkeligt at angive, at medlemmerne af taksationskommissionerne enten skal være bygningssagkyndige eller landbrugssagkyndige, idet man har anset det for tilstrækkeligt at angive, at de skal have behørig indsigt i vurdering af ejendomme", jf. betænkning nr. 117/1955, side 84.

¹¹⁰ Jf. § 2, stk. 1, nr. 7, i lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet og § 2, stk. 1, nr. 4, i lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

¹¹¹ Jf. de særlige bemærkninger til § 7 i forslag til lov om vedvarende energi, L 55 2008/2009.

¹¹² Højesterets dom af 15. august 2017 i sag 234/2016, 2. afdeling. Under sagen havde ejeren nedlagt påstand om forhøjelse af den udmålte erstatning på grundlag af et under retssagen gennemført syn og skøn.

¹¹³ Ifølge vejbestyrelseslovens § 27, stk. 2, og § 28, stk. 3, skulle formanden for en taksationskommission udnævnes blandt amtets underretsdommere eller dommerfuldmægtige, og formanden for en overtaksationskommission skulle opfylde betingelserne for at være landsdommer. Det blev i vejlovens § 57, stk. 2, og § 58, stk. 2, ændret til, at en formand skulle have bestået juridisk embedseksamen.

gældende vejlov i 2014, men er senere ændret til den nuværende ordlyd i vejlovens § 105, stk. 2, og § 106, stk. 2.¹¹⁴

En formand for en taksations- eller overtaksationskommission skal herefter *"have juridisk kandidateksamen eller tilsvarende juridiske kvalifikationer af betydning for varetagelse af hvervet"*. Baggrunden for ændringen var, at det havde været vanskeligt at besætte hvervene som formænd for taksationskommissionerne, hvilket havde medvirket til længere sagsbehandlingstider. For at sikre, at sagerne ikke skulle tage unødigt lang tid som følge af kvalifikationskravet om juridisk embedseksamen, blev bestemmelserne ændret til den gældende formulering, hvorefter andre personer også kan komme i betragtning ud fra en konkret vurdering. Da behandlingen af taksationssager ofte indebærer stillingtagen til udprægede juridiske spørgsmål, er det i lovbemærkningerne præciseret, at det fortsat er afgørende, at de personer, som udpeges, besidder de fornødne juridiske kvalifikationer til at kunne varetage hvervet.¹¹⁵

Ifølge den fortegnelse over formændene, som findes på Vejdirektoratets hjemmeside, er formændene for alle 15 taksationskommissioner dommere eller tidligere dommere.¹¹⁶ Formændene for de syv overtaksationskommissioner er ligeledes jurister.

4.3.4 Taksationsmyndighedernes kompetence og opgaver

Udover erstatningsfastsættelse ved ekspropriation efter vejloven, forestår taksationsmyndighederne erstatningsfastsættelsen ved ekspropriation, som gennemføres på grundlag af privatvejsloven.¹¹⁷

Erstatningsudmålingen skal ske på grundlag af dansk rets almindelige erstatningsregler, og de eventuelle fordele, som måtte være forbundet med ekspropriationen og ekspropriationsformålet skal fradrages i erstatningen, som herved også helt kan bortfalde, jf. vejlovens § 103, stk. 1 og 2.

Taksationsmyndighederne forholder sig til den erstatning, som følger af ekspropriationsindgrebet. Påstand om erstatning på andet grundlag, for eksempel om, at kommunens ekspropriationsbeslutning er truffet på et usagligt grundlag, falder normalt uden for kommissionernes kompetence. Sådanne spørgsmål vil blive henvist til civilt søgsmål, hvor der er mulighed for bevistførelse efter retsplejelovens regler.¹¹⁸

¹¹⁴ Lov nr. 1895 af 29. juni 2015 om ændring af ekspropriationsprocesloven og vejloven. Kravene til kommissarier og formænd for de statslige taksationskommissioner i ekspropriationsprocesloven blev ændret tilsvarende.

¹¹⁵ Jf. de almindelige bemærkninger i lovforslaget, L 9 2015/2015.

¹¹⁶ <https://www.trm.dk/da/ministeriet/adresser-paa-taksationskommissioner-mm>

¹¹⁷ Lovbekendtgørelse nr. 1234 af 4. november 2015 om private fællesveje.

¹¹⁸ I MAD 2016.145 V om erstatningsudmåling for ekspropriation af et lejemål til en café i Jelling gjorde ejeren blandt andet gældende, at kommunen havde givet tilsagn om, at det inden ekspropriationen ville blive sikret at caféen kunne flytte til andre lokaler. Overtaksationskommissionen anførte hertil, at overtaksationskommissionen *"alene kan tage stilling til den erstatning, der skal ydes som følge af ekspropriationen. Om kommunen i øvrigt måtte være erstatningsansvarlig som følge af eventuelle løfter eller mangelfulde oplysninger m.v., er et spørgsmål, der i givet fald må afgøres af domstolene"*. Ejeren indbragte overtaksationskommissionens kendelse for retten, hvor spørgsmålet om tilsagn fra kommunen blev inddraget og behandlet, men ejeren fik hverken medhold heri i byretten eller landsretten.

Ifølge vejlovens § 104, stk. 1, kan ejeren kræve restejendommen medekspropriet, hvis den efter ekspropriation bliver så lille eller får en sådan beskaffenhed, at det skønnes, at den ikke på hensigtsmæssig måde kan bevares som en selvstændig ejendom, eller at den ikke kan udnyttes på rimelig måde. Tilsvarende kan en del af ejendommen kræves medekspropriet, hvis den afskæres ved en vejlinje. Modsat kan kommunen i medfør af § 104, stk. 2 og 3, kræve hele ejendommen eller dele heraf medovertaget, hvis erstatningen for værdiforringelsen vil stå i et åbenbart misforhold med indgrebet. I mangel af enighed henhører sådanne medovertagelsesspørgsmål (ekstension), ligeledes under taksationsmyndighederne, jf. § 104, stk. 5.

Hvis taksationsmyndighederne i forvejen behandler erstatningsfastsættelsen som følge af en gennemført ekspropriation, har ejere fra hvis ejendom, der ikke eksproprieres, ligeledes mulighed for ved taksationsmyndighederne at få prøvet et krav om erstatning som følge af ekspropriationen, jf. vejlovens § 113. Dette kan eksempelvis være krav om erstatning som følge af øget støj, lysindfald eller andet.

Ud over erstatningsfastsættelse ved ekspropriation er taksationsmyndighederne også i øvrigt tillagt kompetencen til at afgøre forskellige andre erstatningsmæssige og juridiske spørgsmål efter vejloven og privatvejsloven. Disse opgaver i henhold til vejloven og privatvejsloven er oplistet i bekendtgørelse om taksationskommissioner og overtaksationskommissioner, jf. dennes § 3, stk. 1, nr. 1-16, og § 3, stk. 2, nr. 1-7.¹¹⁹ En tilsvarende beskrivelse fandtes i det tidligere vejlovcirkulæres punkt 32.¹²⁰

I de andre love, hvor kommunen er tillagt hjemmel til at ekspropriere, er der oftest henvist til, at vejlovens kapitel 10 finder anvendelse, herunder reglerne om erstatningens fastsættelse og udbetaling. Der henvises til omtalen heraf ovenfor i afsnit 4.1.4 samt til *bilag 1*. Taksationsmyndighedernes kompetence omfatter således også erstatningsfastsættelse ved kommunale ekspropriationer efter miljøbeskyttelsesloven, varmforsyningsloven, vandforsyningsloven, og planloven mv.

Ifølge planlovens § 48 kan en kommune pålægges overtagelsespligt mod erstatning, hvis en ejendom udlægges til offentligt formål, jf. omtalen heraf i afsnit 6.2. Ifølge planlovens § 49 kan kommunen under visse omstændigheder pålægges overtagelsespligt, hvis en lokalplan indeholder forbud mod nedrivning, og kommunen meddeler afslag på dispensation herfra. Ifølge planlovens § 47 a kan en ejer af en landbrugsejendom mv., som med en lokalplan er overført til byzone eller sommerhusområde, kræve overtagelse af kommunen, hvis nogle nærmere objektive betingelser er opfyldt. Hvis et privat ejet areal modsat tilbageføres fra byzone eller sommerhusområde til landzone, har ejeren ret til erstatning af visse udgifter, som måtte være afholdt i tillid til den tidligere planlægning. I relation til planlovens §§ 46, 47 a og 48-49 følger det § 50, stk. 2, at taksationsmyndighederne afgør såvel overtagelsesspørgsmålet som erstatningsspørgsmålet,

¹¹⁹ Det gælder eksempelvis klage over kommunens afslag på *overtagelse af arealer omfattet af vejbyggelinjer* og erstatningsspørgsmål i forbindelse hermed, jf. vejlovens § 44; spørgsmål om der i forbindelse med nyanlæg og ombygning af eksisterende veje skabes *formøden vejadgang* for de tilstødende ejendomme og erstatningsspørgsmål i forbindelse hermed, jf. vejlovens § 48; og erstatningsspørgsmål i forbindelse med, at kommunen kræver *et udlagt vejareal stillet til rådighed for vejanlæg*, jf. privatvejslovens § 40, stk. 5.

¹²⁰ Cirkulære nr. 132/1985 om offentlige veje.

hvis der ikke kan opnås enighed om, hvorvidt betingelserne for overtagelsespligt er opfyldt, og/eller størrelsen af den erstatning, som skal udredes i medfør af disse bestemmelser.

Vejlovens § 123 indeholder en særlig bestemmelse om taksationsmyndighedernes behandling af erstatningssager efter vandløbsloven og vandforsyningsloven. Bestemmelsen er en videreførelse af den tidligere vejlovs § 67 a, som blev indføjet i loven i 2001 i forbindelse med at landvæsensretterne blev nedlagt.¹²¹ Det følger blandt andet heraf, at taksationsmyndighederne ikke kun er kompetente til at udmåle erstatningsbeløb, men tillige skal forholde sig til ansvarsmæssige forhold, herunder om vedligeholdelsen af vandløb har været mangelfuld, jf. vandløbslovens § 73.¹²²

I modsætning til eksempelvis Planklagenævnet og Miljø- og Fødevareklagenævnet nødvendiggør taksationsmyndighedernes brede kompetence således stillingtagen til erstatningsmæssige spørgsmål af udpræget juridisk karakter samt ofte komplekse økonomiske spørgsmål, som forudsætter inddragelse af lokale og regionale markedsværdier og driftsøkonomiske principper.¹²³ Kravene til formandens og de enkelte medlemmers kompetencer, jf. afsnit 4.3.3, skal ses i lyset heraf.

4.3.5 Generelt om rammerne for taksationsmyndighedernes sagsbehandling og sagsbehandlingstid

Transport-, bygnings- og boligministeren udnævner formændene og de faste medlemmer af overtaksationskommissionerne og skal godkende sekretærbistand, men er herudover ikke involveret i de uafhængige kommissioners sagsbehandling og afgørelser. Den enkelte formand kan med transport-, bygnings- og boligministerens godkendelse antage sekretærbistand, jf. vejlovens § 111, stk. 1, men der er intet fælles sekretariat for de 15 taksationskommissioner.

Taksationskommissionerne opererer også i praksis uafhængigt af hinanden. Der findes ikke retningslinjer for gensidig orientering om afsagte kendelser, som således ikke er systematiseret. Ud over det, som fremgår af bekendtgørelsen om taksationskommissioner og overtaksationskommissioner, findes der heller ikke fælles retningslinjer for, hvorledes sagerne ekspederes og sagsbehandles af de enkelte kommissioner og formænd. Ligeledes er der stor forskel på sagsbehandlingstiden ved de forskellige kommissioner, som ofte vil bero på den enkelte formands kalender, hvilket også må ses i sammenhæng med, at hvervet som formand er en bibeskæftigelse.

¹²¹ Lov nr. 466 af 7. juni 2001 om ophævelse af lov om landvæsensretter og om ændring af forskellige love som følge af nedlæggelsen af landvæsensretterne.

¹²² Lovbekendtgørelse nr. 127 af 26. januar 2017 af lov om vandløb.

¹²³ Jf. eksempelvis den i MAD 2016.145 V omhandlede kendelse, hvor taksationsmyndighederne måtte forholde sig til spørgsmålet om eventuel erstatning for goodwill for en nyetableret café i lejede lokaler. Der kan ligeledes henvises til MAD 2015.118 TK om erstatning for en udlejet bygning på lejet grund, hvor areallejekontrakten i forvejen var tidsbegrænset. Taksationskommissionen skulle forholde sig til værdien af ejendommen ud fra dennes driftsbudget men tillige med inddragelse af, at der ved værdifastsættelsen måtte henses til bygningens tilbagediskonterede cash flow frem til areallejekontraktens udløb, hvor ejeren alligevel var forpligtet til at rydde og nedrive bygningen (taksationskommissionens kendelse blev stadfæstet af overtaksationskommissionen).

Disse forhold gjaldt tidligere helt tilsvarende for overtaksationskommissionerne, men den administrative sagsbehandling ved disse kommissioner er overgået til et særligt oprettet sekretariat, Taksationssekretariat. Taksationssekretariatet blev etableret den 1. august 2015, fra hvilket tidspunkt sekretariatet blandt andet varetog sekretariatsbetjeningen af to ud af de syv overtaksationskommissioner. Taksationssekretariatet har siden 1. september 2016 fungeret som sekretariatet for alle overtaksationskommissioner. Taksationssekretariatet er etableret under Trafik- Bygge- og Boligstyrelsen, idet Taksationssekretariatets medarbejdere alene er underlagt den enkelte kommissionsformands instruktion ved behandling af sager for kommissionerne. Taksationssekretariatet er fysisk placeret i Viborg. Sekretariatets hovedopgave er at understøtte de sager, som de 3 (statslige) taksationskommissioner efter ekspropriationsprocesloven og de syv overtaksationskommissioner efter vejloven behandler. Heri indgår i et vist omfang juridisk bistand, herunder også deltagelse i kommissionernes besigtigelser og forhandlinger. Herudover yder sekretariatet administrativ bistand til overtaksationskommissionerne, herunder vedrørende modtagelse af sager og dokumenter, berømmelse af sager og booking af mødelokaler, udsendelse af materiale modtaget fra parterne til kommissionens medlemmer mv.

Etableringen af Taksationssekretariatet ændrer ikke på overtaksationskommissionernes uafhængighed, men den nye ordning har medført en mere ensartet behandling af de sager, som verserer ved overtaksationskommissionerne. Etableringen af Taksationssekretariatet har også i et vist omfang haft betydning for sagsbehandlingstiden, da nogle kommissioners "sagspukler" er søgt afhjulpet ved, at formænd fra andre overtaksationskommissioner har bistået ad hoc med behandling af enkeltsager for andre kommissioner.

Sagsbehandlingstiden ved taksationsmyndighederne har givet anledning til kritik. Der er eksempler på ventetider på mere end tre år fra en kendelse er afsagt i taksationskommissionen til denne kan behandles af overtaksationskommissionen. Disse ventetider forventes dog nedbragt med etableringen af Taksationssekretariatet.

Med hensyn til omkostningerne ved kommissionernes virke betales vederlag til formændene og eventuelle sekretærer af Transport-, Bygnings- og Boligministeriet, mens alle andre udgifter afholdes af kommunen, jf. vejlovens § 111, stk. 2. De udgifter, som skal afholdes af kommunen, består overordnet i betaling af vederlag til de øvrige kommissionsmedlemmer, herunder til transport, samt udgifter til en udpeget landinspektør og til eventuelt andre sagkyndige, som kommissionen undtagelsesvis måtte have antaget under sagen.

Vederlag til formænd, medlemmer og sekretærer fastsættes med udgangspunkt i aftalemodel fra 2014. Med Transport-, Bygnings- og Boligministeriets implementering af den eksisterende honoreringsmodel i både kommunale og statslige taksationskommissioner blev honorering fastsat som et fast beløb, der udbetales pr.

sag pr. lodsejer på baggrund af et normeret gennemsnitlig timeforbrug¹²⁴. Honoreringsmodellen er differentieret ud fra det estimerede tidsforbrug, som de forskellige kommissioner bruger pr. lodsejer. Øvrige medlemmer af kommissionerne bliver betalt 2000 kr. pr. mødedag. Honoreringen ved Taksationsmyndigheden¹²⁵ for Vindmøller blev brugt som inspiration. Siden 2009 er honoraret til formænd og AC-sekretærer blevet reguleret i henhold til Finansministeriets procentregulering. Tallene i *tabel 5.3.5.A* nedenfor er angivet i 2017-tal, inkl. seneste regulering pr. 1. april 2017.

Tabel 4.3.5.A

Taksationstyper	Formænd	Medlemmer	AC-sekretærer
Kommunal taksation	4.224,84 kr. pr. sag	2.000 pr. forretningsdag	3.182,59 kr. pr. sag
Kommunal overtaksation	4.562,79 kr. pr. sag	2.000 pr. forretningsdag	Varetages af ansatte i sekretariatet ¹
Statslig taksation	2.546,70 kr. pr. sag	2.000 pr. forretningsdag	Varetages af ansatte i sekretariatet ²

¹ og ² AC-sekretærer er indtil Taksationssekretariatet blev stiftet i sin nuværende form den 1. september 2016 aflønnet pr. sag. For kommunal overtaksation med 3.679,83 kr. og for statslig taksation med 1.955,63. Begge tal er senest reguleret pr. 1. april 2017.

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen forestår udbetalingen af vederlag til samtlige kommissionsmedlemmer, ligesom styrelsen forestår viderefaktureringsopgaven for samtlige kommissioner overfor såvel kommunale som statslige anlægsmyndigheder.

4.3.6 De processuelle regler for behandling af sager om ekspropriationserstatninger ved taksationsmyndighederne

Reglerne for taksationsmyndighedernes behandling af den enkelte sag findes i vejlovens §§ 112-118 og suppleres af reglerne i §§ 4-16 i bekendtgørelse om taksationskommissioner og overtaksationskommissioner.¹²⁶

Hvis ikke der er opnået enighed om erstatningsspørgsmålet, skal kommunen fremsende sagen til taksationskommissionen vedlagt sagens relevante akter senest otte uger efter, at ekspropriationsbeslutningen er meddelt, eller - hvis ekspropriationsbeslutningen er påklaget – senest fire uger efter endelig afgørelse i klagesagen, jf. vejlovens § 112, stk. 2.

Taksationsmyndighederne behandler erstatningsspørgsmålet på et møde (taksationsforretning), hvortil parterne indkaldes, og hvor der normalt foretages besigtigelse af den eller de eksproprierede ejendomme,

¹²⁴ Timeforbruget er blevet estimeret ud fra en uvildig analyse, som Transport-, Bygnings- og Boligministeriet fik foretaget i 2010 af honoreringen af formændene og AC-sekretærene i statslige og kommunale taksationskommissioner samt overtaksationskommissionerne.

¹²⁵ I henhold til § 4 i bekendtgørelse nr. 279 af 3. april 2009 om værditab på fast ejendom ved opstilling af vindmøller.

¹²⁶ Bestemmelserne i bekendtgørelsen svarer i vidt omfang til det, som var anført om forretningsgangen ved taksations- og ved overtaksationskommissionerne i punkt 32 i det tidligere vejlovcirkulære (cirkulære 132/1985).

hvorefter parterne under den efterfølgende forhandling har mulighed for at fremkomme med deres bemærkninger. Det gælder således i modsætning til klager over selve ekspropriationsindgrebet, som behandles af Planklagenævnet på skriftligt grundlag og normalt uden besigtigelse, jf. ovenfor i afsnit 5.1.2.

Taksationskommissionen indkalder parterne til taksationsforretningen med mindst fire ugers varsel, jf. vejlovens § 114. Særligt i større sager vil parterne forud for sagens foretagelse afgive procesindlæg med opgørelse af påstand(e) og argumenter herfor med tilhørende bilag, eventuelt tillige vedlagt egentlige materialesamlinger med relevant rets- og taksationspraksis. Taksationskommissionen kan fastsætte frist for indsendelse af yderligere skriftlige indlæg, jf. bekendtgørelsens § 10, stk. 3. Sådanne frister er dog ikke præklusive, hvilket også skal ses i sammenhæng med, at kommissionerne er omfattet af officialprincippet. Parterne kan derfor også efter sådanne frister og eventuelt under selve forhandlingen fremkomme med supplerende indlæg og bilag.

På taksationsforretningen skal parterne have lejlighed til at fremkomme med deres bemærkninger til erstatningens fastsættelse, men kommissionen er ikke bundet af parternes påstande, jf. vejlovens § 115, stk. 1. Kommissionen kan tage stilling til ethvert spørgsmål om erstatning, uanset om det er fremsat af parterne, når blot parterne forinden har fået lejlighed til at udtale sig om disse spørgsmål, jf. § 115, stk. 2.¹²⁷ Selv om taksationssager i mange henseender kan minde om retssager, gælder det således også i denne henseende, at taksationsmyndighedernes opererer på grundlag af officialprincippet og ikke forhandlingsprincippet.

Taksationskommissionens kendelse skal være begrundet. Det følger allerede af begrundelseskravet i forvaltningslovens §§ 22 og 24 for så vidt afgørelser, der ikke giver ejeren fuldt medhold. Begrundelseskravet er herudover eksplicit angivet i vejlovens § 115, stk. 3, som nærmere beskriver kravene til kendelsens indhold. Kendelsen skal sendes til parterne hurtigst muligt, efter, at afgørelsen er truffet, og skal indeholde vejledning om klageadgangen til overtaksationskommissionen, jf. vejlovens § 115, stk. 6.

Taksationskommissionens kendelse kan inden for en klagefrist på fire uger påklages til overtaksationskommissionen, jf. vejlovens § 116. Kendelsen kan derimod *ikke indbringes for domstolene*, da søgsmål vedrørende erstatningsudmålingen først kan indbringes for domstolene, når klagemuligheden til overtaksationskommissionen er udnyttet, jf. vejlovens § 121, stk. 2. Hvis taksationskommissionens kendelse

¹²⁷ Jf. herved eksempelvis U 1971.126 H, hvor en ejer havde påklaget ekspropriationskommissionens erstatningsfastsættelse på 330.000 kr. til taksationskommission med påstand om forhøjelse, men hvor taksationskommissionen – uden påstand herom fra anlægsmyndigheden – nedsatte erstatningen til 300.000 kr. Højesteret opretholdt taksationskommissionens afgørelse med henvisning til, at ejeren havde haft fornøden adgang til at udtale sig, og med henvisning til, at ejeren ikke under sagen havde redegjort nærmere for, hvilke synspunkter, han ikke havde haft lejlighed til at fremføre for taksationskommissionen (dommen angik ekspropriationsproceslovens § 19, stk. 3, som svarer til vejlovens § 115, stk. 2). I taksationspraksis er der tilsvarende en række eksempler på, at taksationsmyndighederne behandler sagerne og afsiger kendelser uafhængigt af parternes påstande.

ikke er påklaget til overtaksationskommissionen inden for klagefristen på fire uger, er afgørelsen således endelig og kan ikke indbringes for domstolene.¹²⁸

Reglerne for overtaksationskommissionernes sagsbehandling svarer til de procedureregler, som er foreskrevet for taksationskommissionerne, jf. henvisningen hertil i vejlovens § 117, stk. 1. Der afholdes således også i forbindelse med overtaksationskommissionens behandling af sagen et møde med deltagelse af sagens parter, hvor der normalt sker besigtigelse og efterfølgende forhandling. Hvis klagen alene vedrører taksationskommissionens afgørelse af omkostningsspørgsmålet i medfør af vejlovens § 110, kan kommissionen dog afgøre sagen på skriftligt grundlag, jf. vejlovens § 117, stk. 2.

Overtaksationskommissionens kendelse sendes til sagens parter og andre med retlig interesse, jf. vejlovens § 118. Overtaksationskommissionens kendelse kan indbringes for domstolene inden for en søgsmålsfrist på seks måneder, jf. vejlovens § 121, stk. 1.

Som anført følger det af § 121, stk. 2, at klageadgangen til overtaksationskommissionen skal være udnyttet, før end der kan gennemføres søgsmål om erstatning i anledning af ekspropriation efter loven. Det følger også heraf, at det heller ikke er muligt at anlægge retssag om erstatning vedrørende forhold, hvor taksationsmyndighederne er tillagt kompetencen inden sagen har været behandlet af såvel taksationskommissionen som overtaksationskommissionen.¹²⁹

4.3.7 Udbetaling og forrentning af ekspropriationserstatninger

Det følger af vejlovens § 119, stk. 1, at kommunen skal udbetale erstatninger efter loven uden unødigt ophold. Det følger endvidere af bestemmelserne i vejlovens § 119, stk. 2-4, at erstatningsbeløb skal udbetales i prioritetsordenen, medmindre ekspropriationen i forhold til ejendommens størrelse og værdi er ubetydelig og ikke medfører nogen fare for pantesikkerheden. Det er kommunen, der som led i erstatningsudbetalingen skal undersøge disse forhold.

¹²⁸ Bestemmelsen i § 121, stk. 2, svarer til den tidligere vejlovs § 65, stk. 2, som blev udarbejdet med afsæt i den tilsvarende bestemmelse for statslige ekspropriationer i ekspropriationsproceslovens § 26, stk. 2. Ifølge denne bestemmelse kan søgsmål, der kan prøves af den statslige taksationskommission, heller ikke indbringes for domstolene, forinden taksationskommissionens afgørelse foreligger. Forarbejderne til ekspropriationsproceslovens § 26, stk. 2, findes i betænkning nr. 330/1963 (1. Betænkning vedrørende gennemgang af ekspropriationslovgivningen), som dog ikke indeholder særlige bemærkninger herom. Ved behandlingen af spørgsmålet om domstolsprøvelse i de særlige bemærkninger til § 26 tages der alene udgangspunkt i, at erstatningsspørgsmålet ifølge betænkningens forslag til § 26 har været prøvet af to myndigheder, før det kan forelægges domstolene (betænkning 330/1963 side 75).

¹²⁹ Dette illustreres af MAD 2013.152 V. Et søgsmål angik erstatning for forringelse af adgangsvej som følge af en tidligere gennemført ekspropriation til motorvej, hvilket krav ikke tidligere havde været forelagt taksationsmyndighederne. Landsretten anførte, at kravet angik spørgsmålet om fornøden adgangsvej i den daværende vejlovs § 69, stk. 2 (nu § 48, stk. 2), hvorefter ejeren havde ret til erstatning efter vejlovens §§ 51-59 (nu §§ 103, 104 og 112-118), hvis fornøden adgangsvej til offentlig vej ikke blev etableret. Henvisningen til vejlovens §§ 51-59 indebærer, at afgørelsen om erstatning skulle træffes af taksationsmyndighederne. Da det samtidig fulgte af vejlovens § 65, stk. 2 (nu § 121, stk. 2), at sagen ikke kunne indbringes for domstolene før taksationsmyndighederne havde truffet afgørelse, tiltrådte landsretten, at søgsmålet vedrørende denne erstatningspost var afvist.

Det er ikke nærmere defineret i loven, hvad der ligger i kravet om, at erstatningen skal betales *uden unødigt ophold*, jf. § 119, stk. 1.¹³⁰ Det antages, at kravet om udbetaling uden unødigt ophold skal ses i forhold til, om erstatningen er endeligt administrativt fastsat.¹³¹

På det statslige område anføres det i overensstemmelse hermed af Kommissarius ved Statens Ekspropriationer på Øerne i punkt 6 om erstatningens udbetaling i *Vejledning om fremgangsmåden ved ekspropriation*:

"Erstatningen udbetales, når den er endeligt fastsat, det vil sige når

- *der er indgået forlig, eller*
- *et skriftligt erstatningsforslag er tiltrådt, eller*
- *Kommissionen har afsagt kendelse, som ikke ankes, eller*
- *Taksationskommissionen har afsagt kendelse*

I tilfælde, hvor den erstatningsberettigede må påregne at skulle afvente kendelse fra vedkommende taksationskommission, kan kommissariatet i visse tilfælde efter anmodning fra den erstatningsberettigede udbetale et a conto beløb af erstatningen. A conto beløbets størrelse fastsættes af kommissariatet."

Det må antages, at det beskrevne udgangspunkt ligeledes gælder for kommunale ekspropriationer, således at kommunen skal udbetale erstatningen i umiddelbar forlængelse af klagefristens udløb for taksationskommissionens kendelse, når der ikke sker klage til overtaksationskommissionen, og i tilfælde af klage i umiddelbar forlængelse af, at overtaksationskommissionen har afsagt kendelse.

Ifølge ekspropriationsproceslovens § 23 skal udbetaling af erstatningsbeløbene ved statslige ekspropriationer forestås af kommissarius. Det er ligeledes kommissarius, som vurderer, om der er grundlag for udbetaling af et a conto beløb af erstatningen. Stillingtagen til disse forhold henhører derfor ikke under den anlægsmyndighed, som i sidste ende skal udrede erstatningen.

For kommunale ekspropriationer følger det modsat af vejlovens § 119, at det er den enkelte kommune ("vejbestyrelsen"), som er ansvarlig for, at erstatningsbeløb udbetales uden unødigt ophold, ligesom det er den enkelte kommune, som vurderer, om der er grundlag for udbetaling af a conto beløb af erstatningen, inden denne er endelig fastsat.

¹³⁰ Bestemmelsen er en videreførelse af den tidligere vejlovs § 64, stk. 1. I de særlige bemærkninger til § 64 i L 70 1971/1972 blev det alene anført: *"Bestemmelsen er ny, men svarer til gældende praksis og kommissionsudkastet."* Der henvises herved til § 27 i det udkast til lov om fremgangsmåden ved kommunale ekspropriationer, som findes i den ovenfor omtalte betænkning nr. 595/1971 om gennemgang af ekspropriationslovgivningen. Ifølge dette forslag skulle kommunalbestyrelsen udbetale fastsatte erstatninger uden unødigt ophold, men uden at betydningen heraf blev nærmere defineret i de tilhørende bemærkninger (jf. betænkningens side 30 og 33).

¹³¹ Jf. herved Trafikministeriets brev af den 30. marts 1988, hvor ekspropriationens praksis om udbetaling af a conto erstatninger, når sagen er indbragt for taksationskommissionen (på det statslige område).

Der er ikke fastsat eller udstukket nærmere retningslinjer herfor over for kommunerne, og der foreligger ikke oplysninger om, hvorledes de enkelte kommuner administrerer, hvornår udbetaling af erstatningsbeløb skal ske, og hvornår der er grundlag for udbetaling af a conto beløb af erstatningen. Der foreligger således heller ikke oplysninger om, hvorvidt dette sker efter ensartede principper i de forskellige kommuner.

Den beskrevne usikkerhed med hensyn til tidspunktet for erstatningens udbetaling skal sammenholdes med "overtagelsestidspunktet". Kommunen kan således normalt disponere over den eksproprierede ejendom eller rettighed med virkning fra ekspropriationstidspunktet, og i hvert fald senest efter udløbet af klagefristen på fire uger, jf. vejlovens § 102, stk. 4. Der er således ikke sammenfald mellem ekspropriationen/ overtagelsestidspunktet og det tidspunkt, hvor ejeren får disposition over erstatningen/købesummen.

Hvis enighed om erstatningen ikke kan opnås, og erstatningsfastsættelsen skal behandles af såvel taksationskommissionen som overtaksationskommissionen, vil der oftest som minimum forløbe 1-1½ år fra meddelelse af ekspropriationsbeslutningen, til erstatningen er endelig fastsat. Som følge af ventetid på taksations- og/eller overtaksationssagens berømmelse, og eventuel ventetid mellem sagens behandling og kendelsens afsigelse, jf. i afsnit 4.3.5, har der dog været eksempler på tidsforløb på 3-4 år fra ekspropriationen til overtaksationskommissionens kendelse.

Den tidsmæssige forskel mellem ekspropriationen og tidspunktet for erstatningens endelige opgørelse og udbetaling er også baggrunden for forrentningsbestemmelsen i vejlovens § 120. Bestemmelsen er en videreførelse af § 63 i den tidligere vejlov, og har i sin nuværende form følgende ordlyd:

"Erstatningsbeløbet forrentes fra datoen for ekspropriationsbeslutningen efter § 102. Når omstændighederne taler for det, kan et andet begyndelsestidspunkt fastsættes. Forrentningen sker med en årlig rente, der svarer til den diskonto, der er fastsat af Nationalbanken på tidspunktet for ekspropriationsbeslutningen."

Af lovbemærkningerne til den tidligere vejlovs § 63 fremgår det, at bestemmelsen var i overensstemmelse med gældende praksis og svarede til bestemmelsen i ekspropriationsproceslovens § 22.¹³² Ekspropriationsproceslovens § 22 bygger på det lovforslag, som findes i betænkning nr. 330/1963 om gennemgang af ekspropriationslovgivningen, hvor det i bemærkningerne til § 22 anføres (side 74):

"Ekspropriationserstatningerne bør naturligvis principielt udbetales snarest muligt efter ekspropriationens foretagelse, men af rent ekspeditions-mæssige grunde må der dog altid hengå nogen tid mellem ekspropriation og erstatningens anvisning. Mindre dele af ekspropriationserstatninger kan endvidere henstå i længere tid, idet endelig erstatningsberegning må afvente anlæggets færdiggørelse og arealernes definitive opmåling. Da spørgsmålet således ikke er uden praktisk betydning, anses det for rigtigt, at der i loven sikres ekspropriaterne en til enhver tid rimelig forrentning af de fastsatte erstatninger. Det findes uheldigt i loven at angive en fast forrentningsprocent, som fra tid til anden kan vise sig mindre godt stemmende med det almindelige

¹³² Jf. de særlige bemærkninger til § 63 i forslag til ændring af vejloven (L 70 1971/1972).

renteniveau. Lovforslagets § 22 går derfor ud på, at en ekspropriationserstatning skal forrentes med en rentesats, som er 1 pct. højere end den af i Danmarks Nationalbank fastsatte, på ekspropriationstidspunktet gældende disconto. Af praktiske grunde forrentes beløbet med denne rentesats for hele den periode, hvori forrentningen er aktuel, uanset at der kan forekomme variationer i rentesatsen.”

Forrentningsprocenten blev også fastsat til diskontoen pr. ekspropriationstidspunktet *med tillæg af 1 pct.* i den tidligere vejlovs § 63. Med lov nr. 221 af 10. april 1991 om ændring af vejlove, blev vejlovens § 63 ændret, og rentesatsen reduceret til alene at udgøre diskontoen pr. ekspropriationstidspunktet, hvilket svarer til den nuværende bestemmelse i vejlovens § 120.¹³³

Ekspropriationserstatninger forrentes således med en rentesats, som svarer til Nationalbankens diskonto på det tidspunkt, hvor beslutningen om ekspropriation træffes. Rentesatsen ændres ikke, og er således uafhængig af udsving i diskontoen efter ekspropriationen.¹³⁴

Nationalbankens diskonto har siden 2008 været faldende, og har siden den 6. juli 2012 udgjort 0 pct. Erstatningsbeløb, som udspringer af ekspropriationsbeslutninger truffet efter den 6. juli 2012, er således ikke blevet forrentet. Det må ses i sammenhæng med den ovenfor i afsnit 4.3.5 beskrevne sagsbehandlingstid ved taksationsmyndighederne, samt i sammenhæng med det forhold, at der ikke foreligger nærmere regler eller retningslinjer for, om kommunerne skal eller bør udbetale a conto beløb af ekspropriationserstatningerne.

Bestemmelsen i vejlovens § 120 om forrentning af ekspropriationserstatninger kan ligeledes sammenholdes med den forrentning, som følger af rentelovens regler.¹³⁵

Hvis en kendelse fra en overtaksationskommission indbringes for domstolene med påstand om forhøjelse af erstatningen, vil den del af erstatningen, som omfattes af sagen, skulle forrentes med procesrenten fra sagens anlæg, jf. rentelovens § 9, hvor der henvises til lovens § 5, stk. 1 og 2. Den almindelige rentesats efter renteloven udgør Nationalbankens officielle udlånsrente med et tillæg på 8 pct., jf. lovens § 5, stk. 1.¹³⁶ Ministeren har i medfør af § 5, stk. 2, hjemmel til at ændre renten, idet procenttillægget dog ikke kan fastsættes til mindre en 8 procent. Nationalbankens officielle udlånsrente har siden januar 2015 været fastsat til 0,05 procent, og procesrenten har således siden dette tidspunkt udgjort 8,05 pct. p.a.

¹³³ Forrentningsprocenten i ekspropriationsproceslovens § 22 blev med lov nr. 228 af 8. maj 1991 tilsvarende ændret til alene at udgøre diskontoen pr. ekspropriationstidspunktet. Om baggrunden herfor anføres det i de specielle bemærkninger til § 22, at Nationalbanken agtede at ajourføre diskontoen således, at den kom til at svare til markedsrenten, og at diskontoen i 1990 var steget med 1½ pct. Det blev derfor foreslået at ændre loven således, at forrentningen af erstatningssummer skete i overensstemmelse med diskontoen.

¹³⁴ Med hensyn til renteberegningen beregnes der i lighed med det, som gælder ved beregning af morarenter efter renteloven, ikke renters rente.

¹³⁵ Lovbekendtgørelse nr. 459 af 13. maj 2014 af lov om rente og andre forhold ved forsinket betaling (renteloven).

¹³⁶ I lighed med diskontoen har Nationalbankens officielle udlånsrente været faldende siden 2008.

4.3.8 Omkostninger i taksationssager

Der opkræves ikke gebyr eller andre udgifter hos den erstatningssøgende for gennemførelse af en sag ved taksationsmyndighederne, og der er ikke hjemmel til at pålægge den erstatningssøgende at betale kommunens eller andres udgifter ved sagens behandling ved taksationsmyndighederne. Det gælder uanset sagens udfald.¹³⁷

Med hensyn til den erstatningssøgendes egne omkostninger er der hjemmel til at pålægge kommunen at betale en vis kompensation herfor, jf. vejlovens § 110:

”Taksationskommissionen og overtaksationskommissionen kan pålægge vejmyndigheden at betale en passende godtgørelse, når en part har haft udgifter til sagkyndig bistand.”

Bestemmelsen i § 110 svarer i let omskrevet form til § 61 i den tidligere vejlov, som var indføjet i loven under henvisning til den tilsvarende bestemmelse i ekspropriationsproceslovens § 29.¹³⁸ Den nærmere baggrund for denne bestemmelse findes i betænkning nr. 330/1963, hvor det blev vurderet, at der var behov for en særlig hjemmel til at kunne pålægge eksproprianten at betale godtgørelse for den eksproprieredes udgifter til sagkyndig bistand. Det anføres blandt andet herom i betænkningen (side 76-77):

Hjemlen til at yde sådan godtgørelse er derfor ikke klar, og der er efter kommissionens opfattelse allerede under den bestående retstilstand, men i endnu højere grad efter gennemførelse af det foreliggende lovforslag med dets kraftigere understregning af partsprincippet behov for en regel, hvorefter godtgørelse for nævnte udgifter kan ydes. Reglen i lovforslagets § 29, 2. pkt., tilsigter at skabe et klart lovgrundlag for spørgsmålets afgørelse. Bestemmelsen giver kommissionerne adgang til at skønne over, hvornår og i hvilket omfang godtgørelse for disse udgifter skal ydes. Under hensyn til at der er tale om en helt ny lovregel på dette område, er reglen formuleret således, at de nærmere retningslinjer for, hvornår og i hvilken udstrækning sådanne udgifter bør godtgøres, kan udvikles i den fremtidige praksis.

Ekspropriationskommissionen og taksationskommissionen afgør spørgsmålet hver for sit område, men taksationskommissionen må naturligvis ved sin afgørelse tage hensyn til den godtgørelse, der eventuelt er ydet af ekspropriationskommissionen.

Det følger af ordlyden af § 110, at hjemlen til at pålægge kommunen at betale en passende godtgørelse for den erstatningssøgendes udgifter til sagkyndig bistand under sagen er uafhængig af sagens udfald. Taksationsmyndighedernes praksis er i overensstemmelse hermed.

Efter ordlyden vedrører bestemmelsen kun udgifter til sagkyndig bistand ved sagens behandling for taksationsmyndighederne, men ikke udgifter i forbindelse med den forudgående ekspropriation eller i

¹³⁷ I nogle erstatningssager efter vandløbsloven og vandforsyningsloven, hvor der ofte er tale om krav mellem private, gælder der dog særlige regler, jf. vejlovens § 123, herunder stk. 4 og 5, hvorefter taksationsmyndighederne i disse sager kan pålægge en part at betale sagsomkostninger til den anden, samt delvist at betale taksationsmyndighedernes udgifter ved sagens behandling.

¹³⁸ Jf. de specielle bemærkninger til §§ 57-62 i L 70, 1971-1972.

forbindelse med en eventuel administrativ klage over ekspropriationen, jf. herved også ovenfor i afsnit 4.1.11 om omkostninger i ekspropriationssager, og afsnit 5.1.4 om omkostninger ved klage over ekspropriationsbeslutninger. Som anført i afsnit 4.1.11 er det i retspraksis i nogle tilfælde antaget, at ejeren kan være berettiget til en passende godtgørelse også i sådanne tilfælde ud fra grundsætningen i ekspropriationsproceslovens § 29, der som anført svarer til vejlovens § 110.

