



NOTAT

20. juni 2022

2021-3677

Tidsmæssig begrænsning af adgangen til ekspropriation mv. på det statslige område

Retsudvalget har afgivet beretning af 3. marts 2022 over beslutningsforslag B 31 om styrket retssikkerhed ved ekspropriation m.v. Det følger bl.a. af beretningen, at der skal foretages en analyse af, hvilke effekter – herunder samfundsøkonomiske effekter – det vil have, hvis der laves en lovændring, så statens adgang til at foretage såvel ekspropriationer som arealreservationer underlægges de samme begrænsninger som kommunernes, hvor adgangen til at foretage ekspropriation bortfalder, hvis kommunalbestyrelsens beslutning om ekspropriation ikke er truffet inden fem år efter, at planen er offentliggjort.

Regler om ekspropriation på det kommunale område

De tidsmæssige begrænsninger for ekspropriation på det kommunale område, som er omtalt i beretningen, følger af planloven. Begrænsningen på fem år gælder således alene for kommunernes adgang til at ekspropriere arealer og rettigheder til virkeliggørelse af en lokalplan eller en byplanvedtægt. Planloven – og ekspropriationshjemlen heri – hører under Indenrigs- og Boligministeriets ressort.

Øvrige kommunale ekspropriationshjemler findes i flere love på tværs af flere ministerområder¹ og er uden tidsbegrænsning.

Ekspropriationshjemlen i planloven adskiller sig fra andre kommunale ekspropriationshjemler, da den som udgangspunkt er bredere. Efter planloven kan der således eksproprieres til det, der kan reguleres i en lokalplan, jf. lokalplankataloget i planlovens § 15, stk. 2, og formålsbestemmelsen i planlovens § 1, mens andre ekspropriationshjemler almindeligvis er begrænset til de særlige projekter, som

¹ Se bl.a. transportministerens svar til TRU alm. del spørgsmål 192 i Folketingssamlingen 2019-20 herom: <https://www.ft.dk/samling/20191/almDEL/tru/spm/192/svar/1641772/2161915.pdf>



er reguleret i den pågældende lov, f.eks. veje og stier i vejloven og spildevandsanlæg i miljøbeskyttelsesloven.

Det følger af forarbejderne til planlovens regler om tidsbegrænsning, at baggrunden for vedtagelsen af disse var, at en tidsmæssig begrænsning på fem år ville medvirke til at nedbringe den tid, hvor borgere må tåle usikkerhed om deres retsstilling som følge af kommunens mulighed for at ekspropriere i medfør af en lokalplan, hvilket ville styrke borgernes retssikkerhed.

Det er i den forbindelse vigtigt at nævne, at planlovens regler om tidsbegrænsning ikke ændrer ved, at kommunen – hvis ekspropriationsmuligheden er bortfaldet som følge af, at der er gået mere end fem år efter offentliggørelsen af lokalplanen – vil kunne vedtage og offentliggøre en ny lokalplan for områdets anvendelse, som kan danne grundlag for ekspropriation af de samme arealer og rettigheder.

Regler om ekspropriation på det statslige område

Statslige myndigheder kan ekspropriere arealer og rettigheder i medfør af en række love på tværs af ministerområder. Der findes desuden ekspropriationshjemler i visse anlægslove.

Der gælder på det statslige område ikke en tidsmæssig begrænsning af adgangen til ekspropriation, som det er tilfældet i forbindelse med kommunale ekspropriationer efter planloven.

Imidlertid er den usikkerhed, som borgere måtte have med hensyn til, om deres ejendomme bliver berørt af fremtidige statslige anlægsprojekter, og hvornår det vil ske, på det statslige forsøgt mindsket ved muligheden for anvendelse af fremrykket ekspropriation (forlods overtagelse) i forbindelse med visse statslige projekter.

Fremrykket ekspropriation er – i modsætning til egentlig ekspropriation – en frivillig aftale mellem lodsejer og anlægsmyndigheden om overtagelse af den berørte ejendom forud for de ordinære ekspropriationer. Der er en række betingelser, der skal være opfyldt, førend fremrykket ekspropriation kan ske, herunder særlige personlige forhold hos lodsejeren, f.eks. sygdom, og at ejendommen væsentligt skal påvirkes af projektet. Fremrykket ekspropriation er en beskyttelse af de berørte borgere, som befinder sig i en særlig situation, som skal imødegå, at de pågældende bliver stavnsbundet til deres ejendom, fordi der er et statsligt projekt under planlægning.



