

# Planlovens ekspropriationshjemmel

---

Et studie af ekspropriationens grundlag og  
problematikker

01-08-2017





AALBORG UNIVERSITY  
COPENHAGEN

**Uddannelse og semester:** Land management – 4. semester

**Projekttitel:** Planlovens ekspropriationshjemmel

**Projektperiode:** 1. februar 2017 – 1. august 2017

Aalborg Universit København  
A.C. Meyers Vænge 15  
2450 København SV

Sekretær: Janni Rise Frellsen  
Tlf: 9940 2535  
E-mail: jrl@plan.aau.dk

**Vejleder:**

Bent Hulegaard Jensen

**Gruppenummer:** Grp. 4 - Kbh

**Gruppemedlemmer:** 3

Jannik Rønn

Søren Lundbech

Ulrik Wikke

**Antal sider:** 73

**Abstract:**

Projektet omhandler emnet ekspropriation, med fokus på den hjemmel de danske kommuner har i Planlovens § 47 til at ekspropriere på baggrund af en lokalplan. Ekspropriation har gennem flere år været et stærkt debatteret emne og har som resultat været gennem både mange forslag til lovændringer og faktiske lovændringer. Der kan i nyere tid bl.a. nævnes ændringen af Planloven i 2009, hvor kommunerne fik frataget muligheden for at ekspropriere på baggrund af kommuneplaner. Projektet tilsigter at undersøge grundlaget for ekspropriationer efter Planlovens § 47 og på den baggrund udlede stadig eksisterende problematikker ved lokalplanekspropriationer. I den forbindelse vil projektet anbefale en måde hvorpå disse problematikker kan afhjælpes, hvilket også bliver præsenteret i et forslag til folketingsbeslutning. Projektgruppen konkluderer at der stadig eksisterer problematikker ved ekspropriationer efter Planlovens § 47, hvilket bliver bakket op af lignende studier af området, der til dels har sammenfaldende konklusion som dette projekts.

**Abstract:**

The project addresses the subject of expropriation, focusing on the legal basis of the Danish Planning Act's § 47, which allows the danish municipalities to expropriate based on local plans. Expropriation has been a highly debated topic for several years and as a result, it has been through many proposals for legislative changes and actual legislative changes. Of recent changes, the change of the Planning Act in 2009 can be mentioned, where the municipalities were deprived of the possibility of expropriating on the basis of municipal plans. The project aims to examine the basis for expropriations based on § 47 of the Planning Act, and deduce still existing problems in local plan expropriations. In this context, the project will recommend a way to remedy these issues, which is also presented in a proposal for a parliamentary resolution. The project group concludes that there are still problems with expropriations based on § 47 of the Planning Act, which is supported by similar studies of the subject, which partly coincide with the conclusion of this project.



## Forord

Dette afgangsprøjsprojekt er udarbejdet på landinspektør kandidatuddannelsen Land management på Aalborg Universitet København. Projektperioden strækker sig fra d. 1. februar 2017 til d. 1. august 2017.

Projektets overordnede emne er ekspropriation efter Planlovens § 47 og problematikker ved denne. Rapporten vil hovedsageligt henvende sig til censor og vejleder, men kan muligvis også have interesse for andre aktører der behandler emnet ekspropriation, såsom kommuner.

Det afsluttende projekt på landinspektøruddannelse har til formål at videreudvikle de kompetencer der på de foregående 9 semestre blev opnået, særligt kandidatspecialiseringens 3 tidligere semestre og er jf. studieordning beskrevet som:

*“The subject of the master’s thesis should lie in a natural continuation of the project work at the 1st-3rd semesters of the master’s programme on the chosen study. The master’s programme may in this way have the nature of development work, further development or proper research” (School of Architecture, Design and Planning. 2017. s 3)*

På dette grundlag er der blevet viderearbejdet med emnet ekspropriation, der af projektgruppen blev behandlet på 1. semester af kandidatspecialiseringen, dog med et andet fokus.

Projektets vejleder har været Bent Hulegaard Jensen, som skyldes tak for at have bistået med feedback og input, der har været behjælpeligt til udarbejdelsen af dette studie.

## Læsevejledning

En læsevejledning har til formål at give læseren et overblik over projektets design, samt hvordan afsnittene er opbyggede. Der bliver redegjort for anvendelsen af kildehenvisninger og hvordan referencer bliver anvendt. Derudover indeholder læsevejledningen en oversigt over, de forkortelser som bliver anvendt gennem projektet.

## Rapport design

Opbygningen af rapportens design er illustreret herunder

## 1. Kapitel

### 1.1 Afsnit

#### 1.1.1 Delafsnit

#### *Sektion*

Det er kun kapitel, afsnit og delafsnit som vil fremgå i indholdsfortegnelsen. Der vil igennem projektet blive henvist til specifikke dele i projektet, hvor den specifikke reference vil blive angivet som f.eks. “*se afsnit 4.3.*”

## Kildehenvisning

Kilderne er angivet i litteraturlisten, som kan findes efter konklusionen. Til at angive kilder anvendes Chicago metoden. Det betyder at kilden i litteraturlisten vil være angivet f.eks. som *Ross, Alf. 1980. Dansk statsforfatningsret II. Nyt nordisk forlag*, mens referencen i brødteksten vil være (*Ross. 1980. s. 685*).

Citater vil være fremhævet med citationstegn og kursiv skrift. Hvis citatet er over to linjer, vil citatet skille sig ud ved at der er et linjeskift, før og efter citatet. Figurer og tabeller vil være angivet i forhold til dens placering i det pågældende kapitel, f.eks. vil den første figur i kapitel 5 hedde *Figur 5.1*. Afgørelser og kendelser vil være angivet med sagsnummeret f.eks. KFE 1997.127 eller U.1975.718. Al lovgivning er fundet gennem Karnov og Retsinformation, hvor der i visse tilfælde er anvendt noter, for at underbygge en specifik paragraf, hvortil der er lavet en kildehenvisning.

De love som bliver nævnt ofte i dette projekt, vil blive forkortet. Når loven bliver brugt første gang, vil dens fulde navn blive skrevet, og så dens forkortelse derefter i parentes, hvorefter forkortelsen vil blive brugt, f.eks. Lov om offentlige veje m.v. (VL). Disse forkortelser og fulde navne er angivet i tabellen herunder.

| Fulde navn                                                                    | Forkortet |
|-------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Bekendtgørelse af lov om planlægning                                          | PL        |
| Lov om offentlige veje m.v.                                                   | VL        |
| Danmarks Riges Grundlov                                                       | GL        |
| Forslag til lov om ændring af lov om planlægning                              | FÆPL 2009 |
| Bekendtgørelse om Vejdirektoratets opgaver og beføjelser                      | BVOB      |
| Lovbekendtgørelse om fremgangsmåde ved ekspropriation vedrørende fast ejendom | EPL       |
| 1.-2. betænkning vedrørende gennemgang af ekspropriationslovgivningen         | BEPL      |
| Bekendtgørelse om taksationskommissioner og overtaksationskommissioner        | BTO       |
| Bygningsreglementet 01.01.2017                                                | BR15      |





## Indholdsfortegnelse

|                                                                              |    |
|------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Indledning .....                                                          | 1  |
| 2. Problemafgrænsning og problemformulering .....                            | 3  |
| 3. Metode.....                                                               | 5  |
| 3.1 Projektstruktur .....                                                    | 5  |
| 3.2 Juridisk metode .....                                                    | 8  |
| 4. Almenvellet .....                                                         | 9  |
| 4.1 Begrebsafklaring - Almenvellet .....                                     | 9  |
| 4.1.1 Tilblivelsen af almenvellet.....                                       | 9  |
| 4.1.2 Almenvellet i dag .....                                                | 12 |
| 4.1.3 Proportionalitet.....                                                  | 13 |
| 4.2 Overvejelser og problematikker vedrørende almenvellet.....               | 17 |
| 4.3 anbefalinger.....                                                        | 19 |
| 5. Ekspropriations- og lokalplanprocessen .....                              | 21 |
| 5.1 Begrebsafklaring – Ekspropriations- og lokalplanprocessen .....          | 21 |
| 5.1.1 Lokalplanens tilblivelse .....                                         | 21 |
| 5.1.2 Ekspropriationsprocessen .....                                         | 30 |
| 5.1.3 Taksationsmyndighederne.....                                           | 34 |
| 5.2 Overvejelser og problematikker vedrørende ekspropriationsprocessen ..... | 38 |
| 5.3 anbefalinger.....                                                        | 39 |
| 6. Erstatning .....                                                          | 41 |
| 6.1 Begrebsafklaring - Erstatning .....                                      | 41 |
| 6.1.1 Principper for erstatning .....                                        | 41 |
| 6.1.2 Forventningsværdi .....                                                | 48 |
| 6.1.3 Fradrag for fordele .....                                              | 54 |
| 6.1.4 Erstatning ved ulemper.....                                            | 56 |
| 6.2 Overvejelser og problematikker vedrørende erstatning .....               | 61 |
| 6.3 anbefalinger.....                                                        | 63 |
| 7. Diskussion .....                                                          | 65 |
| 8. Konklusion.....                                                           | 67 |
| 9. Litteraturliste .....                                                     | 69 |
| 10. Bilag.....                                                               | 75 |



## 1. Indledning

Der findes ikke en fast definition af retssikkerhed, da begrebet såvel som litteraturen omfatter alle former for ret. Dorte Høilund har defineret begrebet som *“(...) retssikkerhed betyder sikkerhed for, at retten sker fyldest, eller virkeliggørelse af gældende ret.”* (Høilund. 2015). Dette er en meget generel, men stadig klar betydning af hvad retssikkerhed kan forstås som.

Retssikkerheden er et af grundlæggende principper der er med til at skabe en retsstat, også kaldet et retssamfund, hvilket Danmark kan defineres som i dag. Ud over retssikkerhed er det nødvendigt i en retsstat, at alle er lige for loven og at magthaverne er adskilt og bundet af loven, hvilket er opfyldt (Ravnskilde. 2012) (Institut for menneskerettigheder. i.d.). Selvom Danmark betragtes som en retsstat, findes der retsområder hvorpå de offentlige myndigheder har beføjelser til at kunne foretage visse indgreb i borgernes retsforhold, eventuelt med tvang. På disse retsområder er det især vigtigt at retssikkerheden er i orden, da et af retsstatens overordnede formål er at beskytte borgerne, mod hvad må betragtes som overgreb fra statens side af, samt at sikre borgerne visse rettigheder. (Høilund. 2015)

I Danmark er Grundloven den øverste lov, ingen øvrige love kan derfor stride mod Grundlovens bestemmelser. Grundloven har til formål at sikre borgerens mest grundlæggende rettigheder. Der åbnes dog samtidig op for at nogle af disse rettigheder kan krænkes. Et af de indgreb staten kan foretage i borgernes grundlæggende rettigheder er ekspropriation. Dette indgreb kan kun lovligt foretages såfremt at det overholder kravene i Grundlovens § 73 stk. 1. som lyder:

*“Ejendomsretten er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning.”*

Det bestemmes her at ejendomsretten er beskyttet, og at der kun kan ske indgreb i denne, når betingelserne i bestemmelsens pkt. 2 og 3 er opfyldt. Af disse betingelser kan der umiddelbart udledes 3 forhold, som skal være overholdt før at et ekspropriationsindgreb er muligt:

1. *hvor almenvellet kræver det*
2. *kan kun ske ifølge lov*
3. *mod fuldstændig erstatning*

Med andre ord, skal en ekspropriation være nødvendig, lovlig og der skal ydes fuldstændig erstatning. Ekspropriationer kan foretages af både staten og kommunerne. Staten når den vedtager anlægslove og kommunalbestyrelsen når de anvender lovgivningens ekspropriationshjemler.



## 2. Problemafgrænsning og problemformulering

Når staten eksproprierer, er det ofte til større offentlige anlæg, hvor der normalt ikke hersker nogen tvivl om hvorvidt formålet tjener samfundsmæssige interesser. Derimod når kommunen jf. Planlovens § 47 eksproprierer til fordel for virkeliggørelsen af en lokalplan, kan det virke uklart om hvorvidt dens indhold nu varetager samfundsmæssige interesser.

Det er kommunalbestyrelsen, der tager beslutningen om hvornår der skal eksproprieres jf. Planlovens § 47, og det er ligeledes også kommunalbestyrelsen, der besidder kompetencen til at skønne hvad der kræves af almenvellet, i hver enkelt sag. Kommunalbestyrelsen er blevet valgt til at varetage sådanne beslutninger af borgerne og det er desuden en almindelig retlig- moralsk grundsætning at offentlige myndigheder er givet for at tjene almenvellet og samfundets interesser, og at enhver offentlig myndighedsakt skal fordre dette (Ross. 1980. s. 683).

Det kan alligevel ved ekspropriationer, hvori det ikke er fuldstændig klart hvorvidt, at det pågældende projekt er i almenvellets interesse, være svært for den eksproprierede ejer, at se retfærdigheden ved afståelse af hans ejendom. Der vil højst sandsynligt være bred enighed om at ekspropriationer til offentlige formål normalt vil være i almenvellets interesse, da projekter såsom hospitaler, infrastruktur og skoler kan være gavnlige for alle. I modsætning vil der ved mange ekspropriationer der enten tjener finansielle eller private formål kunne stilles spørgsmålstejn om hvorvidt de egentlig er i almenvellets interesse, da ting som golfbaner, baner til svævefly og lignende formål ofte kun vil gavne en mindre befolkningsgruppe. Almenvellet er altså forbundet med en vis uklarhed om, hvad det indebærer og hvad der fordre det, det er derfor centralt at undersøge begrebet for at afklare, hvad der må kunne forventes at ligge inden for almenvellets grænser.

Grundlæggende for indretning af det danske retssamfund er at borgere må alt der ikke er forbudt ved lov, hvorimod offentlige myndigheder kun må hvad der er tilladt ved lov. Det er derfor umiddelbart en selvfølge at et ekspropriationsindgreb både skal have lovhjemmel og overholde anden lovgivning. For ekspropriation jf. Planlovens § 47 betyder dette blandt andet at lokalplanen, for hvilken ekspropriationen er baseret, skal være gyldig, endelig vedtaget, samt offentligt bekendtgjort. Det betyder også at de fornødne tilladelser og/eller dispensationer, forud er givet af andre myndigheder, før ekspropriationens gennemførelse. Det kan umiddelbart ikke betvivles om hvorvidt at ekspropriation i Danmark sker som følge af lov og det vil derfor heller ikke være interessant at undersøge anden betingelse i Grundlovens § 73 stk. 1 der foreskriver at krænkelse af ejendomsretten kun kan ske ifølge lov.

Processen man følger når der foretages en ekspropriation jf. Planlovens § 47 følger ekspropriationsprocessen bestemt i Vejloven. Grunden til at man har valgt at kommunale ekspropriationer som udgangspunkt skal følge processen foreskrevet i Vejloven er et udtryk for at man ønsker at sikre lodsejerens retssikkerhed. Dette var bl.a. for at skabe klarhed for borgeren, en ensartet sagsbehandling ved ekspropriationer, samt en tilstræbelse på at sikre principperne i Grundlovens § 73 stk. 1.

Den tredje betingelse for indgreb i lodsejerens ejendomsret, foreskriver at han skal modtage fuldstændig erstatning for det tab han lider ved afståelse af sin ejendom. Ved princippet fuldstændig erstatning ligger, at ejeren skal stå i den samme økonomiske situation som hvis ekspropriationen ikke havde fundet sted (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 81). Grundlovens § 73 foreskriver dog ingen nærmere retningslinjer til hvordan denne fuldstændige erstatning skal udmåles, hvilket heller ikke fremgår af anden lovgivning i størstedelen af tilfældene. I stedet vil den såkaldte 'fuldstændige' erstatning blive fastsat ud fra den almindelige erstatningsret, samt de principper og regler der gælder for denne, dog med visse modifikationer (Ross. 1980. s. 689).

I denne sammenhæng vil det derfor være relevant at undersøge kommunens muligheder for, og processen ved, ekspropriation jf. Planlovens § 47, kravene til ekspropriationen, samt erstatningsprincipperne og dertilhørende praksis.

Der er på denne baggrund udarbejdet følgende problemformulering:

### **Hvordan er man som lodsejer stillet i forbindelse med en ekspropriation efter Planlovens § 47?**

I forlængelse af dette, ønskes det klarlagt om der kan opstå problematiske situationer i forbindelse med ekspropriationer efter Planlovens § 47. En undersøgelse af dette må bero på en vurdering af den praksis der knytter sig til både ekspropriationens udførelse og erstatningens fastsættelse. Dette leder frem til de to underspørgsmål i problemformuleringen:

- 1. Hvilke problematiske situationer kan der opstå i forbindelse med ekspropriation efter Planlovens § 47?**
- 2. Hvordan kan disse problematikker håndteres fremadrettet?**

### 3. Metode

Der vil i dette kapitel blive redegjort for de metoder, som vil blive anvendt til at svare på problemformuleringen. Det vil i høj grad være juridisk metode der bliver anvendt i dette projekt, da projektet hovedsageligt beskæftiger sig med forskellige aspekter af juridiske problemstillinger. Der vil derudover blive redegjort for projektets struktur og opbygning.

Først vil der blive gennemgået hvordan projektet er struktureret. Dette er med for at give læseren en forståelse af, hvordan projektet er bygget op. Til dette er ABC-modellen anvendt, hvor der bliver lavet en gennemgang af hvordan den anvendes i praksis, og herefter hvordan den anvendes i dette projekt.

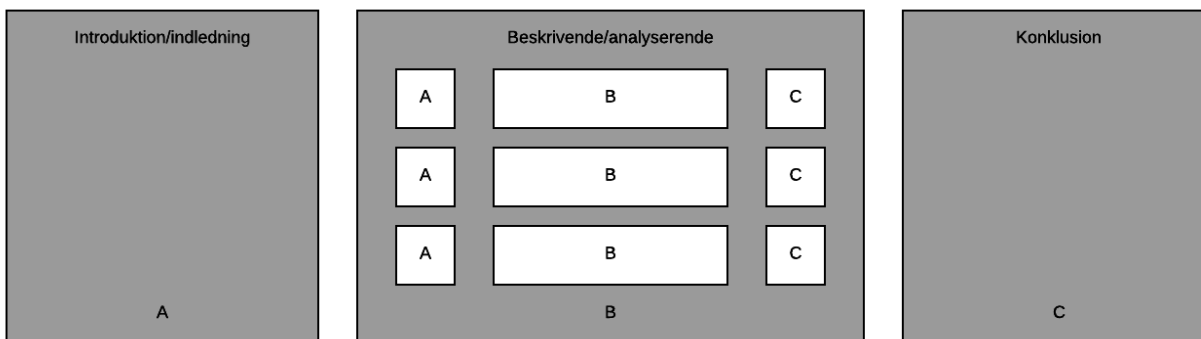
Herefter gives en gennemgang af, hvordan juridisk metode bliver anvendt. Der vil i hver af de tre delanalyser blive givet en forklaring af hvad juridisk metode bidrager med til det pågældende kapitel.

#### 3.1 Projektstruktur

Opbygningen af projektet tager udgangspunkt i bogen ABC-modellen, som er udarbejdet af en forskergruppe på landinspektøruddannelsen og beskriver hvordan en rapport kan struktureres. Først vil der blive redegjort for de grundlæggende principper i bogen, og derefter vil der blive beskrevet hvordan ABC-modellen anvendes i dette projekt.

Overordnet set kan et projekt deles op i tre hoveddele, en A, B og C, som også ligger til grund for titlen på bogen ABC-modellen. A-delen er den indledende del af projektet, som skal redegøre for emnets relevans samt hvorfor det er nødvendigt at undersøge dette. Dette er selve indledningen til hele rapporten, som skal belyse selve interessen og den undren, der skaber grundlaget for studiet. Indledningen skal derefter lede hen imod en problemafgrænsning, som skal præcisere emnet, så der kan udarbejdes en problemformulering. Herefter skal det også beskrives hvilke metoder som skal anvendes for at kunne besvare problemformuleringen, hvor typen af metoder vil afhænge af hvilket studie der foretages. Beskrivelsen af metodevalgene har til formål at give læseren en ide om hvordan de forskellige analyser bliver behandlet. Til sidst i A-delen laves et strukturdiagram for at give læseren et overblik over projektets struktur, samt illustrere hvordan sammenhængen er igennem projektet.

B-delen er den største del i projektet, og omfatter selve den beskrivende og analyserende del. Det er her hvor teorien, som er relevant for analysedelen, bliver redegjort for, således at der er en fælles forståelse af det pågældende emne til analysen. Det er muligt at have en eller flere analyser i et projekt, hvis det er nødvendigt i forhold til problemformuleringen. Hvis der er delanalyser, kan disse opbygges som miniudgaver af ABC-modellen, se figur 3.1. Som et led i analysen kan der her også anvendes sammenligninger og vurderinger. De kan også anvendes på tværs af delanalyserne, hvis der er overlap mellem dem.



Figur 3.1: Projekt med delanalyser (Aunsborg, Christensen, Schrøder & Hvingel. 2012. s. 7)

C-delen er den konkluderende og opsamlende del af rapporten. Det er her hvor der bliver samlet op på det som er nødvendigt for at kunne besvare problemformuleringen, hvis denne da er mulig at besvare ud fra studiet. Hertil kan analysen diskuteres i forhold til et potentielt løsningsforslag. Efter konklusionen kan der udarbejdes en perspektivering, som kan indeholde de eftertanker der ikke havde en plads i diskussionen eller konklusionen. Perspektiveringen skal dog stadig holde sig inden for rammerne i forbindelse med emnet. Efter perspektiveringen er selve studiets indhold skrevet færdigt, og derefter følger litteraturliste og eventuelle bilag. (Aunsborg, Christensen, Schrøder & Hvingel. 2012. s. 8-13)

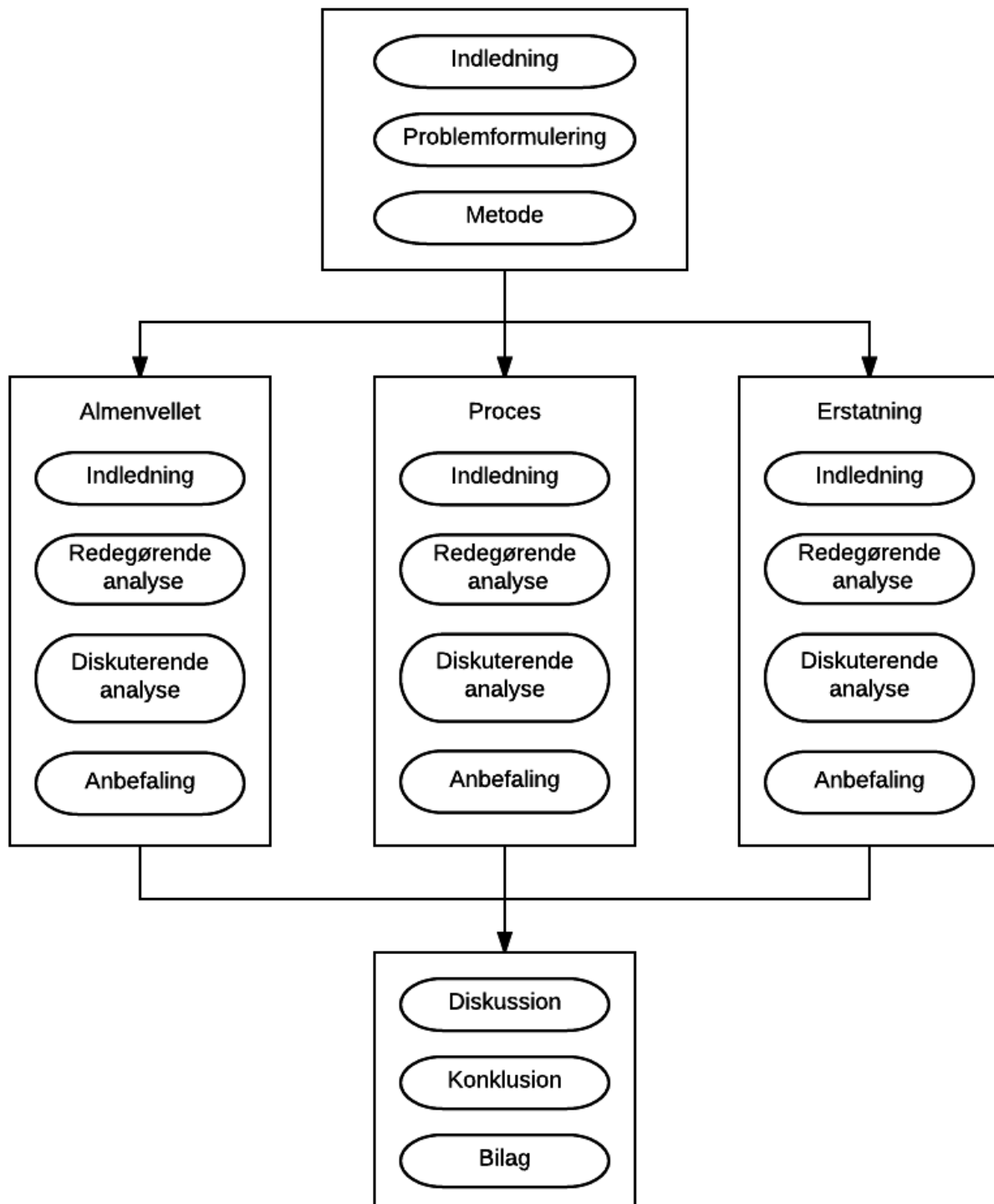
I dette projekt vil opbygningen være som vist på figur 3.1. Selve A-delen er opbygget af en indledning, problemformulering og metode. B-delen består af tre delanalyser, der behandler hvert sit aspekt af hvad der ligger til grund for en lokalplanekspropriation, henholdsvis en behandling af almenvellet, ekspropriationsprocessen og ekspropriationserstatningen. Disse analyser skal forstås som at være sideløbende med hinanden og vil have en tilnærmelsesvis identisk opbygning, som skal føre hen til projektets C del. Ligesom vist på figur 3.1, så består hver delanalyse af en indledning, en beskrivende og analyserende del, samt en anbefaling. Fælles for de tre delanalyser er at de består af fire hoveddele, som vist på figur 3.2, og har samme indholdsmæssige formål. De fire afsnit har hver deres formål som er:

- **Indledning**, skal redegøre for hvad hver delanalyse vil indeholde.
- **Redegørende analyse**, der redegøres her for den teori og viden som er nødvendig at kende, til brug i den diskuterende analyse. Yderligere vil dele af den diskuterende analyse blive udledt af dette afsnit.
- **Diskuterende analyse**, i dette afsnit vil problematikkerne inden for den pågældende delanalyse blive udpenslet og begrundet med sager, for at kunne arbejde videre med dem i anbefalingen.
- **Anbefaling**, skal give et bud på hvordan de problemer som blev beskrevet i den diskuterende analyse potentielt kan afhjælpes.

Efter delanalyserne vil problematikkerne blive opsummeret og diskuteret, hvori de bl.a. også vil blive sammenlignet med andre lignende studier og deres resultater. Dette vil udmunde i et forslag til folketingsbeslutning, der behandler hvordan samtlige problematikker kan afhjælpes.



Efterfølgende vil studiets samlede konklusion, samle op på resultatet af studiet og besvare problemformuleringen.



Figur 3.2: Strukturdiagram over rapporten

### 3.2 Juridisk metode

For at kunne analysere lovgivningen i forbindelse med de tre delanalyser, er der behov for at anvende juridisk metode. Juridisk metode dækker over at identificere og beskrive de retskilder der kan anvendes i en juridisk argumentation. Problemformuleringen vedrører et formodentligt juridisk problem, og en anvendelse af juridisk metode er oplagt allerede fra studiets begyndelse.

Selve teorien bag juridisk metode kan findes i bilag 1.

I delanalysen om almenvellet, undersøges Rigsdagens forarbejder, som er blevet nedskrevet i forbindelse med udarbejdelsen af Junigrundloven. Her bliver der blive redegjort for hvad Rigsdagsmændene havde af tanker om hvordan almenvellet skulle forstås. Der var på det tidspunkt meget ekspropriation til jernbaner på tværs af landet, som havde juridisk grundlag i forordninger om jernbaners tilblivelse samt andre retskilder som vedrørte ekspropriation. Dette er i høj grad en redegørelse af især almenvellets, men også grundloven og ekspropriations, oprindelse.

I den anden delanalyse angående ekspropriationsprocessen, vil der først blive gennemgået hvad en lokalplan kan bestemme samt hvordan en lokalplan udarbejdes. Derefter følger processen ved en lokalplanekspropriation, som har hjemmel i PL § 47. Her fremgår det at det er VL's ekspropriationsproces som skal benyttes i denne forbindelse. I den forbindelse vil klagemulighederne i forbindelse med lovligheden af ekspropriationsbeslutningen og erstatningsfastsættelsen blive behandlet nærmere.

Grundloven skriver at ekspropriationen kun kan finde sted, hvis det sker mod fuldstændig erstatning. Det fremgår ikke af nogen lov, hvordan der skal erstattes, og derfor bygger analysen af ekspropriationserstatningen på den retspraksis som anvendes i forbindelse med erstatningssager. Af samme grund, vil der i høj grad blive anvendt kendelser og domme, da de er baggrunden for en stor del af praksis.

## 4. Almenvellet

Dette kapitel vil ud fra problemformuleringen redegøre for den første betingelse som skal være til stede i forbindelse med ekspropriation jf. GL § 73 stk. 1, almenvellet.

Grundloven er i Danmark den øverste lov, alle øvrige love kan derfor ikke stride mod Grundlovens bestemmelser. Kan et indgreb i ejendomsretten, klassificeres som en ekspropriation, er dette indgreb kun lovligt såfremt at det overholder kravene i Grundlovens § 73 stk. 1. som lyder:

*“Ejendomsretten er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning.”*

Det bestemmes her at ejendomsretten er beskyttet, og at der kun kan ske indgreb i denne, når betingelserne i bestemmelsens pkt. 2 og 3 er opfyldt. Af disse betingelser kan der umiddelbart udledes tre forhold, som skal være overholdt før at et ekspropriationsindgreb er lovligt:

1. *“hvor almenvellet kræver det”*
2. *“kan kun ske ifølge lov”*
3. *“mod fuldstændig erstatning”*

Dette kapitel vil fokusere på at udlede, hvad der skal forstås ved det første forhold, hvor forhold tre om fuldstændig erstatning vil blive behandlet særskilt i kapitel 6. I dette kapitel vil der indledningsvis blive redegjort for tiltrædelsen af begrebet almenvellet fra et historisk perspektiv, dernæst vil der blive forsøgt at afgrænse hvad almenvellet betyder og indebærer, da det har afgørende betydning for hvad der kan eksproprieres til. Dernæst vil betydningen af “kræver det” i forhold 1 blive undersøgt.

### 4.1 Begrebsafklaring - Almenvellet

#### 4.1.1 Tilblivelsen af almenvellet

Almenvellet er et begreb der er svært at definere. Indledningsvis vil uklarheden vedrørende almenvellet blive forsøgt afdækket ved at fortolke intentionerne for tiltrædelsen af begrebet almenvellet.