Vejlovens § 110 giver ikke den erstatningssøgende adgang til at fremsætte krav efter regning. Der er alene tale om en "*passende godtgørelse*", som udmåles skønsmæssigt af taksationsmyndighederne under hensyn til rådgivningens omfang og kvalitet. Bestemmelsen er herved forskellig fra de særlige regler om omkostningsgodtgørelse, som gælder på skatteområdet, jf. omtalen heraf ovenfor i afsnit 4.2.3 Taksationsmyndighederne tager heller ikke udgangspunkt i de vejledende satser for udgifter til advokatbistand i proceduresager, hvor udgangspunktet er sagens værdi, men hvor der tillige henses til sagens omfang og varighed.¹³⁹

Der foreligger ikke en egentlig statistisk undersøgelse, hvor de omkostningsbeløb, som taksationsmyndighederne tilkender i medfør af vejlovens § 110, er sammenholdt med de erstatningssøgendes faktiske udgifter til sagkyndig bistand. Ud fra den foreliggende taksationspraksis må det antages, at de godtgørelser, som tilkendes i medfør af § 110, kun sjældent dækker den erstatningssøgendes udgifter til professionel sagkyndig bistand i form af advokat, landinspektør, revisor, landbrugsrådgiver eller andre.¹⁴⁰

Taksationskommissionens afgørelse efter § 110 kan indbringes særskilt for overtaksationskommissionen, jf. vejlovens § 117, stk. 2.¹⁴¹ Overtaksationskommissionens afgørelse om omkostningsspørgsmålet efter § 110 kan - i lighed med overtaksationskommissionens afgørelse af de øvrige erstatningsspørgsmål i anledning af ekspropriationen - indbringes for domstolene under iagttagelse af søgsmålsfristen i lovens § 121, stk. 2.¹⁴²

¹³⁹ Jf. præsidenterne for Vestre og Østre Landsrets notat af den 17. december 2008 om afgørelser om sagsomkostninger, og de som *bilag 1* vedhæftede *Vejledende satser pr. 1. januar 2009 for fastsættelse af et passende beløb til dækning af udgifter til advokatbistand i proceduresager*.

¹⁴⁰ Repræsentation af en lodsejer i en sådan sag nødvendiggør typisk afholdelse af indledende møde, gennemgang af sagsakter, udarbejdelse af indlæg, samt forberedelse og deltagelse under taksations- eller overtaksationssagen. Beløbene fastlægges af kommissionen ud fra et konkret skøn og ligger ofte på 5.000-10.000 kr., men der ses også eksempler på 15.000 kr., 25.000 kr. og 50.000 kr. afhængig af de konkrete omstændigheder i den enkelte sag.

¹⁴¹ Jf. som eksempel her på MAD 2008.982 OTK, hvor overtaksationskommissionen efter et samlet skøn over nødvendigheden af den sagkyndige bistand i anledning af en totalekspropriation forhøjede den af taksationskommissionen tilkendte godtgørelse på 10.000 kr. til 30.000 kr.

¹⁴² Jf. som eksempel her på U 2008.2608 H, hvor Højesteret ikke fandt grundlag for at forhøje det omkostningsbeløb på 15.000 kr., som ejeren var tilkendt i godtgørelse for sagkyndig bistand under begge kommissioner i medfør af den dagældende vejlovs § 61 (retssagens hovedspørgsmål var erstatningsudmålingen for det eksproprierede areal på ca. 9 ha, hvor overtaksationskommissionens erstatningsudmåling også blev stadfæstet af Højesteret).

5. Undersøgelse af praksis

5.1 Kommunernes praksis vedrørende ekspropriation i medfør af planlovens § 47 i de seneste år

5.1.1 Indledning

Som led i Ekspropriationsudvalgets arbejde er der den 22. juni 2017 udsendt et elektronisk spørgeskema til planafdelingerne i Danmarks 98 kommuner om kommunernes anvendelse af ekspropriationshjemlen i planlovens § 47, stk. 1, i perioden 2010 til 2017.¹⁴³ Kommunerne er blandt andet spurgt om antal af ekspropriationer med hjemmel i planlovens § 47, stk. 1, herunder formålet med gennemførte ekspropriationer, og hvem ekspropriationen er sket til fordel for. Nedenstående redegørelse for kommunernes ekspropriationspraksis i perioden 2010 til 2017 efter planlovens § 47, stk. 1, bygger således på kommunernes egne indberetninger af oplysninger herom.

5.1.2 Kommunernes ekspropriationer efter planlovens § 47, stk. 1

Erhvervsstyrelsen har i alt modtaget besvarelser fra 87 kommuner, det vil sige 89 pct. af landets kommuner.¹⁴⁴ Af de 87 kommuner, som har svaret, fremgår det, at i alt 26 kommuner har eksproprieret i medfør af planlovens § 47, stk. 1, i perioden 2010 til 2017. De 26 kommuner har samlet oplyst, at de har foretaget 146 ekspropriationer med hjemmel i planlovens § 47, stk. 1.¹⁴⁵

I søjlediagrammet i *tabel 5.1.2.A* kan antal af ekspropriationer hos de 87 indberettende kommuner aflæses. Som det fremgår, har 61 kommuner oplyst, at de ikke har foretaget ekspropriationer i perioden 2010 til 2017. 16 kommuner har eksproprieret én gang, mens fire kommuner samlet har stået for 79 pct. af alle indberettede ekspropriationer i perioden.¹⁴⁶

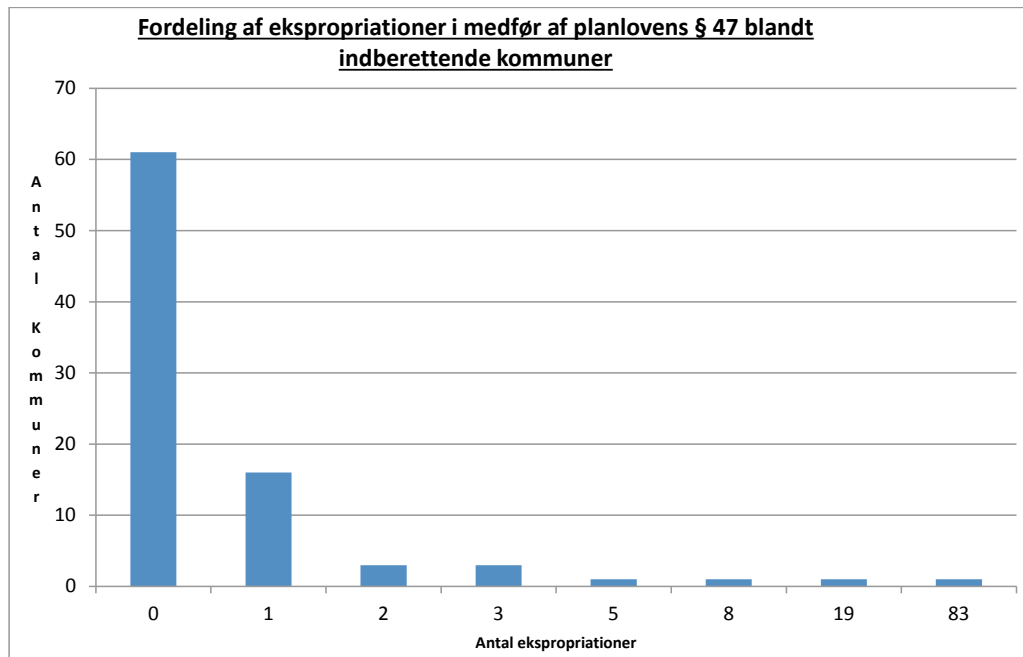
¹⁴³ Spørgeskemaet til kommunerne vedlægges som *bilag 8*.

¹⁴⁴ Rapporteringen er udarbejdet på basis af indrapporteringer fra 87 kommuner (pr. 13. oktober 2017).

¹⁴⁵ Til sammenligning fremgår det af *plandata.dk*, at kommunerne i perioden 1. januar 2010 til 30. juni 2017 har vedtaget i alt ca. 5.000 lokalplaner.

¹⁴⁶ De fire kommuner har indberettet henholdsvis fem, otte, 19 og 83 ekspropriationer i perioden. Størstedelen af disse ekspropriationer været til samlede større offentlige projekter, herunder bolig- og hospitalsbyggeri.

Tabel 5.1.2.A

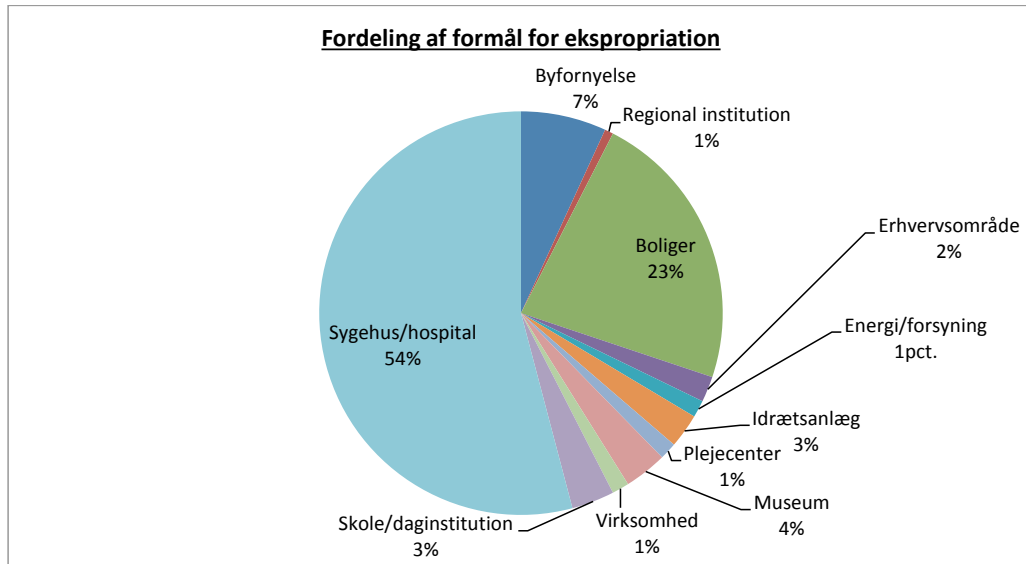


5.1.3 Til hvilke formål har kommunerne eksproprieret?

Kommunerne er blevet bedt om at anføre, til hvilket formål hver enkelt gennemført ekspropriation er foretaget. De i alt 146 indrapporterede oplysninger om formål er i nedenstående cirkeldiagram inddelt i overordnede grupper for overskuelighedens skyld.

Som det kan aflæses i diagrammet i *tabel 5.1.3.A*, har der i 55 pct. af tilfældene (79 ekspropriationssager) været eksproprieret til fordel for *hospitaller og sygehuse*. Herefter er ekspropriation til fordel for *boliger og byggeri* det næstmest anførte formål, som udgør 23 pct. af tilfældene (33 ekspropriationssager). Endvidere kan fremhæves formålet "*Byfornyelse*" med ti sager og dermed 7 pct. af de indberettede ekspropriationer. De resterende formål dækker mellem 1 pct. - 4 pct. af tilfældene. Det gælder således også ekspropriationer til fordel for *virksomheder*, som udgør 1 pct. af de indrapporterede ekspropriationer.

Tabel 5.1.3.A



5.1.4 Til fordel for hvem har kommunerne eksproprieret?

Kommunerne er endvidere blevet spurgt om, hvem der er eksproprieret til fordel for. Indberetningerne heraf er inddelt i fire overordnede kategorier i søjlediagrammet i *tabel 5.1.4.A*.

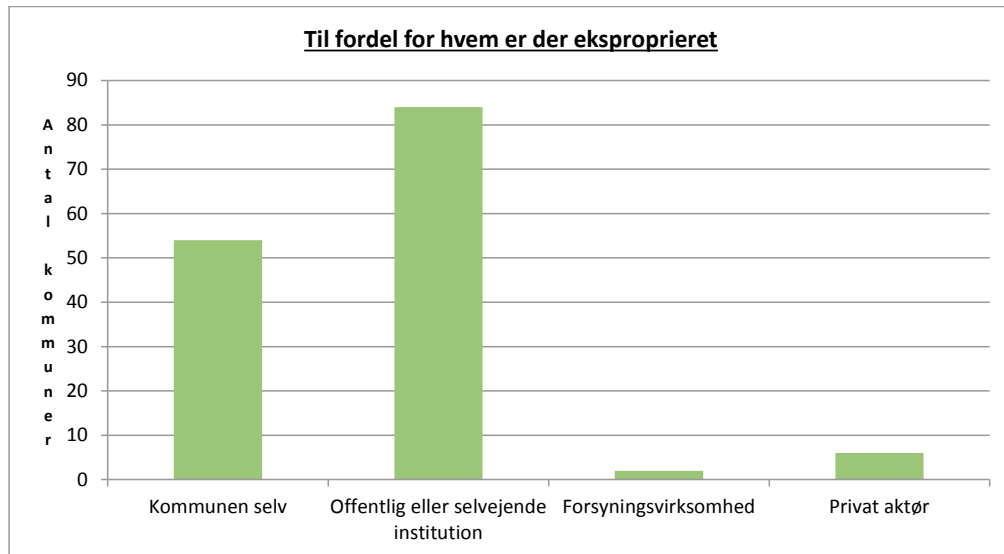
I 54 tilfælde (37 pct.) har kommunerne svaret, at de har eksproprieret til fordel for *kommunen selv*. De 54 tilfælde er fordelt på ekspropriationer til primært boliger og byfornyelse, men også ekspropriationer til kommunalt udlagte erhvervsområder, pleje- og ældrecentre, idrætsanlæg og skole- og daginstitutioner.

Den anden store gruppe af ekspropriationer udgøres af ekspropriationer til fordel for *andre offentlige myndigheder* med 84 ekspropriationer (58 pct.), hvoraf de 78 foretagne ekspropriationer er i direkte relation til sygehuse og hospitaler.

Ekspropriation til fordel for *forsyningselskaber* udgør to sager (1 pct.), hvor begge tilfælde har omhandlet solvarmeanlæg. Ekspropriationer til fordel for *private aktører* udgør i alt seks tilfælde og dermed 4 pct. af samtlige besvarelser. De seks sager, hvor der er eksproprieret til fordel for en privat aktør, omhandler konkret ekspropriationer til fordel for en boligforening og en skole i et offentligt-privat partnerskab, hvor formålene var henholdsvis alment boligbyggeri og en udvidelse af skolen. De resterende fire sager omhandler

ekspropriationer til fordel for virksomheder, hvor formålene i to tilfælde var boligrelateret byggeri, i den tredje etablering af vejadgang og den fjerde en sag om udvidelse af en eksisterende virksomhed.¹⁴⁷

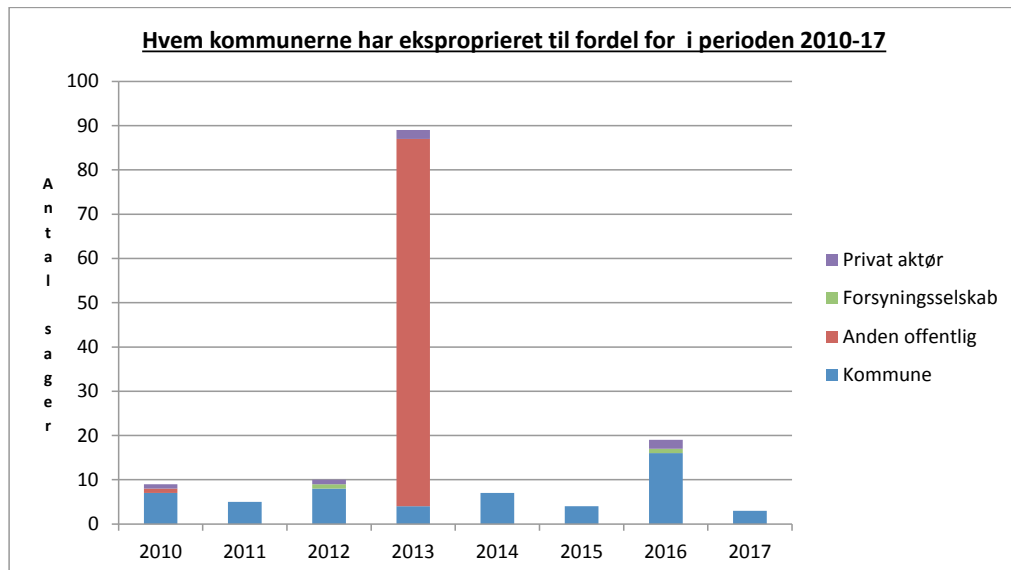
Tabel 5.1.4.A



I søjlediagrammet i *tabel 5.1.4.B* er vist antallet af ekspropriationer pr. år i perioden 2010 til 2017 i medfør af planlovens § 47, stk. 1, fordelt på, til hvem ekspropriationerne er sket til fordel for. Som det fremgår heraf, samler størsteparten af ekspropriationer til fordel for anden offentlig myndighed sig til 2013, hvor der af en enkelt kommune gennemførtes et stort antal ekspropriationer til fordel for et enkelt sygehusbyggeri.

¹⁴⁷ Ekspropriationen til fordel for udvidelse af eksisterende virksomhed blev i det pågældende tilfælde efterfølgende ophævet af kommunen, da en frivillig aftale blev indgået mellem parterne, efter lodsejer indbragte sagen for Natur- og Miljøklagenævnet.

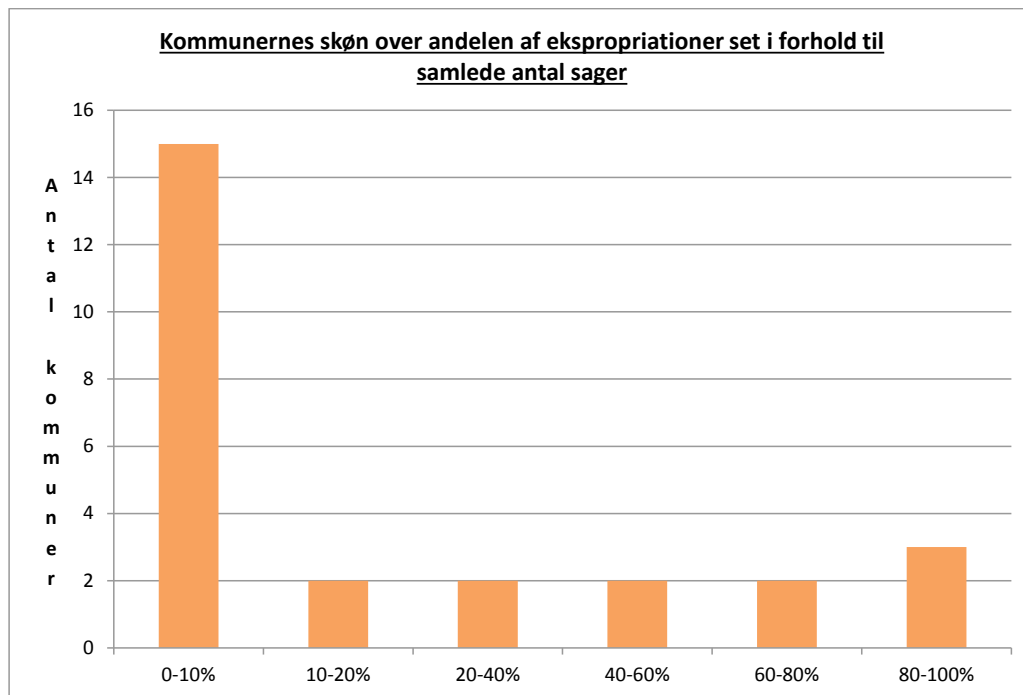
Tabel 5.1.4.B



5.1.5 Frivillige aftaler som alternativ til ekspropriation

Kommunerne er i spørgeskemaet blevet bedt om at give et skøn over, hvor mange af deres samlede antal sager (ekspropriationer og frivillige aftaler), der ender med en beslutning om ekspropriation i medfør af planlovens § 47, stk. 1. I alt 15 (58 pct.) af de 26 kommuner, som har eksproprieret i perioden 2010 til 2017, har skønnet, at mellem 0-10 pct. af deres ekspropriationssager ender med ekspropriation, og at der for de resterende sager indgås en frivillig aftale. Tre kommuner (12 pct.) har skønnet, at mellem 80-100 pct. af deres sager ender med ekspropriation, og at der indgås frivillige aftaler om køb for de resterende. Fordelingen er illustreret i *tabel 5.1.5.A*.

Tabel 5.1.5.A



5.1.6 Kommuner overtagelse helt eller delvis af ejendom i medfør af planlovens § 48

Kommunerne er i tilslutning til undersøgelsen af kommunal praksis angående ekspropriation i medfør af planlovens § 47, stk. 1, blevet bedt om at besvare, hvor mange gange de i perioden 2010 til 2017 helt eller delvis har overtaget en ejendom i medfør af planlovens § 48. I alt har ti kommuner oplyst, at de helt eller delvist har overtaget 13 ejendomme med hjemmel i § 48. Heraf har tre kommuner overtaget hver to ejendomme. Reglen om overtagelse af ejendom i medfør af planlovens § 48 er omtalt i kapitel 6, afsnit 6.2.

5.2 Kommunernes sagsbehandlingstider i sager om ekspropriation i medfør af planlovens § 47 i de seneste år

5.2.1 Indledning

Som led i Ekspropriationsudvalgets arbejde er der den 22. juni 2017 udsendt et elektronisk spørgeskema til planafdelingerne i Danmarks 98 kommuner om kommunernes anvendelse af ekspropriationshjemlen i planlovens § 47, stk. 1, i perioden 2010 til 2017.¹⁴⁸ Kommunerne er blandt andet blevet spurgt om, hvor lang tid der i hver enkelt af de indberettede ekspropriationssager er gået fra lokalplanens offentliggørelse til henholdsvis afholdelsen af åstedsforsretning og kommunalbestyrelsens endelige beslutning om ekspropriation.

¹⁴⁸ Spørgeskemaet til kommunerne vedlægges som bilag 8.

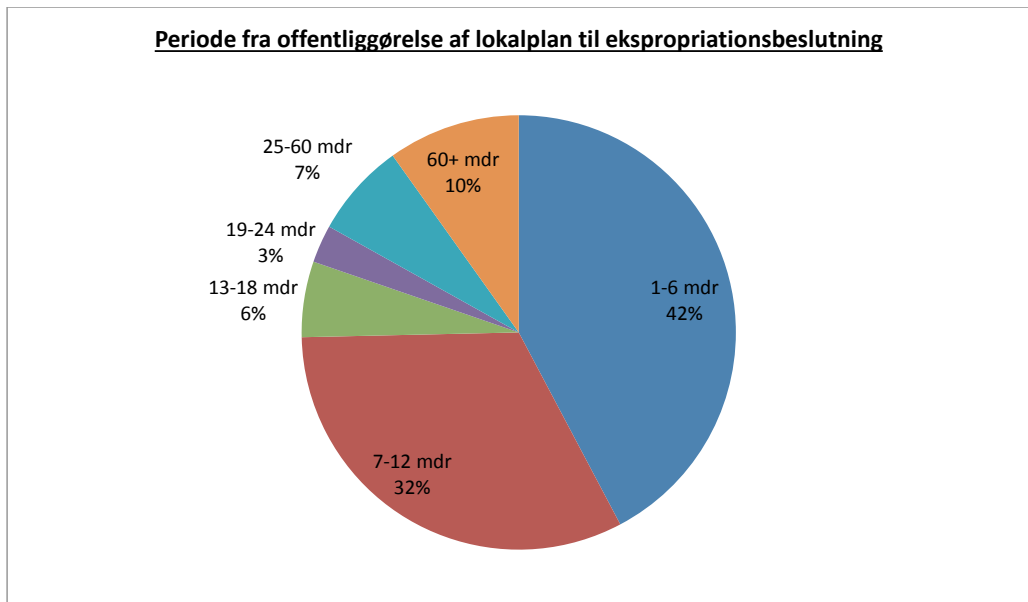
Nedenstående redegørelse bygger på kommunernes egne indberetninger af oplysninger herom suppleret med tilgængelig information fra klagenævns- og domstolsafgørelser.

5.2.2 Periode fra offentliggørelse af lokalplan til ekspropriationsbeslutning

Af de i alt 146 ekspropriationer i kommunerne, som kommunerne har indberettet i perioden 2010-2017, er der modtaget indberetninger om perioden fra offentliggørelse af lokalplan til henholdsvis afholdelsen af åstedsforretning og kommunalbestyrelsens endelige beslutning om ekspropriation i 61 af sagerne. Disse informationer er suppleret med tilgængelig information fra klagenævns- og domstolsafgørelser i yderligere 10 ekspropriationssager i perioden. Følgende redegørelse bygger således på oplysninger om tidsforløbet i 71 sager om ekspropriation i medfør af planlovens § 47, stk. 1, i perioden 2010-2017.¹⁴⁹

Hvis der ses på den samlede periode fra kommunens offentliggørelse af lokalplan til ekspropriationsbeslutningen, fremgår det af oplysningerne i de 71 sager, der er omfattet af undersøgelsen, at 74 pct. af ekspropriationsbeslutningerne træffes inden for 12 måneder, og at der efter 24 måneder er truffet en afgørelse om ekspropriation i 83 pct. af sagerne. Fordelingen af periode fra offentliggørelse af lokalplan til ekspropriationsbeslutning i de 71 sager fremgår af nedenstående cirkeldiagram.

Tabel 5.2.2.A

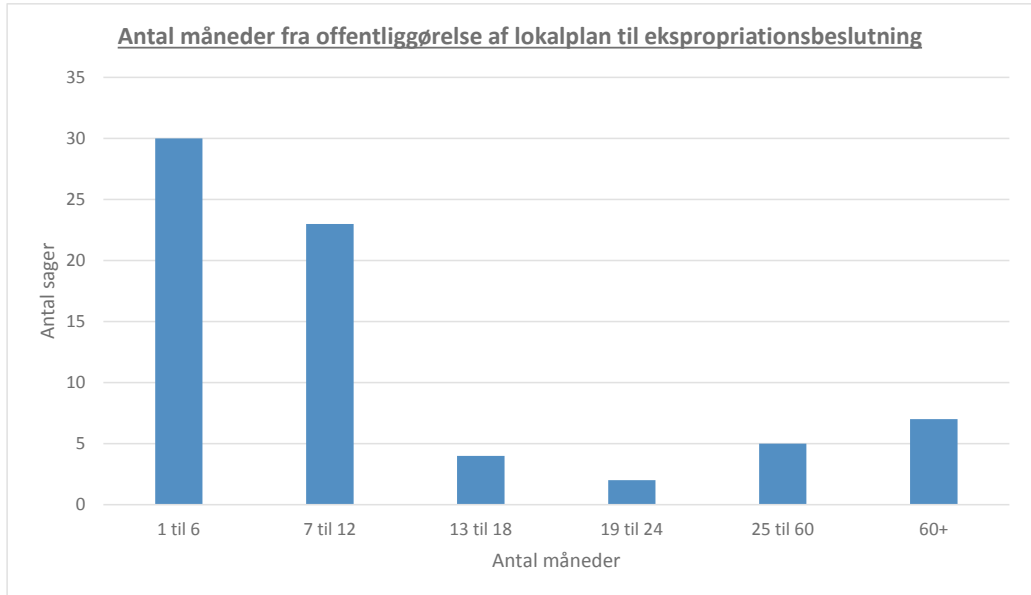


Oplysningerne viser, at der er en stor spredning i antal måneder fra lokalplanens vedtagelse til ekspropriationsbeslutningen, hvilket ligeledes kan aflæses i det nedenstående søjlediagram. Det fremgår

¹⁴⁹ Af de 62 indberetninger indgik parterne i et tilfælde et forlig, inden åstedsforretningen blev afholdt.

således af diagrammet nedenfor, at der i 30 af de i alt 71 sager er gået mindre end seks måneder fra lokalplanens offentliggørelse, mens der i syv sager er gået mere end 60 måneder, inden en ekspropriationsbeslutning er truffet.¹⁵⁰ Hvis de syv ekspropriationer (10 pct. af sagerne) med en periode på mere end 60 måneder fra lokalplanens offentliggørelse til ekspropriationsbeslutningen ikke medregnes, udgør den gennemsnitlige periode fra lokalplanens offentliggørelse til en beslutning om ekspropriation i de resterende 90 pct. af sagerne 9,5 måneder.

Tabel 5.2.2.B



Særligt vedrørende den tid, der går fra afholdelse af åstedsforretning til den endelige ekspropriationsbeslutning, fremgår det af oplysningerne i de i alt 71 sager, der ligger til grund for undersøgelsen, at disse ligger tæt op ad hinanden. Ekspropriationsbeslutningen er således i gennemsnit truffet 1,5 måneder efter afholdelsen af åstedsforretningen. I 68 af de 71 sager har sagsbehandlingstiden været på tre måneder eller mindre efter afholdelse af åstedsforretningen.¹⁵¹ Også henset til at der ifølge reglerne i vejlovens § 101, stk. 4, skal gå mindst fire uger efter åstedsforretningen, inden ekspropriationsbeslutningen træffes, kan det konkluderes, at kommunerne i de sager, der er omfattet af undersøgelsen, har truffet afgørelse om ekspropriation inden for en rimelig frist efter åstedsforretningens gennemførelse.

¹⁵⁰ Den korteste periode er på mindre end en måned, og den længste periode er i et tilfælde på 319 måneder.

¹⁵¹ Af de 68 sager har der i ét tilfælde været indgået en aftale om, at åstedsforretning ikke skulle afholdes, da den var unødvendig.

5.2.3 Undersøgelse af 12 ekspropriationer hvor perioden fra lokalplans offentliggørelse til ekspropriationsbeslutning er over 24 måneder

I 12 af de i alt 71 sager, som indgår i undersøgelsen, har perioden fra lokalplanens vedtagelse til ekspropriationsbeslutningen udgjort mere end 24 måneder. I dette afsnit undersøges, om der kan udledes nærmere om årsager til den lange periode eller fælles træk i sagerne.

Af de 12 ekspropriationer har otte været til fordel for kommunen selv, og fire til fordel for private. Der har endvidere i de 12 tilfælde været eksproprieret til forskellige formål. Tre ekspropriationer har været relateret til boliger, tre har været relateret til anlæg og brug af vej, to til kloakering, tre relateret til idrætsanlæg og én til udvidelse af virksomhed.

På baggrund af kommunernes indsendte besvarelser og sagsdokumenter kan der i tre af sagerne angives en *mulig* årsag til, hvorfor der har været en lang periode inden ekspropriationsbeslutningen. De *mulige* årsager er imidlertid forskellige. I én sag søgte to private aktører efter lokalplanens offentliggørelse at blive enige om brug af en privat vej, som tilhørte den ene part. Det lykkedes efter langvarige forhandlinger ikke, hvorefter kommunen iværksatte en ekspropriationsprocedure. I den anden sag fremgår det, at kommunen efter lokalplanens offentliggørelse endnu ikke havde udarbejdet et vejprojekt, men at kommunen havde sikret sig muligheden, så vejprojektet for en vejudvidelse kunne udarbejdes på et senere tidspunkt. I den tredje sag kunne et nybyggeri efter en nyligt vedtaget lokalplan ikke etableres, da kommunen ved udarbejdelsen af lokalplanen ikke havde medtaget de påkrævede rettigheder. En gammel lokalplan havde imidlertid medtaget rettighederne, hvorefter kommunen kunne ekspropriere og dermed etablere nybyggeriet.

I de øvrige ni ekspropriationer er det ikke ud fra de foreliggende oplysninger muligt at udlede en årsag til, hvorfor ekspropriation først er foretaget mere end 24 måneder efter lokalplanens offentliggørelse.

Det må samlet set konkluderes, at det ikke på baggrund af disse 12 sager kan udledes nærmere om årsager til den lange periode eller andre fælles træk i sagerne.

5.3 Efterprøvelse af kommunernes ekspropriationsbeslutninger i medfør af planlovens § 47 mm.

5.3.1 Sagsbehandlingstider i klagenævn

Som led i Ekspropriationsudvalgets arbejde er Nævnenes Hus blevet anmodet om at indsende en oversigt over klage- og domsafgørelser i perioden 2010 til 2017, som omhandler klager over ekspropriationer i medfør af planlovens § 47, stk. 1. Anmodningen er afgrænset således, at den kun omfatter klager, der er realitetsbehandlet af klageinstansen. Otte afviste klager i perioden indgår således ikke i denne undersøgelse.

Nævnenes Hus har oplyst, at Natur- og Miljøklagenævnet og sidenhen Planklagenævnet i perioden 2010-2017 har oprettet og behandlet i alt 27 klager over ekspropriationer til virkeliggørelse af en lokalplan i medfør af planlovens § 47. Af de 27 klagesager er 19 klagesager realitetsbehandlet, mens otte klager er afvist.¹⁵² De overordnede årsager til afvisning af de otte sager har været manglende aktualitet, manglende klagekompetence, eller at klagen er hævet. Fire af de 19 afgjorte klagesager, hvoraf to vedrører samme ekspropriation, er efterfølgende indbragt for domstolene. Af de 19 afgjorte klagesager, fremgår det, at i alt 16 ekspropriationer har været påklaget i perioden 2010 til 2017. Af de ekspropriationsbeslutninger i perioden 2010 til 2017, som er indberettet af kommunerne, er 16 sager påklaget svarende til, at 11 pct. af beslutningerne indbringes for klagenævnet.

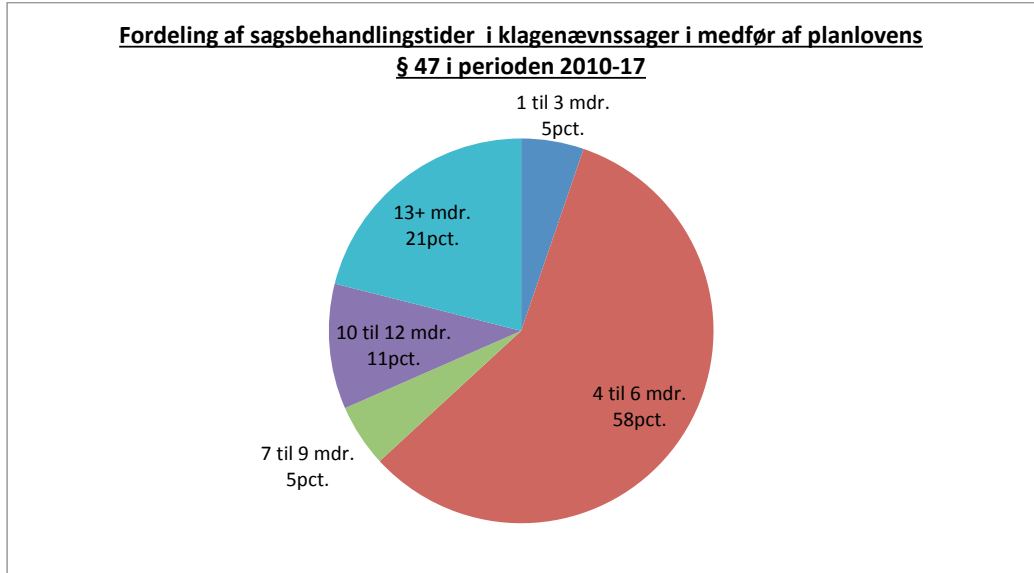
Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid¹⁵³ for de 19 afgjorte klagesager fra Natur- og Miljøklagenævnet og Planklagenævnet har været 9,1 måneder.

Som det fremgår af cirkeldiagrammet i *tabel 5.3.1.A*, er de fleste af klagesagerne (12) afsluttet på seks måneder (63 pct.), og der er truffet en afgørelse i 15 sager (79 pct.) inden for et år. I de resterende fire klagesager har sagsbehandlingstiden været på mere end et år, heraf to sager med en sagsbehandlingstid på 13 måneder og to på henholdsvis 23 og 28 måneder, som er relativt langt fra den gennemsnitlige behandlingstid på ca. ni måneder. De to klagesager med den længste sagsbehandlingstid omhandler dels en klage over ekspropriation til fordel for anlæg af boldbane, dels klage over ekspropriation til fordel for udvikling af et bycenter.

¹⁵² To klageafgørelser vedrører samme ekspropriation, da klagenævnet genoptog og omgjorde sin oprindelige afgørelse, så kommunens ekspropriation blev stadfæstet. De otte afviste klagesager har en kortere gennemsnitlig sagsbehandlingstid (4,7 måneder), herunder tre sager med en varighed på én måned.

¹⁵³ Beregnet som tiden fra sagsoprettelse til sagsafgørelse som hele måneder.

Tabel 5.3.1.A



5.3.2 Sagsbehandlingstider hos domstolene

Udvalget har fra Planklagenævnet fået oplysninger om retssager og domme fra perioden 2010 til 17 i sager om ekspropriation i medfør af planlovens § 47, hvor klagenævnets afgørelser om ekspropriation er indbragt for domstolene.

Der er anlagt seks byretssager i perioden. Heraf er en hævet og en henvist til Østre Landsret i medfør af retsplejelovens § 226, stk. 1. Der er således afsagt fire byretsdomme i perioden. Forløbet fra sagsanlæg til dom har i disse byretssager været 13, 18, 22 og 37 måneder.

I tre tilfælde er byrettens dom indbragt for landsretten. Sagsbehandlingstiden har her været 12, 14 og 22 måneder.

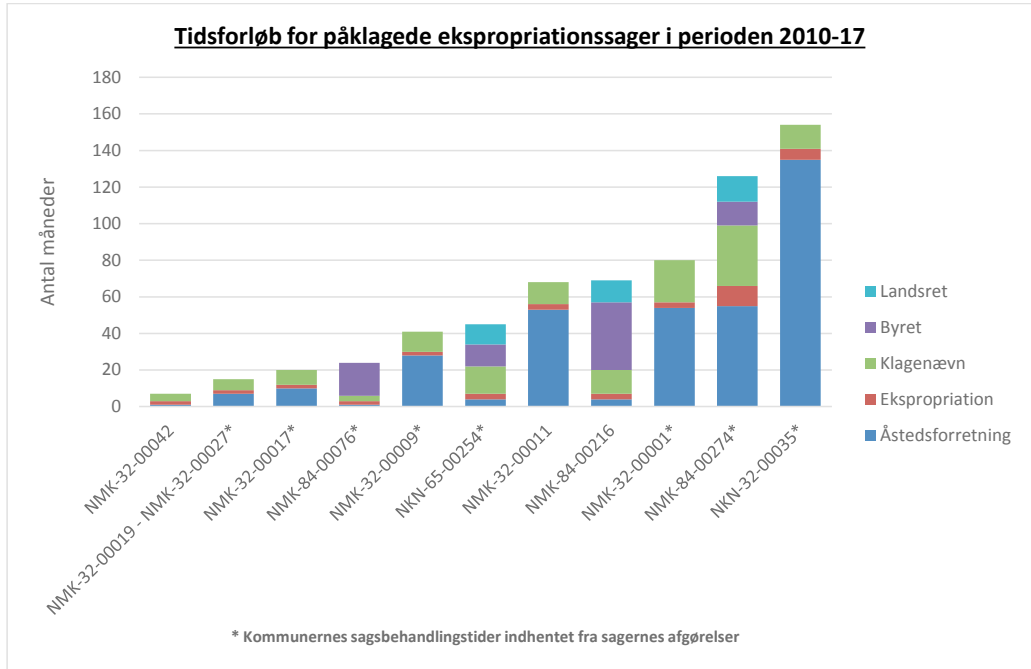
I ét tilfælde er en afgørelse fra klagenævnet påanket til Højesteret, hvor sagsbehandlingstiden i Højesteret var 17 måneder.

5.3.3 Tidsforløb for påklagede ekspropriationer

For at anskueliggøre det samlede tidsforløb i 19 påklagede ekspropriationssager, hvor der er truffet afgørelse i perioden 2010-17, illustreres tidsforløbet for de påklagede sager, der er afgjort endeligt i klagenævn, byret

eller landsret, i diagrammet i *tabel 5.3.3.A*.¹⁵⁴ Som det fremgår af søjlediagrammet, er den mest markante forskel i tidsforløbet i de 19 klagesager, den tid, der går, fra lokalplanens offentliggørelse til åstedsforretningens gennemførelse. I fire af sagerne udgør denne periode således mere end 50 måneder.

Tabel 5.3.3.A

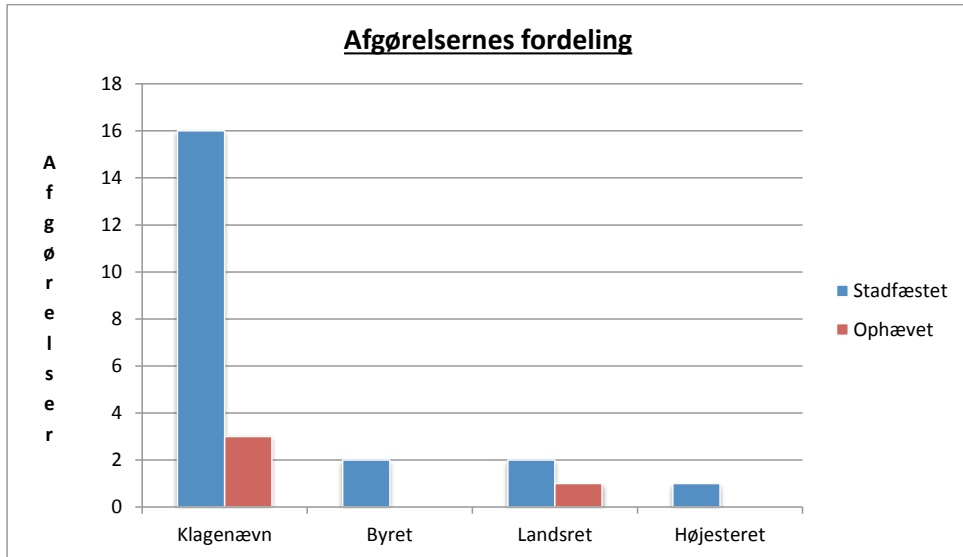


5.3.4 I hvilket omfang omgøres kommunernes beslutning om ekspropriation i medfør af planlovens § 47 af klagenævn og domstole?

