

Borgernes retssikkerhed – beskyttelse af den private ejendomsret i forbindelse med transportkorridorer

Oplæg om det offentliges forpligtelser i forhold til borgernes retssikkerhed og ejendomsret for medlemmer af Folketinget og repræsentanter for kommuner berørt af transportkorridorer

ved professor, dr.jur. Søren H. Mørup, Aarhus Universitet

1. Regelsættene. Hvilke regler værner overordnet om borgernes retssikkerhed og ejendomsret?

Transportkorridorerne er fastlagt i planer, der ikke direkte begrænser ejerens ret til at råde over sin ejendom. De kan derfor synes retssikkerhedsmæssigt uproblematisk. Planerne om transportkorridorer kan imidlertid få betydning for borgeren, når vedkommende søger om dispensation fra en lokalplan eller om landzonetilladelse eller ønsker udarbejdet en lokalplan, der muliggør byggeri på ejendommen. Der kan være mange grunde til, at borgerens ansøgning ikke imødekommes, men hvis planer om transportkorridorer har været udslagsgivende, har de de facto virket som et indgreb.

Transportkorridorerne kan derfor ansues som et indgreb i ejendomsretten, selvom der ikke er tale om direkte indgreb. Det er derfor relevant at se på transportkorridorerne i forhold til beskyttelsen af ejendomsretten og de særlige retssikkerhedsgarantier, som består i retten til erstatning eller overtagelse.

Grundlovens § 73 beskytter borgernes ejendomsret i flere henseender, men kun hvor der foreligger ekspropriation. Der foreligger ekspropriation, når private afstår ejendom eller en del heraf til det offentlige, f.eks. til anlæg af en vej. Der kan imidlertid også foreligge ekspropriation, selvom ejendomsretten som sådan ikke overdrages, men hvor adgangen til

at benytte en ejendom begrænses. Det er klart, at ikke enhver begrænsning i ejendomsretten skal anses for ekspropriation. Vanskeligheden ligger i at drage grænsen mellem ekspropriation og erstatningsfri reguleringer af ejendomsretten. Denne grænse drages ud fra en afvejning af en række forskellige momenter, som det vil føre for vidt at redegøre nærmere for inden for den tid, jeg har til rådighed i dag. Jeg vil nøjes med at sige, at intensiteten af indgrebet har stor betydning.

Artikel 1 i den første tillægsprotokol til Den europæiske Menneskerettighedskonvention (EMK TP1 art. 1) er ikke begrænset til at angå ekspropriation, men sætter også grænser for adgangen til at foretage erstatningsfri reguleringer. Det følger af konventionen og retspraksis, at begrænsninger i ejendomsretten skal være begrundet i hensynet til almenvellet, og at der skal være et rimeligt forhold mellem dette hensyn og de indgreb, som borgerne udsættes for.

Almindelige forvaltningsretlige retsgrundsætninger stiller også krav om, at planlægning, indgreb og afslag på ansøgninger om f.eks. byggetilladelse eller landzonetilladelse skal være sagligt begrundede og nødvendige, ligesom konsekvenserne for borgerne skal stå i et rimeligt forhold til de formål, der forfølges. Disse krav skal myndighederne overholde ved planlægningen og administrationen af lovgivningen.

Hvis der er tale om ulovlige indgreb eller afslag, vil borgerne normalt kunne få dem tilsidesat, ligesom de normalt vil kunne få erstatning for et eventuelt økonomisk tab. Hvis der er tale om lovlige indgreb eller afslag, kan borgerne kun få erstatning, hvis de overskrider ekspropriationsgrænsen, dvs. grænsen for erstatningsfri regulering. I så fald kan borgerne enten forlange erstatning støttet direkte på grundlovens § 73 eller i stedet have krav på overtagelse af deres ejendom mod erstatning på grundlag af regler i vejloven og planloven.

2. Særlige problemer med hensyn til transportkorridorer og borgernes retssikkerhed og ejendomsretlige beskyttelse

Jeg ser især to områder, hvor der kan være problemer med hensyn til borgernes retssikkerhed og ejendomsretlige beskyttelse ved planlægning af transportkorridorer.