At en ekspropriation skal kræves af almenvellet forveksles ofte med, at der kun må eksproprieres til fordel for offentlige formål, hvilket også umiddelbart var tilfældet indtil vedtagelsen af Jernbaneforordningen af 5. marts 1845, hvor der blev åbnet op for ekspropriation til fordel for privatejede jernbaner. Indtil da var rammerne for ekspropriation bl.a. givet ved *Placat af 31. jul. 1801 om Grundes Afstaaelse til offentligt Brug* og *Forordning af 13. Dec. 1793 om Vei-Væsenet i Danmark*. I Placat af 31. jul. 1801 om grundens afståelse til offentlig brug findes en grundsætning, der på mange måder minder om nutidens § 73 stk. 1 i grundloven, og lyder:

*“(…) at Eiendoms-Retten ikke bør lide Indskrænkelse, med mindre det almindelige Beste fordrer det, og at Eieren da tilkommer billig og fuldkommen Erstatning; (…)”*

Selvom at vendingen *“det almindelige Beste fordrer det”* minder om *“hvor Almenvellet kræver det”*, giver vendingen ikke umiddelbart anledning til ekspropriation for private, idet plakaten senere uddyber:

*“foreskrevne Regler skal være gieldende og til Følge i enhver Begivenhed, hvor der, til Landets Forsvar, eller offentlige Foranstaltningers fremme, behøves Afstaaelse af Nogens Grund eller Eiendom.”*

På Rigsdagen i 1849, da forhandlingerne til det der i dag er GL § 73 fandt sted, var der derfor stor diskussion, om hvorvidt man skulle fortsætte den hidtidige praksis, hvor der kun kunne eksproprieres til offentlige formål og private jernbaner, eller om man skulle udvide mulighederne for ekspropriation. Flere af rigsdagsmændene ønskede ”hvor almenvellet krævet det” erstattet med ”til offentligt brug” og gjorde opmærksom på at formuleringen åbnede op for misbrug, heriblandt rigsdagsmanden for Københavns 3. distrikt, Ørsted, med bemærkningen:

*“(…) Eiendomme skulle afstaaes, naar de behøves til offentligt Brug, saasom til offentlige Veie eller andet Saadant, men her sættes den almindelige Sætning, at Eiendomsretten kan fordres afstaaet, naar, Almeenvellet” kræver det. Det er en Sætning, som overmaade let kan misbruges.(…)”* (Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen. Andet bind. 1849. Mødenr. 94. Spalte 2593-2594)

Ørsted ytrede i samme anledning også bekymring om, at man i udformningen af denne bestemmelse, som skulle have til formål at sikre ejendomsretten, i stedet forringede ejendomsrettens beskyttelse. Bekymringen om forringelsen af ejendomsretten skulle findes i uklarheden af ”almenvellet” som begreb, Ørsted udtaler:

*“(…)men at der i saadanne enkelte Love kan gaaes udenfor det Princip, som indeholdes i de nævnte Anordninger, er Noget, som langt fra har den Betænkelighed som at udtale et saa vagt Princip, som at Eiendomme skulle afstaaes, naar Almeenvellet fordrer det, det vil sige, naar det ved en Rigsdagsbeslutning findes at være gavnligere, at Een faaer en Eiendom, end at en Anden beholder den. I sig selv er det vistnok gavnligere, at Enhver beholder sin Eiendom end at gjøre saadanne Omvæltninger (…)”* (Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen. Andet bind. 1849. Mødenr. 94. Spalte 2595)

Ørsteds bekymringer ligger dermed i, at kravet om almenvellet kan koges ned til; at det er mere gavnligt at ejerskabet skifter fra én person til en anden, hvilket som tidligere nævnt nemt kan misbruges og vil forringe ejendomsrettens ukrænkelighed væsentligt, idet grundejeren nu kan eksproprieres til langt flere formål end havde der blot stået ”offentligt brug”. Ydermere står det ikke længere klart for borgeren hvilke formål, der kan pålægge ham at afstå sin ejendom. Scavenius som deler Ørsteds holdninger udtaler på et senere møde:

*“Jeg gaaer derfor ud fra den Forudsætning, at Forsamlingen saavelsom jeg har til Hensigt at beskytte Eiendomsretten mod utilbørlige Indgreb. Det, der da fornemmelig har stødt mig ved denne Paragraph, saaledes som den er affattet, det er det Ubestemte og Usikre, der ligger i Udtrykket ”Almeenvellet”. Der gives maaskee ikke to Mennesker, der ere af samme Mening desangaaende, og endmindre vil det være Tilfældet, naar man tager Hensyn til, at den, som skal afgjøre, hvad Almeenvellet kræver, er en Forsamling, som bliver sammensat efter den nye Valglov.”* (Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen. Andet bind. 1849. Mødenr. 120. Spalte 3193)

Tilhængere af at bruge ”almenvellet” udtrykte bekymring i forhold til at bruge ”offentligt brug” idet de mente, at dette ville kunne bremse samfundets udvikling. Tilhængere af brugen af almenvellet mente, at man ved at bruge begrebet ”offentlig brug” udelukkede ekspropriation til fordel for opførelsen af ikke-offentlige anlæg, også selvom de måtte være særdeles gavnlige for samfundet. Algreen-Ussing fremlægger i den forbindelse sine synspunkter således:

*“Naar en Paragraph som denne skal optages i Grundloven, hvad Udvalget har billiget, troer jeg ingenlunde, det kan gaae an at indskrænke den saaledes, som den ærede Rigsdagsmand for Kjøbenhavns 3die District (Ørsted) og et andet æret Medlem (Scavenius) have meent, at der istedetfor „Almeenvellet“ skulde sættes „til offentligt Brug“, da i saa Fald, netop paa Grund af denne Grundlovsbestemmelse, Ingen kunde tilpligtes at afstaae sin Eiendom i saadanne Tilfælde, hvori den førstnævnte Rigsdagsmand dog selv erkjendte, at det kunde være nødvendigt at fordre slig Afstaaelse, nemlig naar denne virkelig var i det Almenes Interesse, skjøndt ikke til offentligt Brug. Der vil nemlig under denne Forudsætning staae i Grundloven, at Ingen kan tilpligtes at afstaae sin Eiendom uden til offentligt Brug, og derved vil altsaa indirecte være udelukket enhver tvungen Eiendomsafstaaelse, som ikke er til saadant Brug, uagtet den i højeste Grad maatte være i det hele Samfunds Interesse, t. Ex. til private Jernbaner og andre lignende ikke-offentlige Indretninger. Idet jeg der formener, at Udtrykket „Almeenvellet“ her har sin fulde Berettigelse,(...)”*  
(Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen. Andet bind. 1849. Mødenr. 94. Spalte 2596)

En del af denne skræk for at bremse udviklingen og ekspropriation til private formål, blev på denne tid især affødt af de problemer, der havde været i forbindelse med etableringen af de mange private udvidelser af jernbanenettet i årene op til Jernbaneforordningen af 1845. Ørsted forsvarer i denne forbindelse “til offentligt brug” med at private jernbaner sagtens kan sortere herunder:

*“Jeg troer dog ikke, at naar Paragraphen bliver indskrænket til, at en Eiendom kun kan fordres afstaaet til offentligt Brug, dette kan være til Hinder for, at der ved en Lov kunde bestemmes, at Eiendomme skulde afstaaes til Jernbaner, thi det er jo virkelig et offentligt Brug; det er jo af det Slags Foretagender, som Staten selv vilde have udført, hvis den havde havt de fornødne Midler dertil, men som den af Mangel derpaa overlader den Private.”* (Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen. Andet bind. 1849. Mødenr. 94. Spalte 2596)

Ørsted gør altså gældende at der ved at bruge udtrykket “offentlig brug” sagtens kan eksproprieres til private foranstaltninger, så længe foranstaltningen er offentlig tilgængelig.

Der blev ved Rigsdagen givet flere eksempler på udvikling der krævede ekspropriation til fordel for private, der gik udover det offentlige tilgængelige, heriblandt Balthazar Cristensen som udtaler:

*“(…)Vi opleve – mener jeg – dog vel rimeligviis engang den Dag, da Danmark Hovederhverv, Jordbrugskunsten, vil finde Jurister, sine Lovgivere, der forstaae, der have fattet Jordbrugsvæsenets Krav og Kjerne, og derfor bedre, end hidtil er skeet, ville forstaae at organisere Jordbruget, ville forstaae at lede, ordne og give Love for Jordbrugets rette Udvikling. Jeg troer saaledes, for at komme til mit Exempel, at den Tid ingenlunde kan være fjern, da fremmede Landes af Erfaringen prøvede Lovgivninger om Vands Benyttelse maae finde Indgang ogsaa hos os, og derved tillige det Princip, at Jord skal afstaaes, for at Vandledninger til 3die Mands, altsaa til blot Privates Bedste kunne føres over Grunden. Men saa vist som jeg troer, at Enhver ved lidt Overvejelse maa billige, at slige Tilfælde ikke udelukkes, saa vist troer jeg, at de vilde være udelukkede, at vore kommende Lovgivninger vilde føle sig standsede af en Grundlovsbestemmelse som den, den ærede kongevalgte Rigsdagsmand har villet opstille, naar den optages istedetfor udkastets. Jeg troer derfor, at Udvalgets aabenbart meget ampler ord – “hvor Almeenvellet kræver det” – ere langt heldigere valgte og langt bedre udtrykket det, der i en Grundlov tør og bør siges om dette Forhold, thi Enhver vil see, at selv det Exempel, jeg har nævnt, kan særdeles godt og selv aldeles strengt taget indbefattes derunder.(…)”*  
(Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen. Andet bind. 1849. Mødenr. 120. Spalte 3197-3198)

Da Grundloven blev skrevet, var Danmarks primære erhverv landbruget. Balthazar bruger vandledninger, til markvanding, som eksempel på hvor at en ekspropriation til fordel for private kan være nødvendig og som sådant også sortere under “almenvellet”, men som ikke ville være mulig hvis “offentlig brug” blev vedtaget. Forslaget om at erstatte “hvor almenvellet kræver det” med “naar den behøves til offentlig brug” endte med at blive forkastet med 117 stemmer mod 7.

Man kan ud fra bl.a. Balthazar Christensens og Algreen-Ussings tidligere citerede udtalelser klart udlede, at der ikke kan herske nogen som helst tvivl om, at det har været hensigten, at der skulle kunne eksproprieres til fordel for private, så længe at det samtidig tjente almene samfundsmæssige interesser.

#### 4.1.2 Almenvellet i dag

Det er til den dag i dag ikke umiddelbart muligt positivt at definere, hvad almenvellet indebærer og hvilke hensyn der ligger inden for begrebet. Det er dog en almindelig opfattelse at udtrykket skal forstås som almene samfundshensyn (Hansen Jensen. 2000. s. 435). Velvidende at det måske er sat lidt på spidsen, kunne man tage udgangspunkt i Ørsteds udtalelse på Rigsdagen:

*"(...)naar Almeenvellet fordrer det, det vil sige, naar det ved en Rigsdagsbeslutning findes at være gavnligere, at Een faaer en Ejendom, end at en Anden beholder den.(...)"* (Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen. Andet bind. 1849. Mødenr. 94. Spalte 2595)

Selvom Ørsteds udtalelse om almenvellet er en grov simplificering af et komplekst begreb, er han i praksis tæt på at have ret, når man betragter almenvellet isoleret set. Når der skal eksproprieres i dag, skal formålet udspringe af samfundsmæssige interesser. Vurderingen af om et formål udspringer af samfundsmæssige interesser beror på en politisk vurdering af enten Folketingets eller kommunalbestyrelsens.

Vurdering tages af Folketinget i forbindelse med vedtagelsen af en anlægslov eller af en kommunalbestyrelse i forbindelse med anvendelsen af ekspropriationshjemler.

Almenvellet er altså et flygtigt begreb, og hvad det indebærer, hvad der fordrer det, og hvordan det afgrænses beror isoleret set på et subjektivt skøn, hvor kompetencen til at foretage skønnet ligger hos kommunen eller staten. Derfor findes der i praksis en modvillighed fra domstolenes side til, at vurdere hvad der tjener almenvellet, da de i så fald ville sætte deres eget skøn over den kompetente myndigheds (Ross. 1980. s 684). Modviljen til at prøve om et ekspropriationsformål tjener almenvellet er også et udtryk for respekt for opretholdelse af magtens tredeling, da både stat og kommunalbestyrelse er demokratisk valgt og deres beslutning som udgangspunkt repræsenterer almenvellet (Ramhøj. 2007. s. 16). De offentlige myndigheder er altså i forbindelse med vurderingen af, hvad der tjener almenvellet, overladt en betydelig frihed, som kun kan forventes tilsidesat af domstole i sager hvor det er tydeligt at ekspropriationsformålet ikke varetager samfundsmæssige hensyn (Hansen Jensen. 2000. s. 435). Det er således ikke domstolenes ønske at vurdere, om et formål tjener almenvellet eller ej, men alene om den vurdering den eksproprierende myndighed har udført, har været foretaget af hensyn til almenvellet, i modsætning til f.eks. rene private eller personlige hensyn mv. (Trolle. 1967. s. 83). Dette blev fastlagt af Højesteret i en udtalelse, U.1913.457/2, i forbindelse med sagen om udvidelsen af Esbjerg Havn;

*"Hvad enten det nu antages, at Domstolene ere berettigede til at paakende Spørgsmaal om Lovgivningsmagts Grænser eller ej, maa det antages, at Spørgsmaalet om, hvorvidt den i Loven af 1909 omhandlede Ekspropriation har været paakrævet af Almenvellet, er et Spørgsmaal, hvis Afgørelse falder indenfor Lovgivningsmagts Omraade og afgøres suverænt af denne,(...)"* (U.1913.457/2)

Om finansielle hensyn sorterer under almenvellet, har der gennem tiden også været uenighed om. Vedrørende om hvorvidt finansielle hører under almenvellet, har sagen om Esbjerg havns udvidelse også haft stor betydning. Her nævnes det i betænkningerne til § 2 af lov om Esbjerg havns udvidelse nr. 93 af 30. april 1909 at den

*“tilsigter at give staten adgang til at ekspropriere sådanne arealer, som udenom de nye havneanlæg kunne blive det offentlige til nytte, og desuden sådanne nu mindre værdifulde arealer, muligt indtil nogle hundrede tdr. land, der herved unddrages privatspekulation, så at eventuel værdistigning af samme kan komme det offentlige (stat og kommune) tilgode.”* (Rigsdagstidende 1908-1909 B, 693), (Ross. 1980. s. 684)

Der blev i forbindelse med anlægsloven til Esbjerg Havns udvidelse altså bevidst givet hjemmel til at ekspropriere ud over lovens primære formål, nemlig havnen, alene med henblik på at sikre sig andel i de værdistigninger, der må forventes at følge af anlægget. Der har således på dette tidspunkt, ud fra en politisk vurdering, været muligt at sortere finansielle hensyn under almenvellet. Under en anden regering ville dette måske ikke anses som værende påkrævet af almenvellet, og at andel i værdistigninger automatisk var sikret gennem beskatning (Hansen Jensen. 2000. s. 437). I dag ville overekspropriationen fra eksemplet næppe blive vurderet til, at have overholdt nutidens fortolkning af nødvendighedskravet, der bliver beskrevet senere, og er et eksempel på at almenvellet er et dynamisk begreb og at praksis vedrørende både almenvellet og nødvendighedskravet ændre sig i takt med samfundet. Man skal ikke langt tilbage før lignende praksis stadig var gældende, her kan man bl.a. andet tage *Lov om ekspropriation til byudvikling*, som muliggjorde ekspropriation på baggrund af kommuneplaner og som blev videreført til Planloven. Formålet med loven var bl.a. at fremme kommunernes mulighed for at føre “aktiv jordpolitik” (FÆPL 2009, afs. 2.1.1). Denne lov gjorde det muligt at ekspropriere ejendomme meget tidligt og lang tid før, at der forekom et egentlig behov for at råde over den pågældende ejendom, hvilket gjorde det muligt at erhverve arealerne billigt. I forbindelse med kommunalplansekspropriationer til fordel for byudvikling, blev der i praksis udviklet en særskilt fortolkning af nødvendighedskravet og aktualitetskravet, der bliver beskrevet senere. Dette betød, at der på denne tid herskede to forskellige retspraksisser i forhold til nødvendighed og aktualitet, når der blev eksproprieret til virkeliggørelse af henholdsvis lokal- og kommuneplaner (FÆPL 2009, afs. 1). Forskellen på kravene til ekspropriation var sammen med grundejerens manglende mulighed for selv at realisere, blandt de bærende argumenter for, at afskaffe kommunalplansekspropriationer i forbindelse med ændringen af Planloven i 2009.

Afsluttende må det konkluderes at ordet almenvellet i sig selv blot betyder, at et formål ud fra saglige samfundsmæssige vurderinger anses for ønskelig (Ross. 1980. s. 683). Derfor kan hvad der ligger inden for almenvellet variere både fra sted til sted og over tid. Det er således politikerne, og derigennem også deres vælgere, som i princippet bestemmer, hvad der ligger inden for almenvellet.

#### 4.1.3 Proportionalitet

I foregående afsnit blev der redegjort for, at den eksproprierende myndighed umiddelbart er overladt en betydelig frihed i forbindelse med vurderingen af hvilke hensyn, som sorterer under almenvellet. Når ekspropriationsmyndigheden foretager disse vurderinger, er de underlagt den almindelige retlige- og moralske grundsætning at offentlige myndigheder i almindelighed er til for at tjene almenvellet (Ross. 1980. s. 683). For ikke at overflødiggøre ordet “almenvellet” i forbindelse med ekspropriation, skal man, som Alf Ross giver udtryk for i statsforfatningsretten, læse sætningen ‘hvor almenvellet kræver det’ “(...) med accenten på ordet »kræver«” (Ross. 1980. s. 683). Det er altså ordet “kræver” der afføder proportionalitetsbetragtningerne i paragraffen. Det er således ordet “kræver”, der medfører at ekspropriationen ikke blot skal være ønskelig, men at ekspropriationen virkelig er påkrævet i forhold til



virkeliggørelsen af formålet, og at fordelene ved formålet står i rimelig kontrast til de ulemper som følger af ekspropriationen.

Det er generelt kutyme, at der bliver udvist særlig forsigtighed når der foretages indgreb i borgeres grundlovssikrede rettigheder, ikke mindst i den GL § 73 stk. 1 sikrede ejendomsret. I forbindelse med ekspropriation, vil dette bl.a. betyde, at myndigheden kun må benytte saglige kriterier og, at disse skal suppleres med et proportionalitetsprincip (Bønsing. 2013. s. 317). Proportionalitetskravet er et centralt element inden for offentligt virke og er oprindeligt hentet fra strafferetsplejen (Bønsing. 2013. s. 317). I *Betænkning om varetægtsfængsling i isolation efter 2000-loven*, beskrives proportionalitetskravet således:

*“For alle straffeprocessuelle tvangsindgreb – herunder for varetægtsfængsling i isolation – gælder en proportionalitetsgrundsætning, hvorefter indgrebet ikke må foretages, hvis det tilsigtede formål hermed kan opnås ved mindre indgribende foranstaltninger, eller hvis den ulempe, indgrebet medfører for den person, der rammes heraf, ikke står i et rimeligt forhold til indgrebets betydning for efterforskningen, (...)”*

Betænkningen handler åbenlyst ikke om ekspropriation, men formulering er taget med da den er central for den overordnede forståelse af proportionalitetsprincippet. At “(...) indgrebet ikke må foretages, hvis det tilsigtede formål hermed kan opnås ved mindre indgribende foranstaltninger (...)” er således også en overvejelse, der skal gøres rede for i forbindelse med ekspropriation.

Det vil sige at en ekspropriationsbeslutning er ulovlig, hvis formålet med ekspropriationen kan opnås på en mindre indgribende måde. Af samme citat; “(...) indgrebet ikke må foretages, (...) hvis den ulempe, indgrebet medfører for den person, der rammes heraf, ikke står i et rimeligt forhold til indgrebets betydning (...)”. Ud fra denne betragtning kan man udlede et krav om forholdsmæssighed i form af en proportionalitetsafvejning, altså skal det formål der opnås ved en ekspropriation stå i rimelig kontrast til de ulemper, som følger heraf. Inden for ekspropriation afføder proportionalitetsprincippet at ekspropriationen skal være: egnet, nødvendig, forholdsmæssig og tidsmæssig aktuel (FÆPL 2009, afs. 2.1.1).

Da domstolene som sagt ikke tager stilling til hvad der tjener almenvellet i sig selv, er det derfor interessant at se på de vurderinger, som affødes af proportionalitetsprincippet, da disse er afvejninger er nogen domstolene er villige til at vurdere juridisk.

### **Nødvendighed**

I forbindelse med ekspropriation skal proportionalitetsafvejningen afledes af ordet “kræver” i GL § 73. Det skal altså forstås sådan, at et indgreb skal være nødvendiggjort af almen interesse. Ekspropriationen skal altså ikke blot være ønskelig men nødvendig. Dette medføre bl.a. at ekspropriationen ikke er nødvendig, hvis det tilsigtede formål kan virkeliggøres på en mindre indgribende måde. Ekspropriation skal ses som det ubetingede mest intensive indgreb i ejendomsretten, og skal derfor kun være en løsning, hvis der ikke forefindes andre løsninger, som for eksempel en begrænset råden i form af eksempelvis et servitutpålæg (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 56), med undtagelse af ekspropriationer efter Vejloven, hvor man som hovedregel erhverver arealet, idet man jf. VL § 60 ønsker at sikre ejendomsretten til nyerehvervede vejarealer ved hjælp af en matrikulær udskillelse. Et eksempel fra praksis, som viser at en ekspropriation er ulovlig, hvis en mindre indgribende foranstaltning er mulig, er



MAD 2012.914, hvor en ekspropriationsbeslutning efter vandforsyningslovens § 37 blev ophævet af Natur- og Miljøklagenævnet, fordi der allerede forelå en frivillig aftale mellem ejer og vandforsyningsselskabet om råden over ejendommen.

At den eksproprierende myndighed skal anvende det mindst indgribende middel, må nødvendigvis også medføre at ekspropriation efter eksempelvis PL § 47 kun er nødvendige, hvis ejeren ikke selv ønsker at virkeliggøre formålet. Dette vil i princippet sige, at ejeren selv har ret til at realisere f.eks. en lokalplan eller endda afhænde den til en anden, som kan og vil realisere den. Hvis ejeren selv vil og realistisk set kan virkeliggøre eksempelvis en lokalplan, vil en ekspropriation af ejeren ikke længere være nødvendig for virkeliggørelsen af formålet, og vil på den baggrund være ulovlig (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 58). Det er en umiddelbar selvfølge, at selvrealisering kun undtagelsesvis vil være aktuelt i forbindelse med diverse offentlige foranstaltninger, såsom veje, diverse forsyninger, sygehuse, havne osv., dog kan dette ikke definitivt udelukkes. Som udgangspunkt må man antage at en ejers ønske om at selvrealisere udspringer at økonomiske interesser, derfor er selvrealisering umiddelbart mest aktuelt i forbindelse med virkeliggørelse af lokalplaner, navnlig til boligformål. Det skal dog pointeres, at ejeren skal kunne dokumentere, at han er i stand til at realisere planen, herunder at han har midlerne til at foretage byggemodningen af området, som kan være en bekostelig affære (Friis Jensen. 2008. s. 41).

Endnu en betingelse for at en ekspropriation kan anses som værende nødvendig, er at der ikke forefindes andre lige så egnede alternative arealer, vis afståelse ville være af mindre indgribende karakter for den pågældende ekspropriat. Dette princip har knyttet sig til ekspropriation i dansk lovgivning længe, endda også før grundlovens vedtagelse i 1849. Dette fremgår bl.a. af § 4 i *Forordning om Jords Afståelse til Kirkegaardens Udvidelse af 23 apr. 1845*;

*“Naar den Jordlod, som fortrinlig attraaes til Kirkegaardens Udvidelse, maatte være anvendt til Bygning eller Hauge eller paa anden saadan Maade, at dens Afstaaelse vilde tilføie Eieren eller Besidderen et særdeles Tab, bør den ikke tages, saafremt anden, om end noget mindre bequem Jord er at faae;”*

Af denne paragraf fremgår ikke alene at eksproprianten skal bruge det mindst indgribende middel, men at man også som følge heraf skal undersøge alternative placeringer, som kan være mindre indgribende. I dag fremgår dette princip stadigvæk i retspraksis hvilket bl.a. gør sig gældende i:

MAD 2008.2057 hvor kommunen ønskede at ekspropriere en del af en landbrugsejendom, med henblik på virkeliggørelsen af en lokalplan, der bl.a. havde til formål at sikre mulighed for udvidelse af et eksisterende erhvervsområde. Firmaet ekspropriationen skulle tilgodese, havde flere ejendomme bl.a. i nabokommunen, men ønskede at disponere over arealerne med henblik på oplagring og renovering af maskiner, hvilket bl.a. andet ville betyde at de kunne forøge medarbejderstaben fra 10 til 15. Virksomheden ønskede at samle flere af deres aktiviteter på den pågældende ejendom bl.a. med henblik på en mere rentabel drift.

Naturklagenævnet ophævede kommunens ekspropriationsbeslutning og lagde bl.a. vægt på at virksomhedens ønske om at samle deres aktiviteter kunne tilgodeses ved at de i stedet samlede deres aktiviteter på en af deres øvrige adresser.

Kravet om nødvendighed, er ikke kun en vurdering om hvorvidt, der bør eksproprieres eller ej, det knytter sig også til ekspropriationens omfang. Der er derfor en selvfølge at ekspropriationen ikke må være mere omfattende end højst nødvendigt for at kunne realisere formålet. I retspraksis kan refereres til:

KFE 1993.215, hvor en kommune i en lokalplan havde udlagt et 95 ha stort område til golfbane. De havde selv erhvervet 75 ha i frihandel, men de resterende 20 ha som lå i udkanten af det samlede område, havde kommunen ikke haft held med at erhverve, og ønskede derfor at ekspropriere de 20 ha. Alle 95 ha skulle overdrages til et privat aktieselskab, der skulle drive golfbanen. Formålet med lokalplanen var at anlægge en golfbane af international standard og for områdets anvendelse til et turisterhvervsområde. Lokalplanen indeholdte nærmere og golfbanens udformning. Lokalplanen omfattede en golfbane med 18 huller, en Par-3-bane med ni huller og en mindre turistbane, ligeledes med 9 huller. Det 20 ha store areal der ønskedes eksproprieret, skulle jf. lokalplanen bruges til Par-3-banen.

Ejeren påklagede i samspil med Nordjysk Udvalg for Landboret ekspropriationsbeslutningen. Klagen lød på at ekspropriationen ikke var af væsentlig betydning for virkeliggørelsen af projektet.

Naturklagenævnet slog fast at indholdet i lokalplanen lå indenfor for rammerne af Planlovens § 13 stk. 1 og § 15 og kunne derfor ikke påklages. Dog henviste de til grundlovens § 73 og gjorde gældende at en ekspropriation efter planlovens § 47 forudsætter, at planens tilsigtede formål kun kan opnås gennem denne. Naturklagenævnet fandt ikke at ekspropriationen til Par-3-banen var nødvendiggjort i forhold til ønsket om at anlægge en golfbane af international standard eller for etableringen af et turisterhvervsområde, Naturklagenævnet lagde desuden særlig vægt på, at det samlede golfbaneareal var en del større end normalt for en golfbane. Naturklagenævnet ophævede på denne baggrund kommunalbestyrelsen truffe ekspropriationsbeslutning.

### *Forholdsmæssighed*

Forholdsmæssighed er et princip der er affødt af nødvendighedskravet og proportionalitetsprincippet, men er ikke et for ekspropriation særegent princip, da det er en betragtning der generelt bør tages, når offentlige myndigheder foretager indgreb i navnlig grundlovssikrede rettigheder. Vurderingen af forholdsmæssigheden er en afvejning af, om hvorvidt fordelene ved det formål som opnås ved ekspropriationen står i rimelig kontrast til de ulemper, indgrebet måtte have for den pågældende ejer og eventuelle brugere. Forholdsmæssighed er en afvejning, som domstolene modsat almenvellet, gerne vil vurdere juridisk. Uforholdsmæssighed kan alene begrunde en tilsidesættelse af en ekspropriationsbeslutning, trods at den i øvrigt er lovlig, tidsmæssig aktuel, er af væsentlig betydning for gennemførelsen af en lokalplan og må anses for at tjene almenvellet (Tegner Anker & Flensborg. 2013. s. 738-739). Dette ses bl.a. af MAD 2000.852:

I denne sag traf en kommune en beslutning om at ekspropriere et areal på 4,6 ha af en landbrugsejendom med henblik på virkeliggørelse af en lokalplan, som havde til formål at udvide en eksisterende kommunalt ejet flyveplads, med henblik på at etablere et spiloptræk til svævefly. Formålet med udvidelsen af flyvepladsen og spiloptrækket var bl.a. at reducere støjb belastningen, idet spiloptrækket kunne overflødig gøre behovet for optræk vha. motoriserede fly. Denne beslutning blev påklaget af ejeren, som bl.a. anførte at indgrebet ville medføre; en deling af ejerens største og bedste mark på 24 ha, en uheldig opdeling af yderligere en mark på ca. 15,3 ha og ville ydermere overskære en intern vej til et 20 ha stort skovareal. Der blev desuden lagt vægt på at der var alternative muligheder, og at der var tale om en hobbyaktivitet der tilgodeså et ganske begrænset antal udøvere.

Naturklagenævnet ophævede den truffe ekspropriationsbeslutning på baggrund af at udvidelsen ikke var nødvendig for driften af flyvebanen, og at de fandt at ekspropriationen ville udgøre et betydeligt indgreb i landbrugsejendommen, og at de fordele der tilgodeså samfundsmæssige interesser ikke var nært så tungtvejende.

Fordelene ved indgrebet i MAD 2000.852 blev således vurderet af naturklagenævnet til ikke at stå i rimelig kontrast, til de ulemper indgrebet medførte overfor ejeren. Sagen er også et eksempel på endnu et princip tilknyttet proportionalitetsprincippet, nemlig at et indgreb ikke må foretages, hvis det ønskede formål kan opnås ved et mindre indgreb, idet der godt kunne flyves svævefly på daværende tidspunkt.

### Aktualitet

For at man kan redegøre for, at en ekspropriation er nødvendig, kan der ikke herske tvivl om, at dette også skal ses ud fra en tidsmæssig betragtning. I praksis betyder dette som udgangspunkt, at der ikke kan eksproprieres, hvis virkeliggørelsen af lokalplanen ikke umiddelbart er nært forestående (Tegner Anker & Flensborg. 2013. s. 740). Det vil altså sige, at skal formålet først realiseres et sted ude i fremtiden må ekspropriationen vente indtil, at der foreligger mere konkrete planer om at realisere. Der foreligger ikke umiddelbart en konkret tidshorisont for aktualitet, så aktualiteten af en ekspropriation beror på en vurdering. Vurderingen kan prøves juridisk, og bliver den det er det således parterne i sagen der skal komme med deres synspunkter om ekspropriationens aktualitet. Et af de mere håndgribelige argumenter en kommune kan komme med i den forbindelse er bl.a., om der er sat penge af til projektet i kommunens budget.

Dette fremgår bl.a. af MAD 2002.799 hvor en kommune ønskede at ekspropriere et areal, med henblik på at opføre et gymnasium, hvilket ejeren havde sat sig imod. Naturklagenævnet udtalte i forbindelse med deres afgørelse, at kommunen havde overholdt aktualitetskravet idet de havde redegjort for et aktuelt behov for at opføre gymnasiet og at der var afsat midler hertil på kommunes budget for både indeværende og kommende år.

Det er et krav at ekspropriation efter PL § 47, stk. 1 skal være "af væsentlig betydning for virkeliggørelsen af en lokalplan eller en byplanvedtægt", det vil som udgangspunkt også betyde, at der er truffet de nødvendige økonomiske beslutninger til at sikre virkeliggørelsen fra kommunens side (Friis Jensen. 2008. s. 40).