Som det kan aflæses i søjlediagrammet i *tabel 5.3.4.A*, har klagenævn og domstole i de fleste tilfælde i perioden 2010 til 17 stadfæstet kommunens beslutning om ekspropriation i medfør af planlovens § 47. Ud af 19 afgjorte klagesager er ekspropriationen således stadfæstet af klagenævnet i de 16 af sagerne. Af de seks endelige domstolsafgørelser er kommunernes beslutning om ekspropriation i medfør af planlovens § 47 stadfæstet i fem tilfælde (to byretsdomme og landsretsdomme samt en dom i Højesteret), mens landsretten har ophævet ekspropriationsbeslutningen i ét tilfælde.

¹⁵⁴ Det bemærkes, at anden kolonne består af ni sager (NMK-32-00019 til NMK-32-00027), der er afgjort samlet i klagenævnet grundet deres identiske sagsindhold.

Tabel 5.3.4.A



Tabel 5.3.4.B indeholder en oversigt over de 19 klagesager, der er afgjort af klagenævnene, samt seks domstolsafgørelser i perioden 2010 til 2017 med beskrivelse af ekspropriationens formål. For de to sager, hvor ekspropriationen er ophævet af klagenævnet, og den ene sag, hvor der er sket ophævelse af ekspropriationsbeslutningen ved landsretten, indeholder skemaet en kort beskrivelse af årsagen til ophævelsen.

Tabel 5.3.4.B

Sagsnr.	Formål	Afgørelse	Årsag til ophævelse	Bemærkning
NKN-32-00035	Byudvikling	Stadfæstet		
NKN-32-00040 (MAD2010.1618)	Opførelse af retsbygning	Stadfæstet		
NMK-32-00001 (MAD2012.1788)	Udvikling af bycenter	Ophævet	Oplyste planer for anvendelse af det eksproprierede areal har en sådan generel og upræcis karakter, at der ikke foreligger et tilstrækkeligt konkret behov for opførelse af nyt byggeri.	
NMK-32-00004 (MAD2014.130)	Boldbane	Ophævet	Behov for en ekstra fodboldbane er på nuværende tidspunkt ikke så tungtvejende, at ejerens interesse i fortsat at kunne råde over arealet bør vige herfor.	

NMK-32-00008 (MAD2013.1169)	Udvikling af kultur-, fritids- og friluftslandskab	Stadfæstet		
NMK-32-00009 (MAD2013.1236)	Skole	Ophævet	På baggrund af ejerens og efterskolens tilkendegivelser under ekspropriationssagen lægger nævnet til grund, at der er enighed i det væsentlige om en placering af multihallen, som er tilfredsstillende for skolen, og som ejeren kan acceptere.	
NMK-32-00011 (MAD2013.3149)	Byudvikling	Stadfæstet		
NMK-32-00017	Hegn ved museum	Stadfæstet		
NMK-32-00019 - NMK-32-00027	Psykiatrisk afdeling	Stadfæstet		Samlet afgørelse af i alt ni klagesager
NMK-32-00029 (MAD2014.130)	Boldbane	Genoptaget og stadfæstet		Se NMK-32-00004
NMK-32-00042 (MAD2017.161)	Udvidelse af erhvervsområde	Stadfæstet		
NKN-65-00254	Skydebane	Ophævet	Ikke i tilstrækkelig grad søgt oplyst, hvorvidt jagtforeningen samlet set havde eller ville få økonomisk mulighed for at få etablere et flugtskydningsanlæg, som ekspropriationen forudsætter. Ekspropriationen er derfor ugyldig.	Retssag (2010)
MAD2010.289B	Genbrugsplads	Stadfæstet		Retssag (2010)
NMK-84-00076	Retsbygning	Stadfæstet		Retssag (2011)
NMK-84-00216	Udvikling af kultur-, fritids- og friluftslandskab	Stadfæstet		Retssag (2017)
MAD2015.227H	Støjvold	Stadfæstet		Retssag (2015)
NMK-84-00274	Boldbane	Stadfæstet		Retssag (2017)

5.4 Efterprøvelse af erstatningsudmåling for ekspropriationer i medfør af planlovens § 47

5.4.1 Taksations- og overtaksationskommissionens sagsbehandlingstider ved erstatningsudmåling i medfør af planlovens § 47

Ifølge kommunernes indberetninger om gennemførte ekspropriationer i medfør af planlovens § 47 i perioden 2010 til 2017 har der ud af 62 besvarelser fra kommunerne været 38 tilfælde, hvor lodsejere har klaget vedrørende erstatningens størrelse.

Heraf var syv klager til taksationskommissionerne ikke færdigbehandlet på tidspunktet for undersøgelsens gennemførelse. Der er således 31 sager, som indgår i undersøgelsen af taksationskommissionernes sagsbehandlingstid. Af de 31 færdigbehandlede sager i taksationskommissionerne er 24 påklaget til overtaksationskommissionen. Heraf er fire sager ikke afgjort, hvorfor 20 klagesager indgår i undersøgelsen af sagsbehandlingstiden for overtaksationskommissionen.

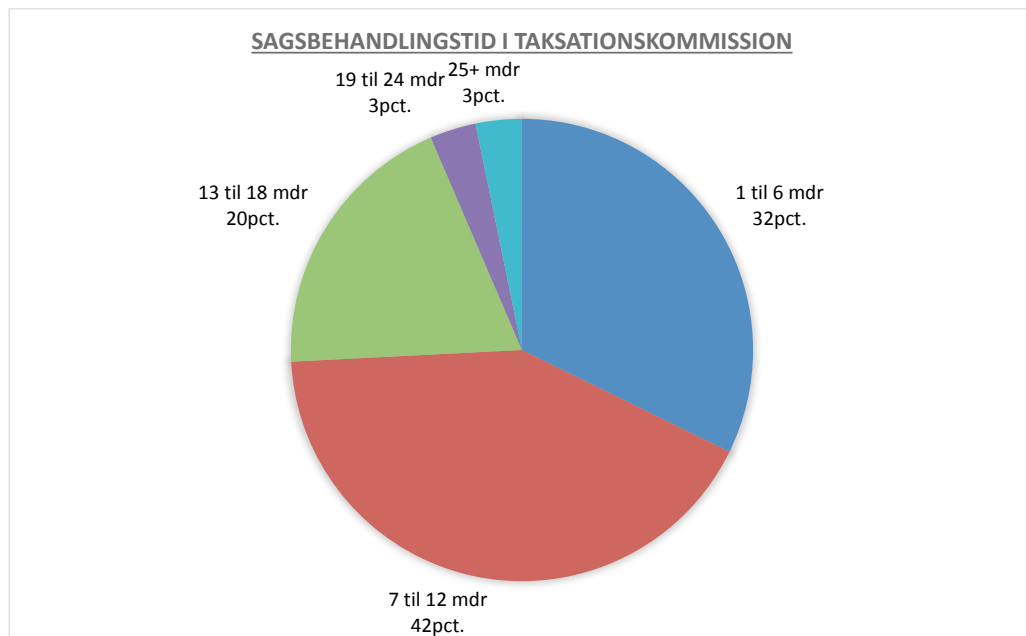
I cirkeldiagrammerne i *tabel 5.4.1.A* og *tabel 5.4.1.B* kan fordelingerne af sagsbehandlingstiderne i henholdsvis taksationskommission og overtaksationskommission aflæses.

Den hurtigste sagsbehandlingstid i taksationskommissionen i de indberettede sager har været på fire måneder, og i den sag, der har taget længst tid at behandle i taksationskommissionen, er der gået 52 måneder. Taksationskommissionernes gennemsnitlige sagsbehandlingstid i de 31 sager har været 11,2 måneder.

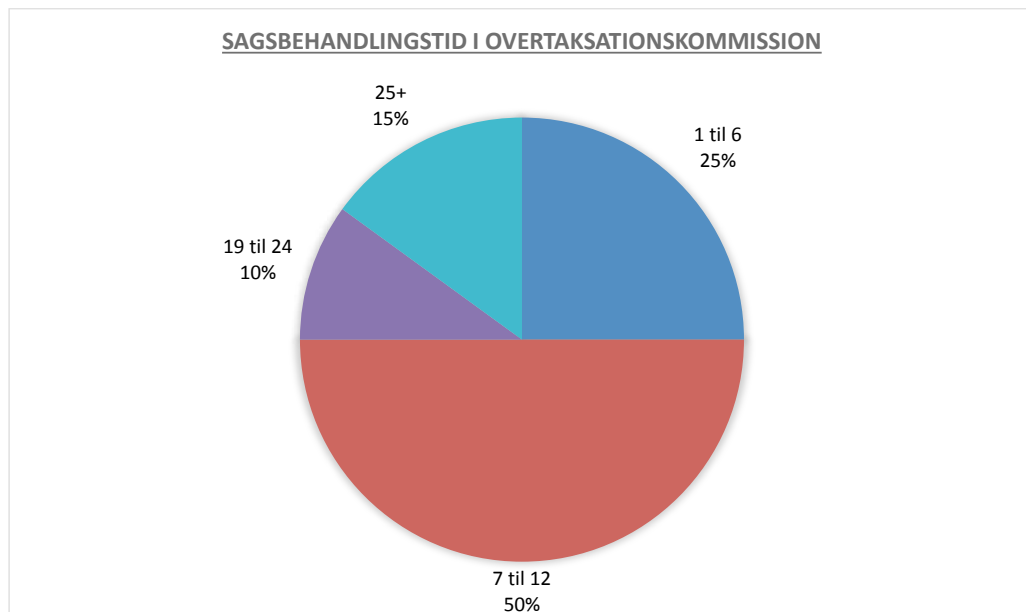
Med hensyn til de 20 indberettede sager, hvor taksationskommissionens afgørelse er påklaget til overtaksationskommissionen, har overtaksationskommissionerne i perioden 2010 til 2017 haft en sagsbehandlingstid, hvor den hurtigste sagsbehandlingstid var fem måneder, og den længste 45 måneder. Gennemsnitligt har sagsbehandlingstiden været på 13,4 måneder.

Det fremgår af cirkeldiagrammerne i *tabel 5.4.1.A*, at taksationskommissionerne i 74 pct. af klagerne er færdigbehandlet inden for 12 måneder, mens 75 pct. af klagerne til overtaksationskommissionerne er afsluttet inden for 12 måneder, jf. *tabel 5.4.1.B*.

Tabel 5.4.1.A



Tabel 5.4.1.B



Som led i Ekspropriationsudvalgets arbejde er formændene for de 15 kommunale taksationskommissioner og de syv kommunale overtaksationskommissioner som supplement til kommunernes oplysninger i de indberettede ekspropriationssager i medfør af planlovens § 47 for perioden 2010 til 2017 blevet bedt om at oplyse deres sagsbehandlingstider i perioden 2014-2016.¹⁵⁵ Sagsbehandlingstiden er fastlagt til tiden, fra kommissionen modtager en sag til behandling, indtil kendelsen sendes til parterne. Det skal bemærkes, at de opgjorte sagsbehandlingstider er for alle typer af sager, som kommissionerne behandler, og dermed ikke kun sager, hvor der er foretaget ekspropriation efter planlovens § 47, stk. 1.

Ved svar fra 14 ud af 15 taksationsformænd oplyses det, at der i årene 2014 til 2016 i alt er blevet behandlet 226 sager. Antallet af sager som kommer af ekspropriation af fast ejendom efter enten vejloven eller planloven svarer til 65 pct. af sagerne.

Formændene er blevet bedt om at angive konkrete tal eller skøn over egne kommissioners sagsbehandlingstider. Ud fra formændenes skøn er den gennemsnitlige sagsbehandlingstid på 3-6 måneder i 81 pct. af sagerne, mens 14 pct. af sagerne har en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på 7-12 måneder. 3 pct. af sagerne har en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på over 23 måneder. Der er 2 pct. af sagerne som endnu ikke er afsluttet. Der er dog flere formænd, der oplyser, at sagsbehandlingstiden kan stige væsentligt, hvor sagerne er af kompleks karakter. Det gælder i sær, hvor der er mange lodsejere i en sag. Derudover kan sagsbehandlingstiden forlænges af vanskeligheder med at få berammet sager, så alle parter og deres eventuelle sagkyndige bistand kan deltage. I enkelte kommissioner er sagsbehandlingstiderne dog markant over gennemsnittet.

For så vidt angår overtaksationskommissionerne, har tre ud af de fem overtaksationsformænd, der var beskikket på tidspunktet for forespørgslen i 2017, bidraget til besvarelsen. Da to af de udpegede formænd hver varetager to kommissioner, svarer det til, at der er modtaget svar fra fire ud af syv overtaksationskommissioner. Spørgsmålet om sagsbehandlingstider er blevet stillet til de daværende formænd, der dog ikke alle har bestridt hvervet i den fulde periode fra 2014 til 2016. Ud fra modtagne oplysninger, herunder bedste skøn fra de daværende formænd, var den gennemsnitlige sagsbehandlingstid på op til 6,5 måned, mens en kommission havde en sagsbehandlingstid på et år i årene 2014 til 2016. Da svarprocenten er lav, og indkomne svar er forskelligartede samt Transport-, Bygnings- og Boligministeriets egne data er af svingende kvalitet, er disse sagsbehandlingstider behæftet med statistisk usikkerhed. Derfor er tallene fra 2014-2016 suppleret med nyeste data fra Taksationssekretariatet¹⁵⁶, der har bidraget med sagsbehandlingstider for alle over-taksationskommissioner fra 1. januar 2017 til 31. oktober 2017. I denne periode har Taksationssekretariatet afsluttet 31 sager for overtaksationskommissionerne. Den gennemsnitlige

¹⁵⁵ Forespørgsel er sket pr. mail af 26. juni 2017 og senere som opfølgning pr. mail af 6. oktober 2017. Der tages ved disse oplysninger forbehold for, at der ikke føres systematisk statistik over kommissionernes virksomhed. Oplysningerne skal endvidere læses med det forbehold, at ikke alle kommissionsformænd har besvaret forespørgslen, ligesom ikke alle formænd har været beskikket, det vil sige aktive formænd, i hele perioden fra 2014 til 2016. Siden forespørgslen er der sket ændringer i formandsbeskikkelserne, da to overtaksationskommissioner og en taksationskommission har fået nye formænd.

¹⁵⁶ Forespørgsel er sket pr. mail af 12. oktober 2017 med svar den 6. november 2017.

sagsbehandlingstid for disse sager var 448,5 dage, og dermed ca. et år og tre måneder, med den korteste gennemsnitlige sagsbehandlingstid på 106 dage svarende til ca. 3,5 måneder og den længste sagsbehandlingstid på 1133 dage svarende til lige over tre år¹⁵⁷.

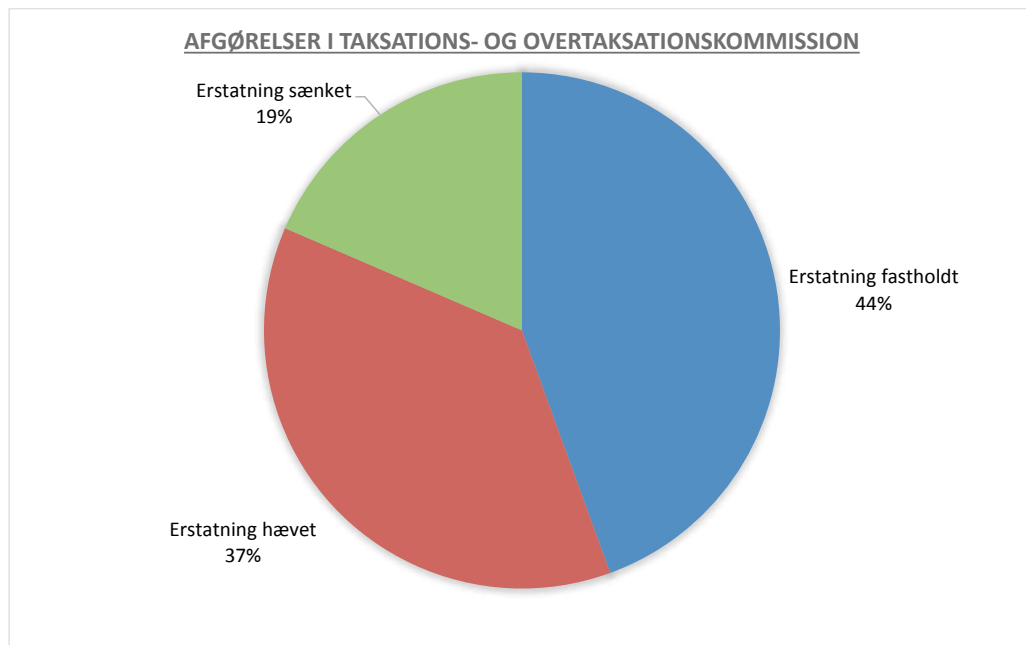
5.4.2 Taksations- og overtaksationskommissionernes afgørelser om erstatning i perioden 2010 til 2017

I forhold til påklage af kommunens erstatningstilbud, var der, som det fremgik af ovenstående afsnit 5.4.1, på tidspunktet for undersøgelsens gennemførelse 11 klager, som fortsat var under behandling (syv hos taksationskommissionerne og fire i overtaksationskommissionerne).

Vedrørende erstatning til lodsejere er i alt 27 sager færdigbehandlede, heraf syv af taksationskommissionerne og 20 i overtaksationskommissionerne. Af de i alt 27 færdigbehandlede sager er kommunernes erstatningstilbud i 12 tilfælde (44 pct.) fastholdt. I 56 pct. af sagerne er erstatningstilbuddet omgjort, idet erstatningstilbuddet i fem tilfælde (19 pct.) er sænket og i 10 tilfælde (37 pct.) hævet. Fordelingen fremgår af *tabel 5.4.2.A*.

¹⁵⁷ Det skal bemærkes at mængden af sager med lang sagsbehandlingstid skyldes den sagspukkel, der var opstået forud for Taksationssekretariatets nedsættelse i visse kommissioner med bemandingsmæssige udfordringer. Sagspuklen har medført lange sagsbehandlingstider, da Taksationssekretariatet har fokuseret sin indsats på at få afviklet de ældste sager, hvorved også kommissioner uden tidligere sagspukler er blevet påvirket i nogen grad. Taksationssekretariatets bemanning er øget i slutningen af 2017, hvorfor der fremover forventes en markant kortere sagsbehandlingstid.

Tabel 5.4.2.A



5.5 Undersøgelse af retspraksis om kommunale ekspropriationer i perioden 2003 til 2017

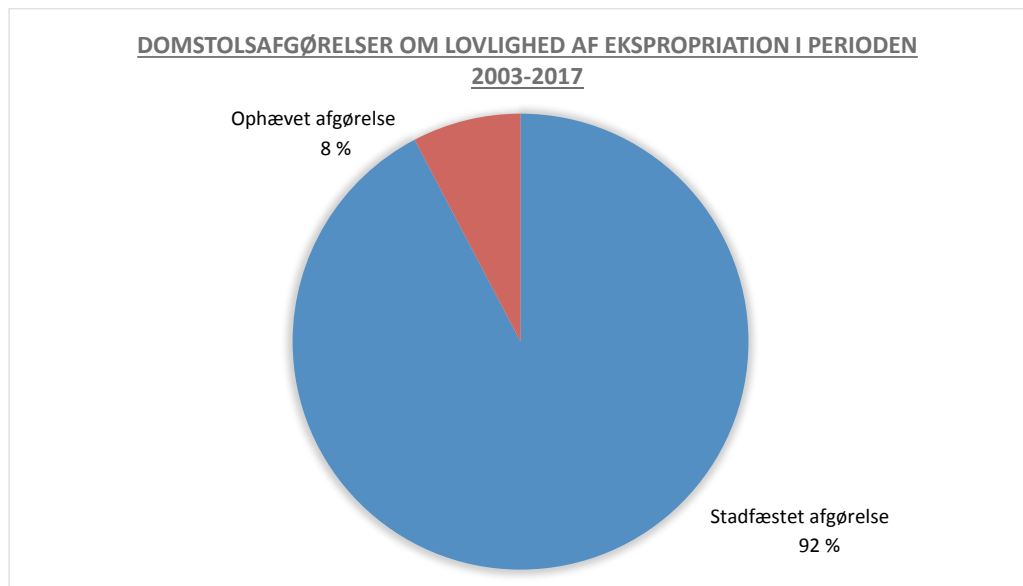
5.5.1 Indledning

Som led i Ekspropriationsudvalgets arbejde er der indsamlet domspraksis i perioden 2003 til 2017, som har taget stilling til lovligheden og/eller erstatningsudmålingen for kommunale ekspropriationer, det vil sige såvel ekspropriationer i medfør af planlovens § 47 som ekspropriationer, kommuner har gennemført efter anden lovgivning. Via Karnovs database (www.karnovgroup.dk) har det været muligt at identificere i alt 34 domstolsafgørelser. Af de 34 afgørelser, har 14 afgørelser behandlet ekspropriationens lovlighed og 20 afgørelser behandlet ekspropriationens erstatningsudmåling. Oversigter over dommene fremgår af *bilag 3* og *bilag 4*.

5.5.2 Domme om ekspropriationsbeslutningens lovlighed

Domstolene (Byret, Landsret og Højesteret) har i 12 (92 pct.) af i alt 13 sager om prøvelse af ekspropriationens lovlighed i perioden 2003-2017 afgjort, at den pågældende kommunes ekspropriation var lovlig og stadfæstede dermed kommunens beslutning om ekspropriation. I én afgørelse fandt Landsretten, at ekspropriationen var ulovlig. Fordelingen er illustreret i *tabel 5.5.2.A*.

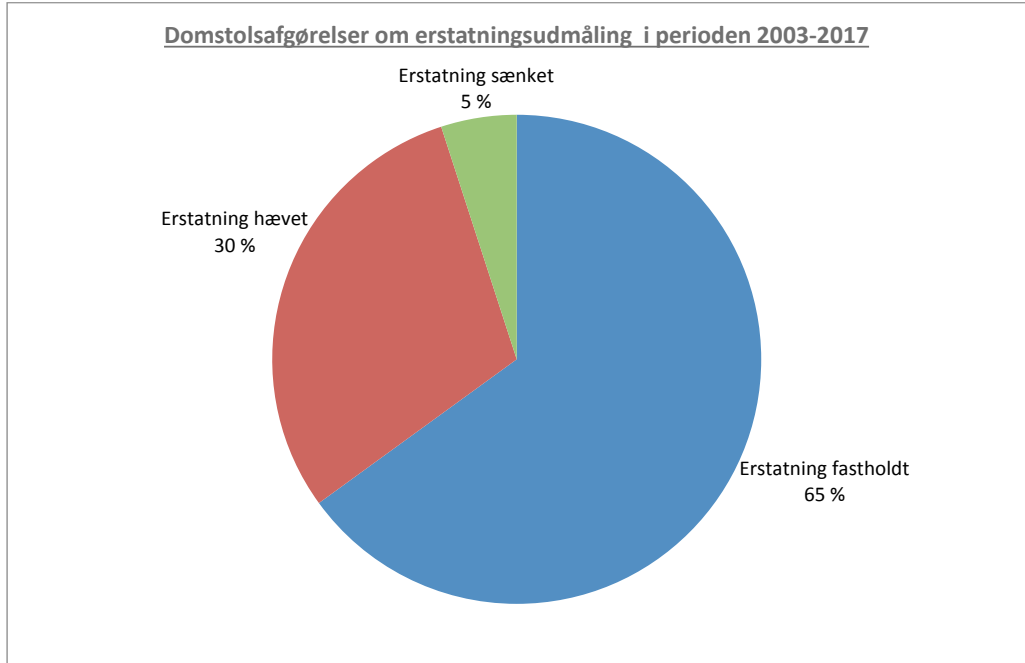
Tabel 5.5.2.A



5.5.3 Domme om erstatningsudmåling

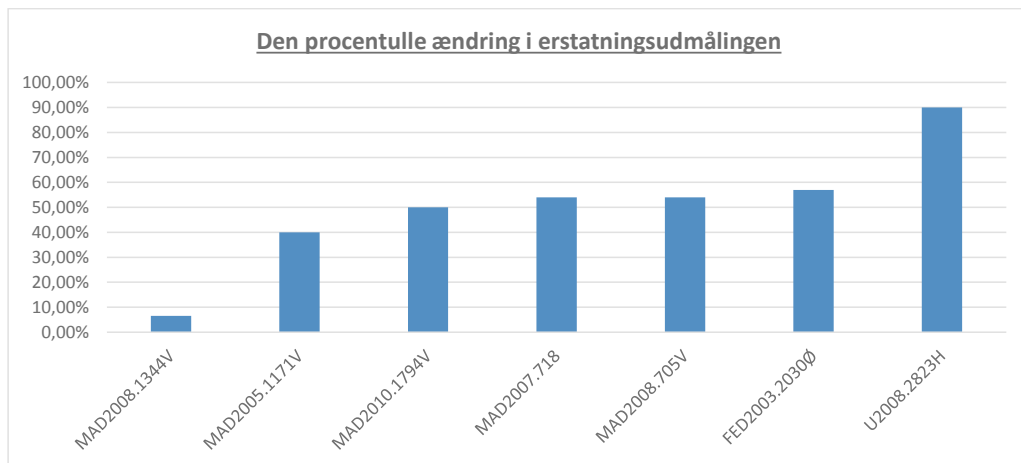
Som det fremgår af cirkeldiagrammet i *tabel 5.5.3.A*, har domstolene i de 20 retssager om erstatningsudmåling vedrørende ekspropriationer, der er gennemført af kommunerne, i 13 tilfælde i alt (65 pct.) fastholdt overtaksationskommissionens erstatningsudmåling. Dermed har domstolene i syv tilfælde ændret overtaksationskommissionens afgørelse. Af disse har domstolene i seks tilfælde (30 pct.) hævet erstatningens størrelse, mens man i ét tilfælde (5 pct.) har sænket erstatningen.

Tabel 5.5.3.A



Af de syv sager, hvor domstolene har hævet eller sænket overtaksationskommissionens afgørelse om erstatningsudmåling, udgør den procentuelle ændring af erstatningens størrelse i seks af domstolsafgørelserne forholdsvis meget i forhold til overtaksationskommissionens erstatningsudmåling. Som det fremgår i søjlediagrammet i *tabel 5.5.3.B*, har domstolene i seks afgørelser ændret erstatningsbeløbet med 40-90 pct..

Tabel 5.5.3.B



6. Anden lovgivning og praksis til inspiration (gældende ret)

6.1 Statslig ekspropriation efter lov om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom

6.1.1 Statens adgang til at ekspropriere fast ejendom

Som allerede nævnt ovenfor i afsnit 2.2 gennemføres statslige ekspropriationer som hovedregel efter ekspropriationsprocesloven¹⁵⁸. Der vil i denne undersøgelse alene lægges vægt på de ekspropriationer, der foretages efter ekspropriationsprocesloven. Ekspropriationsprocesloven er udelukkende en proceslov. Det følger således af lovens § 1, at den egentlige ekspropriationshjemmel skal være fastsat ved anden lov.

Der findes flere generelle hjemler til ekspropriation på det statslige område herunder i vejloven, lov om ekspropriation under Trafikministeriet¹⁵⁹ (nu Transport-, Bygnings- og Boligministeriet) og jernbaneloven¹⁶⁰. Ekspropriationshjemlerne på det statslige område henviser alle til, at ekspropriation til det givne anlæg kan ske *"når det er nødvendigt af hensyn til almenvellet"*. Ekspropriationer efter vejloven vil blive gennemgået nærmere, da det er den lov, der har relevans for kommunernes ekspropriation i medfør af planlovens § 47, stk. 1. Vejlovens materielle regler om ekspropriation gælder for både ekspropriation til kommunale og statslige vejanlæg, alt afhængig af hvem, der eksproprierer¹⁶¹. Der vil nedenfor alene lægges vægt på statslige ekspropriationer efter vejloven.

Ekspropriationshjemlen i vejlovens § 96 har følgende ordlyd:

"Vejmyndigheden kan ekspropriere til offentlig vej eller sti, når det er nødvendigt af hensyn til almenvellet. Det samme gælder, når en ekspropriation til private veje og stier er nødvendig på grund af

- 1) anlægsarbejder m.v. på offentlig vej, jf. §§ 48 og 97,*
- 2) beslutninger om oprettelse eller benyttelse af adgange til offentlige veje, jf. § 50, stk. 4, § 54, og § 56, stk. 1, eller*
- 3) beslutninger om vejadgang på grund af nedlæggelse af offentlige veje."*

Adgangen til at ekspropriere efter vejlovens § 96 bliver et spørgsmål om, hvorvidt ekspropriationen er nødvendig, samt om den er i almenvellets interesse og skal forstås i overensstemmelse med den praksis, der følger af grundlovens § 73. Ekspropriationen skal således tjene almene samfundshensyn, ligesom der i forbindelse med ekspropriationsindgrebet skal foretages en konkret afvejning af de almindelige

¹⁵⁸ Lovbekendtgørelse nr. 1161 af 20. november 2008 af lov om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom med senere ændringer.

¹⁵⁹ Lov nr. 96 af 31. marts 1965.

¹⁶⁰ Lov nr. 686 af 27. maj 2015.

¹⁶¹ Ekspropriationskompetencen efter vejlovens ligger hos vejmyndigheden, der efter lovens § 3 er den myndighed, som administrerer en offentlig vej, og dermed kan være en kommune eller Vejdirektoratet (statslig styrelse).

samfundsmæssige hensyn over for de private interesser, som indgrebet berører. Det er endvidere en betingelse, at ekspropriationen skal ske til opfyldelse af et aktuelt formål, og at dette formål kan realiseres, herunder at økonomien skal være på plads. Afvejningen af det ekspropriationsretlige nødvendighedskrav ved statslige ekspropriationer er i lang udstrækning den samme, som de overordnede nødvendighedskrav ved kommunale ekspropriationer, der omtales ovenfor i afsnit 3.6-3.7.

Nødvendighedskravet blev prøvet i U.2002.2281 V, hvor ekspropriation af et areal til ny vej i forbindelse med anlægget af motorvej mellem Nørresundby og Brønderslev blev erklæret ugyldig. Efter bevisførelsen for landsretten, der blandt andet omfattede syn og skøn, havde Vejdirektoratet ikke godtgjort, at det var nødvendigt at foretage ekspropriation over for en lodsejer for at skaffe en anden nærliggende lodsejer adgang til offentlig vej, idet en vejadgang kunne være tilvejebragt på en mindre indgribende måde ved at forbedre en allerede eksisterende markvej. Ekspropriationen var derfor ugyldig.

Ekspropriation efter vejlovens § 96 sker til de formål, som er nævnt i lovens § 97. Dermed definerer vejlovens § 96 de hovedformål, der kan begrunde ekspropriation, mens lovens § 97 specificerer de anlægsdele og foranstaltninger, hvortil ekspropriationen kan foretages.

Ekspropriationshjemlen i vejlovens § 97 har følgende ordlyd:

"Der kan eksproprieres til nyanlæg, udvidelse og ændring af bestående anlæg, tilbehør og nødvendige supplerende foranstaltninger.

Stk. 2. Der kan endvidere eksproprieres af hensyn til udnyttelse, betjening, sikring, synlighed, beskyttelse og drift af vejen. Til statslige vejanlæg kan der desuden eksproprieres til supplerende anlæg, når beliggenheden i tilknytning til vejen er af særlig betydning for trafikanterne."

Det følger af bemærkningerne til lovforslaget til vejloven¹⁶², at bestemmelsen opregner de anlæg eller foranstaltninger, der typisk eksproprieres til, men at opregningen af eksempler ikke tilsigter at være udtømmende.

Fortolkningen af hvilke anlæg og foranstaltninger, der efter bestemmelsen kan eksproprieres til, må afhænge af den vejtekniske udvikling. På samme vis som i vejloven, opstilles der ekspropriationsformål i jernbanelovens § 30, stk. 2, og i § 1, stk. 2, i lov om ekspropriation under Trafikministeriet.

Af ældre praksis kan henvises til U.1973.657 H, hvor spørgsmålet om ekspropriationens formål blev vurderet. Sagen startede, da en ekspropriationskommission i 1964 foretog en besigtigelsesforretning med henblik på ekspropriation til anlæg af en motorvej. I 1967 afholdtes besigtigelsesforretning vedrørende forholdene ved krydset mellem den daværende hovedvej og en bivej, og der blev foretaget ekspropriation af en ejendom, hvis overkørsel til hovedvejen blev

¹⁶² L 20, F.T. 2014-2015.

nedlagt. Højesteret antog, at §§ 31 og 33 i lov nr. 186 af 4. juni 1964¹⁶³ burde være anvendt. Højesteret antog endvidere, at det egentlige formål med nedlæggelsen af overkørslen og ekspropriationen havde været at gennemføre en med en anden lodsejer aftalt omfordeling af arealer ved motorvejen. Flertallet på seks dommere udtalte: "*Det skriftlige materiale vedrørende ekspropriationen af denne ejendom indeholdt i øvrigt ingen nærmere motivering, herunder om det havde været overvejet, om anden vejadgang kunne etableres på økonomisk forsvarlig måde, jf. den af indstævnte påberåbte bestemmelse i vejbestyrelseslovens § 23, stk. 3.*" Ekspropriationen var herefter ikke gyldigt foretaget, og spørgsmålet om følgen af, at ekspropriationsproceksen ikke var fulgt, fik dermed ingen selvstændig betydning.

Når staten finder behov for at ekspropriere, vil det ofte ske til anlæg og projekter af større karakter og omfang. Det betyder, at mange af de statslige ekspropriationshjemler – særligt på Transport-, Bygnings- og Boligministeriets område - findes i selvstændige anlægslove. På Transport-, Bygnings- og Boligministeriets område udarbejdes der efter praksis anlægslov, når der opføres nye anlæg. Et nyere eksempel herpå er lov om Femern Bælt¹⁶⁴. Ekspropriationshjemlen til anlæg af Femern Bælt følger af lovens § 1:

"Transportministeren bemyndiges til ved ekspropriation at erhverve de arealer og rettigheder, der er nødvendige for anlæg og drift af anlægsprojektet nævnt i §§ 1 og 2 eller ændringer heraf samt etablering af klimarelaterede afværgeforanstaltninger."

Ved anlægslove gives der dermed en klar ramme for, hvad der kan eksproprieres til. Det er i praksis forståelsen, at de anlæg, som staten eksproprierer til, har et klart offentligt formål og dermed er nødvendige og i almenvellets interesse. Det kan man blandt andet se af U.2001.356 H, der omhandler vurderingen af nødvendigheden af at ekspropriere en ejendom i henhold til loven om anlæg af fast forbindelse over Øresund¹⁶⁵.

Landsretten lagde ved sin afgørelse til grund, at Anlægsmyndighedens erhvervelse af lodsejerens ejendom havde været påkrævet til gennemførelsen af anlægsarbejder, der var omfattet af lov om anlæg af fast forbindelse over Øresund. Ekspropriationen af lodsejerens ejendom "*har herefter været krævet af almenvellet og er således hverken i strid med grundlovens § 73, stk. 1, eller artikel 1 i tillægsprotokol af 20. marts 1952 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.*"

Det skal dog bemærkes, at der efter de store lovændringer af vejloven i 2014 og jernbaneloven i 2015 har været tilsigtet, at man i bemærkningerne til nye anlægslove for vej- og jernbaneanlæg henviser til, at ekspropriationer til det givne anlæg sker med hjemmel i den generelle ekspropriationsbestemmelse i vej- eller jernbaneloven. På den måde vil ekspropriationer til statslige vej – og jernbaneanlæg fremadrettet ske efter samme ekspropriationshjemmel. Et eksempel herpå er lov om Haderup Omfartsvej¹⁶⁶, hvori det følger af de almindelige bemærkninger i afsnit 4.1. til lovforslaget, som det var fremsat, at "*Der er hjemmel til tvangsmæssigt at erhverve de fornødne arealer til anlæg af Haderup Omfartsvej i §§ 96 og 97 i lov om*

¹⁶³ Den oprindelige ekspropriationsproceksen.

¹⁶⁴ Lov nr. 575 af 4. maj 2015 lov om anlæg og drift af en fast forbindelse over Femern Bælt med tilhørende landanlæg i Danmark.

¹⁶⁵ Lov nr. 590 af 19. august 1991, der nu er historisk.

¹⁶⁶ Lov nr. 382 af 26. april 2017

offentlige veje, jf. lov nr. 1520 af 27. december 2014 (herefter vejloven). En sådan tvangsmæssig erhvervelse vil kunne udgøre ekspropriation i grundlovens forstand.”

Som det fremgår ovenfor i afsnit 3.4-3.5, er ekspropriation efter planlovens § 47, stk. 1, ikke begrænset til offentlige formål, hvad heller ikke kan udledes af grundlovens krav om, at ekspropriation kun kan ske, når ”almenvællet kræver det”. Statslige ekspropriationer, der følger ekspropriationsprocesloven, sker i praksis til offentlige formål.

6.1.2 Proceduren for statslige ekspropriationer

Den statslige ekspropriationsproces med forberedelse af og beslutning om ekspropriation samt det efterfølgende forløb med eventuel prøvelse af beslutningen og/eller taksationssag vedrørende erstatningsudmålingen i anledning af ekspropriationen er illustreret i det flowdiagram, som er medtaget som *bilag 5* til betænkningen.

6.1.2.1 Kompetencen til at træffe afgørelse om ekspropriation

Efter ekspropriationsprocesloven er det de statslige ekspropriationskommissioner, der er tillagt kompetencen til at træffe beslutning om ekspropriation i henhold til lovens § 4. Ekspropriationskommissionerne behandler forslag om ekspropriation og fastsætter erstatning for de ekspropriationer, de foretager efter lovens § 5.

Ekspropriationskommissionerne ledes af Kommissarierne, der skal have juridisk kandidateksamen eller tilsvarende juridiske kvalifikationer af betydning for varetagelse af hvervet¹⁶⁷. Allerede før ekspropriationsprocesloven trådte i kraft, har forretningerne mellem de daværende kommissarier været fordelt således, at én varetog forretningerne på Øerne og én forretningerne i Jylland. Denne fordeling er stadig gældende, men transport-, bygnings- og boligministeren kan i henhold til lovens § 4 ændre fordelingen, hvis der opstår behov herfor. I forlængelse heraf er det ligeledes transport-, bygnings- og boligministeren, der nedsætter ekspropriationskommissionerne og fastsætter deres forretningsområde efter lovens § 5. Der er rent administrativt nedsat to kommissariater, som fungerer som sekretariat for ekspropriationskommissionen for henholdsvis Jylland og Øerne. Kommissarierne er ud over at være formænd for de nedsatte ekspropriationskommissioner, således også daglige ledere af kommissariaterne. Der er tale om fastansatte embedsmænd.

I henhold til lovens § 6 består hver ekspropriationskommission af 5 medlemmer. Formanden for en af de to kommissarier – kommissarius – udpeger forud for behandlingen af en ekspropriationssag kommissionens øvrige fire medlemmer. To af medlemmerne udpeges fra den liste, som Transport-, Bygnings- og Boligministeriet har udarbejdet over otte statslige medlemmer, der optages på listen for en seksårig periode.

¹⁶⁷ Kravet om juridisk kandidateksamen blev ændret ved lov nr. 1895 af 29. december 2015, således at adgangen til udpegning af kommissarius og formænd for de statslige taksationskommissioner udvides, så også andre personer/kandidater end personer med juridisk kandidateksamen kan komme i betragtning til hvervet. Det afgørende for at bestride de pågældende hverv er, at vedkommende efter en konkret vurdering findes at besidde de fornødne juridiske kvalifikationer, der er påkrævet for at kunne varetage de nævnte hverv.

De to øvrige medlemmer udpeges fra en liste, som hver enkelt kommune har bidraget til. På listen fremgår medlemmer, der optages på listen for kommunalbestyrelsens funktionstid, og svarende til kommissariernes forretningsområde, som de følger i henhold til lovens § 4. Derudover har kommunen også ret til at udpege en repræsentant til at deltage i ekspropriationskommissionens møder. Den kommunale repræsentant har dog ikke stemmeret som resten af kommissionen.

En ekspropriationskommission er beslutningsdygtig, når formanden og mindst to andre medlemmer er til stede. I tilfælde af stemmelighed er formandens stemme afgørende.

Det fremgår af bemærkningerne til lovens § 6, at det har været formålet med udpegnings af to statslige medlemmer, at de skal deltage i behandlingen af alle sager, der forelægges vedkommende ekspropriationskommission, og derved sammen med kommissarius bidrage til at sikre ensartethed i bedømmelsen af ligeartede spørgsmål. Det er samtidigt fundet værdifuldt, at der deltager to kommunalt udpegede medlemmer:

"Særligt betydningsfuldt er dette ved bedømmelsen af projekterne, når disse berører lokale interesser, og det synes rimeligt, at et lokalorienteret element får direkte indflydelse på udformningen af projektet. Også ved erstatningsfastsættelsen vil det være af værdi, at der deltager kommunale repræsentanter, som kan bidrage til, at der under kommissionens behandling bliver lagt tilstrækkeligt vægt på de lokale forhold."¹⁶⁸

Ekspropriationskommissionen bistås endvidere af en eller flere landinspektører, der er beskikket af transport-, bygnings- og boligministeren efter loven § 8. Landinspektørens opgave består i sagkyndig bistand til ekspropriationskommissionen. Ekspropriationskommissionen har derudover mulighed for at indkalde andre særligt sagkyndige til at afgive vejledende udtalelser til afklaring af spørgsmål vedrørende selve ekspropriationen og erstatningsfastsættelsen i henhold til lovens § 9.