Der kan ske fremrykket ekspropriation efter en række anlægslove samt bl.a. vejloven og jernbaneloven.

Den mulighed for fremrykket ekspropriation, som gælder for visse statslige projekter, gælder ikke for kommunale projekter.

Overvejelser om tidsbegrænsning på det statslige område

På det statslige område sker ekspropriation i vidt omfang på baggrund af konkrete anlægslove.

Forud for vedtagelsen af en anlægslov vil der ofte være foregået et flerårigt planlægnings- og undersøgelsesarbejde samt drøftelser på politiske og administrative niveauer.

Før der kan træffes endelig politisk beslutning om f.eks. et større vejprojekt og fremsættes forslag til en anlægslov i Folketinget, skal der gennemføres nødvendige og lovbestemte miljøkonsekvensvurderinger (MKV) af det pågældende projekt. Indholdet af denne planlægningsproces fastlægges i et kommissorium, som godkendes politisk. Det er meget almindeligt, at der kan være flere linjeføringer og løsningsforslag i spil i MKV-analyserne.

Denne proces forud for anlægsloven kan bidrage til usikkerhed for lodsejerne i lokalområdet med deraf følgende konsekvenser for lodsejerne i den periode, hvor der gennemføres det nødvendige planlægnings- og MKV-arbejde.

Efter vedtagelsen af en anlægslov kan der i nogle tilfælde gå flere år, inden det vedtagne anlægsprojekt kan igangsættes og arealerhvervelserne påbegyndes. Dette som følge af de politiske processer og den samfundsøkonomiske situation. I nyere tid (dvs. de sidste 10-20 år) er der flere eksempler på, at man politisk har besluttet et projekt på baggrund af gennemførte miljøkonsekvensvurderinger og vedtaget en anlægslov, men ikke fundet finansieringen med det samme.

Det drejer sig bl.a. om udvidelsen af motorvejen syd om Odense. Her blev en anlægslov vedtaget i 2013, mens den fulde finansiering til projektet først blev fundet med Infrastrukturplan 2035 (IP35) i 2021.

Et andet eksempel er Frederikssundsmotorvejen, hvor der blev vedtaget en anlægslov i 2009, men først fundet finansiering til alle etaper frem mod Frederikssund med IP35 i 2021.



Udbygning af E20, motorvejen over Vestfyn, er også sket løbende i takt med, at der er fundet den nødvendige finansiering.

Skal der generelt indføres tidsmæssige begrænsninger (solnedgangsklausuler) på det statslige område på linje med den, der gælder kommunal ekspropriation ifølge planloven, vil det kræve, at der fastlægges et tidspunkt, hvorfra tidsbegrænsningen skal regnes. Efter planloven regnes tidsbegrænsningen fra en specifik handling (offentliggørelsen af lokalplanen). Et sådant tidspunkt vil formentlig være vanskeligt generelt at fastlægge på det statslige område.

En tidsmæssig begrænsning vil derfor formentlig være mest oplagt at overveje i forbindelse med konkrete projekter, som tillades ved anlægslov. Her vil begrænsningen kunne indføres ved i anlægsloven at indsætte en bestemmelse svarende til planlovens § 47, stk. 4.

Det ovenfor beskrevne om de forløb, som ofte forekommer efter vedtagelsen af en anlægslov, taler for, at en evt. tidsbegrænsning på det statslige område – hvis en sådan vurderes hensigtsmæssig – vil skulle være betydeligt længere end 5 år. En sådan begrænsning vil ikke have betydning for den usikkerhed, som er knyttet til fasen forud for anlægsloven. I den forbindelse bemærkes, jf. det ovenfor anførte, at den omstændighed, at ekspropriation ikke måtte være gennemført inden udløbet af en fastsat tidsfrist, ikke nødvendigvis vil være begrundet i, at der ikke fortsat er være politisk vilje til at gennemføre et specifikt projekt.

Der vil, hvis der fremtidigt opereres med tidsfrister, blive tale om, at adgangen til at gennemføre de pågældende projekter bortfalder af juridiske grunde og ikke på grundlag af en udtrykkelig politisk beslutning.