Et eksempel på dette er MAD 1996.796 hvor Faxe kommune ønskede at ekspropriere to ud af tre delområder i en lokalplan. De to delområder der ønskedes eksproprieret var til offentlige formål, henholdsvis til et sundhedscenter og til ældreboliger. For delområdet med sundhedscentret var der udlagt byggefelt, parkeringspladser og veje, for delområdet udlagt til ældreboliger var der i lokalplanen kun konkretiseret nogle stiforløb. Der forelå umiddelbart kun et konkret byggeprojekt for delområdet med sundhedscentret, ligeledes var det også kun dette delområde der fremgik af kommunens budgetlægning. Grundet at der ikke forelå konkrete planer for virkeliggørelsen af delområdet til ældreboliger blev hele ekspropriationen fundet ugyldig.

For sager hvor det ikke er kommunen der skal afholde udgifterne, gælder tilsvarende krav for de eller dem der eksproprieres til fordel for. Det er derfor som udgangspunkt afgørende, at der foreligger et konkret byggeprojekt. Ligeledes kan det være vigtigt at detaljeringsgraden af lokalplanen er tilstrækkelig, som det bl.a. var tilfældet i eksemplet ovenfor, hvor planen for delområdet til ældreboliger kun omhandlede et stiforløb.

Aktualitetskravet kan også let have stor betydning for omfanget af en ekspropriation. Dette er en følge af nødvendighedskravet. Så selvom et område er lokalplanlagt til eksempelvis nyt boligområde, kan der ikke eksproprieres til mere end hvad der konkret er behov for. Så har kommunen planer om at sælge byggegrunde, skal dette gøres i takt med efterspørgslen. Dette betyder, at det kan være nødvendigt at ekspropriere i flere etaper, når en lokalplan skal realiseres.

## 4.2 Overvejelser og problematikker vedrørende almenvellet

I forbindelse med undersøgelsen af almenvellet og det deraf affødte nødvendighedskrav, blev der stødt på sager der vakte bekymring, hvilket vil blive undersøgt i dette afsnit. En af bekymringerne gik på aktualitetskravet, som er særligt relevant for lokalplanekspropriationer. I 2009 blev der foretaget en ændring af Planloven, der fratog kommunen hjemlen til at foretage ekspropriationer på baggrund af

kommuneplanen. Dette blev gjort bl.a. for at sikre aktualiteten og muligheden for selvrealisering af planerne. Der findes dog eksempler på sager efter 2009 hvor muligheden for selvrealisering og ekspropriationens aktualitet stadig kan anfægtes.

En sådan sag opstod da den daværende Ribe Kommune, nu Esbjerg Kommune, i deres kommuneplan 1998-2009 valgte at udlægge en lodsejers ejendom til boligformål, med henblik på at ekspropriere ham, hvilket de meddelte i december 2005. I første omgang prøvede kommunen at ekspropriere lodsejeren på baggrund af kommuneplanen, hvortil kommunen havde oplyst til lodsejeren at en lokalplan for området ville blive påbegyndt. Lodsejeren havde påklaget ekspropriationens lovlighed, og fik i 2007 medhold af Naturklagenævnet på den begrundelse at "(...) *det må anses for bedst stemmende med intentionerne med lovbestemmelsen, at en evt. ekspropriation sker på grundlag af en lokalplan (...)*" og ophævede derfor ekspropriationsbeslutningen, hvilket fremgår af KFE 2007.407.

Samme lodsejer blev i 2009 igen forsøgt eksproprieret, hvilket fremgår af sagen MAD 2011.2378, hvor Esbjerg Kommune nu havde udarbejdet en lokalplan som ekspropriationsgrundlag for selvsamme område og udlagde det til boligmæssige formål, med plads til ca. 70 grunde. Ejeren havde ved denne ekspropriation påklaget erstatningsudmålingen, og ikke ekspropriationens lovlighed, som i den forhenværende sag. Kommunen tilbød initialt 65 kr. pr m<sup>2</sup>, baseret på den endelige salgspris på 300 kr. pr. m<sup>2</sup>, som de regnede med kunne sælge jorden for, inklusiv et overskud til kommunen. Lodsejeren krævede 220 kr. pr. m<sup>2</sup>, hvilket han begrundede med sammenlignelige lokalområder og sagen blev efterfølgende indbragt for taksationskommissionen. Taksationskommissionen fastsatte erstatningen til 75 kr. pr. m<sup>2</sup>, hvilket de ikke begrundede nærmere. Sagen blev bragt videre til overtaksationskommissionen, hvor taksationskommissionens erstatning blev stadfæstet, med et minimalt flertal (3 ud af 5 medlemmer). I den forbindelse udtalte overtaksationskommissionens flertal at det ikke var utænkeligt at en privat investor ville udbyde grundene til højere salgspris end kommunen, men at en så stor udstykning ville resultere i betydelige liggetidsomkostninger, samt at prisudviklingen på daværende tidspunkt var usikker. Yderligere fandt de at han havde opnået en fordel, ved at arealet var blevet eksproprieret på dette tidspunkt, hvilket kan syntes besynderligt, da ekspropriationen fandt sted efter at finanskrisen indtraf. Mindretallet af overtaksationskommissionen var af den overbevisning af at erstatningen skulle forhøjes til 90 kr. pr. m<sup>2</sup>, da kommunens salgspriser var kunstigt lave grundet deres udviklingspolitik der havde til hensigt at fremme udbygningen i området.

Sagen omhandler egentligt erstatningsfastsættelsen, men er taget med da omstændighederne i sagen og kommunens argumenter for lavere erstatning er bekymrende. Da Ribe Kommune i 2007 fik ophævet deres ekspropriationsbeslutning pga. manglende aktualitet, blev der i forbindelse med Naturklagenævnets afgørelse foreslået at tilvejebringe en eller flere lokalplaner for området. Esbjerg kommune, tidligere Ribe Kommune, udarbejde én lokalplan for området i 2009. Byggemodningen og salget af ekspropriatens grund skulle foretages af 4 etaper. Esbjerg Kommune vælger i august 2009 ikke blot at ekspropriere en af disse etaper, men vælger at ekspropriere samtlige fire etaper, trods at finanskrisen har ramt landet og boligmarkedet var svækket. Esbjerg Kommune begrundet over for taksationskommissionen at erstatningen bør være lavere, da der grundet udstykningens størrelse må beregnes en betydelig liggetid. Det er et bemærkelsesværdigt argument for Esbjerg Kommune at bruge, da en lang liggetid kunne tyde på at ekspropriationen af en så stor del af ejendommen ikke er tidsmæssig aktuel. Dette er yderligere underbygget af hvordan det er gået med salget og byggemodning af grundene. Pr. 6. juli 2017 er kun cirka halvdelen af byggegrundene solgt (Esbjerg Kommune a. 2017) og byggemodningen af den øvrige halvdel er endnu ikke afsluttet (Esbjerg Kommune b. 2017). Byggemodningen af den sidste halvdel af planområdet, forventes først færdiggjort i september 2017, næsten 8 år efter at ekspropriationen fandt sted, og 30 udstykninger er pr. 6. juli 2017 endnu ikke afhændet. Forventes salget af den anden halvdel af grundene at tage lige så lang tid, svarede det eksproprierede areal til 16 års forbrug af byggegrunde. Selvom der ikke gælder et fast krav om aktualitet, kan man alligevel udlede en ide om kravet til aktualitet ud fra praksis. Før ændringen af planloven i 2009, var der i praksis forskellige aktualitetskrav til henholdsvis kommunal- og lokalplanekspropriationer (FÆPL 2009. afs. 1), hvor kravene til aktualitet må antages at være var strengere for lokalplanekspropriationer. Selvom aktualitetskravet til kommuneplanekspropriationer må antages ikke at være lige så strengt som kravet til lokalplanekspropriationer, ses det at

kommunalplanekspropriationer er blevet afvist på baggrund af manglende aktualitet. Et sådant eksempel er MAD 2008.1723, hvori kommunen får deres ekspropriationsbeslutning ophævet på det grundlag, at de ikke kunne gennemføre projektet inden for kommuneplanens 12 årige periode, på et tidspunkt hvor der var 9 år tilbage af kommuneplanen. Man kan ud fra den betragtning anfægte omfanget af lokalplanekspropriationen i MAD 2011.2378, hvor man valgte at ekspropriere alle 4 under-etaper af en ejendom på en gang på et tidspunkt hvor ejendomsmarkedet var svagt. Nu 8 år efter er kun 2 af under-etaperne solgt og byggemodnet, hvilket antyder at ekspropriation af hele området ikke var tidsmæssig aktuel på ekspropriationstidspunktet.

En anden bekymring der udspringer af MAD 2011.2378 er den frihed kommunen har i forbindelse med deres kompetence til at skønne hvad almenvellet kræver, navnlig i sager hvor der eksproprieres efter PL § 47 stk.1, da rammerne her er mere ukonkrete end i andre kommunale ekspropriationshjemler. Ekspropriatens advokat Gert Lund henviser i sagen til en avisartikel fra maj 2006 "(...) *hvor de daværende ansvarlige politikere tilkendegav, at grunde i kommunen sælges til lave kostpriser, motiveret i ønske om at tiltrække tilflyttere til området.*". Af dette kan udledes at der ikke forekommer en tilstrækkelig naturlig efterspørgsel på kommunens grunde. Derfor kan der i den grad sættes spørgsmålstegn til om kommunens udviklingsstrategi for at tiltrække tilflyttere egentlig er i almenvellets interesse, når der ikke forekommer en reel efterspørgsel og at kommunen på daværende tidspunkt havde mange byggegrunde til salg rundt om i kommunen. To af overtaksationens fem medlemmer (Mads Skau og Marius Nielsen) finder i forbindelse med afsigelsen af deres kendelse:

*"(...) at kommunen ud fra et politisk ønske om at fremme udbygningen af området har udnyttet sin position som markedsleder til at fastsætte kunstigt lave priser for grundene sammenlignet med, hvad byggegrunde sælges til i andre kommuner i regionen."*

Nu omhandler den pågældende sag godt nok erstatningsspørgsmålet, men det er bekymrende når kommuner eksproprierer efter politiske visioner og ikke efter egentlige samfundsmæssige behov. Man kan være bange for at ekspropriation bliver brugt som et værktøj til at øge deres konkurrencedygtighed i forhold til udbud og priser ift. andre kommuner i nærheden. En kommune kan ekspropriere når almenvellet *kræver det*, at tiltrække tilflyttere synes snarere ønskeligt end at være et egentlig behov. Hvis alle kommuner udnyttede deres markedsposition på samme måde ville markedet kollapse. Man kan derfor anfægte om kompetencen til at foretage sådanne ekspropriationer skulle ligge hos kommunen, eller om den eksempelvis skulle flyttes op på regionsplan, så planlægningen blev mere sammenhængende, således at man undgik konkurrence mellem nabokommuner og skævvridning af boligmarkedet.

### 4.3 Anbefalinger

Både bekymringen om aktualitet og bekymringen om kommunens uhensigtsmæssige brug af deres magt er problemer, som er svære at opstille én generel løsning til. Dette skyldes at begge bekymringer udspringer af skøn og afvejninger der bliver foretaget af kommunen. Problemet er at GL § 73 og PL § 47 stk. 1 efterlader meget udefinérbare grænser, der åbner op for fortolkning af rammerne. Disse udefinérbare grænser åbner op for potentielt misbrug af ekspropriationshjemlen i PL § 47 stk. 1. Spørgsmålet er om man kan have tillid til at kommunen er i stand til at varetage almenvellets interesse på en objektiv og saglig måde, eller om de blot søger at realisere politiske visioner. At finde en løsning på dette problem er svært, at gøre ud fra et objektivt synspunkt, da et eventuelt løsningsforslag vil være

farvet af ideologi og kommer grundlæggende an på om hvorvidt man vejer individets retssikkerhed eller det offentliges råden tungest. Eksempelvis kunne et løsningsforslag ud fra et liberalt synspunkt være at udpensle hvad Planlovens ekspropriationshjemmel dækker over og indskrænke den ift. private formål, og i stedet overlade initiativet til eksempelvis boligområder til det private marked. Derudover kunne man pålægge eksproprianten, at der i forbindelse med enhver ekspropriation skulle udarbejdes en redegørelse, der begrunder og dokumenterer ekspropriationens lovlighed. Denne løsning ville i højere grad prioritere individets retssikkerhed b.l.a. ved at skabe klarhed omkring ekspropriationen, dog på bekostning af at begrænse det offentliges muligheder for ekspropriation. Hvorvidt dette ville være en bedre løsning end det eksisterende vil i sidste ende altid være en afvejning af politiske ideologier og prioriteter.

## 5. Ekspropriations- og lokalplanprocessen

Hvis kommunen ønsker at ekspropriere på baggrund af en lokalplanekspropriation, er det hjemlen i Planlovens § 47 der anvendes. Heri fremgår det hvordan en kommunalbestyrelse, kan ekspropriere private faste ejendomme eller private rettigheder gennem lokalplaner eller byplanvedtægter. Dette betyder at en borger enten skal afstå hele eller dele af sin ejendom i forbindelse med en ekspropriation. De private rettigheder som bliver eksproprieret, overtager kommunalbestyrelsen helt. Selve ekspropriationsindgrebet kan kun ske, (...) *når ekspropriationen vil være af væsentlig betydning for virkeliggørelse af en lokalplan eller en byplanvedtægt.*” jf. Planlovens § 47. Dette fremgår også i MAD 2015.227, hvor det er beskrevet:

*“At ekspropriationen skal være lovlig betyder navnlig, at den til grund liggende lokalplan skal være gyldig, endeligt vedtaget og offentligt bekendtgjort, og at fornødne tilladelser eller dispensationer fra andre myndigheder skal være meddelt, inden ekspropriationen gennemføres.”*

Det betyder at det ikke er muligt at ekspropriere hvis der kun foreligger et forslag til en lokalplan, som er endeligt vedtaget af kommunalbestyrelsen. Derudover er det vigtigt, at det areal der ønskes eksproprieret ligger inden for lokalplanområdet, samt at det er redegjort tydeligt i lokalplanen, for de planlægningsmæssige hensyn (Friis Jensen. 2008. s. 38). De planlægningsmæssige hensyn dækker over, eksempelvis placeringen af et anlæg ud fra de tekniske specifikationer, eller hvis der er tale om kystnære områder (Friis Jensen. 2008. s. 38).

I forbindelse med lokalplanekspropriationer, skal der gennem lokalplanen være taget hensyn til anden lovgivning, samt at de nødvendige tilladelser som skal anvendes i forbindelse med det pågældende anlæg skal være meddelt inden ekspropriationsbeslutning, ellers vil ekspropriationsbeslutningen blive ophævet (Friis Jensen. 2008. s. 39).

De elementer en lokalplan kan bestå i er ud fra lokalplankataloget, som er listet i PL § 15 stk. 2, det som en lokalplan kan indeholde. Det som bestemmer hvilke af de elementer i kataloget som skal være med, er angivet i PL §§ 15 stk.3-11, med forbehold for at der er andre betingelser som gør sig gældende for den specifikke lokalplans formål.

Der vil i dette kapitel ikke blive redegjort for hvad der kan reguleres for i lokalplaner, men en redegørelse af dette kan findes i bilag 3.

Da lokalplaner ikke må stride imod kommuneplanen, kan der i bilag 2, læses om kommunernes kompetence samt hvordan kommuneplanerne bliver udarbejdet og hvad de indeholder. Dette er ikke inkluderet i kapitlet, da det ikke har relevans i forhold til projektets problemformulering, men påvirker lokalplanekspropriation.

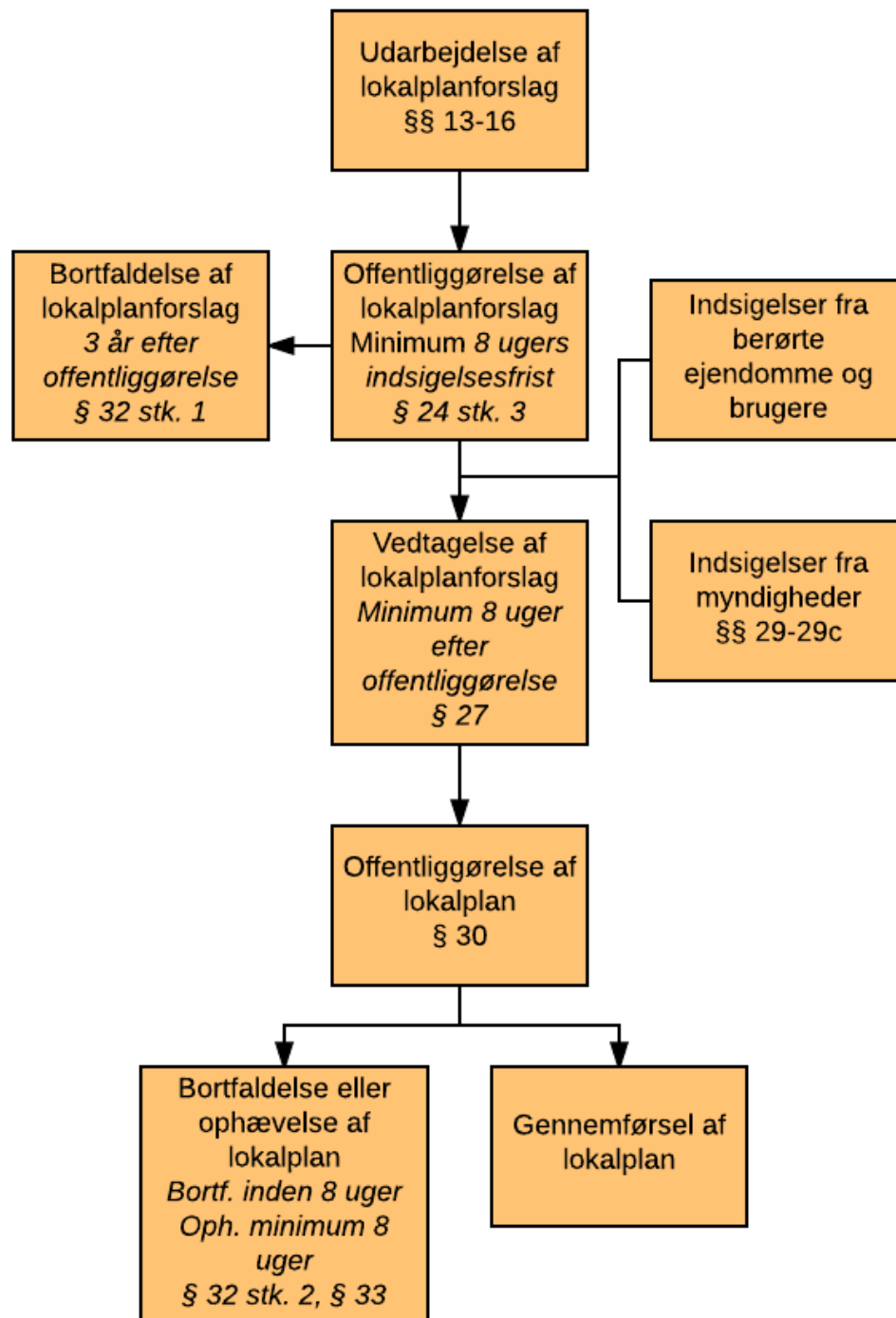
### 5.1 Begrebsafklaring – Ekspropriations- og lokalplanprocessen

#### 5.1.1 Lokalplanens tilblivelse

Det at borgerne er inddraget i planlægning er en stor del af retssikkerheden. Jf. PL § 1 stk. 2. pkt. 5 står der: *“at offentligheden i videst muligt omfang inddrages i planlægningsarbejdet”*. At det allerede står i formålsparagraffen vidner om at loven vægter højt at borgerne bliver hørt. Der er dog ikke nogen



procedure for hvordan en kommune vil gøre dette, kun at Planloven bestemmer at indsigelsesfristerne skal indgå som en del af lokalplanforslagene, således at borgerne er informeret. For at skabe et visuelt overblik over lokalplanprocessen, er denne illustreret i følgende figur 5.1



Figur 5.1: Lokalplanprocessen med tidsfrister



### *Udarbejdelse af lokalplanforslag*

Ved udarbejdelse af et lokalplanforslag, skal indholdet overholde de bestemmelser som er angivet i PL § 15 stk. 1. Kommunalbestyrelsen skal udarbejde en redegørelse om, hvordan lokalplanen overholder anden lovgivning i lokalplanområdet jf. PL § 16 stk. 1. §§ 16 stk. 3 og 4 vedrører lokalplanlægning i kystnærhedszonen, hvilket er inddelt i to områder, henholdsvis kystnærhedszonen inden- og udenfor byzonen (Tegner Anker & Flensborg. 2013. s. 428). Yderligere er det ikke kun påvirkningen af kysten, men også selve påvirkningen af det omkringliggende område som skal tages i betragtning (Tegner Anker & Flensborg. 2013. s. 430). Redegørelsen af de oplysninger skal suppleres med en eller flere omfattende visuelle fremstillinger af hvordan bebyggelsen og anlægget vil se ud i landskabet (Tegner Anker & Flensborg. 2013. s. 430). I tilfælde af at de visuelle fremstillinger ikke er af den fornødne kvalitet eller omfang, kan det have konsekvenser for lokalplanforslaget, b.la. i form af forsinkelser (Tegner Anker & Flensborg. 2013. s. 430):

Dette var tilfældet i MAD 2003.419, hvor Sønderborg Kommune havde lavet et lokalplanforslag, for et område, som tidligere havde været industri, og nu var blevet udlagt til beboelse. Området skrånede ned mod havnefronten, og ville på den baggrund have en visuel betydning for området, specielt fordi to planlagte bygninger i henhold til lokalplanen have en højde på maksimum 18 meter. Kommunen havde kun lavet visualiseringer af den fremtidige bebyggelse set fra en enkelt vinkel og der blev derfor klaget over at der manglende dokumentation om hvordan området ville komme til at se ud, set fra andre lokationer i byen. Kommunen var derfor nødsaget til at udarbejde flere visualiseringer, som blev tilføjet i et ændringsforslag til lokalplanforslaget.

Der skal derudover være en begrundelse herfor, hvis bygningshøjden bliver over 8,5 meter. Dette skyldes at det kan have en skønsmæssig betydning for området, men her skal det kun begrundes i forhold til de omkringliggende omgivelser. Hvis bygningshøjden er under 8,5 meter, er der ikke behov for en videre redegørelse herfor jf. PL § 16. stk. 3.

Redegørelsen skal også omfatte andre forhold, som kunne være af natur- og friluftsmæssige interesser. Disse forhold er afhængige af lokalplanområdets beliggenhed og kan eksempelvis være at sikre offentlighedens adgang til disse områder og omkringliggende områder med naturinteresser mv. (Miljø- og Energiministeriet, Landsplanafdelingens 4. kontor. 1995. s. 21) (Tegner Anker & Flensborg. 2013. s. 430).

Som nævnt ovenfor dækker § 16 stk. 4 over lokalplanområder som er beliggende i byzonen inden for kystnærhedszonen, eller bare "kystnære dele af byzonen". I de områder er kun behov for en redegørelse, hvis det vil have en betydning for kysten, og der skal kun laves visuelle vurderinger i forhold til det område bebyggelsen og anlægget skal være beliggende (Tegner Anker & Flensborg. 2013. s. 431). Den type områder der kan betegnes som kysten kan være kyst- og havnefronten, fjordlandskab, byrum med relevans til kysten og åbne landskabskiler (Tegner Anker & Flensborg. 2013. s. 431). Hvis lokalplanforslaget kan føre til markante forandringer i kystområdet, stilles der større krav til udformningen til visualiseringerne (Tegner Anker & Flensborg. 2013. s. 431-432). I tilfælde hvor bebyggelsen vil afvige væsentligt i højden og volumen, i forhold til den omkringliggende bebyggelse, skal det vurderes i forhold til byggemulighederne som er beskrevet i lokalplanen (Tegner Anker & Flensborg. 2013. s. 432).

Hvis der skal etableres butikker, skal der redegøres for hvordan bebyggelsen vil påvirke bymiljøet, hvor der her skal der tages højde for omkringliggende bebyggelse, friarealer samt trafikale forhold jf. PL § 16 stk. 5. Dette har primært virke, i forhold til opførsel af ny bebyggelse, da det skal give offentligheden en indsigt i hvordan bebyggelsen vil påvirke området (Tegner Anker & Flensborg. 2013. s. 432). Baggrunden skyldes at der skal være en overensstemmelse mellem kommuneplanen og lokalplanen (Miljøministeriet, By- og Landskabsstyrelsen. 2010. s. 26). Redegørelsen skal beskrive forholdene inden for lokalplanområdet samt områderne som grænser op til (Miljøministeriet, By- og Landskabsstyrelsen. 2010. s. 26) (Tegner Anker & Flensborg. 2013. s. 432). Der skal redegøres for de eksisterende forhold samt de fremtidige forhold, og hvordan samspillet bliver mellem den øvrige bebyggelse, friarealer, trafikale forhold og byarkitektonisk helhed (Miljøministeriet, By- og Landskabsstyrelsen. 2010. s. 26). Der vil i disse tilfælde ikke være behov for udarbejdelse af en visualisering (Tegner Anker & Flensborg. 2013. s. 432).

Hvis lokalplanforslaget bliver udarbejdet samtidig med en udbygningsaftale jf. PL §§ 21 b og 21 c, skal der redegøres for hvordan indholdet og udformningen er i sammenhæng med aftalen jf. PL § 16 stk. 7. Det gælder også i tilfælde hvor en lokalplanbestemmelse er udarbejdet i forbindelse med en udbygningsaftale, også selvom lokalplanforslaget omfatter udbygningsaftaler eller ej (Tegner Anker & Flensborg. 2013. s. 434).

I henhold til § PL 17 stk. 1, må de ejendomme som er omfattet af lokalplanforslaget ikke bebygges, eller udnytte ejendommene på en sådan måde, at det vil være til hinder for den endelige lokalplan førend lokalplanforslaget er blevet offentliggjort i henhold til PL § 24. Det er primært hvis et område skifter anvendelse, at kommunalbestyrelsen skal være opmærksom på overtrædelser, da det er kommunalbestyrelsen der dispenserer, hvis det er nødvendigt.

Et eksempel på dette ses i MAD 2008.2223, hvor en lejlighed blev anvendt til bed & breakfast. Lejligheden var før anvendt til kontor og lå på 1. salen. Lejligheden var omfattet af en lokalplan, som kun indeholdt bestemmelser om anvendelsen i stueetagen til erhverv og det samme var gældende i kommuneplanrammen. Tidligt i 2004 havde ejeren søgt og fået tilladelse til at genindrette lejligheden til udelukkende at være beboelse, dog blev dette aldrig realiseret. Sent i 2004 blev der offentliggjort et lokalplanforslag, hvor hele ejendommen skulle anvendes til helårsbeboelse og kommunen havde efterfølgende i 2005 nedlagt forbud mod at anvende lejligheden til bed & breakfast. Naturklagenævnet anså at lejligheden havde været brugt til bed and breakfast, inden lokalplanforslaget blev offentliggjort, og dermed var de midlertidige retsvirkninger tilladt jf. PL § 17 stk. 1. Selvom ejeren havde søgt og fået tilladelse til at genindrette lejligheden til beboelse, fandt Naturklagenævnet ikke at dette betød noget, da denne tilladelse aldrig var blevet udnyttet. Det der er afgørende i denne sag, er at der er helt styr på de forskellige tidspunkter; hvornår lokalplanforslaget er offentliggjort, lokalplanen vedtaget og derefter bekendtgjort.

Kommunalbestyrelsen kan give tilladelse til, at de ejendomme som er omfattet af lokalplanforslaget, kan bebygge eller udnytte deres ejendom så længe det er i overensstemmelse med kommuneplanen jf. PL § 17 stk. 2. Det er dog ikke tilladt at påbegynde større byggearbejder, da dette vil være i strid med PL § 13 stk. 2, som tidligere nævnt vedrører lokalplanpligt i henhold til udstykning og større byggearbejder.

Hvis der er indsigelser af myndighederne eller erhvervs- og vækstministeren til lokalplanforslaget, kan der ikke gives tilladelse efter PL § 17 stk. 2. Ejerne skal vente på en afgørelse fra enten kommunalbestyrelsen eller erhvervs- og vækstministeren i henhold til PL § 3 stk. 5 jf. PL § 17 stk. 3. Hvis der skal gives en dispensation, skal der tages højde for anden lovgivning, som har mulig betydning for lokalplanforslaget.

De midlertidige retsvirkninger i PL § 17 stk. 1 gælder indtil lokalplanen endeligt er vedtaget jf. PL § 30, samt højst 1 år efter at lokalplanforslaget er blevet offentliggjort jf. PL § 24. Hvis et lokalplanforslag opgives, er det kommunalbestyrelsens ansvar at meddele ejerne, at deres midlertidige retsvirkninger ophæves. Det er ikke strafbart at overtræde PL § 17, da det er kommunalbestyrelsens pligt at udføre syn og skøn, og skride ind hvis reglerne ikke bliver overholdt. (Tegner Anker & Flensborg. 2013. s. 436)

### *Offentliggørelse af lokalplanforslag*

Det er kommunalbestyrelsens opgave at offentliggøre lokalplanforslaget, sammen med den dertilhørende redegørelse jf. PL § 24 stk. 1. Der er ofte nedsat nogle udvalg i kommunerne, som har kompetence til at udarbejde lokalplanforslaget, men de kan ikke godkende lokalplanforslaget jf. PL § 24 stk. 1, da det skal godkendes af kommunalbestyrelsen. Offentliggørelsen af lokalplanforslaget kan ske udelukkende digitalt, til det register som erhvervs- og vækstministeren har etableret til det formål, PlansystemDK jf. PL § 24 stk. 1. Sammen med offentliggørelsen skal der være vedlagt en vejledning, hvori det informeres, at der er en tidsfrist på mindst 8 uger, jf. PL § 24 stk. 3, hvor borgerne kan fremsætte indsigelser og andet mod lokalplanforslaget. Sammen med offentliggørelsen af lokalplanforslaget skal der oplyses om reglerne i henhold til PL § 17, og om de midlertidige retsvirkninger som offentliggørelsen af lokalplanforslaget vil have jf. § 24 stk. 1.

Hvis et medlem af kommunalbestyrelsen har været uenig i lokalplanforslaget, kan medlemmet forlange at få sin udtalelse og begrundelse, vedlagt i offentliggørelsen af lokalplanforslaget jf. PL § 24 stk. 2. Det samme gør sig gældende når det er et udvalgsmedlem, hvis lokalplanforslaget er vedtaget af enten økonomiudvalget eller et stående udvalg jf. PL § 24 stk. 2.

Fristen på minimum 8 uger jf. PL § 24 stk. 3, gælder også indsigelser i henhold til PL §§ 28-29 b, mens der ikke er nogen frist for erhvervs- og vækstministeren. Der er ved den seneste Planlovs ændring, blevet tilføjet i PL §§ 24 stk. 5-6, at indsigelsesperioden, er blevet sat ned til 4 uger, og hvis lokalplanen er af en mindre betydning, helt ned til 2 uger.

I forbindelse med offentliggørelsen af lokalplanforslaget jf. PL § 24, skal lokalplanforslaget sendes til erhvervs- og vækstministeren, øvrige myndigheder samt den eller nationalparkfonde som kan være omfattet af lokalplanforslaget, som kunne have en interesse i det pågældende lokalplanområde jf. PL § 25 stk. 1. Dette gælder også når lokalplanforslaget omfatter kulturmiljøområder, da skal lokalplanforslaget sendes til det lokale kulturmiljøråd jf. PL § 25 stk. 2. Hvis der mangler en fremsendelse af lokalplanforslaget, kan det medføre at planen vil blive kendt ugyldig.

Dette var tilfældet i MAD 2004.388, hvor kommunen ikke sendte lokalplanforslaget direkte til det lokale kulturråd. Kommunen havde sendt lokalplanforslaget til det administrerende amt, som kommunen hævdede også plejede at aflevere sager i forbindelse med jordbrugskommissionssager, i den tro at amtet ville videregive lokalplanforslaget til kulturrådet. Dette var ikke retligt korrekt, da det lokale kulturråd ikke fik lokalplanforslaget tilsendt direkte. Naturklagenævnet gav medhold til det lokale kulturråd, da PL § 25. stk. 2 ikke var overholdt. Derfor skulle lokalplanforslaget ophæves og kommunen skulle derfor udarbejde et nyt lokalplanforslag.

