



Lokalplanekspropriationer

- med udgangspunkt i ekspropriation til golfbaner

Lokalplanekspropriationer

– med udgangspunkt i ekspropriation til golfbaner

Afgangsprojekt

Projektgruppe: L10LM-01

Projektgruppens deltagere:

Jacob Brandt Jensen

Martin Engsig

Projektperiode: Februar – juni 2006

Vejleder: Professor, dr. jur. Orla Friis Jensen

Censor: Ole Christiansen

Oplagstal: 4

Sideantal: 98

Bilagsantal: 2

Synopsis

Planlovens § 47 giver kommunerne hjemmel til at ekspropriere på baggrund af kommuneplanen eller en lokalplan. Denne bestemmelse er derfor af central betydning for kommunernes mulighed for at realisere en planlægning. Som følge af den stærkt stigende interesse for etablering af golfbaner vil ekspropriation til golfbaner være udgangspunktet. Sigtet med dette projekt er at behandle denne ekspropriationshjemmel, og særligt de krav, som ekspropriationen skal opfylde. Overordnet omfatter det de grundlovssikrede krav om lovhjemmel, nødvendighed og fuldstændig erstatning. Disse krav danner grundlaget for projektets tre analyser.

Kravet om lovhjemmel belyses ved at redegøre for hvad hjemmelen omfatter samt hvilke krav, der stilles til et lovligt ekspropriationsgrundlag. Dernæst redegøres der for kravet om nødvendighed i forhold til golfbaneekspropriationer. Det omfatter en generel analyse af de kriterier, som indgår i nødvendighedskravet for at klarlægge, hvornår de er opfyldt. Til sidst belyses kravet om fuldstændig erstatning. Formålet er at diskutere hvordan man værdiansætter arealer, der eksproprieres til golfbaner.

Abstract

§ 47 of the planning law gives the municipalities the authority to expropriate according to the municipal plan or a local plan. To be able to realise a planning this provision is therefore of a central importance to the municipalities. Because of the increasing interest in establishing golf courses the expropriation for golf courses will be the basis for this project. The purpose of this project is to discuss this expropriation authority and especially the requirements which the expropriation must meet. This includes the constitutional requirements of legal authority, necessity and full compensation. These requirements provide the basis for this project.

The requirement of legal authority will be subjected by explaining what an authority includes and which requirements are demanded on a legal expropriation foundation. Next the requirement of necessity compared to the expropriations of golf courses will be explained. This includes an overall study of the criterions which form part of the requirement of necessity to explain when they are met. Finally the requirement of full compensation will be subjected. The purpose is to discuss how to estimate the value of the areas which are expropriated into golf courses.

Forord

Dette afgangsprøjsjekt er udarbejdet på landinspektøruddannelsens 10. semester ved Aalborg Universitet i perioden februar 2006 – juni 2006 under specialiseringen Land Management.

Projktet henvender sig primært til censor og vejleder, men derudover også til andre med interesse for lokalplanekspropriationer – herunder ekspropriation til golfbaner.

Kildehenvisninger er i projektet anført i fortløbende fodnoter med angivelse af forfatterefternavn, udgivelsesår, sidetal. Kilder fra Internettet er anført med (i) umiddelbart efter forfatterefternavn. Yderligere oplysninger herom findes i litteraturfortegnelsen bagerst i projektet, hvor der desuden er vedlagt bilag angivet med bogstaver i alfabetisk rækkefølge.

Figurer i projektet er nummereret fortløbende inden for hvert kapitel. Figurer uden kildehenvisning er egenproduktion. Citater er angivet med kursiv skrift og anført med » «. I tilfælde hvor en mindre væsentlig del er undladt i citatet illustreres det med (...).

De anvendte topografiske og matrikulære kort er underlagt ophavsret
Copyright, Kort & Matrikelstyrelsen G 24-98

Aalborg Universitet d. 15. juni 2006

Jacob Brandt Jensen

Martin Engsig

Indholdsfortegnelse

1	INDLEDNING.....	3
1.1	LOKALPLANEKSPROPRIATIONER	5
1.2	GOLFSPORTENS UDVIKLING.....	6
1.3	HOBRO-SAGEN	7
2	PROBLEMFORMULERING	10
2.1	OPERATIONALISERING	12
3	METODE	14
4	PLANLOVENS EKSPROPRIATIONSHJEMMEL.....	18
4.1	HISTORISK OM PLANLOVENS § 47, STK. 1	19
4.2	KOMMUNEPLANEKSPROPRIATION	21
4.3	LOKALPLANEKSPROPRIATION	24
4.3.1	<i>Generelle krav til lokalplanen.....</i>	<i>25</i>
4.3.2	<i>Hjemlen til lokalplanekspropriationer.....</i>	<i>28</i>
4.3.3	<i>Rekurs</i>	<i>32</i>
4.3.4	<i>Forholdet til øvrig planlægning og reguleringslovgivning.....</i>	<i>34</i>
4.4	DELKONKLUSION	39
5	NØDVENDIGHEDSKRAVETS KRITERIER	42
5.1	AKTUALITET	43
5.2	SELVREALISERING	46
5.3	EKSPROPRIATIONSAREALET'S OMFANG.....	49
5.4	MINDSTE MIDDEL.....	54
5.5	PROPORTIONALITETSAFVEJNING	59
5.6	ALTERNATIV PLACERING	63
5.7	DELKONKLUSION	68

6	VÆRDIANSÆTTELSE VED LOKALPLANEKSPROPRIATIONER	72
6.1	ALMINDELIGE PRINCIPPER FOR VÆRDIANSÆTTELSEN AF FAST EJENDOM.....	74
6.1.1	Afkastningsværdien	74
6.1.2	Handelsværdien	75
6.1.3	Arealreguleringslovgivningens betydning for værdiansættelsen	76
6.1.4	Beskatning af værdistigning.....	78
6.2	OFFENTLIGE FORMÅL	79
6.3	PRIVATE FORMÅL.....	82
6.4	AFGØRENDE FAKTOR FOR VÆRDIANSÆTTELSEN.....	84
6.5	DELKONKLUSION	86
7	SAMLET KONKLUSION	89
	LITTERATURFORTEGNELSE	94
	INTERNETKILDER	97
	DIVERSE	97
	LOVE, LOVFORARBEJDER, BEKENDTGØRELSE OG VEJLEDNINGER	98
	SAGSREGISTER.....	98

Bilagsliste:

Bilag A: Overtaksationskommissions kendelse

Bilag B: Taksationskommissions kendelse

1 Indledning

For dansk ekspropriationsret er grundlovens¹ § 73 helt central, idet denne danner fundamentet for ejendomsrettens beskyttelse. Det hedder således i bestemmelsens stk. 1, at:

»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«.

Hermed er det også gjort klart, at den første del af bestemmelsen ikke er definitiv, idet det er muligt at erhverve en ejendomsret ved tvang i form af ekspropriation, hvis det er af samfundsmæssig interesse. Det er dog ikke tilstrækkeligt alene på denne baggrund at foretage indgreb i ejendomsretten, da der jf. bestemmelsens sidste del er yderligere to betingelser, der skal være opfyldt. Der kan herefter ikke eksproprieres, med mindre der er lovhjemmel, og der skal desuden ydes grundejeren fuldstændig erstatning for det lidte tab. For at kunne gennemføre en ekspropriation kan det på baggrund af ovenstående siges, at den skal være lovlig, den skal være nødvendig og der skal ydes grundejeren fuldstændig erstatning.

Grundlovens § 73, stk. 1 beskytter således ejendomsretten. Omfattet heraf er såvel ejendomsretten over fast ejendom som begrænsede rettigheder og løsøre.² Bestemmelsens betydning kan dog ikke fortolkes så vidt, at ethvert indgreb i ejendomsretten kan anses for værende ekspropriativt, idet der ligeledes kan være tale om erstatningsfrie reguleringer. Her skelnes der hovedsageligt imellem, om der overføres en ejendomsret, eller om der sker en begrænsning i ejendomsretten. Den offentlige arealplanlægning er netop et eksempel på en begrænsning i ejendomsretten, idet der f.eks. med lokalplaner fastsættes bindende regulering for et områdes anvendelse, hvilket kan begrænse grundejerens råden over sin ejendom. Denne ellers erstatningsfrie regulering kan dog have så store konsekvenser for grundejeren, at indgrebet siges at være af ekspropriationslignende karakter. Derfor kan grundejeren i særlige tilfælde forlange et areal overtaget af kommunen i medfør af planlovens § 48,

¹ Lov nr. 169 af 5.6.1953 Danmarks Riges Grundlov.

² Friis Jensen, 1999, s. 369.

hvis arealet vel at mærke er udlagt til offentligt formål, og en økonomisk rimelig anvendelse ikke længere er mulig. Indirekte kan det siges, at kommunen tilpligtes at ekspropriere arealet. Kommunen kan dog også selv have en interesse i at erhverve et areal af planlægningsmæssige årsager, som f.eks. at sikre dets overgang til byformål sker i overensstemmelse med kommuneplanen.³ Desuden kan et ønske om at realisere en lokalplan være nødvendiggjort af, at kommunen erhverver et givent areal, og i den forbindelse kan den være nødsaget til at anvende hjemlen i planlovens § 47 til at iværksætte en lokalplanekspropriation.

Anvendelsen af denne kommunale ekspropriationsadgang til tvangsmæssigt at kræve afståelse af ejendomsretten, har i de seneste år skabt en del debat i forbindelse med et særligt emne. Det drejer sig om ekspropriation til golfbaner. En kommunalbestyrelse kan udarbejde en lokalplan for en golfbane, og med hjemmel i planlovens § 47 træffe beslutning om at ekspropriere til virkeliggørelse af denne lokalplanlægning. Det bliver i den forbindelse debatteret, om ekspropriation til golfbaner opfylder grundlovens krav om almenvellets interesse. Efter den kritiske opfattelse er dette ikke tilfældet, idet en golfbane bl.a. er forbundet med så betydelige private interesser, at den ikke kan betegnes som afgørende nødvendig for samfundsudviklingen.⁴ Et faktum er det dog, at der planlægges og etableres golfbaneanlæg i stor stil. Golfsporten er nemlig i stor fremdrift og blandt de tre sportsgrene, der har flest udøvere i Danmark.⁵ Behovet for at etablere baner til sporten er således stigende, og det kan til tider være en omstændelig opgave at finde arealer til disse anlæg. Dette skyldes især det store arealforbrug, og de arealregulerende bindinger, som skal respekteres i det pågældende område. I en aktuel sag fra Hobro og Arden kommuner er det netop problemet, idet der ønskes etableret en golfbane i et naturskønt område med adskillige arealreguleringer, se mere om herom i afsnit 1.3 *Hobro-sagen*. Selvom sagen ikke direkte indeholder ekspropriationsretlige problemstillinger, så rejser den alligevel nogle interessante spørgsmål omkring dette emne og for lokalplanekspropriationer i al almindelighed.

På den baggrund vil der i det følgende kort blive set nærmere på, hvad der mere konkret ligger i begrebet *lokalplanekspropriationer*, samt hvordan udviklingen har været inden for golfsporten, og særligt med hensyn til anlæggelse af golfbaner. Derudover vil den før omtalte sag fra Hobro og Arden kommuner blive beskrevet mere indgående, for derigennem at kunne beskrive hvilke interessante problemstillinger den konkrete sag rejser.

³ Friis Jensen, 1986, s. 153.

⁴ Lyhne, 2004.

⁵ Miljøministeriet, 2006 (A), s. 5.

1.1 Lokalplanekspropriationer

En lokalplan angiver kommunalbestyrelsens ønskede anvendelse og udformning for et konkret område. Efter planens offentlige bekendtgørelse må der således heller ikke foretages ændringer på de involverede ejendomme, som er i strid med planen, jf. planlovens § 18. Men dette forbud medfører imidlertid ikke sikkerhed for, at planens formål bliver opfyldt. Det skyldes, at en lokalplan ikke påfører grundejeren nogen handlepligt til at realisere planens formål, og den igangværende anvendelse af arealet kan derfor fortsætte som hidtil. Udgangspunktet er således, at den enkelte grundejer i lokalplanområdet selv kan bestemme, hvornår den nuværende anvendelse af ejendommen skal ophøre og ændres i overensstemmelse med planen. For at dette ikke skal sætte en stopper for den samfundsmæssige udvikling, er det nødvendigt for den offentlige planlægningsmyndighed at være i besiddelse af et virkemiddel til at fremme virkeliggørelsen af planlægningen. Herunder også muligheden for tvangsmæssigt at kræve et areal afstået selv mod grundejerens vilje. Dette er der givet kommunalbestyrelsen mulighed for ved planlovens § 47, som i kraft af denne bestemmelse kan ekspropriere privat fast ejendom eller rettigheder herover, når det er af væsentlig betydning for at virkeliggøre den fastlagte lokalplanlægning, jf. citatet nedenfor.

»§ 47, stk. 1

Kommunalbestyrelsen kan ekspropriere fast ejendom, der tilhører private, eller private rettigheder over fast ejendom, når ekspropriationen vil være af væsentlig betydning (...) for virkeliggørelsen af en lokalplan eller en byplanvedtægt.«

Som tidligere nævnt skal en gyldig ekspropriation opfylde tre grundlæggende krav, hvilket også gør sig gældende for lokalplanekspropriationer. For det første skal ekspropriationen være lovlig. Det betyder, at der skal være lovhjemmel til at gennemføre lokalplanekspropriationen, og at lokalplanen lovligt kan realiseres. Det stiller derfor krav til lokalplanens indhold ligesom planens forhold til anden lovgivning er væsentlig.

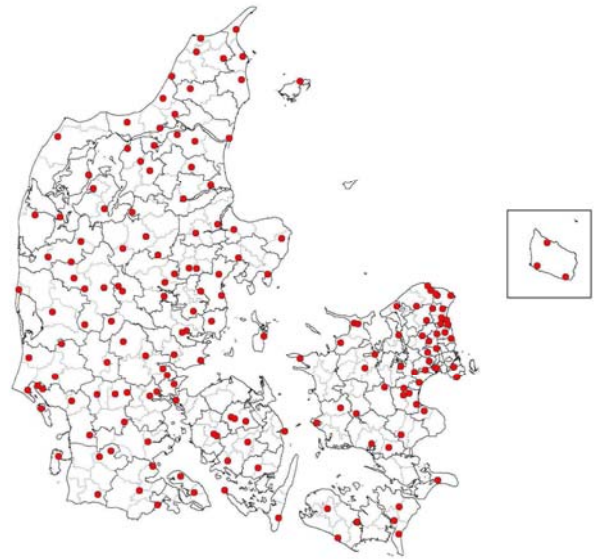
Dernæst skal det være en nødvendighed at anvende ekspropriation til virkeliggørelse af lokalplanens formål. Dette krav omfatter en række betingelser af skønsmæssig karakter. Særligt skal der foretages en afvejning af samfundets interesser overfor grundejerens.

Det sidste krav omhandler den kompensation, der skal gives grundejeren for det ekspropriative indgreb. Ifølge grundloven skal der ydes fuldstændig erstatning for det lidte tab, men i forhold til almindelig erstatningsret vil en ekspropriationserstatning være svære at opgøre.

1.2 Golfsportens udvikling

Golfporten er blevet en sportsgren, der har vundet bredt indpas i befolkningen. Inden for de seneste 20 år er der sket en rivende udvikling i antallet af klubber og medlemmer, og dermed er behovet også øget for at etablere nye baner til sporten. Der er desuden kommet større fokus på sporten og nærmere omkring anlæggelse og placering af golfbaner. Miljøministeren nedsatte i sommeren 2005 en arbejdsgruppe, der skulle se nærmere på den fremtidige lokalisering af golfbaner, og i efteråret 2005 blev der afholdt en golfkonference af Dansk Golf Union og Skov- og Naturstyrelsen med repræsentanter fra en række myndigheder og interesseorganisationer. Formålene med disse offentlige initiativer har været at få diskuteret og komme med forslag til, hvordan fremtidens golfbaner skal placeres og indpasses i det åbne land under hensynstagen til bl.a. natur- og miljøinteresser. Dette arbejde resulterede bl.a. i en rapport om lokalisering af golfbaner.⁶ Med denne rapport blev der opstillet en række mål for hvordan placeringen af golfbaner kan tage hensyn til især naturinteresser. Herudover blev det også anbefalet, at kommunerne for eftertiden i større omfang skal overveje, hvorvidt en golfbane i realiteten er nødvendig, herunder om anlæggelsen af en sådan eventuelt vil kunne ske i samarbejde med nabokommunen.⁷

Siden golfporten kom til Danmark i 1930'erne har medlemstallet hos Dansk Golf Union kun været opadgående, og i slutningen af firserne og op gennem halvfemserne eskalerede tilstrømningen af medlemmer. I dag er der godt 160.000 medlemmer af Dansk Golf Union, og de sidste 5 år har der i gennemsnit været en tilgang på ca. 10.000 nye medlemmer om året.⁸ Antallet af golfklubber og golfbaner har ligeledes været i kraftig vækst. Blot inden for de sidste 9 år er der etableret ca. 40 nye golfbaner, og på landsplan er der i dag ca. 169 baner.⁹ Placeringen af banerne fremgår af figur 1.1.



Figur 1.1: Golfbanernes placering i Danmark.
[Miljøministeriet, 2006 (B), kort 1]

⁶ Miljøministeriet, 2006 (A).

⁷ Miljøministeriet, 2006 (A), s. 8.

⁸ Dansk Golf Union (i), 2006.

⁹ Miljøministeriet, 2006 (B), s. 2.

Ud fra et plan- og reguleringsmæssigt synspunkt er det store arealforbrug en af årsagerne til, at golfbaner er et interessant emne at behandle. På nuværende tidspunkt er det gennemsnitlige arealbehov for en 18-hullers golfbane ca. 60 ha, men det forventes i fremtiden at blive større.¹⁰ Det skyldes intensjonen om at gøre golfbaner mere tilgængelige for offentligheden samtidig med, at der i højere grad gennem planlægningen tages hensyn til natur- og miljøinteresserne. Arealmæssigt består de eksisterende golfbaner af et samlet areal på ca. 9.000 ha, hvilket svarer til et areal på størrelse med Samsø.

Ud over de allerede etablerede baner er der flere verserende lokalplanforslag om etablering af nye eller udvidelse af eksisterende golfbaner. Fra 2001 og til 2005 har der været fremsat 107 lokalplanforslag, hvoraf 87 inden udgangen af 2005 var endeligt vedtaget. For de resterende forslag gælder, at de enten er i offentlig høring eller gennemgår den efterfølgende behandling.¹¹

Ud fra ovenstående er det således klart, at golf er blevet en folkesport. Der er sket en betydelig udvikling inden for golfsporten, som angiveligt også vil fortsætte i fremtiden. Arealforbruget til disse baner er stort. Det øger presset på arealressourcerne i det åbne land, ligesom der er større risiko for konflikter mellem såvel natur- og miljøinteresser som private interesser. Der må derfor være et stort behov for en grundig planlægning af de fremtidige baner for at sikre en bæredygtig udvikling, hvor der tages hensyn til de eksisterende interesser i landskabet.

1.3 Hobro-sagen

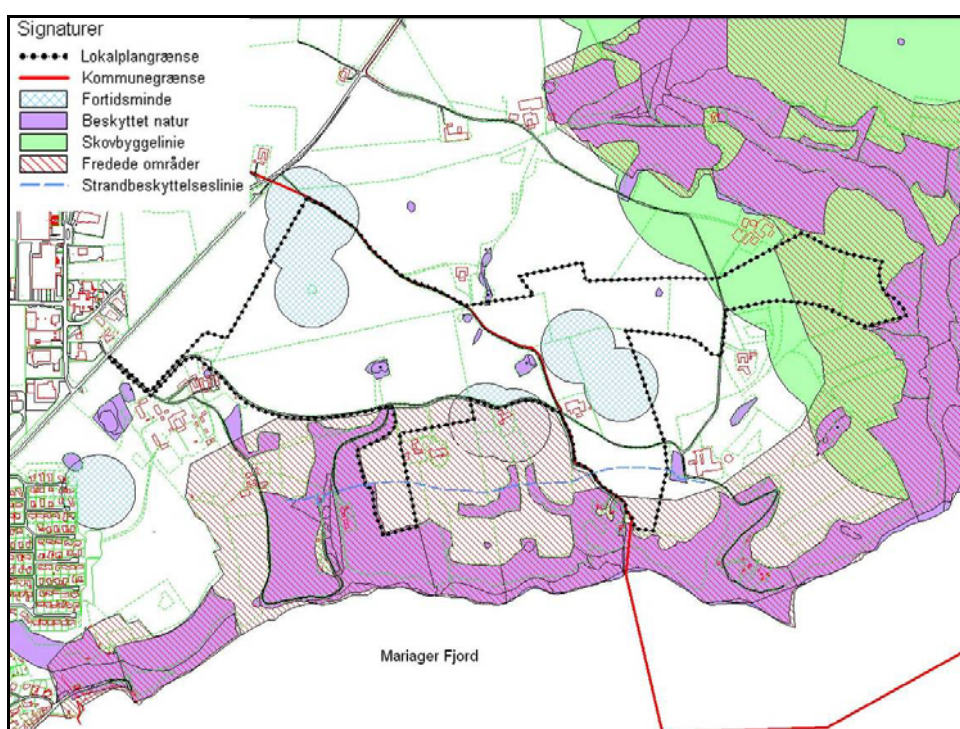
Med hensyn til etableringen af golfbaner har der gennem tiden været nogle klagesager, hvor der bliver rejst tvivl om projekternes lovlighed. Hovedparten af sagerne omhandler spørgsmål vedrørende gennemførte lokalplanekspropriationer, hvor det enten bestrides, at der er hjemmel til at foretage sådanne indgreb, eller at det er nødvendigt at anvende ekspropriationsinstrumentet. Vi har dog specielt bemærket en sag fra Hobro og Arden kommuner, hvor der i en lokalplan bliver udlagt et område til en golfbane. Golfbaneprojektet har været meget omdiskutere, da det har været påklaget til Naturklagenævnet, ligesom der har været stillet spørgsmål til miljøministeren. Sagen rejser først og fremmest nogle spørgsmål om hjemlen til at etablere golfbaner, men derudover giver den anledning til at diskutere flere aspekter omkring anvendelsen af ekspropriation til at virkeliggøre sådanne projekter. Sagens behandling i Naturklagenævnet omhandlede ikke direkte ekspropriation,

¹⁰ Miljøministeriet, 2006 (A), s. 14.

¹¹ Miljøministeriet, 2006 (B), s. 6.

men på grund af sagens indhold og de til ministeren stillede spørgsmål affødes der nogle problemstillinger, som vi finder ubesvaret. Her følger en nærmere beskrivelse af sagen.