Efter lovens § 7 a er ekspropriationskommissionen en uafhængig instans, og medlemmerne er derfor ikke underlagt instruktion fra hverken Transport-, Bygnings- og Boligministeriet, dette ministeriums minister, kommunerne eller nogen anden instans om en enkelt sags afgørelse. Bestemmelsen blev tilføjet med en lovændring i 1999¹⁶⁹, der kodificerede en mangeårig klar praksis om kommissionernes uafhængighed.

Som det også er beskrevet i afsnit 4.1.1, er både kommissionens og kommunens beslutning om ekspropriation en forvaltningsakt. Betragtningerne i afsnit 4.1.1 om kommunernes forpligtelser i henhold til forvaltningsrettens almindelige regler er derfor ligeledes gældende for ekspropriationskommissionens beslutninger og ageren.

¹⁶⁸ L 79, F.T. 1963-64, side 12.

¹⁶⁹ Lov nr. 233 af 21. april 1999.

6.1.2.2 Processen for ekspropriation og erstatningsudmåling ved ekspropriationskommissionerne

Fremgangsmåden for statslige ekspropriationer, for så vidt angår ekspropriationsbeslutningen, ekspropriationsindgrebet og den tilknyttede erstatningsfastsættelse er beskrevet i ekspropriationsproceslovens § 3 samt §§ 11-17. De bestemmelser, hvis formål er at sikre de enkelte lodsejere eller interessenters interesser, herunder regler om besigtigelse og klagemuligheder, svarer i det væsentlige til vejlovens processuelle regler i §§ 99-102, der er omtalt ovenfor i afsnit 4.1.6 - 4.1.7 og 4.1.10.

Dog adskiller den statslige og kommunale ekspropriationsproces sig væsentligt fra hinanden derved, i at det er ekspropriationskommissionen, der træffer beslutning om statslig ekspropriation og ligeledes fastsætter størrelsen af erstatningen i forbindelse med selve ekspropriationsbeslutningen, jf. ekspropriationsproceslovens § 17.

Når gennemførelse af et statsligt anlæg kræver ekspropriation, fremsætter vedkommende anlægsmyndighed anmodning om foretagelse af ekspropriation overfor transport-, bygnings- og boligministeren, jf. lovens § 11. Ministeren henviser herefter sagen til den rette ekspropriationskommission, der igangsætter selve ekspropriationen. En ekspropriation består af to faser: en besigtigelsesforretning efter lovens §§ 12 og 13 og en ekspropriationsforretning efter lovens § 15. Disse kan også behandles samlet på en kombineret forretning, hvis der er tale om mindre omfattende anlæg, som kun berører få lodsejere¹⁷⁰. I det følgende er reglerne for det statslige ekspropriationsbegreb nærmere beskrevet.

6.1.2.3 Forberedelser og undersøgelser (§ 3)

Ekspropriationsproceslovens § 3 indeholder ligesom vejlovens § 99 regler om det forberedende arbejde og de undersøgelser, som kommissionen kan foretage forud for en ekspropriation. Ekspropriationsproceslovens § 3 er i sit formål og indhold stort set identisk med vejlovens § 99, hvorfor der henvises til afsnit 4.1.6.

6.1.2.4 Anmodning om foretagelse af ekspropriation (§ 11)

Som nævnt ovenfor anmoder anlægsmyndigheden transport-, bygnings- og boligministeren om at foretage ekspropriation, jf. § 11.

Det fremgår af bemærkningerne til den oprindelige ekspropriationsproceslov, at hensynet med bestemmelsen har været, at ministeren på den måde har kunnet nedsætte kommissionerne efter lovens §§ 5 og 7, samt at der opnås ensartethed i behandlingen og bedømmelsen af statslige projekter¹⁷¹. Det følger videre af bemærkningerne, at ministeriet ved sin gennemgang særligt skal foretage en prøvelse af, om den nødvendige lovhjemmel til gennemførelse af det konkrete projekt foreligger.

¹⁷⁰ L 79, F.T. 1963-1964, side 17.

¹⁷¹ L 79, F.T. 1963-1964, side 16.

6.1.2.5 Kommissionens besigtigelsesforretning (§§ 12 og 13)

Ekspropriationskommissionen afholder besigtigelsesforretningen, når transport-, bygnings- og boligministeren har imødekommet anlægsmyndighedens anmodning efter § 11, og anlægsmyndigheden har foretaget foreløbig afmærkning af anlægget, jf. § 12, stk. 1. Afmærkningerne sker på selve stedet for anlægsprojektet.

Kommissarius skal med mindst fire ugers varsel offentliggøre tid og sted for besigtigelsesforretningen samt offentliggøre oversigtsplaner for det påtænkte anlæg, og i det omfang de foreløbige planer gør det muligt, skal kommissarius sørge for, at ejere og brugere af de arealer, der må antages at blive berørt af det påtænkte anlæg, orienteres om forretningens afholdelse og gøres bekendt med planernes fremlæggelse samt muligheden for at deltage i forretningen, jf. § 12, stk. 2 og 3.

Muligheden for fremmøde er vigtigt, da fremmødte (anlægsmyndigheden, andre interesserede myndigheder, ejere eller brugere af og servitutberettigede med hensyn til ejendomme, der direkte eller indirekte berøres af ekspropriationen), under besigtigelsen kan fremkomme med bemærkninger til projektet og herunder fremsætte forslag til dettes ændring, jf. § 13, stk. 3.

Ved større anlæg af ny vej eller jernbane kan besigtigelsesforretningen i praksis være delt op i en *linjebesigtigelse* og *detailbesigtigelse*. Ved linjebesigtigelsen, der er den første af de to besigtigelser, fremlægges og prøves anlægsmyndighedens forslag til linjeføringen af den nye vej eller jernbane. Ved den efterfølgende detailbesigtigelse skal projektet fremstå tilstrækkeligt detaljeret, så det er muligt at beskrive projektets konsekvenser for hver enkelt ejendom.

Under besigtigelserne fremlægger anlægsmyndigheden projektet, men det er kommissionen med kommissarius i spidsen, der leder selve besigtigelsesforretningen. På baggrund af besigtigelsen af forholdene på stedet konstaterer ekspropriationskommissionen, hvordan projektet for det anlæg, der skal gennemføres, vil gribe ind i de bestående forhold.

Under besigtigelsesforretningen foretager ekspropriationskommissionen endvidere en *almindelig prøvelse* af det foreliggende projekt. Ekspropriationskommissionen kan herved bestemme, at ekspropriationen kun kan gennemføres, såfremt der foretages sådanne ændringer i projektet, som kommissionen finder nødvendige af hensyn til ejere, andre rettighedshavere, almene interesser eller anlæggets hensigtsmæssige gennemførelse, jf. § 13, stk. 1. Ekspropriationskommissionen tager herunder særlig stilling til, om der som led i ekspropriationen skal foretages afbrydelser, omlægninger eller etableringer af vejforbindelser, af vandløb, af adgangsforbindelser til ejendomme eller restarealer, af ledningsanlæg eller lignende, jf. § 13, stk. 1.

Ekspropriationskommissionens prøvelse af projektet er en fuld prøvelse. Ekspropriationskommissionens prøvelse har til formål at sikre, at et givet projekt får en hensigtsmæssig udformning i hele samfundets

interesse¹⁷². Derudover skal prøvelsen sikre, at ekspropriationsindgrebet ikke bliver mere byrdefuldt for lodsejerne end nødvendigt. Ekspropriationskommissionens prøvelse er omtalt ovenfor i afsnit 6.1.1. Det fremgår af bemærkningerne til § 13, stk. 1, at bestemmelsen ikke angiver nogen begrænsning i ekspropriationskommissionens anordningsmyndighed i forhold til anlægsmyndigheden, som i det hele må efterkomme de vilkår og betingelser for anlæggets udførelse, som ekspropriationskommissionen måtte fastsætte¹⁷³.

Da større statslige anlægsprojekter ofte gennemføres i henhold til særlige anlægslove, der er baseret på omfattende miljøundersøgelser m.m., der er beskrevet i bemærkningerne til anlægsloven, skal det bemærkes, at kommissionens prøvelse af projektet skal ske inden for de rammer, som Folketinget med vedtagelsen af anlægsloven har lagt for projektet.

Når ekspropriationen omfatter arealer, der er beliggende i landzone, og som er undergivet landbrugsmæssig udnyttelse, skal anlægsmyndigheden indhente en udtalelse fra Miljø- og Fødevarerministeriet til brug ved sagens forelæggelse for ekspropriationskommissionen, således at kommissionen kan forsøge at begrænse ulemperne for de berørte landbrugsejendomme, herunder ved jordfordeling, jf. § 12, stk. 2.

En besigtigelsesforretning afsluttes ved, at ekspropriationskommissionens beslutninger om projektet nedskrives i en *protokol*, der også indeholder bemærkninger og forslag fra borgerne til projektet. Protokollen bliver offentliggjort på det konkrete kommissariats hjemmeside og udsendes til de lodsejere der har været direkte indvarslet til besigtigelsesforretningen.

6.1.2.6 Ekspropriationsbemyndigelsen (§ 14)

Når ekspropriationskommissionen har godkendt projektet for det påtænkte anlæg, og anlægsmyndigheden på den baggrund fortsat ønsker det vedtagne projekt gennemført, meddeler transport-, bygnings- og boligministeren *ekspropriationsbemyndigelse* til ekspropriationskommissionen, jf. lovens § 14, stk. 1. Bemyndigelsen efter § 14, stk. 1, er ikke nødvendig, hvis der ved anlægsmyndighedens anmodning til ekspropriation efter § 11 blev givet bemyndigelse til at afholde både besigtigelses- og ekspropriationsforretning¹⁷⁴.

Det fremgår af bemærkningerne til lovens § 14, at den ordning, hvor ministeren skal give en bemyndigelse til ekspropriationernes iværksættelse på grundlag af et af kommissionen vedtaget projekt, betyder en modifikation i forhold til, at kommissionens afgørelse om projektet ikke kan efterprøves administrativt. Hvis der under besigtigelsen er fremkommet indsigelser mod et projekt eller visse punkter i dette, og hvis disse indsigelser er af væsentlig samfundsmæssig betydning, er der således intet til hinder for, at interesserede

¹⁷² Betænkning nr. 330/1963 side 60.

¹⁷³ L 79, F.T. 1963-1964, side 17.

¹⁷⁴ Det følger dog af bemærkningerne til § 14 i L 79, F.T. 1963-1964, side 17, at en anlægsmyndighed i så fald har adgang til at begære en sag udsat under den kombinerede besigtigelses- og kombinationsforretning, hvis kommissionen af hensyn til projektets udførsel træffer beslutninger, som gør det tvivlsomt, om anlægsmyndigheden vil have projektet gennemført i den form, som kommissionen har vedtaget.

retter henvendelse til ministeren med henstilling om, at ekspropriationsbemyndigelse ikke gives under hensyn til, at ekspropriationskommissionens afgørelse ikke i tilstrækkelig grad tilgodeser de hensyn, som vedkommende interessenter varetager. Ministerens beføjelse i forholdet til ekspropriationskommissionen er udelukkende at kunne undlade at give den ekspropriationsbemyndigelse, som er nødvendig for projektets gennemførelse, da ministeren ikke har adgang til nogen normal efterprøvelse af ekspropriationskommissionens beslutning om projektet. Der åbnes herved mulighed for en fornyet drøftelse af det pågældende spørgsmål. Resultatet heraf kan være, at der udarbejdes et helt nyt projekt for det pågældende anlæg, som derefter må behandles forfra i ekspropriationskommissionen¹⁷⁵.

I lighed med kommunens forpligtelse efter vejlovens § 100, stk. 2 og 3, følger det af ekspropriationsproceslovens § 14, stk. 2, at anlægsmyndigheden skal udfærdige en *arealfortegnelse med ekspropriationsplan*, der skal indeholde fortegnelse over alle lodsejere og brugere, der vil blive berørt af ekspropriationerne, og med oplysning om den omtrentlige størrelse af de berørte arealer samt en kort angivelse af de ændringer i de bestående forhold, som anlægget i øvrigt vil medføre for ejendommene. Arealfortegnelsen udfærdiges med bistand af den ledende landinspektør.

6.1.2.7 Ekspropriationsforretningen og ekspropriationsbeslutningens meddelelse (§ 15)

Når arealfortegnelsen og ekspropriationsplanen foreligger, afholder ekspropriationskommissionen den egentlige *ekspropriationsforretning*, jf. lovens § 15, stk. 1.

I lighed med besigtigelsesforretningen efter lovens § 12, stk. 2, skal ekspropriationskommissionen med mindst fire ugers varsel offentliggøre tid og sted for ekspropriationsforretningen samt fremlægge arealfortegnelse med ekspropriationsplan, jf. § 15, stk. 2. Derudover skal lodsejere, brugere og andre, der har retlig interesse i sagen, ifølge arealfortegnelsen varsles *skriftligt* med mindst fire ugers varsel, hvis oplysninger om adresser mv. kan fremskaffes, jf. § 15, stk. 3.

Hvis en lodsejer eller anden interessent udebliver fra en ekspropriationsforretning, der er lovlig indvarslet, kan vedkommende lodsejer eller lignende ikke gøre sin indflydelse gældende med hensyn til de beslutninger, der træffes under forretningen, herunder udarbejdelse af erstatningsforslaget¹⁷⁶.

Under ekspropriationsforretningen besigtiger ekspropriationskommissionen de berørte ejendomme og taler med hver enkelt fremmødte lodsejer og andre og beslutter derefter, hvordan projektet og ekspropriationen nærmere skal gennemføres, herunder hvilke arealer, bygninger med tilbehør samt rettigheder ekspropriationen skal omfatte, jf. § 15, stk. 4.

I modsætning til kommunale ekspropriationer, som omtalt ovenfor i afsnit 4.1.7, træffer ekspropriationskommissionen beslutning om ekspropriation på selve forretningen. Herefter foretages

¹⁷⁵ L 79, F.T. 1963-1964, side 17-18.

¹⁷⁶ L 79, F.T. 1963-1964, side 17-18.

ekspropriationen med umiddelbar retsvirkning eller ved midlertidige afståelser med virkning fra og med den periode, der oplyses. Ekspropriationskommissionens beslutning herom kan ikke ændres af anden administrativ myndighed, dog kan spørgsmål om ekspropriationens lovlighed indbringes for domstolene, som omtalt nedenfor i afsnit 6.1.5.1.

I forbindelse med ekspropriationsbeslutningen skal ekspropriationskommissionen så vidt muligt forsøge at bytte afståede arealer med andre arealer, det vil sige at foretage jordfordeling, jf. § 15, stk. 4, 2. pkt.

Det følger videre af § 15, stk. 5, at kommissionen, med henblik på at opnå en hensigtsmæssig jordomlægning til nedbringelse af de ulemper, som anlægget eller foranstaltningen medfører, når der er tale om landbrugsejendomme, kan bestemme, at arealer, der afskæres fra en ejendom, skal afstås, eller at en ejendom, der skal afstå areal, som helt eller delvist vederlag skal modtage et areal, hvis værdi for ejendommen efter ekspropriationskommissionens vurdering ikke overstiger den erstatning, som skal udredes for arealafståelsen.

Det medfører, at ekspropriationskommissionen har hjemmel til at gennemtvinge jordfordeling i forbindelse med ekspropriationsanlæg, hvilket ikke følger af vejloven. Det følger videre af § 15, stk. 6, at hvis en taksationskommission eller en domstol finder, at værdien af det areal, som en lodsejer har fået efter stk. 5, er større end den erstatning, som skal udredes for selve arealafståelsen, berøres ekspropriationskommissionens beslutning om ekspropriation ikke heraf. Lodsejeren skal derfor i intet tilfælde betale et vederlag, der overstiger den erstatning, der endeligt fastsættes for den fra ejendommen skete ekspropriation, for modtagelsen af det tillagte areal.

6.1.2.8 Ekstension (§ 16)

I afsnit 2.3. nævnes det kort, at det ved kommunal ekspropriation er taksationsmyndighederne, som tager stilling til spørgsmål om ekstension, det vil sige, om kommunen skal pålægges at medovertage en restejendom, som ikke kan udnyttes på en rimelig måde, jf. planlovens § 48, jf. § 50, stk. 2, og dennes henvisning til vejlovens § 104, stk. 1.

I statslig ekspropriation tager ekspropriationskommissionen også stilling til ekstension, jf. ekspropriationsproceslovens § 16. Ligesom efter vejlovens § 104, stk. 1, som omtalt ovenfor i afsnit 4.3.4., kan ejeren kræve restejendommen medeksproprieret, hvis ejendommen efter den planlagte ekspropriation bliver så lille eller får en sådan beskaffenhed, at det skønnes, at den ikke på hensigtsmæssig måde kan bevares som en selvstændig ejendom, eller at den ikke kan udnyttes på rimelig måde, jf. ekspropriationsproceslovens § 16. Tilsvarende kan en del af ejendommen kræves medeksproprieret, hvis adgangen til en del af ejendommen afskæres. Modsat kan anlægsmyndigheden i medfør af § 16, stk. 2, kræve hele ejendommen eller dele heraf medovertaget, hvis erstatningen for værdiforringelsen vil stå i et åbenbart misforhold med restejendommens værdi. Det følger af bemærkningerne til § 16¹⁷⁷, at bestemmelsens nøje

¹⁷⁷ L 79, F.T. 1963-1964, side 19.

samhørighed med erstatningsudmålingen medfører, at disse spørgsmål må behandles i forbindelse med erstatningsfastsættelsen og kan behandles af både ekspropriations- og taksationskommissionerne. Ekspropriationskommissionernes skøn kan dermed omgøres af taksationskommissionerne.

6.1.2.9 Ekspropriationskendelsen og erstatningsudmålingen (§ 17)

Når ekspropriationskommissionen har truffet ekspropriationsbeslutningen i henhold til lovens § 15, oplyser ekspropriationskommissionen hver enkelt fremmødt ejer om, hvorledes anlægget vil berøre ejerens ejendom eller rettighed, hvilket omfang afståelsen vil få, og om hvilke oplysninger der foreligger for ekspropriationskommissionen, herunder sagkyndiges erklæringer. Derefter får ejerne af de ejendomme, der berøres, mulighed for at redegøre for de synspunkter, der efter deres mening bør have indflydelse på erstatningens fastsættelse. Herefter fremsætter ekspropriationskommissionen forslag til erstatningsbeløbets størrelse med angivelse af de erstatningsposter, som det omfatter, jf. lovens § 17, stk. 1.

Det følger af bemærkningerne til § 17¹⁷⁸, at det herved har været sigtet at give parterne adgang til at fremføre deres synspunkter, som supplerer ekspropriationskommissionens forpligtelse efter officialmaksimen.

En part kan derefter tiltræde erstatningsforslaget på stedet ved underskrivelse af den protokol, der føres på ekspropriationsforretningen. Hvis en part ønsker nærmere betænkningstid, eller en erstatningsberettiget ikke møder ved ekspropriationsforretningen, udleveres eller fremsendes erstatningsforslaget i skriftlig form, jf. § 17, stk. 2. Det skriftlige forslag skal tiltrædes senest 14 dage efter fremsættelsen. Hvis forslaget ikke tiltrædes, afsiges der kendelse om erstatningsfastsættelsen, jf. § 17, stk. 3.

Det følger videre af § 17, stk. 4, at kendelsen skal være begrundet og særligt angive kommissionens stilling til de af parterne påberåbte omstændigheder. Dertil følger, at kendelsen skal opfylde almindelige regler, som er fastsat i forvaltningsloven, i lighed med de krav til de kommunale ekspropriationsbeslutninger, jf. oven for afsnit 4.1.10. Da erstatningsudmålingen ikke er genstand for undersøgelsen, skal det alene kort bemærkes, at det følger af ekspropriationsprocesloven, at der i kendelsen angives det afståedes værdi i handel og vandel eller ved pålæg af rådighedsindskrænkninger den forringelse, der herved sker af denne værdi. Såfremt der påføres ejeren eller andre berettigede andet økonomisk tab, angives erstatningen herfor som en særlig post, så vidt muligt med oplysning om, hvorledes den er beregnet.

Derefter sendes udskrift af kendelsen til parterne, samt ved begæring til alle med retlig interesse heri. Kendelsen skal indeholde oplysninger om den fire ugers klagefrist, der følger af lovens § 19.

Lovens § 18 indeholder undtagelser til § 17. Det følger af § 18, at en erstatningsfastsættelse under ganske særlige omstændigheder kan ske på vilkår, der nærmere angives i kendelsen, eller udsættes, dog ikke længere end til anlæggets fuldførelse. Dog skal erstatning for arealafståelse altid fastsættes straks, såfremt

¹⁷⁸ L 79, F.T. 1963-1964, side 19.

ejeren begærer det. Det følger af bemærkningerne til § 18, at bestemmelsen har undtagelsens karakter, og at bestemmelsen særligt sigter på de tilfælde, hvor ekspropriationsvirkninger ikke fuldt ud lader sig overskue på ekspropriationstidspunktet.¹⁷⁹

6.1.3 Proceduren for fastsættelse og udbetaling af ekspropriationserstatningen

6.1.3.1 Kompetencen til at efterprøve ekspropriationskommissionernes erstatningsudmåling

Som omtalt ovenfor, er det ekspropriationskommissionerne, der i 1. instans træffer beslutning om statslige ekspropriationer og fastsætter størrelsen af erstatningerne herfor. Ekspropriationskommissionernes kendelser om erstatningsspørgsmålet, kan påklages til taksationskommissionerne på det statslige område.

Reglerne om nedsættelse af de statslige taksationskommissioner findes i ekspropriationsproceslovens §§ 7-10. Taksationskommissionerne er på mange måder bygget op på samme måde som ekspropriationskommissionerne. Efter ekspropriationsproceslovens § 7, stk. 1, er det transport-, bygnings- og boligministeren, som nedsætter en eller flere taksationskommissioner til efterprøvelse af ekspropriationskommissionernes afgørelser efter lovens § 19, stk. 1. Der er i dag nedsat tre statslige taksationskommissioner: Én for Fyn og det sydlige Jylland, én for Nord- og Midtjylland samt én for Sjælland mv.

Taksationskommissionerne består ligesom ekspropriationskommissionerne af fem medlemmer. Det er formanden, der til den enkelte sag udpeger de fire øvrige medlemmer. Formanden for taksationskommissionerne, skal ligesom formanden for ekspropriationskommissionerne, kommissarius, have juridisk kandidateksamen eller tilsvarende juridiske kvalifikationer af betydning for varetagelse af hvervet. Der er i dag fire formænd for de statslige taksationskommissioner, da en af kommissionerne har to formænd. Hvervet som formand for taksationskommissionerne varetages som bierhverv.

To af de øvrige fire kommissionsmedlemmer udpeges fra en liste, som Transport-, Bygnings- og Boligministeriet har udarbejdet. På listen figurerer 8 statslige medlemmer, der optages på listen for en seksårig periode. De to øvrige medlemmer udpeges fra en liste, som hver enkelt kommune har bidraget til for kommunalbestyrelsens funktionstid. Som noget særegent for de statslige taksationskommissioner er formændene udnævnt af regenten¹⁸⁰.

En taksationskommission er beslutningsdygtig, når formanden og mindst 2 andre medlemmer er til stede. Ved stemmelighed er formandens stemme afgørende.

Ligesom ekspropriationskommissionerne er taksationskommissionerne uafhængige instanser, hvis medlemmer ikke er undergivet instruktioner om den enkelte sags afgørelse, jf. lovens § 7 a.

¹⁷⁹ L 79, F.T. 1693-1964, side 21.

¹⁸⁰ "Kongen", jf. ordlyden i ekspropriationsproceslovens § 7, stk. 2.

6.1.3.2 Taksationskommissionernes kompetencer og opgaver

Mens ekspropriationskommissionerne både træffer beslutning om statslig ekspropriation og fastsætter størrelsen af erstatningen herfor, prøver taksationskommissionerne som udgangspunkt kun erstatningsspørgsmålet, jf. ekspropriationsproceslovens § 19, stk. 1. Efterprøvelsen omfatter som udgangspunkt også de retlige spørgsmål, som erstatningssagen rejser. Derudover kan taksationskommissionerne efterprøve den godtgørelse, som lodsejer kan få til sagkyndig bistand efter lovens § 29. Som det fremgår ovenfor i afsnit 6.1.2.8, kan ekspropriationskommissionernes afgørelse i henhold til lovens § 16 om ekstension ligeledes efterprøves af taksationskommissionerne. Ved prøvelse af erstatningsspørgsmålet er der således som på det kommunale område i henhold til vejloven tale om et toinstans princip.

Ekspropriationsprocesloven giver også adgang til at få godtgjort et krav om erstatning i anledning af et ekspropriationsanlæg, selv om ejeren af ejendommen ikke er omfattet af selve ekspropriationen. Spørgsmålet har navnlig haft betydning med hensyn til ulemper, som følger af anlæggets udførelsesmåde, hvorved en tilsidesættelse af naboretsregler kan komme på tale¹⁸¹. Ekspropriationskommissionen kan påkende et sådan krav efter ejerens begæring, hvis ekspropriationskommissionen anser sagen for egnet til behandling, jf. lovens § 20. I fald sagen kommer under behandling, finder bestemmelserne i lovens §§ 17 og 19 anvendelse med fornødne lempelser. Det følger af bemærkninger til § 20¹⁸², at ekspropriationskommissionens skøn om en sags egnethed til behandling for kommissionen ikke kan påklages til anden administrativ instans. Hvis ekspropriationskommission afviser en sag, må den berørte søge sin sag prøvet ved domstolene. Behandles et erstatningskrav derimod af ekspropriationskommissionen, kan ekspropriationskommissionens kendelse påklages til rette taksationskommission og dennes afgørelse senere til domstolene.

6.1.3.1 De processuelle regler for erstatningsudmåling ved taksationskommissionerne

De processuelle regler for fastsættelse af ekspropriationserstatningen ved taksationskommissionerne følger af ekspropriationsproceslovens §§ 19 og 21.

Ekspropriationskommissionens kendelse vedrørende erstatningsspørgsmålet kan indbringes for taksationskommissionerne i henhold til lovens § 19, stk. 1. Derudover kan taksationskommissionerne efterprøve den godtgørelse, som lodsejer kan få til sagkyndig bistand efter lovens § 29. I tilfælde af, at ekspropriationskommissionens kendelse afsiges i et møde, kan indbringelse for taksationskommissionen ske ved erklæring til protokollen. Transport-, bygnings- og boligministeren kan dog i særlige tilfælde tillade, at en sag indbringes for taksationskommissionen, uanset at anmodning herom er modtaget efter klagefristens udløb. Det følger af § 19, stk. 2, at parterne indvarsles skriftligt til taksationsforretningen med mindst fire ugers varsel. De grundprincipper, der er gældende for ekspropriationskommissionernes sagsbehandling i henhold til § 17, er ligeledes gældende for taksationskommissionernes sagsbehandling. Taksationskommissionerne kan uanset de påberåbte påstande tage stilling til ethvert spørgsmål om erstatningen, hvis parterne har haft

¹⁸¹ L 79, F.T. 1963-1964, side 21.

¹⁸² L 79, F.T. 1963-1964, side 22.

lejlighed til at fremkomme med bemærkninger dertil, jf. § 17, stk. 3. Derudover kan både parterne og taksationskommissionerne inddrage forhold, som ikke er blevet gjort gældende over for ekspropriationskommissionen under dennes behandling af sagen.

Taksationskommissionens kendelse træffes i overensstemmelse med de regler, der er anført for ekspropriationskommissionernes kendelse, og kendelse sendes til sagens parter og andre med retlig interesse, jf. § 19, stk. 5. Taksationskommissionens kendelse kan indbringes for domstolene inden for en søgsmålsfrist på seks måneder, jf. § 26, stk. 1. Det følger af § 26, stk. 2, at klageadgangen til taksationskommissionen skal være udnyttet, før end der kan gennemføres søgsmål om erstatning i anledning af ekspropriation efter loven.

Efter lovens § 21 er der mulighed for, at en part kan få genoptaget sin sag. Hvis der efter en ekspropriation rejses spørgsmål om, hvorvidt der ved den nærmere gennemførelse af et projekt er foretaget ændringer¹⁸³, optager ekspropriationskommissionen spørgsmålet til behandling, jf. § 21, stk. 1. Endelig skal kommissarius forelægge en sag for ekspropriationskommissionen, hvis der inden et år efter, at et projekt er afsluttet, opstår spørgsmål om tilkendelse af erstatning, som ikke allerede har været behandlet af ekspropriationskommissionen, eller hvis der til ugunst for ejeren sker væsentlige ændringer i grundlaget for en tilkendt ekspropriationserstatning. Sådanne særlige kommissionsmøder skal varsles med mindst fire uger til sagens parter samt de personer og myndigheder, som kommissarius efter det tidligere passerede anser for at have interesse i de pågældende spørgsmål. Lovens §§ 13, 15, stk. 4, 17 og 19 finder anvendelse med fornødne lempelser ved sådanne forretninger, jf. § 21, stk. 2.

6.1.3.2 Udbetaling og forrentning af ekspropriationserstatninger

Selve erstatningens udbetaling følger af ekspropriationsproceslovens §§ 22-24. De vigtigste hovedpunkter i §§ 22 og 23 er allerede omtalt i afsnit 4.3.7, hvorfor der henvises hertil.

Derudover skal det alene kort bemærkes, at lovens § 24 omhandler erstatningsfastsættelsen, når erstatninger er fastsat pr. arealenhed, men da selve erstatningsudmålingen ikke er genstand for undersøgelsen, vil der ikke blive redegjort nærmere herfor.

6.1.3.3 Omkostningsdækning i ekspropriations- og taksationssager

Det følger af ekspropriationsproceslovens § 29, at hvis en erstatningsberettiget har haft udgift til sagkyndig bistand i form af en advokat, konsulent eller lignende i forbindelse med en ekspropriations- eller taksationssags behandling, kan ekspropriationskommissionen eller taksationskommissionen fastsætte en passende godtgørelse herfor, hvis bistanden skønnes at have været nødvendig.

¹⁸³ Det følger af L 79, F.T. 1963-1964, side 22, at det er en forudsætning for reglens anvendelse, at ændringerne ikke er af en sådan karakter, at der er tale om et nyt projekt. Et sådant må behandles som en helt ny sag. Der er således alene tale om enkelte bestemte punkter i projektet. Som eksempler kan nævnes, at jordskred har nødvendiggjort særlige foranstaltninger og måske større arealerhvervelser end forudsat, at en vejhævning bliver noget større eller adgangsforholdene til en ejendom noget anderledes end forudsat ved ekspropriationen.

Der er - ligesom ved kommunal ekspropriation efter planlovens § 47 omtalt i afsnit 4.1.11 - ikke tale om, at lodsejeren har et lovhjemlet krav på hel eller delvis omkostningsdækning i forbindelse med ekspropriationssager, men alene tale om godtgørelse ud fra et konkret skøn.

6.1.4 Sagsbehandlingstider i det statslige ekspropriations- og taksationssystem

6.1.4.1 Ekspropriationskommissionernes sagsbehandlingstid

I forbindelse med Ekspropriationsudvalgets arbejde er formændene for de to statslige ekspropriationskommissioner ved e-mail af den 9. oktober 2017 blevet spurgt om kommissionernes sagsbehandlingstider i perioden 2014 til 2016. Nedenstående bygger på formændenes indberetninger.

På vegne af ekspropriationskommissionernes formænd, kommissarius, har de tilknyttede kommissariater oplyst, at kommissionerne ledet af Kommissarius ved Statens Ekspropriationer for Øerne har foretaget i alt 1883 ekspropriationer og kommissionerne ledet af Kommissarius ved Statens Ekspropriationer i Jylland har foretaget 2836 ekspropriationer i årene 2014 til 2016. Ekspropriationskommissionernes sagsbehandlingstider beror på baggrund af den store mængde data på et kvalificeret skøn.

Det særlige ved ekspropriationskommissionernes sagsbehandlingstider er, at ekspropriationskommissionerne træffer selve ekspropriationsbeslutningen ude på ekspropriationsforretningen, jf. ekspropriationsproceslovens § 17, stk. 1. Der er dermed reelt tale om ingen sagsbehandlingstid fra ekspropriationsforretning til ekspropriationsbeslutningen. Kommissionerne fremsætter ligeledes forslag til erstatning på stedet. Lodsejer eller anlægsmyndigheden kan derefter tiltræde forslaget ved at underskrive eller anmode om at få sendt erstatningstilbuddet skriftligt og derefter få 14 dages betænkningstid til at tiltræde tilbuddet, jf. lovens § 17, stk. 2. Det er først, hvis lodsejer eller anlægsmyndigheden ikke accepterer det skriftlige erstatningstilbud eller anmoder om kendelse, at der udarbejdes en kendelse, jf. lovens § 17, stk. 3.

Det er lidt mere kompliceret at udmåle sagsbehandlingstiden for ekspropriationskommissionernes arbejde i forhold til kommunernes eller Planklagenævnets sagsbehandlingstider efter planlovens § 47, da ekspropriationskommissionerne ikke har fri råderet til at fremme et anlægsprojekt. Kommissionerne skal afvente, at anlægsmyndighederne anmoder om ekspropriation til det pågældende anlægsprojekt, og at Transport-, Bygnings- og Boligministeriet har givet tilladelse hertil. Derudover har ekspropriationskommissionerne ikke indflydelse på, at de fleste af de hjemler, der danner grundlag for de ekspropriationer, som ekspropriationskommissionerne skal foretage, er fastsat i anlægslove. På det statslige område kan der gå år fra, at der første gang overvejes et anlægsprojekt til, at projekterings- og anlægslove vedtages, hvorefter der kan foretages ekspropriation. Borgere, der kan risikere at blive berørt af et stort statsligt anlægsprojekt, kan derfor være oplyst om en eventuel forestående ekspropriation, lang tid før selve ekspropriationen bliver aktuel. Kommissariatene har derfor oplyst, at de udregner sagsbehandlingstiden som værende fra ekspropriationstidspunktet til en kendelse eller et forlig foreligger. Forskellen på statslige og kommunale ekspropriationer, herunder særligt på kommunernes og ekspropriationskommissionernes initiativret i forhold til ekspropriationsbeslutningen medfører, at kommissariaternes oplysninger om

sagsbehandlingstid ikke er sammenlignelig med oplysningerne om sagsbehandlingstiden i kommunernes ekspropriationer i medfør af planlovens § 47, jf. afsnit 5.

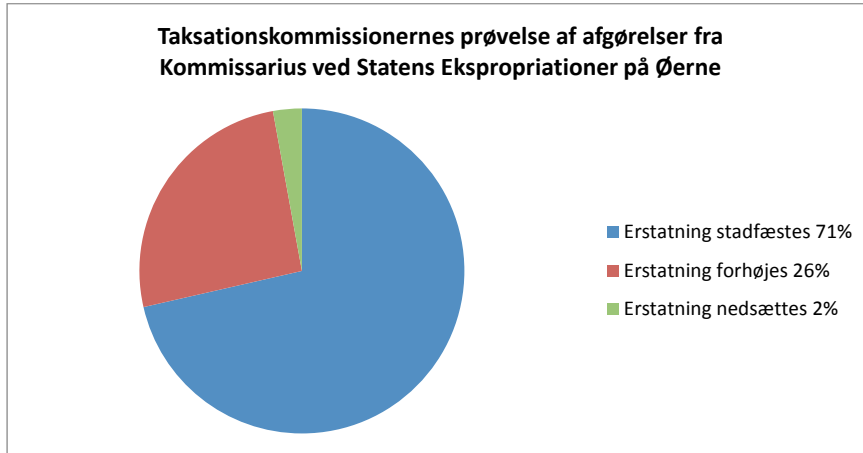
Kommissariatet ved Statens Ekspropriationer på Øerne har oplyst, at sagsbehandlingstiden fra ekspropriationstidspunktet og frem til, der foreligger en kendelse, normalt ligger på 2-5 måneder. Dette afhænger af, om der først udarbejdes skriftligt erstatningsforslag, eller om der anmodes om kendelse på stedet. Der kan dog være situationer, hvor sagsbehandlingstiden er længere og strækker sig i op til 6-9 måneder. Der er i disse situationer normalt tale om større og komplekse sager, hvor der er mange oplysninger, herunder faktuelle forhold, som skal indgå i kendelsen. Det vil for eksempel være sager, hvor der er stor afstand mellem anlægsmyndigheden og lodsejers opfattelse af den korrekte erstatningsfastsættelse. I få sager har sagsbehandlingstiden således været længere og op til et år.

Kommissariatet ved Statens Ekspropriationer i Jylland har oplyst, at de udarbejder protokol for ekspropriationsforretningerne, som sammen med erstatningsforslag udsendes til lodsejer/anlægsmyndighedens overvejelse, i det omfang der ikke indgås forlig på forretningen. Svarfrist på et fremsendt erstatningsforslag er 14 dage. Såfremt det fremsendte erstatningsforslag ikke tiltrædes, udarbejdes en kendelse i sagen. Processen for protokol og erstatningsforslag og de hertil tilknyttede frister betyder, at kendelsesprotokol typisk udsendes mellem 3-5 måneder efter ekspropriationsforretningens afholdelse.

6.1.4.2 Indbringelse af ekspropriationskommissionernes afgørelser for taksationskommissionerne

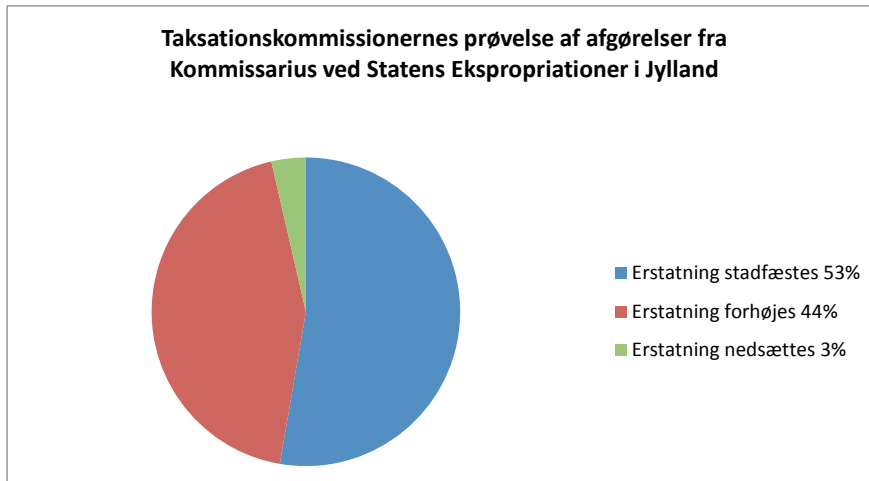
Kommissariatet ved Statens Ekspropriationer på Øerne har på baggrund af ovennævnte e-mail af den 9. oktober 2017 oplyst, at ud af de 1883 sager, der er blevet behandlet af kommissionerne i 2014 til 2016, blev 67 sager anket til taksationskommissionerne. I taksationskommissionerne blev ekspropriationskommissionens erstatningsudmåling stadfæstet i 25 sager, mens den blev forhøjet i 9 sager og sat ned i én enkelt sag. 32 sager afventer afgørelse i oktober 2017. Dette er illustreret i diagrammet i *tabel 6.1.4.2.A*.

Tabel 6.1.4.2.A



Kommissariatet ved Statens Ekspropriationer i Jylland har på baggrund af ovennævnte e-mail af 9. oktober 2017 oplyst, at ud af de 2973 sager, der blevet behandlet af kommissionerne i 2014 til 2016, blev 255 sager anket til taksationskommissionerne. I taksationskommissionerne blev ekspropriationskommissionens erstatningsudmåling stadfæstet i 117 sager, mens den blev forhøjet i 97 sager og sat ned i otte sager. 33 sager afventer afgørelse i oktober 2017. Fordelingen fremgår af diagrammet i *tabel 6.1.4.2.B*.

Tabel 6.1.4.2.B



6.1.4.3 Taksationskommissioners sagsbehandlingstider

I forbindelse med Ekspropriationsudvalgets arbejde er daværende¹⁸⁴ formænd for de tre statslige taksationskommissioner ved e-mail af 26. juni 2017 og senere som opfølgning ved e-mail af 13. oktober 2017 blevet spurgt om kommissionernes sagsbehandlingstider i perioden 2014 til 2016. Nedenstående redegørelse bygger med en enkelt undtagelse på formændenes indberetninger.

Der er modtaget svar fra tre ud af fire taksationsformænd. Da to af de formænd, der svarer, varetager en kommission i fællesskab, svarer det til, at der er modtaget svar fra to ud af tre kommissioner.

Det statistiske belæg for en oversigt over sagsbehandlingstiderne er usikkert af flere grunde. Først og fremmest har to ud af tre kommissioner været ramt af bemandingsproblemer. I perioden 2014 til 2016 har to af kommissionerne været uden formænd i mellem to til 12 måneder. Den kommission, som var uden formand i et år, blev efter den vakante periode besat med to formænd for at fremme afviklingen af de sager, der havde ophobet sig. De to formænd har oplyst, at den estimerede gennemsnitlige sagsbehandlingstid for kommissionen i 2016 og første halvår af 2017 har været på 19 måneder.