I forbindelse med offentliggørelsen af lokalplanforslaget jf. PL § 24, skal kommunalbestyrelsen sende en skriftlig underretning til:

1. Ejere af de berørte ejendomme, samt lejere og brugere af ejendommene,
2. Ejere, lejere og brugere af ejendomme uden for lokalplanforslagets område, som kunne have en skønsmæssig betydning i forhold til lokalplanforslaget, som også tæller erhvervs- og beboelseslejere og fremlejetagere,
3. Foreninger og lignende som har et lokalt tilhørsforhold samt klageberettigede landsdækkende foreninger samt organisationer jf. § 59 stk. 2, som har tilkendegivet til kommunalbestyrelsen, om at blive underrettet om lokalplanforslaget

Grundlaget for at disse interessenter skal orienteres, har hjemmel i *Bekendtgørelse af Forvaltningsloven* § 19 stk. 2 nr. 6, som handler om partshøringsreglerne når en myndighed har oplysninger om en sags grundlag, f.eks. et lokalplanforslag, da skal parterne orienteres inden myndigheden træffer en afgørelse.

Hvis lokalplanforslaget indeholder bestemmelser, som medfører ophævelse af servitutter, efter PL § 15. stk. 2 pkt. 19, skal kommunalbestyrelsen give besked herom til de påtaleberettigede jf. PL § 26 stk. 2. At der står skrevet i teksten “(...) skal kommunalbestyrelsen så vidt muligt give underretning herom(...)”, betyder at kommunalbestyrelsen ikke behøver at lave store undersøgelser for at finde frem til de påtaleberettigede.

Den pågældende underretning skal også oplyse om fristerne jf. PL §§ 24 stk. 3-7, indeholde udtalelser fra kommunalbestyrelses- og udvalgsmedlemmer jf. PL § 24 stk. 2 og reglerne jf. PL § 17. Hvis disse regler er udeblevet kan det medføre at lokalplanforslaget kan erklæres ugyldigt.

### ***Bortfaldelse af lokalplanforslag***

Hvis et lokalplanforslag ikke er endeligt vedtaget, inden 3 år efter offentliggørelsen, bortfalder forslaget jf. PL § 32 stk. 1. Dette blev skrevet ind i Planloven, da den blev vedtaget i 1991, da der i mange kommuner lå lokalplanforslag, som ikke blev viderebehandlet med det samme. Reglerne jf. PL § 17 om retsvirkningerne ved lokalplanforslag, gælder stadig kun 1 år efter lokalplanforslagets offentliggørelse. (Tegner Anker & Flensborg. 2013. s. 537)

### ***Vedtagelse af lokalplanforslag***

Når fristen på de 8 uger jf. PL § 24 stk. 3 er udløbet, kan kommunalbestyrelsen vedtage lokalplanforslaget. Det er dog med undtagelse af hvis erhvervs- og vækstministeren har overtaget kommunalbestyrelsens sag, hvis lokalplanforslaget vedrører andre myndigheders opgaver jf. PL § 3. stk. 5, eller hvis der er indsigelser jf. PL §§ 28 - 29 b. PL §§ 28- 29 b vil blive gennemgået i afsnittet ‘Indsigelser fra myndigheder’. Under forudsætning af at indsigelser mod lokalplanforslaget er indsendt rettidigt, kan selve vedtagelsen af lokalplanen først ske 4 uger efter indsigelsesfristen er udløbet jf. PL § 27 stk. 1. Denne 4-ugers regel gælder for alle former for indsigelser mod vedtagelsen.

Der kan i forbindelse med vedtagelsen af lokalplanen godt foretages ændringer i det offentliggjorte lokalplanforslag jf. PL § 27 stk. 2. Hvis ændringerne kan have en betydning for andre myndigheder eller borgere, end dem som allerede har været interesseret i lokalplanforslaget, skal disse have muligheden for at komme med indsigelser jf. PL § 27 stk. 2. Det er vigtigt fra kommunalbestyrelsens side, at sikre sig at alle parter bliver hørt, da ved at undlade dette, i sidste ende kan medføre at lokalplanforslaget bliver erklæret ugyldigt, og et nyt lokalplanforslag derfor skal udarbejdes. Hvis ændringen har så stor en indflydelse, at der er behov for at udarbejde et nyt lokalplanforslag, skal dette ske gennem reglerne jf. PL §§24-26.

### *Indsigelser fra myndigheder<sup>1</sup>*

En lokalplan kan, som tidligere nævnt, ikke vedtages, hvis kommunalbestyrelsen har modtaget indsigelser fra myndigheder jf. reglerne i PL §§ 29, 29b og 29c. Indsigelserne fra myndighederne skal være fremsendt inden for fristen jf. PL § 24 stk. 3 eller PL § 27 stk. 2, det er derfor vigtigt at myndighederne får det sendt rettidigt, ellers bortfalder indsigelsen. Lokalplanforslaget kan først vedtages, når der er fundet frem til en et løsningsforslag mellem kommunen og den pågældende myndighed jf. PL § 28 stk. 1.

Hvis der ikke kan opnås enighed mellem parterne i henhold til PL § 29 stk. 3 vedrørende indsigelse fra statslig myndighed, PL § 29 a vedrørende indsigelse fra regionsrådet, og PL § 29 c vedrørende indsigelse fra den berørte nationalparkfond, da kan erhvervs- og vækstministeren behandle spørgsmålet jf. PL § 28 stk. 2. Ved en afgørelse er der umiddelbart tre mulige løsninger;

- 1, at lokalplanforslaget ikke vedtages,
- 2, at lokalplanforslaget kan vedtages, hvis der laves mindre ændringer i forslaget eller
- 3, at den planlægning som er højere rangeret bliver ændret således, så der er overensstemmelse mellem planerne. (Tegner Anker & Flensborg. 2013 s. 522-523)

I indsigelser efter PL §§ 29 - 29 c, skal der følge en begrundelse for indsigelsen, samt henvise til at indsigelsen vil have den angivne virkning som er angivet i PL § 28 stk. 1. Det skal fremgå i indsigelsen, hvad det specifikt er i lokalplanforslaget, som der bliver gjort indsigelse mod, samt en begrundelse hvorfor den pågældende bestemmelse ikke er i overensstemmelse med den pågældende lovgivning og/eller hvis det er mod statslige interesser. (Tegner Anker & Flensborg. 2013. s. 521)

---

<sup>1</sup> Der ses bort fra PL § 29 a, da den kun vedrører kommuneplanen.

Erhvervs- og vækstministeren skal, jf. PL § 29 stk. 2, fremsætte indsigelse mod lokalplanforslag som berører kystnærhedszonen, hvis lokalplanforslaget strider imod bestemmelserne i

- PL § 5 a stk. 1, om at kystområderne skal holdes fri for bebyggelse og anlæg som ikke har relation til kystnærhed,
- PL § 5 b, om hvad der må planlægges for i kystnærhedszonen, hvor det i henhold til lokalplanlægning gælder at, sommerhusområder som er inden for kystnærhedszonen og i landets yderområder kan udvides i en lokalplan,
- PL § 11 f, om hvordan kommunalbestyrelsen skal lave af ændringer ved revision af kommuneplanen, eller
- PL § 16 stk. 3, om oplysning om hvordan bebyggelse og anlæg vil komme til at se ud visuelt, hvis de er inden for kystnærhedszonen samt en begrundelse ved bygningshøjder over 8,5 meter.

En statslig myndighed kan også fremsætte indsigelser mod et lokalplanforslag, dog kun i forhold til de særlige hensyn som den pågældende myndighed varetager jf. PL § 29 stk. 3. Eftersom at lokalplanen skal overholde kommuneplanen, som også skal overholde de statslige interesser, vil der som regel ikke være indsigelser.

PL § 29 b vedrører hvordan en nabokommune kan gøre indsigelse mod en kommunalbestyrelses lokalplanforslag. Her skal det begrundes hvorfor et lokalplanforslag vil have en væsentlig betydning for den pågældende kommunes udvikling jf. PL § 29 b stk. 1. Kommunalbestyrelser inden for hovedstadsområdet, kan fremsætte indsigelser mod en anden kommune i hovedstadsområdet. Det er ligesom i PL § 29 b stk. 1, kun hvis det vurderes at et lokalplanforslag vil have en væsentlig betydning for udviklingen i den pågældende indsigende kommune jf. PL § 29 b stk. 2. Hvis der ikke kan findes en løsning jf. PL § 29 stk. 1 og 2, kan de involverede kommuner vælge at indbringe spørgsmålet til erhvervs- og vækstministeren, som derefter vil træffe en afgørelse jf. PL § 29 b stk. 3.

Hvis lokalplanforslaget vedrører en nationalparkfond, kan fonden fremsætte indsigelse mod lokalplanforslaget, hvis det har en væsentlig betydning for nationalparkens udvikling jf. § 29 c. Det blev implementeret i 2007, da Lov om nationalparker blev vedtaget, da det kunne være tænkeligt at et lokalplanforslag kunne have indflydelse på en nationalpark.

### *Offentliggørelse af lokalplan*

Når kommunalbestyrelsen endeligt har vedtaget lokalplanen, skal der laves en offentlig bekendtgørelse herom. Bekendtgørelsen skal sendes til de myndigheder som er benævnt jf. PL § 25. Den offentlige bekendtgørelse kan ske digitalt, og derudover skal lokalplanen gøres offentligt tilgængelig jf. PL § 30 stk. 1. Jf. PL § 54 b stk. 4 er meningen med registret PlansystemDK, at det er offentligt tilgængeligt, og samtidigt er gratis at anvende.

Jf. PL § 30 stk. 2 skal den offentlige bekendtgørelse indeholde oplysninger om reglerne i:

- PL § 12 stk. 2, om at kommunalbestyrelsen kan afvise en udstykning i byzoner, hvis udstykningen er i strid mod kommuneplanens rækkefølgebestemmelser, med undtagelse af hvis området er omfattet af en byplanvedtægt eller lokalplan,
- PL § 12 stk. 3, om at kommunalbestyrelsen kan afvise en opførelse af byggeri eller ændring af anvendelse af bebyggelse eller ubebyggede arealer, hvis det er i strid med den pågældende kommuneplanramme, med undtagelse af hvis området er udlagt til offentligt formål i kommuneplanen eller når det pågældende område er dækket af en byplanvedtægt eller lokalplan, samt
- PL § 18, om at når lokalplanen er offentlig bekendtgjort, så er bestemmelserne i lokalplanen retligt gældende, medmindre der gives dispensation i henhold til
  - PL § 5 u, om midlertidige opholdssteder til flygtninge,
  - PL § 19, om kommunalbestyrelsen mulighed for at kunne dispensere fra bestemmelser i lokalplan eller anden plan jf. PL § 68 stk. 2, eller erhvervs- og vækstministerens samtykke, eller
  - PL § 40, om dispensation til at anvende et sommerhus til helårsbeboelse

Kommunalbestyrelsen skal, jf. PL § 31, samtidig med offentliggørelsen af lokalplanen sende et eksemplar af bekendtgørelsen til:

1. Ejere af de berørte ejendomme, som er dækket af lokalplanen,
2. Hvilken som helst som har indsendt indsigelser mod lokalplanforslaget, inden for indsigelsesfristen, og
3. Myndigheder som er nævnt i PL § 25 samt foreninger nævnt i PL § 26 stk. 1 pkt. 3

Jf. PL § 31 a, kan erhvervs- og vækstministeren fastsætte regler for, at kommunalbestyrelsen skal sende lokalplan og lokalplanforslag til myndigheder, hvis interesser omfatter lokalplanens område, ved at sende lokalplan og lokalplanforslag til registret PlansystemDK, samt angive hvilke myndigheder som skal orienteres. Det er kommunalbestyrelsen selv som skal markere hvilke myndigheder som skal have den pågældende plan eller planforslag tilsendt jf. *Bekendtgørelse om det digitale planregister PlansystemDK* § 1 stk. 3.

### ***Bortfaldelse eller ophævelse af lokalplan***

Hvis en vedtaget lokalplan ikke er offentlig bekendtgjort inden 8 uger jf. PL § 30 bortfalder lokalplanen jf. PL § 32 stk. 2.

Dette var tilfældet i KFE 2007.404 hvor Dragsholm Kommune havde vedtaget en lokalplan d. 5. december 2006, men lokalplanen blev først offentlig bekendtgjort d. 7. februar 2007 af Odsherred Kommune, grundet Kommunalreformen i 2007 blev Dragsholm Kommune inddraget under Odsherred Kommune. Nogle beboere i området, havde påklaget lokalplanens tilvejebringelse til Naturklagenævnet, at den vedtagne lokalplan ikke var offentlig bekendtgjort rettidigt jf. PL § 32 stk. 2, hvilket ville medføre bortfaldelse af lokalplanen. Beboerne fik medhold af Naturklagenævnet, og lokalplanen bortfaldt, da lokalplanen først blev offentlig bekendtgjort 9 uger og 1 dag efter lokalplanen blev vedtaget.



Kommunalbestyrelsen har kompetence til at ophæve en lokalplan jf. PL § 33 stk. 1, hvis:

1. arealerne tilbageføres til landzone og når planlægningen for det pågældende område ikke længere er relevant.
2. områdets udvikling har ført til at det ikke er muligt at administrere tilladelser, samt områdets zonestatus bibeholdes.

En lokalplan eller byplanvedtægt kan dog ophæves, hvis der bliver udarbejdet en ny lokalplan, som helt eller delvist dækker den tidligere lokalplan eller byplanvedtægt jf. PL § 68 stk. 2.

Betingelserne bag PL § 33 stk. 1 er redegjort i PL § 33 stk. 2. Det første punkt herover, kan først besluttet, når ejerne af de berørte ejendomme har kunnet komme med en udtalelse. Ejerne har en frist på minimum 4 uger til at komme med deres udtalelse. I henhold til punkt 2 kan der først træffes en beslutning, når kommunalbestyrelsen har udarbejdet et forslag til ophævelse og offentliggjort det. Forslaget om ophævelse af en lokalplan, jf. PL § 33 stk. 1 pkt. 2, skal gives skriftligt til:

1. Ejere af de berørte ejendomme, samt lejere og brugere af ejendommene, og
2. Ejere, lejere og brugere af ejendomme uden for lokalplanforslagets område, som kunne have en skønsmæssig betydning i forhold til lokalplanforslaget jf. PL § 26 stk. 1 pkt. 1 og 2

De påtaleberettigede som har servitutter tinglyst på ejendommene skal underrettes. De som er berørt, har en frist på minimum 8 uger, til at komme med indsigelser mod forslaget om ophævelse af lokalplanen. Når fristen på de minimum 4 uger er udløbet, kan forslaget om ophævelse af lokalplanen vedtages jf. PL § 33 stk. 3. Dog skal kommunalbestyrelsen inddrage eventuelle indsigelser, som de har modtaget i høringsperioden, med i deres endelige beslutning om ophævelse af lokalplanen.

Ved ophævelse af lokalplan jf. PL § 33 stk. 1 pkt. 1, skal der gives underretning herom til erhvervs- og vækstministeren samt de berørte ejere jf. PL § 33 stk. 5. Ved ophævelse af lokalplan jf. PL § 33 stk. 1 pkt. 2, skal beslutningen offentliggøres, og der gives en underretning til de nævnte i PL § 31 nr. 1 og 2, de påtaleberettigede som har servitutter på ejendommene samt erhvervs- og vækstministeren jf. PL § 33 stk. 5.

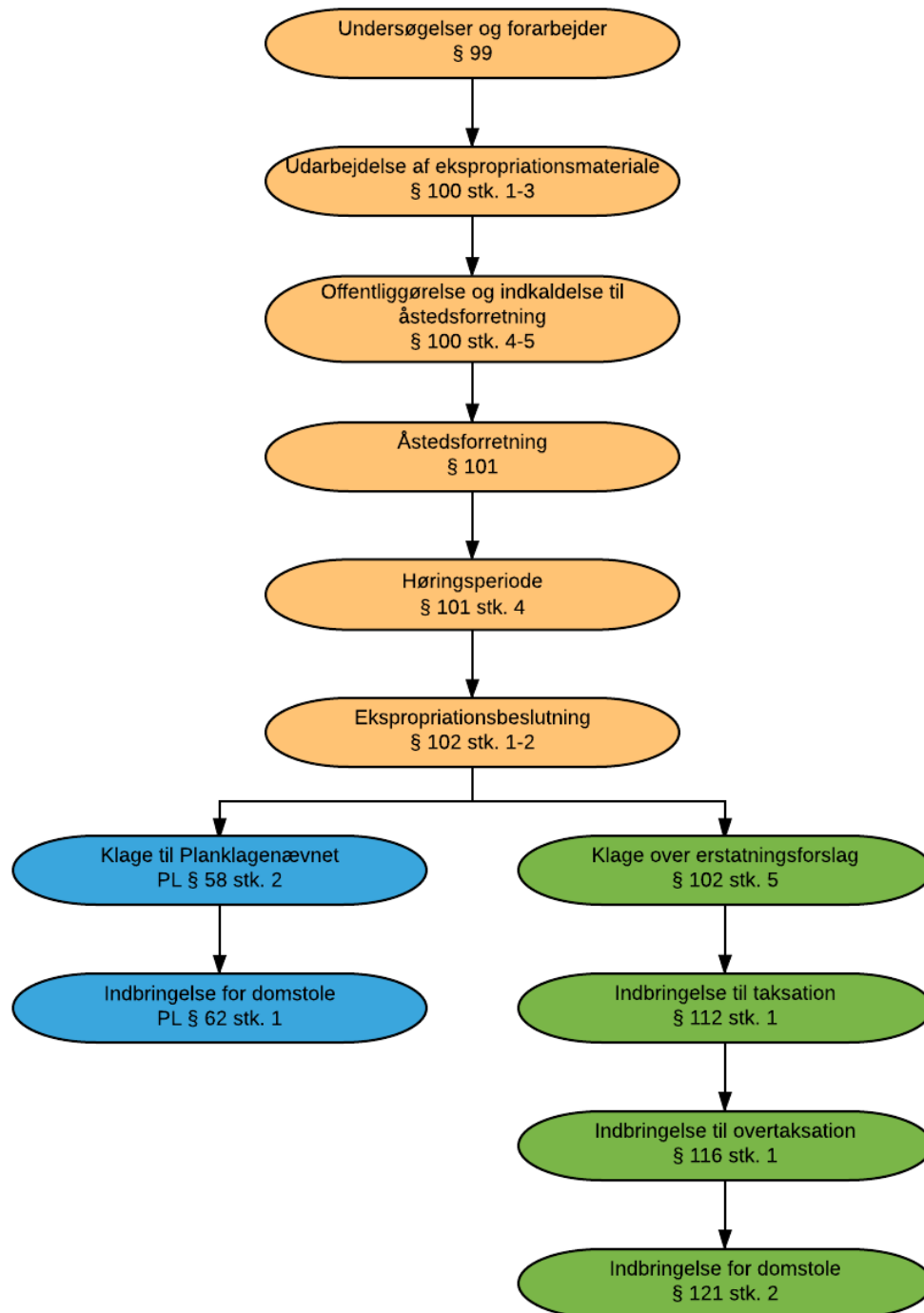
Det er kommunalbestyrelsens opgave at digitalt indberette den lokalplan eller byplanvedtægt som bliver ophævet til registret PlansystemDK jf. PL § 33 stk. 6.

### 5.1.2 Ekspropriationsprocessen

PL § 47 stk. 3 vedrører hvordan og hvor selve ekspropriationsprocessen skal gennemføres og hvilken lov som processen skal følge. PL § 47 stk. 3 lyder: *“Ved ekspropriationens gennemførelse finder bestemmelserne i lov om offentlige veje §§ 99 - 102 tilsvarende anvendelse.”* Denne proces vil blive gennemgået i de følgende afsnit. Erstatningsfastsættelsen jf. VL §§ 103-104, bliver beskrevet nærmere i kapitel 6 og har hjemmel i PL § 50.



På nedenstående figur er ekspropriationsprocessen efter Vejloven illustreret, hvor hver del vil blive beskrevet herefter. Klage over ekspropriationen og erstatningen er vist med andre farver, for at vise at de har med hver deres del at gøre i ekspropriationsprocessen.



Figur 5.2: Ekspropriationsprocessen ved lokalplanekspropriationer

### *Undersøgelser og forarbejder*

VL § 99 beskriver hvordan vejmyndigheden kan gennemføre forarbejderne på de involverede ejendomme. Forarbejderne er en forudsætning for at en ekspropriation kan gennemføres, da der er behov for undersøgelser inden et anlæg påbegyndes. Jf. VL § 99 stk. 1 skal vejmyndigheden have adgang til ejendommen for at kunne foretage jordbundsprøver, opmålinger og afmærkninger samt andre undersøgelser, der har relevans for det kommende anlæg. Vejmyndigheden skal mindst 2 uger før den planlagte gennemførsel af de forberedende arbejder, give de berørte ejendomme skriftlig besked jf. VL § 99 stk. 2. Hvis dette ikke er muligt, så skal oplysningen om det forberedende arbejde ske gennem et lokalt medie. VL § 99 Stk. 3 vedrører arkæologiske forundersøgelser, som er under de samme betingelser som i VL § 99 stk. 1., dog skal der mindst 28 dage før gennemførelsen gives skriftlig besked til de berørte ejere jf. VL § 99 stk. 4. VL § 99 stk. 5. omhandler tilfælde hvor der forvoldes skader eller ulemper under undersøgelserne, hertil skal erstatningen fastsættes efter VL § 103, og hvis der uenighed skal erstatningsspørgsmålet indbringes til taksationsmyndighederne som er nævnt i VL §§ 105 og 106. Indbringelse af erstatningsspørgsmålet til taksationsmyndighederne bliver beskrevet i afsnit 5.1.3.

### *Indkaldelse til åstedsforretning*

VL §§ 100-101 handler om hvordan ekspropriationsbeslutningens gennemførsel skal ske. VL § 100 stk. 1 beskriver at den pågældende vejmyndighed skal stå for afholdelsen af en åstedsforretning, førend der kan træffes en ekspropriationsbeslutning. Jf. VL § 100 stk. 2 og 3 forklares det at det er vejmyndigheden som skal udfærdige arealfortegnelsen og ekspropriationsplanen, samt hvad disse dokumenter skal indeholde. Ifølge VL § 100 stk. 4 skal arealfortegnelse og ekspropriationsplan være offentlig tilgængelig mindst 4 uger før selve åstedsforretningen. Det er vejmyndigheden som skal offentliggøre tid og sted mindst 4 uger før åstedsforretning, og der skal de ejere og brugere som er angivet på arealfortegnelsen, samt andre interessenter til den pågældende ekspropriation jf. VL § 100 stk. 5. Derudover skal den del af arealfortegnelsen som har betydning for ejerens eller brugerens ejendom, vedlægges ved indvarslingen. Siden dette gælder både personer som har tinglyste servitutrettigheder, samt lejere og brugere der ikke har tinglyste rettigheder på ejendommen, må der da findes oplysninger i eksempelvis folkeregistret om brugerne (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 285). Andre personer som kunne have en retlig interesse, skal indvarsles, hvilket skal vurderes fra sag til sag (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 286). Hvis en berørt part ikke bliver indvarslet om åstedsforretningen, mister denne på sin vis retten for at kunne komme med indsigelser inden ekspropriationsbeslutningen. Dette kan medføre at ekspropriationen kan blive kendt ugyldig, gennem en efterfølgende klage, dette afhænger dog af klageinstansens vurdering, af vigtigheden af den manglende information (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 289).

Det kan på vejmyndighedens side nogle gange være vanskeligt at afgøre, hvorvidt en person er part i den pågældende ekspropriation. Der er det som hovedregel, den bedste løsning at indvarsle personen, da kan personen selv afgøre hvorvidt det er relevant at deltage i åstedsforretningen, og vejmyndigheden er på den måde sikret, at der ikke kan klages over indvarslingen (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 287). Indholdet i indvarslingen skal angive hvad der vil komme til at ske ved åstedsforretningen og en vejledning om selve ekspropriationsprocessen (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 287-288).

### *Åstedsforretning*

I VL § 101 beskrives fremgangsmåden for hvordan åstedsforretningen skal forløbe. Heri står beskrevet at der skal være mindst ét medlem fra den pågældende kommunalbestyrelse, som skal deltage. Derudover skal selve åstedsforretningen ledes af et kommunalbestyrelsesmedlem og der skal føres protokol hertil jf. VL § 101 stk. 1 (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 291). Der skal ved åstedsforretningen redegøres for den pågældende ekspropriation samt omfanget heraf. Dertil skal hver af de fremmødte ekspropriater have en redegørelse angående de planlagte foranstaltninger, som vil have betydning for deres ejendom og/eller rettigheder, dette gælder også de adgangsforhold og arealer som skal reguleres jf. § VL 101 stk. 2. Ved åstedsforretning kan vejmyndigheden fremsætte et erstatningsforslag jf. VL § 101 stk. 3. Hvis der indgås en aftale i forhold til erstatningsforslaget eller andre forhold i til ekspropriationen, skal det føres i protokollen. Ifølge VL § 101 stk. 3 kan der kun fremsættes et erstatningsforslag hvis ekspropriationen bliver gennemført og at vejmyndighedens foretager en endelig godkendelse af ekspropriationen. De ejere, brugere og andre interessenter som vil være berørt af den pågældende ekspropriation, vil jf. VL § 101 stk. 4 have mulighed for at komme med bemærkninger i forhold til ekspropriationen, samt fremsætte forslag til ændringer og komme med synspunkter som menes at kunne have betydning for fastsættelsen af erstatningen, som kan ske under selve åstedsforretningen eller inden for fire uger efter åstedsforretningen.

### *Ekspropriationsbeslutning*

VL § 102 handler om selve ekspropriationsbeslutningen. I VL § 102 stk. 1 beskrives det at vejmyndigheden først kan træffe en ekspropriationsbeslutning, når indsigelsesfristen er udløbet jf. VL § 101 stk. 4. Vejmyndigheden kan dog træffe ekspropriationsbeslutningen inden for de fire uger, hvis ekspropriationen anses som at være ubetydelig for den berørte ejendoms størrelse og værdi samt at der ved åstedsforretningen blev opnået en fælles beslutning fra alle parter jf. VL § 101 stk. 2. Hvis en eller flere parter ønsker at klage over ekspropriationsbeslutning, er det transportministeren som afgør sagen jf. VL § 132 stk. 2. Selve ekspropriationen og de foranstaltninger som der skal anvendes i forhold til gennemførelsen, kan ikke påbegyndes førend at klagefristen er udløbet jf. VL § 132. I forbindelse med ekspropriationsbeslutningen, kan vejmyndigheden fremsætte et erstatningsforslag, hvis der ikke allerede er indgået en erstatningsaftale jf. VL § 102 stk. 5. Erstatningsforslaget skal indeholde information om at, hvis forslaget ikke accepteres inden for 4 uger efter meddelelsen, vil en ny erstatning blive fastsat af en taksationsmyndighed (VL § 102 stk. 5). Hvis meddelelsen om ekspropriationsbeslutningen ikke indeholder et erstatningsforslag, skal vejmyndigheden oplyse at erstatningsforslaget vil blive indbragt for en taksationsmyndighed (VL § 102 stk. 5). Hvis ekspropriationsbeslutningen ikke bliver truffet ved enten åstedsforretningen eller at der er blevet modtaget en væsentlig mængde indsigelser, da kan det medføre at der skal afholdes en ny åstedsforretning, hvis der er behov for betydelige ændringer i forhold til den originale plan, gennem de indsigelser som vejmyndigheden har modtaget (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 300).

### *Klage over ekspropriationsbeslutning*

Der er to muligheder for at klage over ekspropriationsbeslutningen, gennem Vejloven og Planloven. Da projektet vedrører lokalplanekspropriation, da gælder Planlovens bestemmelser, dog gives der er en gennemgang af Vejloven, da processen vedrører VL § 102. Begge muligheder bliver beskrevet herunder.

## Vejloven

Som nævnt ovenfor kan ejerne og brugere klage over ekspropriationsbeslutningen i henhold til VL § 132 til transportministeren. Beslutningen kan påklages fire uger fra ekspropriationsbeslutningen er blevet meddelt, eller fra det tidspunkt hvor ekspropriationsbeslutningen er blevet offentliggjort jf. VL § 132 stk. 3. Med i ekspropriationsmeddelelsen, skal der vedlægges en klagevejledning. Klagemuligheden til transportministeren skal anvendes førend ekspropriationsbeslutningen kan indbringes for domstolene jf. VL § 132 stk. 5. Først når transportministeren har givet sin afgørelse i den pågældende sag, kan den indbringes for domstolene. Dette skal ske inden for 6 måneder efter at transportministeren har meddelt sin afgørelse.

Det er Vejdirektoratet som træffer afgørelserne for transportministeren i henhold til *Bekendtgørelse om Vejdirektoratets opgaver og beføjelser* (BVOB) § 6 stk. 1 pkt. 1. Når Vejdirektoratet har truffet en afgørelse, kan afgørelsen ikke indbringes for transportministeren jf. BVOB § 6 stk. 2. I sager hvor Vejdirektoratet selv er part, kan klagen ikke behandles af Vejdirektoratet, derfor skal klager indgives til Transport- og Bygningsministeriet jf. BVOB § 6 stk. 3. Det fremgår af VL § 121 stk. 2 at det også er denne klagemulighed der skal anvendes, inden sagen kan indbringes for domstolene.

## Planloven

Det er gennem Planloven, at ekspropriaten skal klage over ekspropriationsbeslutningen, som fremgår af PL § 58 stk. 1 nr. 2, som vedrører lokalplanekspropriation. Der skal derfor klages til Planklagenævnet, som er oprettet grundet en opdeling af Natur- og Miljøklagenævnet, hvor Planklagenævnet behandler sager vedrørende planforhold (Nævnenes Hus. 2017). Klagefristen efter ekspropriationsbeslutningen kan variere og skal fremgå af den vedlagte klagevejledning, men i de fleste tilfælde er klagefristen på 4 uger (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 305) Hvis en klage bliver afvist af Planklagenævnet, kan Planklagenævnets afgørelse ikke indbringes for andre administrative myndigheder jf. *Lov om Planklagenævnets* § 3. stk. 3. Jf. *Lov om Planklagenævnet* § 3 stk. 4, kan afgørelsen indbringes for en domstol, senest 6 måneder efter at Planklagenævnets har truffet deres afgørelse. Det skal ikke betales gebyrer ved indbringelse af klage over PL § 47 (Nævnenes Hus. 2017).

### 5.1.3 Taksationsmyndighederne

Hvis en ekspropriat ikke er tilfreds eller uenig i det erstatningsforslag som er blevet tilbudt af vejmyndigheden ved ekspropriationsbeslutningen, da kan ekspropriaten vælge at indbringe erstatningsspørgsmålet for taksationsmyndighederne. Der er to former for taksationsmyndigheder, henholdsvis en taksationskommission og en overtaksationskommission. Transportministeren udvælger begge kommissioner samt deres forretningsområder jf. VL §§ 105 stk.1 og 106 stk. 1.

#### *Sammensætning*

Taksationskommissionen består af tre medlemmer, hvor det ene medlem er formand i en 6-årig periode, "(...) der skal have juridisk kandidateksamen eller tilsvarende juridisk kvalifikation af betydning for varetagelsen af hvervet." jf. VL § 105 stk. 2. Formanden vælger, i forhold til den pågældende sag, 2 medlemmer som er angivet på en kommunal liste, som er udarbejdet i henhold til VL § 105 stk. 3 (VL § 105 stk. 2). Det er kommunalbestyrelsen, der selv udpeger to personer, som skal stå på den kommunale liste, som taksationskommissionsformanden kan vælge imellem jf. VL § 105 stk. 3. Disse

to medlemmer kan kun stå på den kommunale liste, så længe de er en del af kommunalbestyrelsen jf. VL § 105 stk. 3.