I maj 2004 vedtog Hobro og Arden kommuner en lokalplan, der udlagde et areal på ca. 70 ha til golfbane beliggende delvist ud til Mariager Fjord. Lokalplanområdet indeholdt fem gravhøje og fem mindre vandhuller, og desuden var det placeret i et fredet område, delvist inden for strandbeskyttelseslinien, inden for kystnærhedszonen og delvist indenfor en skovbyggelinie, se figur 1.2.



Figur 1.2: Oversigt over lokalplanområdets placering i forhold til de eksisterende arealregulerende bindinger. [Hobro-Arden, 2003, s. 4]

Der var dermed påkrævet en stribe dispensationer, hvis der skulle ske ændringer af arealanvendelsen inden for disse områder. Med hensyn til de fredede områder blev der derfor søgt fredningsnævnet om dispensation, for at muliggøre anlæggelse af golfbanen. Dispensationen blev givet på nogle nærmere angivne betingelser, hvorefter det ville være muligt at påbegynde etableringen af anlægget. Imidlertid påklagede den lokale afdeling af Danmarks Naturfredningsforening, Friluftsrådet og Foreningen Bedre Bymiljø fredningsnævnets afgørelse til Naturklagenævnet, idet de ikke mente, at denne dispensation kunne meddeles.

Naturklagenævnet udtalte, at det generelt findes problematisk at placere en golfbane i et område med så mange restriktioner. Derudover bemærkes, at der i praksis bliver admini-

streret meget restriktivt, når det gælder fredede områder, beskyttelseszonen omkring fortidsminder og med hensyn til strandbeskyttelseslinien. Nævnet fandt derfor, at der ville ske så store indgreb i fortidsmindernes beskyttelseszoner og så væsentlige indgreb i de fredede landskabs- og naturområder, at de meddelte dispensationer ændredes til afslag.¹²

Kommunerne var dog stadig interesserede i at få etableret en golfbane i området, og i forening med de investorer, der stod bag projektet, blev der derfor ændret ved projekts udformning, således det ikke længere berørte de fredede arealer. Hertil blev der udarbejdet et tillæg til lokalplanen. Det var dog stadig nødvendigt at indhente dispensationer for bl.a. beskyttelseslinie for fortidsminder samt strandbeskyttelseslinie. Nordjyllands Amt meddelte i marts 2005 de nødvendige dispensationer, hvilket blev påklaget til Naturklagenævnet af Kulturarvsstyrelsen, Danmarks Naturfredningsforening og foreningen Bedre Bymiljø i Hobro. Klagerne fik dog ikke medhold, hvorfor der dermed var banet vej for en realisering af golfprojektet.

I forbindelse med erhvervelsen af arealer til projektet indgik kommunen handelsaftaler på ekspropriationslignende vilkår, hvormed lodsejerne fik skattefritagelse for den gevinst salget medfører. Et folketingsmedlem rettede i den forbindelse henvendelse til miljøministeren og spurgte om, hvorvidt kommunen i det konkrete tilfælde kunne indgå aftaler på ekspropriationslignende vilkår, når de pågældende lodsejere var villige til at sælge arealerne i frivillig handel. For at kunne indgå sådanne aftaler skal kommunen være villige til at ekspropriere, hvis der ikke kan opnås enighed om en aftale. Heri ligger ligeledes, at det skal være muligt at ekspropriere. Folketingsmedlemmet mente ikke, at kommunen kunne ekspropriere i dette tilfælde, idet lodsejerne ikke hindrede projektets gennemførelse. Af Miljøministerens besvarelse¹³ fremgår det, at ministeren giver politikerne medhold. Det tyder på, at det sidste ord i sagen om golfbanen ved Mariager Fjord, endnu ikke er sagt.

¹² KFE 2005.262.

¹³ Miljøministeriet (i), 2006.

2 Problemformulering

Som følge af den stadig stigende interesse for golfsporten forventes det, at behovet for nye golfbaner og for udvidelse af eksisterende golfbaner vil fortsætte i de kommende år. Denne udvikling vil alt andet lige medføre et øget pres på arealerne i det åbne land, da golfbaner karakteriseres som arealkrævende anlæg. Deres placering vil skulle indpasses i forhold til den eksisterende arealanvendelse og de rådighedsindskrænkninger, der måtte findes, hvilket kan give anledning til konflikter mellem modstridende interesser.

Kommunernes interesse for at få en golfbane inden for kommunegrænsen må antages at være stor, idet den bl.a. kan medføre øgede indtægter som følge af flere turister. Derfor udviser kommunerne ofte stor velvillighed til at fremme et golfbaneprojekt, hvis en investor ønsker at etablere et sådant. En kommunalbestyrelse kan i visse situationer være så opsatte på at gennemføre et golfbaneprojekt og mene, at det er af så væsentlig betydning, at de er villige til at anvende planlovens § 47 for at fremskaffe det nødvendige areal ved ekspropriation. Herefter kan arealet udlejes eller videreoverdrages til en privat investor eller et selskab, som vil realisere projektet.

Sagen fra Hobro er på mange måder interessant, idet den vedrører flere relevante problemstillinger omkring placering og etablering af golfbaner i det åbne land. Selvom omdrejningspunktet i sagen ikke er en problemstilling, der direkte vedrører ekspropriation, så giver sagen alligevel anledning til nogle interessante og principielle spørgsmål, som er relevante i eller forud for en kommunal ekspropriationssituation. Dette er baggrunden for projektets problemformulering, som har følgende indhold:

1) Hvad omfatter ekspropriationshjemlen i planlovens § 47, og hvilke krav stilles der i den forbindelse til ekspropriationsgrundlaget?

2) Hvad er rækkevidden af nødvendighedskravet for ekspropriationer til golfbaner?

3) Hvordan værdiansættes arealer, der eksproprieres til golfbaner?

Problemformuleringen indeholder tre delspørgsmål, hvor de to sidste tager udgangspunkt i problemstillinger omkring ekspropriation til golfbaner, om end med forskellige fokusområder. Tilsammen kan de tre spørgsmål relateres direkte til de tidligere nævnte grundlæggende krav i grundlovens § 73 om beskyttelse af ejendomsretten overfor indgreb til fordel for almene samfundsinteresser. Det drejer sig om hjemmels- og nødvendighedskravet til en ekspropriation samt kravet om fuldstændig erstatning for det eksproprierede. En behandling af disse krav vil være det overordnede omdrejningspunkt for de følgende analyser. Flere steder i litteraturen er disse krav og rækkevidden heraf beskrevet, hvorfor der ikke er tale om en ny og ubehandlet problemstilling. Men det er hensigten med analysearbejdet at behandle disse emner generelt med hensyn til virkeliggørelse af lokalplaner, og anvende denne viden i forhold til lokalplanekspropriationer til golfbaner.

Delspørgsmålene i problemformuleringen er desuden opstillet i kronologisk rækkefølge. Det skal forstås på den måde, at første delspørgsmål har til hensigt at udrede hvad planlovens ekspropriationshjemmel omfatter samt hvornår grundlaget for ekspropriation er til stede. Det følgende delspørgsmål vedrører rækkevidden af nødvendighedskravet i forhold til ekspropriation til golfbaner. Opfyldelsen af dette krav er næste forudsætning for, at en ekspropriation kan betragtes som gyldig. Endelig vil det sidste delspørgsmål omhandle erstatningsspørgsmålet ved at se nærmere på værdiansættelsen af arealer, som eksproprieres til golfbaner. Ved at behandle disse tre grundlæggende krav til en ekspropriation kommer projektet omkring de væsentligste aspekter, der indgår forud for og i forbindelse med en ekspropriation. For at tilpasse projektets analyser til de tidsmæssige ressourcer, der er til rådighed, findes det nødvendigt at uddybe de begreber, der indgår i problemformuleringen for at præcisere analysernes fokusområder. Det medvirker desuden til at fastlægge, hvad der er nødvendigt at undersøge for at kunne besvare problemformuleringen. Dette behandles således i det følgende afsnit.

2.1 Operationalisering

Udgangspunktet i problemformuleringen er primært problemstillinger om ekspropriation til golfbaner. Men som beskrevet ovenfor vil hver enkelt problemstilling søges belyst ud fra en generel kontekst om lokalplanekspropriationer. Ved på denne måde at foretage en mere bred analyse af hvert af de opstillede problemer, vil det således være lokalplanekspropriationer, der er det overordnede emne, mens ekspropriationer til fordel for golfbaneprojekter er en særlig vinkel, som dette projekt vil have derpå.

Første delspørgsmål behandler hjemmelsspørgsmålet. Som det fremgår heraf handler det mere konkret om at få afklaret, hvad planlovens ekspropriationshjemmel omfatter samt hvilke krav, der stilles til ekspropriationsgrundlaget. Hjemlen giver både mulighed for, at der kan eksproprieres på baggrund af kommuneplan og en lokalplan. I den første analyse vil der blive redegjort for begge disse ekspropriationsmuligheder, herunder deres forskellige formål og anvendelse. Analysens fokus vil dog særligt være på hjemlen til at foretage lokalplanekspropriationer. I den forbindelse vil der redegøres for hvilke retlige krav, der stilles til ekspropriationsgrundlaget, før der lovligt kan iværksættes en ekspropriation. Det omfatter først en generel redegørelse af, hvad der kan reguleres i en lokalplan, samt hvilke krav, der stilles til en lokalplan og dens indhold. Dernæst følger en analyse af ekspropriationshjemlen, for at klarlægge dens anvendelsesområder og dermed også hvilke formål, der er omfattet af ekspropriationshjemlen. Interessant er det i den forbindelse, om der kan eksproprieres til alt det, der lovligt kan reguleres for i en lokalplan. Endelig ses der til sidst i analysen på forholdet til planlægningen og reguleringslovgivningen, da en ekspropriation først kan lovligt iværksættes, når forholdet hertil er afklaret. Det er netop dette forhold, der er omdrejningspunktet i sagen fra Hobro. Det virker uafklaret, om sagens udfald er udtryk for en praksis, der generelt udelukker aktiviteter som golfbaner inden for fredede områder eller om det afhænger af, hvordan og i hvilket omfang disse fredede områder berøres. Denne del af hjemmelskravet ønsker vi at undersøge mere bredt end blot i forhold til fredede områder og golfbaneprojekter.

Problemformuleringens andet delspørgsmål omhandler nødvendighedskravet i forhold til ekspropriationer til golfbaner efter planlovens § 47. Det vil ofte være nødvendighedskravet, der er genstand for diskussion i bl.a. medierne, når en ekspropriation griber ind i den private ejendomsret for at tilgodese et formål, der varetager et samfundshensyn. Nødvendighedskravet er af den årsag interessant at undersøge nærmere – ikke kun i forbindelse med ekspropriationer til golfbaner men for lokalplanekspropriationer generelt. Derfor redegøres der i denne analyse for rækkevidden af nødvendighedskravet, for at klarlægge hvornår det kan siges at være opfyldt. Det indebærer, at det fastlægges hvilke betingelser,

der er indeholdt i nødvendighedskravet, samt hvad der er afgørende for, om betingelserne er overholdt. I relation til golfbaner vil det overordnede spørgsmål være, hvornår det kan siges at være nødvendigt at ekspropriere til golfbaner, og om der kan tænkes at være en øvre grænse for denne nødvendighed, eftersom antallet af golfbaner konstant vokser. I Høbro-sagen ses der også andre interessante aspekter af nødvendighedskravet, som undersøges nærmere. Det drejer sig dels om nødvendighedskravet i forhold til situationer, hvor en kommune overdrager et eksproprieret areal til en privat eller et selskab, som har økonomiske interesser i at erhverve og udnytte arealet. Dels om nødvendighedskravet i forhold til frivillige jordkøbsaftaler indgået på ekspropriationslignende vilkår mellem kommune og lodsejer, hvilket medfører skattefritagelse for lodsejerens fortjeneste ved salget.

Problemformuleringens sidste delspørgsmål vedrører kravet om fuldstændig erstatning. Det vil i den forbindelse blive undersøgt hvordan arealer, der eksproprieres til golfbaner, værdiansættes. Der foreligger ingen praksis på området, hvorfor det kan antages, at spørgsmålet ikke har været aktuelt. Det ændrer dog ikke ved det faktum, at problemstillingen tilsyneladende er uafklaret i praksis, og af den årsag vil være relevant at behandle nærmere. Det vil derfor være nødvendigt at fastlægge, hvad der generelt ligger til grund for værdiansættelsen af arealer i forbindelse med lokalplanekspropriationer. Her vil der ses nærmere på arealreguleringens betydning for værdiansættelsen, herunder betydningen af, om et areal er forbeholdt et offentligt eller et privat formål. Herefter diskuteres det, hvilke principper der bør ligges til grund for værdiansættelse af arealer, der eksproprieres til golfbaner.

3 Metode

I forrige kapitel blev det fastlagt hvilke spørgsmål, der søges besvaret. Hensigten med dette kapitel er at redegøre for hvilken metode, der vil blive anvendt til denne bevarelse. Den overordnede metode som anvendes er juridisk metode, idet de spørgsmål, der søges besvaret, er af juridisk karakter. I dette kapitel vil det nærmere blive redegjort for, hvilke af metodens elementer, der er valgt til de enkelte analyser.

Delspørgsmål 1

Den første analyse skal klarlægge, hvad der er omfattet af planlovens ekspropriationshjemmel. Det fremgår af planlovens § 47, at en kommunalbestyrelse, under nærmere omstændigheder, kan træffe beslutning om at iværksætte en ekspropriation på baggrund af kommuneplanen eller en lokalplan. Der er således tale om en forvaltningsafgørelse, som er underlagt de forvaltningsretlige grundsætninger. Disse grundsætninger skal overholdes, da det ellers kan medføre, at afgørelsen erklæres ugyldig. I forbindelse med delspørgsmål 1 er *legalitetsprincippet* af helt central betydning. Princippet angiver to væsentlige krav til en forvaltningsafgørelse, som begge skal være opfyldt, og som ikke er underlagt noget skøn.¹⁴ For det første må afgørelsen ikke handle i strid med lov, hvilket vil sige, at afgørelsen skal indordne sig under gældende lovgivning. For det andet skal afgørelsen have hjemmel i lov, hvilket vil sige, at der ved lov skal være givet en myndighed eller en forvaltning beføjelse til at træffe den pågældende afgørelse. I forbindelse med kommunale ekspropriationer er det sidstnævnte hjemmelskrav klart tilstede i planlovens § 47, når ekspropriationen har til formål at virkeliggøre en lokalplan eller sikre arealer til byudvikling i overensstemmelse med kommuneplanen. Af det førstnævnte krav kan udledes, at en ekspropriationsbeslutning skal overholde gældende lovgivning. Heri ligger, at en lovlig ekspropriation skal overholde bl.a. reguleringslovgivningen og planlægningen.

For at klarlægge hvad ekspropriationshjemlen omfatter, tages der udgangspunkt i de skrevne retskilder, hvilket i dette konkrete tilfælde er planlovens ekspropriationsbestemmelse angivet ved § 47. Der sker en fortolkning af lovteksten, for at fastlægge hvilke hensigter

¹⁴ Albæk Jensen og Hansen Jensen, 1999, s. 135.

lovgiveren har haft med bestemmelsen. Hertil benyttes fortolkningsreglerne om *ordlydsfortolkning* og *formålsfortolkning*. Ved ordlydsfortolkning foretages en sproglig analyse af specifikke ord, for at finde frem til deres sædvanlige og naturlige betydning. Hertil kan det undersøges, om de indgår andre steder i den pågældende lov eller i andre love, da det kan bidrage til at fastlægge ordenes betydning. Foruden ordlydsfortolkningen vil en formålsfortolkning også blive anvendt, idet lovens formål kan give en indikation af, hvorledes de anvendte begreber bør fortolkes. Denne type fortolkning kan ske enten objektivt eller subjektivt. Ved en objektiv formålsfortolkning ses der kun på lovens formål, som det er angivet i loven, hvorimod lovens forarbejder inddrages ved den subjektive formålsfortolkning.¹⁵

Et eksempel på en subjektiv formålsfortolkning kan findes i KFE 2002.83, hvor Naturklagenævnet anvendte lovforarbejder til at fastlægge, hvad der i naturbeskyttelsesloven menes med ordet ”overdrev”. Heraf fremgik det, at der ved lovens tilblivelse hovedsagligt var tænkt på de ”historiske overdrev”.

Med hensyn til problemformuleringens første delspørgsmål vil der ved formålsfortolkningen hovedsageligt blive anvendt den subjektive fortolkning.

Til analysen anvendes også uskrevne retskilder i form af administrativ praksis og domspraksis fra henholdsvis Naturklagenævnet og domstolene, som i klagesager bl.a. kan afgøre sådanne fortolkningsspørgsmål. Dette supplerer og udfylder de skrevne retskilder. Herudover anvendes den juridiske litteratur.

Delspørgsmål 2

Efter at have redegjort for omfanget af planlovens ekspropriationshjemmel er det hensigten, jf. problemformuleringen, at foretage en nærmere analyse af nødvendighedskravet til lokalplanekspropriationer.

I § 47 hedder det, at der kan eksproprieres, hvis det er »*væsentlig betydning*« for at realisere en lokalplan. Heri ligger, at der skal foretages en skønsmæssig vurdering i det enkelte tilfælde, hvilket ifølge lovbestemmelsen er overladt til kommunen. Skønssudøvelsen er dog underlagt en række begrænsninger i form af uskrevne retsgrundsætninger, som er dannet på baggrund af praksis.¹⁶ I den mest betydningsfulde retsgrundsætning hedder det, at der ikke må ligge usaglige hensyn til grund for en forvaltningsafgørelse.¹⁷

¹⁵ Evald, 2000, s. 58.

¹⁶ Albæk Jensen og Hansen Jensen, 1999, s. 160.

¹⁷ Berg, 2002, s. 115.

Et eksempel på usaglige hensyn fremgår af KFE 1998.198, hvor Nordjyllands Amt i regionplanen udlagde et område til vindmøllepark alene med det formål at gøre det muligt for elværkerne at opfylde den energiaftale, der var indgået med Energiministeriet. Amtet gav med henvisning til bestemmelsen i regionplanen afslag på en ansøgning om opførelse af en vindmølle fra en privat lodsejer i området. Naturklagenævnet fandt ikke, at afslaget var planlægningsmæssigt begrundet og ophævede derfor afslaget. Det var således ikke saglige hensyn, der lå til grund for amtets skøn.

Udover kravet om saglig begrundelse er proportionalitetsprincippet væsentligt i forbindelse med besvarelsen af dette delspørgsmål. Princippet angiver i det væsentlige to krav, som skal overholdes. Det er henholdsvis et krav om *nødvendighed* og et krav om *forholdsmæssighed*.¹⁸ Det første krav angiver, at såfremt der findes flere muligheder for at opnå et givent mål, så skal det mindst indgribende anvendes. Dette kaldes også for princippet om anvendelse af *mindste middel*.

Proportionalitetsprincippets krav om nødvendighed kan eksemplificeres ved politiets magtanvendelse, ses således U 1974.807 V, hvor en beruset mand slog om sig med en jernstang i en detentionscelle. For at stoppe mandens handling valgte politiet at indsætte en politihund, som efterfølgende bed manden i benet. Landsretten fandt ikke indgrebet nødvendig, da manden ikke var til fare for nogen og angiveligt ville falde til ro efter et stykke tid.

Det andet krav angiver, at der skal være et rimeligt forhold mellem indgrebet og det ønskede mål. Der er dermed tale om en *proportionalitetsafvejning* mellem forskellige interesser.

Et eksempel på proportionalitetsprincippets krav om forholdsmæssighed ses i U 2000.577/1 H. Her klagede en grundejer over, at en mindre del af hans frugtplantage var eksproprieret til fordel for anlæggelsen af en sti. Stien havde til formål at give offentligheden adgang til særlige kampområder fra krigen i 1864. Det var dermed kulturhistoriske interesser, der stod overfor grundejerens erhvervsmæssige interesse. På denne baggrund fandt Højesteret ikke – ud fra en proportionalitetsbetragtning – at ekspropriationsbeslutningen var ugyldig.

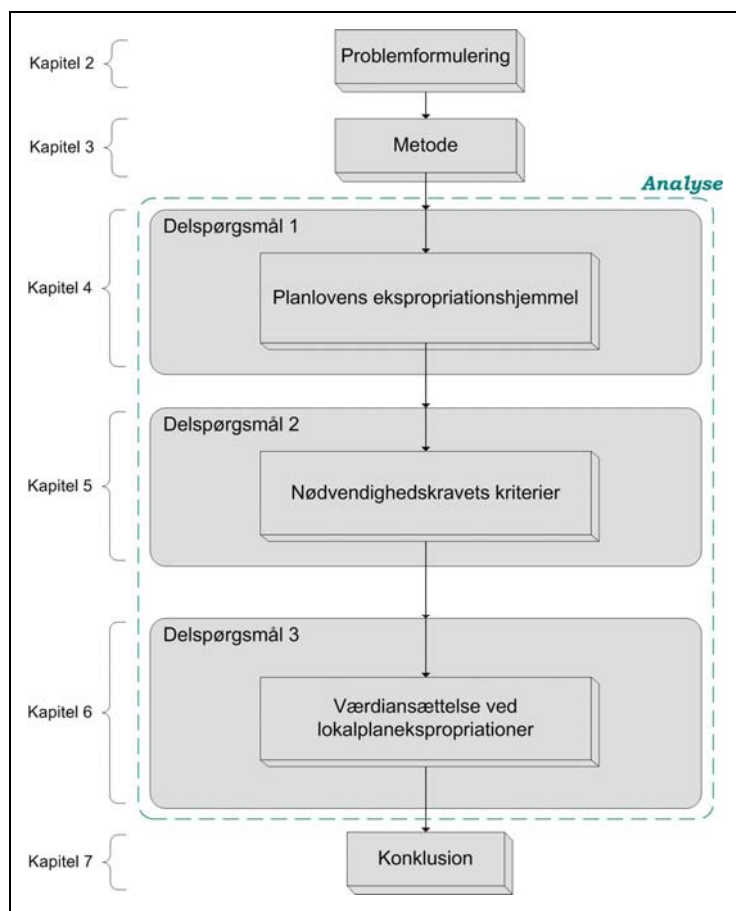
For at undersøge rækkevidden af nødvendighedskravet i planlovens ekspropriationshjemmel, analyseres hver enkelt kriterium, som er indeholdt i dette krav. Formålet er at afklare, hvornår proportionalitetsprincippet er opfyldt i forhold til lokalplaneekspropriationer. Hertil anvendes administrativ praksis og domspraksis fra henholdsvis Naturklagenævnet og domstolene, ligesom der hentes støtte i den juridiske litteratur for området.