I den anden kommission, som har været uden formand i 2 måneder, har den nuværende formand vurderet, at under dennes virke har sagsbehandlingstiden været på omkring 12 måneder pr. sag. Den tredje kommission, hvor formanden ikke har svaret, har systematisk indsendt samtlige kendelser til Transport-, Bygnings- og Boligministeriets departement. Sagsbehandlingstiden for de indsendte kendelser ligger gennemsnitligt på seks måneder i perioden 2014 til 2016.

Derudover er der ligeledes indhentet tal fra Taksationssekretariatet, der bistår med juridisk og administrativ assistance til formændene for taksationskommissionerne samt til formændene i de syv kommunale overtaksationskommissioner. Taksationssekretariatet blev etableret den 1. august 2015, hvor de varetog sekretariatsbetjeningen af en ud af tre taksationskommissioner og to overtaksationskommissioner. Taksationssekretariatet har siden 1. september 2016 fungeret som sekretariatet for alle tre taksationskommissioner og de syv overtaksationskommissioner.

Taksationssekretariatet har bidraget med oplysninger om sagsbehandlingstiden for afsluttede sager for perioden 1. januar 2017 til 31. oktober 2017. De tre statslige taksationskommissioner har i perioden afsluttet 86 sager, og den gennemsnitlige sagsbehandlingstid er 346 dage svarende til ca. 12 måneder.

¹⁸⁴ En af de statslige taksationskommissioner har pr. 1. marts 2018 fået ny formand samt supplerende formand, der ikke har bidraget til undersøgelsen.

6.1.5 Retspraksis vedrørende statslige ekspropriationer i perioden 1965 til 2017

6.1.5.1 Indledning

Ekspropriationskommissionens beslutning om ekspropriation kan, i modsætning til kommunernes beslutning herom, ikke påklages til anden administrativ myndighed. Det følger af ekspropriationsproceslovens § 26, at sager om en ekspropriations lovlighed skal indbringes for domstolene inden seks måneder efter, at ekspropriationskommissionens bestemmelse om ekspropriation er truffet i henhold til lovens § 15, stk. 4.

Den manglende administrative klageadgang skal ses i lyset af ekspropriationskommissionernes uafhængige karakter.

Spørgsmålet blev ligeledes berørt i betænkningen¹⁸⁵ afgivet i forbindelse med ekspropriationsproceslovens vedtagelse, hvor der blev argumenteret for, at der ikke burde indføres adgang til administrativ efterprøvelse. Dette blev begrundet med, at den tekniske side af sagen allerede er prøvet af anlægsmyndighederne, og at der ved forslag til den nugældende ekspropriationsproceslov blev indsat en bestemmelse om ekspropriationsbemyndigelse, jf. lovens § 14, fra ressortministeren (nu transport-, bygnings- og boligministeren), hvorved der åbnes adgang til en ekstraordinær prøvelsesadgang i tilfælde, hvor væsentlige samfundsmæssige interesser står over for hinanden.

Som led i Ekspropriationsudvalgets arbejde er der indsamlet domsafgørelser i perioden 1965-2017, som behandlede lovligheden og erstatningsudmålingen for statslige ekspropriationer efter ekspropriationsprocesloven¹⁸⁶. Via Karnovs database (www.karnovgroup.dk), der kun indeholder trykte domme, har det været muligt at identificere i alt 44 domstolsafgørelser. Af de 44 afgørelser, har fem afgørelser behandlet ekspropriationens lovlighed og 39 afgørelser behandlet ekspropriationens erstatningsudmåling, hvor der har været tale om ekspropriation af fast ejendom¹⁸⁷. Oversigter over de identificerede domme er vedlagt betænkningen i *bilag 6* og *bilag 7*.

6.1.5.2 Domstolenes afgørelser

Domstolene (Byret, Landsret og Højesteret) har i sagerne om de statslige ekspropriations lovlighed i 2 ud af fem sager afgjort, at de pågældende ekspropriationer var lovlige. I de tre sager, hvor domstolene i sidste instans har fastsat, at ekspropriation var ugyldig har begrundelsen været, at ekspropriation var iværksat efter et forkert regelsæt og med et ulovligt formål, at ekspropriationen manglede tilstrækkelig lovhjemmel og at det ønskede formål kunne opnås på mindre indgribende måde.

I spørgsmålet om de statslige ekspropriationers erstatningsudmåling, har domstolene, som det fremgår af cirkeldiagrammet i *tabel 6.1.5.2.A*, i 14 tilfælde (36 pct.) fastholdt taksationskommissionens

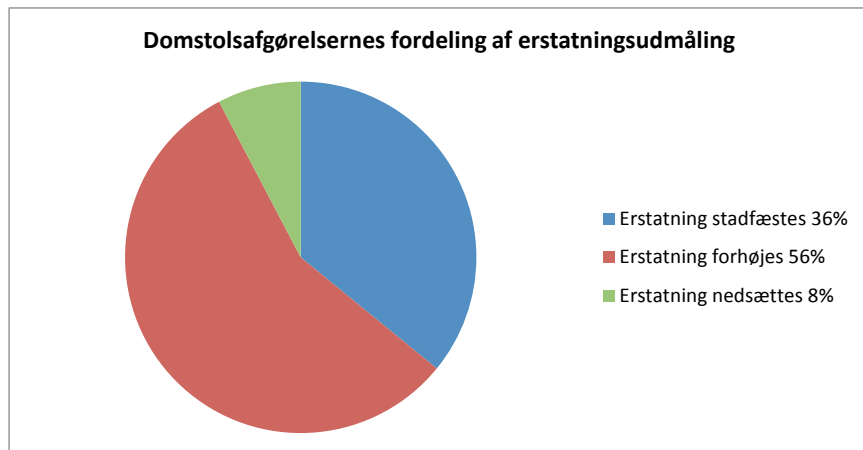
¹⁸⁵ Betænkning nr. 330/1963 side 29

¹⁸⁶ Der er dermed alene medtaget afgørelse, hvor ekspropriationsprocesloven bruges som hjemmelsgrundlag.

¹⁸⁷ Der er dermed ikke medtaget domspraksis, der alene vedrører erstatning efter ekspropriationsprocesloven på baggrund af naboretlige gener som for eksempel støj.

erstatningsudmåling. Dermed har domstolene i 25 tilfælde ændret taksationskommissionens afgørelse, herunder i 22 tilfælde (56 pct.) hævet erstatningens størrelse samt i tre tilfælde (8 pct.) sænket erstatningen.

Tabel 6.1.5.2.A



6.1.5.3 Sagsbehandlingstider

Når der ses særskilt på sagsbehandlingstiderne fra ekspropriationskommissionernes afgørelse og til endelig domstolsafgørelse forelå, så er der tale om betragtelige sagsbehandlingstider.

I de fem sager om ekspropriationsbeslutningens lovlighed lå sagsbehandlingstiden på mellem 25 og 53 måneder med en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på 48 måneder. Sagen med den laveste sagsbehandlingstid på 25 måneder blev behandlet i en instans ved Vestre Landsret, mens sagen med den højeste sagsbehandlingstid på 53 måneder blev behandlet både i Østre Landsret og Højesteret.

I de 39 sager, der omhandler erstatningsudmålingen, lå sagsbehandlingstiden på mellem 30 og 126 måneder med en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på lige under 72 måneder. Sagen med den laveste sagsbehandlingstid på 30 måneder blev behandlet i alle tre instanser, hvilket ligeledes var tilfældet med de to sager med den højeste sagsbehandlingstid på 126 måneder.

6.2 Bestemmelsen om kommunal overtagelsespligt i planlovens § 48

6.2.1 Baggrunden og formålet bag planlovens § 48 og lignende bestemmelser om overtagelsespligt

Som led i behandlingen af ekspropriationshjemlen i planlovens § 47 er overtagelsesbestemmelsen i planlovens § 48 tillige inddraget i undersøgelsen til sammenligning og eventuel inspiration.¹⁸⁸

¹⁸⁸ Planlovens § 48 og praksis vedrørende overtagelsespligt er beskrevet nærmere af Orla Friis Jensen i U 2012B.27 ff., og af Helle Tegner Anker i Planloven med kommentarer, 2012, side 748-753.

Planlovens § 48 har følgende ordlyd:¹⁸⁹

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

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

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

Stk. 4. Stk. 1-3 finder tilsvarende anvendelse, når en lokalplan har forbeholdt en ejendom til almene boliger, jf. lov om almene boliger m.v., jf. § 15, stk. 2, nr. 9."

Planlovens § 48 rejser to spørgsmål, nemlig om overtagelsespligt foreligger for kommunen, og i bekræftende fald hvilken erstatning det udløser. I det følgende fokuseres der alene på spørgsmålet om overtagelsespligt.¹⁹⁰

Bestemmelsen er en undtagelse fra det almindelige udgangspunkt, hvorefter lokalplanlægning og anden planlægning efter planloven er udtryk for en erstatningsfri regulering.

Der er et særligt behov for beskyttelse af en ejer af en ejendom, som i en lokalplan helt eller delvist er *udlagt til offentligt formål*. Ejeren har således normalt ikke mulighed for selv at realisere lokalplanen, ligesom ejeren ikke har nogen indflydelse på, hvornår realisering af det offentlige formål vil ske. Af samme grund vil private investorer og projektudviklere normalt ikke have interesse i at erhverve ejendommen. Og selv om den eksisterende anvendelse, eksempelvis til udøvelsen af en erhvervsvirksomhed, kan fortsætte uafhængigt af lokalplanen, kan planen have negativ betydning i en salgssituation, da det for potentielle købere vil være en forudsætning, at den hidtidige lovlige anvendelse bliver fortsat, idet ejendommen ellers kun kan benyttes i overensstemmelse med det nye plangrundlag. Tilsvarende gælder, hvis den hidtidige lovlige anvendelse til eksempelvis erhvervsformål har været ophørt i mere end tre på hinanden følgende år, idet retten til at genoptage denne herefter er bortfaldet som følge af kontinuitetsbrudsbestemmelsen i planlovens § 56, stk. 4.

Hvis en lokalplan modsat giver mulighed for *andre anvendelsesmuligheder end offentlige formål*, eksempelvis til bolig- eller erhvervsformål, er der ikke samme beskyttelseshensyn. Ejeren kan vælge selv at realisere dette

¹⁸⁹ Stk. 1-3 har haft samme ordlyd siden planlovens vedtagelse i 1991, og en helt tilsvarende bestemmelse fandtes i kommuneplanlovens § 32, stk. 1-3. Bestemmelsen i stk. 4 blev indsat med lov nr. 221 af 3. marts 2015 samtidig med, at det blev muligt i en lokalplan at bestemme, at op til 25 pct. af boligmassen skal være almene boliger.

¹⁹⁰ Erstatningsudmålingen i tilfælde af overtagelsespligt udmåles efter helt samme principper, som gælder for ekspropriationserstatninger. Erstatningsbeløb, som oppebæres i henhold til planlovens § 48, er normalt også undtaget fra ejendomsavancebeskatning i henhold til ejendomsavancebeskatningslovens § 11, stk. 1, 2. pkt.

formål, eller ejendommen kan overdrages til andre, som ønsker at realisere planen. Den hidtidige anvendelse kan endvidere fortsætte, så længe ejeren måtte ønske det, da lokalplanen ikke medfører nogen handlepligt.

Planlovens § 48 er således en beskyttelsesregel for de tilfælde, hvor en lokalplan medfører et sådant indgreb i ejendommens fremtidige udnyttelsesmuligheder, at dette i større eller mindre omfang har *ekspropriativ karakter*. En lignende beskyttelsesregel findes i planlovens § 49 vedrørende afslag på nedrivning af en ejendom, som er omfattet af et nedrivningsforbud i en lokalplan.¹⁹¹ Planlovens § 47a indeholder også en beskyttelsesregel, som imidlertid alene relaterer sig til de ekstraomkostninger til ejendomsskatter, som opstår for ejere af ejendomme, der anvendes til landbrug, gartneri, planteskole eller frugtplantage, når en sådan ejendom overføres fra landzone til byzone. Overtagelsespligt efter § 47a er således ikke begrundet i ekspropriationsbetragtninger og er derfor ikke sammenlignelig med §§ 48 og 49.

Vejlovens § 44 udgør derimod en sammenlignelig beskyttelsesregel for de tilfælde, hvor et areal er pålagt vejbyggelinjer til fremtidige vejanlæg. Kriterierne for, hvornår overtagelsespligt kan blive aktuel efter vejlovens § 44, stk. 1, er helt sammenlignelige med de kriterier, som følger af planlovens § 48, stk. 3. Vejlovens § 44, stk. 2, indeholder herudover en selvstændig bestemmelse, hvorefter der kan kræves overtagelse af et areal, *"der i ikke uvæsentligt omfang er pålagt vejbyggelinjer som hindrer afhændelse af arealet"*, hvis der samtidig *"foreligger særlige personlige grunde hos ejeren"*.¹⁹²

Retten for ejeren til selv at kræve overtagelse uafhængigt af, hvornår det offentlige formål ønskes realiseret, og den beskyttelse, der ligger heri, genfindes også delvist i den mulighed for *fremrykket ekspropriation*, som efterhånden indføres i de fleste anlægslove som supplement til de egentlige ekspropriationshjemler.¹⁹³ Det er dog normalt også en betingelse for fremrykket ekspropriation efter disse regler, at der er en betydelig risiko for senere totalekspropriation (til anlægsprojektet). Et sådant krav indgår *ikke* ved vurderingen af, om der kan pålægges overtagelsespligt efter planlovens § 48.

6.2.2 Betingelserne for overtagelsespligt efter planlovens § 48

Den objektive betingelse for, at hel eller delvis overtagelsespligt er relevant, er ifølge § 48, stk. 1, og § 48, stk. 2, 1. pkt., at ejendommen er udlagt til *offentligt formål i en lokalplan*.

¹⁹¹ Bygningsfredningslovens § 12 indeholder en tilsvarende bestemmelse om overtagelsespligt for staten, hvis der meddeles afslag på nedrivning af en fredet ejendom.

¹⁹² I den tidligere vejlov, som gjaldt frem til 1. juli 2015, fandtes en tilsvarende bestemmelse i § 38, stk. 1, og lignende bestemmelser findes i flere anlægslove, jf. for eksempel § 20 i lov nr. 432 af 16. maj 2012 om Aarhus Letbane. Orla Friis Jensen problematiserer i U 2012B.27, at planlovens § 48 ikke indeholder en pendant til vejlovens § 44, stk. 2.

¹⁹³ Jf. for eksempel lov nr. 552 af 6. juni 2007 om en cityring, hvorefter der efter anmodning fra ejeren kan ske forlods erhvervelse af en ejendom, *"der berøres særlig indgribende af projekteringen eller anlægget, når ejeren af særlige personlige grunde ønsker at afstå ejendommen før det tidspunkt, hvor der kan foretages ekspropriation, og ejendommen ikke kan afhændes på normale vilkår"*. Lignende regler findes som anført i en række anlægslove.

Det følger dog af taksationspraksis, at overtagelsespligt efter § 48 *ikke* er begrænset til offentligt formål.¹⁹⁴ Selv om en ejendom udlægges til privat anvendelse, kan der være grundlag for at anvende bestemmelsen analogt. Der er adskillige eksempler på, at overtagelsespligt er pålagt for arealer udlagt til parkeringsarealer, fællesarealer eller andre friarealer, som ifølge lokalplanen skal friholdes for bebyggelse. Sådanne private arealudlæg kan i særlige tilfælde være lige så indgribende over for ejeren som udlæg til offentligt formål. Det må altid bero på en konkret vurdering, da en analog anvendelse af § 48 forudsætter, at den intensitetsgrænse, som følger af § 48, stk. 3, er overskredet. Der er ligeledes enkelte eksempler på en analog anvendelse af § 48, hvor udlægget til offentligt formål ikke er sket i en lokalplan, men i *kommuneplanen*.

Det forhold, at et areal i en lokalplan er udlagt til offentligt formål, udløser ikke i sig selv overtagelsespligt. Planlovens § 48, stk. 3, indeholder en selvstændig subjektiv betingelse for, at overtagelsespligt kan indtræde, nemlig at "*det pågældende areal ikke kan udnyttes på en økonomisk rimelig måde i overensstemmelse med den faktiske udnyttelse af de omliggende ejendomme.*" Om dette krav er opfyldt, beror på en konkret vurdering, som i tilfælde af uenighed afgøres af taksationsmyndighederne med prøvelsesadgang ved domstolene. Hvis et landbrugsareal udlægges til offentligt formål, vil der således sjældent foreligge overtagelsespligt, da landbrugsdriften kan fortsætte som hidtil, indtil det offentlige formål skal realiseres.¹⁹⁵ Hvis en industrigrund derimod udlægges til offentligt formål, vil dette kunne udgøre hindringer for en rimelig økonomisk udnyttelse, eksempelvis etablering eller udvidelse af en virksomhed, hvorfor overtagelsespligt kan komme på tale.

Det er samtidig et krav, at der foreligger *årsagsforbindelse*. Den manglende mulighed for en fornuftig økonomisk udnyttelse af arealet skal være en følge af lokalplanen, hvorimod der skal bortses fra allerede bestående hindringer for en anden udnyttelse. Hvis for eksempel et areal har karakter af strandeng og derfor i medfør af naturbeskyttelseslovens § 3 ikke kan anvendes til bebyggelse eller anden intensiv anvendelse, vil et udlæg af arealet til rekreativt område i en lokalplan normalt ikke kunne føre til overtagelsespligt, da arealet heller ikke forud for lokalplanens vedtagelse kunne anvendes til bebyggelse.

Der er en omfattende praksis fra taksationsmyndighederne, hvor hovedspørgsmålet er bedømmelsen af intensitetskravet, ligesom der foreligger flere landsretsdomme herom.¹⁹⁶ Illustrerende for overskridelsen af intensitetsgrænsen er en kendelse refereret i MAD 2012.2849 OTK.

Sagen angik en ubebygget grund i et centerområde, som oprindeligt var omfattet af en lokalplan, der muliggjorde etablering af butikker. Kommunen vedtog en ny lokalplan, hvor grunden blev pålagt en facadebyggelinje, hvorefter kun ca. 25 pct. af grunden kunne bebygges. Ejeren krævede overtagelse af hele ejendommen ud fra en analogi af § 48, stk. 2. Kommunen

¹⁹⁴ Der kan eksempelvis henvises til Orla Friis Jensens omtale heraf i U 2012B.27, særligt afsnit 2.2, hvor der er omtale af ældre taksationspraksis, og hvor det blandt andet anføres: "*Selv om et areal udlægges til privat udnyttelse, vil virkningen for grundejeren meget vel kunne blive ganske den samme som en plan om offentligt formål. Praksis har derfor også antaget, at overtagelsesbestemmelsen, der er udtryk for en beskyttelse af grundejerens interesser, i særlige tilfælde kan anvendes analogt.*"

¹⁹⁵ I sådanne tilfælde kan betingelserne for overtagelsespligt efter planlovens § 47A dog eventuelt være opfyldt.

¹⁹⁶ Fra retspraksis kan henvises til MAD 1998.1241 V (parkeringsareal), U 2007.2012 Ø (beplantnings- og stiareal), og MAD 2014.20 B (rekreativt område landværts strandbeskyttelseslinjen), som alle afviste overtagelsespligt.

afviste, at § 48 kunne anvendes analogt i denne sag, ligesom der blev henvist til, at der fortsat var reelle byggemuligheder på restejendommen. Taksationskommissionen fandt, at lokalplanens pålæg af facadebyggelinjen indebar, at der ikke længere var realistiske muligheder for at gennemføre et rentabelt byggeri på ejendommen, hvorfor lokalplanen havde gjort grunden værdiløs. Det blev endvidere anset som godtgjort, at det forud for lokalplanens vedtagelse havde været muligt at udnytte hele ejendommen til bebyggelse, hvorfor ejeren var "særligt hårdt ramt af lokalplanen", som derfor ikke kunne betragtes som en erstatningsfri regulering. Kommunen blev herefter pålagt at overtage hele ejendommen ud fra en analogi af § 48. Kendelsen blev stadfæstet af Overtaksationskommissionen.

Det er ejeren, som har bevisbyrden for, at intensitetskriteriet er overskredet, og at lokalplanpålægget dermed har fået ekspropriativ karakter med overtagelsespligt til følge. Ved vurderingen lægges der vægt på forholdene forud for lokalplanens vedtagelse sammenholdt med udnyttelsesmulighederne på det tidspunkt, hvor begæringen fremsættes.

6.2.3 Vurderingstidspunktet og spørgsmålet om frister for fremsættelse af overtagelseskrav

Det er ikke afgørende for bedømmelsen efter § 48, stk. 3, hvornår en begæring om overtagelse fremsættes i forhold til tidspunktet for lokalplanens vedtagelse, herunder om det er en gammel eller en ny lokalplan.

Med planlovens § 48 sikres det, at ejeren på et af ejeren valgt tidspunkt kan fremtvinge en behandling af overtagelsesspørgsmålet i stedet for at være henvist til at afvente, hvornår kommunen får behov for at virkeliggøre en planlægning til offentligt formål, som i mange tilfælde kan være ganske langsigtet. Hermed udgør planlovens § 48 en supplerende retsbeskyttelse i forhold til den egentlige ekspropriationshjemmel i § 47.

Har ejeren modsat fortsat den hidtidige anvendelse efter lokalplanens vedtagelse, vil problemet først opstå, når denne anvendelse ophører, hvorefter lokalplanen kan forhindre ejeren i at tage ejendommen i anvendelse til et andet formål, som kan give et rimeligt økonomisk udbytte. Tilsvarende kan spørgsmålet om overtagelsespligt opstå ved en ejendoms hændelige undergang ved brand eller lignende, hvor ejeren som følge af lokalplanen er forhindret i at genopføre ejendommen.¹⁹⁷

Mulighederne for en rimelig økonomisk udnyttelse af en ejendom kan således ændre sig over tid. For ældre lokalplaner vil vurderingen af, om intensitetskravet er overskredet på begæringstidspunktet, derfor sjældent være den samme som den vurdering, der ville være foretaget mange år tidligere, da lokalplanen blev vedtaget. En nyere kendelse refereret i MAD 2016.120 OTK er illustrerende herfor.

Sagen angik en erhvervsjendom, som siden 1984 havde været anvendt til speditjonsvirksomhed. Denne virksomhed blev fortsat også efter at ejendommen med en lokalplan fra 1987 blev udlagt til offentligt formål. Driften fortsatte frem til 2013,

¹⁹⁷ Efter offentliggørelsen af en ny lokalplan må der ikke etableres forhold i strid med planen, medmindre der meddeles dispensation, jf. planlovens § 18. Dispensation kan kun meddeles, hvis det ikke er i strid med planens principper, jf. planlovens § 19, stk. 1. Da anvendelsesbestemmelserne ifølge lovforarbejderne som hovedregel anses som en del af planens principper, vil det normalt ikke være hjemmel til at meddele dispensation til eksempelvis erhvervsformål på grundlag af en lokalplan til offentligt formål, selv om der er tale om genopførelse efter hændelig undergang.

hvor speditjonsvirksomheden gik konkurs, hvorefter ejeren af ejendommen uden resultat forsøgte at sælge eller genudleje ejendommen. Ejeren af ejendommen begærede herefter kommunens overtagelse, hvilket blev afvist af kommunen. Kommunen henviste til, at lokalplanen havde eksisteret i mere end 25 år, og at der var drevet virksomhed fra den frem til 2013, samt at speditjonsvirksomhedens konkurs ikke skyldtes lokalplanen, men tidernes ugunst. Kommunen fandt det derfor ikke godt gjort, at ejendommen ikke fortsat kunne udnyttes på økonomisk rimelig vis. Overtaksationskommissionen anførte herom i kendelsen:

"(...) Det forhold, at en eksisterende lejer vælger at fortsætte virksomhedsdriften uanset lokalplanen frem for at flytte virksomheden udelukker imidlertid ikke, at overtagelsesspørgsmålet kan blive aktuelt den dag, hvor lejeren ikke længere kan eller vil fortsætte driften. Der er forskel på, hvilke betingelser en eksisterende lejer er villig til at acceptere frem for at kaste sig ud i en flytning, og hvad en ny køber eller lejer vil kræve for at nyetablere ejendommen.

Der gælder ingen tidsfrist for fremsættelse af krav om overtagelse, og selv om der har været drevet virksomhed på ejendommen i mange år, må det vurderes, om lokalplanen i den aktuelle situation har betydning for mulighederne for at udnytte ejendommen på økonomisk rimelig måde."

Overtaksationskommissionen fandt herefter, at lokalplanen havde afgørende betydning for mulighederne for at afhænde eller genudleje ejendommen "til den form for virksomhed, der lovligt kan drives fra ejendommen", og pålagde kommunen overtagelsespligt.

Som anført af overtaksationskommissionen i ovenstående citat gælder der ingen tidsfrist for fremsættelse af et overtagelseskrav.¹⁹⁸ Det er derfor uden betydning for retten til at begære overtagelse, hvornår ejendommen er erhvervet. Det udelukker ikke overtagelsespligt efter § 48, at ejeren først har erhvervet ejendommen *efter* lokalplanens vedtagelse. Også i disse tilfælde vil det afgørende kriterium være, hvorvidt lokalplanen forhindrer en rimelig økonomisk udnyttelse af ejendommen bedømt i forhold til det tidspunkt, hvor overtagelsesbegæringen fremsættes.¹⁹⁹

6.2.4 De processuelle regler i sager om overtagelsespligt i medfør af planlovens § 48

Sager om overtagelsespligt indledes på ejerens initiativ. Hvis sagen ikke kan klares i mindelighed, afgøres såvel overtagelsesspørgsmålet som erstatningsudmålingen af taksationsmyndighederne, jf. planlovens § 50. Det følger også heraf, at sagerne processuelt skal behandles efter reglerne i vejlovens §§ 103, 104 og 108-122. Planklagenævnet er ikke tillagt nogen kompetence i disse sager.

Hvis kommunen ikke er enig i, at der foreligger overtagelsespligt, eller hvis der ikke kan opnås enighed om, hvilken erstatning en overtagelse skal udløse, er kommunen forpligtet til at fremsende sagen til taksationskommissionen inden otte uger fra modtagelsen af overtagelsesbegæringen, jf. vejlovens § 112, stk.

¹⁹⁸ Ifølge kendelsen forældes adgangen til at fremsætte et krav om overtagelse således heller ikke efter de almindelige forældelsesregler. Om *forældelse* er det tidligere i MAD 2000.1027 OTK, at forældelsesfristen for overtagelseskrav (dengang 20 år i henhold til DL 5-14-4) først begynder at løbe fra det tidspunkt, hvor virkningerne af, at en lokalplan har udlagt en ejendom til offentligt formål rent faktisk indtræder, det vil sige fra det tidspunkt hvor den hidtidige lovlige anvendelse er ophørt.

¹⁹⁹ Hvis kommunen pålægges overtagelsespligt, kan det derimod ikke udelukkes, at det kan få betydning for erstatningsudmålingen, hvis ejendommen er erhvervet *efter* vedtagelsen af lokalplanen om offentligt formål.

2. Herefter overtager taksationskommissionen behandlingen af sagen. Taksationskommissionens kendelse kan inden for fire uger påklages til overtaksationskommissionen, og overtaksationskommissionens afgørelse kan indbringes for domstolene inden for søgsmålsfristen på seks måneder.

Når ejeren har fremsat begæring om overtagelse, er det i praksis antaget, at kommunen ikke kan undgå en sådan sag ved efterfølgende at ændre plangrundlaget, således at ejendommen ikke længere er udlagt til offentligt formål.²⁰⁰ Modsat følger det af praksis, at en overtagelsesbegæring kan indgives betinget, således at ejeren har ret til at tilbagekalde begæringen, eksempelvis i tilfælde af, at ejeren ikke er tilfreds med den erstatning, som taksationsmyndighederne udmåler.²⁰¹

6.3 Ekspropriation i svensk og norsk ret

6.3.1 Ekspropriation i svensk ret

6.3.1.1 Indledning

I svensk ret findes reglerne om ekspropriation i 2. kapitel 15 § i regeringsformen (en af Sveriges forfatningslove).

Derudover har Sverige en expropriationslag (ekspropriationslov), som blandt andet indeholder regler om ekspropriationsformål, ekspropriationserstatning, rettergangen samt betaling og fuldførelse.

Endelig har Sverige en plan- og bygglag, som svarer til den danske planlov, og hvor der er bestemmelser om "ekspropriation" (overtagelse) i 6. kapitel 13-17 §§. I plan- og byggeloven henvises der til erstatning i forhold til kapitel 4 i expropriationslagen.

6.3.1.2 Overtagelse (ekspropriation) efter plan- og byggelagen

Efter 6. kapitel 13-16 §§ i plan- og byggelagen kan kommunen indløse (overtage/ekspropriere) ejendomme, jord eller andet til brug for virkeliggørelsen af detailplaner (lokalplaner), mv. Det er således kommunen, som i lighed med kommunen i Danmark træffer afgørelse om indløsning (overtagelse/ekspropriation) efter plan- og byggelagen.

Efter 6. kapitel 17 §, skal erstatningen, hvis kommunen anvender sin ret til at overtage efter §§ 13-16, fastsættes efter kapitel 4 i expropriationslagen.

Nedenfor fremgår bestemmelserne i plan- og byggelagen:

²⁰⁰ Jf. eksempelvis KFE 2000.285 og KFE 2005.195. Orla Friis Jensen problematiserer dette i U 2012B.27, side 35, og stiller spørgsmål om, "hvorvidt praksis på dette punkt ikke er gået for vidt".

²⁰¹ Det var tidligere antaget, at betingede overtagelsesbegæring kunne afvises, hvilket også skete i praksis, men i U 2005.2191 H lagde såvel landsretten som Højesteret til grund, at en ejer var berettiget til at tilbagekalde en anmodning om overtagelse.

13 § Kommunen får lösa in mark eller annat utrymme som enligt detaljplanen ska användas för

1. en allmän plats som kommunen ska vara huvudman för, eller
2. annat än enskilt bebyggande, om markens eller utrymmets användning för det avsedda ändamålet inte kan anses säkerställd ändå.

Kommunens rätt enligt första stycket 2 upphör att gälla om kommunen ger bygglov enligt 9 kapitel 32 a § första stycket.

Bestämmelser om skyldighet för kommunen att lösa in mark eller annat utrymme finns i 14 kapitel Lag (2014:900).

14 § Om ett markområde enligt detaljplanen ska vara en enda fastighet men vid genomförandetidens utgång omfattar flera fastigheter med olika ägare och kommunen enligt planen är huvudman för en allmän plats, får kommunen lösa in fastigheter eller delar av fastigheter så att fastighetsindelningen överensstämmer med planen. Lag (2014:900).

15 § Om kommunen är huvudman för en allmän plats som är avsedd att tillgodose en kvartersmarks eller ett annat utrymmes behov av den allmänna platsen och kvartersmarken eller utrymmet vid genomförandetidens utgång inte har bebyggts på ett sätt som i huvudsak följer detaljplanen, får kommunen lösa in marken eller utrymmet.

Första stycket gäller inte om marken eller utrymmet omfattas av ett bygglov som får tas i anspråk. Lag (2014:900).

16 § Om någon har särskild rätt till mark eller annat utrymme som omfattas av kommunens rätt enligt 13, 14 eller 15 §, får kommunen också lösa in den särskilda rätten. Lag (2014:900).

17 § Om kommunen använder sig av sin rätt enligt 13, 14, 15 eller 16 §, ska ersättningen bestämmas enligt 4 kapitel expropriationslagen (1972:719)."

6.3.2 Ekspropriation i norsk ret

6.3.2.1 Indledning

I norsk ret findes reglerne om ekspropriation i grunnlovens § 5, hvorefter der skal gives fuld erstatning ved ekspropriation. Grundloven indeholder ingen selvstændig hjemmel til ekspropriation.

Hjemlen til selve ekspropriationen findes i oreigningslovens § 2, hvori der er anført 55 specifikke formål, hvortil der kan eksproprieres.

I oreigningslovens § 30 opremses yderligere forskellige særlove, som giver hjemmel til ekspropriation. En af særlovene er plan- og bygningsloven, som svarer til den danske planlov.

Erstatning udregnes og gives i medfør af lov om skjønn og ekspropriasjonssaker og lov om vederlag ved oreigning af fast ejendom.

6.3.2.2. Ekspropriation efter plan- og bygningsloven

Efter § 16-2 i plan- og bygningsloven kan kommunalbestyrelsen foretage ekspropriation til gennemførelse af en lokalplan. Kommunalbestyrelsens adgang til at foretage ekspropriation i medfør af en lokalplan bortfalder, hvis kommunalbestyrelsens vedtagelse om ekspropriation ikke er foretaget inden 10 år efter lokalplanens offentliggørelse.

Derudover kan kommunalbestyrelsen efter § 16-2 med samtykke fra departementet udvide en ekspropriation til at gælde midlertidige eller permanente indgreb i grund og rettigheder uden for lokalplansområdet, så meget som det er nødvendigt for at gennemføre en lokalplan.

Endvidere kan kommunalbestyrelsen efter § 16-3 og § 16-4 med samtykke fra departementet i en vid udstrækning foretage ekspropriation, uden at der foreligger en lokalplan eller byggeplaner.

Endelig kan en grundejer eller "fester" efter § 16-5 i visse tilfælde foretage "ekspropriation" med samtykke fra kommunalbestyrelsen, og kommunen i visse tilfælde efter § 16-6 efter vedtagelse fra kommunalbestyrelsen.

Efter § 16-7 bestemmer kommunalbestyrelsen i de tilfælde, hvor der ikke kræves samtykke fra departementet, hvornår ekspropriationen skal ske uden hensyn til, om ekspropriationsformålet først skal gennemføres senere.

Nedenfor fremgår bestemmelserne i plan- og bygningsloven:

”§ 16-2. Ekspropriation til gennemføring av reguleringsplan

Kommunestyret kan foreta ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan. Kommunestyrets adgang til å foreta ekspropriasjon i medhold av reguleringsplan bortfaller dersom ikke kommunestyrets vedtak om ekspropriasjon er gjort innen 10 år etter at planen er kunngjort etter § 12-12 femte ledd.

Staten kan foreta ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan. Reglene i tredje til sjette ledd gjelder tilsvarende.

Så langt det er nødvendig for å gjennomføre reguleringsplan, kan kommunestyret selv med samtykke av departementet utvide ekspropriasjonen etter første ledd til å gjelde midlertidige eller permanente inngrep i grunn og rettigheter utenfor reguleringsområdet. Samtykke er likevel ikke nødvendig ved ekspropriasjon av grunn til vegskjæringer og fyllinger utenfor reguleringsområdet. Før kommunestyret gjør vedtak om ekspropriasjon etter første ledd og om å søke samtykke til ekspropriasjon etter tredje ledd, skal saken være best mulig klarlagt, og de som inngrepet er rettet mot, skal ha hatt mulighet til å uttale seg. Oreigningslova §§ 12 og 28 gjelder tilsvarende. § 12 første ledd andre punktum gjelder ikke.

Ekspropriasjon av enkelte tomter (bebygde eller ubebygde) bør i alminnelighet ikke foretas med mindre kommunen først har gitt eier eller fester en rimelig frist til å bygge i samsvar med planen, og fristen er oversittet.

Ekspropriasjon i medhold av denne paragrafen kan ikke foretas når det gjelder grunn som i planen er satt av til landbruk etter § 12-5 nr. 5.

§ 16-3. Ekspropriasjon uavhengig av reguleringsplan

Med samtykke fra departementet kan kommunestyret selv foreta ekspropriasjon for å sikre kommunen grunnarealer til ny tettbebyggelse. Samtykke kan gis og inngrep gjennomføres selv om det ikke foreligger reguleringsplan eller aktuelle byggeplaner for vedkommende område.

Med samtykke fra departementet kan kommunestyret selv foreta ekspropriasjon til regulering av strøk som er ødelagt ved brann eller på annen måte, selv om reguleringsplan ikke foreligger. Dersom eier av fast eiendom ikke iverksetter eller oppfyller bestemmelsene i utbedringsprogram etter § 31-8 innen frister som kommunen setter, kan kommunen med samtykke av departementet ekspropriere hele eller deler av eiendommen og rettigheter i den til gjennomføring av programmet.

§ 16-2 fjerde ledd første og andre punktum gjelder tilsvarende ved ekspropriasjon etter denne bestemmelse.

§ 16-4. Ekspropriasjon til vann- og avløpsanlegg mv.

Til avløpsanlegg, jf. forurensningsloven § 21, for regulert strøk kan kommunestyret selv med samtykke fra departementet foreta ekspropriasjon utenfor veggrunn for ledning med tilhørende innretninger. Ved ekspropriasjon etter første punktum kan det også foretas ekspropriasjon for vannledning med tilhørende innretninger.

§ 16-2 fjerde ledd første og andre punktum gjelder tilsvarende ved ekspropriasjon etter denne bestemmelse.

§ 16-5. Grunneiers rett til ekspropriasjon til atkomst, avløpsanlegg og fellesareal samt parkbelte i industriområde

Hvor det etter § 18-1 er bestemt at bebyggelse eller opprettelse eller endring av eiendom ikke må skje uten at vei eller hovedavløpsanlegg er lagt, kan grunneieren eller festeren med samtykke av kommunestyret foreta ekspropriasjon til disse formål. Ved ekspropriasjon til avløpsanlegg gjelder § 16-4 første ledd andre punktum tilsvarende.

På samme måte kan grunneier eller fester i kvartal hvor det i reguleringsplan er lagt ut område til felles avkjørsel og fellesområde for parkering, felles lekeareal, felles gårds plass og annet fellesareal for flere eiendommer, gis samtykke til å foreta ekspropriasjon til hel eller delvis gjennomføring av reguleringen.

Hvor kommunen ved hjemmel i § 18-2 andre ledd har stilt som vilkår for tillatelse til tiltak at parkbelte i industriområde blir ervervet i samsvar med reguleringsplan, kan grunneieren eller festeren med samtykke av kommunestyret foreta ekspropriasjon til dette formål.

§ 16-6. Tomtearrondering

For å få hensiktsmessige tomter kan kommunen etter vedtak av kommunestyret ekspropriere ubebygde grunnstykker som etter reguleringsplan ikke kan bebygges selvstendig.

Kommunen kan sette som vilkår for å gi byggetillatelse etter § 20-2 at søkeren erverver mindre stykker ubebygd grunn for at tomten skal få en mer hensiktsmessig grense eller form. Kommunen kan gi søkeren samtykke til å foreta nødvendig ekspropriasjon.

Som ubebygd grunn etter denne paragrafen anses også grunn som det står bygning på, når denne etter kommunens skjønn er av ubetydelig økonomisk og praktisk verdi.

§ 16-7. Tidspunkt for ekspropriasjon

Ekspropriasjon som kommunen etter denne lov kan foreta uten særskilt samtykke fra departementet, kan skje etter hvert og i den utstrekning kommunen bestemmer og uten hensyn til om ekspropriasjonsformålet først skal gjennomføres senere.”

6.4 Særligt om beskatning af ekspropriationserstatninger mv.

Selvom Ekspropriationsudvalgets undersøgelse ikke omfatter selve erstatningsudmålingen, finder udvalget det relevant at nævne, at fortjeneste på fast ejendom, som gives i forbindelse med ekspropriation, er skattefri. Det følger af ejendomsavancebeskatningslovens²⁰² § 11, stk. 1, 1. pkt., som har følgende ordlyd.

”Stk. 1: Fortjeneste, der er indvundet ved modtagelse af en erstatningssum i anledning af ekspropriation, medregnes ikke. Det samme gælder fortjeneste ved salg til en erhverver, der efter formålet med erhvervelsen opfylder betingelserne for at ekspropriere ejendommen. (.....).”

Den økonomiske betydning af skattefriheden vil afhænge af den enkelte ejers forhold, herunder blandt andet med hensyn til erhvervestidspunktet og købesummen, og om ejeren efter loven i forvejen kan opnå fradrag for beskatning af en eventuel avance, eksempelvis som følge af tab på andre overdragelser. Det forhold, at en fortjeneste af ekspropriation af fast ejendom ikke beskattes i modsætning til den situation, hvor ejendommen sælges i fri handel, påvirker ikke markedsværdien/erstatningsudmålingen. Det er således i retspraksis fastslået, at en eventuelt skattefrihed skal komme lodsejeren til gode.²⁰³

²⁰² Lovbekendtgørelse nr. 1200 af 30. september 2013 af lov om beskatning af fortjeneste ved afståelse af fast ejendom.

²⁰³ Jf. U.2008.1738 V / MAD 2008.705.

Ejendomsavancebeskatningsloven regulerer beskatning af ejendomsavance og ikke andre erstatningsposter i anledning af ekspropriationen, såsom erstatning for afgrødetab eller andre driftstab.

Skatteretligt giver fortolkningen af ejendomsavancebeskatningslovens § 11, stk. 1, 1. pkt., ikke anledning til tvivlsspørgsmål. En egentlig ekspropriation udløser automatisk skattefrihed for den avance, som ellers skulle have været beskattet efter de almindelige regler i loven.

Ifølge § 11, stk. 1, 2. pkt., i ejendomsavancebeskatningsloven kan en avance ved et *frivilligt salg* af en ejendom være skattefri, hvis salget sker til en køber, som efter formålet med erhvervelsen opfylder betingelserne for at ekspropriere ejendommen. Denne fremgangsmåde kan forhindre, at ekspropriationer udelukkende gennemføres af skattemæssige årsager. Det betyder imidlertid også, at der i kommunernes dialog med ejere om opkøb af arealer eller pålæg af rådighedsindskrænkninger ofte er en betingelse for ejerens accept af en frivillig aftale, at dette kan ske skattefrit.