Jf. VL § 106 stk. 2, består hver overtaksationskommission af 5 medlemmer, hvor Transportministeren vælger en formand i en 6-årig periode, *“(…) der skal have juridisk kandidateksamen eller tilsvarende juridisk kvalifikation af betydning for varetagelsen af hvervet.”* Derudover vælger Transportministeren to faste medlemmer og suppleanter jf. VL § 106 stk. 2. Formanden vælger, i forhold til den pågældende sag, 2 medlemmer som står på en kommunal liste, som er udarbejdet i henhold til VL § 106 stk. 3 (VL § 106 stk. 2). Det er kommunalbestyrelsen som selv udpeger én person, som skal stå på den kommunale liste, som overtaksationskommissionsformanden kan vælge imellem jf. VL § 106 stk. 3. Det kommunale medlem kan kun stå på den kommunale liste, så længe medlemmet er en del af kommunalbestyrelsen. Ifølge VL § 106 stk. 4 kan overtaksationskommissionen først beslutte et erstatningsspørgsmål, når *“(…) når formanden og mindst 2 andre medlemmer er til stede.”*, og hvis der er stemmelighed, så er det formandens stemme som afgør beslutningen.

Når formanden fra taksations- eller overtaksationskommissionen udpeger deres to medlemmer fra den kommunale liste, skal de være opmærksomme på at medlemmerne skal være habile i den pågældende erstatningssag. Det betyder blandt andet at medlemmerne ikke må være fra den kommune, hvori ekspropriationen finder sted, da de kan have en væsentlig interesse heri (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 333). Fælles for taksationsmyndighederne er, at de medlemmer som er valgt, skal have en viden om vurdering af ejendomme, da dette er væsentligt i forhold til erstatningsudmåling, jf. VL § 108. Dette dækker over viden om erstatningsretlige regler og principper, da dette er grundlaget for erstatningsfastsættelse (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 333).

I forlængelse af Vejlovens bestemmelser om taksationsmyndigheder, er der udarbejdet en bekendtgørelse om nærmere regler og bestemmelser for taksationsmyndighederne. *Bekendtgørelse om taksationskommissioner og overtaksationskommissioner* (BTO) §§ 1 stk.1, 2 stk.1 redegøre for hvor mange taksations- og overtaksationskommissioner som transport- og bygningsministeren skal nedsætte. Her fremgår det at transport- og bygningsministeren nedsætter 15 taksationskommissioner og 7 overtaksationskommissioner. Dertil beslutter transport- og bygningsministeren hvilke kommuner som hver taksations- og overtaksationskommission skal forholde sig til, i forbindelse med erstatningsspørgsmål. Det er BTO §§ 1 stk. 2, 2 stk. 2, transport- og bygningsministeren som har kompetence til at ændre på antallet af taksations- og overtaksationskommissioner, samt ændre på hvilke kommuner de skal behandle. Når transport- og bygningsministeren har fået styr på antallet af taksations- og overtaksationskommissioner samt uddeling af kommuner, skal det offentliggøres jf. BTO §§ 1 stk. 3, 2. stk. 3. Taksations- og overtaksationskommissionernes formand, faste medlemmer og suppleanter kan findes på Transport- Bygnings- og Boligministeriets hjemmeside (Transport- Bygnings- og Boligministeriet. 2017)

### **Kompetence**

Det er taksationsmyndighedernes opgave at træffe afgørelserne vedrørende klager over et erstatningsforslag som er givet i forbindelse med ekspropriation, og derefter komme med et nyt erstatningsforslag. Når der er afgivet et nyt erstatningsforslag, er dette retlig gældende, mens det

tidligere erstatningsforslag bortfalder. Taksationskommissionen tager ikke højde ekspropriationen lovlighed, da dette afgøres af Vejdirektoratet jf. BVOB § 6 stk. 1. pkt. 1. Taksationsmyndighederne har dog kompetence til at afgøre spørgsmål vedrørende restejeendommen, da det har at gøre med erstatningsfastsættelsen jf. VL § 104. Heri fremgår det også at vejmyndigheden blive pålagt at overtage hele restejeendommen, hvis den ikke kan udnyttes hensigtsmæssigt efter en ekspropriation.

Hvis naboer som grænser op til ekspropriationsområdet kræver erstatning over gener der er et resultat af ekspropriationsanlægget, er det også taksationsmyndighederne som har kompetence til at behandle naboretlige spørgsmål mht. støj, dominans eller andre påvirkninger.

### *Sagsbehandling*

Et erstatningsspørgsmål skal først indbringes for en taksationskommission. Herefter kan en af parterne indbringe taksationskendelsen til overtaksationskommissionen. Først efter at overtaksationskommissionen har vedtaget en overtaksationskendelse, da kan overtaksationskendelsen indbringes for domstolene. Selve sagsbehandlingen bliver beskrevet i dette afsnit.

### *Taksationskommission*

Det er vejmyndigheden som skal indbringe erstatningsspørgsmålet for taksationskommissionen jf. VL § 112 stk. 1.

Indbringelsen af erstatningsspørgsmålet for taksation skal ske senest 8 uger efter at der er blevet meddelt ekspropriationsbeslutning, eller 4 uger efter afgørelse af en påklaget ekspropriationsbeslutning jf. VL § 112. stk. 2.

En nabo til en ekspropriation, kan gøre krav på erstatning, i det omfang at personen bliver påvirket af støjgener, dominans eller andre ulemper ved ekspropriation, og da skal vejmyndigheden forelægge spørgsmålet for den person til taksationskommissionen jf. VL § 113. Naboretlige ulemper er uddybet i afsnit 6.1.4. Det er taksationskommissionen som afgør om der er hold i den pågældende sag, og den kan optages eller ej jf. VL § 113. Taksationskommissionen kan hvis tidsfristerne, jf. VL § 112 stk. 2, ikke er overholdt, vælge at afvise sagen.

Når erstatningsspørgsmålene er indbragt for taksationskommissionen, skal parterne i den pågældende sag indkaldes skriftlig af taksationskommissionen, inden for mindst 4 uger jf. VL § 114.

Ved selve taksationsforretningen jf. VL § 115 stk. 1 skal taksationskommissionen fremlægge sagen, i forhold til det materiale som er blevet tilsendt til taksationskommissionen. Derefter har parterne mulighed for at komme med deres synspunkter i forhold til hvad de mener, skal ligge til grund for erstatningens størrelse jf. VL § 115 stk. 1. Selve taksationskendelsen, kan besluttes af taksationskommissionen uden at tage stilling til de spørgsmål og begrundelser parterne kunne have i forhold til erstatningsspørgsmålet jf. VL § 115 stk. 2. I taksationskendelsen skal det angives hvad der eksproprieres for, den andel af ejendommen som omfatter ekspropriationen, den værdi som ejendommen har i handel og vandel jf. VL § 115 stk. 3. Herudover skal det angives hvad værdiforringelsen af ejendommen vil være ved rådighedsindskrænkninger, samt hvis der skal gives erstatning for andre ulemper jf. VL § 115 stk. 3. Herefter sendes taksationskendelsen til parterne, hvor

der skal være information om hvordan taksationskendelsen kan indbringes for overtaksationskommissionen, samt oplysning om tidsfristen jf. VL § 116 stk. 2.

### *Overtaksation*

Det er kun taksationskendelsen som kan indbringes for overtaksationskommissionerne jf. VL § 116 stk. 1. Fristen for skriftlig indbringelse af taksationskendelsen til overtaksationskommissionens formand, skal ske seneste 4 uger efter parterne har fået meddelelse om taksationskendelsen. Herefter kan overtaksationskommissionsformanden vælge om de vil behandle den pågældende sag, så længe at indbringelsesfristen er overholdt. Hvis overtaksationskommissionsformanden vælger at behandle sagen, sammensættes overtaksationskommissionen jf. VL § 106 stk. 2, hvorefter der sendes en skriftlig indkaldelse til parterne i sagen.

Selve sagsbehandlingen som vil udmunde i en overtaksationskendelse, følger de samme regler i VL § 115, jf. VL § 117, og derfor bedømmes erstatningsspørgsmålet på samme vilkår ved begge instanser. Overtaksationskendelsen skal sendes til de involverede parter i sagen, samt andre som kunne have interesse i sagen jf. VL § 118, herunder taksationskommissionens formand og transportministeren jf. BTO § 16.

### *Domstole*

Det er i henhold til VL § 121 stk. 2, først muligt at indbringe en overtaksationskendelsen til domstolene, førend klagen har været indbragt for henholdsvis taksations- og overtaksationskommissionen. Hvis en af parterne vil indbringe overtaksationskendelsen til prøvelse hos domstolene, skal dette ske inden for 6 måneder efter at overtaksationskommissionen har truffet overtaksationskendelsen jf. VL § 121 stk. 1. Domstolene tager herefter udgangspunkt i de kendelser som er blevet udarbejdet af taksations- og overtaksationskommissionerne i sagen. Domstolene afprøver begge taksationsmyndighedernes kendelser, da begge taksationsmyndigheder har mere erfaring i forbindelse med erstatningsfastsættelse, og der er det sjældent at domstolenes afgørelser afviger fra taksationsmyndighedernes kendelser (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 373). Hvis sagsøgeren mener at en eller begge af taksationsmyndighederne ikke har været omhyggelige nok i deres kendelse, kan det være med til at sagsøgeren kan få medhold (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 374). Hvis det derimod er nogle formelle fejl, som er mangelfulde, vil ikke kunne have en betydning (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 375). Hvis taksationsmyndighederne har lavet meget grundige undersøgelser, er det meget usandsynligt at sagsøger vil kunne få medhold, og det vil ikke kunne betale sig at gå til domstolene (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 375).

### *Udbetaling af erstatning*

Det er Vejmyndigheden som skal udbetale erstatning til ekspropriaten. Selve udbetalingen af erstatningen kan, for så vidt at erstatningsforslaget bliver indbragt for taksation og/eller domstole, blive udbetalt som et forskud, men det skal dog ske på begæring af ekspropriaten (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 265). Det er de samme regler som gælder ved Vejloven og Ekspropriationsprocesloven (EPL) (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 313). Når den endelige erstatning er fundet, bliver beløbet forrentet fra den dag hvor ekspropriationsbeslutningen blev truffet jf. VL § 120, efter Nationalbankens rente på det samme tidspunkt som ekspropriationsbeslutningen.



## 5.2 Overvejelser og problematikker vedrørende ekspropriationsprocessen

Ved undersøgelsen af ekspropriationsprocessen, var der nogle få, men iøjnefaldende bekymringer der blev blotlagt. En af disse bekymringer gik på den lange behandlingstid der kan opstå i forbindelse med ekspropriationer, når lovligheden af ekspropriationen eller erstatningen bliver påklaget. Det er ikke unormalt at der går op til flere år før en ekspropriationssag er endeligt afgjort, alt efter hvor langt den bliver taget i retssystemet.

Et eksempel på dette er MAD 2007.239, senere fortsat i MAD 2010.1794, hvor Silkeborg Kommune i november 2005 beslutter at ekspropriere en lodsejer jf. Planlovens § 47, med henblik på at udlægge hans ejendom til skov- og naturområde. Parterne kunne ikke opnå enighed om erstatningen, da ejeren krævede 55 millioner kr. og Silkeborg Kommune tilbød 4.5 millioner kr. Dette resulterede i at sagen gik videre til taksation, og efterfølgende overtaksation, da der stadig ikke var enighed om erstatningen. Først i marts 2007 bliver det af overtaksationskommissionen afgjort at lodsejeren skal erstattes 12 millioner kr., hvorefter sagen bliver taget til landsretten.

Vestre Landsret tilkendte i juli 2010 en forhøjelse af erstatningen på 6 millioner kr. hvorved den endelige erstatning blev 18 millioner kr.

Der går i denne sag omkring fem år, før at sagen er afsluttet. Da lodsejeren som nævnt i afsnit 5.1.3 ikke har krav på erstatningen før den er endeligt fastsat, ville der i værste fald gå fem år før at han modtog kompensation for det afståede areal. Da det i praksis ikke er unormalt at forudbetale den af ekspropriationskommissionen fastsatte erstatning på ejerens ønske, er det ikke utænkeligt at han er blevet udbetalt de 4.5 millioner kr., Silkeborg Kommune tilbødte. Dette er imidlertid kun en fjerdedel af den erstatning lodsejeren bliver tilkendt af Vestre Landsret, hvor princippet i dette kan tænkes problematisk, hvis der kan gå flere år før man som ekspropriat modtager fuldstændig erstatning.

Den lange behandlingstid er da heller ikke særegen for klager over erstatningsfastsættelsen, dette ses også i forbindelse med klager over ekspropriations lovlighed.

Dette ses b.la. i U.2010.2049, hvor den tidligere Skagen Kommune i juni 2006 besluttede jf. Planlovens § 47 at ekspropriere en del af en landbrugsejendom, med henblik på at udvide en flugtskydebane. Ekspropriaterne påklagede følgende ekspropriationens lovlighed til det daværende Naturklagenævnet, i dag Planklagenævnet. Naturklagenævnets afgjorde i december 2007 at stadfæste kommunens ekspropriationsbeslutning, hvorefter sagen blev bragt videre til landsretten. Landsrettens endelige dom faldt først i april 2010, hvor kommunens ekspropriationsbeslutning blev ophævet som følge af at det ikke var påvist at der var økonomisk mulighed for at realisere projektet, samt at behovet for udvidelsen af flugtskydebanen var forældet.

I denne sag gik der cirka fire år fra tidspunktet for ekspropriationsbeslutningen, til den endelige afgørelse blev afsagt. Dette har samtidigt betydet fire år med uvished omkring hvad der fremadrettet skal ske med den del af ejendommen der var tænkt eksproprieret. Denne lange sagsbehandlingstid må, ligesom ved erstatningsfastsættelsen, tænkes at være problematisk for lodsejeren, da udsigten til en potentiel ekspropriation må antages at gøre ejendommen mindre attraktiv både for købere, eller hvis lodsejeren selv ønsker at realisere et projekt på ejendommen.

Den lange sagsbehandlingstid er yderligere bekymrende, i den forstand at der vil være væsentlige sagsomkostninger forbundet med sager som de førnævnte MAD 2010.1794 og U.2010.2049.

Omkostningerne vil b.la. bestå af advokathonorarer, hvilket det ikke er alle privatpersoner der økonomisk råderum til at varetage, når sagsbehandlingstiden ligger på flere år i mange tilfælde. Hvis der



som følge af dette opstår situationer hvor borgere ønsker at klage, men ikke har det økonomiske overskud til det, vil retssikkerheden derfor være væsentlig forringet.

### 5.3 anbefalinger

I det forrige afsnit blev det gjort klart, at der i ekspropriationsprocessen, ligger et problem i den lange sagsbehandlingstid der kan opstå ved en ekspropriationssag. Denne lange behandlingstid resulterer i at ekspropriater reelt kan stå i uvished i flere år, uden at være sikre på hvad udfaldet af sagen vil blive, eksempelvis i de førnævnte sager hvor det tog henholdsvis fire og fem år, før sagerne var endeligt afgjorte.

På det grundlag kan der argumenteres for at såfremt ekspropriaten ønsker det, skal ekspropriationen gennemføres hurtigst mulige, før at ekspropriationsplanerne får en markant indflydelse på markedsværdien af en ejendom. For at underbygge dette, vil det være oplagt at have en udløbsdato på ekspropriationsplanerne, således at hvis ekspropriationsplanen ikke er gennemført inden for et hensigtsmæssigt tidsrum, eksempelvis to år eller lignende, vil planen udløbe og ville efterfølgende skulle vedtages på ny. I samme forbindelse burde den endelige afklaring af ekspropriationens lovlighed og erstatningens størrelse, samt udbetaling, finde sted inden for en periode på eksempelvis seks måneder, efter at den påklagede beslutning er indgivet til henholdsvis Planklagenævnet eller taksationskommissionen.

Sagsomkostningerne der er forbundet med en ekspropriation burde yderligere blive dækket af eksproprianten, da borgeren er uden skyld i at hans ejendom gerne ses eksproprieret. Dette burde gælde efterprøvelse af ekspropriationens lovlighed, såvel som erstatningens størrelse, uanset om sagen går til højesteret.



## 6. Erstatning

Den tredje og sidste betingelse som skal være opfyldt, førend en ekspropriation kan finde sted jf. GL § 73 stk. 1, er at lodsejeren bliver erstattes fuldstændigt. At der skal erstattes fuldstændigt, skal forstås således, at lodsejeren skal have godtgjort det afståede areal, til den pris som jorden ville have på ekspropriationstidspunktet, og efter værdien i handel og vandel. Erstatningen er et udtryk for, at lodsejeren skal have den værdi, som hvis ekspropriationen blot havde været et salg i stedet for. Dette kapitel vil beskrive de principper som ligger bag ved erstatningsudmålingen i forbindelse med ekspropriation.

Da de i Rigsdagen i 1849, udarbejdede Junigrundloven, var der stor debat om hvordan ordlyden i den i dag GL § 73, om hvordan erstatningen skulle udtrykkes. Selve udkastet til paragraffen, var at der skulle stå "fuldstændig erstatning", men der var nogle af Rigsdagsmændene, som var tilhængere af at paragraffen skulle lyde "tilsvarende erstatning". Ved en afstemning om de to forslag, stemte flertallet på "fuldstændig erstatning", med 76 stemmer mod 57. I tidligere lovgivninger, på den tid, var bestemmelsen om at en lodsejer skulle erstattes for hans tab af ejendom, indarbejdet og var ud fra dem, at denne del af GL § 73 bærer præg af. I Jernbaneforordningen er der blandt andet angivet, mange af de principper som anvendes i dag til erstatningsfastsættelse, herunder sammenligningshandler.

I forhold til problemformuleringens hovedspørgsmål, vil kapitlet om erstatning, redegøre for de principper som anvendes ved erstatningsfastsættelsen. Det vil derfor ikke omhandle erstatningsberegningen, men baggrunden for erstatningsfastsættelsesprincipperne. Det er dem som har en betydning, for hvordan lodsejeren bliver erstattet. Der bliver også redegjort for de ulemper som eksempelvis et anlægsarbejde, som følge af en ekspropriation, vil kunne have af betydning for en erstatning herfor. Erstatningsfastsættelsen er generel for alle former for ekspropriation, og dækker derfor også over lokalplanekspropriationer som følgerne Vejlovens regler for erstatningsfastsættelse.

### 6.1 Begrebsafklaring - Erstatning

#### 6.1.1 Principper for erstatning

Som det allerede blev nævnt i forrige afsnit, skal der tilkendes fuldstændig erstatning ved en ekspropriation. Samtidig må ekspropriaten heller ikke opnå en økonomisk gevinst ved ekspropriationen. Denne erstatning bliver derfor fastlagt ud fra tre principper, handelsværdi, brugsværdi og genanskaffelsesværdi (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 81). Af disse erstatningsprincipper vil ekspropriaten jf. KFE 1983.108 "(...) have krav på, at den (erstatningen) udmåles efter den af flere mulige beregningsmåder, der er gunstigst for ham." (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 92)

Ved brugsværdi og genanskaffelsesværdi er der stadig visse kriterier, der skal opfyldes før denne type erstatningsprincip kan anvendes til, at fastlægge det endelige beløb.

Der vil i det følgende afsnit blive undersøgt og beskrevet disse tre princippers anvendelse, kriterier for anvendelse og indhold.

## Handelsværdi

Udgangspunktet for erstatningsfastsættelse ved ekspropriationer er den værdi, som det eksproprierede areal har i handel ogandel. Dette er fastsat af VL § 115 stk. 3, hvor det bliver angivet som

*“(…) I kendelsen angives det eksproprieredes værdi i handel ogandel. Ved rådighedsindskrænkninger angives den værdiforringelse, der påføres ejendommen. Hvis der ydes erstatning for andre ulemper, der påføres ejeren af ejendommen eller andre, skal denne erstatning angives med en særlig post.”*

Dette fremgår også af EPL § 17 stk. 4, ved næsten identisk ordlyd: *“I kendelsen angives det afståedes værdi i handel ogandel eller ved pålæggelse af rådighedsindskrænkninger den forringelse, der herved sker af denne værdi.”*

Begrebet handel ogandel, der er anvendt i begge paragraffer, skal forstås, som den salgsværdi en ejendom har på det åbne marked inden for en relativ kort salgsperiode, hvor ejendommen bliver erhvervet af en kyndig køber inden for det pågældende type boligmarked (Skat. 2017). Køberen skal i denne situation forstås, som en uafhængig part uden personlige interesser i ejendommen, der vil fastsætte købesummen ud fra elementer såsom gensalgsværdien (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 91, 95).

Det er dog langt fra simpelt at fastslå erstatningen i en ekspropriationslignende sag ud fra handelsværdien og de faktorer, der kan påvirke handelsværdien vil derfor blive undersøgt og beskrevet i dette afsnit.

## Praksis ved ret og taksation

Eksisterende rets- og taksationspraksis kan være nyttigt ved fastsættelsen af erstatningsniveau ved en ekspropriationssag. Ved anvendelse af den information tidligere sager indeholder, er det dog nødvendigt at være opmærksom på, at det tidsrum der er mellem en ejendoms ekspropriation og den endelige taksationsafgørelse af erstatningen, sagtens kan være på op til flere år, varierende efter om sagen bliver taget til domstolene. Dette historiske erstatningsniveau er dog stadig nyttigt ved erstatningsfastsættelser, så længe at der bliver taget højde for ejendomsmarkedets prisudvikling. (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 96)

## Sammenligningshandler

En af de mest grundlæggende faktorer ved fastsættelsen af en ejendoms handelsværdi er sammenligningshandler. Hvis eksproprianten ønsker at påvirke fastsættelsen af erstatning, kan han med fordel anvende aktuelle og tidligere handler af lignende ejendomme, da det kan indikere hvad ejendommens burde vurderes til (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 97).

En tilsvarende ejendom betyder i denne sammenhæng at både selve den fysiske ejendom, såvel som de juridiske og planmæssige forhold skal være sammenlignelige. Sammenligningshandlerne vil desuden som udgangspunkt kunne tillægges større vægt, hvis ejendommene befinder sig inden for det samme geografiske område, som den eksproprierede ejendom.

Selvom der findes sammenlignelige ejendomshandler, skal der stadig tages forbehold for, at disse sjældent vil være fuldstændig identiske. Det vil derfor være fordelagtigt, at inkludere mere end en enkelt sammenlignelig ejendomshandel, for at opnå en mere præcis værdiansættelse af ejendommen.

For at opnå en højere erstatning, kan ekspropriaten forsøge at inddrage sammenligningshandler, hvor ejendomme er handlet til særlig høj værdi. Disse ejendomme kan f.eks. være tilknyttet specielle eller unikke interesser eller udformninger, der gør at de fraviger fra den generelle handelsværdi. For at kunne anvende en ejendomshandel som sammenligningsgrundlag, er det derfor nødvendigt at være opmærksom på de forskellige typer af ejendomshandler, der falder udenfor det normale marked, eksempelvis liebhaverhandler og salg af ejendomme til familiemedlemmer, ikke umiddelbart kan tillægges høj vægt (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 98).

Ved alle sammenligningshandler vil aktualitet være en faktor i den forstand, at det kan være vanskeligt at finde ejendomshandler, som er tidsmæssigt tilsvarende ekspropriationstidspunktet. Som resultat af denne tidsforskel vil sammenlignelige handler derfor miste relevans, jo længere der er imellem ekspropriationstidspunktet og den pågældende handel (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 98).

Ved ekspropriation sker det ofte, at ejerne vil fremlægge ejendomsmæglererklæringer, hvori ejendomsmæglerens vurdering af ejendomsværdien vil være angivet. Dette vil sjældent anvendes som vurderingsgrundlag, da en sådan erklæring vil indeholde ejendomsmæglerens vurdering af hvad udbudsprisen er, og derfor ikke nødvendigvis ejendommens handlede værdi. Hvad usaglige argumenter angår, kunne man også anfægte en sådan ejendomsmæglerens habilitet, da hans vurdering let kunne tænkes at være farvet af rekvirentens agenda. Der findes flere eksempler hvori ejendomsmæglererklæringer ikke blev tillagt vægt ved erstatningsfastsættelsen, blandt andet KFE 2002.251 og KFE 2003.262. Dette er dog ikke ensbetydende med at de aldrig bliver anvendt, ejendomsmæglererklæringen blev eksempelvis anvendt i KFE 2003.271. Det skyldes at erklæringen i dette tilfælde indeholdt detaljerede oplysninger om relevante sammenligningshandler, som resulterede i at overtaksationskommissionen valgte, at bruge denne ejendomsmæglererklæring som en faktor i den endelige erstatningsfastsættelse.

### Ejerens købspris

En faktor der kan have betydning for fastlæggelsen af handelsværdien, er ejerens egen købspris forudsat, at ejendommen er købt for nylig og ikke afviger betydeligt fra markedsværdien. Har man som ejer således købt en ejendom til en pris betydeligt under markedsværdien, vil dette ikke have en negativ indflydelse på erstatningen. Omvendt giver det heller ikke anledning til forhøjet erstatning, skulle man have købt en ejendoms til en pris der lå over markedsværdien.

Et eksempel på hvordan ejeren har betalt for meget findes i KFE 2013.226, hvor ekspropriaten havde erhvervet sig den pågældende ejendom blot to uger før ekspropriationen blev besluttet. Ejeren havde betalt 675.000 kr. for ejendommen, men endte kun med en erstatning på 550.000 kr., hvilket taksationskommissionen begrundede med, at der var blevet ydet fejlrådgivning under købet, og at hun som følge af denne havde købt ejendommen til en pris som lå over markedsværdien.

Ejerens købspris er derfor ikke en afgørende faktor og må ligesom ved sammenligningshandler undersøges grundigt, før at det kan tillægges vægt til fastsættelsen af handelsværdien (Andersen. 1954. s. 768).

### Offentlig planlægning

Ved fastsættelsen af en ejendoms handelsværdi i forbindelse med ekspropriation, vil planlægningen for den pågældende ejendom spille en betydelig rolle. Årsagen er at den offentlige planlægning for et område eller en ejendom regulerer de udnyttelses- og anvendelsesmuligheder som er forbundet med ejendommen. Derfor kan offentlig planlægning både forøge og formindske en ejendoms handelsværdi, og er derfor relevant for erstatningen i forbindelse med en ekspropriation. Negativ påvirkning af en ejendoms handelsværdi, som følge af offentlig planlægning, vil som regel affødes af begrænsede udnyttelsesmuligheder (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 104)

Et eksempel på begrænset udnyttelsesmuligheder kan blandt andet være at en ejendom eller en del af en ejendom ligger indenfor strandbeskyttelseslinjen. Et eksempel på dette kan ses i KFE 1990.82, hvori et område tidligere anvendt til teglværk bliver eksproprieret til fordel for en kontrolleret losseplads. På ekspropriationstidspunktet var teglværket ophørt og der blev produceret skorstenselementer uden at anvende lerforekomsterne i området. Overtaksationen fandt dog stadig at der skulle erstattes med henblik på at størstedelen af arealerne kunne anvendes til lerudvinding, til hvilket en erstatning på 20 kr. pr. m<sup>2</sup> blev fastsat. En del af arealet der lå inden for strandbeskyttelseslinjen med de samme lerforekomster, blev kun erstattet med 3 kr. pr. m<sup>2</sup>, begrundet med at lerudvinding ikke kunne forventes at blive tilladt på det pågældende areal.

Et andet element der også har stor indflydelse på erstatningsfastsættelsen er ejendommens zonestatus, hvilket skyldes at byzoneareal er væsentligt mere værdifuldt end landzoneareal. Den offentlige planlægning vil uundgåeligt føre til hvad man kan kalde en slags forskelsbehandling af de enkelte grundejere, da den type planlægning der medfører værdistigninger til ejendomme vil være at foretrække over den type der begrænser ejendommens muligheder (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 105-106). Dette vil dog blive kategoriseret som en del af den erstatningsfrie regulering, som ikke vil blive behandlet i dette studie.

I hvilken grad handelsværdien, og dermed erstatningsfastsættelsen ved ekspropriation, bliver påvirket af de begrænsede udnyttelsesmuligheder vil som oftest afhænge af hvor begrænsende den pågældende planlægning er.

Det er dog væsentligt at påpege at udnyttelsesmuligheder og begrænsninger, der kan opstå som følge af ekspropriationen som hovedregel ikke vil påvirke erstatningsfastsættelsen. Dette betyder at der ved ekspropriationens meddelelsetidspunkt vil det være den nuværende zonestatus og de eksisterende begrænsninger og udnyttelsesmuligheder der vil danne erstatningsgrundlaget. (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 104-105)

### Offentlig ejendomsvurdering

Den offentlige ejendomsvurdering bliver anvendt som et grundlag til beskatning og afgift af ejendomme, men skal samtidig afspejle den handelsværdi en ejendom har på ejendomsmarkedet jf.

*Lovbekendtgørelse om vurdering af landets faste ejendomme* § 6. Da den offentlige ejendomsvurdering har betydning for beskatningen af ejendommen, vil det som oftest være i ejerens bedste interesse at få denne vurdering sat lavt, da det vil resultere i lavere omkostninger. Dette er som regel en såkaldt

“papirvurdering”, hvilket betyder at den bliver foretaget uden besigtigelse af den pågældende ejendom. Ved ekspropriation er det sjældent at denne vurdering bliver anvendt i forbindelse med erstatningsfastsættelsen og skal i højere grad bruges som en slags vejledende ejendomsvurdering (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 102). Der må ligeledes tages højde for at denne vurdering kun foretages hvert andet år, hvilket har den betydning, at der kan være sket en prisudvikling, som ikke er dokumenteret siden den sidste offentlige ejendomsvurdering.

Selvom denne vurdering kun er vejledende, er det ikke ensbetydende med, at den aldrig finder anvendelse i ekspropriationssager, den er f.eks. blevet anvendt i de få tilfælde, hvor der er blevet foretaget en besigtigelse af ejendommen i forbindelse med den offentlige ejendomsvurdering, hvilket blandt andet ses i KFE 2005.195.

Der findes arealer, hvor den offentlige ejendomsvurdering er på 0 kr., hvilket blandt andet er vejarealer. Ved ekspropriation af sådan en type areal, vil der som hovedregel ikke blive givet erstatning. Dette skyldes at der i langt de fleste tilfælde ikke vil være nogen betydning for hvorvidt de ejes af staten eller privatpersoner, da ejeren ikke har normal råderet over denne type arealer, i forhold til hvad han har over resten af sin grund (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 103).

Undtagelser ved ekspropriation af vejarealer og andre arealer vurderet til 0 kr., findes der eksempler på i praksis og vil som oftest være hvis der er afledt værdi af vejarealet. Dette kan blandt andet være fordi, at arealet har en speciel brugsværdi, eller på det grundlag at bebyggelsesprocenten beregnes inklusiv vejareal jf. BR15 bilag 1, B. 1.1.2, stk. 2. Sidstnævnte situation kan dog undgås ved at lade byggeretten tilknyttet det pågældende vejareal forblive en del af ejendommen og på den måde bibeholde den samme bebyggelsesprocent og ejeren derfor ikke lider et økonomisk tab. (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 103-104)

### Udgifter ved overtagelse

Udgifter der vil opstå i forbindelse med overtagelse af en ejendom, kan potentielt påvirke handelsprisen negativt. Eksempelvis vil forurening have en væsentlig indflydelse på hvad ejendommen ville være værd i fri handel og således også for ekspropriationserstatningen. Hvis en forurenede ejendom blev eksproprieret, ville der altså blive foretaget et fradrag i erstatningen baseret på den grad af værdiforringelse forureningen medfører, hvorvidt ejeren er selvforskyldt i forureningen eller ej (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 121-122).