¹⁸ Albæk Jensen og Hansen Jensen, 1999, s. 171-172.

Delspørgsmål 3

Dette delspørgsmål omhandler den sidste del i en ekspropriationsproces, som er fastsættelse af den erstatning, der skal ydes den berørte grundejer. Udgangspunktet er her grundlovens krav om fuldstændig erstatning. Der er ikke yderligere fastsat regler om erstatningsberegning i den danske lovgivning, og derfor vil den foreliggende praksis være grundlaget for denne analyse. I taksationspraksis har der kun i meget begrænset omfang været taget stilling til, hvorledes arealer, der eksproprieres til golfbaner, skal værdiansættes. Derfor redegøres der generelt for grundlaget til værdiansættelsen ligesom der inddrages principper fra andre afgørelser, der kan bidrage med en viden om, hvad der bør ligges til grund for denne. Det vil omfatte kendelser, der behandler nogle af de samme forhold, som må gøre sig gældende ved værdiansættelse af arealer til golfbaner. Dette aspekt søges belyst med analyse af taksations- og domspraksis.

På baggrund af de tre analyser vil det være muligt at besvare problemformulerings tre delspørgsmål, hvilket vil ske i konklusionen. Strukturen i projektet følger problemformulerings kronologiske opbygning, se figur 3.1.



Figur 3.1: Strukturdiagram over projektets indhold.

4 Planlovens ekspropriationshjemmel

Afgørelsen af om et formål ved lov skal udstyres med ekspropriationshjemmel er en politisk beslutning, som foretages af lovgivningsmagten.¹⁹ Det er således her der tages stilling til, om et formål kan siges at være af så væsentlig samfundsmæssig betydning – underforstået at det kræves af *almenvellet* – at der ved lov skal indføres en ekspropriationshjemmel. Det kan således hævdes, at der på sin vis sker en vurdering af det nødvendige i, at der kan eksproprieres til det pågældende formål.²⁰ Opfattelsen kan dog ændre sig over tid i takt med den generelle udvikling i samfundet, hvor der kan være et stigende behov for en ekspropriationshjemmel.²¹ Ved Folketingets vedtagelse af et lovforslag, som indeholder en ekspropriationshjemmel, kan der opstå en særlig situation, idet loven kan forlanges udsat til fornyet behandling efter nyvalg. Det vil sige, at loven først kan blive en realitet, såfremt den kan vedtages af et nyvalgt Folketing.²² Se mere herom i afsnit – 4.2.

Med planlovens § 47 gives kommunalbestyrelsen beføjelse til at foretage ekspropriation af fast ejendom og rettigheder, der tilhører private, som led i at sikre realisering af den kommunale planlægning. Det kan enten ske på baggrund af kommuneplanen, såfremt det sker med henblik på byudvikling, og ekspropriationen således vil være »(...) af væsentlig betydning for at sikre gennemførelsen (...)« af en sådan. Derudover kan kommunalbestyrelsen ekspropriere på baggrund af en lokalplan eller byplanvedtægt i tilfælde, hvor det vil være »(...) af væsentlig betydning (...) for virkeliggørelsen (...)« heraf. Der er i lovbestemmelsen ud fra en umiddelbar ordlydsfortolkning ikke direkte angivet nærmere rammer eller betingelser for planlovens ekspropriationshjemmel, som derfor – ud fra formuleringen – må siges at være meget bredt angivet. Problemformuleringens første delspørgsmål

¹⁹ Friis Jensen, 2000, s. 75.

²⁰ På trods af grundlovens krav om, at ekspropriation kun kan ske ifølge lov, så findes der eksempler fra praksis, hvor hjemlen til ekspropriative indgreb udelukkende sker på baggrund af sædvane- eller nødret, jf. Friis Jensen, 1978, s. 22.

²¹ Friis Jensen, 2000, s. 76 og s. 86.

²² Jf. § 73, stk. 2. i Lov nr. 169 af 5.6.1953 Danmarks Riges Grundlov.

har derfor til hensigt nærmere at klarlægge omfanget af planlovens ekspropriationshjemmel. Fokus i denne første del af analysen vil således være at klarlægge hvilke formål, der kan eksproprieres til på baggrund af kommuneplanen og en lokalplan. Dette vil først og fremmest udgøre et vigtigt teoretisk grundlag for den resterende del af analyserne, i og med det skaber en forståelse for planlovens ekspropriationshjemmel og dens anvendelsesområder. Kendskab hertil er også et vigtigt udgangspunkt for at behandle emnet om lokalplanekspropriationer. Dernæst må det også være relevant viden for både kommunen, som den eksproprierende forvaltningsmyndighed, men også for grundejeren, der kan blive berørt af en ekspropriation på baggrund af kommuneplanen eller en lokalplan, at vide hvilke formål der kan gøres til genstand for en ekspropriation. I den henseende er det særligt interessant, om en kommune kan ekspropriere til alle formål, der kan planlægges for i en lokalplan.

På baggrund af ovenstående indledes dette kapitel med en kort udredning af historien bag planlovens ekspropriationshjemmel. Herefter følger en analyse af hjemlen til henholdsvis kommuneplan- og lokalplanekspropriationer, hvor hovedvægten er lagt på lokalplaner. Formålet er at få afdækket hjemlens omfang nærmere ved at redegøre for lovbestemmelsens indhold og de lovgivningsmæssige hensigter bag de to forskellige muligheder for at ekspropriere, og belyse hvordan hjemmelskravet opfyldes med udgangspunkt i foreliggende doms- og administrativ praksis. Derudover vil mulighederne for administrativ rekurs af kommunale ekspropriationsbeslutninger truffet i henhold til planlovens § 47 blive behandlet. Afslutningsvist i kapitlet vil der blive redegjort for forholdet til den øvrige planlægning og reguleringslovgivning, som også er væsentlig set i forhold til en beslutning om ekspropriation.

4.1 Historisk om planlovens § 47, stk. 1

Med dette afsnit ses der nærmere på, hvad der historisk set ligger til grund for, at planloven i dag er udstyret med en ekspropriationshjemmel. Formålet hermed er at opnå en forståelse for, hvorfor lovbestemmelsen har sin nuværende udformning, og hvilket behov den er tiltænkt at dække. Derfor er det nødvendigt med et historisk tilbageblik, som også omfatter tidligere tiders lignende ekspropriationshjemler. Dette vil danne grundlag for den nærmere fortolkning af, hvad hjemlen omfatter.

Planlovens ekspropriationshjemmel kan hovedsageligt spores tilbage til første halvdel af 1900-tallets byggelove og byplanlove. Især udviklingen i København var medvirkende til, at der var skabt et behov for håndtering af stigende problemer, herunder bl.a. sundhedsmæssige problemer, opstået som følge af de bebyggelsesmæssige forhold. Med den køben-

havnske byggelov og landsbyggeloven blev der indført kommunal ekspropriationshjemmel til at opnå tilfredsstillende bebyggelses- og vejforhold samt til en række kommunale anlæg.²³ Disse bestemmelser var således koncentreret om muligheden for at skabe en forbedret bebyggelse samt at sikre udvidelse eller etablering af anlæg af samfundsmæssig interesse, uden at det nødvendigvis indgik som en del af en samlet planlægning. Dette var derimod et krav i byplanloven fra 1938, som med § 12, stk. 1 indeholdt en hjemmel til at kræve et privatejet areal afstået for at realisere en planlægning på baggrund af en byplanvedtægt. Udover nogle i bestemmelsen specifikt angivne formål, hvortil der kunne eksproprieres, omfattede hjemlen også det mere ubestemte formål, hvor et areal ville være »(...) af væsentlig Betydning for det offentlige at raade over for at gennemføre Planens Bestemmelser (...)«. ²⁴ Lovhjemlen er således på dette tidspunkt meget åben og bredt angivet, og dette princip er i det væsentlige videreført i den senere lovgivning på området helt frem til i dag.

I forlængelse af kommunalreformen i 1970 skete der gennemgribende forandringer inden for den fysiske planlægning med vedtagelse af en række love. Det medførte lovmodernisering og indførsel af rammestyringsprincippet som led i en øget decentralisering af planlægningen. Rammerne for den kommunale fysiske planlægning blev revideret med kommuneplanloven, som trådte i kraft i 1977. Hermed blev lokalplanen introduceret som et nyt redskab i den kommunale planlægning, der bl.a. afløste de hidtidige byplanvedtægter. Reglerne for at foretage kommunal ekspropriation ændredes også i og med, at ekspropriationshjemlerne i byggelovene og byplanloven blev erstattet og sammenfattet i kommuneplanlovens § 34, stk. 1.²⁵ Den sammenskrivning og sproglige modernisering, der fandt sted, havde ikke til hensigt at tildele kommunerne en udvidet ekspropriationsadgang,²⁶ selvom formuleringen var mere åben end hidtil. Faktisk blev ekspropriationsmuligheden begrænset en smule med kommuneplanloven, idet byggeloven indeholdt hjemmel til at ekspropriere til kommunale anlæg og institutioner uden noget krav om, at det skulle indgå i en samlet planlægning. Med de nye regler i kommuneplanloven ville ekspropriation til sådanne formål stadig være mulig, men udelukkende på baggrund af en godkendt lokalplan. Dette virker også rationelt, idet en lokalplan til sådanne anlæg i forvejen ofte ville være påkrævet forud for en realisering som følge af lokalplanpligten. Det faktum, at omfanget af kommuneplanlovens ekspropriationshjemmel stort set var uforandret i forhold til bygge- og byplanlovene, samt at hjemlen i kommuneplanloven var meget åbent angivet, betød, at den hidtidige

²³ Andersen og Christiansen, 1989, s. 388.

²⁴ Byplanloven af 9.2.1938.

²⁵ Andersen og Christiansen, 1989, s. 388.

²⁶ Folketingstidende, 1974-75, 2. samling, tillæg A, sp. 2786-2789.

praksis stadig måtte tillægges betydning i afgrænsningen af kommuneplanlovens ekspropriationshjemmel.²⁷

I 1980 skete noget væsentligt nyt for den kommunale adgang til at ekspropriere. Her blev lov om ekspropriation til byudvikling vedtaget, og med denne lov fik kommunerne udvidet deres hjemmel til også at ekspropriere på baggrund af kommuneplan til byudviklingsformål. Se mere herom senere. Den næste store ændring skete i 1992 med vedtagelsen af planloven, hvor ekspropriationshjemlen i henholdsvis kommuneplanloven og lov om ekspropriation til byudvikling blev samlet i planlovens § 47. Motiverne bag ændringen var udelukkende en sammenskrivning af hjemlerne i de to love, og der blev derfor ikke ændret yderligere på kommunens ekspropriationsadgang.²⁸

4.2 Kommuneplanekspropriation

Som nævnt i det foregående kan en kommune ekspropriere til byudvikling på baggrund af kommuneplanen. Bedømt ud fra den sparsomme praksis på området kan det tyde på, at denne hjemmel tilsyneladende ikke benyttes så ofte. Der vil i det følgende blive set nærmere på denne hjemmel, og herefter vil kommuneplanekspropriationer ikke blive behandlet yderligere i den resterende del af projektet.

Den oprindelige hjemmel i lov om ekspropriation til byudvikling fra 1980 havde en kompliceret og forholdsvis lang tilblivelsesproces. I 1977 blev den vedtaget første gang, men 73 folketingsmedlemmer påberåbte sig mindretalsbeskyttelsen i grundlovens § 73, stk. 2, hvorefter loven skal fremsættes og vedtages på ny for et nyt folketing, førend den endeligt kan træde i kraft. En væsentlig årsag til modstand mod loven var, at flere partier ikke fandt det nødvendigt med den nye ekspropriationshjemmel, da kommunerne i forvejen havde tilstrækkelige muligheder for at sikre en byudvikling. En yderligere problemstilling var, at ekspropriationserstatninger var skattepligtige, og holdningen var derfor, at grundejeren ikke fik en passende erstatning.²⁹ Skattereglerne for ekspropriationserstatninger blev ændret indtil flere gange i perioden 1960-1979, men siden 1979 nød ekspropriationserstatninger for afståelse af fast ejendom skattefrihed for ejendomsavancebeskatning. Der var således ikke enstemmig tilslutning til loven, men et flertal i folketinget ønskede at give kommunerne dette redskab til at sikre byernes udviklingsmuligheder. Ifølge loven kunne en kommune ekspropriere, når det ville være »(...) af væsentlig betydning at råde over ejendom-

²⁷ Friis Jensen, 1978, s. 34-35.

²⁸ Folketingstidende, 1990-91, 2. samling, tillæg A, sp. 1791.

²⁹ Folketingstidende, 1979-80, 2. samling, Forhandlinger, sp. 2946 samt 4160-4166.

*men for at sikre gennemførelsen af en byudvikling i overensstemmelse med en endeligt vedtaget eller godkendt kommuneplan (...).*³⁰ Hensigten var, at der med denne lov kunne eksproprieres i god tid til byudvikling i overensstemmelse med kommuneplanen, og uden et krav om, at der skulle foreligge en detaljeret planlægning som grundlag herfor, hvilket gør hjemlen meget speciel.

I den nuværende lovbestemmelse i planloven er ekspropriationshjemlens formål heller ikke angivet nærmere end *byudvikling*. Af forarbejderne fremgår det, at lovbestemmelsens formål er at sikre strategisk vigtige arealer til byudvikling og byggemodning på et tidligt tidspunkt i planlægningsfasen, hvilket i motiverne til den oprindelige hjemmel fra 1980 uddybes til typisk at være større arealer i landzone, som har ingen eller kun meget begrænset bebyggelse.³¹ Hjemlen kan derfor ikke anvendes til ekspropriation af mindre ubebyggede arealer.³²

Det er klart, at hjemlen omfatter ekspropriation til boligformål, men det udelukker ikke ekspropriation til erhvervsmæssige formål eller private og offentlige formål.³³ Det ligger dog uden for hjemlen at ekspropriere arealer til eksempelvis byomdannelse og byfornyelse, samt egentlige rekreative formål.³⁴ I relation til problematikken om ekspropriation til golfbaner vil det utvivlsomt betyde, at der ikke er hjemmel til at ekspropriere hertil på baggrund af kommuneplanen.

En forudsætning for en kommuneplanekspropriation er, at den er i overensstemmelse med en endeligt vedtaget kommuneplan, og at der ifølge planen skal ske byudvikling på det pågældende areal. Herudover skal kommuneplanekspropriationer ligesom lokalplanekspropriationer leve op til nødvendighedskravet, men en væsentlig forskel findes i kravet om aktualitet til at realisere ekspropriationsformålet. Ved lokalplanekspropriationer kræves det som en del af nødvendighedskravet, at formålet realiseres forholdsvis kort tid efter arealerne er erhvervet, se mere herom i afsnit 5.1 – *Aktualitet*. Det samme gør sig ikke gældende for ekspropriation til byudvikling, hvor kravet om aktualitet reelt er uden betydning for at gennemføre en kommuneplanekspropriation. Det hænger sammen med hjemlens formål, som nævnt ovenfor, om at sikre strategisk vigtige arealer til byudvikling, således dette ikke hindres unødigt af eksempelvis problemer som følge af forskellige ejerforhold.

³⁰ Jf. § 1 i Lov nr. 123 af 1.4.1980 om ekspropriation til byudvikling.

³¹ Folketingstidende, 1979-80, 2. samling, Forhandlinger, sp. 4163.

³² Se Andersen og Christiansen, 1989, s. 393, hvor der ikke fandtes hjemmel til ekspropriation af et byzoneareal på 0,5 ha, omgivet af eksisterende bebyggelse.

³³ Udtalt af Naturklagenævnet i KFE 2004.91.

³⁴ Boeck, 2002, s. 360.

En nærmere præcisering af aktualitetskravet skal findes i hensigten med lovbestemmelsen. I motiverne til den oprindelige ekspropriationshjemmel i loven fra 1980 er det angivet, at denne type ekspropriationer kan ske på et tidligt tidspunkt. Der skal dog være en sammenhæng til kommuneplanens tidsmæssige rækkefølgebestemmelser og økonomiske planlægning til realisering af formålet.³⁵ Hvad angår overensstemmelse med kommuneplanens rækkefølgebestemmelser, er det i praksis blevet tolket på den måde, at ekspropriationsbeslutningen ikke må stride herimod. Indeholder kommuneplanen derfor en nærmere angivelse af rækkefølgen for byudviklingen, skal kommunen holde sig hertil.³⁶ På den anden side kan det dog ikke stilles som et krav, at kommuneplanen skal indeholde en præcis rækkefølgebestemmelse for byudviklingen, for at kommuneplanen kan danne grundlag for ekspropriation. Det fremgår bl.a. af KFE 2003.147 – *Viborg*. I denne sag eksproprierede Viborg Kommune et areal i landzone på 79 ha og det fremgik af kommuneplanen, at der grundet en kraftig vækst ville være et forventet behov for i alt 138 ha til byformål i planperioden 2001-2012. Kommunen skønnede, at det eksproprierede areal ville svare til udbygningsbehovet angivet inden for kommuneplanperioden, og dette er i praksis antaget at ligge inden for den accepterede ramme af lovbestemmelsen.³⁷ Kommunen havde i første omgang skønnet et forventet arealforbrug til byudvikling for en længere periode end 12 år, men ændrede det efterfølgende som følge af indsigelser.

At kommunen kan ekspropriere på et så tidligt tidspunkt på baggrund af kommuneplanen har imidlertid også den konsekvens, at grundejere reelt fratages muligheden for selvrealisering inden for de planlægningsmæssige rammer. Det er de ellers berettigede til i forbindelse med lokalplanekspropriation for at afværge en sådan. Det hænger angiveligt sammen med, at en kommuneplan ikke har direkte bindende retsvirkninger overfor grundejere, og ej heller giver mulighed for selvrealisering førend der er tilvejebragt en lokalplan, forudsat at en sådan er påkrævet til formålet. Det er således ikke afgørende for hjemlen til at ekspropriere, at ejeren selv ønsker at realisere formålet inden for kommuneplanens rammer. Dette var bl.a. tilfældet i KFE 1990.89 – *Novi*, hvor et selskab med udgangspunkt i Aalborg Kommunes kommuneplan selv ønskede at realisere en forskerpark. Selskabet havde for egne udgifter udarbejdet en plan for projektet, men kommunen valgte i stedet at ekspropriere arealerne til byudvikling på baggrund af kommuneplanen. Miljøministeriet udtalte i den forbindelse, at et sådan ønske om selvrealisering »(...) ikke har betydning ved bedømmelsen af, om ekspropriationsbetingelserne er opfyldt«, og kommunens ekspropriationsbeslutning blev derfor opretholdt.

³⁵ Folketingstidende, 1979-80, 2. samling, Forhandlinger, sp. 2946.

³⁶ Udtalt af Naturklagenævnet i KFE 2003.147.

³⁷ Andersen og Christiansen, 1989, s. 393.

Som tidligere nævnt kan der være tilfælde, hvor kommuneplanen ikke udgør et tilstrækkeligt grundlag for ekspropriation. Det gælder bl.a. også, når planlægningen er så fremskreden, at det vil være *forsvarligt* at udarbejde en lokalplan, da en ekspropriation i sådanne tilfælde i stedet *bør* ske på baggrund heraf.³⁸ Se således også KFE 2004.91 – *Trehøje*, hvor Naturklagenævnet ikke fandt, at der var hjemmel til, at Trehøje Kommune eksproprierede ca. 1 ha til byudvikling på grundlag af kommuneplanen. En medvirkende årsag hertil var bl.a., at kommunen kort tid efter ekspropriationsbeslutningen havde iværksat en lokalplanlægning for det pågældende område, og Naturklagenævnet fandt derfor, at en ekspropriation i stedet burde ske på baggrund heraf. Det har angiveligt også været af betydning, selv om det ikke påpeges særskilt i afgørelsen, at det er et forholdsvis lille areal, der eksproprieres, idet dette umiddelbart ikke stemmer overens med hjemlens formål, jf. også note 32. Ved kommuneplanekspropriationer af større arealer er hjemmelsgrundlaget dog ikke blevet anfægtet på trods af, at udarbejdelsen af en lokalplan var påbegyndt kort tid herefter for en del af det eksproprierede areal.³⁹ Findes der i forvejen en eller flere lokalplaner for en del af et større område udlagt til byudvikling, anses det dog heller ikke at udelukke muligheden for en kommuneplanekspropriation.⁴⁰ Dette kan navnlig tænkes at være i tilfælde, hvor ejerne har haft mulighed for selv at realisere lokalplanen, men ikke har benyttet sig af heraf.⁴¹ Denne problemstilling om selvrealisering indgår som en del af nødvendighedskravet og vil derfor blive behandlet nærmere i kapitel 5 – *Nødvendighedskravets kriterier*. Et andet tilfælde kan tænkes at være i situationer, hvor lokalplanen er en rammelokalplan, der ikke har et tilstrækkeligt præcist indhold i form af *nærmere regler*, se mere herom senere.

4.3 Lokalplanekspropriation

Dette afsnit vil omhandle den anden – og mere anvendte – af planlovens ekspropriationsmuligheder, nemlig ekspropriation på baggrund af lokalplan eller byplanvedtægt. Et af formålene med afsnittet er at redegøre for, om en kommune med lokalplaninstrumentet har mulighed for at realisere enhver planlægning ved ekspropriation, når blot der foreligger en vedtaget og offentligt bekendtgjort lokalplan. Der vil derfor først blive set på, hvad der kan planlægges for i en lokalplan og hvilke indholdsmæssige krav, der stilles hertil, hvorefter der redegøres for, hvornår en lokalplan kan udgøre grundlaget for en ekspropriation. Til

³⁸ Se Karnovs Lovsamling (i), 2006, note 417 til planlovens § 47.

³⁹ Se således KFE 2003.147 – *Viborg*, hvor første lokalplan for en del af området var forventet udarbejdet inden for ét år efter kommuneplanekspropriationen, samt KFE 1990.89 – *Novi*, hvor ekspropriationsbeslutningen med kommuneplanen som grundlag blev truffet i maj 1987 og et lokalplanforslag forelå i august 1987.

⁴⁰ Andersen og Christiansen, 1989, s. 392 samt Boeck, 2002, s. 360.

⁴¹ Andersen og Christiansen, 1989, s. 392 samt 384-385.

sidst i afsnittet ses der nærmere på lokalplanens forhold til den øvrige planlægning og reguleringslovgivningen, idet dette skal være afklaret førend der kan eksproprieres.