Spørgsmålet om, hvorvidt kriterierne for skattefrihed i 2. pkt. er opfyldt, kan således være udslagsgivende for ejerens valg mellem en frivillig aftale eller at blive eksproprieret.

Hvor spørgsmålet om skattefrihed ikke giver anledning til tvivl, når der gennemføres ekspropriation, giver bestemmelsen i § 11, stk. 1, 2. pkt., om salg i fri handel derimod anledning til fortolkningsspørgsmål af skatteforholdet af købesummen.

Ifølge retspraksis er det ikke i sig selv til hinder for skattefrihed, at køberen ikke selv har ekspropriationskompetencen, men det er en betingelse for skattefrihed, at det på aftaletidspunktet måtte påregnes, at ekspropriation ville blive gennemført. For eksempel kan et forsyningsselskab etableret på privatretligt grundlag således indgå aftale om køb af arealer på *ekspropriationslignende vilkår*, selv om ekspropriationskompetencen tilkommer kommunen.²⁰⁴

Bestemmelsen i § 11, stk. 1, har haft samme ordlyd i en årrække. I et bindende svar fra 2006 har Skatterådet redegjort for, at to betingelser skal være opfyldt på aftaletidspunktet for at opnå skattefrihed:²⁰⁵

- 1) Der skal på aftaletidspunktet være ekspropriationshjemmel til formålet.
- 2) Det skal på aftaletidspunktet kunne påregnes, at der ville ske ekspropriation, såfremt frivillig aftale ikke blev indgået ("ekspropriationsvilje").

²⁰⁴ Jf. U.1995.831 H og U.1996.876 H.

²⁰⁵ SKM 2006.438.

Ved ekspropriationer efter planlovens § 47 indebærer den første betingelse, at lokalplanen, som danner grundlag for ekspropriationen, skal være vedtaget og offentligt bekendtgjort efter reglerne i planloven på aftaletidspunktet.²⁰⁶

Med hensyn til den anden betingelse er det efter Skatterådets praksis udgangspunktet, at der skal foreligge en byrådsbeslutning om vilje til at ekspropriere, såfremt frivillig aftale ikke kan indgås. En udtalelse fra borgmesteren eller en embedsmand er således normalt ikke tilstrækkeligt.²⁰⁷ At ekspropriationsvilje på dette indledende stadie udtrykkes ved en byrådsbeslutning, må ikke forveksles med en egentlig beslutning om ekspropriation. En beslutning om ekspropriationsvilje må ikke foregribe den egentlige ekspropriationsproces med åstedsførelse og høring af ejeren mv. efter vejlovens §§ 99-102. Først når de retssikkerhedsmæssige skridt er gennemført, kan byrådet foretage den konkrete vurdering af, om betingelserne for at ekspropriere er opfyldt.

Hvis de to nævnte betingelser er opfyldt, er det som anført ikke i sig selv til hinder for skattefrihed, at køberen er en anden end kommunen, men skattemyndighedernes vurdering af spørgsmålet om ekspropriationsvilje er muligvis skærpet i sådanne tilfælde afhængig af omstændighederne.²⁰⁸

Selv om bestemmelsen i ejendomsavancebeskatningslovens § 11, stk. 1, 2. pkt., ikke er relevant, hvis der rent faktisk gennemføres ekspropriation, er spørgsmålet om skattefrihed imidlertid et afgørende tema i de indledende forhandlinger om, hvorvidt en aftale om salg i fri handel kan indgås.

²⁰⁶ Jf. kapitel 5 i planloven.

²⁰⁷ Jf. SKM 2007.328 SR vedrørende salg til tredjemand af et areal, som var lokalplanlagt til udvidelse af en golfbane, hvor en udtalelse om ekspropriationsvilje fra borgmesteren og kommunaldirektøren ikke var nok, da Skatterådet lagde til grund, at ekspropriationskompetencen alene tilkom kommunalbestyrelsen. I SKM 2010.613 LSR vedrørende en landmands salg af et areal lokalplanlagt til boligformål til sit eget udviklingsselskab fandt et flertal i Landsskatteretten (dissens fra formanden) det modsat sandsynliggjort, at ekspropriation måtte påregnes på aftaletidspunktet på baggrund af det tidligere forløb med tilkendegivelser fra borgmesteren og to byrådsmedlemmer.

²⁰⁸ I U 2014.1164 H blev skattefrihed ved salg af kommuneplanlagte arealer til boligformål til en privat investor afvist. Kommunen havde tidligere udtrykt ekspropriationsvilje, men det var sket i forbindelse med forhandlinger om salg til kommunen, og der var i forbindelse hermed indhentet et bindende svar fra SKAT om skattefrihed. Det kunne imidlertid ikke begrunde skattefrihed ved det senere salg til den private investor, hvorved der også blev henset til kommunens vidneforklaringer om, at der ikke i de seneste 30 år var eksproprieret til boligformål.

7. Udvalgets overvejelser og anbefalinger

7.1. Overvejelser og anbefalinger om kommunernes adgang til at ekspropriere efter planlovens § 47

7.1.1. Udvalgets indledende overvejelser

Udvalget har overvejet, hvilken betydning lovhjemlen for kommunal ekspropriation i planloven, det vil sige planlovens § 47, har for borgernes retssikkerhed. Udvalget har i den forbindelse haft fokus på, om borgerne kan stilles bedre og opnå en øget retssikkerhed ved en ændring af planlovens § 47.

Med afsæt i kommissoriet har udvalget særligt undersøgt, om kommunernes adgang til at foretage ekspropriation efter planloven bør begrænses. Udvalget har herunder undersøgt, om kommunernes adgang til at ekspropriere kan målrettes nærmere bestemte formål. Disse spørgsmål er behandlet i afsnit 7.1.2.

Udvalget har endvidere undersøgt, om kommunerne kan gøre yderligere for at informere eller inddrage berørte borgere med at håndhæve deres rettigheder, særligt de borgere, hvis ejendom, kommunen ønsker at ekspropriere, jf. afsnit 7.1.3.

Udvalget har desuden undersøgt, om der kan indføres såkaldte solnedgangsklausuler for ekspropriationsgrundlaget i en lokalplan eller selve ekspropriationsbeslutningen, så ekspropriationsgrundlaget eller -beslutningen bortfalder, hvis denne ikke er realiseret inden for et nærmere angivet tidsrum. Udvalget har i den forbindelse også undersøgt, hvordan borgernes rettigheder kan forbedres i tilfælde, hvor en kommune har tabt en klagesag vedrørende ekspropriation til gennemførelse af et projekt, og kommunen derefter beslutter at foretage ekspropriation til samme projekt i justeret form. Disse spørgsmål behandles i afsnit 7.1.4.

7.1.2. Kan borgernes retssikkerhed styrkes ved at ændre hjemlen i planloven, der giver kommunerne adgang til at ekspropriere til fordel for private aktører?

Hensynet til styrkelse af borgernes rettigheder

Udvalget har taget udgangspunkt i, at beskyttelsen af den private ejendomsret i grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er en grundlæggende frihedsrettighed i Danmark. Ekspropriation af privat ejendom eller private rettigheder over fast ejendom er meget indgribende for den borger, som får sin ejendom eksproprieret. Det gælder uanset, om ekspropriation sker til fordel for en offentlig eller en privat aktør. Det kan dog opleves særligt indgribende for den enkelte borger, hvis der eksproprieres til fordel for en privat aktør. Indførelse af begrænsninger i kommunernes adgang til at ekspropriere til private aktører kan derfor potentielt medvirke til, at borgerne oplever, at retssikkerheden styrkes.

Hensynet til almenvellet

Udvalget konstaterer, at man i den generelle omtale af ekspropriation kan opleve, at der tales om både ekspropriation til offentlige formål, ekspropriation til private formål og ekspropriation til fordel for private aktører.

Udvalget konstaterer i den forbindelse, at det følger af grundlovens § 73, at ekspropriation kun kan gennemføres, hvis det er krævet af hensyn til almenvellet (almene samfundsinteresser), samt at artikel 1 i 1. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention endvidere sætter grænser for ekspropriationens formål, der skal være i overensstemmelse med almenhedens interesser, jf. også omtalen heraf i afsnit 2. Det vil sige, ekspropriation kun er lovlig, hvis det tjener almenvellet (almene samfundsinteresser) og samtidig er nødvendigt. I vurderingen heraf vil det indgå som elementer, om der er tale om ekspropriation til private formål og/eller til fordel for private parter.

Det vil sige, at det allerede i gældende ret er ulovligt at ekspropriere til rent private formål – det vil sige formål, der ikke tjener almenvellet (almene samfundshensyn). Det fremgår af retspraksis, at ekspropriation kan ske såvel til fordel for offentlige som private aktører, men at der eksisterer et skærpet nødvendighedskrav, hvis ekspropriationen sker til fordel for private aktører. Udvalget vurderer, at det på den baggrund kan være relevant at se nærmere på, i hvilket omfang ekspropriation til fordel for private aktører kan begrunde ekspropriation efter planloven.

Kommunernes praksis

Udvalget har set nærmere på, i hvilket omfang kommunerne i praksis eksproprierer med hjemmel i planloven til fordel for private aktører.

Udvalget finder det vigtigt at understrege, at det i praksis er yderst vanskeligt – og ofte umuligt - at foretage en klar sondring mellem offentlige og private formål. Det skal herved bemærkes, at ekspropriation til fordel for private virksomheder ikke er ensbetydende med, at ekspropriationen udelukkende sker til et privat formål. Formålet med ekspropriationen vil kunne ske af hensyn til almene samfundsinteresser (almenvellet), selvom ekspropriationen sker til fordel for en privat aktør. Det uddybes nærmere i det følgende.

Udvalget bemærker, at spørgsmålet om, hvorvidt kommunernes adgang til at foretage ekspropriation efter planloven bør begrænses, herunder om den kan målrettes nærmere bestemte formål, bør vurderes på grundlag af faktiske oplysninger om kommunernes praksis i disse sager. Udvalget har i denne forbindelse konstateret, at enkeltsager kan fylde meget i medierne, uden at sådanne meget omtalte sager nødvendigvis er udtryk for en generel juridisk problemstilling. Hertil kommer, at omtalte enkeltsager efter udvalgets vurdering i nogle tilfælde næppe ville være blevet stadfæstet af klagenævn eller domstole, hvis kommunen konkret havde truffet beslutning om ekspropriation, og beslutningen herom var blevet påklaget. Det kan eksempelvis gælde de omtaler, der tidligere har været i medierne om muligheden for at ekspropriere større arealer til anlæg af privatejede golfbaner.

For at sikre, at der foreligger et opdateret oplysningsgrundlag om kommunernes ekspropriationspraksis, har udvalget som beskrevet i afsnit 5.1 ladet gennemføre en undersøgelse af kommunernes ekspropriationspraksis efter planloven i perioden 2010 til 2017. Udvalget vurderer, at denne undersøgelse udgør et væsentligt datagrundlag for anbefalingerne.

Udvalget har noteret sig, at undersøgelsen viser, at kommunerne, hvoraf 87 ud af 98 kommuner har svaret, i perioden 2010 til 2017 i 94,5 procent af ekspropriationssagerne (138 tilfælde) har eksproprieret til fordel for offentlige aktører, herunder til boliger, byfornyelse, erhvervsområder, pleje- og ældrecentre, idrætsanlæg samt skole- og daginstitutioner, jf. diagram 5.1.3.A.

For de i alt 146 gennemførte ekspropriationer fremgår det videre i diagram 5.1.3.A, at de tre mest hyppige formål for ekspropriation er til etablering af hospitaler og sygehuse (54 procent af sagerne), boliger og byggeri (23 procent af sagerne) og byfornyelse (7 procent af sagerne).

Kommunerne har i to tilfælde (ca. 1,4 procent) af sagerne eksproprieret til fordel for forsyningsvirksomheder. Kommunerne har i seks tilfælde (4,1 procent) af ekspropriationssagerne eksproprieret til fordel for andre private aktører, hvilket helt konkret har omfattet ekspropriation til fordel for en boligforening (boligbyggeri) og en skole i et offentlig-privat partnerskab (udvidelse af skolen), samt fire ekspropriationer til fordel for virksomheder (to vedrørende boligrelateret byggeri, en vedrørende etablering af vejadgang, og en til udvidelse af en eksisterende virksomhed).

Med hensyn til kommunernes praksis før 2010 har udvalget noteret sig, at Kammeradvokaten i 2008 for den daværende By- og Landskabsstyrelse gennemførte en undersøgelse af ekspropriationspraksis på planlovens område for perioden fra 2003 til 2007. 85 af landets 98 kommuner besvarede dengang undersøgelsens spørgsmål. Det fremgår af undersøgelsen, at der blev gennemført 70 ekspropriationer til virkeliggørelse af lokalplaner i denne femårige periode.

I Kammeradvokatens undersøgelse indgår desuden ekspropriation til byudvikling på grundlag af kommuneplanen, i hvilken ekspropriationshjemmelen efterfølgende blev ophævet med lov nr. 512 af 12. juni 2009 om ændring af planloven. Med forbehold for den usikkerhed, som forelå i undersøgelsesmaterialet, antog Kammeradvokaten, at kommunerne i 20 sager havde eksproprieret til fordel for en bestemt privat virksomhed, forening mv. til virkeliggørelse af lokalplaner. Der blev blandt andet i 13 af disse sager foretaget ekspropriation til fordel for samme golfanlæg, og i fem sager til forskellige vej- og parkeringsanlæg.

I perioden 2003 til 2007 blev der således i ca. 28 procent af sagerne eksproprieret til fordel for private aktører (ca. 14 procent, hvis ekspropriationerne til det samme golfanlæg anses som én ekspropriation), hvilket således er noget højere end den procentuelle del på 4,1 procent, som fremgår af udvalgets undersøgelse for perioden 2010 til 2017, gengivet i afsnit 5.1.

Udvalget konstaterer på den baggrund, at kommunal ekspropriation efter planloven til fordel for private aktører ikke forekommer ofte i praksis.

Udvalget har noteret sig, at en meningsmåling, som Analysebureauet Norstat foretog for CEPOS i 2011²⁰⁹, viste, at et flertal af de adspurgte var imod ekspropriation af fast ejendom til private formål, der i meningsmålingen var beskrevet som foreningers anlæg af golfbaner, sportsanlæg og lignende, samt private virksomheders anlæg af produktionsanlæg, storcentre og festivaler. I alt svarede 78 procent af respondenterne enten, at de slet ikke eller kun i meget begrænset omfang mente, at kommuner skal have mulighed for at ekspropriere til private formål. Udvalget bemærker, at undersøgelsen ikke skarpt sonderer mellem "private formål" og "til fordel for private", og at det allerede af den grund kan være vanskeligt at fortolke svarene. Det ligger imidlertid udenfor kommissoriet for udvalgets arbejde at iværksætte en nærmere undersøgelse, der mere veldokumenteret kan afdække befolkningens holdning til spørgsmålet.

Udvalget bemærker desuden, at det kan udgøre et problem, hvis det er et generelt synspunkt hos befolkningen, at kommuner har en for vidtgående hjemmel til at ekspropriere til private formål. Problemet består i givet fald i, at der ikke længere er demokratisk opbakning til den gældende ekspropriationsbestemmelse i planloven, som Folketinget har vedtaget.

Spørgsmålet er imidlertid, om en sådan opfattelse afspejler den faktiske praksis i forhold til ekspropriation til fordel for private aktører. Udvalget finder derfor, at det er væsentligt, at der nærmere redegøres for den aktuelle praksis og de begrænsninger, der allerede eksisterer med hensyn til ekspropriation til fordel for private aktører.

Udvalget bemærker endvidere, at det som udgangspunkt må antages, at en ekspropriation baseret på, at et flertal i byrådet har vedtaget en lokalplan, vil afspejle, hvad folkevalgte lokalpolitikere har anset for at være til gavn for kommunen og kommunens borgere som helhed. Samtidig fremgår det som nævnt af klagenævns- og domstolspraksis, at den almindelige nødvendighedsbetingelse skærpes, når der sker ekspropriation til fordel for private aktører, jf. beskrivelsen af gældende ret i afsnit 3.4 og 3.5.

Udvalgets konkluderende overvejelser om emnet

Udvalget vurderer, at kommunernes hjemmel til efter planlovens § 47 at ekspropriere til virkeliggørelse af en lokalplan ikke udgør et retssikkerhedsmæssigt problem.

Udvalget vurderer samtidig, at der er behov for at tydeliggøre gældende ret for at undgå misforståelser om, i hvilket omfang kommunerne har adgang til at ekspropriere. Den mest hensigtsmæssige løsning vil være at indskrives (kodificeres) i planlovens § 47, at der kun må eksproprieres til fordel for almene samfundsinteresser (almenvællet).

²⁰⁹Jf. CEPOS: "Danskerne ønsker stop for ekspropriation til private formål" af 13. december 2011.

Som der er redegjort for i afsnit 3.4, følger det af grundlovens § 73, at ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Almenvellet er ikke nærmere defineret, men fortolkes i praksis således, at det formål, der eksproprieres til, skal tjene *almene samfundsinteresser*.

Udvalget mener på den baggrund, at en tilføjelse i planlovens § 47 af betingelsen om, at ekspropriation skal ske til fordel for almene samfundsinteresser (almenvellet), vil udgøre en hensigtsmæssig pædagogisk kodificering af gældende ret.

I lovbemærkningerne hertil bør det uddybes, at ændringen har karakter af en kodificering af retspraksis og følger grundlovens § 73. Det bør herunder uddybes, hvad "almenvellet" i grundlovens § 73 betyder med moderne sprogbrug. Lovbemærkningerne bør desuden indeholde praktiske eksempler på, hvilke formål kommunerne lovligt har kunnet ekspropriere til med hjemmel i planlovens § 47. I den forbindelse kan de eksempler, der er redegjort for i afsnittene i denne betænkning om gældende ret, med fordel anvendes. Udvalget vurderer, at det ikke vil være hensigtsmæssigt med en nærmere oplystning af de formål, som kommunerne har hjemmel til at ekspropriere til eller ikke lovligt vil kunne ekspropriere til efter planloven. Det skyldes, at retspraksis herom ikke kan anses for udtømmende, og at fortolkningen af almene samfundsinteresser (almenvellet) kan ændre sig over tid. Lovligheden af et ekspropriationsformål skal således altid vurderes i den konkrete kontekst.

Ekspropriationsudvalget har også overvejet, om borgerens retssikkerhed vil kunne styrkes ved at forbyde eller begrænse kommunernes adgang til at ekspropriere til private formål efter planloven.

Ekspropriationsudvalget konstaterer, at der vil være væsentlige udfordringer forbundet med et sådant forbud eller en begrænsning, fordi private formål ikke kan defineres eller afgrænses entydigt i forhold til planloven. Udvalget konstaterer, at private formål i praksis kan forstås på flere forskellige måder, og at forståelsen af, hvad der er private formål, kan ændre sig i takt med udviklingen. Udfordringerne bunder i, at det er vanskeligt at sondre imellem ekspropriation til private og offentlige formål. Det må antages at hænge snævert sammen med, at ekspropriation altid skal tjene almenvellet, uanset om det formål, der eksproprieres til fordel for, gennemføres af offentlige eller private aktører. Det betyder, at planloven kun giver kommunerne mulighed for at ekspropriere til fordel for private aktører, hvis formålet hermed tjener almenvellet (almene samfundsinteresser). Udvalget konstaterer i forlængelse heraf, at udvalget ikke har kunnet finde eksempler på ekspropriation efter planloven, der tjener almenvellet, og ikke samtidig tjener et offentligt formål.

Ekspropriationsudvalget kan derimod finde mange eksempler på, at ekspropriation efter planloven til, hvad der kan betragtes som private formål, samtidig tilgodeser et offentligt formål. Et forbud mod ekspropriation efter planloven til fordel for private formål vil således betyde, at kommunerne ikke ville kunne ekspropriere til eksempelvis blandede formål. Det gælder for eksempel bolig- eller erhvervsudstyknings, almene boliger, forsyningsformål, der varetages af private forsyningselskaber, privatskoler og forskellige former for offentligt-privat samarbejde.

Udvalget bemærker i den forbindelse, at et forbud mod ekspropriation efter planloven til fordel for private aktører - og dermed til at ekspropriere til blandt andet erhvervsudvikling - vil begrænse kommunernes muligheder for at understøtte vækst og erhvervsudvikling, hvilket vil være i strid med formålet med planloven, jf. planlovens § 1, stk. 2, nr. 3, hvorefter planloven særligt tilsigter at skabe gode rammer for erhvervsudvikling og vækst.

Udvalget vurderer på den baggrund, at kommunernes gældende mulighed for at gennemføre ekspropriationer med hjemmel i planlovens § 47 ikke udgør et retssikkerhedsmæssigt problem, og at et forbud mod eller en begrænsning af ekspropriation til fordel for private aktører til realisering af en nødvendig almen samfundsinteresse ikke vil styrke borgernes retssikkerhed eller stille borgerne bedre, end tilfældet er i dag. Den nødvendige retssikkerhed findes allerede i grundlovens § 73.

Udvalget vurderer, at der - i stedet for at begrænse ekspropriationsadgangen for at beskytte borgeren bedre - er behov for at skabe klarhed over og åbenhed omkring, hvad planlovens ekspropriationshjemmel indebærer for at undgå misforståelser om, i hvilket omfang kommunerne har adgang til at ekspropriere til fordel for private aktører.

Ekspropriationsudvalget vurderer derfor, at en kodificering af gældende ret i planlovens § 47 af, at ekspropriation kun må foretages til fordel for almene samfundsinteresser (almenvellet), sammen med en skriftlig vejledning til kommunerne blandt andet om betingelserne for at kunne ekspropriere efter planloven, i højere grad vil kunne stille borgerne bedre – og forebygge misforståelser om ekspropriationsadgangen.

Det vil gøre det mere tydeligt for den borger, hvis ejendom kan eksproprieres i medfør af en lokalplan, at kommunerne kun kan gennemføre ekspropriationer, når det er nødvendigt til realisering af en almen samfundsinteresse (almenvellet), således at det forhold, at der foreligger en gyldigt vedtaget lokalplan, ikke i sig selv er ensbetydende med, at ekspropriation kan ske. For øvrige borgere og virksomheder bliver retstilstanden på samme måde mere tydelig.

For kommunerne indebærer en sådan kodificering af planlovens § 47 ikke en begrænsning, da der fortsat kan eksproprieres i de tilfælde, hvor der efter de gældende regler lovligt kan eksproprieres, men det tydeliggøres i selve ordlyden af planlovens § 47, at kommunerne forud for opstart af en ekspropriation til virkeliggørelse af en lokalplan skal forholde sig til, hvorvidt der foreligger den fornødne almene samfundsinteresse til at gennemføre ekspropriationen.

Som anført ovenfor konstaterer udvalget på baggrund af de indhentede oplysninger om kommunernes praksis for anvendelse af planlovens ekspropriationshjemmel, at ekspropriation til fordel for private aktører sker relativt sjældent. På baggrund af oplysningerne om Planklagenævnets og tidligere klagenævns behandling af klager over kommunernes ekspropriationer efter planloven, jf. herved også den generelle omtale af betingelserne for ekspropriation efter planlovens § 47 i afsnit 3.1, konstaterer udvalget endvidere, at klagenævnene har foretaget og fortsat foretager en intensiv prøvelse af såvel ekspropriationens lovlighed som nødvendighed og rimelighed.

Det fremgår herudover, at de fleste af de påklagede ekspropriationer er blevet opretholdt af klagenævnet, jf. omtalen heraf i afsnit 5.3.

Udvalget bemærker i tilslutning hertil, at der generelt ikke bør gennemføres lovændringer, der er overflødige, og at konkret vejledning af kommunerne ofte kan være en mere hensigtsmæssig fremgangsmåde for at sikre en ensartet praksis. Udvalget vurderer dog samtidig, at det er en udfordring, hvis der er en fejlsluttelse i samfundet af kommunernes adgang til at ekspropriere til fordel for private aktører efter planloven. Det kunne tyde på, at øget vejledning af kommunerne og den eksproprierede ville kunne være gavnlige for den generelle opfattelse af retstilstanden på området.

Som følge af den forholdsvis brede ekspropriationshjemmel i planlovens § 47, hvorefter ekspropriation efter ordlyden af bestemmelsen kan ske, hvis det er nødvendigt for virkeliggørelse af en lokalplan, kan der endvidere være behov for en informativ kodificering af, at ekspropriation altid skal ske under iagttagelse af grundlovens § 73, hvorefter ekspropriation alene kan ske, når almenvellet kræver det.

Udvalget vurderer på den baggrund, at en lovændring, hvorved det indskrives i planlovens § 47, at ekspropriation kun må gennemføres til fordel for almene samfundsinteresser, kan tjene til at oplyse mere bredt om retstilstanden, hvorefter der ved ekspropriation altid skal være tale om almene samfundsinteresser. En sådan ændring kan dermed tydeliggøre retstilstanden ved ekspropriation.

Det er udvalgets opfattelse, at en sådan ændring af planlovens § 47 i givet fald bør udformes, så den ikke indskrænker kommunernes gældende adgang til at ekspropriere til virkeliggørelse af en lokalplan.

Udvalgets anbefaling 1

Udvalget anbefaler, at det indskrives (kodificeres) i planlovens § 47, at ekspropriation kun må foretages til fordel for samfundsmæssige interesser (almenvellet), for eksempel med følgende formulering (ændring anført i *kursiv*):

"§ 47. Kommunalbestyrelsen kan ekspropriere fast ejendom, der tilhører private, eller private rettigheder over fast ejendom, når ekspropriationen vil være af væsentlig betydning for virkeliggørelsen af en lokalplan eller en byplanvedtægt og for varetagelsen af almene samfundsinteresser."

Udvalget anbefaler i tilslutning hertil, at der i lovbemærkningerne beskrives en række eksempler på, hvilke formål kommunerne ifølge gældende klagenævns- og retspraksis lovligt har kunnet og fortsat vil kunne ekspropriere til efter planloven. Der bør i den forbindelse henvises til de grænser, som grundlovens § 73 og artikel 1 i den 1. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention sætter for ekspropriationens formål.

Udvalget anbefaler desuden, at lovændringen suppleres af skriftlig vejledning til kommunerne om betingelserne for at kunne ekspropriere.

7.1.3. Kan borgernes rettigheder styrkes ved tidligere information eller inddragelse af borgerne?

Udvalget vurderer, at borgerne bør inddrages og informeres om en mulig ekspropriation af deres ejendom så tidligt som muligt. Det vil sige, at kommunen bør inddrage de berørte borgere tidligst muligt, hvilket vil være relevant når kommunen har aktuelle overvejelser om at ekspropriere borgernes ejendom. Udvalget vurderer i den forbindelse, at det vil være hensigtsmæssigt, at kommunen allerede i lokalplanen redegør for, at det eventuelt kan blive nødvendigt at gennemføre ekspropriation af borgernes ejendom for at realisere lokalplanen.

Det skal dog ses i lyset af, at kommunen ved lokalplanens udarbejdelse sjældent vil vide, om det vil blive aktuelt at ekspropriere privat ejendom for at virkeliggøre lokalplanen, og at det, som det fremgår af afsnit 5.1, kun er relativt få af samtlige offentliggjorte lokalplaner, som efterfølgende anvendes som ekspropriationsgrundlag. Udvalget vurderer derfor, at der kun bør stilles krav om, at der i lokalplanen redegøres generelt for, at lokalplanen eventuelt kan danne grundlag for ekspropriation. Der kan for eksempel stilles krav om, at lokalplanernes redegørelse skal indeholde en formulering om, at kommunen under opfyldelse af en række betingelser kan ekspropriere til virkeliggørelse af lokalplanen, suppleret af en kort redegørelse for ekspropriationsbetingelserne og processen herfor.

Udvalgets anbefaling 2

Udvalget anbefaler, at der i planlovens § 16 om de indholdsmæssige krav til lokalplanredegørelser indføres en pligt for kommunen til generelt at oplyse om, at den endelige lokalplan vil kunne danne grundlag for ekspropriation til virkeliggørelse af planen, hvis betingelserne for ekspropriation er opfyldt. Udvalget anbefaler, at der anvendes en formulering med en beskrivelse af ekspropriationsbetingelserne og processen herfor for eksempel med udgangspunkt i formuleringer herom i en ny skriftlig vejledning til kommunerne.

Udvalgets anbefaling 3

Udvalget anbefaler desuden, at kommunerne bør inddrage berørte borgere tidligst muligt. Det vil være relevant, når kommunen har aktuelle overvejelser om at ekspropriere borgernes ejendom.

7.1.4. Kan borgernes retssikkerhed styrkes ved at indføre tidsbegrænsninger m.v. vedrørende adgangen til at ekspropriere efter planloven?

Der findes eksempler på, at de kommunale planlægnings- og ekspropriationsforløb, herunder med efterfølgende klageproces og domstolsprøvelse kan strække sig over mange år, hvilket medfører, at ejeren af en ejendom, der eventuelt kan/skal eksproprieres til realisering af en lokalplan, tilsvarende må vente mange år for endelig afklaring af, om vedkommendes ejendom eksproprieres. En sådan situation kan forekomme i forskellige afskygninger og kan give anledning til retssikkerhedsmæssige bekymringer.

Det tidsmæssige forløb fra offentliggørelse af den vedtagne lokalplan til ekspropriationsbeslutningen er beskrevet nærmere i afsnit 5.2.2. Det fremgår heraf, at der i 71 ekspropriationer, som kommunernes gennemførte i perioden 2010 til 2017 er oplyst, hvor lang tid der gik, fra lokalplanens offentliggørelse til beslutning om ekspropriation blev truffet af kommunen. Undersøgelsen afdækker, at der i 75 procent af sagerne skete ekspropriation på grundlag af lokalplaner, som var mindre end et år gamle, og i ca. ni procent af sagerne på grundlag af lokalplaner, der var et til to år gamle. Det vil sige at ekspropriation i ca. 17 procent af sagerne blev foretaget på grundlag af lokalplaner, som var mere end to år gamle, heraf de 10 procent (seks ekspropriationer) på baggrund af lokalplaner, som var over fem år gamle.

Tidsforløbet fra lokalplansforslag til vedtagelse og offentliggørelse af lokalplanen kan ofte være langt. Det vurderes ikke at udgøre et problem i forhold til borgerne; derimod kan dette være en nødvendighed for at sikre, at alle relevante planforhold er undersøgt tilstrækkeligt, før lokalplanen vedtages.

Når en lokalplan er vedtaget, har den ingen "udløbsdato", hvorfor der kan gå lang tid fra det tidspunkt, hvor en lokalplan vedtages og offentliggøres, til tidspunktet, hvor kommunalbestyrelsen beslutter at udnytte hjemlen i planloven til at virkeliggøre lokalplanen ved at ekspropriere en ejendom. Det kan få konsekvenser for den eksproprierede, der i nogle tilfælde kan føle sig stavnsbundet til ejendommen grundet usikkerheden om dens fremtidige eksistens. Reelt kan ejendommen allerede miste (en del af) sin værdi fra lokalplanens beslutning.

Der kan i nogle tilfælde gå lang tid fra det tidspunkt, hvor kommunen viser interesse for erhvervelse af ejendommen, og indtil ekspropriation gennemføres.

Det kan på baggrund af undersøgelsen af kommunernes praksis, som er refereret i afsnit 5.2, konstateres, at det tidsmæssige forløb fra en lokalplans offentliggørelse til ekspropriation ikke har udgjort et praktisk problem i størsteparten af ekspropriationssagerne i perioden 2010 til 2017. Det kan dog samtidig konstateres, at den

tidsmæssige uforudsigelighed og en eventuel langvarig ekspropriationsproces kan indebære en svækkelse af den eksproprieredes retssikkerhed.²¹⁰

Udvalget har overvejet mulige tiltag til reduktion af denne usikkerhedsperiode for borgerne, der eventuelt eksproprieres. Her skal det dog også holdes for øje, at relativt få lokalplaner i praksis danner grundlag for ekspropriation, jf. herom nærmere afsnit 5.1. Udvalget vurderer derfor, at eventuelle tiltag, så vidt muligt, bør målrettes situationer, hvor det i praksis er sandsynligt, at en konkret lokalplan vil føre til ekspropriation.

Udvalgets konkluderende overvejelser om emnet

Udvalget vurderer, at den mest hensigtsmæssige løsning vil være, at der indføres en tidsbegrænsning for, hvor længe en lokalplan kan benyttes som grundlag for ekspropriation efter planloven i form af en såkaldt solnedgangsklausul. Solnedgangsklausulen vil for eksempel være relevant, hvor en lokalplan ændrer anvendelsen af et område..

Ekspropriationsudvalget vurderer således, at begrænsning af den tid, hvor borgeren må tåle usikkerhed om sin retsstilling, er et vigtigt parameter for opnåelse af retssikkerhed, og at borgernes retssikkerhed derfor vil kunne styrkes af en såkaldt solnedgangsklausul i form af en frist på fem år for, hvor lang tid der højst må gå, fra kommunalbestyrelsen har offentliggjort lokalplanen, indtil kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om ekspropriation.

Udvalget anbefaler, at de nærmere betingelser for en sådan solnedgangsklausul for ekspropriationsadgang i en lokalplan, herunder overgangsbestemmelser, beskrives og fastlægges nærmere i forbindelse med lovarbejdet.

Hvis kommunen ikke har truffet afgørelse om ekspropriation inden for fristen, bortfalder muligheden for at ekspropriere på baggrund af den pågældende lokalplan. Tidsfristen skal beregnes fra offentliggørelse af lokalplanen, hvor lokalplanens retsvirkninger indtræder, jf. § 18, og afbrydes ved kommunens beslutning om ekspropriation.

Tidsfristen vil betyde, at de ejere af ejendom, som omfattes af en lokalplan, herefter er sikre på, at de ikke kan mødes med et ekspropriativt indgreb på grundlag af lokalplanen. Det undgås derved, at borgere i forhold til ældre lokalplaner oplever usikkerhed med hensyn til, om sådanne lokalplaner på et tidspunkt vil kunne anvendes som ekspropriationsgrundlag. Herved sikres det også, at ekspropriation efter planloven ikke sker på grundlag af ældre og måske ikke helt tidssvarende lokalplaner, men at en eventuel ekspropriationsproces sker inden for rimelig tid i forhold til den i forbindelse med lokalplanens vedtagelse gennemførte offentlighedsproces. Efter omstændighederne kan kommunens udarbejdelse af en ny lokalplan efter udløbet af tidsfristen dog medføre, at ekspropriationsprocessen dermed bliver mere omstændelig og forlænges.

²¹⁰Statslig ekspropriation er ikke en del af udvalgets undersøgelse. Det bemærkes dog, at det vil være forbundet med store omkostninger og samfundsmæssige u hensigtsmæssigheder, hvis der indføres tidsbegrænsninger for ekspropriationsgrundlaget for større anlægsprojekter, der gennemføres på baggrund af særskilte anlægslove. Projekterne har ofte en størrelse og en kompleksitet, der gør det særdeles vanskeligt at gennemføre inden for rammerne af en fast tidsfrist i form af en solnedgangsklausul. Et eksempel herpå er anlægget af den faste forbindelse over Femern Bælt, der har hjemmel i lov nr. 575 af 4. maj 2015 om anlæg og drift af en fast forbindelse over Femern Bælt med tilhørende landanlæg i Danmark. Der er nedsat en stor organisation i et statsligt selskab til at anlægge projektet, der på nuværende tidspunkt forsinkes af tysk miljøgodkendelse, hvor Danmark ikke kan fremme projektet yderligere.

Det bemærkes, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) i en sag fra 1982²¹¹, afgjorde, at en ekspropriationsplan, der gav de svenske myndigheder grundlag for at ekspropriere to borgeres ejendomme inden for perioder på mellem otte år og 25 år, indebar en krænkelse af beskyttelsen af den private ejendomsret i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.²¹² EMD lagde herved vægt på, at de to borgere i disse tidsperioder levede i uvished om, hvad der ville ske med deres ejendomme, der på grund af denne usikkerhed tabte værdi og ville være vanskelige at sælge. Med forbehold for, at dagældende svensk ret og gældende dansk ret for ekspropriation til realisering af lokal planlægning er meget forskellig og derfor ikke direkte sammenlignelig, kan dommen pege i retningen af, at der af hensyn til borgere bør være tidsfrister knyttet til kommunens anvendelse af en konkret mulighed for at ekspropriere borgernes ejendom. Det kan tale for indførelse af solnedgangsklausuler for lokalplaner som grundlag for ekspropriation.

Udvalget har desuden overvejet, om der med fordel kan indføres øvrige tidsfrister vedrørende ekspropriation for at sikre borgernes retsstilling bedre. Det kan for eksempel være tidsfrister for kommunens overtagelse af ejendomme, der eventuelt vil blive eksproprieret på baggrund af en lokalplan. Tidsfristen ville kunne udformes således, at borgerne fik ret til at kræve deres ejendom overtaget af kommunen efter et vist tidsrum fra lokalplanens vedtagelse eller fra start af ekspropriationssagen. Formålet skulle være, at borgeren, hvis ejendom kan eksproprieres, i højere grad derved selv ville kunne bestemme, hvornår ejendommen skal overtages af kommunen (og dermed skal fraflyttes af borgeren).

Udvalget vurderer dog, det vil være uhensigtsmæssigt at pålægge kommunerne en udvidet overtagelsespligt for ejendomme, der eventuelt kan eksproprieres, idet kommunen dermed kan blive tvunget til at overtage ejendomme, der viser sig ikke at skulle eksproprieres til realisering af en lokalplan. Udvalget vurderer, at det vil være mere hensigtsmæssigt at sikre borgerne via en såkaldt solnedgangsklausul knyttet til lokalplanen og kommunernes mulighed for at ekspropriere. I kombination med udvalgets anbefalinger om forenkling af processen for ekspropriationssagerne, der forventes at ville medføre kortere sagsbehandlingstid i klagesager, jf. afsnit 7.2., vurderer udvalget, at en solnedgangsklausul vil indebære en bedre beskyttelse af borgerne.

Udvalget finder det vigtigt at understrege, at solnedgangsklausulen ikke vil vedrøre gyldigheden af lokalplanen i øvrigt. Bortset fra, at lokalplanen ikke vil kunne anvendes som ekspropriationsgrundlag, vil denne således også efter udløb af fristen i en solnedgangsklausul udgøre det bindende administrationsgrundlag for områdets anvendelse mv., såvel for kommunen, som ejere og brugere inden for lokalplanområdet. Udvalget finder det desuden vigtigt at understrege, at kommunen gennem tilvejebringelsen af en ny lokalplan for området vil have mulighed for at ekspropriere den samme ejendom, hvis ekspropriationsbetingelserne i øvrigt er til stede. Med en ny lokalplanproces sikres det, at de berørte lodsejere og offentligheden i øvrigt får adgang til at fremkomme med bemærkninger og indsigelser i forhold til de aktuelle forhold.

²¹¹Case of Sporrang and Lönnroth v. Sweden (App. No. 7151/75; 7152/75), 23. September 1982.

²¹²Artikel 1 i tillægsprotokol 1 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Udvalgets anbefaling 4

Et flertal i udvalget anbefaler, at der indføres en solnedgangsklausul i form af en frist på 5 år for, hvor lang tid der højst må gå fra kommunalbestyrelsen har vedtaget og offentliggjort lokalplanen, indtil kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om ekspropriation. Udvalget anbefaler, at de nærmere betingelser for en sådan solnedgangsklausul for ekspropriationsadgang i medfør af en lokalplan, herunder overgangsbestemmelser, bør beskrives og fastlægges nærmere i forbindelse med det lovforberedende arbejde.

Et mindretal i udvalget (Hans Faarup) kan ikke tilslutte sig anbefalingen om en solnedgangsklausul under henvisning til, at de foreliggende undersøgelser af kommunernes praksis og sagsbehandlingstider, efter mindretallets opfattelse, ikke danner grundlag herfor.

7.2 Overvejelser og anbefalinger om processen for ekspropriation efter planloven, taksation og rekurs

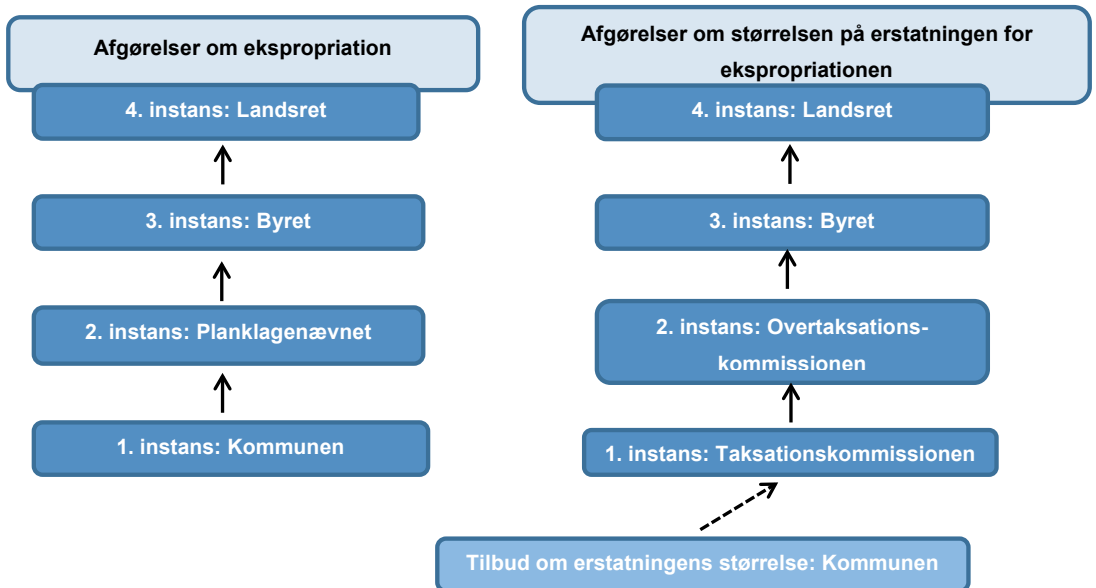
7.2.1 Udvalgets indledende overvejelser

Udvalget har overvejet, hvordan borgeren kan stilles bedre i forhold til processen for en ekspropriations- og taksationssager og eventuel prøvelse heraf.