De omkostninger der må være ved at få undersøgt ejendommen for forurening og eventuelt konstateret forurening vil dog ikke blive fradraget i den endelige erstatning, disse omkostninger vil i stedet ligge hos den myndighed der eksproprierer (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 122). Forurening er ikke den eneste udgift der kan medføre et fradrag i erstatningen ved ekspropriation, da andre forhold der ordinært ville reducere ejendommens værdi i fri handel samtidig vil påvirke den erstatning der er mulig at opnå ved ekspropriation (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 123). En af de former for omkostninger der regelmæssigt bliver stillet spørgsmålstegn ved, er hvorvidt nedrivningsomkostninger skal fradrages i erstatningen. Som tidligere nævnt, har ejeren som hovedregel ret til en erstatning svarende til ejendommens værdi i fri handel. At den eksproprierende myndighed ønsker at nedrive huset på ejendommen vil i langt de fleste

tilfælde ikke påvirke den erstatning der bliver givet, undtagelsen er dog i de tilfælde hvor ejendommen bliver vurderet til at være i så dårlig stand at den ingen værdi har. I tilfælde hvor det er landzonejord der bliver eksproprieret til byudvikling er der en mere varierende praksis. Her vil det blandt andet være nødvendigt at foretage en konkret vurdering af om bygningerne på den pågældende ejendom rent faktisk kan tilpasses til at blive en del af byudviklingen. Hvis dette ikke er muligt, er det ikke usandsynligt, at der vil blive foretaget fradrag i erstatningen for nedrivningsudgifter, dog stadig med henblik på at bygningen ville have værdi i fri handel. (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 123-124)

Der findes meget få eksempler på at sådanne sager er gået til taksationsmyndighederne, men en af disse sager er KFE 1999.287. I denne sag skulle en fredet ejendom på Christianshavn eksproprieres i forbindelse med byfornyelse, hvor den pågældende ejendom ikke havde været brugt til beboelse siden 1987. Ejendommen var på ekspropriationstidspunktet i så dårlig stand at det ville kræve nedrivning af dele af ejendommen, samt en omfattende istandsættelse, som ville resultere i en betydelig udgift og var nok til at retfærdiggøre et fradrag i erstatningen.

Af andre udgifter der kan resultere i fradrag i erstatningen kan blandt andet nævnes opfyldningsomkostninger der kan være nødvendige for opførelse af bebyggelse. (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 123)

### **Brugsværdi**

Brugsværdien skal generelt forstås, som den værdi en ejendom genererer i afkast, hvorfor den i visse tilfælde også bliver refereret til som afkastningsværdien. Erstatning i henhold til brugsværdien vil være aktuelt i tilfælde, hvor brugsværdien bliver vurderet til at være højere end handelsværdien. Til det skal der tilføjes at brugsværdien og handelsværdien i langt de fleste tilfælde vil være identiske, da ejendommens pris vil være delvist baseret på den brugsværdi ejendommen besidder. Eksempelvis vil udlejningsejendommens erstatningsfastsættelse være direkte påvirket af deres brugsværdi. (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 92)

Der vil i den følgende del af dette afsnit, blive beskrevet nogle eksempler på tidligere sager angående brugsværdi, for at kunne forstå anvendelsen af denne type erstatningsfastsættelse i praksis.

KFE 1997.127, er et eksempel på erstatningsfastsættelse baseret på brugsværdien. I denne sag blev der eksproprieret med henblik på en forbindelsesvej, hvortil en del af en frugtplantage på ca. 1.8 ha skulle afstås.

Ekspropriationskommissionen afviser i denne sag at bygge erstatningen på en driftstabsberegning pr. træ i en række år frem i tiden, hvilket betyder at ekspropriaten bliver nægtet en stor del af sin brugsværdi i ekspropriationskommissionens erstatningsforslag.

Denne beslutning begrundes de med et lignende eksempel fra 1995, en ekspropriation af en frugtplantage i samme lokalområde nogle få år tilbage, hvori der ikke bliver erstattet for driftstab pr. træ i en række år frem i tiden. Ekspropriaten kan i denne sag fra 1995 ikke foreligge statusregnskab og der er derfor ikke oplyst nogen aktivværdi af dennes plantage. Derudover skal det noteres at den erstatningsopgørelse ekspropriaten fremlægger findes "(...) urealistisk og uden vejledende værdi." samt at "*De fremlagte regnskabsoplysninger understøtter i øvrigt heller ikke det fremsatte krav for driftstab(...)*" (KFE 1997.127, note 3).

I KFE 1997.127 kan ekspropriaten derimod fremvise "(...) udførlige beregninger af driftstab som følge af tab af beplantning (...)" og hans påstand blev fundet den principielt rigtige af taksationskommissionens sagkyndige, hvilket gjorde at han blev sikret erstatning på grundlag af brugsværdien.



Endnu et eksempel er KFE 1983.102. I denne sag var det nødvendigt, at ekspropriere en købmandsforretning, med henblik på at kunne gennemføre en sanering. Det bemærkelsesværdige i sagen var at ejerens personlige forhold tillagde vægt til brugsværdien, idet han havde mistet muligheden for at drive sit erhverv og ville have svært ved at reetablere et lignende erhverv. Til dette tilkendte taksationskommissionen en erstatning på 50.000 kr., på baggrund af den ulempe ekspropriationen medførte. Ligeledes har ekspropriatens alder af 64 år muligvis haft en indflydelse på den tilkendte erstatning, da dennes alder nævnes i afgørelsen.

Selvom der findes flere eksempler fra praksis, hvor at brugsværdien har ligget til grund for erstatningen, er den altovervejende hovedregel at man som udgangspunkt fastsætter erstatningen på baggrund af handelsværdien og kun undtagelsesvist anvender brugsværdien som grundlag for erstatningen. (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 93)

### *Genanskaffelsesværdi*

At erstatte efter genanskaffelsesværdien, betyder at ejeren skal kunne være i stand til at erhverve sig en tilsvarende ejendom, med den tilkendte erstatning. Denne type værdi kunne umiddelbart lyde identisk til handelsværdien, men i nogle sager vil dette ikke være tilfældet. De typer af sager hvor genanskaffelsesværdien rent faktisk er aktuel, er når den eksproprierede ejendom har en helt særlig funktion, enten i form af særlig brugsværdi for ekspropriaten eller i sager hvor ekspropriaten vil være forpligtet til at opføre en ny lignende ejendom. Genanskaffelsesværdien anvendes kun i specielle tilfælde, hvor handelsværdien ikke ville være tilstrækkelig til at erhverve noget tilsvarende og skal ses som det øvre loft for erstatningsudmåling i forbindelse med ekspropriation. Som hovedregel har ekspropriaten ikke noget krav på at modtage genanskaffelsesværdien i erstatning, da det som tidligere nævnt er handelsværdien der i langt de fleste tilfælde vil være afgørende for erstatningen. (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 93)

Hvis erstatningen bliver baseret på genanskaffelsesværdien, vil der som hovedregel også skulle fradrages for de fordele der ligger i at få gamle erstattet med nyt, begrebet fradrag for fordele er nærmere beskrevet i afsnit 6.1.3 (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 94)

I praksis har genanskaffelsesværdien blandt andet dannet grundlag for erstatning i følgende sager:

I KFE 2003.257, bliver der foretaget en ekspropriation af en nyere boligejendom, der i de seneste år af kommunen var blevet indrettet til at imødekomme handicappede personers behov. I første omgang blev erstatningen fastsat ud fra brugsværdien af ejendommen, af ekspropriationskommissionen, med henblik på at erstatningen skulle kunne dække omkostningerne ved særlig handicapindretning af en eksisterende ejendom.

Taksationskommissionen fandt derimod at det i denne situation ville nærme sig prisen på nyopførelse, hvis en eksisterende ejendom skulle erhverves og indrettes med de nødvendige handicapordninger. Det blev derfor besluttet at ekspropriaten skulle modtage erstatning baseret på genanskaffelsesværdien, samt at der ikke skulle betales fradrag som følge af at den gamle bolig blev erstattet med nyt, da den eksisterende bolig allerede var i "særdeles god stand".

Et andet eksempel er KFE 1979.135, i denne sag blev en bygning indrettet som forsamlingsal og kontor eksproprieret. I denne sag var ejeren tvunget til at opføre en ny bygning, i stedet for den der var blevet eksproprieret, hvilket resulterede i at overtaksationskommissionen tilkendte ham erstatning baseret på genanskaffelsesværdien, dog med fradrag baseret på at den gamle bygning bliver erstattet med nyt.

### 6.1.2 Forventningsværdi

Forventningsværdi er et begreb som bliver brugt i sammenhæng med ekspropriation af landbrugsejendomme. Forventningsværdien udspringer af den offentlige planlægning og betyder at en landbrugsejendom på sigt vil have mulighed for mere intensiv anvendelse. Hvorvidt om en forventning betyder at en ejendom kan tillægges en merværdi, er sjældent entydigt, hvilket derfor også gælder størrelsen på denne merværdi. Hvis det i forbindelse med en ekspropriation kan påvises at en ejendom kan tillægges forventningsværdi, vil der skulle erstattes for den merværdi forventningsværdien tilfører. (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 108)

Dette er blandt andet blevet fastslået ved højesteretsdom U.1975.718 ved følgende kommentar:

*"(...) at det ikke findes udelukket, at et areal i landzone i handel og vandel kan have en øget værdi på grund af forventningen om en ændret anvendelsesmåde, selvom dette forudsætter tilladelser i medfør af by- og landzoneloven, som ejeren ikke har krav på, eller en ændring af arealets zonestatus. I så fald må erstatningen ved ekspropriation omfatte denne øgede værdi."*

Ud fra denne udtalelse må det findes svært at betvivle, at forventninger som forøger værdi på baggrund af offentlig planlægning skal erstattes. Spørgsmålet ligger i højere grad i at fastslå helt præcist hvornår, der er tale om forventningsværdi og størrelsen af denne. Det vil som regel også være et spørgsmål, der er stort fokus på, da selv små udsving i kvadratmeterprisen kan resultere i en betydelig økonomisk gevinst, da det ikke er ualmindeligt at det er større landbrugsarealer som bliver eksproprieret. (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 110)

Det ses ofte at lodsejere ved ekspropriation, prøver at anvende den ekspropriationsforberedende plan som grundlag for erstatningsfastsættelsen. Dette er ikke tilfældet, da den ekspropriationsforberedende plan som udgangspunkt hverken skal komme lodsejeren til gavn eller til last og der skal ses bort fra de retlige bånd, planen pålægger ejendommen. Dette er et levn fra den nu aflyste Byplanslov § 14 stk. 3, hvilket senere blev videreført til også aflyste Kommuneplanlovens § 35 stk. 2, som foreskriver at:

*"Når kommunalbestyrelsen må overtage en ejendom helt eller delvis efter § 32, skal erstatningen fastsættes uden hensyntagen til den anvendelse af arealet, som lokalplanen eller byplanvedtægten tilsigter."*

Paragraffen omhandler egentlig erstatning for begæret overtagelse af arealer udlagt til offentligt formål, men er af højesteret lagt til grund for retspraksis vedrørende ekspropriationserstatning (Friis Jensen. 2010. s. 359). Det udtrykkes desuden klart i KFE 1977.114 at der skal ses bort fra de retlige bånd planen pålægger ejendommen, ved erstatningsfastsættelsen.

Grundlaget for forventningsværdi er som nævnt offentlig planlægning, men da der findes varianter af offentlig planlægning findes der samtidigt varianter af forventningsværdi. Disse forskellige typer af forventningsværdi undersøges og beskrives i de to følgende afsnit, hvor de vil være delt op i forventningsværdi ved planlægning for offentlige formål og forventningsværdi ved anden offentlig planlægning.

### *Forventningsværdi ved offentlige formål*

Den mest væsentlige forskel på områder udlagt til offentlige formål og områder udlagt til andre formål, er at der ikke findes et marked for arealer udlagt til offentligt formål (Friis Jensen. 1995. s. 509), derfor kan arealer udlagt til offentligt formål som udgangspunkt ikke tillægges nogen forventningsværdi.

En af de mest anvendte sager i den sammenhæng er Stenløsesagen U.1981.448/2. Sagen omhandler et landbrugsareal i midten af Stenløse der stødte op af en blanding af henholdsvis landbrugsjord og bebyggede arealer og i 1973 var vurderet til 1.25 kr./m<sup>2</sup> som landbrugsjord. Arealet blev efterfølgende i 1975 i et tillæg til en byplanvedtægt udlagt til idrætsanlæg og derfor automatisk overført til byzone efter de daværende regler og blev som følge vurderet til 15 kr./m<sup>2</sup>. Kommunen valgte i 1976 at ekspropriere arealet til at etablere idrætsanlæg og tilbyder i den forbindelse lodsejeren en erstatning på 15 kr./m<sup>2</sup>. Dette påklagede lodsejeren og ved taksationskommissionen blev erstatningen fastsat ud fra prisen på jord til boligformål, hvilket blev vurderet til 50 kr./m<sup>2</sup>. Sagen gik videre til overtaksationskommissionen der nedsatte erstatningen til 30 kr./m<sup>2</sup> og henviste til handelsværdien af lignende ejendomme.

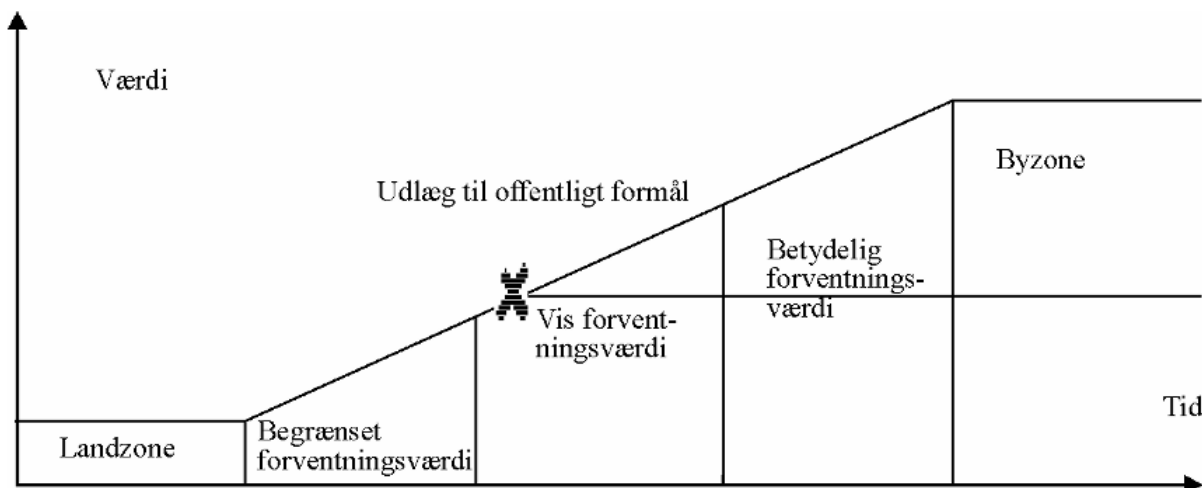
Sagen endte med at blive taget helt til højesteret, hvor erstatningen endeligt blev fastsat til 15 kr./m<sup>2</sup>. Beslutningen blev begrundet med at:

*“Det i sagen omhandlede areal var på tidspunktet for ekspropriationen undergivet sædvanlig landbrugsmæssig udnyttelse, og muligheden for dets anvendelse til udstykning og bebyggelse inden for en overskuelig fremtid måtte efter de foreliggende forhold, herunder det tilkendegivne indhold af kommunens planlægning, fremstå som temmelig fjern”* (Dommer Urne, Bangert og Munch. U 1981.448/2).

Der blev i dommen lagt vægt på at der ved de tidligere erstatningsfastsættelser var blevet sammenlignet med landbrugsjord der allerede var udlagt til boligområde, hvilket ikke var tilfældet for den aktuelle sag, hvorfor ejeren på intet tidspunkt må kunne forvente selv at kunne anvende ejendommen til andet end landbrug.

Denne dom bekræfter den tidligere nævnte pointe fra KFE 1977.114 og er første gang princippet om at der ikke skal erstattes på baggrund af planens retlige bånd, bliver lagt til grund for erstatningsudmålingen. U 1981.448/2 har efterfølgende skabt præcedens for dette princip.

Som udgangspunkt er det kommuneplanen der afføder forventningsværdi. Når et landbrugsareal bliver udlagt til fremtidig erhverv eller byzone, vil dette være med til at afføde en forventningsværdi afhængig af hvor nært forestående overgangen fra landzone er. Det hænder dog at jord der initierende er udlagt til at overgå byzone, senere bliver specificeret til at skulle anvendes til offentlige formål. På figur 6.1 illustreres denne prisudvikling, samt hvordan den stopper ved udlæggelsen til offentligt formål.



Figur 6.1: Figuren illustrerer prisstigningen for fiktive ejendomme, som initialt har en forventning om at kunne anvendes til bymæssige formål. Hvis en ejendom senere hen bliver udlagt til offentligt formål, stopper forventningsværdiens udvikling, hvilket er markeret med et X. I modsætning vil en ejendoms værdi fortsætte med at stige, jo tættere den kom på den aktuelle overgang til byzone. Der tages ikke højde for almindelig prisudvikling på land og byzonearealer på figuren. (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 118)

### Forventningsværdi ved offentlig planlægning

Forventningsværdi som følge af offentlig planlægning affødes som udgangspunkt af udsigten til at fremtidigt kunne anvende ejendommen mere intensivt, normalt i form af boligformål eller erhverv. Forventningsværdien affødes altså kun af konkrete planer, og ikke af usaglige og/eller personlige forventninger til ejendommen, så som ejerens egne forventninger til hans ejendom, ligesom der ikke erstattes for affektionsværdi. Dette blev allerede fastsat i Jernbaneforordningen af 1845 - som er den lov der på Rigsdagen blev lagt til grund for "fuldstændig erstatning" (Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen. Andet bind. 1849. Mødenr. 94. Spalte 2594-2595), hvor § 12 lyder:

*"Ved de i denne og den foregaaende § omhandlede Taxationer er det iøvrigt en Selvfølge, at Hensyn bør tages, ikke til den Priis, Besidderen af blot personlige Grunde eller af en vis Forfængelighed maatte sætte på Eiendommen, men alene til en saadan, der af Taxatorerne lader sig anslaae til en Pengeværdi, (...)"*

I nyere tid er dette ligeledes stadfæstet af Vestre Landsret d. 22. januar 1998, omtalt i TfL2003.109, hvor det udtales at det forhold "(...) at et ekspropieret areal grænser op til eller i øvrigt ligger nær ved et planlagt udviklingsområde ikke uden støtte i særlige holdepunkter kan give grundlag for en forventningsværdi."

At der ikke affødes forventningsværdi som følge af personlige forventninger til egen ejendom, ses blandt andet i KFE 2004.132, hvor Hinnerup Kommune eksproprierer et ca. 3 ha stort landbrugsareal i forbindelse med nødvendigheden af en sikkerhedszone for flugtskydebaner. I den pågældende sag var ejeren blevet pålagt servitut om ikke at kunne færdes på området i den periode skydebanerne blev anvendt, grundet nedfald af stålhagl. Ejeren krævede i sagen erstatning på baggrund af forventningsværdi, da hun påstod at arealet var beliggende tæt nok på Århus til at afføde forventningsværdi. Hverken taksation- eller overtaksationskommissionen fandt at der var tale om forventningsværdi i det pågældende tilfælde og tilkendte derfor ejeren erstatning efter prisen på landbrugsjord i området.

Generelt er der to forhold der påvirker størrelsen af forventningsværdien, hvor lang tid er der før ejendommen kan overføres til byzone og hvilke udnyttelsesmuligheder ejendommen måtte have herefter. Denne prisudvikling er også illustreret på figur 6.1, der skal dog i denne sammenhæng ses bort fra det X, der viser hvor det offentlige formål stopper fremtidig forventningsværdi. Det kan umiddelbart være svært at finde ud af præcis hvor lang tid, der er indtil en ejendom overgår fra landzone til byzone som følge af offentlig planlægning. Der er i nogle kommuneplaner opstillet rækkefølgebestemmelser, hvilket kan give et overblik over hvornår kommunen ønsker at dette sker. Alt efter hvor aktuelt det er at den pågældende ejendom bliver overført til byzone indenfor den nærmeste fremtid, vil der som regel blive anvendt de generelle begreber der er angivet i figur 6.1: en begrænset forventningsværdi, en vis forventnings og en betydelig forventningsværdi. Dette er en vurdering der vil blive foretaget af taksationsmyndighederne i hver enkelt pågældende sag

Hvis arealet først vil se mulig bymæssig brug om 15-20 år vil erstatningen ligge på prisen på landbrugsjord på ekspropriationstidspunktet, i nogle tilfælde med et mindre tillæg som følge af den fremtidige ændring til byzone (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 112). Til dette skal det også nævnes at kommuneplanerne varer i perioder på 12 år, hvor arealer der udpeges ud over denne periode er såkaldte perspektivområder der først forventes at blive udviklet langt henne i fremtiden. Hvis tidshorisonten er på 10-15 år vil det falde ind under kategorien begrænset forventningsværdi, hvilket ikke ligger på priser langt over landbrugsjorden, hvis overhovedet og er samtidig den laveste form for forventningsværdi (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 112).

Et eksempel på begrænset forventningsværdi er KFE 2000.274 hvor kommunen eksproprierer et landbrugsareal med det formål at udbygge jernbanestrækningen mellem Ballerup og Frederikssund. Området var i kommuneplanen udlagt til kommende erhvervsområde, som kunne forventes at blive realiseret inden for få år, hvilket resulterede i at ekspropriationskommissionen valgte at tillægge arealet betydelig forventningsværdi med en samlet kvadratmeterpris på 25 kr. Taksationskommissionens afgørelse var dog noget anderledes, da kommunen havde fremhævet at der sagtens kunne gå 15-20 år før der blev realiseret noget på arealet. Disse oplysninger angående den betydeligt længere tidshorisonten før formålet ville blive realiseret resulterede i at taksationskommissionen ændrede forventningsværdien til højst at være en begrænset forventningsværdi og satte på det grundlag erstatningen til 10 kr./m<sup>2</sup>.

Hvis en plan forventes realiseret inden for en kortere periode på nogenlunde 2-10 år, vil det som regel blive tillagt en vis forventningsværdi, hvilket skal ses som den midterste forventningsværdi (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 112).

I denne sammenhæng kan KFE 2009.215 nævnes som et eksempel på en sag hvor der erstattes for en vis forventningsværdi. Sagen omhandler et landzoneareal grænsende op til byzone og andre områder med kraftig erhvervsmæssig udvikling, nært et trafikknudepunkt førende ind til Århus. Kommunen ønskede at ekspropriere det pågældende areal og ekspropriationskommissionen fastsatte erstatningen til 275 kr./m<sup>2</sup>, på baggrund af arealets beliggenhed og "en vis forventningsværdi af ikke ubetydelig karakter". Taksationskommissionen var enig i de faktorer ekspropriationskommissionen havde brugt, men mente ikke at der var lagt nok vægt på aktualiteten i forbindelse med udnyttelsen af arealerne og nedsatte erstatningen til 225 kr./m<sup>2</sup>.

Som oftest bliver begreberne begrænset forventningsværdi, en vis forventningsværdi og en betydelig forventningsværdi anvendt i denne forbindelse. Den pågældende sag må ud fra disse begreber antages at være i den høje ende af en vis forventningsværdi med sin formulering af "en vis forventningsværdi af ikke ubetydelig karakter".

I tilfælde hvor planer kan realiseres inden for omkring 1-2 år vil forventningsværdien som oftest betegnes som betydelig, hvilket er den højeste kategori af forventningsværdi (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 112).

Eksempelvis kan nævnes KFE 2010.216 som en sag hvor ejeren blev tilkendt betydelig forventningsværdi for hans ejendom. Sagen omhandler ekspropriation af en del af en ejendom i det mest bynære område i forhold til Holstebro City i Holstebro Kommune, hvor selve området er omfattet af både byplan og lokalplan og har status som byzone. I første omgang valgte taksationskommissionen at fastsætte erstatningen til 40 kr./m<sup>2</sup>, hvilket blev baseret på sammenligningshandler og prisudviklingen fra 2006 niveau til tidspunktet ekspropriationen var besluttet i 2008. Sagen blev efterfølgende taget til overtaksation af begge parter. Overtaksationskommissionen fandt at de sammenligningshandler der havde været anvendt til den initiale erstatningsfastsættelse ikke kunne lægge til grund for denne, da det var kommunen som havde været erhververen i disse sager, hvilket ikke gav et tydeligt nok udtryk af den reelle handelsværdi. Derfor valgte overtaksationskommissionen at foretage erstatningsfastsættelsen med udgangspunkt i prisen for landbrugsjord med tillæg af betydelig forventningsværdi, da den kommunale planlægning omfatter området både i lokal- og kommuneplaner. Arealet vurderes fra disse kriterier til at skulle erstattes med en pris på 45 kr./m<sup>2</sup> som landbrugsjord med betydelig forventningsværdi.

Der findes samtidig mindre almindelige typer af formål, der kan skabe forventningsværdi, eksempelvis råstofindvinding. Umiddelbart er det ikke noget der forekommer ofte, da der kun gives erstatning for forventningsværdi i forbindelse med råstofindvinding hvis forventningen er rimelig håndfast (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 109).

Et eksempel på dette kan ses i Tfl1999.226, hvor en totalekspropriation af en ejendom med grusforekomster blev gennemført til fordel for etablering af en motorvej mellem Skads og Holsted.

Ejeren krævede at blive erstattet for de uudnyttede grusforekomster på ejendommen, udover at blive erstattet for selve ejendommen. Ekspropriationskommissionen og taksationskommissionen valgte begge at afvise hans krav om yderligere erstatning på grundlag af råstofforekomsterne.

Landsretten valgte imidlertid at give ham medhold i sagen, på det grundlag at ejeren både havde mulighed og planer om at anvende grusforekomsterne. Beslutningen blev yderligere begrundet med at det ikke var nødvendigt at der på ekspropriationstidspunktet var hverken en igangværende grusgravning eller tilladelse til indvinding af råstofforekomsterne.

I forbindelse med forventningsværdi er det samtidig vigtigt, at notere at der ikke kan gives dobbelterstatning som følge af en ekspropriation, hvilket er blevet angivet allerede i 1.-2. *betænkning vedrørende gennemgang af ekspropriationslovgivningen* s. 39 (BEPL). Princippet i dobbelterstatning er at der bliver erstattet to separate hændelsesforløb, f.eks. i tilfælde af at en landzoneejendom der bliver totaleksproprieret til byudvikling, kan ikke få erstatning for både det tab af afgrøder ekspropriation må medføre og den forventningsværdi der samtidig må være i ejendommen. Ejeren vil i alle situationer skulle erstattes for det hændelsesforløb, der er mest fordelagtigt i forhold til erstatningen, hvilket som regel vil være den værdi ejendommen har som byudviklingsjord (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 116).

Ved delekspropriationer eksisterer der lignende forhold, hvor der enten kan erstattes for byzonejord/forventning derom eller som landbrugsjord, dog med yderligere tillæg for den værdiforringelse som ekspropriationen medfører for resten af landbrugsejendommen.

Dette fremgår bl.a. af MAD 2011.518 hvor en grundejer i forbindelse med en delekspropriation ønskede det afståede areal erstattet som byzonejord, samtidig med at han ønskede erstatning på 500.000 kr. for tabt herlighedsværdi på restejendommen samt 50.000 kr. for tabt værdi af de træer som stod på det eksproprierede areal. Overtaksationskommissionen slår i deres kendelse fast at der ikke gives erstatning for både byzonejord og ulemper og uddyber med: *"Det skyldes, at en udnyttelse til boligformål nødvendigvis indebærer de pågældende ulemper, og at den højere jordpris derfor ikke kan opnås uden ulemperne."*. De slår derefter fast at der enten erstattes for landzonejord plus ulemper eller for byzonejord, hvad der end måtte være mest fordelagtig for ejeren.

Der findes dog tilfælde hvor ejeren er blevet tilkendt dobbelterstatning ved ekspropriationer, eksempelvis U.1986.886. Sagen omhandler ekspropriation af landbrugsjord til fordel for etablering af en børneinstitution og skole med tilhørende sportsplads og gik på at ekspropriationen var ugyldig. Ekspropriationen blev dog fundet gyldig, men i erstatningsudmålingen ligger et konkret eksempel på tilkendelse af dobbelterstatningen, hvilket er illustreret nedenfor:

|                                              |               |
|----------------------------------------------|---------------|
| Bygningsværdi .....                          | 560.000 kr.   |
| Landbrugsjordens værdi .....                 | 740.000 kr.   |
| 1) Jordafståelse incl. forventningsværdi,    |               |
| kr. 7,- pr. m <sup>2</sup> .....             | kr. 934.444   |
| 2) Værdi restejendom efter ekspropriation .. | kr. 1.300.000 |
| 3) Forventet erstatning for                  |               |
| værdiforringelse af restejendom .....        | kr. 465.556   |
|                                              | <hr/>         |
|                                              | kr. 2.700.000 |
|                                              | <hr/>         |

Figur 6.2: Erstatningsudmålingen i U.1986.886H, tydeligt eksempel på dobbelterstatning

Som tidligere nævnt burde der ikke kunne gives erstatning for både forventningsværdi og værdiforringelse af restejendommen, hvilket dog stadig er tilfældet i den pågældende sag.

Et mere nutidigt eksempel på dobbelterstatningen ved ekspropriation bliver også påklaget af Landinspektør Hans Faarup i forbindelse med Holstebro-motorvejen i 2015, på det grundlag at der bliver ydet erstatning for ejendomsindskrænkningen, selvom dette allerede skulle være dækket af de høje arealpriser. Hans Faarup redegør i den sammenhæng for ejendommenes samlede handelsværdi, for på det grundlag at kunne påvise i hvilken grad der er blevet overerstattet, hvor det i flere tilfælde var oppe på 6 cifrede beløb, til hvilket han udtaler at: *"Der ydes således "med åbne øjne" mere end fuldstændig erstatning i alle de fem sager"* (Faarup. 2016. s. 43). Det må antages at de pågældende kommissioner er klar over at dobbelterstatning ikke må finde sted og det derfor må skyldes *"(...) at de ekspropriationsretlige principper ikke i tilstrækkeligt omfang bliver fastholdt af statens kommissioner."* (Faarup. 2016. s. 43), som udtalt af Hans Faarup.

### 6.1.3 Fradrag for fordele

Det blev indledningsvis nævnt at hovedprincippet i fuldstændig erstatning er, at ejeren skal være økonomisk stillet som havde ekspropriationen ikke havde fundet sted. Dette kunne umiddelbart lyde som om, at han ikke må have en mindre formue efter ekspropriationen, hvilket ikke er forkert. Modsat må lodsejeren heller ikke opnå en økonomisk gevinst ved erstatningen - altså være bedre økonomisk stillet som følge af ekspropriationen. At der fradrages for fordele når der skal udmåles erstatning som følge af en ekspropriation fremgår af VL § 103 stk. 2. I tilfælde hvor der skal tages stilling til den værdiforøgelse en ekspropriation kan resultere i, vil det blive vurderet, om der skal foretages fradrag for fordele. Dette fremgår allerede af BEPL, som også lå til grund for ekspropriationsprocesloven, hvor det fremgår

*“(...) at der ved erstatningsudmålingen ved afståelse af en del af en ejendom skal tages hensyn til den værdiforøgelse, som restejendommen skønnes at opnå ved ekspropriationsanlægget (...)” (BEPL. s. 45).*

Selve princippet om fradrag fra fordele er anvendt ud over ekspropriation, og er en del af den almindelige erstatningsret. De fordele den skadelidte kan fradrages for, vil enten være udgifter han har undgået, eller værdiforøgelse han har opnået, som følge af ekspropriationen. Den almindelige erstatningspraksis i forbindelse med ekspropriation, er kun at erstatte tabet efter at fordelene er blevet fradraget, for på den måde at sikre at lodsejeren ikke bliver overkompenseret. Der er dog fire krav, der skal opfyldes før, at der kan være tale om fradrag for fordele i forbindelse med ekspropriation; at fordelene er forbundet med tabet, at der er årsagssammenhæng, hvis fordelene har adækvans og at fordelene kan påregnes ejendommen inden for et realistisk tidsrum. Det vil derudover altid ligge hos eksproprianten at påvise at den pågældende ekspropriation resulterer i en fordel for ejeren (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 195, 197).