4.3.1 Generelle krav til lokalplanen

Lokalplanen udgør et vigtigt plandokument i den fysiske planlægning. Det er den plantype, hvori der kan fastsættes detaljerede og præcise bestemmelser, og som i modsætning til andre plantyper har en direkte bindende virkning overfor borgerne. Det er kommunalbestyrelsen i den enkelte kommune, som selv vedtager lokalplanerne,⁴² og de har både en ret og i visse tilfælde også en pligt til at udarbejde dem, jf. planlovens § 13. Kommunalbestyrelsen fastsætter dermed også lokalplanernes indhold, og denne planlægningsmæssige regulering skal først og fremmest ligge inden for de i loven angivne rammer, jf. planlovens § 15. Dernæst følger et krav om, at lokalplanens indhold skal være planlægningsmæssigt begrundet, hvilket kan henføres til at planen skal saglig.

Lokalplanlægning er som udgangspunkt en erstatningsfri regulering. Det hænger bl.a. sammen med, at en lokalplan ikke medfører handlepligt for grundejeren til at realisere planens formål.⁴³ Den hidtidige arealanvendelse kan således fortsætte uforandret, men ønskes den ændret, skal det ske i overensstemmelse med den gældende lokalplan. En lovlig og planlægningsmæssigt begrundet lokalplanlægning kan dog i nogle tilfælde medføre uheldige konsekvenser for grundejeren, såfremt reguleringen medfører betydelige begrænsninger i grundejerens udnyttelsesmuligheder af sin ejendom. På denne måde kan lokalplanens regulering under uheldige omstændigheder ramme grundejeren atypisk hårdt og reelt fastlåse denne i en situation, der kan betegnes som værende af ekspropriativ karakter. Dette kan føre til krav om erstatning, overtagelse eller at lokalplanen erklæres ugyldig. Det afgørende vil i den forbindelse være, om grundejeren som følge af planlægningen lider et væsentligt økonomisk tab.⁴⁴ I planloven findes en bestemmelse til håndtering af situationer, hvor en ejendom eller en del heraf i en lokalplan forbeholdes et offentligt formål. Såfremt det afskærer grundejeren fra at udnytte sin ejendom på en økonomisk rimelig måde i forhold til de omliggende ejendomme, kan kommunen tilpligtes at overtage ejendommen, jf. lovens § 48. En noget nær tilsvarende bestemmelse gælder ved forbud mod nedrivning af bygninger, jf. § 49. Bestemmelsen i § 48 kan desuden være genstand for analogifortolk-

⁴² Der er dog også hjemmel i planloven til statslig call-in, hvormed staten kan overtage kompetencen til at udarbejde og vedtage en lokalplan, jf. § 3.

⁴³ Eyben et al, 2003, s. 99.

⁴⁴ Andersen og Christiansen, 1989, s. 222.

ning, hvis en lokalplanregulering, der ikke har karakter af et offentligt formål, rammer grundejeren på en lignende måde.⁴⁵

Kommunalbestyrelsens pligt til at udarbejde en lokalplan udløses bl.a. forud for større udstykninger samt større bygge- og anlægsarbejder, jf. planlovens § 13, stk. 2. Denne elastiske formulering kan uddybes med, at pligten er gældende for projekter, som i væsentligt omfang ændrer områdets nuværende situation.⁴⁶ Det vil derfor ofte være gældende i forbindelse med etableringen af golfbaner.⁴⁷ Med denne pligt følger også et krav om, at lokalplanen skal indeholde *nærmere regler* om det lokalplanpligtige projekt, jf. stk. 5. Det fremgår dog ikke af lovbestemmelsen, hvad disse *nærmere regler* omfatter. At dømme ud fra praksis skal de kunne give et indtryk af, hvordan området vil komme til at se ud, når planen er virkeliggjort, hvilket indebærer den fremtidige arealanvendelse og udformning af området med hensyn til bebyggelse, veje og friarealer.⁴⁸ Det danner på denne måde også grundlag for en debat om projektet som følge af lokalplanforslagets offentlige høringsfase. Det virker imidlertid ikke definitivt afklaret, om det reelt betyder, at lokaliseringen af bygninger og arealanvendelsen i det hele taget er endeligt fastlagt og afsluttet med vedtagelsen af en lokalplan, eller om sådanne spørgsmål kan indgå i Naturklagenævnets fuldstændige prøvelse af en ekspropriationsbeslutning.⁴⁹ Se nærmere herom senere i afsnit 5.6 – *Alternativ placering*.

Af planlovens § 15, stk. 2 – også kaldet *lokalplankataloget* – fremgår hvilke forhold, der er hjemmel til at fastsætte bestemmelser for i en lokalplan. Denne lovbestemmelse udgør en udtømmende liste over de emner, der lovligt kan reguleres for, hvilket modsætningsvis vil sige, at der ikke kan reguleres for andre forhold end disse. Der kan eksempelvis optages bestemmelser om områders overførsel til byzone og sommerhusområde, arealanvendelsen, vej- og stiforhold, ligesom der kan fastsættes bestemmelser om en detaljeret regulering af ejendomme og deres bebyggelse, herunder ejendomsstørrelser, bebyggelsens anvendelse, udformning, størrelse og beliggenhed. Herudover kan en lokalplan også regulere områdets ubebyggede arealer, såsom fællesarealer, samt opstille regler om områdets beplantnings- og afskærmningsforhold. Lokalplankataloget favner således meget bredt, og det er op til kommunalbestyrelsen selv at afgøre hvor mange af disse emner, der skal indgå i en lokalplan, hvilket i høj grad også afhænger af formålet med den konkrete lokalplan. Lov-

⁴⁵ Boeck, 2002, s. 364.

⁴⁶ Boeck, 2002, s. 163.

⁴⁷ Planstyrelsen, 1992.

⁴⁸ Boeck, 2002, s. 167.

⁴⁹ I KFE 1999.254 udtaler Naturklagenævnet, at »Afvejningen af lokaliseringsspørgsmålet anses for afsluttet ved den endelige vedtagelse af lokalplanen.«

bestemmelsen tager i øvrigt ikke stilling til på hvilken måde emnerne skal behandles,⁵⁰ hvilket er udtryk for, at det skal ske på baggrund af et planskøn fra kommunalbestyrelsens side. For områder, der med en lokalplan forbliver i landzone og fortsat anvendes til jordbrugsformål, er der dog af hensyn til landbrugserhvervet nogle begrænsninger i lokalplanens reguleringsmuligheder for ejendommens størrelse, bygningers anvendelse og beliggenhed, samt forhold omkring ubebyggede arealer, jf. planlovens § 15, stk. 5.

Kommunalbestyrelsens planskøn er dog underlagt retlige grænser. Det gælder således, at de overvejelser, der ligger til grund for indholdet af en lokalplan skal være saglige. Inden for fysisk planlægning kan denne saglighed betegnes med, at lokalplanens indhold skal være *planlægningsmæssigt begrundet*. Det handler om, at den regulering, der fastsættes i lokalplanen sker ud fra saglige hensyn til at opnå den ønskede planlægning. Jf. Boeck kan det omfatte *miljøhensyn, funktionelle hensyn* samt *æstetisk kulturelle hensyn*.⁵¹ Tydeligst kan det illustreres med et eksempel. Sagen U 1979.938 Ø – *Hotel Søfryd* omhandler en byplanvedtægt, som kun omfattede en enkelt ejendom. Ejendommen, der var beliggende ned til Roskilde Fjord, havde igennem længere tid været anvendt til hotelvirksomhed. Byrådet ønskede denne anvendelse eller en lignende fastholdt, og der blev derfor optaget bestemmelse herom i en byplanvedtægt for denne ene ejendom. Klagerne mente, at byplanvedtægten var ugyldig, idet der ikke var hjemmel til, at den udelukkende omfattede en enkelt ejendom og fastsatte begrænsede anvendelsesmuligheder herfor. Dette blev ikke tiltrådt af landsretten, der fastslog, at der var hjemmel til at vedtage en byplanvedtægt for kun en ejendom, såfremt det var planlægningsmæssigt begrundet. I denne situation var det tilfældet som led i at opretholde ejendommens anvendelse i det nuværende bymiljø.

Et andet eksempel ses i KFE 2003.379 – *Lindtorp Flyveplads*, hvor Struer Kommune vedtog en lokalplan, som gjorde det muligt at opføre tre vindmøller i nærheden af en mindre flyveplads. Flyvepladsen var tidligere en offentlig flyveplads, men havde siden 1993 været anvendt til private formål af forskellige foreninger. Servitutter, der tidligere havde sikret de sikkerhedsmæssige krav til den offentlige indflyvning, ville blive ophævet, og med lokalplanen var der basis for at opsætte vindmøllerne. Efterfølgende blev kommunen gjort opmærksom på, at flyvepladsens anvendelsesmuligheder ville blive begrænsede, såfremt lokalplanen for vindmøllerne blev realiseret. Dette var ikke kommunens ønske, og derfor udarbejdedes en ny lokalplan, der fastlagde områdets anvendelse til jordbrugsformål. Dermed kunne flyvepladsens aktiviteter opretholdes, men grundlaget for opførelse af vindmøllerne var fjernet. Det blev ikke anset for varetagelse af usaglige hensyn, at lokalplanen blev ænd-

⁵⁰ Andersen og Christiansen, 1989, s. 175.

⁵¹ Boeck, 2002, s. 161.

ret, da det var planlægningsmæssigt velbegrundet i forhold til kommunens ønske om at bevare flyvepladsens anvendelsesmuligheder.

Som et yderligere aspekt bemærkes, at rene økonomiske formål falder udenfor en planlægningsmæssig begrundelse.⁵² Dette spørgsmål har bl.a. været rejst for folketingets ombudsmand i en sag om etablering af en national prøvestation for store vindmøller ved Høvsøre.⁵³ Sagen er lidt speciel, idet Miljø- og Energiministeriet overtog kommunalbestyrelsens og amtsrådets beføjelser til at tilvejebringe det planlægningsmæssigt nødvendige grundlag for prøvestationen, jf. planlovens § 3, i et område, hvor der tidligere var givet afslag for opstilling af private vindmøller. I den forbindelse gjorde en grundejer gældende i en klage til ombudsmanden, at ministeriet med denne prøvestation varetog privatøkonomiske interesser for vindmøllebranchen, hvilket der ikke var hjemmel til i planloven. Ministeriet anførte, at prøvestationen var af national betydning for at bevare vindmøllebranchens internationale position, optimere miljøvenlig elproduktion og mindske behovet til nye vindmøllerområder. I sin udtalelse kom ombudsmanden frem til, at varetagelsen af økonomiske interesser for hverken branchen eller samfundet alene vil kunne begrunde hjemlen for indgrebet. Men da der samtidig blev varetaget miljø- og naturmæssige hensyn med prøvestationen, så kunne det »... uden tvivl karakteriseres som væsentlige overordnede interesser omfattet af planlovens formål...«. Ombudsmanden mente derfor, at ministeriet havde hjemmel til at realisere projektet.

4.3.2 Hjemlen til lokalplanekspropriationer

Det foregående afsnit har kort set nærmere på hjemlen til at tilvejebringe lokalplaner, herunder hvad der lovligt kan optages bestemmelser om i en lokalplan, og hvad der ligger i kravet om, at indholdet i en lokalplan skal være planlægningsmæssigt begrundet. Dette afsnit vil nærmere behandle, hvad der er omfattet af hjemlen til at foretage lokalplanekspropriationer. Kravet om ekspropriationens nødvendighed vil ikke indgå i dette afsnit, da dette behandles i kapitel 5 – *Nødvendighedskravets kriterier*.

Om lokalplanekspropriationer hedder det i planlovens § 47, stk. 1, at kommunalbestyrelsen kan ekspropriere, når det er af »(...) væsentlig betydning (...) for virkeliggørelsen af en lo-

⁵² Boeck, 2002, s. 161, samt U 1990.106/2 Ø – *Lalandia*, hvor en lokalplan blev erklæret ugyldig for et område, da den varetog kommunens og privatøkonomiske interesser. Vedtagelsen af lokalplanen afløste en eksisterende lokalplan for at lovliggøre et igangværende byggeri af et feriecenter på en grund, som var solgt af kommunen. Det betød samtidig, at nabogrundene ikke kunne bebygges. Landsretten fastslog, at kommunen ikke havde hjemmel til at varetage »... egne og/eller den pågældende grundejers privatøkonomiske interesser.«

⁵³ Se FOB 2002.238.

kalplan eller en byplanvedtægt«. Herudfra kan det umiddelbart sluttes, at der skal være tilvejebragt en lokalplan, førend der er ekspropriationshjemmel. Der stilles forskellige krav til en sådan plan, jf. også behandlingen af lokalplaners indhold i forrige afsnit. Først og fremmest skal ekspropriationen ske på baggrund af en gyldig og endeligt vedtaget lokalplan. Det betyder også, at der ikke er hjemmel til at ekspropriere arealer, som ikke er omfattet af lokalplanen. Dette fremgår bl.a. af KFE 1995.172 – *Tarco*. Tarco var en asfaltvirksomhed, der var nødsaget til at etablere en støjvold for at opfylde kravene i en miljøgodkendelse, såfremt virksomheden fortsat ville have mulighed for at starte produktionen tidligt om morgenen. Virksomheden havde gennem længere tid forsøgt at erhverve et areal fra naboejendommen, men der kunne ikke opnås enighed herom med ejeren. Der blev herefter udarbejdet en lokalplan udelukkende med det formål at give mulighed for at etablere støjvolden. Ejby kommunalbestyrelse traf på den baggrund beslutning om ekspropriation af arealet til fordel for asfaltvirksomheden, og herudover en midlertidig ekspropriation af et arbejdsareal, der skulle anvendes i forbindelse med støjvoldens opførelse. Begge ekspropriationsbeslutninger blev kendt ugyldige af Naturklagenævnet. Den førstnævnte faldt på nødvendighedskravet, se mere herom senere, og den sidstnævnte med den begrundelse, at der ikke var hjemmel til at ekspropriere arealer uden for lokalplanområdet. Dette synes også at være en rationel slutning afledt af lovbestemmelsens ordlyd. I sagen var det altså ikke et spørgsmål, hvorvidt kommunalbestyrelsen havde hjemmel til at ekspropriere et areal til en støjvold og efterfølgende videreoverdrage det til en virksomhed. At der kan eksproprires med henblik på videreoverdragelse til private, som vil virkeliggøre planlægningen, er dog også i overensstemmelse med motiverne til ekspropriationshjemlen⁵⁴ og tidligere praksis, se mere herom senere. Det problematiske for sådanne ekspropriationer vil typisk ikke være at overholde hjemmelskravet, så længe formålet ligger inden for rammerne af lokalplankataloget. Ofte vil det derimod være opfyldelsen af nødvendighedskravet, som kan volde problemer.

For at en lokalplan kan danne grundlag for en ekspropriation, er det desuden et krav, at den skal have et klart og utvetydigt formål og angive den nærmere anvendelse af lokalplanområdet. Det er derfor givet, at en rammelokalplan ikke kan danne grundlag for en lokalplanekspropriation, da den ikke indeholder tilstrækkeligt præcise bestemmelser herfor.⁵⁵ Et eksempel herpå ses i sagen KFE 1996.119 – *Kollund Mole*, hvor en lokalplan havde til formål at danne det nødvendige plangrundlag for realisering af et bådehavnsprojekt. Sagens omdrejningspunkt vedrørte hovedsageligt lokalplanens indhold, som ifølge klagen var for upræcist og ikke levede op til de lovbestemte krav herfor. Naturklagenævnet var enig heri,

⁵⁴ Folketingstidende, 1974-75, 2. samling, tillæg A.

⁵⁵ Revsbech, 2002, s. 96.

da det fandt, at lokalplanen manglede *nærmere regler* for »... *områdets fremtidige anvendelse og udformning*«, hvilket var påkrævet for et lokalplanpligtigt projekt som dette. Der var således ikke i lokalplanen fastsat tilstrækkelige bestemmelser for områdets anvendelse samt bebyggelses- og vejforhold til at danne et indtryk af områdets fremtidige udformning.⁵⁶ Derfor blev lokalplanen betragtet som en rammelokalplan, der ikke i sig selv kunne danne grundlag for realisering af projektet og dermed heller ikke en eventuel lokalplanekspropriation. Det kan vel antages, jf. også afsnit 4.2, at en rammelokalplan end ikke kan danne grundlag for ekspropriation til byudvikling, selvom der hertil ikke er krav om en detaljeret planlægning.

Af den tidligere ekspropriationshjemmel i byplanloven fremgår det med større tydelighed end i den nuværende bestemmelse i planloven, at kerneområdet for disse ekspropriationer har været at fremskaffe de fornødne arealer til at realisere offentlige formål direkte nævnt i loven, såsom veje, torve, ledningsanlæg, offentlige bygninger o. lign. Men samtidig var der også med byplanloven hjemmel til at ekspropriere til virkeliggørelse af en planlægning, som ikke nødvendigvis kun omfattede offentlige formål, ligesom kommunalbestyrelsen godt kunne ekspropriere arealer med henblik på videreoverdragelse af disse til en privat, som ville realisere planen. Dette var tilfældet i sagen U 1948.445 H – *Sylvester-Hvid*. Her ønskede Frederiksberg kommunalbestyrelse at virkeliggøre en samlet boligblokkebebyggelse på et areal, hvor den eksisterende bebyggelse var blevet beskadiget under krigen. Der var blevet vedtaget en byplanvedtægt og bebyggelsesplan til formålet, men en grundejer, ved navn Sven Sylvester-Hvid, havde på dette tidspunkt ingen intentioner om at realisere planen for sin egen grund, som tidligere havde været anvendt til garageanlæg. Kommunalbestyrelsen fandt det væsentligt, at der skete en samlet byggemodning og efterfølgende opførelse af bygninger, hvilket også måtte omfatte grunden med garageanlægget. Derfor så kommunalbestyrelsen sig nødsaget til at ekspropriere dette areal og videreoverdrage det til en privat bygherre, som ville realisere planen. Ved domstolene gjorde Sylvester-Hvid gældende, at kommunalbestyrelsen ikke havde hjemmel hertil, men hverken i lands- eller Højesteret blev dette taget til følge, da det fandtes, at formålet med ekspropriationen udelukkende havde været at realisere en godkendt planlægning. Fra nyere tid findes yderligere eksempler fra praksis om videreoverdragelse af eksproprierede arealer til private. Bl.a. KFE 1999.254 – *Lyng*, hvor en ejendom med mekanikerforretning blev eksproprieret til fordel for en privat bygherre, som ville virkeliggøre en lokalplan vedrørende opførelse af et butikscenter. En særlig problemstilling i den sammenhæng er, om der i alle tilfælde vil være hjemmel til at ekspropriere med henblik på videreoverdragelse, specielt når der eksproprieres til en virksomhed eller en forening. Om ekspropriation til en forening har Naturkla-

⁵⁶ Boeck, 2002, s. 167.

genævnet udtalt, at »Kommunalbestyrelsens hjemmel til at ekspropriere omfatter også tilfælde, hvor ekspropriationen sker til fordel for en privat forening – under forudsætning af, at der er almene, byplanmæssige interesser i arealafståelsen«. ⁵⁷ Der findes ligeledes hjemmel til at ekspropriere til fordel for eksempelvis en virksomhed i pladsnød, men igen vil det beror på en konkret vurdering af omstændighederne i hver enkelt situation, om ekspropriationen vil leve op til nødvendighedskravet. ⁵⁸

Planlovens ekspropriationshjemmel kan også finde anvendelse til at gennemføre ekspropriationer for andre myndigheder som amtet og staten. Dette er væsentligt, da denne ekspropriationsadgang kan være eneste mulighed for disse myndigheder til at komme i besiddelse af de fornødne arealer til at realisere amtskommunale eller statslige formål, da der ikke findes specifik ekspropriationshjemmel hertil. ⁵⁹ Eksempler på sådanne formål kan være gymnasier og sygehuse, der varetages af amtskommunerne. ⁶⁰ En kommunal ekspropriation til et statsligt formål kan eksempelvis være at sikre areal til udvidelse af et statsejet museum, hvilket der også er hjemmel til i medfør af planlovens § 15. ⁶¹ Det er væsentligt at bemærke, at kommunen i disse situationer optræder som en vigtig part i hele processen med udarbejdelse, offentliggørelse og vedtagelse af lokalplanen, samt i hele ekspropriationsprocessen. Disse myndigheder er derfor afhængige af kommunens vilje til at samarbejde og realisere det pågældende projekt. Det indebærer også, at det uden kommunens opbakning, herunder ekspropriation, kan være besværligt eller endda umuligt at fremskaffe de nødvendige arealer. Miljøministeriet kan dog med landsplanbeføjelserne i planlovens § 3 fastsætte regler for administration af loven, og gribe ind i amters og kommuners planlægning med påbud eller helt overtage deres beføjelser ved *call-in*. Den førnævnte sag fra Høvsøre er et eksempel på ministerens overtagelse af både amtets og kommunens beføjelser, som dog kun kan ske i særlige tilfælde.

⁵⁷ Jf. KFE 2001.126.

⁵⁸ Se således Planstyrelsens svar af 25.9.1984 til Græsted-Gilleleje Kommune. Kommunen havde anmodet om en udtalelse om hvorvidt der med hjemlen i den daværende kommuneplanlov kunne eksproprieres til udvidelse af en privatejet virksomhed (kosmetikfabrik), som var i pladsnød. Planstyrelsen udtalte, at det i princippet var muligt hvis ekspropriationen var planlægningsmæssig begrundet og hvis »ekspropriationsbetingelserne i øvrigt er til stede«. I det konkrete tilfælde var infrastrukturen af væsentlig betydning, idet den var indrettet i forhold til virksomhedens placering. Virksomheden havde egen vandforsyning og en flytning af virksomheden ville være uhensigtsmæssig.

⁵⁹ Friis Jensen, 1986, s. 155.

⁶⁰ Med kommunalreformens ikrafttræden d. 1. januar 2007 nedlægges amterne, og deres nuværende ansvarsområder fordeles mellem hovedsageligt kommunerne og staten og til dels de nye regioner. Det er hensigten, at ansvaret for gymnasier overgår til kommunerne og sygehusområdet skal varetages af regionerne. I og med at regionerne får langt færre opgaver end amterne har haft, vil behovet for ekspropriation til regionale formål sandsynligvis være begrænset til sygehuse.

⁶¹ Jf. KFE 1994.105 note 1 om landbrugsmuseum ved Gl. Estrup.