Det ene angår ejerens adgang til erstatning eller overtagelse, hvor transportkorridorerne undtagelsesvist har væsentlige konsekvenser for ejeren. Det andet angår planernes varighed og revision af planerne.

For så vidt angår borgernes ret til erstatning eller overtagelse må det fremhæves, at planlægning som altovervejende hovedregel er erstatningsfri regulering. Det skyldes navnlig, at planer er generelle og normalt ikke udgør et intensivt indgreb. For så vidt angår lokalplaner og vejbyggelinjer griber disse ganske vist direkte ind i borgerens adgang til at anvende en ejendom, men da de ikke forhindrer, at ejeren fortsætter med den hidtidige brug, er der normalt tale om erstatningsfri regulering.

I visse tilfælde kan en ejer imidlertid blive særligt hårdt ramt, eksempelvis hvis ejeren ikke har udnyttet sin ejendom til at bygge på, hvor det er den mest nærliggende og optimale anvendelse.

Som det er nu, vil spørgsmålet formentlig især kunne opstå som et krav på erstatning for afslag på en dispensation eller tilladelse, sådan som det kendes fra retspraksis i sager om afslag efter råstofloven. Ejeren kan altså sagsøge den myndighed, som giver afslag, og kræve erstatning under henvisning til grundlovens § 73.

Spørgsmålet er dog, om ikke en overtagelsesordning er at foretrække.

Både planloven og vejloven indeholder regler om, at en ejer, som på grund af en lokalplan om offentligt formål eller en vejbyggelinje afskæres fra en rimelig udnyttelse af sin ejendom, kan forlange ejendommen overtaget.

En kommuneplan, regionplan eller et landsplandirektiv griber ikke direkte ind i borgernes ejendomsret, men vil de facto kunne få betydning for, hvilke udnyttelsesmuligheder ejeren har. Et afslag på landzonetilladelse eller på dispensation fra en lokalplan vil kunne have ekspropriativ karakter, hvis ejeren rammes særlig hårdt. Hvis afslaget skyldes planlægning af transportkorridorer, kan korridorer på denne måde føre til, at der foreligger et ekspropriativt indgreb. Man kan f.eks. forestille sig en virksomhed, der har behov for at udvide, og som ikke kan flytte uden forholdsvis store omkostninger. I denne situation kan et afslag på en dispensation fra en lokalplan eller på en landzonetilladelse være ekspropriativ. (Landbrug, som der er flest af i de nuværende transportkorridorer, skal i mange tilfælde ikke have landzonetilladelse og vil derfor kun meget sjældent være berørt af planlægningen).

I praksis er det antaget, at planlovens § 48 om overtagelse af ejendomme lokalplanlagt til offentligt formål kan påberåbes, også i forhold til en kommuneplan. Bestemmelsen kan formentlig påberåbes i forhold til andre planer omfattet af loven, herunder landsplandirektiver. Det betyder, at hvor en ejer bliver særligt hårdt ramt af

planlægningen af transportkorridorer – typisk ved et afslag på landzonetilladelse – kan vedkommende muligvis forlange sin ejendom overtaget mod erstatning. Spørgsmålet er dog ikke afklaret i praksis. Der er også et uafklaret spørgsmål om, hvem der skal betale erstatning og repræsentere myndighederne over for taksationsmyndighederne. Hidtil har det ikke været et problem, fordi kommunerne er ansvarlige for både kommuneplaner og lokalplaner, men der er et problem i forhold til landsplandirektiver.

Efter min opfattelse bør man nok overveje, om ikke man bør fastslå en ret til at begære overtagelse i lovgivningen i forhold til andre plantyper af hensyn til ejerens retsbeskyttelse og tage stilling til de nævnte processuelle problemer. I praksis vil det være en forudsætning for at kunne få medhold, at borgeren først har søgt og fået afslag på en tilladelse på grund af planerne om transportkorridorer for at kunne dokumentere, at planerne har været årsag til, at han ikke kan udnytte sin ejendom på rimelig måde.