Når der fradrages for fordele er det meget væsentligt at skelne mellem del- og totalekspropriationer. Ved en totalekspropriation vil projektet, der eksproprieres på baggrund af, til tider resultere i en værdistigning for den ejendom der bliver eksproprieret. For selve erstatningsfastsættelsen vil denne værdistigning dog være irrelevant, da det først er efter ekspropriationens gennemførsel at værdistigningen indtræffer. Siden erstatningen som tidligere nævnt er afhængig af handelsværdien på tidspunktet for ekspropriationsbeslutningen, vil værdistigningen hverken resultere i højere eller lavere erstatning for ejeren.

I forbindelse med delekspropriationer vil fradrag for fordele være langt mere relevant. Restejendommen vil potentielt i forbindelse med delekspropriationer kunne drage fordel af den udvikling der forekommer på det eksproprierede areal.

Som eksempel kan MAD 2010.1921 nævnes, hvori en virksomhed bliver deleksproprieret for et areal på 951 m<sup>2</sup> til fordel for en vejomlægning. Eksproprianten forlangte udover det afståede areal også erstatning for mistet byggeret, idet han kunne have anvendt det eksproprierede areal til butiksudvidelse på ca. 700 m<sup>2</sup>. Ejeren blev tilkendt erstatning for selve arealet, tabt byggeret - fratrukket byggemodningsomkostninger, men fik dog reduceret erstatningen som følge af de fordele vejomlægningen har for virksomheden i form af øget eksponering og kundetilstrømning.



At der skal fradrages for fordele er allerede angivet i BEPL, hvor det anføres at:

*“Adgangen til at foretage fradrag i erstatningen for indvundne fordele synes ved en umiddelbar betragtning rimelig, når spørgsmålet bedømmes isoleret i relation til den enkelte ejendom.” (BEPL. s. 46)*

Der skelnes samtidigt mellem typerne af fordele der kan opstå som følge af delekspropriation, hvor der normalt skelnes mellem generelle fordele og specielle fordele. De specielle fordele er den type fordele der tilfalder specifikke ejendomme, f.eks. facaderet. Der vil som udgangspunkt altid blive fradraget for specielle fordele, som det blandt andet var tilfældet i KFE 2013.177:

I forbindelse med realisering af en lokalplan var en ekspropriation af et 1355 m<sup>2</sup> stort areal nødvendigt for vejomlæggelse fra en ejendom. Lokalplanen medførte derudover at der på den pågældende ejendom kunne opføres ca. 534 etagekvadratmeter bolig mere. I den sammenhæng fandt overtaksationskommissionen, at de økonomiske fordele muligheden for opførelse af yderligere bolig medførte langt overskyggede de ulemper der måtte være i forbindelse med afståelse af det førnævnte 1355 m<sup>2</sup> store areal. Af denne årsag blev der ikke tilkendt erstatning for ekspropriationen grundet fradrag for fordele, udover et mindre beløb til dækning af sagkyndig bistand.

Generelle fordele er en anden type fordel der gavner flere personer eller et større område, hvor de involverede ejendomme ikke nødvendigvis er blevet direkte påvirket af ekspropriationen (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 198-199). Det kan derfor virke uretfærdigt for ejeren der bliver eksproprieret hvis han bliver fradraget for en fordel, som de omkringliggende ejendomme ikke skal fradrages for. I BEPL blev behovet for ikke at forskelsbehandle ejeren også angivet ved følgende udtalelse:

*“Er der tale om generelle fordele, opnår andre ejendomme, som ikke berøres af ekspropriationerne til det pågældende anlæg eller den pågældende foranstaltning, imidlertid en lignende værdiforøgelse, og der synes ikke at kunne gives en rationel begrundelse for en sådan forskelsbehandling.” (BEPL. s. 46)*

Som resultat af dette fandt man det nødvendigt at foretage en mere grundig vurdering, der skal overvejes ved hver enkelt sag for at kunne bedømme hvorvidt der er grundlag for at kunne fradrage for generelle fordele. Af samme grund fandt man det også uhensigtsmæssigt at opstille en generel regel vedrørende fradrag for fordele, hvilket fremgår af BEPL:

*“I en almindelig ekspropriationslov vil det efter kommissionens opfattelse heller ikke være rigtigt at indsætte en generel regel om fradrag for fordele i den erstatning, der skal modsvare restejendommens værdiforringelse, idet den sammenhæng, der bør være mellem fordele og ulemper, bedst vurderes ved en samlet enhedsbedømmelse af den enkelte sag (...)” (BEPL. s. 47)*

Det er ved fradrag for fordele nødvendigt at være opmærksom på, at der skal skelnes mellem ekspropriationssager hvori fradrag for fordele har lovhjemmel, og sager hvori der ikke er sådan en type lovhjemmel, kaldet henholdsvis det lovbestemte område og det ulovbestemte område (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 199). I BEPL s. 48 er det i samme forbindelse anført:

*“Ved ekspropriationer, der omfattes af udkastet, vil fradrag for fordele derfor fremtidigt kun kunne foretages i det omfang, hvori det tør antages, at dette har kunnet ske uden særlig lovhjemmel, eller hvor en sådan måtte foreligge.”*

Der hersker umiddelbart ingen tvivl om at der må fradrages for specielle fordele, men når det kommer til generelle fordele, forekommer der delte meninger om hvorvidt disse skal fradrages. Dette affødes bl.a. af at der er love der umiddelbart kan tolkes til at give hjemmel til at fradrage både generelle såvel som specielle fordele, heriblandt særligt vejloven. I forbindelse med fradrag for fordele har Alf Ross anført at det er:

*"(...) fastslået at fuldstændig erstatning ikke udelukker at erstatningen afkortes under hensyn til de fordele der gennem ekspropriationsforetagende tilføres restejendommen, og det gælder såvel specielle fordele (der tilfalder just restejendommen) som generelle fordele (...)"* (Ross. 1980. s. 695).

Orla Friis Jensen er af lignende opfattelse og udtrykker i *Miljøretten bind 1* at der:

*"I en række love er der midlertidig påbudt, at der skal foretages afkortning for fordele, smh således vejlovens § 51, stk. 2<sup>2</sup>, og dette indebærer, at der må ske afkortning også for generelle fordele, da der ikke er behov for lovhjemmel for afkortning med hensyn til specielle fordele"* (Basse. 2006, s. 76).

Ved samme udtalelse antages det derfor at de lovhjemler der findes for fradrag for fordele må give hjemmel til og omhandle de generelle fradrag for fordele. Denne type hjemmel kan findes i VL § 103 stk. 2 hvor det foreskrives at:

*"En eventuel værdiforøgelse, som den tilbageblivende ejendom skønnes at opnå på grund af ekspropriationen, skal fradrages erstatningen. Erstatningen kan helt bortfalde, hvis ejendommen skønnes at opnå en fordel, der er større end det tab, der påføres ejendommen på grund af ekspropriationen."*

Da kommunale ekspropriationer, heriblandt Planloven, følger reglerne for erstatningsfastsættelse der er opstillet i Vejloven, har det været antaget at der således skulle foretages fradrag for både generelle og specielle fordele ved de kommunale ekspropriationer der følger vejlovens regler for fastsættelse af erstatning (Mogensen. 2006. s. 133). Østre Landsret traf i forbindelse med en domsafsigelse den 16. marts 2005 en principiel afgørelse, som yderligere behandles i U.2006B.133, hvor der bliver taget stilling til flere tvivlsspørgsmål angående fradrag for fordele ved ekspropriationserstatning. Mest væsentligt er at det bliver utvetydigt slået fast at vejlovens daværende § 51 stk. 2, nu § 103, stk. 2, alene giver hjemmel til at fradrage for specielle fordele og ikke for generelle fordele, som det ellers indtil da havde været antaget.

### 6.1.4 Erstatning ved ulemper

Der er i Danmark en lang tradition for at erstatte for ulemper i forbindelse med ekspropriation. Dette fremgår bl.a. af Jernbaneforordningen af 1845, som ligger til grund for hvordan Grundlovens § 73's "fuldstændige erstatning" skal forstås. Jernbaneforordningens § 12 foreskriver:

*"Foruden den Godtgjørelse, der saaledes vil tilflyde Eierne for de for bestandigt afgivne Jorder, bliver, endvidere at tage hensyn til, Om Beliggenheden af de indtagne Grundstykker har været saadan, at derved en forandret Inddeling af de tilbageblivende Jorde, eller hvilkensomhelst anden, for disses Drift Besværlig, Foranstaltning bliver nødvendig; om den paagældende Eiendoms Jorder i det hele overskæres paa en uheldig og for dens fremtidige Dyrkning besværlig Maade, navnlig ved en betydelig forlænget Communications mellem Jorderne; om den afgivne Jord er af en Saadan Betydenhed, at den, i Forhold til den samlede Eiendoms Størrelse, kan medføre en Stadelig Indflydelse paa dennes Drift i det Hele;(...)"*

<sup>2</sup> Denne paragraf er i dag flyttet til VL § 103 stk. 2.

*I Alle disse og Andre Tilfælde, i hvilke Eieren, ved at maatte afstaae sin Grund, kunde lide et særligt Tab udenfor Grundens Værdi, havde Taxationsmændene ogsaa at ansætte den Godtgørelse, Eieren herfor maatte kunne tilkomme, dog saaledes, at i Forretningen særligen anføres den ifølge forestaaene § 11 antagne Værdi af Grunden i og for sig, beregnet pr. Td. Land, og dernæst den Godtgørelse, som i nævnte Tilfælde endvidere maatte være at tilstaae. (...)*

*Naar Jorder indtages, der allerede ere enten fuldt bearbejdede og besaaede, eller paa hvilke dog Dyrknings-Omkostninger tildeels ere anvendte, bliver ved Taxationen tillige at fastsætte, hvad den foretagne Bearbejdning og Besaaening eller den præsumptive Afgrøde kan anslaaes til pr. Td. Land. For Beskadigelse af Hegn, saavel som for Anbringelsen af nye Hegn, der i Anledning af Banens Anlæg maatte gjøres ornødne, bliver Godtgørelse ligeledes at bestemme ved Taxation.” (Schou. 1848. s. 376-378)*

Ud fra dette kan det udledes at ulempeerstatning ved ekspropriation er en grundlovssikret rettighed, dette kan læses af Jernbaneforordningens § 12 ved:

*“Foruden den Godtgørelse, der saaledes vil tilflyde Eierne for de for bestandigt afgivne Jorder, bliver, endvidere at tage hensyn til, (herefter gives en masse eksempler på ulemper) (...) I Alle disse og Andre Tilfælde, i hvilke Eieren, ved at maatte afstaae sin Grund, kunde lide et særligt Tab udenfor Grundens Værdi, havde Taxationsmændene ogsaa at ansætte den Godtgørelse (...)*”

Det er altså klart, at man ved tiltrædelsen af begrebet “fuldstændig erstatning” har tiltænkt, at der udover de afståede arealer skal erstattes for ulemper på restejendommen. Typerne af ulemper der i dag erstattes for ved ekspropriation opgøres normalt i henholdsvis varige og midlertidige ulemper (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 131, 138). Udover midlertidige og varige ulemper findes der også naboretlige ulemper, som ikke nødvendigvis er konsekvens af ekspropriation, erstatning herfor kan tildeles både ekspropriater såvel som lodsejere, når der opleves gener i forbindelse med et anlæg. Reglerne for naboretlige ulemper er udviklet gennem retspraksis (Von Eyben, Mortensen & Pagh. 2003. s. 155) og er udledt af principperne for erstatningen for de øvrige ulemper.

I de følgende underafsnit vil der blive redegjort for de forskellige typer af ulemper, som erstattes i forbindelse med ekspropriation.

### **Varige ulemper**

Nogle af de mere almindelige former for varige ulemper består i defigurering og gennemskæring af landsbrugsarealer. Begge typer ulemper opstår i forbindelse med delekspropriationer til blandt andet vejanlæggelse, anlæggelse af jernbaner og andre lignende anlæg. Disse anlæg kan påvirke at markens form bliver ændret og at udnyttelsesmulighederne som følge heraf bliver forringede.

Der vil i sådan en situation skulle erstattes for det afståede areal, samt de varige driftsulemper, da de er et direkte resultat af ekspropriationen. Eksempler på defigurering kan findes i blandt andet KFE 2007.206 og KFE 2002.271, hvor der i begge tilfælde bliver tilkendt erstatning på baggrund af ekspropriation til fordel for vejanlæg, hvilket resulterede i defigurering.

Ved gennemskæring vil der blive skabt arealer, der er isolerede eller afskårne fra resten af ejendommen eller dertilhørende driftsbygninger, hvilket resulterer i en varig ulempe for ejeren, typisk i form af forlænget transport mellem jorder. I denne sammenhæng kan KFE 1999.312 nævnes som et eksempel,

hvori ejeren blive erstattet for gennemskæring af hans ejendom i forbindelse med motorvejsanlæg. I tilfælde hvor ekspropriationen til fordel for vejanlæg er af så indgribende karakter at det vil være uhensigtsmæssigt fortsætte landbruget på ejendommen vil det jf. VL § 104 stk. 1 være muligt for ejeren at kræve hele:

*"(...) ejendommen bliver eksproprieret, hvis ekspropriationen medfører, at restejendommen bliver så lille eller af en sådan beskaffenhed, at det ikke skønnes hensigtsmæssigt, at den bevarer som en selvstændig ejendom, eller det skønnes, at den ikke kan udnyttes på en rimelig måde."*

En anden varig ulempe i forbindelse med ekspropriation af landbrugsejendomme er ejendomsformindskelse. Dette betyder at som et resultat af ekspropriationen er landbrugsejendommen endt i den situation, at deres ejendom ikke længere har et areal stort nok til at udnytte de dertilhørende driftsbygninger optimalt. Der vil i disse tilfælde blive foretaget en individuel vurdering i hver enkelt sag, da der er en vis usikkerhed om hvorvidt arealet var stort nok til at driftsbygningerne blev udnyttet optimalt før ekspropriationen. Erstatningen vil i den forbindelse blive nedsat ud fra en procentdel af hvad driftsbygninger- og apparat er værd (Mølbeck & Flensborg. 2007. s. 138-139).

Varige ulemper ved ekspropriation findes dog i andre sammenhænge end landbrug. I situationer hvor en ejendom hvorpå der drives virksomhed bliver eksproprieret, vil der opstå et spørgsmål om hvordan virksomhedens værdi ville skulle fastsættes. Ejeren vil umiddelbart have flere muligheder i sådan en situation, men er påkrævet at vælge den mulighed, som resulterer i det mindst mulige tab. Hvis det er muligt, kan han flytte virksomheden til andre lokaler, dog er dette ikke altid muligt, hvis det er en type af virksomhed der drives på baggrund af sin specielle beliggenhed. Et eksempel på en ejer der vælger at flytte sin virksomhed som resultat af en ekspropriation kan ses i KFE 2012.265.

Ejeren vil også have muligheden for at lukke virksomheden som følge af ekspropriationen hvis flytning da ikke er muligt eller ønskeligt. Hvis en virksomhed der på trods af underskud ønsker at flytte kan der på baggrund af deres dårlige driftsresultater kunne argumenteres for at fastsætte erstatningen med udgangspunkt i lukning i stedet. Dette er blandt andet gjort klart i MAD 2016.145, hvor en cafejer bliver erstattet med henblik på lukning, grundet at cafeen ikke genererede overskud.

Når en virksomhed eksproprieres, vil det have betydning om hvorvidt virksomheden drives fra en ejendom ejet af virksomhedens ejer, hvortil selve ejendommen skulle erstattes. Hvis den er etableret på lejet areal, der bliver eksproprieret vil det blive vurderet ud fra den indgåede aftale. Ved lejede lokaler vil erstatningen blive fastsat jf. *Lovbekendtgørelse om leje af erhvervslokaler mv.* § 78 ved ikke erhvervsbeskyttede lejemål og § 66 ved erhvervsbeskyttede lejemål. Erhvervslejeloven vil ikke blive yderligere behandlet i denne sammenhæng.

Selve fastsættelsen af en virksomheds værdi vil i høj grad være forbundet med deres driftsresultater, hvilket gør at dens værdi ofte fastsættes ud fra driftsregnskaberne. Det vil være nødvendigt at undersøge virksomhedens regnskaber i forbindelse med ekspropriationen, da virksomhedens værdi som oftest sætter grænsen for den højeste erstatning ved ekspropriation, hvilket blandt andet er udtrykt i KFE 1998.305.

### *Midlertidige ulemper*

Ved ekspropriationer kan der også opstå ulemper af midlertidig karakter, hvilket ejeren også har krav på at blive erstattet for. Selve typen og intensiteten af midlertidige ulemper kan variere, men vil ofte optræde som midlertidig arbejdsplads i forbindelse med fuldførelse af ekspropriationsanlægget.

Erstatningen ekspropriationen kan blive tilkendt vil derfor variere baseret på størrelsen, samt typen af anvendelse det pågældende areal blev brugt til, før den midlertidige arealafståelse fandt sted. Af samme grund er det ikke usandsynligt at denne erstatning bliver betalt, og eventuelt revurderet, løbende, da arealerne kan frigives etapevis når de ikke er nødvendige mere (Mølbeck & Flensborg 2007, s. 131).

Ved midlertidig arealafståelse vil der normalt blive erstattet 10 % af den offentlige ejendomsvurdering såfremt der er tale om eksempelvis: dele af en parcelhusgrund, dele af byggejord, erhvervsjord eller areal til parkering, se bl.a. KFE 2014.276. I tilfælde hvor disse 10 % udgør et ubetydeligt beløb er det ikke usandsynligt at taksationskommissionen vælger at forhøje erstatningen, da de ikke ønsker at erstatningsbeløbet skal være ligegyldigt. Dette kan især være tilfældet ved landbrugsjord og arealer udlagt til grønne områder el.lign., da denne type jord som oftest har en meget lav ejendomsvurdering. Arealer der grundet dets anvendelse er vurderet til 0 kr. pr m<sup>2</sup> erstattes derfor til mere end 10 %. Dette fremgår bl.a. af *Udskrift af forhandlingsprotokollen for ekspropriationskommissionen vedrørende anlæg i henhold til Ørestadsloven* forbindelse, her blev et areal vurderet til 0 kr. pr. m<sup>2</sup> erstattet med 15 kr. pr. m<sup>2</sup>. At landbrugsjord erstattes højere end 10 % af den offentlige ejendomsvurdering ses bl.a. af TK 2/2004 hvor der blev erstattet med 50 % af den offentlige ejendomsvurdering.

Foruden midlertidig arealafståelse af landbrugsjord kan der forekomme andre midlertidige ulemper, bl.a. afgrødetab. Denne erstatning vil som regel blive erstattet på baggrund af et standardbeløb pr. m<sup>2</sup>, dog kræves det stadig at der bliver foretaget en vurdering af tabets størrelse. Desuden vil der også blive erstattet for strukturskader, altså forringelse af jordens kvalitet i årene følgende ekspropriationsarbejdet. Dette har været en del af retspraksis siden før grundloven blev vedtaget og fremgår blandt andet i Jernbaneforordningen af 1845 § 14. Lignende vil der også blive erstattet for haveforstyrrelser og tab af beplantning, hvilket stadig kan omfatte landbrugsejendomme, men ikke er begrænset til disse. Erstatningen vil i disse tilfælde bero på omkostningerne der må opstå ved genanskaffelsen og genplantningen, samt reparation af hegn og lignende. Ved erstatning for større træer vil erstatningen dog være baseret på hvad det vil koste at genanskaffe et yngre træ, samt beplantningen af det, hvilket fremgår af blandt andet KFE 1988.112.

Af andre typer ulemper der erstattes for, findes blandt andet driftstab for virksomheder. Driftstab kan opstå både som følge af flytning virksomheder, men også i tilfælde af hvor en virksomhed fortsætter driften under anlægsperioden. Ved flytning kan der udover erstatningen for selve driftstab, skulle erstattes for eksempelvis flytteudgifter, udgifter til installation af nødvendigt udstyr for virksomheden i de nye lokaler og reklameudgifter. KFE 2011.209 kan nævnes som et eksempel, hvori der bliver erstattet for både driftstab og udgifter til flytning, som følge af en ekspropriation. Det er dog essentielt at virksomheden rent faktisk kan dokumentere disse tab, hvilket blandt andet er blevet slået fast af Vestre Landsret i Skd. 1983.66.293.

I de tilfælde hvor virksomheden ikke er nødsaget til at flytte og i stedet kan vælge at drive virksomheden videre, vil erstatningen være baseret på principperne for naboretlige forhold, omend midlertidigt (Mølbeck & Flensborg 2007, s. 135). De faktorer der kan erstattes for, er ting som støj, forringede adgangsforhold og lignende, hvilket forårsager et driftstab. At dette er naboretlige forhold, betyder derfor også at det skal vurderes hvorvidt ulemperne overstiger den naboretlige tålegrænse og derfor om der er et egentligt ansvarsgrundlag. Det vil ligesom ved flytning være nødvendigt at kunne dokumentere driftstabene.

Det kan også forekomme at det er mest hensigtsmæssigt at lukke virksomheden i anlægsperioden, hvortil erstatningen bliver baseret på deres tabte fortjeneste, uanset om der er overskud eller underskud, hvilket bl.a. fremgår af *Udskrift af forhandlingsprotokollen for ekspropriationskommissionen vedrørende renovering af forpladsbroer mellem Københavns Hovedbanegård og Vesterbrogade*.

### **Naboretlige ulemper**

Naboretten i sig selv er et generelt juridisk fagområde, der hovedsageligt behandler erstatningsretten i forbindelse med gener på fast ejendom. En del af det naboretlige område behandler de naboretlige ulemper, der kan opstå som følge af eller i forbindelse med opførelsen af et nyt anlæg. De naboretlige ulemper påvirker ikke kun ekspropriater, men omfatter også de ejere og brugere af ejendomme der ligger i omegnen, som bliver påvirket af anlægget. Der kan være tale om ulemper såsom støj, forringelse af adgangsvilkår og dominans, hvilket både kan være af midlertidig og varig karakter, som kan resultere i erstatning (TfL 2004.45). Selve vurderingen af om der er tale om naboretlige ulemper vurderes ud fra de naboretlige regler, som er udviklet på baggrund af retspraksis. Selvom mange af disse ulemper kan virke antastende for den pågældende grundejer, vil det ikke være alle ulemper lodsejeren kan blive erstattet for, da det først skal vurderes om den såkaldte naboretlige tålegrænse er overskredet (TfL 2004.45). Hvis den da er overskredet, vil det kunne forlanges at den enten bliver bragt ned under tålegrænsen, eller at der bliver udbetalt erstatning til de pågældende ejere for den del af genen der overskrider tålegrænsen - dette fremgår af retspraksis, se bl.a. U.1999.360

Selve fastsættelsen af tålegrænsen kan ikke gøres helt generelt. Eksempelvis vil der i indre by forventes at beboerne kan tåle væsentligt mere, baseret på sædvanlige gener for stedet. Modsat vil der i villakvarterer eller ude på landet være en lavere tålegrænse, da de eksisterende gener for stedet generelt vil være langt mindre (TfL 2004.45).

Tålegrænsen for både ekspropriaten og ejendomme i omegnen vil være ens, hvilket derfor resulterer i ligestillet erstatning baseret på graden af ulemper, hvilket blev fastslået i både U.1999.353 og U.1999.360, i forbindelse med støj, men har dannet præcedens for erstatning for andre ulemper (Pagter Kristensen. 2000. s. 404).

Naboretlige ulemper vil ikke blive yderligere behandlet i projektet, da naboretten ikke er særegent for ekspropriation efter Planlovens § 47.

## 6.2 Overvejelser og problematikker vedrørende erstatning

I forbindelse med undersøgelsen af den praksis og de principper erstatningsfastlæggelsen bygger på opstod en række bekymringer, som der vil blive behandlet i dette afsnit. Som nævnt i indledningen til kapitlet, følger Planloven Vejlovens principper når det kommer til erstatningsfastsættelse i forbindelse med en ekspropriation. Derfor bliver erstatningen behandlet mere generelt.

### *Fradrag for generelle fordele*

En af bekymringerne der blev stødt på, var i forbindelse med fradrag for generelle fordele. Østre Landsret afsagde d. 16. marts 2005 en dom vedrørende tvivl og fortolkningsspørgsmål om fradrag for fordele. Det blev her blandt andet fastlagt at den daværende Vejlovs § 51 stk. 2, i dag § 103 stk. 2, udelukkende kan bruges til at fradrage for specielle fordele og ikke generelle fordele. Dette er især betydningsfuldt fordi at den hidtidige antagelse var at *“(...) vejlovens ofte nævnte bestemmelse hjemler ret til fradrag ikke alene for specielle fordele, men også for generelle fordele.”* (Mogensén. 2006. s. 134). Da andre ekspropriationshjemlende love, herunder Planloven, følger vejlovens principper for erstatning var dette antaget også at gælde for disse. Klargørelsen af fortolkningen har dog ikke afhjulpet denne praksis fuldstændigt og der findes stadig eksempler på dette.

Det ses blandt andet i MAD 2010.1921, hvor Miljø Møbler & Tæpper ApS blev deleksproprieret til fordel for en vejomlægning, for at kunne etablere en vej til nyanlagte butikker i området. Den endelige erstatning blev fastsat af overtaksationskommissionen med udgangspunkt i mistet byggeret, samt arealafståelse. Der blev dog fradraget for at den nye vej, som ville vejforsyne bl.a. den nye Bauhaus, ville medføre øget eksponering, som overtaksationskommissionen vurderede at Miljø Møbler & Tæpper ApS ville få gavn af.

I denne afgørelse kan overtaksationens fradrag for fordel i den endelige erstatning tyde på at de har anset vejen og den øgede eksponering som en specifik fordel, trods at denne vej ikke var vejforsynende for Miljø Møbler & Tæpper ApS. Den øgede eksponering må forventes ikke kun at tilfalde Miljø Møbler & Tæpper ApS, men alle butikker der ligger ud til denne vej, og i mindre grad også til øvrige butikker i området. Dette peger på at den øgede eksponering er affødt af en mere generel fordel, og derfor ikke bør fradrages i erstatningen, som hvis det havde været en speciel fordel.

En lignende sag angående eksponering er KFE 2000.236, hvor en del af Forums ejendom bliver eksproprieret til fordel for en metrostation. Sagerne er forskellige i og med at KFE 2000.236 følger Ekspropriationsprocesloven hvor MAD 2010.1921 sker med hjemmel i vejloven. Men på mange andre områder er sagerne ens. Ekspropriationskommissionen fandt at de fordele metroen ville tilføre Forum i form af øget eksponering mere end opvejede det tab, som arealafståelsen medførte, og at der derfor ikke burde udbetales erstatning overhovedet. Både Taksationskommissionen og Østre Landsret fandt, at der ikke skulle ske afkortning i erstatningen. Dette blev besluttet ud fra at der ikke i Ekspropriationsprocesloven findes en direkte hjemmel til at fradrage for fordele og at anlægsmyndigheden ikke havde løftet bevisbyrden for den øgede eksponering udgjorde en så stor fordel at erstatningen skulle frafalde. Taksationskommissionen afgiver i forbindelse med deres kendelse en række bemærkninger:

*“Taksationskommissionen savner efter alt det foreliggende en rationel begrundelse for, at netop Forum A/S skal betale vederlag i form af mistet erstatning, mens andre ejendomme i området, der får en metrostation i nærheden, intet skal betale herfor.”* (KFE 2000.236)

*“Selv om en metrostation som udgangspunkt forbedrer den eksisterende intense kollektive trafikbetjening, finder Taksationskommissionen det efter alt foreliggende ikke godtgjort, at anlægsmyndighedens valg af tunnellsning var nødvendig for Forum og ej heller godtgjort, at der er tale om en værdistigning for Forum, der er så stor, at erstatningen helt skulle bortfalde.”* (KFE 2000.236)

Østre Landsret tilsluttede sig principperne bag taksationskommissionens kendelse, men forhøjede erstatningen for det mistede byggeretsareal.



I begge sager er fradraget, eller kravet derom, bygget på den øgede eksponering, som måtte forventes at udspringe fra ekspropriationsanlægget. Resultaterne af de to sager er dog vidt forskellige, hvor ekspropriaten i MAD 2010.1921 ender med at få afkortet deres erstatning som følge af øget eksponering, får ekspropriaten i KFE 2000.236 ikke afkortet erstatningen. Dette er bemærkelsesværdigt, da der ved Østre Landsret domsafsigelse den 16. marts 2005 (22. afd. nr. B 2645-99) blev taget klar stilling til om hvorvidt, man kunne fradrage for generelle fordele. Det blev af Østre Landsret besluttet at der hverken ved ekspropriationsprocesloven eller vejloven forelå nogen umiddelbar hjemmel til at fradrage for generelle fordele, men udelukkende for specielle fordele (Mogensen. 2006. s. 133).

En del af borgernes retssikkerhed i en retsstat som Danmark, er blandt andet at der skal være lighed for loven, samt klare og gennemsikkelige regler. Derfor er det med til at skabe forvirring og derfor utryghed for borgeren, når der gælder forskellige principper for erstatningsfastlæggelsen efter de forskellige ekspropriationshjemler. Dette gør det uoverskueligt for borgerne og gør derfor, at det er svært at vide hvilke principper der kan regnes med når der skal udmåles erstatning ved en ekspropriation. Det ses også i praksis at det ikke kun er borgerne, men også nogle ekspropriationskommissioner, der lader sig forvirre, hvilket blandt andet ses i KFE 2000.276. Om ekspropriationskommissionerne egentlig er forvirrede eller bevidst prøver at udnytte bestemmelse til at eliminere erstatningskrav, er svært at sige. Det kan med sikkerhed siges, at der er brug for klarhed på området og for at måden man udmåler erstatning på bliver synkroniseret, så alle bliver erstattet efter samme principper uanset hvilket ekspropriationshjemmel der bliver eksproprieret efter.

### ***Omkostninger ved boligkøb, lån og konjunkturudsving***

Endnu en bekymring der opstod ved undersøgelsen af de erstatningsretlige principper, var angående de lån, mange boligejere må forventes at have finansieret deres bolig med. Desuden har alle afholdt udgifter til tinglysning af skøde, og mange også til tinglysning af pantebreve. Grundlaget for erstatningsudmålingen i forbindelse med en ekspropriation er som udgangspunkt ejendommens handelsværdi på ekspropriationsbeslutningens tidspunkt. Men et udgangspunkt i handelsværdien kan i nogle sager sætte ekspropriaten i en uheldig situation.