Udvalget har på baggrund af kommissoriet overvejet, om borgernes rettigheder kan forbedres i tilfælde, hvor en kommune har tabt en klagesag vedrørende ekspropriation til gennemførelse af et projekt, og kommunen derefter beslutter at foretage ekspropriation til samme projekt i justeret form. Udvalget vurderer dog, at en sådan begrænsning vil udgøre et uhensigtsmæssigt indgreb i kommunernes planlægningsmuligheder, idet justering af et projekt netop kan være den hensigtsmæssige vej frem til fordel for borgerne. Udvalget vurderer, at det i stedet bør sikres, at ekspropriationssager ikke kan påbegyndes på baggrund af ældre lokalplaner, ved at indføre en solnedgangsklausul på fem år for ekspropriationsgrundlaget, som anbefalet i afsnit 7.1 ovenfor.

Udvalget har på baggrund af kommissoriet desuden undersøgt sagsbehandlingstiderne for ekspropriationssager nærmere, jf. afsnit 5.2., og set på den samlede proces for de pågældende ekspropriations-, taksations- og klagesager med henblik på at vurdere mulighederne for at opnå kortere sagsbehandlingstider via forenkling af processen, som den er i dag, jf. figur 2.

Figur 2. Den gældende proces for afgørelser om ekspropriation og afgørelser om størrelsen på erstatningen for den pågældende ekspropriation.



Udvalget vurderer, at forkortelser af sagsbehandlingstiderne øger borgernes retssikkerhed. På den baggrund mener udvalget, at en nedbringelse af sagsbehandlingstiderne vil kunne indebære, at borgerne stilles bedre i ekspropriationssagerne. Udvalget vurderer i den sammenhæng, at myndigheder og klageinstanser i almindelighed bør have fokus på, at sagsbehandlingstiderne er så korte som muligt og løbende bør overveje muligheder for at effektivisere sagsbehandlingen og nedbringe sagsbehandlingstiderne. Udvalget vurderer, at fastsættelse af mål for sagsbehandlingstiden i den forbindelse kan være et hensigtsmæssigt redskab, men samtidig skal ses i forhold til sagernes kompleksitet og de tilgængelige ressourcer.

I forbindelse med udvalgets gennemgang af den samlede proces for ekspropriations-, taksations- og klagesager har udvalget identificeret, at kompleksiteten af klagesystemet for ekspropriation efter planloven (lovlighed) og taksation (erstatning) i ekspropriationssager kan udgøre en særlig udfordring for borgere, der får eksproprieret deres ejendom efter planloven, og at denne kompleksitet i sig selv kan udgøre en retssikkerhedsmæssig udfordring.

I sager om ekspropriation efter planloven, såvel som for andre kommunale ekspropriationer, sker prøvelsen af ekspropriationsbeslutningen og prøvelse af erstatningsudmålingen i to forskellige systemer. Kommunens *ekspropriationsbeslutning* kan påklages til Planklagenævnet eller indbringes for domstolene. Hvor en kommune og den eksproprierede ikke kan indgå forlig om *erstatningen*, træffer de kommunale

taksationskommissioner afgørelse om erstatning, denne afgørelse kan påklages til overtaksationskommissionerne, hvis afgørelse efterfølgende kan indbringes for domstolene.

Udvalget har på den baggrund identificeret, at den centrale problemstilling, der knytter sig til prøvelse af ekspropriation efter planloven og taksation, er, om borgerne kan stilles bedre ved at forenkle klagesystemet for ekspropriation efter planloven og taksation. Det vil medføre en større overskuelighed for den borger, der står overfor en ekspropriation. Det må dog i denne sammenhæng bemærkes, at klagesystemet for ekspropriation efter planloven ikke kan ses isoleret, men bør ses i sammenhæng med klagesystemet for kommunale og statslige ekspropriationer i øvrigt. Der er navnlig behov for, at der sker en samlet overvejelse vedrørende det kommunale og statslige taksationssystem, hvilket ligger uden for ekspropriationsudvalgets kommissorium. Selvom nedenstående anbefalinger vil kunne gennemføres uden at ændre på klagesystemet for kommunale og statslige ekspropriationer i øvrigt, understreger udvalget således, at der er behov for en samlet overvejelse af håndtering af kommunale og statslige ekspropriationssager.

7.2.2. Kan borgerne stilles bedre ved at forenkle klagesystemet for ekspropriation og taksation efter planloven?

Klager over kommunens afgørelser om ekspropriation efter planloven

Det følger af planloven, at en kommunal ekspropriationsbeslutning kan indbringes for Planklagenævnet eller alternativt indbringes for domstolene, og det følger af lov om Planklagenævnet, at Planklagenævnets afgørelse kan indbringes for domstolene.

Herved svarer muligheden for at anfægte en kommunes ekspropriationsbeslutning efter planloven til den klage- og søgsmålsadgang, som også i øvrigt gælder inden for plan- og miljøområdet. Den almindelige ret til at kunne indbringe forvaltningsafgørelser for domstolene og retten til, at en domstolsafgørelse kan ankes én gang betyder, at den borger, som får eksproprieret sin ejendom efter planloven har ret til at indbringe ekspropriationsbeslutningen for i udgangspunktet tre instanser, nemlig Planklagenævnet, byretten og landsretten.

Hvis den eksproprierede derimod vælger at indbringe kommunens beslutning om ekspropriation direkte for domstolene, kan beslutningen kun prøves for i udgangspunktet to instanser (byretten og landsretten²¹³).

Opgørelsen over sagsbehandlingstider i afsnit 5.2. viser, at der er eksempler på, at en klagesag om ekspropriationsbeslutningen efter planloven kan strække sig over lang tid, før borgeren, der eventuelt skal eksproprieres, får endelig afklaring i sagen.

²¹³ Afhængigt af sagens principielle karakter mv. kan landsretten tillige være 1. instans med mulighed for anke til Højesteret. En ekspropriationssag der har været behandlet i byret og landsret vil ligeledes under visse betingelser kunne prøves ved Højesteret med Procesbevillingsnævnets tilladelse.

I perioden 2010 til 2017 var den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for disse sager ved Planklagenævnet således 9,1 måneder, den gennemsnitlige sagsbehandlingstid ved byretten var 22,5 måneder, og den gennemsnitlige sagsbehandlingstid ved landsretterne var 20,3 måneder²¹⁴.

Det tidsmæssige forløb må også sammenholdes med de retlige konsekvenser af henholdsvis klage og søgsmål. I de tilfælde, hvor en sag er påklaget til Planklagenævnet, må kommunen afvente realisering af ekspropriationsformålet, indtil nævnets afgørelse foreligger, da klage over en ekspropriationsbeslutning efter planloven har opsættende virkning. Indbringelse af spørgsmålet om ekspropriationsbeslutningens gyldighed for domstolene har derimod ikke automatisk opsættende virkning, jf. herved grundlovens § 63, stk. 1, 2. pkt. I tilfælde af søgsmål mod Planklagenævnet kan kommunen således vælge at afvente igangsætning af projektet, men er ikke forpligtet hertil.

Fastsættelse og prøvelse af ekspropriationserstatningen ved ekspropriation efter planloven:

Hvor kommunen og den eksproprierede ikke indgår frivilligt forlig om ekspropriationserstatningen, fastsættes erstatningen af en taksationskommission. Taksationskommissionens kendelse kan indbringes for en overtaksationskommission. Overtaksationskendelsen kan indbringes for domstolene. Der er - til forskel fra prøvelsen af ekspropriationsbeslutningen, jf. ovenfor – tvungen rekurs, således at sagerne først kan indbringes for domstolene, når sagerne er prøvet ved overtaksationskommissionerne.

Opgørelsen over sagsbehandlingstider i afsnit 5.2. viser, at der er eksempler på, at en klagesag om erstatningen ved ekspropriation efter planloven kan strække sig over lang tid, før borgeren får endelig afklaring på, hvilken erstatning indgrebet udløser. Som beskrevet i afsnit 4.3.7., er kommunen først forpligtet til at udbetale erstatningen, når denne er endelig fastsat, det vil sige når der foreligger en ikke anket kendelse fra taksationskommissionen eller en endelig kendelse fra overtaksationskommissionen.

En konsekvens af en lang sagsbehandlingstid hos taksationsmyndighederne kan endvidere være, at ejeren i denne periode er fastlåst, hvilket særligt gælder i tilfælde af totalekspropriation og lignende, hvor ejeren som følge af ekspropriationen har behov for at erhverve anden ejendom. Det er vanskeligt at disponere langsigtet uden sikker viden om, på hvilket økonomisk grundlag det sker, ligesom det i praksis kan være vanskeligt at opnå belåning i en sådan mellempriode. En lang behandlingstid ved taksationsmyndighederne udgør i denne henseende et reelt retssikkerhedsmæssigt problem for den eksproprierede.

Det kan derfor overvejes, hvordan klagesystemet eventuelt kan forenkles. Udvalget har i den forbindelse lagt vægt på følgende principper for et givet klagesystem: Samtidighed, ensartethed, faglighed og forudsigelighed. Udvalget finder det afgørende, at der er samtidighed i afgørelser om ekspropriation og tilhørende

²¹⁴ Beregningen heraf er foretaget ud fra oplysninger om 6 byretssager og 3 landsretssager, hvorfor det statistiske grundlag er begrænset. I de foreliggende retssager stadfæstede domstolene klageinstansens afgørelse, hvorved kommunens ekspropriation blev opretholdt, bortset fra én sag, hvor Vestre Landsret ophævede ekspropriationen (skydebanen ved Skagen).

erstatningsfastsættelse, så der er tidsmæssig parallelitet mellem de to elementer, og borgerne dermed hverken oplever unødigt lang sagsbehandlingstid eller forskudte klageforløb. Udvalget ønsker derudover at sikre en ensartethed og forudsigelighed ved klagesagsbehandlingerne, så borgerne behandles lige, og der er en fast og forudsigelig praksis for både afgørelser om ekspropriation og afgørelser om erstatningens størrelse. Derudover lægger udvalget vægt på, at de nuværende fagligheder på både ekspropriations- og taksationsområdet udnyttes bedst muligt. Helt overordnet set er det vigtigt for udvalget, at der eksisterer administrative rekursmuligheder for såvel afgørelsen om ekspropriation som erstatningsfastsættelsen, da udvalget finder, at en administrativ klageadgang giver den største retssikkerhed for borgerne, herunder sikrer en betimelig og ikke uoverkommelig dyr adgang til efterprøvelse.

7.2.3. Enstrengt klagesystem for ekspropriation efter planloven

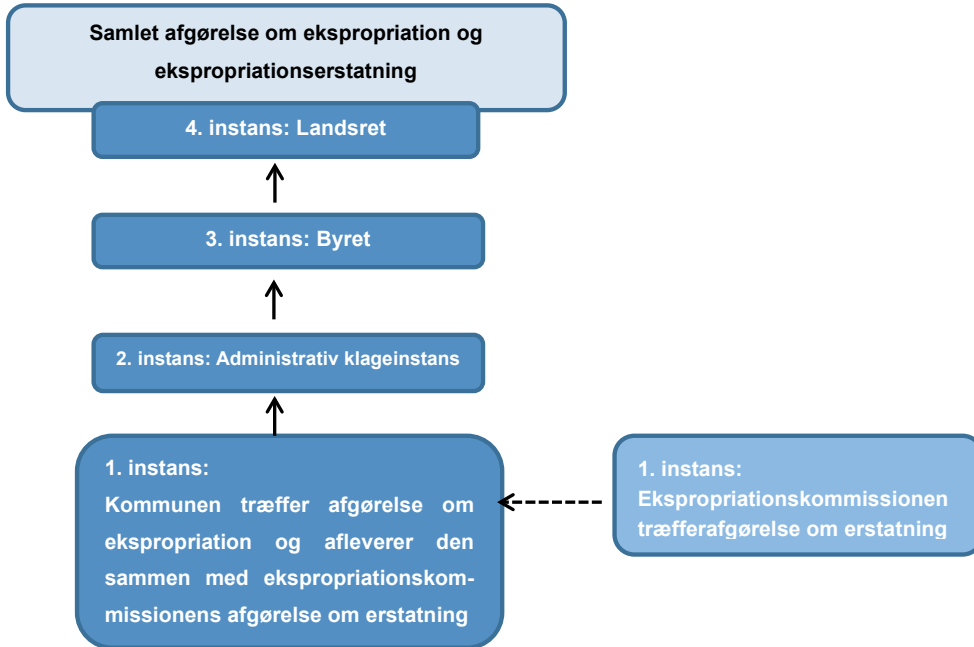
Udvalget vurderer, at processen for ekspropriation efter planloven og taksation kan forenkles væsentligt ved at gøre klagesystemet enstrengt.

Udvalget har overvejet en enstrengt model, der ville indebære, at kommunen skulle træffe en samlet afgørelse om ekspropriation og erstatning i 1. instans, der herefter ville kunne påklages samlet. Udvalget vurderer dog, at afgørelsen om erstatning – for at sikre det nødvendige faglige fundament - bør bygge på en vurdering af erstatningens størrelse fra en ekspropriationskommission.

Udvalget finder derfor, at den enstrengede model derfor i stedet bør udformes, så kommunen, som i dag, skal træffe afgørelse om ekspropriation i 1. instans, og en ekspropriationskommission træffer afgørelse om erstatning i 1. instans, hvorefter kommunen sender de to afgørelser samlet til borgeren, så de fremstår som en helhed, der herefter kan påklages til én administrativ klageinstans og derefter domstolene. Det vil sige, at borgeren får begge afgørelser om ekspropriation og erstatning samtidig fra kommunen, jf. figur 3.

Derved skabes der samtidig i afgørelserne om ekspropriation og erstatning. De to afgørelser bør – af hensyn til borgerne - træffes på baggrund af kommunens og ekspropriationskommissionens fælles åstedsforretning. Udvalget anbefaler, at de nærmere detaljer for en sådan model fastlægges i det lovforberedende arbejde.

Figur 3. Enstrengt klagesproces for afgørelser om ekspropriation og erstatning.



Udvalget har som alternativ til et enstrengt klagesystem overvejet en tostrengt forenkling af klagesystemet for ekspropriation efter planloven. Det kunne for eksempel indebære, at taksationskommissionerne, som de er i dag, afskaffes, og den nærmere vurdering af kommunens tilbud om ekspropriationserstatning henlægges under de statslige kommissariater i Jylland og på Øerne i ekspropriationskommissionerne. Det ville betyde, at kommunernes tilbud om ekspropriationserstatning kunne indbringes for de statslige kommissariater og dernæst en taksationsmyndighed i lighed med overtaksationskommissionerne før en eventuel indbringelse for domstolene.

Udvalget vurderer, at en fordel ved en sådan model kunne være, at de kommunale taksationsforretninger ville blive varetaget af en fastansat formand samt et fast sekretariat, og at det kommunale taksationsområde ville kunne gøre brug af den store viden og erfaring, der allerede eksisterer vedrørende erstatningsfastsættelse på det statslige område. Det vurderes, at der med modellen vil være behov for at udpege ekstra formænd (for eksempel i form af supplerende kommissarius) til at varetage de kommunale taksationsforretninger. De nye ekspropriationskommissioner kunne fortsat bestå af en formand og et antal kommunalt eventuelt statsligt udpegede medlemmer. Dermed vil man fastholde systemet med folkevalgtes indflydelse, hvor der udføres lokale taksationsforretninger med lokal repræsentation ved kommunalt udpegede taksationsmedlemmer. Resultatet vil være større ensartethed mellem de statslige og kommunale taksationssystemer, idet erstatningsfastsættelsen fastsættes af ekspropriationskommissionerne i både kommunale og statslige sager.

Udvalget vurderer, at en enstrengt proces med adgang til administrativ prøvelse af såvel ekspropriationsafgørelse som erstatning, før domstolsprøvelse, samlet set vil stille borgerne bedre end i dag. Udvalget vurderer, at en enstrengt model vil medføre en lettere adgang for borgeren til at orientere sig i klagesystemet. Dertil imødekommer modellen udvalgets princip om samtidighed, det vil sige parallellitet mellem ekspropriationsbeslutningen og erstatningsfastsættelsen.

Udvalget vurderer, at der ved en eventuel indførelse af et enstrengt klagesystem for ekspropriationsafgørelsen og erstatning via Planklagenævnet vil skulle tages højde for den sagkundskab, der findes i taksationssystemet i dag. Udvalget vurderer, at sagkundskaben i givet fald skal overføres til eller genskabes i Planklagenævnet. Udvalget bemærker desuden, at Miljø- og Fødevarerklagenævnet er et eksempel på et kombinationsnævn, der behandler både spørgsmål om lovlighed og erstatning. Det har således været muligt at sikre den nødvendige sagkyndighed vedrørende erstatning i andre lignende nævn.

Udvalget mener dog, at det med den tid, som udvalget har haft til rådighed for denne undersøgelse, er svært at fastlægge en nærmere detaljeret model for et nyt klagesystem, hvor der navngives instanser til at varetage alle systemets roller, og som også forholder sig til eventuelle konsekvensvirkninger for andre kommunale ekspropriationer. For at imødekomme flest mulige af udvalgets principper anbefaler udvalget derfor, at der arbejdes videre med en enstrengt proces for ekspropriation og taksation, jf. figur 3, hvor de nærmere detaljer samt omfanget af modellen skal fastlægges nærmere i en lovforberedende proces.

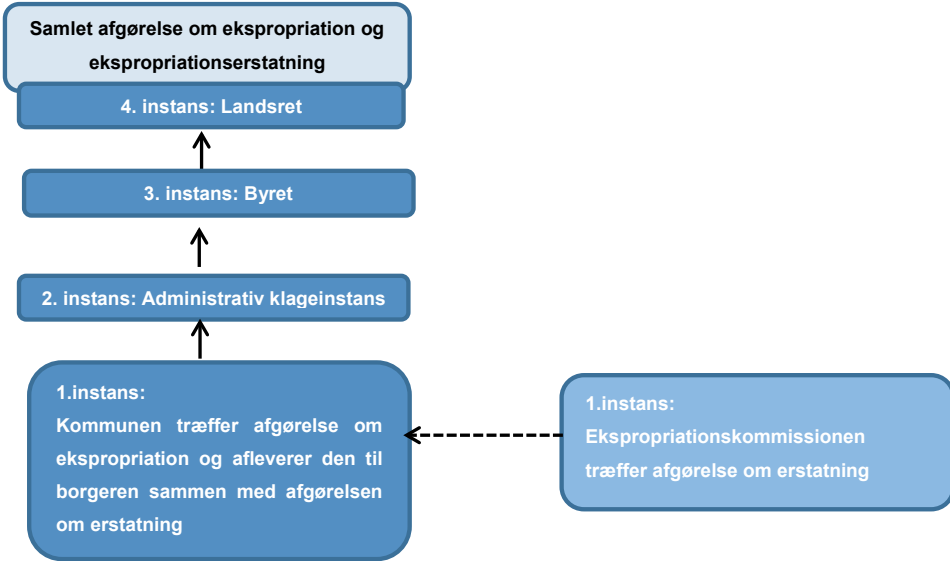
Principperne om samtidighed og parallellitet mellem afgørelserne om ekspropriation og erstatning vil dermed mødes til fordel for de eksproprierede borgere. Udvalget vurderer endeligt, at en sådan forenkling af processen for ekspropriation og taksation vil kunne medføre, at de eksproprierede borgere føler et mindre behov for sagkyndig bistand.

Udvalgets anbefaling 5

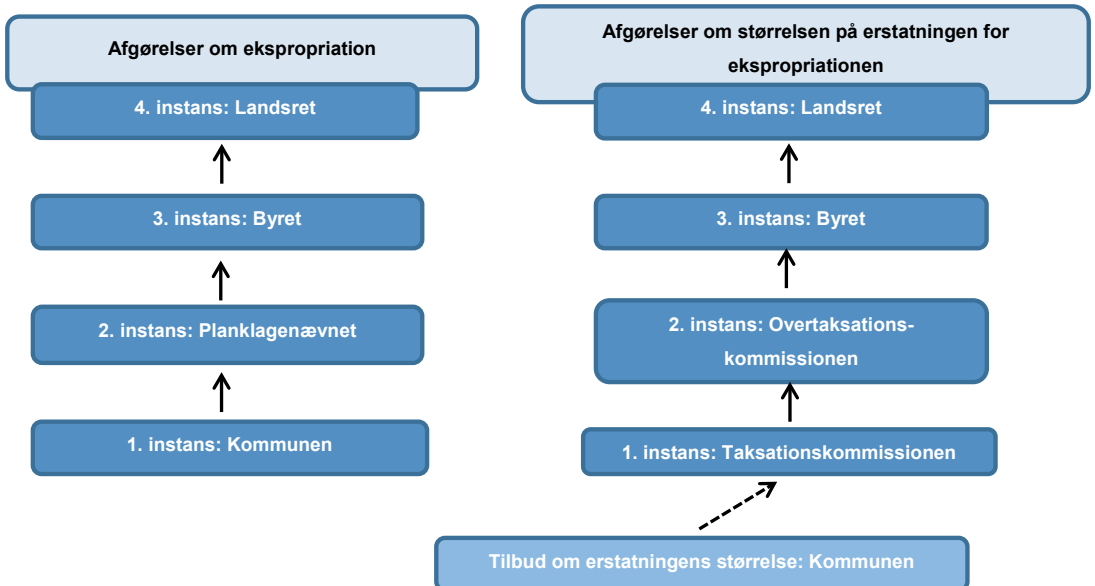
Udvalget anbefaler, at der arbejdes videre på at indføre en model for ekspropriation efter planloven, hvor kommunen træffer afgørelse om ekspropriation, og en ekspropriationskommission træffer afgørelse om erstatning, hvorefter kommunen sender de to afgørelser samlet til borgeren, så de fremstår som en helhed, der herefter kan påklages til én administrativ klageinstans og derefter domstolene, jf. figur 4. Udvalget anbefaler, at de nærmere detaljer for en sådan model fastlægges i det lovforberedende arbejde. Det anbefales i den forbindelse, at der igangsættes samlede overvejelser vedrørende håndtering af kommunale ekspropriationssager generelt, herunder taksationssystemet.

Figur 4. Den anbefalede model sammenlignet med den gældende proces for afgørelser om ekspropriation og afgørelser om størrelsen på erstatningen for den pågældende ekspropriation.

Anbefalet forenklet proces



Den gældende proces



7.3. Overvejelser og anbefalinger om tværgående problemstillinger vedrørende ekspropriation efter planloven og prøvelse heraf

7.3.1. Udvalgets indledende overvejelser

Ekspropriationsudvalget vurderer i forlængelse af afsnit 7.1. og 7.2., at en problemstilling, der gør sig gældende for den samlede proces for ekspropriation efter planloven, taksation og prøvelse heraf er, at lovgivningen på området er svært tilgængelig, idet den er kompleks og spredt på en række forskellige love. Det behandles nærmere i afsnit 7.3.2. nedenfor.

På baggrund af kommissoriet har udvalget endvidere undersøgt, om der med fordel kan gives den eksproprierede omkostningsgodtgørelse for udgifter til for eksempel sagkyndig bistand – under hele processen for en ekspropriationssag og eventuelle klagesager. Det behandles nærmere i afsnit 7.3.3. nedenfor.

7.3.2. Hvordan kan reglerne gøres mere tilgængelige for borgerne?

Samlet ekspropriationsproceslov

Udvalget konstaterer, at den gældende lovgivning vedrørende ekspropriation af privat ejendom er kompleks og kan være svært tilgængeligt for almindelige borgere. Det skyldes blandt andet, at de sproglige formuleringer i lovgivningen vedrørende ekspropriation er forældet flere steder (for eksempel i vejloven). Det skyldes også, at ekspropriation er reguleret i en række forskellige love: Lovgivningen er forskellig for kommunal og statslig ekspropriation, og den processuelle regulering af ekspropriation findes i forskellige love, jf. afsnit 4.1.

Udvalget vurderer på den baggrund, at det med fordel kan analyseres nærmere, om der kan laves en samlet ekspropriationslov. Det vil i givet fald indebære, at samtlige regler om processen for kommunal og statslig ekspropriation og tilhørende prøvelse af ekspropriationsbeslutning og taksation samles i en ny ekspropriationsproceslov. Samtidig bør formuleringerne i denne lov moderniseres. Med den nye lov opretholdes de materielle ekspropriationshjemler i de gældende love.

Hensyn, der efter udvalgets opfattelse bør være styrende for et sådant arbejde, er de samme, som nævnt i afsnit 7.2.1: Samtidighed, ensartethed, faglighed og forudsigelighed. Udvalget finder således, at der bør sigtes efter, at ekspropriationsprocessen bliver mere ensartet, overskuelig, koordineret og tidsmæssigt kortere, at fagligheden styrkes, at man bevarer fysisk besigtigelse af genstanden for ekspropriation som et grundlæggende princip.

Udvalget er opmærksomt på, at en ny ekspropriationsproceslov vil kræve et grundigt lovforberedende arbejde, hvor de væsentlige interessenter inddrages. Udvalget vurderer dog, at det vil være hensigtsmæssigt at igangsætte et sådant lovforberedende arbejde, idet en ny ekspropriationsproceslov vil indebære en væsentlig regelforenklings og vil indebære, reglerne om ekspropriationsprocessen bliver lettere at forstå og tilgå, og det vil gøre det lettere for den borger, hvis ejendom skal eksproprieres at gennemskue retstilstanden, herunder sine egne rettigheder ved ekspropriation.

Ved udarbejdelsen af en ny, samlet ekspropriationsproceslov vil man endvidere kunne overveje, om der skal indføres særlige processuelle regler, der gælder for ekspropriationssagens indbringelse for de almindelige domstole, som kan styrke retssikkerheden på dette område.

Udvalgets anbefaling 6

Udvalget anbefaler, at der igangsættes et lovforberedende arbejde med henblik på at samle de processuelle regler for ekspropriation i en ny ekspropriationsproceslov.

Ny skriftlig vejledning om ekspropriation

Udvalget vurderer, at der desuden kan være behov for at iværksætte en vejledende indsats for at minimere en potentiel risiko for uhensigtsmæssig ekspropriationspraksis hos nogle kommuner og for at oplyse kommunerne om "best practice" i de kommunale ekspropriationssager. Herunder vejledning af kommunerne i betingelserne for at ekspropriere og tilrettelæggelsen af processen herfor med udgangspunkt i kommunal "best practice".

Udvalget vurderer, at det med fordel kan indgå i en ny skriftlig vejledning til kommunerne. Det kan styrke borgerens stilling, idet det vil medvirke til at sikre, at ekspropriationsprocessen i de enkelte kommuner gennemføres efter ensartede og juridisk velunderbyggede principper. Det kan desuden øge forudsigeligheden og retssikkerheden for borgere og virksomheder m.v. i ekspropriationssager. Det vurderes desuden at ville være til fordel for kommunerne, der klædes bedre på til at foretage ekspropriation, såvel i relation til vurderingen af om, der i den konkrete sag er grundlag for at ekspropriere (hjemmel og nødvendighed mv.) som i relation til de praktiske og processuelle forhold vedrørende ekspropriationens gennemførelse. Det bemærkes i den forbindelse, at det fremgår af udvalgets undersøgelse af kommunernes ekspropriationspraksis, at mange kommuner har ingen eller kun har ganske få ekspropriationssager over en længere årrække.

Udvalget vurderer, at en sådan vejledning vil skulle indeholde en pædagogisk gennemgang af de forskellige faser vedrørende en ekspropriation efter planloven. Vejledningen bør blandt andet indeholde nærmere vejledning til kommunerne om ekspropriationsbetingelserne, herunder eksempler på formål der vil kunne eksproprieres til fordel for efter planloven, vejledning om rettidig orientering og inddragelse af berørte borgere og om processen for kommunens undersøgelse af mulighederne for en frivillig erhvervelse af en ejendom som alternativ til ekspropriation.

Udvalgets anbefaling 7

Udvalget anbefaler, at der udarbejdes en ny skriftlig vejledning til kommunerne om ekspropriation efter planloven.

7.3.3. Skal den eksproprierede kunne godtgøres for sine udgifter?

En kommunal ekspropriationssag er omfattet af forvaltningsprocessen, hvor officialmaksimen er gældende. Det vil sige at kommunen har ansvaret for at oplyse sagen tilstrækkeligt, herunder at de nødvendige sagkyndige undersøgelser er foretaget, og at kommunen afholder udgifterne herved. Derfor er der efter gældende ret ikke mulighed for omkostningsdækning for borgeres udgifter til ekstern bistand i sådanne sager.

Udvalget vurderer dog, at der undtagelsesvist kan være situationer, hvor der pga. sagens kompleksitet kan være behov for, at borgeren får ekstern rådgiverbistand under sagen. I sådanne undtagelsestilfælde kan der ligeledes være behov for, at kommunerne har mulighed for at godtgøre borgernes udgifter til ekstern rådgiverbistand. Udvalget bemærker, at en sådan mulighed vil gå videre end de almindelige regler for forvaltningsprocessen, herunder officialmaksimen, men at der ikke er noget juridisk til hinder for at tilvejebringe en sådan lovhjemmel hertil.

Vejlovens § 110 giver hjemmel til at pålægge kommunen at betale en passende godtgørelse for sagkyndig bistand i taksationssagerne. Den gældende omkostningsdækning, der fastsættes af taksations- og overtaksationskommissionerne, udgør et godt grundlag for dækningen. Kommissionerne vurderer rådgivningsindsatsens omfang, nødvendighed og kvalitet. Der kan derfor være situationer, hvor omkostningsbetaling helt berettiget bliver afslået. En tilsvarende hjemmel gælder ikke for sager om ekspropriationens lovlighed efter planloven.

Udvalget har derfor med inspiration i ordningen ved statslig ekspropriation, jf. afsnit 6.1., overvejet muligheden for at give borgerne mulighed for godtgørelse for udgifter til sagkyndig bistand også under ekspropriationssagen og en eventuel klagesag herom. En ny ekspropriationsproces, herunder et nyt klagesystem, hvor selve ekspropriationsafgørelsen og erstatningsafgørelsen fastsættes samtidig, vil aktualisere nærmere overvejelser herom, da adgangen til omkostningsgodtgørelse er forskellig på de to områder i dag.

Udvalget vurderer, at muligheden for godtgørelse vil betyde, at den eksproprierede friholdes eller delvis kompenseres for de udgifter, som den pågældende har måttet afholde til sagkyndig bistand i anledning af ekspropriationen. Herved gives den eksproprierede en øget økonomisk sikkerhed i ekspropriationssager.

Udvalgets anbefaling 8

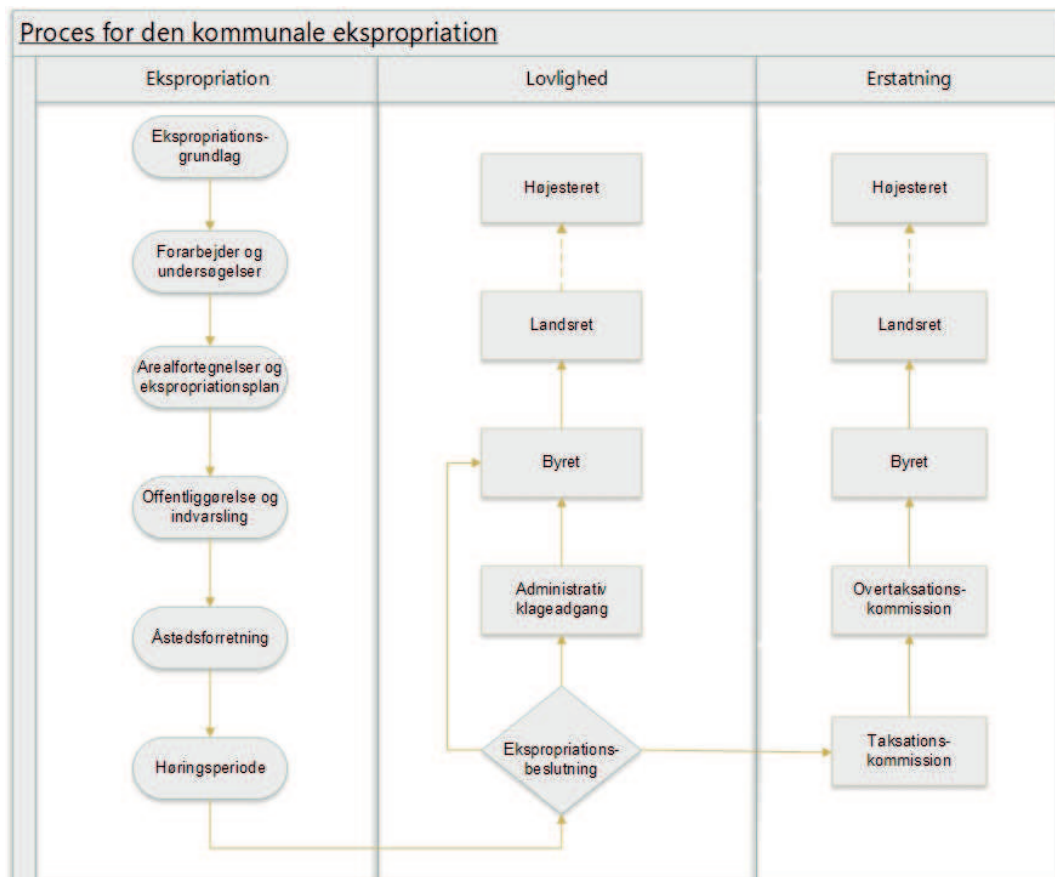
Udvalget anbefaler, at muligheden for passende godtgørelse for borgerens udgifter til sagkyndig bistand i ekspropriationssager overvejes nærmere. Det kan for eksempel være ved at indføre hjemmel til, at kommunerne kan tildele borgeren sådan godtgørelse i særligt komplicerede sager.

Bilag 1. Kommunale ekspropriationshjemler.

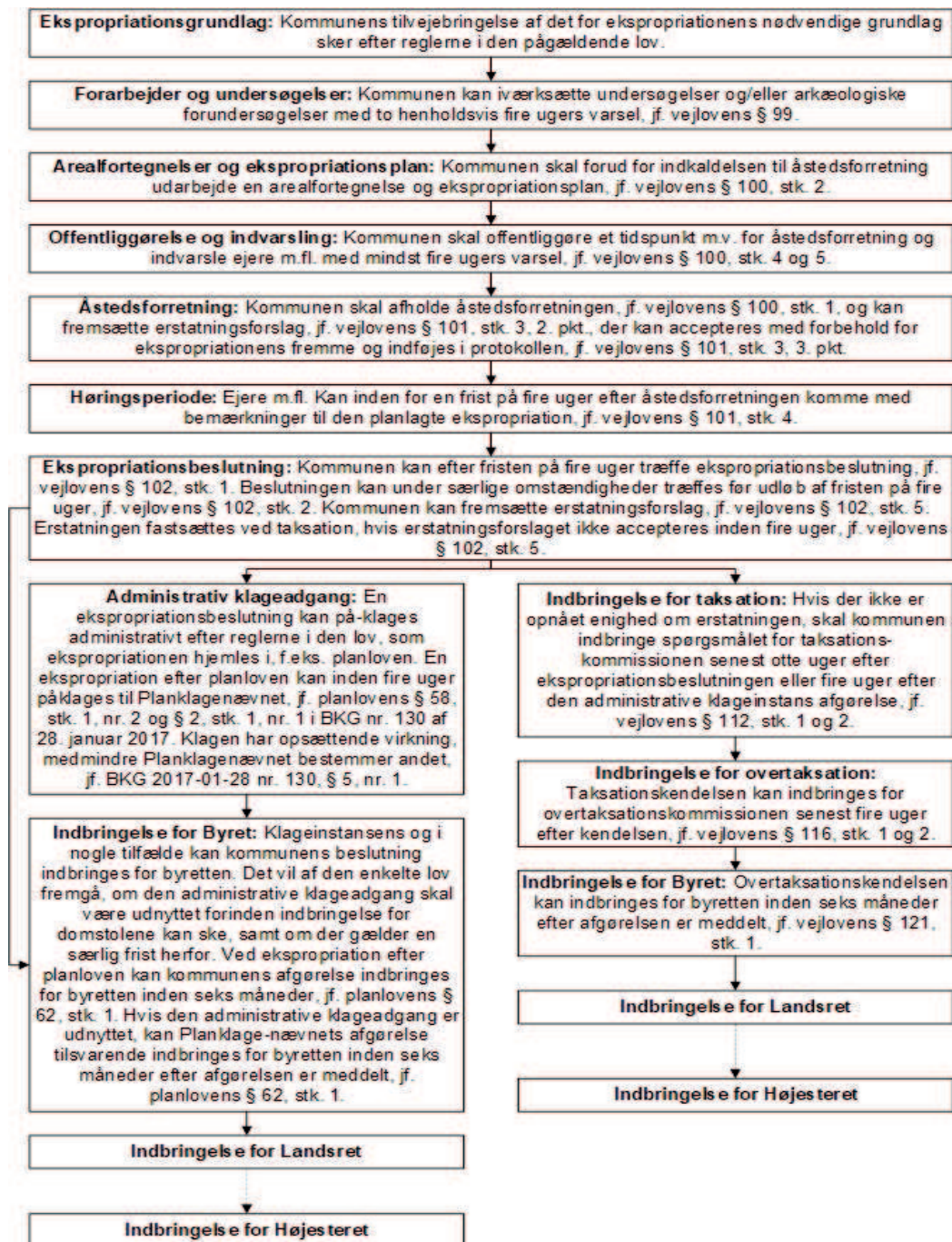
Lov nr. og navn	Ekspropriationshjemmel	Ekspropriationsprocedurer	Erstatningsfastsættelsen
Lov 2014-12-27 nr. 1520 Vejloven (VL)	§ 96	VL §§ 99-102	VL §§ 103, 104
LBKG 2017-06-23 nr. 966 Miljøbeskyttelsesloven (MBL)	§ 58	VL §§ 99-102, jf. MBL § 60	VL §§ 105, 106, 103, 104 og 107-122, jf. MBL § 61
LBKG 2017-01-26 nr. 125 om vandforsyning mv.	§§ 37 og 38	Vandforsyningsloven §§ 39-41 og 44	VL §§ 103, 104 og 107-122
LBKG 2017-05-22 nr. 523 om varmforsyning	§ 16, stk. 1	Varmeforsyningsloven § 17 og VL § 99-102, jf. Varmeforsyningsloven § 17, stk. 2	VL § 103, stk. 2, § 104, stk. 1-5, §§ 112-120 og § 122, stk. 1, jf. Varmeforsyningsloven § 18, stk. 1 og 2
LBKG 2017-06-27 nr. 934 Naturbeskyttelsesloven	§ 60, stk. 3	Naturbeskyttelsesloven § 39, stk. 1, 2 og 4, § 43, § 44, stk. 1, 3 og 4, § 45, § 47 og § 49, stk. 2, jf. § 60, stk. 4	Naturbeskyttelsesloven § 39, stk. 1, 2 og 4, § 43, § 44, stk. 1, 3 og 4, § 45, § 47 og § 49, stk. 2, jf. § 60, stk. 4
Lovbekendtgørelse 2017-01-26 nr. 127 Lov om vandløb	§ 71	VL §§ 98 og 100-102	VL §§ 107-111, 114-118 og 122, jf. Lov om vandløb § 72, stk. 2.
Lov om private fællesveje	§ 29, stk. 1 og 2	VL kapitel 10, jf. Lov om private fællesveje § 29, stk. 3	VL kapitel 10, jf. Lov om private fællesveje § 29, stk. 3
Lovbekendtgørelse 2017-01-19 nr. 78 om kystbeskyttelse	§ 6, stk. 1 og 2	VL § 98-122, jf. Kystbeskyttelsesloven § 6, stk. 3.	VL §§ 103 og 104, jf. Kystbeskyttelsesloven § 6, stk. 3.
Lovbekendtgørelse 2017-01-26 nr. 123 om beskyttelse af de ydre koge i Tøndermarsken	§ 33	VL § 98-104 og 112-122, jf. Tøndermarskloven § 33, stk. 2	VL §§ 103 og 104, jf. Tøndermarskloven § 33, stk. 2
Lovbekendtgørelse 2016-10-03 nr. 1228 om byfornyelse og udvikling af byer	§ 45	Byfornylesloven § 45, stk. 2 og 3, 46, stk. 2	VL §§ 103, stk. 2, 104, stk. 1, 2 og 5, 112-120 og 122, jf. Byfornylesloven § 46, stk. 3

Bilag 2. Flowdiagrammer for den kommunale ekspropriationsproces

Bilag 2.a



Bilag 2.b Proces for den kommunale ekspropriation med angivelse af lovhjemler



Bilag 3. Oversigt over domme om lovlighed af kommunale ekspropriationer i perioden 2003 - 2017