Da lokalplanekspropriationer kan anvendes til at realisere en række forskellige formål, findes der indtil flere overlap med ekspropriationshjemler i anden lovgivning f. eks. med hensyn til vej- og ledningsanlæg. Årsagen til denne dobbelthjemmel kan være tilfældigheder, men også praktiske årsager. Ved lokalplanekspropriationer vil det således være tilstrækkeligt udelukkende at anvende hjemlen i § 47, frem for at anvende flere forskellige ekspropriationshjemler.⁶² Det kan diskuteres om den brede ekspropriationshjemmel i § 47 bør anvendes, hvis ekspropriationen i stedet kunne finde sted med en mere specifik ekspropriationshjemmel i anden lovgivning.⁶³ Der eksisterer tilsyneladende ikke noget krav om at anvende den ene hjemmel frem for den anden,⁶⁴ selvom nogen er af den opfattelse, at dette er på kanten med *lex specialis*-princippet.⁶⁵ At det er valgfrit, hvilken ekspropriationshjemmel der anvendes til et bestemt formål virker dog mest rimeligt, da der i konkrete situationer kan være praktiske fordele ved at anvende denne ene hjemmel i planloven frem for flere forskellige. Regler om sagsbehandling og klageadgang kan dog variere for disse ekspropriationshjemler, der kan opfylde samme formål.

4.3.3 Rekurs

Afgørelser truffet i medfør af planloven kan som udgangspunkt påklages til Naturklagenævnet for så vidt angår retlige spørgsmål. Kommunale ekspropriationsbeslutninger med hjemmel i planloven kan derimod påklages til fuldstændig prøvelse i Naturklagenævnet, jf. planlovens § 58, stk. 1, nr. 2, og afgørelsen kan efterfølgende ankes domstolene. Omfattet af denne rekursmulighed er derfor såvel retlige som skønsmæssige spørgsmål. De retlige spørgsmål vedrører bl.a. fortolkning af bestemmelser og udtryk fastsat i lovgivningen og planlægningen. Det er således klart et retligt spørgsmål, om en kommunalbestyrelse har haft den fornødne lovhjemmel til at ekspropriere, og dermed om ekspropriationsbeslutningen, og ekspropriationsgrundlaget i form af lokalplanen, overholder lovgivningen. Derudover kan det også prøves ved Naturklagenævnet, om kommunalbestyrelsens afgørelse har fulgt de forvaltningsretlige principper. Dette indebærer eksempelvis, at Naturklagenævnet kan tage stilling til afgørelsens saglighed og proportionalitet.⁶⁶ For en ekspropriation bety-

⁶² Friis Jensen, 1986, s. 152.

⁶³ Se Friis Jensen, 2001, s. 57, der omtaler U 2000.577/1 H – *Als Sund*. Her eksproprierede en kommune med hjemmel i vejloven til en sti, for at sikre offentligheden adgang til et særligt kulturhistorisk område. Friis Jensen påpeger, at ekspropriation til dette formål tillige kunne være gennemført ved en lokalplanekspropriation eller ved ekspropriationshjemlen i naturbeskyttelsesloven. For nærmere beskrivelse af sagen se afsnit 5.5 – *Proportionalitetsafvejning*

⁶⁴ Friis Jensen, 1978, s. 30.

⁶⁵ Revsbech, 2002, s. 97.

⁶⁶ Karnovs Lovsamling (i), 2006, note 467 til planlovens § 58, stk. 1, nr. 4.

der det, at Naturklagenævnet bl.a. kan vurdere, om den er planlægningsmæssigt begrundet og om ekspropriationsformålet står i rimelig forhold til de gener det medfører grundejeren. Se endvidere afsnit 5.5 – *Proportionalitetsafvejning*. De skønsmæssige spørgsmål vedrører situationer, hvor kommunalbestyrelsen har udøvet et skøn inden for de lovgivningsmæssige rammer, og her kan Naturklagenævnet vurdere det rimelige og hensigtsmæssige i det udøvede skøn. Til støtte for sin vurdering kan nævnet vælge at besigtige området og de forhold, der gør sig gældende. I praksis synes der dog at forekomme en vis tilbageholdenhed med at prøve kommunalbestyrelsens skøn for så vidt angår et projekts udformning.⁶⁷ Dette er nok især gældende for domstolsprøvelsen.⁶⁸ Det rejser også det mere principielle spørgsmål om, hvor meget der kan prøves ved en ekspropriationsproces i forbindelse med en lokalplanekspropriation. Heri ligger bl.a., om det kan siges, at visse ting er definitivt afgjort i planprocessen med en lokalplans vedtagelse, således det er udelukket for prøvelse i en senere ekspropriationssituation. Det kan tænkes navnlig at gøre sig gældende med hensyn til lokaliseringsspørgsmål. Denne problemstilling vil blive behandlet nærmere i afsnit 5.6 – *Alternativ placering*.

Naturklagenævnet er et uafhængigt nævn under Miljøministeriet. Det består af 10 medlemmer, hvor hovedparten (7 medlemmer) er med politisk baggrund. De øvrige medlemmer består af en formand, der opfylder betingelserne for at være landsretsdommer, samt to højesteretsdommere. Nævnet skal behandle sager af særlig væsentlig karakter med principiel betydning, mens det er tilstrækkeligt at nævnsformanden, eller en af de 4 viceformænd i det tilhørende sekretariat, træffer afgørelse i andre sager.

Fremgangsmåden for gennemførelse af ekspropriationer med hjemmel i planloven følger, jf. § 47, stk. 3, reglerne fastsat i lov om offentlige veje. Dette vedrører bl.a. regler om indkaldelse og afholdelse af åstedsforretning samt forhold omkring ekspropriationsbeslutningen. Klager om overholdelse af processuelle regler for en ekspropriations gennemførelse følger dermed også vejlovens bestemmelser, hvormed klageinstansen er trafikministeriet og ikke Naturklagenævnet. At det forholder sig sådan virker umiddelbart underligt og ikke særligt hensigtsmæssigt. Reelt set betyder det, at kommunen skal oplyse om disse to forskellige klageadgange, selvom der næppe kan være tvivl om, at Naturklagenævnet sagtens vil kunne tage stilling til, om en ekspropriation overholder de formelle formkrav, som i øv-

⁶⁷ Friis Jensen, 1978, s. 134.

⁶⁸ Se eksempelvis U 1988.33H – *Gudum kirke*, der omhandlede ekspropriation af landbrugsareal til udvidelse af en kirkegård. Et areal vest for kirken blev eksproprieret selvom et tilsyneladende ligeså velegnet areal nord for kirken tilhørende samme ejer kunne erhverves i fri handel. Eksproprianten (Kirkeministeriet) blev frifundet ved både lands- og Højesteret, og Højesteret udtalte, at der ikke fandtes »... grundlag for at tilsidesætte den afvejning af de forskellige hensyn, som har været afgørende for valget af arealet vest for kirken«.

rigt må betragtes som en del af ekspropriationsbeslutningen.⁶⁹ Vedrører en klage derimod den fastsatte ekspropriationserstatning behandles denne naturligt nok af taksationsmyndighederne.

At kommunale ekspropriationsbeslutninger er underlagt fuldstændig prøvelse ved Naturklagenævnet er udtryk for en skærpet retssikkerhed i forbindelse med tvangsmæssig afståelse af den private ejendomsret.

4.3.4 Forholdet til øvrig planlægning og reguleringslovgivning

For at kunne ekspropriere på baggrund af en lokalplan er det vigtigt at planens forhold til den øvrige planlægning samt forholdet til reguleringslovgivningen er afklaret.

Der skal i lokalplanen redegøres for forholdet til den overordnede planlægning. Som følge af rammestyringsprincippet skal en gyldig lokalplan ligge inden for rammerne af kommune- og regionplanen, hvilket vil sige, at der skal være overensstemmelse mellem planlægningen i disse tre plantyper. Såfremt et lokalplanpligtigt projekt ikke er i overensstemmelse med kommune- og regionplan, har kommunen mulighed for enten at fremme projektet ved at udarbejde et kommuneplantillæg til formålet, eller også afvise det med henvisning til, at det ikke ligger inden for kommuneplanens rammer. Er et lokalplanforslag i strid med regionplanen, har amtet som regionplanmyndighed en forpligtelse til at gøre indsigelse mod forslaget, med mindre planuoverensstemmelsen vurderes at være af underordnet betydning for regionplanlægningen.⁷⁰ Selvom der er tilvejebragt det nødvendige plangrundlag til et projekt, er det ikke ensbetydende med, at projektet dermed uden videre kan realiseres. Et klart eksempel herpå ses i Hobro-sagen beskrevet i indledningen. Den afgørende faktor i denne sag var nemlig forholdet til reguleringslovgivningen.

Ved vedtagelsen af en lokalplan er forholdet til anden planlægning og arealreguleringen ikke afklaret således planen umiddelbart kan realiseres. Eftersom en ekspropriation ikke kan tilsidesætte forholdet til den øvrige lovgivning, er det derfor et krav, at dette skal være

⁶⁹ Jf. KFE 2002.390 note 2.

⁷⁰ I U 2004.1026 H blev det fastslået, at en lokalplan, der muliggjorde udstykning af 9 parcelhusgrunde inden for byzonen, ikke var ugyldig på trods af uoverensstemmelse med regionplanen. Ifølge regionplanen skulle lokaliseringen af nye boliger undgås i ikke-stationsnære områder, med mindre boligbebyggelsen kunne »*begrundes i særlige planlægningsmæssige forhold*« eller at der kun fandt en begrænset udbygning sted. Amtet undlod at gøre indsigelse mod planen, da det blev vurderet »... *at være af underordnet betydning for regionplanlægningen*«, hvilket af Højesteret blev anset for ensbetydende med en dispensation fra regionplanen. Hermed var lokalplanen lovlig.

afklaret, forinden der træffes beslutning om ekspropriation.⁷¹ De nødvendige tilladelser eller dispensationer i forhold til reguleringslovgivningen skal som udgangspunkt være indhentet på ekspropriationstidspunktet, for at ekspropriationen kan siges at være gyldig. Det medfører dog ikke nødvendigvis, at en ekspropriationsbeslutning erklæres ugyldig, såfremt en tilladelse/dispensation ikke er meddelt. Alternativt skal den pågældende myndighed dog have givet en bindende forhåndstilkendegivelse eller en principitilladelse.⁷² I det følgende skal der med udgangspunkt i etablering af golfbaner ses nærmere på hvor restriktiv en praksis, der er knyttet til administrationen af reguleringslovgivningen. I den forbindelse har det været nødvendigt at foretage en afgrænsning til kun at behandle udvalgte love. Hertil er naturbeskyttelsesloven og skovloven valgt. Udvælgelsen er sket på baggrund af Hobrosagen.

Naturbeskyttelsesloven

I naturbeskyttelsesloven er det særligt bestemmelserne om beskyttede naturtyper (§ 3-områder), fortidsminder (§ 12) samt fredninger (§ 33), som ofte vil kræve en dispensation, for at et givent projekt kan realiseres. For kystområder, søer og åer, skove samt fortidsminder er der desuden fastsat bestemmelser om beskyttelseslinier (§§ 15-18).

§ 3-områder

De beskyttede naturtyper omfatter bl.a. søer på over 100 m² samt vandløb, der af miljøministeren er udpeget som beskyttede. At fastlægge en klar definition af de resterende naturtyper,⁷³ der er beskyttet efter § 3, er imidlertid mere problematisk, eftersom definitionerne ikke fremgår af loven. Der er dog bl.a. i forarbejderne og i naturtypebekendtgørelsen givet en nærmere karakteristik af naturtyperne.⁷⁴ Ifølge § 3 må der ikke ændres i tilstanden af de beskyttede naturtyper, medmindre der, jf. § 65, stk. 3, foreligger særlige omstændigheder der taler herfor. Dette kan eksempelvis være, at de naturmæssige og rekreative interesser i området er begrænset.⁷⁵ I en sag fra Roskilde⁷⁶ gav amtet i forbindelse med udvidelsen af en golfbane dispensation til etablering af to teesteder⁷⁷ i et moseområde, der var beskyttet efter § 3. I afgørelsen udtalte Naturklagenævnet, » *at det principielt er vigtigt at fastholde udgangspunktet om, at der skal være en særlig begrundelse for at ændre tilstanden i § 3-områder*«. Eftersom de planlagte udvidelser ikke var nødvendige for golfbanens funktiona-

⁷¹ Friis Jensen, 1978, s. 136.

⁷² Boeck, 2002, s. 356.

⁷³ Dette er: heder, moser, strandenge, strandsumpe, ferske enge, overdrev mv.

⁷⁴ Tegner Anker, 2001, s. 233.

⁷⁵ Tegner Anker, 2001, s. 236.

⁷⁶ Naturklagenævnets afgørelse af 19.12.2005 om etablering af teesteder og udvidelse af stianlæg i et moseområde på en golfbane i Roskilde Kommune.

⁷⁷ Udslagssteder for starten af et nyt hul.

litet, fandt nævnet ikke, at der forelå en særlig begrundelse for at ændre § 3-området. Amtets dispensation blev derfor ændret til et afslag. Formålet med udvidelsen var udelukkende at gøre banen mere interessant for spillere, hvilket ikke kunne karakteriseres som en ”særlig” begrundelse. I en dispensationsmeddelelse kan der dog også fastsættes betingelser om, at der eksempelvis skal indrettes foranstaltninger, som kompenserer for ændringerne af et § 3 område.⁷⁸ Der kan endda stilles krav om, at der etableres erstatningsbiotoper, hvilket vil sige, at der enten skal oprettes et andet naturområde, eller at et eksisterende naturområde skal beskyttes yderligere.⁷⁹

Fortidsminder

Beskyttelsen af fortidsminder betyder, at der som udgangspunkt ikke må foretages arealændringer i en afstand af 100 m fra et fortidsminde. Undtaget herfra er dog den almindelige landbrugsmæssige markdrift. Lovens § 65, stk. 3 danner også grundlaget for dispensation vedrørende beskyttelseslinien for fortidsminder, og praksis på området er underlagt en restriktiv administration.⁸⁰ Særligt i forbindelse med ekspropriation til veje er det blevet tydeliggjort, at »... et vejanlæg ikke kan forventes tilladt, blot fordi vejmyndighederne allerede har foretaget dispositioner, der fastlåser anlægget«. ⁸¹ Dermed kan samfundsøkonomiske hensyn i forbindelse med anlæg af veje ikke ubetinget fortrænge hensynet til fortidsminder, men der kan dog dispenseres fra afstandskravet. I Hobro-sagen var fire gravhøje og deres beskyttelseslinier berørt. Naturklagenævnet bemærkede her, at der kan dispenseres fra beskyttelseszonen, hvis indgrebet er af »mindre betydning« for beskyttelsen. Det vil ofte betyde, at indgrebet kun vedrører et mindre areal. I dette tilfælde udgjorde hensynet til golfsporten ikke et sådan særligt tilfælde, der kunne begrunde dispensation af så betydelige indgreb.

Fredninger

Naturbeskyttelsesloven varetager desuden reglerne om fredninger. En fredning udgør et betydeligt indgreb i ejendomsretten, og betegnes som ekspropriativt.⁸² Det er det lokale fredningsnævn, der kan afsige en fredningskendelse, og det er ligeledes dette nævn, der

⁷⁸ Tegner Anker, 2001, s. 237.

⁷⁹ Tegner Anker, 2001, s. 237.

⁸⁰ Tegner Anker, 2001, s. 236. Se endvidere Naturklagenævnets udtalelse i KFE 2005.262.

⁸¹ Note 1 i KFE 1993.229, hvor der var eksproprieret til et vejanlæg og opført en motorvejsbro, inden der var søgt om dispensation til at føre vejen igennem en beskyttelseszone for gravhøje (Et § 53-område i naturfredningsloven). Ved den efterfølgende ansøgning om dispensation fra beskyttelseszonen krævede Overfredningsnævnet ændring af afstanden mellem den planlagte vej og gravhøjen fra 5 m til mindst 25 m, selvom der allerede var foretaget ekspropriationer på baggrund af den valgte linieføring. Se endvidere Friis Jensen, 2001, s. 78.

⁸² Revsbech, 2002, s. 299.

skal tage stilling til, hvorvidt der skal dispenseres herfra eller foretages ændringer i fredningen. Ved en dispensation bibeholdes fredningen, og der gives reelt tilladelse til at handle mod en fredningsbestemmelse, hvis det vel at mærke ikke strider imod fredningens formål. Fredningsnævnets afgørelse kan påklages til Naturklagenævnet. Praksis på området forekommer meget restriktiv i forhold til at overholde fredningerne, og kun undtagelsesvis vil en fredning blive ændret eller ophævet,⁸³ og kun »... når tungtvejende samfundsmæssige hensyn gør det påkrævet«.⁸⁴ En afgørelse fra Naturklagenævnet omhandler ændring af to fredninger, da en dispensation ikke ville være tilstrækkelig for at muliggøre en udvidelse af en eksisterende golfbane.⁸⁵ Udvidelsen ville omfatte et 17 ha stort fredet område beliggende i en grøn kile. Formålet med fredningerne var at undgå udvidelse af et sommerhusområde, samt sikre udsigtsforhold og opretholdelse af landbrugsdriften på arealerne af hensyn til landskabets karakter. Flertallet i fredningsnævnet accepterede et forslag om ændring af de to eksisterende fredninger, eftersom det ikke fandt, at fredningernes formål ville blive forringet. Derudover ville den nye fredning øge muligheden for offentlig adgang til arealerne. Naturklagenævnet fandt derimod, at det ville medføre en uønsket karakterændring af området i forhold til deres oprindelige formål, og at der ikke forelå tilstrækkelig »tungtvejende samfundsmæssige hensyn« til at ændre fredningerne. Desuden påpegede nævnet, at muligheden for en alternativ placering af golfbaneudvidelsen burde undersøges nærmere. Afgørelsen er i overensstemmelse med Hobro-sagen, og begge afgørelser viser, at Naturklagenævnet efter besigtigelse af områderne har vurderet, at golfbaneprojekterne ville påvirke fredningernes formål om beskyttelse af natur og landskab udover det acceptable. Nævnet påpeger, at en dispensation ofte vil kræve, at indgrebet er af mindre betydning og kun udgør en lille del af det samlede projekt.

Kystområder

For at beskytte kystområderne er der i § 15 fastsat regler for anvendelsen af de områder, der er afgrænset af en 300 m strandbeskyttelseslinie. Inden for denne linie må der ikke ske ændring af arealernes tilstand, ligesom der ikke må etableres hegn, placeres campingvogne eller lignende. Desuden er det ikke tilladt at foretage udstykning, matrikulering eller arealoverførelse. Som det var tilfældet ved § 3 områderne og fortidsminderne, kan der jf. § 65, stk. 3 dispenseres for reglerne i § 15. Men også i dette tilfælde er praksis meget restriktiv. Se således NKO 185 hvor Frederiksborg Amt havde meddelt en grundejer dispensation fra strandbeskyttelseslinien til opførelsen af et større énfamiliehus. På trods af at huset kun ville overskride beskyttelseslinien med 2-5 m, fandt Naturklagenævnet ikke, at der kunne meddeles dispensation. Nævnet udtalte desuden, at praksis for sådanne dispensationer altid

⁸³ Friis Jensen, 2001, s. 78.

⁸⁴ Udtalt af Naturklagenævnet, se note nedenfor.

⁸⁵ Naturklagenævnets afgørelse af 1.9.2005 om ændring af Nakkehoved-fredningen ved Passebækgård.

har været meget restriktiv, og specielt i forbindelse med konkret fastlagte beskyttelseslinier.

Skovloven

Skovloven har først og fremmest til formål at bevare og værne om landets skove. Det sker bl.a. ved at pålægge fredskovspligt på arealer, der ønskes reserveret til skovbrugsmæssige formål. Efter lovens § 8 fremgår det, at arealer, hvorpå der er fredskovspligtig skal holdes bevokset med træer, og at der kun må tyndes ud i skoven, når bevoksningen er hugstmoden. Desuden må der jf. § 11 ikke opføres bygninger, etableres anlæg, gennemføres terrænændringer eller anbringes affald på arealer, hvorpå der er fredskovspligt. Skovene i al almindelighed er dog også beskyttet efter naturbeskyttelsesloven, idet lovens § 17 angiver, at der ikke må opføres bygninger og anlæg inden for en beskyttelseslinie på 300 m. Der kan i særlige tilfælde dispenseres fra bestemmelserne, jf. henholdsvis skovlovens § 38, stk. 1 og naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 1. Indtil videre har praksis på dette område ligeledes været meget restriktiv,⁸⁶ men med en ny skovlov vedtaget i 2004 lægges der op til en ændring af denne praksis. Der skal i højere grad kunne dispenseres fra forbudene angivet i skovlovens § 11, hvis det vel og mærke vil fremme friluftslivets adgangs- og udnyttelsesmuligheder af skovene. Herunder hører også etablering af golfbaner.⁸⁷ En dispensation kan herefter gives, såfremt den pågældende skov ikke er af væsentlig betydning i forhold til lovens formål, eksempelvis sikring af produktion, og at indgrebet efter en samlet vurdering vil forbedre »... *de landskabelige, natur- og miljømæssige forhold og rekreative interesser*«.⁸⁸ I denne vurdering indgår forskellige faktorer, som skal vurderes i hvert enkelt tilfælde. En faktor angår indgrebets omfang, som skal ses i forhold til skovens samlede størrelse og kvaliteter i forbindelse med produktion og varetagelse af rekreative interesser. Et arealmæssigt stort indgreb i en skov betyder således ikke nødvendigvis, at der ikke kan gives dispensation, hvis skovområdet i forvejen er stort, men det vil umiddelbart stille større krav til begrundelsen og konsekvenserne for indgrebet, herunder at der samlet sker en forbedring af de nævnte interesser. Som en anden faktor fremhæves det, at såfremt en anden placering, der ikke berører fredskovsarealer vil være mulig, bør denne foretrækkes, og dette vil tillige indgå i overvejelserne om hvorvidt, der skal gives dispensation. Den hidtidige praksis, der som udgangspunkt ikke tillader opførelse af bygninger o. lign. i fredskov, søges dog bevaret. Med hensyn til golfbaner omfatter dette formodentlig ikke banen, men kun de tilhørende bygninger og eksempelvis parkeringsarealer.

⁸⁶ Se KFE 2003.358 – *Overgaard*, hvor Skov- og Naturstyrelsen giver afslag på en ansøgning om dispensation til opførelse af fem vindmøller på arealer med fredskovspligt. Naturklagenævnet fandt, at styrelsen blot havde fulgt den restriktive praksis, der var på området, hvorfor nævnet kunne tiltræde det meddelte afslag.

⁸⁷ Miljøministeriet, 2005.

⁸⁸ Miljøministeriet, 2005.