Dette er tilfældet i bl.a. KFE 2013.226, hvor ekspropriaten i 2008 erhverver sig en andelslejlighed for 675.000 kr. før finanskrisen, hvor boligmarkedet stadig var stærkt. Tre uger efter indflytning bliver hun informeret om at hendes lejlighed skal nedrives, da området skal anvendes til at skabe plads til udførelse af anlægsarbejder på stedet, da en ny jernbanestrækning skal etableres. Selve ekspropriationsbeslutningen bliver taget i 2012, midt i finanskrisen, hvor ejendomspriserne var lave. Ekspropriationskommissionen fastsatte erstatningen efter andelens værdi 2012 til 525.000 kr. og dertil en ulempeerstatning på 25.000 kr. for bl.a. flytning og rydning af lejligheden. Erstatningen blev ikke tiltrådt af ekspropriaten og sagen gik videre til taksationskommissionen, hvor det på ekspropriatens vegne bl.a. blev gjort gældende at:

*"Andelshaveren har ikke bedt om at flytte, og har ikke råd til at købe en anden lejlighed, fordi hun ender med en gæld, der gør det umuligt at låne penge. Dette er ikke rimeligt, og erstatningen bør som minimum sikre, at andelshaveren ikke ender med gæld. Andelshaveren fandt, at lejligheden burde have været vurderet, dengang projektet blev kendt. I stedet har man ventet, så markedet blev dårligere."* (KFE 2013.226)

Taksationskommissionen tilkendegiver at de forstår den vanskelige situation ekspropriationen sætter ekspropriaten i, men stadfæster ekspropriationskommissionens erstatningsudmåling på i alt 550.000 kr. Yderligere bemærker taksationskommissionen at den vanskelige situation til dels må skyldes dårlig rådgivning ved erhvervelse af andelslejligheden.



Formålet med fuldstændig erstatning er at stille ekspropriaten i samme økonomiske situation, som havde ekspropriationen ikke fundet sted. For at fastsætte denne størrelse tager man udgangspunkt i handelsværdien på ekspropriationstidspunktet. Dette synes som udgangspunkt at være en rimelig løsning, men som KFE 2013.226 beretter, kan der opstå særlige tilfælde hvor man som ekspropriat er væsentligt ringere stillet som følge af en ekspropriation. En af faktorerne her kan være konjunktoren, for har man ikke gæld i ejendommen kan man jo købe noget tilsvarende. Men har man finansieret sin bolig vha. lån kan man ende i den situation at man står med en stor gæld uden mulighed for at låne til en ny bolig. Ser man nøgternt på det kan man sige at den teknisk insolvente lodsejer står i samme situation, i og med at deres gæld overstiger deres værdier. Men ekspropriaten er også blevet frataget sin frihed til at vælge, om han vil afstå sin bolig eller ej. For når man har med konjunkturer at gøre kan lodsejerens tekniske insolvens være forbipasserende og er kun problematisk pga. det pågældende tidspunkt ekspropriationen finder sted på. Lodsejeren kan derfor have handlet fornuftigt da vedkommende købte huset og have passet sin gæld, men alligevel som følge af ekspropriationen stå i en meget beklagelig situation, trods at han ikke har handlet uforsvarligt. Dernæst kan man også sætte spørgsmålstejn ved rimeligheden af, at lodsejeren der lige har finansieret en bolig via lån skal afholde udgifterne til at optage endnu et lån. I princippet kunne man argumentere for at lånsomkostninger kan betragtes som en ulempe på lige fod med f.eks. flytning eller andre tab såsom "spildte projekteringsudgifter". Når man totaleksproprierer en lodsejer, er det en naturlig konsekvens heraf at denne skal erhverve en ny bolig. Dette vil være ensbetydende med afholdelse af udgifter til tinglysning af skøde og pantebreve. Dette kan betragtes som en indirekte beskatning af ekspropriationserstatningen. Et eksempel på hvad det koster at afholde udgifter til tinglysning kan ses på Bolius.dk, hvor udgifterne til tinglysning af løber op i ca. 58.000 kr. ved et boligkøb på 2.500.000 kr. finansieret med lån<sup>3</sup> (Jensen. 2017).

Omkostninger ved boligkøb og lån vil være aktuelt ved mange ekspropriationer, derimod ses voldsomme konjunktursvingninger knap så ofte, men findes blandt andet i førnævnte KFE 2013.226, men også i f.eks. KFE 1993.135.

### 6.3 anbefalinger

I det forrige afsnit blev der fundet frem til to problemstillinger ved ekspropriationserstatningen.

Det første problem var at der stadig findes ekspropriationssager hvori der bliver fradraget for generelle fordele jf. VL § 103 stk. 2, selvom denne hjemmel i år 2005 blev kendt ugyldig af Østre Landsret til netop dette formål.

Man kunne mistænke ekspropriationskommissionerne for ikke at være objektive i deres erstatningsudmåling og muligvis handler med egen interesse for øje. Der ses bl.a. et misbrug af VL § 103 stk. 2 til at fradrage for generelle fordele i alle ekspropriationshjemler som følger vejloven, heriblandt Planloven, når der skal afgives forslag til ekspropriationserstatning. Problemet ligger bl.a. i

---

<sup>3</sup> Spildte projekteringsudgifter kan ofte betragtes som forbedringer til ejendommen, blandt andet solceller eller et nyt køkken, hvor anskaffelsesværdien langt fra resulterer i en tilsvarende forøgelse i handelsværdien.

formuleringen af VL § 103 stk. 2, som ikke specificerer hvilke fordele som der kan fradrages for. Dette har ledt til at erstatningsspørgsmålet af taksationskommissionen er blevet dømt forskelligt, selvom sager har været af tilsvarende karakter. For at løse dette kan VL § 103 stk. 2 omformuleres så det klart fremgår at den kun giver hjemmel til specielle fordele, så der er klare linjer og ens betingelser uanset hvilken hjemmel man bliver eksproprieret efter. Desuden kan man på baggrund af uklarheden på området argumentere for om at det ville være rimeligt om ekspropriaten havde gratis adgang til at få efterprøvet erstatningsspørgsmålet.

Problemet omkring omkostningerne ved boligkøb og lån ved totalekspropriation er selvfølgelig et meget principielt spørgsmål, fordi at i almindelig erstatningsret er der ikke tradition for at man erstatter hvordan skadelidte har finansieret deres køb. Spørgsmålet er om man burde behandle ekspropriationserstatning som noget særegent, da finansiering via lån er normen ved boligkøb. Man pålægger derfor ekspropriaten at afholde udgifter til tinglysning af skøde og pantebreve, samt til oprettelse af nyt lån. Da alle borgere skal behandles ens i et retssamfund, vil det være nødvendigt at erstatte disse udgifter også for folk som ikke lån i boligen, hvilket unægteligt vil resultere i overkompensation. Erstatning for tinglysning af skøde på en lignende burde tilfalde alle eksproprier, hvor tinglysning af pantebreve ligger i en gråzone, da det ikke vil være nødvendigt for alle eksproprier at optage lån til en ny bolig. Selv om at det i de fleste tilfælde vil resultere i overkompensation kunne man argumentere for at staten burde dække tinglysning af pantebrev såvel som skøde til en tilsvarende ejendom, da det indirekte kan betragtes som en skjult beskatning af erstatningen, hvis altså at ekspropriaten skal ud og erhverve ny bolig. En anden udgift der kan opstå som følge af ekspropriationen, er at ekspropriaten muligvis bliver nødt til at optage et nyt realkreditlån. Hvis man ønsker at holde ekspropriaten skadesfri, kan der derfor også argumenteres for at eksproprianten burde afholde udgifterne til oprettelsen af et nyt realkreditlån. Selv om at dette ikke umiddelbart afspejler principperne i almindelig erstatningsret, må lån til boligfinansiering forventes at være så almindelige at udgifter til oprettelse af nyt realkreditlån bør betragtes som en ulempe og derfor bør erstattes.

Lodsejere der bliver eksproprieret og som følge af konjunktursving er teknisk insolvente på ekspropriationstidspunktet efterlader dem med en gæld og uden mulighed for at udnytte det gunstige marked hvorfra de er blevet eksproprieret. Dette synes urimeligt, men samtidigt bør det ikke være en grund til at overkompensere lodsejeren. En mulig løsning på dette er at lade ofre for ekspropriation låne penge til en tilsvarende bolig af staten på realkreditlignende vilkår, da de ikke vil kunne blive kreditgodkendt andetsteds. På den måde sikrer man både at lodsejeren ikke kommer i klemme, samtidig med at man ikke behøver at overkompensere.

## 7. Diskussion

Hovedformålet med dette studie var at undersøge hvordan lodsejeren er stillet ved en ekspropriation efter Planlovens § 47, samt hvorvidt der kan opstå visse problematiske situationer som følge af dette.

Det blev i de tre delanalyser gjort klart, at en ekspropriation under visse omstændigheder, kunne sætte en lodsejer i en uheldig situation, uden at han har handlet uforsvarligt. Disse problematiske situationer der blev fundet, varierede i de tre delanalyser, da hver delanalyse undersøgte et aspekt af ekspropriationen, henholdsvis almenvellet, processen og erstatningen.

I forbindelse med overvejelserne vedrørende almenvellet gik bekymringen på at kommunen potentielt havde for meget magt med deres ekspropriationsmuligheder, da de bl.a. havde skabt en kunstig lav pris på byggegrunde.

Ligeså var der problematiske situationer i ekspropriationsprocessen, hvilket udsprang af den lange sagsbehandlingstid på op til flere år når enten ekspropriationens lovlighed eller erstatningsfastsættelse påklages.

Den 'fuldstændige' erstatning havde også problematikker, i høj grad i forbindelse med de omkostninger der vil opstå efterfølgende en ekspropriation, bl.a. omkostninger til optagelse af et nyt lån. Yderligere var konjunktursving et problem i forbindelse med fastsættelse af erstatning, da ekspropriation ved lavkonjunktur potentielt kan efterlade lodsejeren insolvent. Et andet problem ved erstatningen, var uklareheden ved Vejlovens § 103 stk. 2, i forhold til hvordan der kunne fradrages for fordele, da denne hjemmel stadig blev brugt til at fradrage for fordele af generel karakter, selvom Østre Landsret havde slået fast at den kun gjaldt specielle fordele.

Hvorvidt om ekspropriationer i dag efterlever hvad der var tiltænkt, var initialt også ønsket undersøgt. Dette blev dog ikke taget videre end at undersøge baggrunden for ekspropriationer jf. Jernbaneforordningen af 1845, grundet den mængde skøn der er involveret ved ekspropriationer, såvel som politisk indflydelse og den konstante udvikling af retspraksis.

Flere af de førnævnte problematikker forekommer sjældent, men har intet desto mindre merit i, at en behandling af dette vil føre til en stærkere privat ejendomsret, såvel som bedre retssikkerhed for borgerne. Et forslag til folketingsbeslutning om hvordan disse problematikker kan afhjælpes kan findes i bilag 5.

En lignende styrkelse af den private ejendomsret, blev foreslået i forslag til folketingsbeslutning 2011/1 BSF 50, som bl.a. inkluderer omkostningsgodtgørelse ved ekspropriationer og solnedgangsklausuler for ekspropriationsplaner, hvilket også var foreslået i dette studie. Lignende har chefjurist Jacob Mchangama i 2011 foretaget et studie af den private ejendomsret, hvori hans anbefalinger til dels sammenfalder med dette studies, i og med at han påklager den lange sagsbehandlingstid, samt anbefaler hurtigere klagegang (Mchangama. 2011). Regeringen har i juni 2016 ligeledes nedsat en aftale om bl.a. revidering af Planlovens ekspropriationshjemmel, med henblik på at forbedre borgernes retssikkerhed, hvis muligt (Erhvervsministeriet. 2017). Udvalget nedsat til at varetage dette formål, har i et kommissorium fra 2017 foreskrevet at de problemstillinger de ønsker at undersøge omhandler

kommunernes ekspropriationsmuligheder, borgernes rettigheder i ekspropriationssager, sagsbehandlingstiden og om der kan indføres udløbsdatoer på ekspropriationer og undersøgelsen forventes at være færdiggjort i 2018 (Djurhuus et.al. 2017.) (Erhvervsministeriet. 2017). At der er blevet foretaget lignende studier med delvist sammenfaldende resultater, må derfor til en vis grad validere de i dette studie fundne problematikker ved ekspropriation.

Det kan dog pointeres at studiet har den begrænsning at det udelukkende er problematikker der bliver udledt af tidligere sager, der arbejdes med, hvor problematiske og aktuelle disse situationer er, vil derfor i høj grad være baseret på forholdene i de pågældende sager. En videre behandling af studiet kunne derfor gå på en mere udtømmende undersøgelse af de problematiske forhold der blev kortlagt i studiet, med henblik på at undersøge aktualiteten af disse problemer, samt hyppigheden af dem. Et andet ønskeligt scenarie ville være at få en ekspert på det ekspropriationsretlige område, som eksempelvis Orla Friis Jensen, til at udtale sig om de i rapporten fundne problematikker ved ekspropriation.

Dette må dog påhvile et fremtidigt studie at undersøge, da formålet med dette studie var at kortlægge problematiske situationer ved ekspropriationer efter Planlovens § 47 igennem en undersøgelse af ekspropriationsgrundlaget, for derefter at anbefale hvordan de kan afhjælpes.

## 8. Konklusion

Formålet med projektet var at undersøge, og derefter finde frem til problematikker, ved ekspropriationer efter Planlovens § 47 stk. 1. Til at udføre et sådant studie, blev der i kapitel 2. udarbejdet følgende problemformulering:

**Hvordan er man som lodsejer stillet i forbindelse med en ekspropriation efter Planlovens § 47?**

- 1. Hvilke problematiske situationer kan der opstå i forbindelse med ekspropriation efter Planlovens § 47?**
- 2. Hvordan kan disse problematikker håndteres fremadrettet?**

Det kan ud fra delanalyserne, angående henholdsvis almenvellet, processen og erstatningen, der redegjorde for hvordan lodsejeren er stillet ved ekspropriationer efter Planlovens § 47, konkluderes at lodsejeren juridisk set er stillet som han burde i forhold til Grundlovens § 73. Dette betyder at ekspropriationen kan siges at ske efter almenvellets interesse, ekspropriationen sker efter lov og lodsejeren får fuldstændig erstatning for sin ejendom.

Dette var dog ikke ensbetydende med at der ikke var problematikker at finde ved ekspropriationer efter Planlovens § 47. Ved behandlingen af det første underspørgsmål til problemformuleringen, blev der fundet frem til visse problematikker der kunne forekomme, selvom kravene i Grundlovens § 73 var opfyldt. I forlængelse heraf, forsøgte problemformuleringens andet underspørgsmål at anbefale hvordan disse problematikker kunne afhjælpes.

Ved overvejelserne til almenvellet, var problemerne at der kunne stilles spørgsmålstejn ved hvorvidt kommunerne rent faktisk handlede med borgernes interesse for øje, og tog højde for aktualiteten, når de eksproprierede på baggrund af en lokalplan. Dette blev betvivlet på baggrund af MAD 2011.2378, fortsættelse af KFE 2007.407, hvor kommunen i 2009 havde besluttet at ekspropriere en lodsejer med henblik på at skabe byggegrunde, selvom de regnede med lange liggetider og havde eksisterende byggegrunde til salg i området. Dette grunder i spørgsmålet om hvorvidt man kan have tillid til om kommunen varetager almenvellets interesse objektivt og sagligt, og en potentiel løsning eller ændring vil være overvejende baseret på ideologiske holdninger. En liberal løsning kan som nævnt i afsnit 4.3 gå på at indskrænke ekspropriationshjemlen og overlade mere til det private marked, i forhold til den overvejende socialistiske tilgang der eksisterer nu. En løsning, eller ændring, til dette er derfor en politisk afvejning der tilfalder den pågældende regering

De problematikker der blev fundet i forbindelse med ekspropriationsprocessen, drejede sig om den lange sagsbehandlingstid. Det er ikke ualmindeligt at se at der går flere år fra en ekspropriationsbeslutning er vedtaget til at ekspropriationen er gennemført, når ekspropriationens lovlighed eller erstatningsudmåling bliver påklaget. I afsnit 5.2 blev dette dokumenteret ved hjælp af to afgørelser, MAD 2010.1794, tidligere MAD 2007.239, og U.2010.2049. I den første sag bliver erstatningsudmålingen påklaget og der går fem år fra ekspropriationsbeslutningen til den endelige afgørelse, hvor det i den anden sag er lovligheden der bliver påklaget, hvortil sagen kører i fire år. En sådan sagsbehandlingstid må derfor antages at være problematisk for langt de fleste ekspropriater, og

løsningen er derfor åbenlyst en reduktion af sagsbehandlingstiden. Hvordan sagsbehandlingstiden kan forkortes, samt hvor realistisk det er, er ikke blevet behandlet i dette studie.

Ved undersøgelsen af de erstatningsretlige principper i forbindelse med ekspropriation, blev der ligeledes udledt problematikker. Problematikkerne der blev udledt var i forbindelse med fradrag for generelle fordele og dele af ekspropriationserstatningen, som vi mente, var utilstrækkelige, selvom de opfyldte kravet om fuldstændig erstatning. I forbindelse med generelle fordele havde Østre Landsret i 2005 slået fast at Vejlovens § 103 stk. 2, udelukkende gav hjemmel til at fradrage for specielle fordele, og ikke også generelle fordele, som det førhen havde været praksis. Problematikken opstår som følge af denne dom, da der stadig efterfølgende bliver fradraget for fordele af generel karakter, hvilket der bl.a. blev gjort i MAD 2010.1921, nærmere beskrevet i afsnit 6.2. Dette måtte derfor betragtes som problematisk da det går imod hvad der skal forstås ud fra Vejlovens § 103 stk. 2. En præcisering af denne paragraf til kun at omhandle specifikke fordele og ikke fordele som en helhed, kan dog potentielt ses som en simpel måde at afhjælpe dette på.

Ligeledes var der dele af ekspropriationserstatningen som der, efter vores vurdering, blev fundet utilstrækkelige, når der blev erstattet. Det var især ved tilfælde af boligejere der på ekspropriationstidspunktet var teknisk insolvente, at den fuldstændige erstatning kunne virke utilstrækkelig. Sagen KFE 2013.226 blev i afsnit 6.2 omtalt, der vedrører en boligejer, som flyttede ind i sin ny erhvervede bolig i 2008 før finanskrisen, og allerede tre uger efter indflytning blev informeret om at boligen skulle eksproprieres. Først i 2012, efter finanskrisens indtræffelse, blev sagen endeligt afgjort, hvortil boligejeren blev udbetalt en erstatning der var væsentlig lavere end købsprisen, dette resulterede derfor i at boligejeren ikke havde mulighed for at optage et lån til en anden bolig. Dette må antages at være yderst problematisk for boligejeren, da hun efterfølgende står i en situation hvor hun hverken har bolig eller mulighed for at optage et nyt lån. En potentiel løsning til dette der er foreslået i afsnit 6.3, er at etablere en statskasse til boligejere, der som følge af ekspropriationer er blevet insolvente, hvor de har mulighed for at optage et lån på realkreditlignende vilkår.

Der blev i det foregående kapitel, diskussionen, omtalt andre studier som har haft delvist sammenfaldende problemstillinger som dette studie. Som nævnt må det derfor til dels validere problemstillingerne fundet i dette studie, da dette siden 2016 er et emne der bliver behandlet af regeringen og forventes behandlet i hvert fald indtil 2018. Som det i denne forbindelse fremgår, har udvalget til formål at:

*(...) undersøge planlovens ekspropriationsbestemmelser med henblik på at se hvilke muligheder der er for at forbedre borgernes retssikkerhed ved ekspropriation, og på hvilke konsekvenser ekspropriationsreglerne har i forbindelse med den nye planlov. Som en del af undersøgelsen sammenlignes ekspropriation og taksation på henholdsvis det kommunale og det statslige område. (Erhvervsministeriet. 2017)*

Til dette må det konkluderes at der ved ekspropriationer efter Planlovens § 47 stadig findes problematikker der burde afhjælpes, hvis muligt.

## 9. Litteraturliste

### Bøger og artikler

- Mølbeck & Flensborg, Hanne & Jens. 2007. *Ekspropriation i praksis*. Jurist- og Økonomforbundets forlag
- Tegner Anker & Flensborg, Helle & Jens. 2013. *Planloven med kommentarer*. Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Ross, Alf. 1980. *Dansk statsforfatningsret II*. Nyt nordisk forlag
- Friis Jensen, Orla. 2008. *Om ekspropriation på grundlag af lokalplan*. Den danske Landinspektørforening. Landinspektøren 44. bind. 117. årgang nr. 1
- Friis Jensen, Orla. 1995. *Planer om offentligt formål og erstatningsfastsættelse*. Den danske Landinspektørforening. Landinspektøren 37. bind, nr. 5-95.
- Faarup, Hans. 2016. *Staten betaler dobbelterstatning ved ekspropriation fra landbrug*. Trafik & Veje. Bladnr. 2016/04
- Aunsborg, C., Christensen, F. K., Schrøder, L., & Hvingel, L. T. 2012. *ABC-modellen*. Aalborg: Institut for Planlægning, Aalborg Universitet.
- Evald, Jens. 2011. *At tænke juridisk*. Nyt juridisk forlag.
- Højlund, Dorte. 2015. *Retssikkerhed og juridisk metode*. Hans Reitzels Forlag
- Basse, Ellen Margrethe, m.fl. 2006. *Miljøretten 1*. Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Von Eyben, B., Mortensen, P., & Pagh, P. 2003. *Fast ejendom - Rådighed og regulering*. Forlaget Thomson
- Mogensen, Christian. 2006. *U.2006B.133: Fradrag i erstatning for fordele, som en restejendom opnår ved et ekspropriationsanlæg*. Ugeskrift for retsvæsen
- Hansen Jensen, Michael. 2000. *U.2000.B.435: Ekspropriation og proportionalitet*. Ugeskrift for retsvæsen
- Ramhøj, Lars. 2007. *FESTSKRIFT TIL ORLA FRIIS JENSEN. Fast Ejendoms Ret - synsvinkler og synspunkter*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Trolle, Jørgen. 1967. *U.1967B.77: Kommentarer til danske Højesteretsdomme afsagt i tiden august-december 1966*. Ugeskrift for retsvæsen
- Pagter Kristensen, Lene. 2000. *U.2000B.403: UfR 1999 side 353 og 360 - Højesterets domme af 1. december 1998. Spørgsmålet om erstatning for ulemper i form af støj o.lign. ved nye større vejanlæg i og uden for ekspropriationstilfælde*. Ugeskrift for retsvæsen

Friis Jensen, Orla. 2010. *U.2010B.355: Lokalplaners betydning ved udmåling af ekspropriationserstatning*. Ugeskrift for retsvæsen

Esbjerg Kommune a. 2017. *Ribe Tønnesens Vej*. Esbjerg Kommune, Teknik & Miljø

School of Architecture, Design and Planning. 2017. *Semester Description* School of Architecture, Design and Planning

Ravnskilde, Lise. 2012. *Ret og rimelighed - retssystem, retfærdighed og kriminalitet*. Systime, Advokatsamfundet

Andersen, Poul. 1954. *Dansk Statsforfatningsret*. Gyldendals Forlagstrykkeri, København

Mchangama, Jacob. 2011. *Privat ejendomsret - den glemte rettighed*. CEPOS Center for Politiske Studier.

### *Hjemmesider*

Transport- Bygnings- og Boligministeriet. 2017. *Bestyrelser, råd mv*.  
<https://www.trm.dk/da/ministeriet/bestyrelser-raad-mv> Besøgt 6/6-2017

Erhvervsstyrelsen a. i.d. *Hvem gør hvad i det danske plansystem* <https://erhvervsstyrelsen.dk/hvem-goer-hvad-i-det-danske-plansystem> Besøgt 25/5-2017

Erhvervsstyrelsen b. i.d. *Kommuneplanlægning* <https://erhvervsstyrelsen.dk/kommuneplanlaegning>  
Besøgt 25/5-2017

Skat. 2017. SKAT: *H.A.1.1.1 Grundlæggende principper for den offentlige ejendomsvurdering*  
<http://www.skat.dk/SKAT.aspx?oID=2112939> Besøgt 1/7-2017

Jensen, Line. 2017. *Omkostninger ved at købe bolig*. <https://www.bolius.dk/omkostninger-ved-at-koebe-bolig-18145/> Besøgt 17/7-2017

Spangsberg, Susanne a. 2017. *Planloven note 9*.  
[https://pro.karnovgroup.dk/document/7000770374/1#LBKG20151529\\_NKAR9](https://pro.karnovgroup.dk/document/7000770374/1#LBKG20151529_NKAR9) Besøgt 14/7-2017

Spangsberg, Susanne b. 2017. *Planloven note 80*.  
[https://pro.karnovgroup.dk/document/7000770374/2#LBKG20151529\\_NKAR80](https://pro.karnovgroup.dk/document/7000770374/2#LBKG20151529_NKAR80) Besøgt 14/7-2017

Esbjerg Kommune b. 2017. *Ribe Tønnesens Vej Annonce*.  
[http://www.esbjergkommune.dk/Files/Filer/Borger/Bolig,%20byggeri,%20flytning/Grundsalg/Infomateriale/Ribe\\_TonnesensVej\\_Annonce.pdf](http://www.esbjergkommune.dk/Files/Filer/Borger/Bolig,%20byggeri,%20flytning/Grundsalg/Infomateriale/Ribe_TonnesensVej_Annonce.pdf) Besøgt 21/7-2017

Nævnenes Hus. 2017. *Planklagenævnet*. <http://naevneneshus.dk/planklagenaevnet> Besøgt 24/7-2017

Institut for menneskerettigheder. i.d. *Lov og Ret*. <https://menneskeret.dk/emner/lov-ret> Besøgt 4/5-2017



Erhvervsministeriet. 2017. *Planlovens ekspropriationsbestemmelser skal under lup*.  
<http://em.dk/nyheder/2017/05-15-planlov-ekspropriation> Besøgt 30/7-2017

Djurhuus, Håkon et.al. 2017. *Bilag 1. Kommissorium for undersøgelse af planlovens ekspropriationsbestemmelser*. <http://em.dk/~media/files/2017/justeret-kommissorium-ekspropriationsudvalg.ashx?la=da> Besøgt 30/7-2017

### *Retskilder*

#### *Love*

(VL) L 2014-12-27 nr. 1520 - Lov om offentlige veje m.v.

(GL) L 1953-06-05 nr. 169 - Danmarks Riges Grundlov

L 2016-12-20 nr. 1658 - Lov om Planklagenævnet

#### *Bekendtgørelser*

(EPL) LBKG 2008-11-20 nr. 1161 - Lovbekendtgørelse om fremgangsmåde ved ekspropriation vedrørende fast ejendom

LBKG 2013-08-30 nr. 1067 - Lovbekendtgørelse om vurdering af landets faste ejendomme

(PL) LBKG 2015-11-23 nr. 1529 - Bekendtgørelse af lov om planlægning

LBKG 2016-06-28 nr. 820 - Lovbekendtgørelse om erhvervsfremme og regional udvikling

BKG 2014-04-28 nr. 418 - Bekendtgørelse om det digitale planregister PlansystemDK

(BVOB) BKG 2016-02-08 nr. 121 - Bekendtgørelse om Vejdirektoratets opgaver og beføjelser

(BTO) BKG 2015-11-27 nr. 1413 - Bekendtgørelse om taksationskommissioner og overtaksationskommissioner

LBKG 2010-12-16 nr. 1714 - Lovbekendtgørelse om leje af erhvervslokaler mv.

#### *Vejledninger*

(BR15) Trafik- Bygge- og Boligstyrelsen. 2017. *Bygningsreglementet 01.01.2017*.  
<http://bygningsreglementet.dk/br15/0/42> Besøgt 18/5-2017

Miljøministeriet, By- og Landskabsstyrelsen. 2009. *Vejledning om lokalplanlægning*. Miljøministeriet

Miljø- og Energiministeriet, Landsplanafdelingens 4. kontor. 1995. *Vejledning om planlægning i kystområderne*. Miljø- og Energiministeriet

Miljøministeriet, By- og Landskabsstyrelsen. 2010. *Vejledning om detailhandelsplanlægning*. Miljøministeriet

### Betænkninger

(BEPL) KBET 1963 nr. 330 - 1.-2. betænkning vedrørende gennemgang af ekspropriationslovgivningen

*Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen. Andet bind. 1849. Trykt og forlagt af Kongl. hofbogtrykker Bianco Luno.* <http://grundlov.dab.inlead.dk/books/grundlov/show.php>

KBET 2006 nr. 1469 - Betænkning om varetægtsfængsling i isolation efter 2000-loven

### Lovforslag

(FÆPL 2009) LFF 2009-02-19 nr. 135 - Forslag til lov om ændring af lov om planlægning

### Historisk lovgivning

LBK 1989-12-22 nr. 918 - Bekendtgørelse af lov om kommuneplanlægning  
Kommuneplanlov/Kommuneplanloven

Forordning, angaaende de Regler, som blive at iagttage med hensyn til Grundafstaaelse, m.m., i  
Anledning af Jernbaners Anlæg i Danmark. 5. marts 1845. (Jernbaneforordningen)

Placat om Grundes Afstaaelse til offentligt Brug af 31. jul. 1801

Forordning om Vei-Væsenet i Danmark af 13. Dec. 1793

LOV 1980-04-01 nr. 123 - Lov om ekspropriation til byudvikling

Forordning om Jords Afståelse til Kirkegaardes Udvidelse af 23 apr. 1845

### Forslag til folketingsbeslutning

2011/1 BSF 50 - Forslag til folketingsbeslutning om styrkelse af den private ejendomsret i forbindelse  
med kommunal ekspropriation <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/20111BB00050>

### Utrykte dokumenter

*Udskrift af forhandlingsprotokollen for ekspropriationskommissionen vedrørende renovering af  
forpladsbroer mellem Københavns Hovedbanegård og Vesterbrogade*

*Udskrift af forhandlingsprotokollen for ekspropriationskommissionen vedrørende anlæg i henhold til  
Ørestadsloven TK 2/2004*

*Lov om Esbjerg havns udvidelse nr. 93 af 30. april 1909*

Rigsdagstidende 1908-1909 B, 693

Byplanloven af 1938

Skd. 1983.66.293

Domsafsigelse af Østre Landsret d. 16. marts 2005 22. afd. nr. B 2645-99

*Kendelser, afgørelser, domme mm.*

|              |               |               |
|--------------|---------------|---------------|
| KFE 1977.114 | KFE 2005.195  | MAD 2008.2223 |
| KFE 1979.135 | KFE 2007.206  | MAD 2010.1794 |
| KFE 1983.102 | KFE 2007.404  | MAD 2010.1921 |
| KFE 1983.108 | KFE 2007.407  | MAD 2011.518  |
| KFE 1988.112 | KFE 2009.215  | MAD 2011.2378 |
| KFE 1990.82  | KFE 2010.216  | MAD 2012.914  |
| KFE 1993.215 | KFE 2011.209  | MAD 2015.227  |
| KFE 1993.135 | KFE 2012.265  | MAD 2016.145  |
| KFE 1997.127 | KFE 2013.177  | TfL1999.226   |
| KFE 1998.305 | KFE 2013.226  | TfL 2003.109  |
| KFE 1999.287 | KFE 2014.276  | TfL 2004.45   |
| KFE 1999.312 | KFE 2016.145  | U.1913.457/2  |
| KFE 2000.236 | MAD 1996.796  | U.1975.718    |
| KFE 2000.274 | MAD 2000.852  | U.1981.448/2  |
| KFE 2002.251 | MAD 2002.799  | U.1986.886    |
| KFE 2002.271 | MAD 2003.419  | U.1999.353    |
| KFE 2003.257 | MAD 2004.388  | U.1999.360    |
| KFE 2003.262 | MAD 2007.239  | U.2010.2049   |
| KFE 2003.271 | MAD 2008.1723 |               |
| KFE 2004.132 | MAD 2008.2057 |               |

*Figur*

Aunsborg, Christian. 2016. *Planlægning og arealregulering - nationale og internationale perspektiver*. Forelæsning i Land Use Regulation and Land Economics på 1. semester Land Management