Der er også en forskel på vejloven og planloven, man måske nok også burde overveje rimeligheden af. Efter vejloven kan en ejer også forlange overtagelse, selvom han ikke afskæres fra en rimelig udnyttelse af ejendommen, hvis ejendommen er blevet "usælgelig" som følge af en vejbyggelinje, og hvis der endvidere foreligger særlige personlige grunde til, at vedkommende vil afhænde sin ejendom. Det kan f.eks. være, at vedkommende ikke kan blive boende på grund af skilsmisse eller jobskifte, men omvendt har svært ved at sælge ejendommen på grund af planlægningen. En tilsvarende regel findes ikke i planloven, men spørgsmålet er, om der bør være forskel på, om en vej er planlagt efter planloven eller efter vejloven.

Reglerne om overtagelse, når ejeren ikke kan udnytte sin ejendom på rimelig måde, kan ses som en måde, hvorpå lovgivningen håndterer det forhold, at man ellers ville være tvunget til at betale erstatning efter grundlovens § 73. Overtagelsesreglerne gør, at man kun i meget få tilfælde vil komme i den situation, at borgerne har krav på erstatning for planlægning til vejformål. Overtagelsesreglerne har den fordel frem for regler om erstatning, at man dels sikrer sig, at borgerne kun fremsætter krav, hvor de virkelig oplever, at de er udsat for et betydeligt indgreb, dels begrænser man udgifterne til erstatninger, fordi der kun skal betales erstatning en gang, nemlig ved erhvervelse af ejendommen. Erstatningskrav støttet direkte på grundlovens § 73 kan dog ikke helt udelukkes, selv hvor der gælder regler om overtagelse, men det må antages at blive meget sjældent forekommende, at domstolene vil tilkende erstatning, når der ikke er krav på overtagelse.

Set i forhold til Danmarks forpligtelser i forhold til EMK er det muligvis tilstrækkeligt, at man nøjes med at vejlede borgerne om deres mulighed for at rejse erstatningskrav ved domstolene med henvisning til grundlovens § 73, men risikoen for at blive dømt for at overtræde EMK vil alt andet lige være mindre, hvis man desuden kan pege på regler om adgangen til at forlange overtagelse, hvor planlægningen – hvad enten den sker på kommune- eller landsplan-niveau – afskærer ejeren fra en rimelig udnyttelse af ejendommen set i forhold til den faktiske udnyttelse af de omliggende ejendomme – eller fra at afhænde ejendommen, og der foreligger særlige personlige grunde for ejeren til at begære ejendommen overtaget.

Den anden problemstilling, som jeg nævnte tidligere, angår planernes varighed. Det er grundlæggende problematisk, hvis man begrænser ejendomsretten unødvendigt, hvilket kan være tilfældet, hvis en plan må siges at være forældet.

Med hensyn til planers varighed gælder en plan efter planloven normalt indtil den ændres eller ophæves, idet der dog gælder, at kommuneplaner skal omfatte en periode på 12 år og derfor skal revideres (mindst) hvert 12 år. Derimod er vejbyggelinjer til sikring af nye veje og vejforlægninger tidsbegrænsede, idet de kun gælder 10 år ad gangen, og altså skal "fornyes" (mindst) hvert tiende år. Dette giver borgeren en vis sikkerhed for, at unødvendige restriktioner af ejendomsretten undgås.

Det er usikkert, om proportionalitetsprincippet eller EMK TP 1, art. 1, stiller krav om, at landsplandirektiver tages op til revision. Hensynet til borgerens interesse i revision må ses i sammenhæng med hans øvrige retsbeskyttelse, herunder mulighederne for erstatning og overtagelse, ligesom det må tages i betragtning, at direktiverne ikke direkte forpligter borgeren. En eventuel styrkelse af borgerens rettigheder i henseende til erstatning og overtagelse bør også ses i dette perspektiv.

Hensynet til borgerens retssikkerhed og de hensyn, der ligger bag proportionalitetsprincippet og EMK TP 1, art. 1, taler dog for, at man også tager landsplandirektiver om transportkorridorer op til overvejelse med mellemrum, og man i loven forpligter myndighederne til at overveje planerne med f.eks. 10 eller 12 års mellemrum.