4.4 Delkonklusion

Dette kapitel har haft til formål at redegøre for planlovens ekspropriationshjemmel, hvilket er sket ved analyse af ekspropriationshjemlen på grundlag af henholdsvis kommuneplanen og en lokalplan. Begge disse ekspropriationshjemler er formuleret meget åbent, og analysen har nærmere redegjort for forskellene mellem dem, samt de krav der stilles til planerne som ekspropriationsgrundlag.

Ved en ekspropriation er der hjemmel til at ekspropriere arealer til byudvikling med kommuneplanen som grundlag. Formålet med hjemlen er, at kommunen på et tidligt tidspunkt kan sikre sig større ubebyggede arealer fortrinsvis i landzone, som er af væsentlig betydning for en byudvikling. Det kan således eksproprieres ikke blot til private formål som bolig- og erhvervsbebyggelse, men også til offentlige formål. Der er dog ikke hjemmel til at ekspropriere til byfornyelse og byomdannelse eller direkte rekreative formål. Ved denne hjemmel er det kommuneplanen, som er ekspropriationsgrundlaget. Dermed kan der lovligt eksproprieres til byudvikling i god tid, uden der foreligger en detaljeret planlægning. Realiseringen af byudviklingen behøver nemlig ikke være mere tidsmæssig aktuel, end den forventes realiseret inden for den planperiode, som er angivet med kommuneplanen. For eksproprietaten kan det derfor være svært at se det nødvendige i sådanne ekspropriationer, idet selve realiseringen af bebyggelsen kan ligge langt ude i fremtiden. En kommuneplan-ekspropriation afskærer endvidere grundejeren fra muligheden for selvrealisering af planlægningen. På den måde er denne ekspropriationshjemmel meget atypisk og mere vidtgående end hjemlen til lokalplanekspropriationer.

Planlovens anden ekspropriationshjemmel finder anvendelse ved ekspropriation til virkeliggørelse af en lokalplan. Væsentlige forudsætninger for ekspropriationen er derfor, at den sker på baggrund af en gyldig og endeligt vedtaget lokalplan, og at denne lokalplan lovligt kan realiseres.

En lokalplans gyldighed afhænger hovedsageligt af, om dens indhold er lovligt. I planloven er det med lokalplankataloget angivet en komplet opremsning over de forhold, der kan optages bestemmelse om i en lokalplan. Det er således første forudsætning for en lovlig plan, at den ikke regulerer andre forhold end angivet heri. Herudover skal lokalplanen være planlægningsmæssigt begrundet og ikke varetage usaglige hensyn, herunder økonomiske hensyn. En lokalplan kan derfor godt omfatte kun en enkelt ejendom, hvis det er planlægningsmæssigt begrundet. I særlige tilfælde kan reguleringen dog være så indgribende over for ejeren, at ejendommen eller en del heraf kan begæres overtaget af kommunen. Det gør sig gældende, når ejeren afskæres fra at udnytte sin ejendom på en økonomisk rimelig måde i forhold til de omliggende ejendomme. Tilvejebringes lokalplanen for at realisere et lo-

kalplanpligtigt projekt udløser det et skærpet krav til lokalplanens indhold, idet den så skal indeholde *nærmere regler* om lokalplanområdets fremtidige udformning.

En lokalplan, som skal danne grundlag for en ekspropriation, skal naturligvis overholde de almindelige krav til en gyldig lokalplan, som beskrevet ovenfor. Eksproprieres der således til et lokalplanpligtigt projekt skal lokalplanen indeholde *nærmere regler* om projektet. Der kan også eksproprieres til virkeliggørelse af en lokalplan, som ikke vedrører et lokalplanpligtigt projekt, men der vil reelt være de samme krav til lokalplanens indhold. Det kan være såvel offentlige som private formål, der eksproprieres til, og det er ikke et krav, at kommunen selv skal realisere den lokalplan, som er grundlaget for ekspropriationen. Ekspropriationshjemlen giver nemlig mulighed for ekspropriation med henblik på overdragelse af det eksproprierede til en anden offentlig myndighed eller private, herunder også foreninger og virksomheder, som vil realisere planlægningen. Ofte er en lokalplanekspropriation ikke den eneste ekspropriationsmulighed, som kommunen har for at sikre realiseringen af et givent formål. Selvom der således er dobbelthjemmel i visse situationer, er der efter vores opfattelse ikke noget krav om, at en hjemmel skal anvendes frem for en anden.

Med hensyn til klagereglerne er der en uhensigtsmæssighed i forbindelse med ekspropriation efter planloven. Det skyldes, at klager om overholdelse af en ekspropriations procesuelle regler skal indbringes for Trafikministeriet og ikke Naturklagenævnet, som ellers er klageinstans med hensyn til ekspropriationsbeslutningen, og som så vidt ses uden problemer vil kunne behandle en sådan klage.

Af afgørende betydning er tillige, at ekspropriationen er lovlig i forhold til den øvrige planlægning og arealreguleringslovgivning. Det betyder, at der om nødvendigt skal udarbejdes tillæg til region- og kommuneplanlægning, således lokalplanen er i overensstemmelse hermed. I forbindelse med reguleringslovgivningen skal nødvendige tilladelser og dispensationer herfra som udgangspunkt være indhentet inden der kan eksproprieres. Den administrative dispensationspraksis blev i den forbindelse undersøgt for henholdsvis naturbeskyttelsesloven og skovloven, som er relevante love i relation til etablering af golfbaner. Det viste sig, at dispensationspraksis fra især naturbeskyttelsesloven generelt er meget restriktiv, idet der ofte kræves en særlig begrundelse for at give dispensation. Det er dog af betydning, hvor indgribende dispensationen vil være i forhold til de beskyttede interesser, og derfor kan mindre indgreb i højere grad tillades. Praksis i forbindelse med at dispensere fra skovloven har også været restriktiv, men en forholdsvis ny skovlov åbner op for, at der i højere grad gives dispensation til friluftsaktiviteter.

Samlet set kan det siges, at planlovens ekspropriationshjemmel har et meget bredt anvendelsesområde, og den har uægtelig stor betydning for kommunernes planlægning. Med

hensyn til om der kan eksproprieres til alle de formål, der kan reguleres for i en lokalplan, har analysen ikke påvist, at det ikke skulle kunne lade sig gøre. Det må dog være under forudsætning af, at kravene til lokalplanen, planlægningen og reguleringslovgivningen er overholdt. Endvidere skal ekspropriationen opfylde nødvendighedskravet, som behandles i det følgende kapitel.

5 Nødvendighedskravets kriterier

Forrige kapitel har redegjort for hjemmelsgrundlaget i planloven til at foretage ekspropriation på baggrund af kommuneplanen eller en lokalplan. Kapitlet har således hovedsageligt omhandlet den retlige problemstilling omkring hvad hjemlen kan anvendes til og hvilke indholdsmæssige krav, der stilles til en lokalplan, førend den kan danne grundlag for ekspropriation. Afklaringen af hjemmelspørgsmålet udgør således første forudsætning for en ekspropriation, idet den skal være lovlig.

Den næste forudsætning er, at ekspropriationen skal være nødvendig eller krævet af *almenvellet*, som det fremgår af grundlovens § 73. I planloven er kravet til nødvendigheden formuleret således, at ekspropriationen skal være af »væsentlig betydning« for virkeliggørelsen af en lokalplan. Det er denne meget brede formulering, der vil blive behandlet nærmere i dette kapitel om nødvendighedskravets kriterier. Det er med henblik på at redegøre for rækkevidden nødvendighedskravet i forbindelse med lokalplanekspropriationer, herunder også til golfbaner. Det er kommunalbestyrelsen, der, på baggrund af et skøn, træffer beslutning om at ekspropriere. Derfor er det også kommunalbestyrelsen, der er forpligtet til at sørge for, at bl.a. nødvendighedskravet overholdes. Dette krav indeholder flere forskellige interesser – eller betingelser – der alle skal være opfyldt førend en ekspropriation kan finde sted. Disse kriterier vil være udgangspunktet for analysen i dette kapitel.

Kriterierne indholdet i nødvendighedskravet er dannet gennem praksis på baggrund af grundlovens § 73.⁸⁹ Det kan heraf summeres at gælde følgende betingelser, som skal overholdes:

- Realiseringen af ekspropriationsformålet skal være tidsmæssigt aktuel.⁹⁰
- Grundejeren skal have mulighed for selv at realisere formålet.⁹¹

⁸⁹ Boeck, 2002, s. 358.

⁹⁰ Friis Jensen, 2006, s. 67-68.

- Ekspropriationen må ikke omfatte mere end nødvendigt for formålet.⁹²
- Ekspropriation må ikke anvendes, hvis formålet kan realiseres på en mindre indgribende måde.⁹³
- Ekspropriationsformålets hensyn til almene samfundsinteresser skal overskygge indgrebets gener overfor grundejeren.⁹⁴

Med udgangspunkt heri vil kapitlet behandle nødvendighedskravets kriterier efter nedenstående disposition.

- Aktualitet
- Selvrealisering
- Ekspropriationsarealets omfang
- Mindste middel
- Proportionalitetsafvejning
- Alternativ placering

Det skal hertil bemærkes, at de to første kriterier om henholdsvis *aktualitet* og *selvrealisering* adskiller sig fra de andre kriterier, idet de som udgangspunkt ikke gælder for kommuneplanekspropriationer. Derudover kan det sidste kriterie om *alternativ placering* ses at have en sammenhæng med kriteriet om *mindste middel*. Det er interessant at behandle nærmere, for at tage lokaliseringsspørgsmålet op til diskussion, som nævnt i afsnit 4.3.3 – *Rekurs*. Det er for at få afklaret, om lokaliseringen af arealanvendelsen fastsat i en lokalplan er definitivt afgjort i planprocessen, eller om dette også prøves og tillægges betydning i en eventuel klagesag over en ekspropriationsbeslutning.

5.1 Aktualitet

Aktualitetskravet angiver, at realiseringen af ekspropriationsformålet skal ske kort tid efter ekspropriationen er gennemført. En af de grundlæggende forskelle mellem planlovens to ekspropriationshjemler er det tidsmæssige perspektiv, der ligger til grund for ekspropriationen. Ved kommuneplanekspropriationer er det således muligt at ekspropriere meget tidligt i planlægningsfasen, hvilket ikke er tilfældet ved lokalplanekspropriationer.

⁹¹ Boeck, 2002, s. 357.

⁹² Friis Jensen, 2006, s. 67.

⁹³ Friis Jensen, 2006, s. 67-68.

⁹⁴ KFE 2001.126.

Der er ingen steder i planloven eller i forarbejderne hertil, angivet nogen konkret tidsgrænse for hvornår et ekspropriationsformål skal realiseres. Det har i den ældre retspraksis været accepteret at foretage det, der kaldes *anticiperede ekspropriationer*, hvilket vil sige ekspropriationer, der opfylder formål, som ikke er umiddelbart forestående.⁹⁵ I flere situationer har formålet med disse ekspropriationer været at sikre fremtidige udvidelser af et givent anlæg. Se eksempelvis U 1900.569 H – *Grosserer Karlson*, hvor domstolene antog, at der var hjemmel til at ekspropriere udover det aktuelle arealbehov for arealer til anlæggelsen af en sti, med henblik på at sikre muligheden for en senere udvidelse heraf. Enkelte steder i den daværende lovgivning eksisterede der en direkte hjemmel til at foretage *anticiperede ekspropriationer*.⁹⁶ Der er med tiden ændret ved planlovgivningen, hvilket er årsagen til, at den hidtidige praksis skal vurderes med en vis tilbageholdenhed. Det må formodes, at det tidligere bl.a. har været et ønske om at undgå unødige store udgifter forbundet med byudvikling, der har ligget til grund for kommunernes ekspropriationer.⁹⁷ Dette er med tiden imødekommet ved lov, eftersom der eksempelvis i vejloven er givet mulighed for at pålægge byggelinier og efter planloven kan pålægges diverse planer på arealer, hvortil der er knyttet en konkret planlægning. Hjemlen til at ekspropriere til byudvikling på baggrund af kommuneplanen må opfattes som en *anticiperede ekspropriationshjemmel*. Eftersom der således er bestemmelser, der giver mulighed for *anticiperede ekspropriationer*, kan det sluttes, at udgangspunktet må være, at der kun kan eksproprieres til formål, der i nær fremtid skal realiseres. Ved en ordlydsfortolkning af planlovens § 47, stk. 1 fremgår det da også, at den hidtidige praksis ikke stemmer overens hermed, idet det af loven fremgår, at lokalplanekspropriationen skal være »(...) af væsentlig betydning (...) for virkeliggørelsen af en lokalplan eller byplanvedtægt.« Heri ligger, at realiseringen af planen skal være nært forestående.⁹⁸

Dette fremgår ligeledes af en udtalelse fra miljøministeren i 1981, hvor der i Folketinget blev stillet spørgsmål til ministeren⁹⁹ angående en sag, hvor Lemvig Kommune havde besluttet at ekspropriere et areal til vej- og parkeringsanlæg. Planstyrelsen erklærede ekspropriationen ugyldig med henvisning til, at kommunen jf. budgettet ikke ville realisere planen før fire år senere. Kommunen meddelte senere, at de på ejendommen beliggende bygninger ville blive fjernet omgående, og at arealet derefter skulle anvendes til midlertidig parkeringsareal. Herefter fandt Planstyrelsen, at ekspropriationen var lovlig. Med henvis-

⁹⁵ Friis Jensen, 1978, s. 44.

⁹⁶ Et eksempel herpå er lov om ekspropriation til en København-Solrødbane nr. 284 af 18.6.1948, hvori det af § 1 klart fremgår at der kan eksproprieres til anlægget på trods af, at det først skal realiseres efter et længere tidsforløb. Se U 1958.412 Ø.

⁹⁷ Friis Jensen, 1978, s. 46.

⁹⁸ Friis Jensen, 2001, s. 59.

⁹⁹ Folketingstidende, 1981-82, tillæg A, sp. 2171.

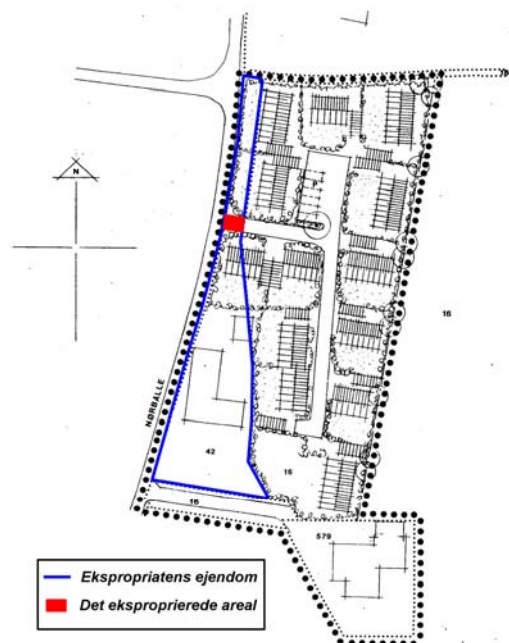
ning til denne sag blev ministeren bedt om at præcisere, hvilke krav der stilles til ekspropriationsformålets aktualitet. Hertil svarede ministeren, at realiseringen skulle være nært forestående, og at det desuden beror på en konkret vurdering i den enkelte sag. Dette kan bl.a. illustreres ved en sammenligning af ovenstående sag med U 1986.886 H - *Give*, hvor Give Kommune i 1976 eksproprierede 13,4 ha til skole, sportsplads m.m. Der blev straks etableret en skole og et idrætsanlæg på ca. 10 ha, mens det endnu ikke var endelig fastlagt, hvornår planerne for det resterende areal skulle realiseres. Efter tre år lå ca. 4 ha derfor stadig ubenyttet hen, og først på dette tidspunkt blev der i det kommunale budget afsat midler til udnyttelsen af arealet. Den tidligere ejer anlagde herefter sag mod kommunen med påstand om, at ekspropriationen af det endnu ubenyttede areal var ulovlig, og at arealet skulle tilbageskødes. Under landsrettens behandling af sagen i 1983 var de 4 ha stadig ikke blevet benyttet, på trods af at der tidligere var afsat økonomiske midler hertil. Kommunen begrundede det med den økonomiske afmatning, der havde medført, at realiseringen af planerne måtte udskydes. Landsretten og herefter Højesteret fandt ikke, at ekspropriationen havde været ulovlig. Kommunen havde konkrete planer med arealet, og alene de økonomiske forhold var årsagen til, at realiseringen blev udskudt. Selvom der rent faktisk gik mere end seks år mellem ekspropriationen og realiseringen af planen, så fandt Højesteret alligevel, at ekspropriationen opfyldte aktualitetskravet. De konkrete omstændigheder på ekspropriationstidspunktet er således alene afgørende for om ekspropriationen opfattes som værende aktuel. De to sager viser desuden, at det beror på en konkret vurdering, om aktualitetskravet er opfyldt.

Et oplagt spørgsmål vil dernæst være, hvornår en realisering af et ekspropriationsformål kan siges at være nært forestående. Som tidligere beskrevet giver planloven eller forarbejderne hertil ikke svar på dette, hvorfor det må findes i den eksisterende praksis. Det kan derfor være nødvendigt at se nærmere på den planlægning, der danner grundlaget for ekspropriationen for at vurdere, hvorvidt den er aktuel. Det skal fremgå af den kommunale planlægning, at planen i nær fremtid ønskes virkeliggjort. En indikator for dette kan være det kommunale budget, se således NKO 118B. En kommune havde i en lokalplan for et sundhedscenter inddelt det pågældende lokalplanområde i tre delområder. For delområde 1 var der udarbejdet en konkret bebyggelsesplan, hvori placeringen af byggefeltet, veje, stier og parkeringspladser var fastlagt. For delområde 2 var der alene angivet et stiforløb. Begge delområder blev eksproprieret, hvilket fik ejendommens ejer til at påklage ekspropriationsbeslutningen til Naturklagenævnet. Nævnet fandt på baggrund af bebyggelsesplanerne, at en ekspropriation af delområde 2 ikke var lovlig, da der ikke var konkrete planer for området, ligesom der ikke var afsat økonomiske midler til realiseringen. Se modsat KFE 1994.105 – *Morud sportsplads*, hvor Naturklagenævnet fandt en ekspropriation lovlig for et areal, der skulle anvendes til sportsplads. Det fremgik her af det kommunale budget, at

der var afsat midler til etableringen af pladsen. Kravet om ekspropriationens aktualitet var derfor opfyldt.

Udover den økonomiske faktor kan planens detaljeringsgrad også give en indikation af, om den i nær fremtid tænkes realiseret.

I U 1978.751 Ø – *Jyllinge* havde en kommune eksproprieret et sommerhus, der lå i et område, som i en byplanvedtægt var reserveret til offentlige formål, herunder bl.a. park og stejleplads. Kommunen havde, bortset fra nedrivning af det eksproprierede sommerhus, ikke umiddelbart planer om at foretage ændringer i området, der skulle bidrage til realiseringen af planen. Kommunen ville derimod blot bibeholde den oprindelige tilstand. Landsretten ophævede ekspropriationsbeslutningen med den begrundelse, at der ikke forelå konkrete planer for områdets anvendelse. Denne begrundelse er der i litteraturen stillet spørgsmålstegn ved, idet dommen nærmere synes begrundet i kommunens begrænsede aktivitet i området.¹⁰⁰ Se endvidere KFE 1996.250b¹⁰¹ – *Dybbøl*, hvor en kommune eksproprieret et areal, der skulle anvendes som vejadgang til et nyt boligområde, se figur 5.1. Arealerne, der var placeret langs vejen indgik også i lokalplanen som en del af det nye boligområde, men var dog ikke medeksproprieret. Naturklagenævnet mente at dette var et udtryk for, at bebyggelsesplanen ikke var endeligt fastlagt, hvilket bevirkede, at der ikke kunne eksproprieres. Ekspropriationsformålet kunne på den baggrund ikke siges at være nært forestående. At kommunen desuden ikke havde eksproprieret den resterende del af klagerens ejendom, der lå inden for planens område, er blot endnu en indikation af manglende aktualitet.



Figur 5.1: Illustration af Dybbøl-sagen.
[Sønderborg Kommune, 1993]

5.2 Selvrealisering

Når en lokalplan fastsætter den fremtidige anvendelse af et område, må de berørte grundejere ikke foretage ændringer på deres ejendom, der er i modstrid hermed. Men på den an-

¹⁰⁰ Friis Jensen, 1986, s. 158 og Andersen og Christiansen, 1989, s. 389.

¹⁰¹ For nærmere beskrivelse af sagen se afsnit 5.6 – *Alternativ placering*.

den side er de heller ikke forpligtet til at realisere planen. Har den pågældende kommune derimod et ønske om, at planen skal realiseres, kan ekspropriationsinstrumentet bringes i anvendelse. Som en del af nødvendighedskravet er det dog angivet, at ejeren af det eksproprierede areal som udgangspunkt skal have mulighed for selv at realisere det formål, der ligger til grund for ekspropriationen.¹⁰² Dette gælder dog ikke i alle tilfælde, og derfor vil dette afsnit nærmere klarlægge, hvornår denne mulighed skal være givet de berørte grundejere. Det forekommer naturligt, at kravet om nødvendighed ikke er opfyldt, hvis den private ejer selv kan og vil realisere det givne formål, hvortil der eksproprieres. Derfor må kommunen tage kontakt til ejeren for at finde ud af, om dette er tilfældet og ofte vil det også blive undersøgt, om ejeren ønsker at afstå det pågældende areal frivilligt. Giver ejeren tilsagn om selv at ville realisere det pågældende formål, kan kommunen altså ikke ekspropriere. Det kan dog kræves, at der forelægges dokumentation for ejerens økonomiske evne til at gennemføre realiseringen.¹⁰³ Miljøministeriet har tidligere udtalt, at hvis der er en ubestyrket tvivl om en grundejers seriøsitet, skal denne tvivl komme ejeren til gode indtil kommunen har undersøgt ejerens seriøsitet nærmere.¹⁰⁴ Som beskrevet i afsnit 4.2 – *Kommuneplanekspropriation*, ses der ved ekspropriation på baggrund af en kommuneplan bort fra grundejerens vilje til at selvrealisere en kommuneplanlægning, jf. KFE 1990.89 – *Novi*.