I den forbindelse kan nævnes projektet vedrørende den midtjyske motorvej, hvor der med IP 35 er aftalt finansiering af etappen Give-Billund, mens det mellem parterne er aftalt, at den resterende del af motorvejen fra Billund til Haderslev kan prioriteres som led i kommende infrastrukturplaner efter 2035. Vedtages en anlægslov for hele strækningen fra Billund til Haderslev nu, ville en tidsbegrænsning på 5 år indebære, at der ikke ville være en gældende ekspropriationshjemmel for strækningen syd for Billund, når denne kunne igangsættes efter 2035 i overensstemmelse med anlægsloven og det aftalte i IP 35.

Indførelse af en tidsfrist i en anlægslov m.v. vil i øvrigt indebære, at der – hvis projektet ønskes opretholdt efter udløbet af tidsfristen –



vil skulle gennemføres en ny lovgivningsproces med dertilhørende procedurer (høringer, folketingsbehandling m.v.). Der vil efter omstændighederne (dvs. hvis lovgivningsarbejdet alene gennemføres som følge af udløbet af tidsfristen) kunne blive tale om et overflødig og ikke kvalitativt optimerende lovgivningsarbejde, som tillige vil kunne føre til [væsentlige] forsinkelser og fordyrelser af et projekt.

Berørte borgere og offentligheden vil i forbindelse med den nye lovforslagsproces få mulighed for at fremkomme med bemærkninger til ændringsloven. Det er dog samtidig vigtigt at fremhæve, at den nye behandling af lovgrundlaget for et projekt efter omstændighederne vil kunne forøge usikkerheden hos lodsejere yderligere, idet forslag til ændringer af projektet, f.eks. vedr. nye linjeføringer, vil kunne blive bragt i spil i den forbindelse.

Vejdirektoratet har oplyst, at det er vanskeligt at give et generelt svar på, om tidsbegrænsninger i anlægslove vil give øget administrativt og udbudsmæssigt arbejde i Vejdirektoratet. Det vil komme an på en konkret vurdering af et konkret projekt, omfanget af projektet, trafikale forhold i anlægsfasen, udbudsstrategiske overvejelser mv.

Vejdirektoratet kan ikke anbefale indførelse af tidsbegrænsning i anlægslove vedrørende projekter på det statslige område.

Transportministeriet bemærker sammenfattende, at indførelse af tidsbegrænsninger (herunder i anlægslove), jf. det ovenfor anførte, ikke i sig selv mindsker den usikkerhed, som lodsejere måtte have med hensyn til, om deres ejendom vil blive berørt af et fremtidigt projekt og i givet fald hvornår.

Transportministeriet vurderer på linje med Vejdirektoratet, at det vil være uhensigtsmæssigt som udgangspunkt at indføre tidsbegrænsning på det statslige område.

Det vil efter Transportministeriets vurdering være afgørende for at mindske de beskrevne usikkerheder for berørte borgere, at der sikres fremdrift i de statslige anlægsprojekter. Det vil således være hensigtsmæssigt, at der etableres en proces, der sikrer, at der hurtigt politisk (i forligskredsen) tages stilling til linjeføringer m.v. og findes finansiering til vedtagne projekter.



Som alternativ til tidsfrister, som kan være svære at fastsætte meningsfuldt for alle projekter, vil det derfor kunne overvejes lovgivningsmæssigt/politisk at fastlægge en proces, der retligt/politisk forpligter til at fremme beslutninger om at gennemføre eller opgive projektet. Det vil dermed blive en aktiv politisk beslutning at opgive et projekt – og ikke en konsekvens af en tidligere fastsat tidsfrist i en lov.

Dette ligger i forlængelse af regeringens udspil *Danmark fremad – Infrastrukturplan 2035*. I udspillet beskrives regeringens ønske om en langsigtet planlægning for en transportsektor i forandring, og om en helhedsorienteret tilgang til investeringer i infrastruktur, bl.a. således at der sker afklaring af projekter i rimelig tid, efter at en undersøgelse er tilvejebragt, hvilket vil kunne bidrage til at begrænse de ovenfor beskrevne usikkerheder for berørte grundejere både før og efter vedtagelsen af en anlægslov.