Domsnr.	Overskrift	Ekspropriation	Byret (BR)	Landsret (LR)	Højesteret (HR)	Domsresultat	Sagsbehandlingstid
NMK-84-00274	<i>Ingen overskrift</i>	5. april 2011	10. nov. 2015 - Stadfæster NMK	9. jan. 2017 - Stadfæster BR		Stadfæstelse	2,3 år
NMK-84-00216	<i>Ingen overskrift</i>	2. marts 2012	11. nov. 2016 - Stadfæster NMK	22. nov. 2017 - stadfæster BR		Stadfæstelse	4,1 år
U.2016.619Ø	Sagsanlæg om ekspropriationsbeslutning ikke tillagt opsættende virkning.	23. juni 2014	11. marts 2015 - Stadfæster	2. okt. 2015 - Stadfæster BR		Stadfæstelse	1,3 år
H2015.296.2013	Ekspropriation til brug for opførelse af støjvold var lovlig	7. okt. 2008	7. maj 2010 / 23. jan. 2012 - Henviser sagerne til LR	29. nov. 2013 - Stadfæster		Stadfæstelse	4,4 år
MAD2015.554B	Ekspropriation efter vejlovens § 43 til anlæg af sti var gyldig begrundet i hensyn til almenvellet, da der ikke var grundlag for at tilsidesætte begrundelsen i færdselsmæssige hensyn.	30. okt. 2014	30. dec. 2015 - Stadfæster NMK			Stadfæstelse	1,2 år
MAD2013.854 OE	Genetablering af sti tæt på sommerhusbebyggelse med henblik på at etablere et sammenhængende stisystem i et sommerhusområde anset for at være nødvendig i almenvellets interesse. Ikke grundlag for at tilsidesætte ekspropriationen ud fra proportionalitetsbetragtninger.	27. april 2009	16. maj 2012 - Stadfæster Vejdirektoratet	22. maj 2013 / Stadfæster Vejdirektoratet		Stadfæstelse	4,1 år
NMK-84-00076	<i>Ingen overskrift</i>	16. dec. 2009	24. nov. 2011 - Stadfæster NMK			Stadfæstelse	1,5 år

MAD2011.2289 B	Ekspropriation af et areal til anlæg af offentlig sti mellem to offentlige veje fandtes at opfylde betingelse om nødvendighed og proportionalitet og var tilstrækkelig oplyst. Kommunen ikke rette sagsøgte, da Vejdirektoratet i henhold til vejloven havde foretaget en fuld prøvelse.	17. dec. 2008	10. nov. 2011 – Stadfæster NMK			Stadfæstelse	2,9 år
U.2011.3374/3H	Anmodning om ekstraordinær appel blev ikke imødekommet, idet Højesteret ikke fandt, at en byretsdommer havde været inhabil.	29. sept. 2005	4. marts 2010 – Stadfæster Vejdirektoratet		8. sept. 2011 – Afviser, at dommer i BR var inhabil	Stadfæstelse	6 år
MAD2010.289B	Ekspropriation på grundlag af lokalplan til etablering af genbrugsplads anset for nødvendig og tidsmæssig aktuel. Afvist at ekspropriationen var begrundet i usaglige hensyn.	13. sept. 2007	15. marts 2010 – Stadfæster NMK			Stadfæstelse	1,8 år
NKN-65-00254	<i>Ingen overskrift</i>	26. juni 2006	26. juni 2009 - Stadfæster NKN	27. april 2010 - Ophæver BR		Omgørelse	1,9 år
MAD2009.2664 B	Ekspropriation anset for lovlig i forbindelse med en vejudvidelse og vejforlægning mod nord, selvom vejforlægningen indebar fordele for ejendom på vejens sydside.	12. dec. 2006	2. okt. 2009 – Stadfæster Vejdirektoratet			Stadfæstelse	2,8 år
MAD2009.74V	Ekspropriation på grundlag af lokalplan til fordel for privat vandværk anset for nødvendig og tidsmæssig aktuel. Afvist at ekspropriation skulle ske efter privatvejsloven.	13. marts 2007	14. marts 2008 – Stadfæster NKN			Stadfæstelse	1 år

Bilag 4. Oversigt over domme om erstatningsfastsættelsen vedrørende kommunale ekspropriationer i perioden 2003 – 2017

Domsnr.	Overskrift	Ekspropria- tion	Overtaksati- ons- kommission (OTK)	Dom i Byret (BR)	Dom i Landsre- t (LR)	Dom i Højester- et (HR)	Resultat ift. OTK	Sagsti- d
VL B-0185-14	<i>Ingen overskrift</i>	25.juni 2008	7. dec. 2009	10. jan. 2014 – Forhøjer OTK	9. nov. 2017 – Stadfæ- ster OTK		Erstat- ning fastholdt	9,4 år
MAD2016.145V	Kommune ikke erstatningsansvarlig på andet grundlag end grundlovens § 73 i forbindelse med ekspropriation af lejemål, som blev brugt til cafédrift.	18. maj 2011	16. jan. 2012 – Stadfæster taksationskommissionen (TK)	25.marts 2015 – Stadfæ- ster OTK	31.maj 2016 – Stadfæ- ster OTK		Erstat- ning fastholdt	5 år
MAD2014.274V	Arealerstatning fastsat på grundlag af fremtidige planmæssige udnyttelsesmuligheder. Erstatning udmålt ud fra et princip om skønnet markedsværdi med fradrag af skønnede byggemodningsomkostninger m.v. Skøns-erklæring ikke tillagt betydning pga. bevismæssig usikkerhed.	20.april 2006/ 04.juni 2007	14. dec.2006/ 11.dec.2008 – Forhøjer TK / Forhøjer TK	06.02.20 13 – Stadfæ- ster OTK / sænker OTK	08.maj 2014 – Stadfæ- ster OTK / Stadfæ- ster OTK		Erstat- ning fastholdt	8,1 år
MAD2013.1789 BR	Afvist, at erstatning for mistet byggeret skulle fastsættes på grundlag af kommuneplanens maksimale bebyggelsesprocent. Kommune afskåret fra at kræve tilbagebetaling af erstatning fastsat af Overtaksationskommission, da påstand herom fremsat for sent.	01. april 2008	16. dec. 2011 – Sænker TK	20.sept. 2013 – Stadfæ- ster OTK			Erstat- ning fastholdt	5,4 år
MAD2010.1794 V	Ekspropriationsbeslutning på 12 mio. kr. blev forhøjet til 18 mio. kr. under hensyn til ejers berettigede forventning. Forrentning af beløb blev beregnet før	12. dec. 2005	9.marts.2007 – Hæver TK	23.sept. 2009 – Stadfæ- ster OTK	01.juli 2010 – Hæver OTK		Erstat- ning hævet	4,6 år

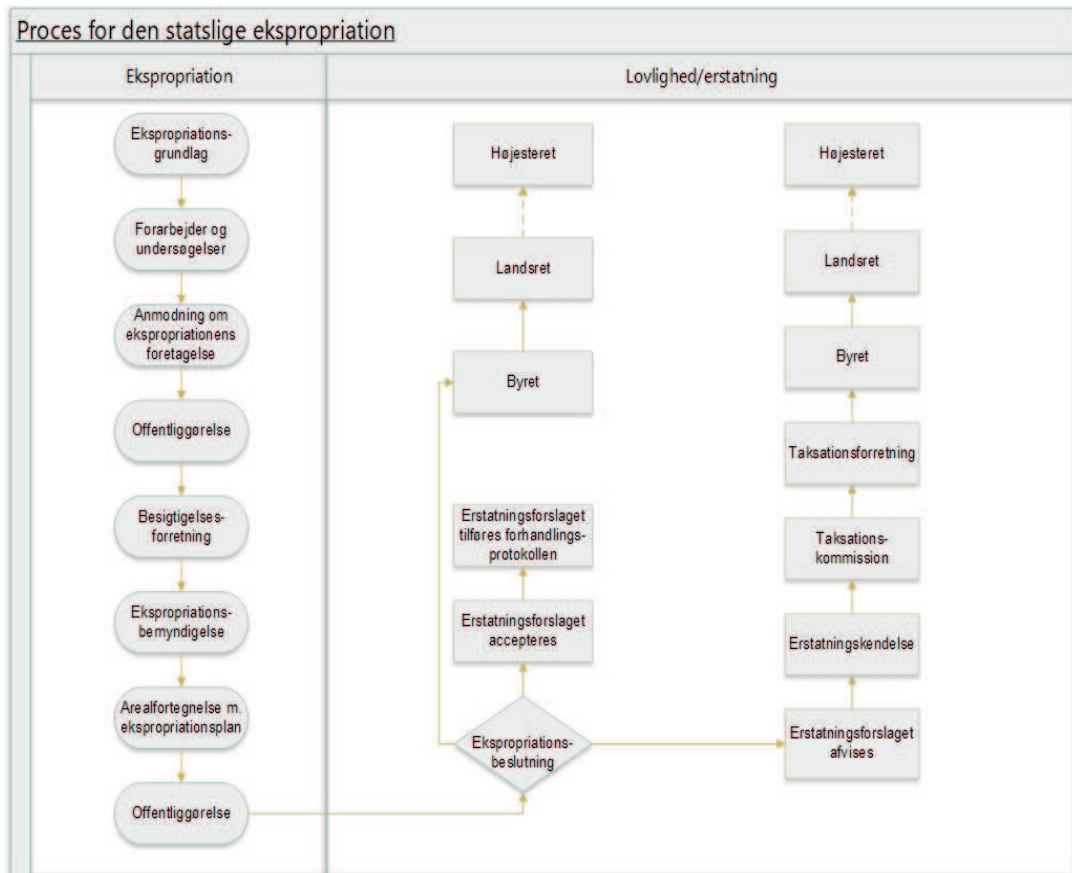
	formel beslutning, da lang sagsbehandlingstid var kommunens ansvar.							
MAD2008.1297 H	Kommune skulle betale den af overtaksationskommission udmålte erstatning for overtagelse af svømmehal.	1.april 2003	17.sept. 2003 – Hæver TK		23. maj 2006 – Sænker OTK	19. aug. 2008 – Stadfæ- ster OTK	Erstat- ning fastholdt	5,3 år
MAD2008.1321 H	Kommunens delvise ophævelse af beslutning om ekspropriation på grundlag af kommuneplan ophævede ikke den endelige karakter af den resterende ekspropriation.	20. dec. 2001	8.sept. 2004 – Stadfæster TK		29.maj 2006 – Hæver OTK	28. aug. 2008 – Stadfæ- ster OTK	Erstat- ning fastholdt	6,7 år
MAD2008.1344 V	Arealer anset for udlagt til offentlige formål allerede på erhvervsesstidspunktet, hvorfor ejeren ikke havde haft berettigede forventninger om anden anvendelse. Ejeren derfor tilkendt en erstatning svarende til prisen på jord udlagt til offentlige formål.	26.sept. 2005	24. maj 2006 – Sænker TK	3.dec. 2007 – Hæver OTK	4. juli 2008 – Stadfæ- ster BR		Erstat- ning hævet	2,8 år
MAD2008.47H	Ikke grundlag for yderligere erstatning for forventningsværdi ved ekspropriation af ejendom i landzone.	22. aug. 2002	15. sept. 2003 – Hæver TK		14. sept. 2006 – Stadfæst- er OTK	13.marts 2008 – Stadfæ- ster OTK	Erstatnin- g fastholdt	5,6 år
MAD2008.666H	Erstatning for mistet indtægt fra fem parkeringspladser som følge af rådighedsindskrænkning pålagt ved ekspropriation.	25. okt. 2004	2.juni 2005 – Stadfæster TK		7. feb. 2007 – Stadfæ- ster OTK	31. marts 2008 – Stadfæ- ster OTK	Erstat- ning fastholdt	3,4 år
MAD2008.705V	Erstatning for eksproprieret landbrugsareal med forventningsværdi forhøjet, uden det kunne tillægges betydning, at der var fritagelse for erstatning efter ejendomsavancebeskatningsloven	30. marts 2005	3. feb. 2006 – Stadfæster TK		22.april 2008 – Hæver OTK		Erstat- ning hævet	3,1 år
TFL2008.82V	Landmand havde fået fuld erstatning for ekspropriation af	13.jan. 2003	13. maj		20. dec. 2007 – Stadfæ-		Erstat- ning fastholdt	4,9 år

	sine landbrugsejendomme.		2004 – Hæver TK / Hæver TK		ster OTK / Stadfæster OTK			
U2008.2823H	Erstatning for ekspropriation, fastsat af Overtaksationskommission, nedsat.	27. okt. 2004	26. sept. 2005 – Sænker TK		16. maj 2007 – Sænker OTK	26. sept. 2008 – Stadfæster LR	Erstatning sænket	3,9 år
MAD2007.1272 V	Ikke tillagt omvejerstatning ved vejomlægning, hvor en langbrugs-ejendom blev berørt af delekspropriation.	12. maj 2002	20. sept. 2004 – Sænker TK		21. juni 2007 – Stadfæster OTK		Erstatning fastholdt	5,1 år
MAD2007.718	Erstatning i forbindelse med kommunal overtagelse af ubebygget grund fastsat til handelsværdi under hensyntagen til den mulige anvendelse, der måtte anses for realistisk før vedtagelsen af kommuneplan, som udlagde grunden til offentlige formål.	Ikke oplyst	Ikke oplyst		31. maj 2007 – Hæver OTK		Erstatning hævet	-
U2007.1822H	Ikke forhøjelse af ekspropriationserstatning for herlighedsværdi og ulemper som følge af vejanlæg.	18. sept. 2001	04. marts 2002 – Hæver TK		17. dec. 2003 – Stadfæster OTK	13. april 2007 – Stadfæster OTK	Erstatning fastholdt	5,6 år
MAD2006.571 OE	Ved etablering af sti langs Slotssøen i Hillerød blev der foretaget delekspropriation af sønære arealer fra ejendomme med direkte adgang til søen. Landsretten tilkendte ikke yderligere erstatning for værdiforringelse af restejendommene, men tilkendte i enkelte tilfælde yderligere erstatning for indbliksgener vedrørende beboelsesejendomme.	24. feb. 2000	Ikke oplyst		28. juni 2005 – Stadfæster OTK / Hæver OTK		Erstatning fastholdt/delvist hævet	5,3 år
MAD2005.1171 V	Ejeren af en ejendom beliggende ved siden af skydebane tilkendt erstat som følge af ved ekspropriation gennemførte	27. juni 2001	28. feb. 2003 – Stadfæster TK		08. sept. 2005 – Stadfæster OTK		Erstatning hævet	4,3 år

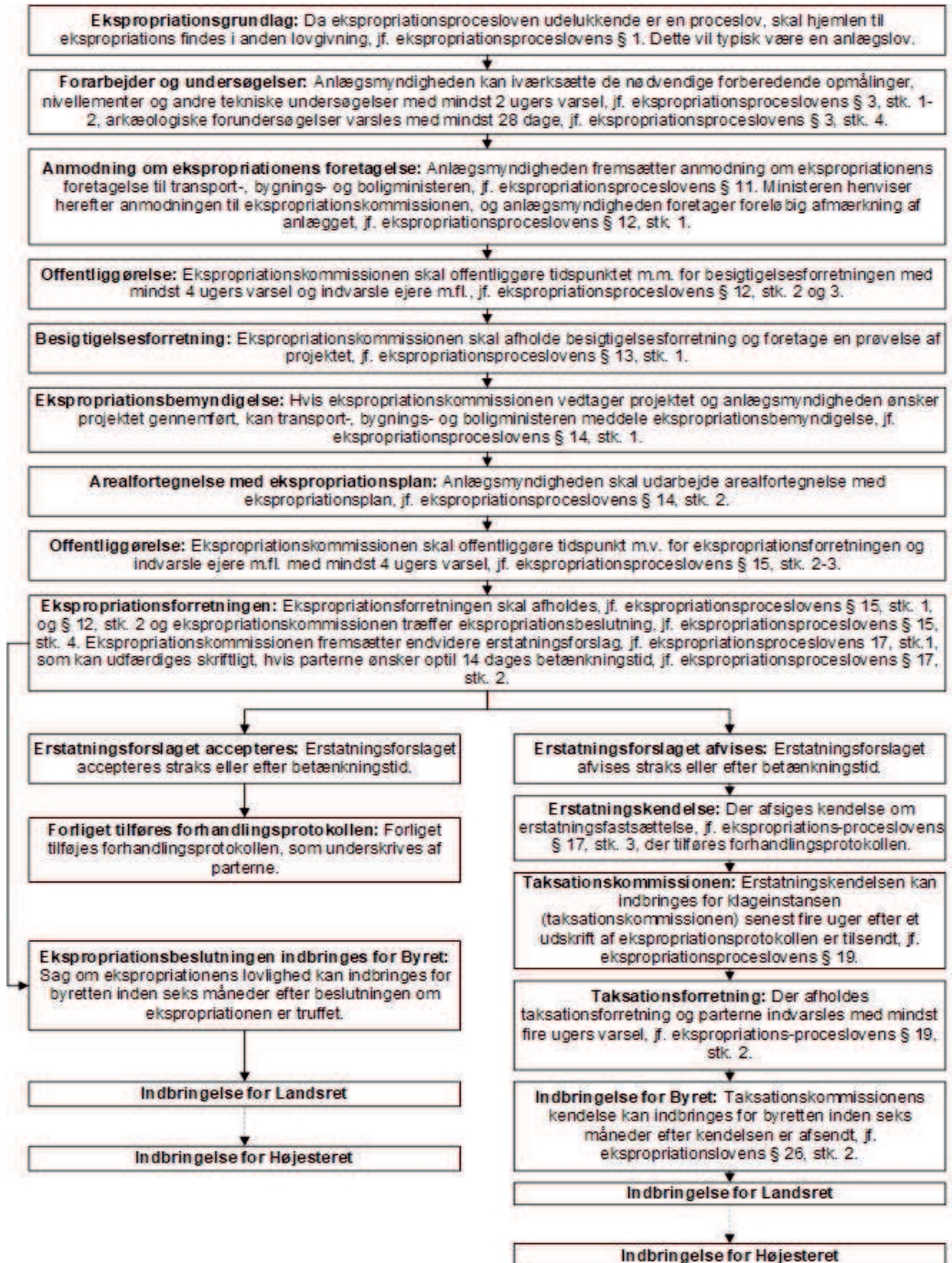
	rådighedsbegrænsninger på ejendommen.							
FED2003.2030 Ø	Kommunen havde bevisbyrden for, at der skulle ske afkortning i den fulde erstatning i forbindelse med ekspropriation, og kommunen havde ikke godtgjort, at ejendommen opnåede en merværdi, der efter vejlovens § 51, stk. 2 kunne begrunde afkortning. Kommunen havde videre ikke godtgjort, at magelægget af andre grunde var af en sådan særlig betydning, at ejeren af den eksproprierede ejendom kunne betinge sig at opnå en fortjeneste ved magelægget svarende til den foretagne afkortning.	19. juni 1997	22. marts 2000 – Stadfæster TK		27. aug. 2003 – Hæver OTK		Erstatning hævet	6,2 år
TFL2003.109V	Ikke forhøjelse af ekspropriationserstatning på grundlag af forventningsværdi.	16. dec. 1998	16. dec. 1999 – Sænker TK		06. feb. 2003 – Stadfæster OTK		Erstatning fastholdt	4,2 år

Bilag 5 Flowdiagrammer for den statslige ekspropriationsproces

Bilag 5.a



Bilag 5.b Proces for den statslige ekspropriation med angivelse af lovhjemler



Bilag 6. Oversigt over domme om lovlighed af ekspropriationer i medfør af ekspropriationsprocesloven i perioden 1965 – 2017

Domsnummer	Overskrift	Ekspropriationskommissionens afgørelse	1. instans domstols-afgørelse*	2. instans domstols-afgørelse*	3. instans domstols-afgørelse*	Domsresultat i forhold til Ekspropriationskommissionens afgørelse	Samlet sagsbehandlingstid
1973.657H	Ekspropriation ugyldig, da den var iværksat på grundlag af et forkert regelsæt og med et ulovligt formål.	27. januar 1967	5. oktober 1971 - Østre Landsret – Stadfæstelse	21. juni 1973 - Højesteret – Ophævelse		Ophævelse	6,5 år
U1982.892V	Ikke tilstrækkelig lovhjemmel i lov om offentlige veje for ekspropriation til anlæg af omfartsvej.	18. maj 1977	28. april 1982 - Vestre Landsret - Ophævelse	-		Ophævelse	5 år
U2002.2281V	Ekspropriation ugyldig, da det ønskede formål kunne opnås på mindre indgribende måde.	15. september 1998	4. januar 2002 - Vestre Landsret – Ophævelse	-		Ophævelse	3,5 år
MAD2011.2286/2	Banedanmarks ekspropriation af 890 m ² privatareal til anlæg af ny privat fællesvej pga. nedlæggelse af jernbaneoverkørsler var lovlig.	11. november 2008	31. oktober 2011- Byretten i Hjørring – Stadfæstelse	-		Stadfæstelse	3 år
U.2017.3032V	Ekspropriation af i alt ca. 2,1 ha af en ejendom på i alt ca. 190 ha til brug for gennemførelsen af elektrificeringen af statslige jernbanestrækninger havde fornøden hjemmel i elektrificeringslovens § 13, stk. 1, if. § 1.	14. maj 2015	22. september 2015 - Byretten i Esbjerg – Ophævelse	14. juni 2017 - Vestre Landsret – Stadfæstelse (anket)	Under behandling	Stadfæstelse (anket)	2 år

* Domstolens resultat er opgjort i forhold til Ekspropriationskommissionens afgørelse, da det er først instans, der træffer afgørelse vedrørende ekspropriationsbeslutningen.

** Stadfæstelse af Ekspropriationskommissionens afgørelse: Ekspropriationen var lovlig.

Bilag 7. Oversigt over domme om erstatningsfastsættelsen i ekspropriationer i medfør af ekspropriationsprocesloven i perioden 1965 – 2017

Domsnummer	Overskrift	Ekspropriationskommissionens kendelse	Taksationskommissionens kendelse	1. instans domstolsafgørelse	2. instans domstolsafgørelse	Domsresultat i forhold til taksationskommissionens kendelse	Samlet sagsbehandlingstid
U.1969.148 H	Udmåling af ekspropriation serstatning ved ekspropriation af ubebygget areal til vej anlæg.	16. marts 1966	25. marts 1966 – Stadfæster EK	2. november 1967 - Østre Landsret – Forhøjer TK	7. januar 1969 - Højesteret - Stadfæster LR	Erstatning forhøjet	3 år
U1971.126 H	Ej tilsidesættelse af taksationskommissionens værdiansættelse uanset mangler ved kendelsens begrundelse. Ejeren havde haft formøden lejlighed til at udtale sig.	30. maj 1967	10. oktober 1967 – nedsætter EK	11. juli 1969 – Østre Landsret – Stadfæster TK	19. januar 1971 - Højesteret – Stadfæster LR	Erstatning fastholdt	3,5 år
U1971.155/ 2V	Der blev lagt vægt på ejendoms-værdi på tidspunktet for ekspropriationsbeslutningen ved erstatningsfastsættelsen	17. november 1967	17. september 1968 – Stadfæster EK	9. oktober 1970 - Venstre Landsret – Stadfæster TK	-	Erstatning fastholdt	3 år
U1971.211 Ø	Ej grundlag for at tilsidesætte taksationskommissionens udmåling af ekspropriationserstatning, da skøn ikke udøvet fejlagtigt.	22. marts 1965	27. oktober 1965 – Forhøjer EK	28. oktober 1970 - Østre Landsret – Stadfæster TK	-	Erstatning fastholdt	5,5 år
U1974.332 H	Fastsættelse af erstatningen ved ekspropriation af del af landejendom	22. maj 1970	13. april 1971 – Stadfæster EK	4. december 1972 - Østre Landsret – Forhøjer TK	20. februar 1974 - Højesteret – Stadfæster LR	Erstatning forhøjet	3,5 år

	til motorvej. Erstatningens betaling før modparts anke ej sidestillet med et ankeafkald.						
U1974.982 H	Ej grundlag for at forhøje erstatningen for ekspropriation af areal til vejanlæg.	23. februar 1970	12. august 1970 – Forhøjer EK	25. august 1972 - Østre Landsret – Stadfæster TK	15. oktober 1974 - Højesteret – Stadfæster TK	Erstatning fastholdt	4,5 år
U1975.535/ 2 H	Erstatning for eksproprie-rede fællesarealer fra grundejerfor-ening forhøjet u.h.t. grundværdi-ansættelser samt syn og skøn.	7. december 1971	29. maj 1972 - Forhøjer EK	24. juni 1974 – Østre Landsret – Stadfæster TK	30. april 1975 - Højesteret – Forhøjer LR	Erstatning forhøjet	3,5 år
U1975.718 H	Zonelovser-statning fastsat efter forventning om ændret anvendelse-måde, uanset om der forelå retskrav.	5. maj 1970	8. september 1970 – Nedsætter EK	9. august 1973 - Vestre Landsret – Forhøjer TK (Stadfæstelse af ekspropriation skommission ens afgørelse)	2. juni 1975 - Højesteret – Nedsætter LR (Stadfæstelse af ekspropriation skommission ens afgørelse)	Erstatning fastholdt	5 år
U1976.39 H	Forhøjelse af ekspropria-tionserstat-ning efter delekspropria-tion til motorvejsan-læg.	23. august 1972	26. januar 1973 – Forhøjer EK	6. november 1974 - Østre Landsret – Stadfæster TK	18. november 1975 - Højesteret – Forhøjer LR	Erstatning forhøjet	3 år
U1976.121 H	Erstatnings-udmåling ved ekspropriation af et areal fra en herregård til motorvej.	1. december 1971	25. januar 1973 – Stadfæster EK	25. februar 1975 - Østre Landsret – Stadfæster TK	22. december 1975 - Højesteret – Stadfæster LR	Erstatning fastholdt	4 år
U1984.276 H	Byggelinie-pålæg gav ikke grundlag for nedsættelse af erstatnings-kravet ved senere ekspropria-tion til vejanlæg.	17. april 1978	14. august 1978 – Nedsætter EK	6. oktober 1982 - Venstre Landsret – Stadfæster TK	6. februar 1984 - Højesteret – Stadfæster LR	Erstatning fastholdt	6 år

U1988.629 H	Brugsforening kunne ikke kræve erstatning blandt andet for opsætning af hegn, da den bevarede fornøden vejforbindelse, jf. vejlovens § 69, stk. 2.	1. september 1980	14. januar 1981 – Forhøjer EK	6. august 1984 – Vestre Landsret – Forhøjer TK	2. juni 1988 - Højesteret – Nedsætter LR	Erstatning fastholdt	7,5 år
U1988.1021 H	Fjerne skademuligheders betydning for fastsættelsen af ekspropriationserstatning.	25. november 1978	5. november 1979 – Forhøjer EK	20. december 1984 - Østre Landsret – Forhøjer TK	20. oktober 1988 - Højesteret – Nedsætter LR	Erstatning sænket	10 år
U1989.476 H	Erstatningen for en landbrugs-ejendom ved Guldborgsund forhøjet.	1. maj 1985	26. august 1985 – Stadfæster EK	23. september 1987 - Østre Landsret – Forhøjer TK	16. marts 1989 - Højesteret – Stadfæster LR	Erstatning forhøjet	4 år
U1993.685/ 2H	Ikke erstatning for støjulemper, da anlæg af en ret stærkt trafikeret vej allerede ved husets opførelse måtte påregnes.	21. juli 1983	7. november 1983 – Stadfæster EK	26. juni 1991 – Østre Landsret – stadfæster TK	18. maj 1993 - Højesteret – stadfæster LR	Erstatning fastholdt	10 år
U1993.962/ 2H	Ekspropriationserstatning for landbrugs-ejendom forhøjet på grundlag af syn og skøn.	15. september 1986	3. februar 1987 – Stadfæster EK	17. juni 1991 – Vestre Landsret – Forhøjer TK	6. oktober 1993 - Højesteret – Stadfæster LR	Erstatning forhøjet	7 år
U1994.117 V	Efter ekspropriation til TV-mast blev der ydet erstatning for dominans.	11. juli 1988	4. juli 1989 – forhøjer EK	1. november 1993 - Vestre Landsret – Forhøjer TK	-	Erstatning forhøjet	5,5 år
U1994.125 V	Uden betydning for ulempeerstatning, om ekspropriation af afskåret areal er begæret af lodsejeren.	14. september 1990	22. november 1990 – nedsætter EK	24. november 1993 - Vestre Landsret – forhøjer TK	-	Erstatning forhøjet (stadfæstelse af ekspropriationskommissionens kendelse)	3 år
U1994.553 H	Erstatning for pålæg af indflyvnings-servitut.	23. marts 1988	7. oktober 1988 – Forhøjer EK	16. juni 1993 –	25. april 1994 - Højesteret – Forhøjer LR	Erstatning forhøjet	6 år

				Vestre Landsret – Forhøjer TK			
U1995.568 H	Erstatningsfastsættelse for forladt ejendom med stærkt forfaldne bygninger.	21. marts 1990	22. november 1990 – stadfæster EK	27. august 1993 - Vestre Landsret – stadfæster TK	10. april 1995 - Højesteret – Stadfæster LR	Erstatning fastholdt	5 år
U1995.878 H	Ekspropriationserstatning ikke forhøjet.	1. oktober 1990	23. november 1990 – Forhøjer EK	9. marts 1994 – Vestre Landsret – Stadfæster TK	22. august 1995 - Højesteret – stadfæster LR	Erstatning fastholdt	5 år
U1996.540 H	I forbindelse med fremførelse af højspændingsluftledning tilkendt erstatning for værdiforringelse af ejendomme som følge af mistanke om helbredsrisiko.	8. marts 1989	1. marts 1990 – stadfæster EK	4. marts 1992 – Østre Landsret – Forhøjer TK	22. januar 1996 - Højesteret – Stadfæster LR(dog nedsættelse hos den ene sagsøger)	Erstatning forhøjet	7 år
U1996.661 H	Udmåling af ekspropriationserstatning. Erstatning efter naboretlige regler.	30. maj 1989	17. januar 1990 – forhøjer EK	5. januar 1995 – Østre Landsret – Forhøjer TK	9. februar 1996 - Højesteret – Nedsætter LR	Erstatning sænket	7 år
U1996.1062 H	Taksationskommissionens erstatning for ekspropriation ikke forhøjet.	10. september 1993	12. november 1993 – Forhøjer EK	24. maj 1995 – Østre Landsret – Stadfæster TK	23. maj 1996 - Højesteret – Stadfæster TK	Erstatning fastholdt	3 år
U1997.105 H	Erstatning i forbindelse med fremførelse af højspændingsluftledning, herunder for værdiforringelse som følge af debatten om sygdomsrisiko.	30. marts 1988	18. november 1988 – Forhøjer EK	7. februar 1995 - Vestre Landsret – Forhøjer TK	7. november 1996 - Højesteret – Stadfæster LR	Erstatning forhøjet	8,5 år
U1997.117/ 2H	Erstatning for eksproprieret byzoneareal forhøjet. Procesrente af erstatnings-	21. september 1988	20. marts 1990 – Forhøjer EK	4. marts 1994 – Vestre Landsret – Forhøjer TK (ikke for ekspropriation)	12. november 1996 - Højesteret – Forhøjer LR	Erstatning forhøjet	8 år

	beløbet fra sagsanlæg.			men for forsinkelsen)			
U1997.1070 H	Ekspropriation til anlæg af motorvej gennem skov, erstatningsfastsættelse, tab af »herligheds-værdi«.	21. november 1988	18. april 1989 – Stadfæster EK	11. maj 1993 – Østre Landsret – Forhøjer TK	30. maj 1997 - Højesteret – Forhøjer LR	Erstatning forhøjet	8,5 år
U1997.1456 Ø	Ikke ulempeerstatning for midlertidig afbrydelse af offentlig vej mellem samdrevede selvstændige landbrugs-ejendomme med omvejskørsel til følge.	18. august 1993	3. maj 1995 – Forhøjer EK	21. august 1997 – Nedsætter TK	-	Erstatning sænket	4 år
U1998.691/ 2H	Erstatning for ulemper i form af støj i forbindelse med ekspropriationserstatning.	8. november 1993	16. november 1994 – Forhøjer EK	4. marts 1997 – Vestre Landsret – Forhøjer TK	17. marts 1998 - Højesteret – Stadfæster LR	Erstatning forhøjet	4,5 år
U1998.1497 H	Erstatning for eksproprieret landbrugs-ejendom forhøjet. Ikke erstatning for forventningsværdi.	17. juni 1991	11. oktober 1991 - Stadfæster EK	14. august 1995 - Vestre Landsret – Stadfæster TK	10. august 1998 - Højesteret – Forhøjer LR	Erstatning forhøjet	7 år
U2000.2031 H	Erstatning for ekspropriation af landbrugs-ejendom ikke forhøjet.	4. september 1995	24. november 1995 – Forhøjer EK	29. juni 1998 – Vestre Landsret – Forhøjer TK	26. juni 2000 - Højesteret – Nedsætter LR	Erstatning fastholdt	5 år
U2001.67	Erstatning for eksproprieret landbrugs-areal med forventningsværdi forhøjet.	7. september 1992	16. december 1994 – Stadfæster EK	10. november 1998 - Vestre Landsret – Forhøjer TK	18. oktober 2000 – Højesteret - Forhøjer LR	Erstatning forhøjet	8 år
U.2001.356 H	Ikke krav på yderligere erstatning efter ekspropriation	Forlig den 27. august 1992	-	9. december 1998 Østrelandsret – Stadfæster EK	22. november 2000 Højesteret – Stadfæster LR	Erstatning fastholdt	8 år
U2002.1H	Erstatning for ulemper i form af støj fra motorvej efter	21. marts 1991	22. juni 1992 – Forhøjer EK	10. september 1999 - Vestre Landsret – Forhøjer TK	2. oktober 2001 - Højesteret – Nedsætter LR	Erstatning forhøjet	10,5 år

	ekspropriation						
U2005.590 H	Fastsættelse af erstatning for ekspropriation	4. januar 2000	22. maj 2000 – Stadfæster EK	17. marts 2003 - Vestre Landsret – Forhøjer TK	9. november 2004 - Højesteret – Forhøjer LR	Erstatning forhøjet	5 år
U2005.1207 H	Taksationskommissionens erstatninger for ekspropriation af landbrugsarealer til brug for motorvej forhøjet.	24. januar 1996	4. december 1996 – Forhøjer EK	21. december 2000 – Vestre Landsret - Forhøjer TK	18. januar 2005 - Højesteret - Nedsætter og stadfæster LR	Erstatning forhøjet	9 år
U2008.1678 H	Erstatning ved nedlæggelse af jernbaneoverkørsel, der forbandt dele af landbrugs-ejendom.	4. november 2003	14. april 2004 – Stadfæster EK	19. juni 2006 – Østre Landsret – Forhøjer TK	28. april 2008 - Højesteret – Forhøjer LR	Erstatning forhøjet	4,5 år
U.2017.249 1H	Et selskab havde haft berettiget forventninger om at kunne indvinde råstoffer på et eksproprieret areal, og erstatningen skulle fastsættes ud fra den mistede fortjeneste	12. juni 2009	2. juli 2010 – Forhøjer EK	7. juni 2016 – Østre Landsret – Nedsætter TK	11. maj 2017 Højesteret - Forhøjer	Erstatning forhøjet	8 år

Bilag 8. Spørgeskema til brug for udvalgets undersøgelse af kommunernes ekspropriationspraksis i medfør af planlovens § 47

Spørgeskema om anvendelse af ekspropriationshjemlen i planlovens § 47, stk. 1

Kommunens og kontaktpersonens kontaktinfo:

--

I. Antallet af ekspropriationer:

Hvor mange gange har kommunen anvendt planlovens ekspropriationshjemmel i § 47, stk. 1, i perioden 2010-2017?	
---	--

II. Angivelse af skøn over andelen af ekspropriationer efter § 47 og sager, som er endt med frivillige aftaler i stedet for en ekspropriation efter § 47 i perioden 2010-2017:

Hvor mange gange har kommunen anvendt planlovens ekspropriationshjemmel i § 47, stk. 1, i perioden 2010-2017?

0-10pct. 10-20pct. 20-40pct. 40-60pct. 60-80pct. 80-100pct.

III. Har kommunen taget konkrete initiativer i forhold til berørte borger, som kan styrke berørte borgeres retsstilling, lette arbejdet med ekspropriation, forkorte sagsbehandlingstider mm. for eksempel tidlig dialog, informationsmateriale mv.

Beskriv kort og vedlæg eventuelt materiale:

--

IV. Har kommunen på baggrund af sine erfaringer med ekspropriation med hjemmel i planlovens § 47, stk. 1, forslag til forbedringer i forhold til proces og i forhold til at sikre berørte borgeres retsstilling

Beskriv kort og vedlæg eventuelt materiale:

--

For hver ekspropriationssag udfyldes nedenstående skema

(Vedlæg kopi af kommunens og klagenævns-/domstolsafgørelserne)

Oplysninger overført fra det generelle skema:	
Ekspropriationens nr. i det generelle skema	
Dato for beslutningen om ekspropriation	
Navn og nr. på lokalplanen, som ekspropriationen blev gennemført på grundlag af	
Den eksproprierede ejendom - matr. nr. og ejerlav, vejnavn (gerne vejkode), husnummer og eventuelt bogstav samt kommunenummer	

A.	Hvad blev der eksproprieret til virkeliggørelse af – det vil sige til hvilket fysisk formål blev der eksproprieret? <i>(for eksempel skole, børnehave, ældredagcenter, forsyningsanlæg, herunder til vand, spildevand, varme eller affald, vindmølle, golfbane, andet sports- eller idrætsanlæg, boliger, erhvervsbyggeri)</i>	
B.	Hvem blev der eksproprieret til fordel for?	
B1.	Til fordel for kommunen selv	
B2.	Til fordel for en anden offentlig eller selvejende institution (eksempelvis en region eller en selvejende daginstitution)	<i>(angiv navn)</i>
B3.	Til fordel for en forsyningsvirksomhed, herunder forsyningsvirksomhed etableret som privat selskab, og som er helt eller delvist ejet af kommunen	<i>(angiv navn)</i>
B4.	Til fordel for andre private	<i>(angiv navn)</i>
C.	Ekspropriationen i forhold til andre ejendomme	
C1.	Involverede realisering af ekspropriationsformålet andre ejendomme, og i givet fald hvor mange.	
C2.	Blev den eller de øvrige ejendomme erhvervet ved frivillige handler	

C3.	Blev den eller de øvrige ejendom erhvervet ved ekspropriation (i givet fald bedes nummeret på ekspropriationen fra det generelle skema anført)	
D.	Hvor lang tid er der gået fra lokalplanernes offentliggørelse til kommunen har truffet beslutning om ekspropriation? Angives i år og hele måneder. (<i>Tidsrummet mellem offentliggørelsen af lokalplanen og kommunens beslutning om ekspropriation.</i>)	
E.	Blev kommunens beslutning om ekspropriation truffet af byrådet eller var beslutningskompetencen delegeret til andre, og i givet fald hvem (udvalg eller andet).	
F.	Eventuel påklage af ekspropriationsbeslutningen <i>(Tvist om erstatningen skal <u>ikke registreres</u> her, se under G).</i>	
F1.	Er kommunens ekspropriationsbeslutning blevet påklaget til Planklagenævnet / det tidligere Natur- og Miljøklagenævn?	Ja <input type="checkbox"/> Nej <input type="checkbox"/>
F2.	Hvis F1. besvares bekræftende - hvad blev det endelige udfald af klagen vedrørende ekspropriationsbeslutningen ved klageinstansen? (afgørelsen bedes vedlagt)	Ekspropriationen opretholdt <input type="checkbox"/> Ekspropriationen ophævet <input type="checkbox"/> Sagen er ikke afgjort <input type="checkbox"/>
F3.	Er kommunens ekspropriationsbeslutning blevet indbragt for domstolene?	
F4.	Hvis F3. besvares bekræftende - hvad blev det endelige udfald af retssagen om ekspropriationsbeslutningen? (dommen eller dommene bedes vedlagt)	Ekspropriationen opretholdt <input type="checkbox"/> Ekspropriationen ophævet <input type="checkbox"/> Sagen er ikke afgjort <input type="checkbox"/>

G.	Eventuel tvist om erstatningens størrelse ved taksationsmyndighederne	
G1.	Er tvist om erstatningens størrelse indbragt for taksationskommissionen?	Ja <input type="checkbox"/> Nej <input type="checkbox"/>
G2.	Hvor lang tid er der gået fra kommunens beslutning om ekspropriation til der er truffet taksationsafgørelse? Indsæt antal måneder.	
G3.	Hvor lang tid er der gået fra taksationskommissionens afgørelse til overtaksationskommissionens afgørelse. Indsæt antal måneder.	
G4.	Hvad blev det endelige udfald af klagen vedrørende erstatningens størrelse ved klage-/retsinstansen? Det/de anførte beløb er Kr. pr. m ² <input type="checkbox"/> Kr. pr. hektar <input type="checkbox"/>	Erstatning fastholdt, det vil sige kr. Erstatning hævet fra kr. til kr. Erstatning sænket fra kr. til kr. Sagen er ikke afgjort <input type="checkbox"/>
H	Hvor mange ressourcer har kommunen samlet brugt på denne ekspropriationssag, og hvorledes er ressourceforbruget fordelt på arbejdet med ekspropriationen henholdsvis erstatningssagen? <i>(Svaret angives i timer som effektiv arbejdstid eller som brøkdelen af årsværk.)</i>	
I	Eventuelle bemærkninger	