Vil ejeren derimod frivilligt sælge arealet, kan eksempelvis et urimeligt højt prisforlangende trække forhandlingerne i langdrag, og på den måde medvirke til at fordyre projektet. En sådan handlemanér sidestilles imidlertid med manglende vilje fra ejerens side til at søge formålet realiseret, hvilket giver mulighed for at ekspropriere.¹⁰⁵ I KFE 1999.254 – *Lyng* eksproprierede en kommune en ejendom, for at der kunne etableres et centerområde i Lyng. Den berørte ejer hævdede, at ekspropriationen var ulovlig, bl.a. fordi han var villig til at afhænde ejendommen i fri handel, og han var endda indgået i konkrete forhandlinger med den bygherre, der skulle realisere projektet. Der var imidlertid uenighed om prisen, hvilket fik bygherren til at henvende sig til kommunen, der efterfølgende eksproprierede arealet. Naturklagenævnet fandt ikke, at ejerens påståede handlevilje kunne afværge ekspropriationen, eftersom forhandlingerne var gået i stå på grund af uenighed om prisen.¹⁰⁶ Det skal her bemærkes, at kommunen i sagen anførte, at dens tilbud til ejeren ville have været lave end den pris, der havde været til forhandling mellem bygherren og grundejeren. Som det

¹⁰² Boeck, 2002, s. 357.

¹⁰³ Friis Jensen, 1986, s. 158.

¹⁰⁴ Andersen og Christiansen, 1989, s. 385.

¹⁰⁵ Andersen og Christiansen, 1989, s. 384.

¹⁰⁶ De to parter var rent faktisk nået til enighed om prisen på ejendommen, men der var uenighed om et fradrag for risikoen for miljøforurening, hvilket var årsagen til at forhandlingerne stoppede.

er beskrevet ovenfor, kan der derfor i denne situation eksproprieres, idet den af ejeren forlangte pris må anses for at være for høj.

For at undgå en ekspropriation kan det ikke antages at være tilstrækkeligt, at en grundejer giver tilsagn om at ville realisere ekspropriationsformålet, og at det desuden dokumenteres at ligge inden for ejerens økonomiske formåen. Der er endvidere et tidsmæssigt perspektiv, der bør og skal tages i betragtning, idet ejeren ellers vil kunne udskyde realiseringen på ubestemt tid. Af hensyn til kommunens planlægning er dette ikke hensigtsmæssigt. Se herom den tidligere beskrevne sag U 1948.445 H – *Sylvester-Hvid*, hvor ejeren, Sven Sylvester-Hvid, klagede over Frederiksberg Kommunes ekspropriation af hans ejendom. Kommunen ønskede at opføre en blokbebyggelse, hvorfor det var mest hensigtsmæssigt, at klagerens ejendom indgik i realiseringen af hele projektet. Ejeren ønskede ikke at realisere planen i den nærmeste fremtid, og kommunen valgte derfor at ekspropriere. Landsretten anførte bl.a. i sin afgørelse, at det af æstetiske og praktiske hensyn og ud fra ejerens udtalelser fandtes at være nødvendigt for kommunen at komme i besiddelse af det pågældende areal for at kunne realisere bebyggelsesplanen. Kommunens ekspropriationsbeslutning blev derfor stadfæstet.

Det blev tidligere antydnet, at kommunen ikke i alle tilfælde er forpligtet til at undersøge, om grundejeren selv ønsker at realisere en given lokalplan, inden der kan eksproprieres. Der er situationer, hvor formålet med en plan i sig selv angiver, at ejeren af arealet ikke kan eller ikke vil have nogen interesse i selv at realisere dette. Her tænkes specielt på planer, der udlægger arealer til offentlige formål.¹⁰⁷ Med hensyn til de tidligere beskrevne kommuneplanekspropriationer vil en selvrealisering heller ikke umiddelbart kunne lade sig gøre. Ved ekspropriationens gennemførelse vil plangrundlaget i disse situationer ikke have en sådan detaljeringsgrad, at det vil være muligt for ejeren at realisere planen. Kommunen vil derfor have mulighed for at ekspropriere uden først at få afklaret ejerens intentioner.

En grundejer vil, udover planer om offentlige formål, heller ikke have mulighed for at realisere planer, der har til hensigt at tilgodese konkrete virksomheders behov. Dette kan være såvel specielle behov til placeringen, som behov for arealer til udvidelse¹⁰⁸. Et eksempel kan være en kommune, der eksproprierer et areal, for derefter at videreoverdrage det til en virksomhed, der er i pladsnød. Ejeren har naturligvis ikke mulighed for selv at realisere formålet, hvorfor dette ikke kan afholde kommunen fra at ekspropriere.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Boeck, 2002, s. 357.

¹⁰⁸ Friis Jensen, 1978, s. 38.

¹⁰⁹ Boeck, 2002, s. 362.

5.3 Ekspropriationsarealets omfang

Der er grænser for hvor stort et areal en ekspropriation kan omfatte. Det er dermed ikke sagt, at der kan fastsættes en øvre grænse for en ekspropriations omfang, men der er imidlertid en grænse for, hvor meget der kan medtages under en ekspropriation, set i forhold til det formål, der ønskes opfyldt.¹¹⁰ Der kan dog opstå situationer, hvor denne del af nødvendighedskravet ikke synes rationel, hvilket er når reglerne om ekstension sættes i spil, se mere herom senere.

For nærmere at redegøre for afgrænsningen af ekspropriationsarealets omfang findes der heller ikke i dette tilfælde megen hjælp at hente i lovgivningen og de dertilhørende forarbejder. Udgangspunktet er givet med ordlyden af § 47, hvoraf det fremgår, at ekspropriationen skal være af »væsentlig betydning« for virkeliggørelsen af lokalplanen. Denne formulering henviser ikke kun til selve ekspropriationen, men gælder ligeledes for det areal, der er omfattet af ekspropriationen. En nærmere afklaring af en ekspropriations arealmæssige omfang set i forhold til nødvendighedskravet må derfor hovedsageligt søges i praksis. Det er derfor først og fremmest vigtigt at få klargjort, om hele det pågældende areal er nødvendigt for at kunne realisere ekspropriationsformålet. Dette er bl.a. fastslået af Højesteret i U 1935.1040 H.

U 1935.1040 H – Gadeudvidelse i København

I 1926 vedtog Københavns Borgerrepræsentation at bevillige midler til udvidelsen af Østerbrogade. I 1934 eksproprierede kommunen en hel ejendom på 988 m², selv om gadeudvidelsen kun krævede erhvervelse af et areal på 216 m² fra den pågældende ejendom. Kommunen påtænkte at nedrive den eksisterende bebyggelse, og havde af økonomiske årsager indledt forhandlinger med sparekassen Bikuben om salg af det overskydende areal, hvorpå der efter nærmere fastsatte regler skulle opføre ny bebyggelse. Ejeren af det eksproprierede areal blev på intet tidspunkt inddraget i forhandlingsforløbet, og blev derfor først bekendt med planerne, da kommunen meddelte ham, at arealet ville blive eksproprieret. Ejeren påklagede herefter ekspropriationsbeslutningen med påstand om, at den var i modstrid med en almindelig anerkendt retsgrundsætning, hvorefter der ikke kan eksproprieres udover hvad der er nødvendigt for realiseringen af formålet. Derudover anførtes det, at ejeren var villig til selv at realisere de bebyggelsesplaner, der var indeholdt i kommunens aftale med Bikuben. Kommunen gjorde gældende, at den med bygningslovens § 14, 1. stk., 1. pkt. havde hjemmel til at ekspropriere ikke kun det areal, der var nødvendig for gadeudvidelsen, men at den kunne ekspropriere hele den pågældende ejendom. Den mente sig ikke forpligtet til at redegøre for, at det resterende areal var nødvendigt for at sikre »tilfredsstillende Ordning af Bebyggelsesforholdene«, hvilket var en forudsætning i

¹¹⁰ Friis Jensen, 1978, s. 50.

bestemmelsens 2. pkt. Kommunen mente, at denne forudsætning kun gjorde sig gældende ved ekspropriation af arealer fra ejendomme, som i forvejen ikke afgav areal til gadeudvidelsen.

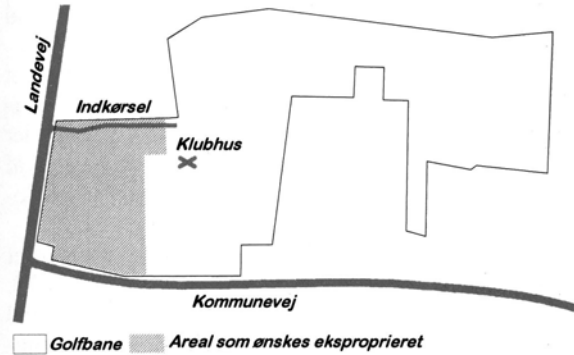
Østre landsret fandt ud fra forarbejderne til bygningslovens § 14 og på baggrund af bestemmelsens ordlyd, at kommunen ikke havde hjemmel til at ekspropriere den del af sagsøgerens ejendom, som ikke skulle indgå i gadeudvidelsen. Til støtte for afgørelsen blev den af sagsøgeren påberåbte retsgrundsætning fremhævet. Landsretten anførte desuden, at byggelovens § 14, 1. stk., 2. pkt. indeholdt hjemmel til at ekspropriere arealer ud over til selve gadeudvidelsen. Dette kunne både ske fra ejendomme, som i forvejen afgav arealer til gadeudvidelsen, men også fra ejendomme som ikke var berørte heraf. Det var dog en betingelse, at erhvervelsen af arealet skulle være af væsentlig betydning for at sikre en tilfredsstillende ordning af bebyggelsesforholdene. Under sagsforløbet havde kommunen hverken påstået eller godtgjort, at dette var tilfældet, hvorfor der heller ikke på den baggrund var hjemmel til at foretaget den ønskede ekspropriation. Højesteret stadfæstede landsrettens afgørelse.

Ud fra ovenstående sag er det således klart, at ekspropriationen kun var lovlig for det areal, der skulle anvendes til at opfylde ekspropriationsformålet om at sikre areal til gadeudvidelsen. I sagen prøver kommunen rækkevidden af bestemmelsen ved at hævde, at den lovligt kan udvide ekspropriationen til at omfatte hele den pågældende ejendom. Det er vel at mærke uden det er nødvendigt for kommunen at have rådighed over dette areal for at sikre gadeudvidelsen. Det ses dog også af sagen, at kommunen i visse tilfælde kunne ekspropriere andre arealer ud over dem, som skulle anvendes direkte til gadeudvidelsen. Forudsætningen var dog, at arealerne ville være af »*væsentlig betydning*« for at sikre tilfredsstillende bebyggelsesforhold. I sagen havde kommunen ikke redegjort for, at ekspropriationen af ejendommens øvrige areal var for at opnå tilfredsstillende bebyggelsesforhold, da den ikke fandt en sådan begrundelse nødvendig for ekspropriationen. Landsretten fastslog dog, at dette var et krav. Ud fra sagens oplysninger kan det ikke udelukkes, at den påtænkte bebyggelse ville være bedre end den eksisterende. Det væsentlige må imidlertid være, om gadeudvidelsen medførte et behov for at inddrage andre arealer for umiddelbart efter at realisere bebyggelsen. Dette var ikke godtgjort i den pågældende sag. Derfor burde grundejerens også have mulighed for selv at realisere bebyggelsesplanen inden kommunen valgte at ekspropriere. Samlet set indikerer sagen dog klart, at der ikke kan eksproprieres et større areal end det er nødvendigt for at realisere formålet.

Fra nyere tid ses der også eksempler fra praksis omhandlende ekspropriationsarealets omfang. Det var den centrale problemstilling i nedenstående sag fra Pandrup Kommune, hvor kommunen eksproprierede et areal til en golfbane.

KFE 1993.215 – Hune golfbane

I to lokalplaner havde Pandrup Kommune i 1991 og 1992 udlagt et område på ca. 95 ha til etablering af et golfbaneanlæg. Ifølge lokalplanernes formålsbestemmelser kunne der i lokalplanområderne etableres en golfbane af international standard, og samtidig kunne områderne anvendes til turisterhvervsområde. Kommunen havde erhvervet 75 ha i fri handel til en 18-hullers bane, mens de resterende 20 ha blev eksproprieret med hjemmel i planlovens § 47, stk. 1. Det eksproprierede areal skulle anvendes til en ni-hullers par-3 bane, der specielt var henvendt til uøvede spillere. Arealet ville efter ekspropriationen blive overdraget til et privat selskab, der skulle stå for driften af anlægget. Ejeren af det eksproprierede areal klagede over ekspropriationsbeslutningen med henvisning til, at arealet ikke var nødvendigt for at realisere lokalplanformålet. Kommunen erkendte, at arealet var større end



Figur 5.2: Illustration af Hune golfbane-sagen. [KFE 1993.215].

det, der normalt blev anvendt til en 18-hullers golfbane. Årsagen var, at der ved lokalplanafgrænsningerne var taget højde for et ønske fra Nordjyllands Amt om ikke at foretage indgreb i områder, der var beskyttet efter naturbeskyttelsesloven. Samtidig skulle anlægget også henvende sig til turister og lokalbefolkningen, og derfor var der behov for en øvebane på det eksproprierede areal. Naturklagenævnet fandt ikke, at det var nødvendigt at erhverve det pågældende areal ved ekspropriation, idet der godt kunne etableres en golfbane af international standard på de resterende ca. 75 ha. Nævnet ophævede derfor kommunens ekspropriationsbeslutning.¹¹¹

Som det fremgår af sagen lagde Naturklagenævnet til grund for sin afgørelse, at lokalplanens formål godt kunne realiseres på det i forvejen erhvervede areal. På den baggrund må det helt sikkert formodes, at nævnet har undersøgt, hvor arealkrævende en 18-hullers golfbane som udgangspunkt vil være. Afgørelsen stemmer også overens med det i afsnit 1.2 – *Golfsportens udvikling* oplyste om, at et normalt arealkrav for en sådan golfbane er ca. 60 ha. Nævnet kunne dog godt se det hensigtsmæssige i den planlægning, som også omfattede det eksproprierede areal, men vurderede alligevel, at det ikke kunne nødvendiggøre en ekspropriation af de ca. 20 ha. Som det også fremgår af sagen var kommunen bevidst om, at 95 ha var mere end hvad der umiddelbart var behov for til at anlægge en 18-hullers golfbane. Det blev dog alligevel hævdet at være nødvendigt at erhverve det ekstra areal, idet lokalplanområdet indeholdte arealer, der var beskyttet efter naturbeskyttelsesloven, og som

¹¹¹ Ekspropriationsbeslutningen var inden den blev påklaget til Naturklagenævnet blevet godkendt af Planstyrelsen.

dermed ikke kunne benyttes til golfbane. Begrundelsen må imidlertid nærmere findes i ønsket om at lave en ni-hullers par 3 bane for uøvede spillere, eftersom det i sagen er anført, at det eksproprierede areal skal anvendes til denne banetype. Den 18-hullers golfbane ville på ingen måde berøre dette areal, hvorfor det må formodes, at de beskyttede områder ikke har været årsagen til ekspropriationen. Det vil herefter være nærliggende at spørge, om det ville have gjort en forskel, hvis kommunen i lokalplanens formålsbestemmelse desuden havde angivet, at det også var et formål at give mulighed for at etablere denne bane. Umidledbart kunne det antages, at kommunen på den baggrund kunne foretage den pågældende ekspropriation, eftersom dette ville være nødvendigt for at realisere formålet. Men på grund af det store areal, som indgik i golfbaneanlægget, og da den 18-hullers golfbane godt kunne etableres uden det areal, som ønskedes eksproprieret, ville det dog stadig være tvivlsomt, om en sådan ekspropriation ville opfylde nødvendighedskravet.

Vedrører ekspropriationen modsætningsvis et fundamentalt afgørende areal for etablering af en golfbane, vil nødvendigheden i højere grad kunne begrundes. Som eksempel herpå ses KFE 1996.132 – *Sallingsund golfbane*, hvor der i forbindelse med etablering af en 18-hullers golfbane blev eksproprieret 1,7 ha. Banens samlede areal var på ca. 62 ha, og ca. 60 ha var erhvervet i fri handel. Det eksproprierede areal skulle anvendes til placering af to af banens huller. Naturklagenævnet fandt ikke, at Sallingsund Kommunes ekspropriationsbeslutning var i strid med planloven, eftersom arealet var nødvendigt for realiseringen af planen. I sagen om Hune golfbane var det eksproprierede areal ikke en del af den 18-hullers golfbane, hvilket derfor adskiller sig fra sagen fra Sallingsund.

Mere atypisk har der også været et eksempel på en grundejer, der klager over, at ekspropriationsarealets omfang ikke er stort nok. Det var tilfældet i KFE 2001.369 – *Glejbjerg*. I 1999 vedtog Holsted Kommune en lokalplan for et område på 28.000 m² i byen Glejbjerg, som herefter kunne anvendes til boligformål. Kommunen havde gennem flere år forhandlet med grundejeren om erhvervelse af det samlede lokalplanområde, for derefter at foretage byggemodning til parcelhusgrunde. Der kunne imidlertid ikke opnås enighed om prisen på arealet, og kommunen valgte derfor at ekspropriere dette. På grund af krav om aktualitet, mente kommunen imidlertid ikke, at der var hjemmel til at ekspropriere hele lokalplanområdet, da dette areal skønsmæssigt ville dække det forventede behov for parcelhusgrunde for en periode på 8-10 år. Det blev derfor valgt at begrænse ekspropriationen til et areal på 5.000 m² svarende til de næste par års forventede forbrug. Ejeren af det pågældende areal klagede over kommunens beslutning, eftersom han ikke mente, at der var hjemmel til at ekspropriere til delvis virkeliggørelse af en lokalplan. Naturklagenævnet lægger i afgørelsen bl.a. vægt på, at en ekspropriation som følge af proportionalitetsprincippet ikke må omfatte et større areal end påkrævet. Det var bl.a. af hensyn til dette krav, at kommunen valgte

kun at ekspropriere 5.000 m², og nævnet stadfæstede derfor ekspropriationsbeslutningen. Det kan derfor af sagen slutes, at der er hjemmel til – naturligvis – at ekspropriere en mindre del af et lokalplanområde, selv om formålet er gældende for området i sin helhed.

Hovedreglen er derfor, at der ikke kan eksproprieres arealer, som ikke er nødvendige for realiseringen af et givent formål. En undtagelse fra denne hovedregel findes dog med ekstensionsreglerne. Ved ekstension udvides en ekspropriation til at omfatte mere end nødvendigt for at realisere formålet.¹¹² Ekspropriationer på baggrund af planloven giver også mulighed for ekstension. Reglerne herfor er knyttet til planlovens bestemmelser om erstatningsfastsættelse for ekspropriationsindgreb, som, jf. planlovens § 50, behandles af takstationsmyndighederne efter reglerne i lov om offentlige veje,¹¹³ nærmere §§ 51-56 og §§ 59-67.

Der er efter vejlovens § 51 givet såvel ekspropriaten (jf. stk. 3) som eksproprianten (jf. stk. 4-5) mulighed for at kræve en ekspropriation udvidet ud over hvad der er påkrævet for at opfylde ekspropriationsformålet. Det skal hertil bemærkes, at disse to ekstensionsformer er meget forskellige. Ekstension på opfordring fra ekspropriaten har karakter af en form for overtagelse, idet en delekspropriation kan udvides til også at omfatte restejendommen. Det er dog på betingelse af, at det enten ikke er hensigtsmæssigt at bevare denne del som en selvstændig ejendom, eller den ikke kan udnyttes på en rimelig måde, jf. lovens § 51, stk. 3. Denne form for ekstension er ikke så interessant set i forhold til nødvendighedskravet, da ekspropriationens udvidelse sker på initiativ fra ekspropriaten. Mere relevant i denne sammenhæng er ekspropriantens ret til ekstension, som kan ske imod ekspropriatens vilje. Denne ekstensionsform kan derfor betegnes som en modifikation af nødvendighedskravets betingelse om, at en ekspropriation ikke må omfatte et større areal end nødvendigt.¹¹⁴ Betingelserne for, at eksproprianten kan forlange restejendommen medeksproprieret er, at erstatningen for værdiforringelsen af ejendommen eller omkostninger, der er forbundet med fremskaffelsen af den fornødne vejadgang hertil, kommer til at stå i åbenlyst misforhold til værdien af restejendommen, jf. lovens § 51, stk. 4-5. Denne ekstensionsret er dermed underlagt mere kvalificerede betingelser end ekspropriatens ekstensionsret.¹¹⁵

Et eksempel på ekspropriantens anvendelse af ekstensionsretten i forbindelse med en lokalplanekspropriation ses i KFE 1980.150 – *Reno-Nord*. Kommunen eksproprierede et areal på ca. 2,5 ha til etablering af et forbrændingsanlæg og vejadgang hertil. Det tilhørte en

¹¹² Friis Jensen, 1986, s. 160.

¹¹³ LBK. nr. 671 af 19.8.1999 af lov om offentlige veje.

¹¹⁴ Friis Jensen, 1978, s. 51.

¹¹⁵ Friis Jensen, 2006, s. 93.

landbrugsejendom på ca. 10 ha, som var beliggende i byzone. Som følge af ekspropriationen blev et areal på ca. 7.275 m² afskåret fra restejendommen, og der var ingen vejadgang hertil. Med en analogifortolkning af vejlovens § 51, stk. 5 ville kommunen udvide ekspropriationen til også at omfatte det afskårne areal, da den skønnede, at udgifterne til en ny vejadgang ville overstige arealets værdi. Ejeren var af modsat opfattelse, og spørgsmålet skulle derfor afgøres ved taksationskommissionen. Taksationskommissionen fandt ikke, at der var et »sådan misforhold« mellem arealets værdi og udgifterne til etableringen af vejadgangen, som kunne begrunde ekstensionen. Overtaksationskommissionen fandt derimod, at en ny vejadgang ville blive for bekostelig, eftersom den skulle overholde lokalplanens principper. Kommunens udvidelse af ekspropriationen blev derfor stadfæstet.

5.4 *Mindste middel*

Nødvendighedskravet angiver også som betingelse, at ekspropriation ikke er nødvendig, hvis formålet med ekspropriationen kan realiseres på en mindre indgribende måde.¹¹⁶ Heri ligger, at *mindste middel* skal anvendes, og at ekspropriationsindgrebet ikke må gå videre end påkrævet for at nå formålet.

Et centralt spørgsmål er, om et formål kan realiseres uden anvendelse af tvangsmidler, eller om det er tilstrækkeligt at ekspropriere en begrænset ret i stedet for den fulde ejendomsret over et areal. At realisere et formål på den mindst indgribende måde betyder således også, at der ikke nødvendigvis vil være behov for at skride til ekspropriation eller andre former for tvang. Er formålet, som ønskes virkeliggjort, angivet i en lokalplan, vil udgangspunktet være, at grundejeren selv skal have mulighed for at realisere planens formål. Ellers kan kommunen søge det pågældende areal erhvervet ved enten frivillig handel eller ekspropriation. Man kan foranlediges til at tro, at der først skal være forsøgt indgået en »*mindelig ordning*«¹¹⁷ i form af en frivillig aftale om det pågældende areal. Denne fremgangsmåde må alt andet lige antages at være mindre indgribende end ekspropriation, som således vil være den sidste mulighed for at realisere formålet. Der antages dog ikke at eksistere noget generelt krav herom i dansk ekspropriationsret.¹¹⁸ At det forholder sig således er klart til fordel for eksproprianten, specielt i tilfælde hvor der indgår flere grundejere i et projekt, f.eks et vejanlæg, da hele forhandlingsprocessen med at indgå frivillige aftaler med grundejerne kan forsinke realiseringen betydeligt. På den anden side er det sjældent populært at anvende tvangsmidler, hvorfor kommunalbestyrelsen ofte vil forsøge at skabe en dialog

¹¹⁶ Friis Jensen, 2006, s. 67.

¹¹⁷ Friis Jensen, 1978, s. 56.

¹¹⁸ Friis Jensen, 1978, s. 54-57. Dog findes der i lovgivningen eksempler på denne fremgangsmåde, f.eks ved grundvandsbeskyttelse, jf. LBK. nr. 753 af 25.8.2001 om miljøbeskyttelse.

med grundejerne om en tilfredsstillende løsning for begge parter, forinden ekspropriationsinstrumentet bringes i anvendelse. Aftaleformen kan også kombineres med ekspropriation ved indgåelse af handelsaftaler på ekspropriationslignende vilkår. Denne type aftaler finder bl.a. anvendelse ved erhvervelse af arealer til golfbaner, og skattelovgivningen står ikke i vejen for sådanne aftaler, på trods af at sælgeren opnår samme beskatningsmæssige fordele som ved ekspropriation.

Aftalerne kan siges at erstatte en ekspropriationsbeslutning, og dermed undgås hele den formelle ekspropriationsprocedure. For grundejere er handelsaftalerne forbundet med den fordel, at de kan falde ind under reglerne i ejendomsavancebeskatningsloven. Dermed vil den fortjeneste, som ejeren opnår ved salget være fritaget for beskatning, jf. lovens § 11. Der stilles dog to grundlæggende forudsætninger, som skal være opfyldt førend en sådan aftale om frivillig overdragelse kan nyde skattefritagelse. Dels skal der være ekspropriationshjemmel til det formål, som arealerne erhverves til, og dels skal den frivillige handel afværge en nærtstående ekspropriation.¹¹⁹ Med hensyn til golfbaner er første forudsætning opfyldt, idet planlovens § 47 indeholder hjemmel til at ekspropriere hertil på baggrund af en lokalplan, jf. også kapitel 4 – *Planlovens ekspropriationshjemmel*. Den anden forudsætning betyder, at en kommune vil benyttet sin ret til at ekspropriere, såfremt der ikke kan indgås en frivillig handel. Om det forholder sig således med hensyn til handelsaftalerne om køb af jord til golfbaner på ekspropriationslignende vilkår, er svært at finde direkte belæg for. Men det kan betvivles, at en kommune i alle disse tilfælde vil være villig til at skride til ekspropriation.

Væsentligt at bemærke er det også, at frivillige salg kan være omfattet af skattefritagelsen i ejendomsavancebeskatningslovens § 11, selvom de ikke sker direkte til den ekspropriationsberettigede. Afgørende er det, at der kan eksproprieres til formålet, samt at ekspropriationsmyndigheden er involveret i sagen og under alle omstændigheder vil ekspropriere for at realisere formålet. Det slog Højesteret fast i U 1996.876 H – *Hovedgård Fjernvarmeværk*, hvor et direkte salg af et areal til et fjernvarmeværk blev fritaget for beskatning. Se modsat U 1995.831 H – *Ølstykke menighedsråd*, hvor et menighedsråds aftale med en naboejer om stiftelse af en servitut for at bevare en fri udsigt, ikke kunne begrunde skattefritagelse af erstatningen. Menighedsrådet havde i sagen ikke inddraget kommunen, som var ekspropriationsmyndighed, og bl.a. af den årsag var det yderst tvivlsomt, om kommunen ville have eksproprieret under alle omstændigheder.

Dette må ligeledes antages at være gældende for frivillige handler med arealer til golfbaner, når der er tilvejebragt en lokalplan til formålet, og kommunen udviser så stor vilje til at realisere projektet, at den er villig til at ekspropriere hertil. Om dette reelt er tilfældet, kan som sagt være svært gennemskueligt, idet det beror på et skøn. For lodsejeren er det derfor afgørende, at kommunen afgiver den fornødne erklæring herom.

¹¹⁹ Jf. Ligningsvejledning, erhvervsdrivende 2006-2, E.J.2.8. Ekspropriation.

Anvendelse af mindste middel betyder også, at det ikke er nødvendigt at erhverve den fulde ejendomsret til et areal, hvis formålet med ekspropriationen allerede er opfyldt med en begrænset ret. Dette illustreres af nedenstående sag.

U 1965.209 Ø – Oversigtsservitut

På en ejendom beliggende ud til en amtsvej blev der i 1960 tinglyst en oversigtsservitut. Servitutten angav nogle oversigtsarealer, hvorpå der »(...) *hverken varigt eller midlertidigt anbringes genstande eller forefindes bevoksning af større højde end 1 m*«. I 1961 blev det pågældende hjørneareal købt af en bager, der bl.a. opførte et bageri på grunden. Han var bekendt med servitutten og dermed også, at et 100 m² stort areal mellem bageriet og vejen ikke måtte anvendes til parkering, da det ville forringe oversigtsforholdene. Desuden var vejadgangen til bageriet ikke direkte fra amtsvejen, men i stedet bag om bageriet via en sidevej. Ejerens arkitekt havde udarbejdet en skitse for friarealet, der angav, at dette i det væsentligste skulle beplantes med lav bevoksning. Til gengæld fik ejeren af vejinspektoratet lov til at fjerne et rørgelænder, der havde haft til formål forhindre indkørsel på friarealet. Planen blev imidlertid ikke fulgt, da ejeren lod arealet asfaltere. Vejinspektoratet protesterede herimod, hvorefter han beplantede et areal langs amtsvejen samt opstillede betonkantsten langs sidevejen for at undgå indkørsel på friarealet. Disse foranstaltninger anså vejinspektoratet ikke for tilstrækkelige og i strid med den aftalte beplantningsplan. Oversigtsarealet blev derfor eksproprieret med hjemmel i vejbestyrelsesloven. Ejeren hævdede imidlertid, at servitutten var overholdt, da oversigtsarealet ikke kunne anvendes til parkeringsplads. Herefter, og efter en besigtigelse af området, fandt landsretten ekspropriationen ulovlig, idet servitutten ikke angav en bestemt indretning af arealet, som skulle opretholdes og betonkantstenene »...*i væsentlig grad sikrer, at det servitutbelagte areal ikke benyttes til parkeringsplads*...«. Desuden blev det påpeget, at spørgsmålet om hvorvidt den indgåede aftale var overholdt, kunne være rejst særskilt ved domstolene.

Som det fremgår af sagen, fandt landsretten, at servitutens formål om at friholde oversigtsarealet for bl.a. parkering af biler, blev tilstrækkeligt sikret med de opstillede kantsten. Dermed havde ejeren ikke handlet i strid med servitutten. Et andet spørgsmål i sagen var, om den indgåede aftale mellem vejinspektoratet og ejerens arkitekt vedrørende arealets anvendelse var blevet brudt af ejeren. Retten tog ikke stilling hertil, men det kan udledes af dommen, at et eventuelt aftalebrud med hensyn til en bestemt indretning af arealet ikke kunne begrunde ekspropriation af den fulde ejendomsret af oversigtsarealet. Samlet set peger dommen i retning af, at det ikke vil være nødvendigt at ekspropriere til et formål, som allerede er sikret på aftaleretligt grundlag.

Udgangspunktet må derfor være, at det ikke er nødvendigt at erhverve den fulde ejendomsret til et areal, hvis en begrænset ret, f.eks. til færdsel, er tilstrækkelig. Lovgivningen kan dog være modstridende med denne opfattelse. Et eksempel herpå findes i vejloven og ad-

ministrationen heraf i forbindelse med etablering af offentlige veje og stier. Det følger heraf, at der skal erhverves den fulde ejendomsret for sådanne arealer, og dermed at en færdselsret ikke er tilstrækkelig.¹²⁰ Se således også beskrivelsen af Als Sund-sagen i næste afsnit, hvor en kommune eksproprierede en færdselsret for at anlægge en "trampesti". Ekspropriationsbeslutningen blev indbragt for Trafikministeriet, som i den forbindelse meddelte, at dette var i strid med vejloven, og at den fulde ejendomsret derfor skulle erhverves til formålet. Dette synes ikke at være i overensstemmelse med nødvendighedskravet om at anvende det mindst indgribende middel, men i sagen blev det dog ikke rejst som et spørgsmål for domstolene. Jf. vejlovens §§ 89 og 100 skal offentlige veje og stier udskilles i matriklen som offentlige arealer, hvilket kræver, at det offentlige har ejendomsretten for arealerne. I den konkrete sag fra Als Sund vil det næppe udgøre nogen forskel for grundejeren, om der eksproprieres en færdselsret eller den fulde ejendomsret over det pågældende areal. Det kan dog ikke af den grund udelukkes at få betydning i andre tilfælde.¹²¹

Ved ekspropriation til fordel for private er betingelsen om anvendelse mindste middel heller ikke opfyldt, hvis ekspropriationsformålet kan realiseres på den pågældendes egen ejendom. Det gælder både for ekspropriation til erhvervelse af den fulde ejendomsret og for ekspropriation af begrænsede rettigheder, som f.eks. en færdselsret. Det sidstnævnte er fastslået af landsretten i U 2002.2281 V – *Mosegård*, som det fremgår af nedenstående.

U 2002.2281 V – Mosegård

En landbrugsejendom – Mosegård – med fuldtidssvineproduktion fik afbrudt sin primære vejforbindelse til offentlig vej som følge af ekspropriation til en ny motorvejsstrækning mellem Nørresundby og Brønderslev. Ejendommen havde indtil da haft forbindelse til offentlig vej via den private fællesvej Skelvej ud til hovedlandevejen mellem Hjørring og Nørresundby, se figur 5.3. Der fandtes også en sekundær vejforbindelse til ejendommen via Teglværksvej, der dels var kommunal vej og dels privat fællesvej. Ekspropriationskommissionen skulle derfor afgøre, om denne vejadgang opfyldte betingelserne om fornøden adgang til offentlig vej, eller der skulle skabes en ny vejadgang til Mosegård.

I ekspropriationskommissionens vurdering indgik, at Mosegård havde behov for en vejadgang, der kunne klare færdsel med tunge køretøjer året rundt uafhængigt af vejrforholdene. Ejendommens sekundære vej, Teglværksvej, fandtes ikke umiddelbart at kunne opfylde disse betingelser. Bl.a. da den del af vejen, som var privat fællesvej, mindede om en lavtliggende markvej, der i perioder kunne være oversvømmet og herudover ville der sandsynligvis opstå problemer med snerydning på den kommunale del af vejen. Ekspropriationskommissionen fandt derfor behov for at skabe en anden vejadgang til ejendom-

¹²⁰ Hansen Jensen, 2000, s. 437, samt udtalelse fra Trafikministeriet, der fremgår af VLD 4.11.1998, s. 3.

¹²¹ Eksempelvis ved udskillelse af en sti fra en grund i et byområde, hvilket bl.a. kan medføre reduktion i den bebyggelsesmæssige udnyttelse af grunden, idet bebyggelsesprocenten skal beregnes på grundlag af et mindre areal.

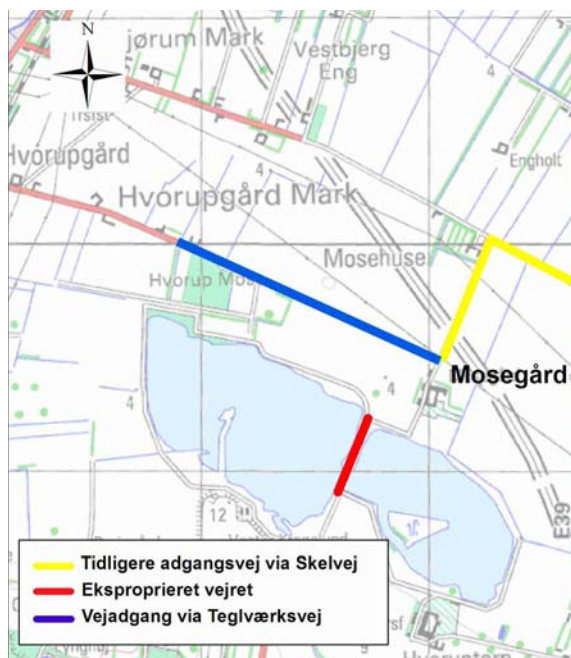
men, og eksproprierede derfor en vejret til Mosegård over naboejendommen – Hvorup-torp – via en dæmning. Dette blev indbragt for domstolene af dennes ejer.

Til støtte for landsrettens afgørelse har en syns- og skønsmand svaret på spørgsmål om Teglværksvej i forhold til den hidtidige vejadgang, herunder særligt om bæreevne samt udgifter til forbedringer for at opnå samme vejtilstand.

Herefter fandt landsretten, at den offentlige del af Teglværksvej levede op til at kunne klare Mosegårds trafikale behov.

Den private del Teglværksvej skulle derimod forbedres, men dette ville ikke være en økonomisk dyrere løsning end ekspropriationen af vejretten over naboejendommen.

Landsretten udtalte herefter, at Vejdirektoratet ikke havde »... godtgjort, at det var nødvendigt at foretage ekspropriation fra sagsøgerens ejendom for at skaffe Erik Mosegaard Pedersens ejendom adgang til offentlig vej, idet dette kunne være sket på en mindre indgribende måde ved at forbedre den eksisterende markvej på Mosegårds jorde«. Herefter blev ekspropriationsbeslutningen erklæret ugyldig.



Figur 5.3: Illustration af Mosegård-sagen.

Som det fremgår af sagen blev ekspropriationskommissionens beslutning om ekspropriation af en vejret over naboejendommen omgjort ved landsretten. Landsretten fandt, at vejadgangen til Mosegård kunne sikres uden ekspropriation med den sekundære vejadgang via Teglværksvej. Det vurderes at vejen kunne forbedres tilstrækkeligt til at udgøre fornøden vejadgang til offentlig vej. Omkostningerne ved denne løsning var tilmed i samme størrelsesorden som ekspropriationskommissionens løsning, hvilket yderligere talte for, at det ikke var nødvendigt at ekspropriere. Der kan dog næppe være tvivl om, at ekspropriationskommissionens løsning ville skabe den bedste vejadgang fra Mosegård til offentlig vej, da den af landsretten valgte løsning utvivlsomt vil medføre en større omvej for Mosegård. En sådan større omvej til det offentlige vejnet vil dog ikke kunne tillægges betydning ved erstatningsfastsættelsen, jf. § 69, stk. 2 i lov om offentlige veje.

Ifølge praksis skal det således godtgøres, at formålet ikke kan realiseres på grundejerens egen ejendom, eller om ikke andet, at der vil være uhensigtsmæssige store udgifter forbundet hermed. Disse udgifter skal dog kunne dokumenteres. I den tidligere omtale Tarco-sag blev en ekspropriation af ca. 1 ha til opførelse af en støjvold omkring en virksomhed ikke

fundet nødvendig. Naturklagenævnet begrundede afgørelsen med, at der ikke var tilstrækkeligt redegjort for alternative løsninger til at begrænse støjen, altså foranstaltninger på virksomhedens egen grund, og herunder også hvilke omkostninger, der var forbundet med sådanne løsninger.

5.5 Proportionalitetsafvejning

Nødvendighedskravet angiver som betingelse, at det der opnås ved ekspropriationsindgrebet skal stå i rimeligt forhold til de gener, som indgrebet medfører. Ellers vil ekspropriationen være ulovlig. Denne skønsmæssige afvejning af forholdet mellem det ønskede mål og det anvendte middel kan betegnes som en *proportionalitetsafvejning* eller som indgrebets *forholdsmæssighed*.¹²² Hensigten med dette afsnit er at afklare, hvornår et ekspropriationsindgreb antages at varetage en overvægt af almene samfundsinteresser i forhold til de private interesser, som det måtte berøre. Herudover ses der nærmere på ekspropriation til fordel for private for at undersøge, hvorvidt det har betydning i proportionalitetsafvejningen.

Ekspropriationsindgrebets hensyn til almenvellet kan godt være til stede, selvom ekspropriationsformålet kun anvendes af en begrænset mængde personer. Som den følgende sag fra Als illustrerer, er det afgørende imidlertid, at der er en væsentlig samfundsinteresse forbundet med indgrebet, og at hensynet hertil er større end de ulemper, som påføres grundejeren.

VLD af 4.11.1998 og U 2000.577/1 H – Als Sund

På Kær halvø nord for Sønderborg var en ejendom (sagsøgerens) bestående af to matrikler beliggende ud til Als Sund. På den ene matrikel lå beboelsen, og den anden blev anvendt til frugtplantage. Sønderborg Kommune ønskede at skabe et sammenhængende stinet i området, og dermed også at anlægge en 3 m. bred ”trampesti” langs kysten over bl.a. sagsøgerens ejendom. Formålet hermed var at sikre offentligheden en kulturhistorisk oplevelsesmulighed ved at færdes til fods på de steder, hvor kampe og landsætninger fandt sted i forbindelse med krigen mod Tyskland i 1864. Det var ikke muligt at anlægge stien på stranden, og det blev derfor besluttet at anlægge den oven for kystklinten. Etableringen af stien ville berøre 3 private lodsejere, og skabe forbindelse mellem to arealer ejet af Skov- og Naturstyrelsen. Kommunen besluttede i første omgang at ekspropriere en færdselsret over ejendommene og lade den tinglyse med en deklaration. Dette blev påklaget til Trafikministeriet, som under behandling af sagen blev opmærksom på, at færdselsretten kun var erhvervet ved en tinglyst deklaration. Ministeriet bemærkede overfor kommunen at dette var »(...) i strid med vejlovens principielle forudsætning om, at vej- og stianlæg skal erhverves til eje, og at ejendomsretten til arealet skal sikres ved udskillelse i matriklen, jf. lovens §§

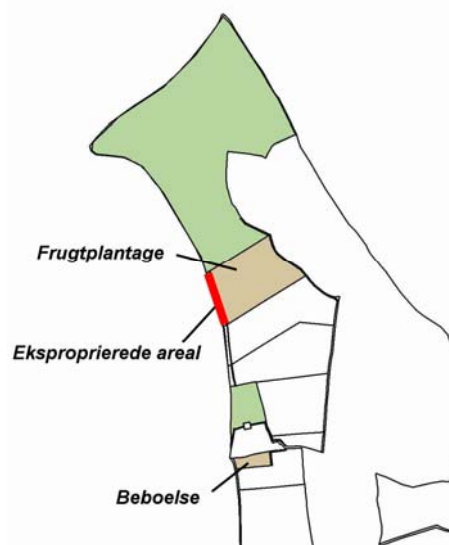
¹²² Hansen Jensen, 2000, s. 437.

88 og 89, jf. § 100«. Med hjemmel i vejlovens § 43 eksproprierede kommunen herefter den fulde ejendomsret for et areal på ca. 660 m² fra sagsøgerens ejendom. Sagsøgeren påklagede endnu engang ekspropriationsbeslutningen til Trafikministeriet, men ministeriet fandt ikke grundlag for at anfægte kommunens skøn, der førte til ekspropriationen. Sagen blev derfor indbragt for domstolene.

For landsretten gjorde sagsøgeren gældende, at ekspropriation til en sti på den valgte placering langs kysten ikke var påkrævet af almenvellet. Da den ikke blev benyttet af særlig mange var der således heller ikke noget behov for den. Herudover gjorde han gældende, at ekspropriationsindgrebet manglede proportionalitet mellem de væsentlige ulemper, det medførte for ham i forhold til de fordele, som det offentlige opnåede med stien, idet den kun blev benyttet af ganske få personer. Ulemperne for sagsøgeren var hovedsageligt tyveri fra frugtplantagen og henkastning af affald.

Sagsøgte gjorde gældende, at ekspropriationen sikrede adgang for offentligheden til at færdes på historisk væsentlige arealer, hvilket var i almenvellets interesse. Herudover stod det i rimeligt forhold til ulemperne for sagsøgeren, og ekspropriationsindgrebet var begrænset mest muligt, idet stien var en trampesti.

Landsretten besigtigede området og fandt herefter, at ekspropriationen var nødvendig for realiseringen af stien og det historiske formål, som lå til grund for etableringen. Landsretten fandt det ikke godtgjort, at stien kunne placeres tættere på kysten, ligesom ekspropriationens omfang heller ikke fandtes at gå ud over hvad ekspropriationsformålet krævede. Om proportionalitet mellem indgrebets formål og ulemper for sagsøgeren fandt landsretten ikke noget misforhold. Begrundelsen herfor var, at stien kun blev benyttet af ganske få, og at ulemperne for sagsøgeren hovedsageligt skyldes brugerne af en nærliggende natur-lejrplads. Ekspropriationen blev på den baggrund ikke fundet ugyldig. Højesteret stadfæstede efterfølgende landsrettens dom.



Figur 5.4: Illustration af Als Sund-sagen.

Som det fremgår af sagen varetog ekspropriationen et alment hensyn ved at sikre offentligheden adgang (via en sti) til at færdes på arealer med stor kulturhistorisk værdi. Omkring proportionaliteten i ekspropriationsindgrebet var det ifølge landsrettens udtalelse ikke godtgjort af ejeren, at ekspropriationsformålet stod i urimeligt forhold til de ulemper, som han blev påført som følge af ekspropriationen. Landsretten begrundede dette med, at ulemperne ikke var ret store for grundejeren, eftersom kun få personer benyttede stien, og at en stor del af de ulemper, som ejeren oplevede skyldtes forhold, som ikke vedrørte ekspropri-

ationen. Det har sikkert også været af betydning, at stien blev anlagt i udkanten af grunden, og at denne blev anvendt til frugtplantage. Som påpeget af Hansen Jensen kunne kravet om forholdsmæssighed let tænkes ikke at være opfyldt, såfremt ekspropriationen i stedet omfattede beboelse eller driftsbygninger, hvilket havde medført større gener for grundejeren.¹²³ I sagen har det derfor utvivlsomt været af stor betydning, at ekspropriationens formål blev skønnet at have en væsentlig samfundsmæssig betydning i forhold til ulemperne for grundejeren. Anderledes forholdt det sig i KFE 2001.126 – *Viborg Flyveplads* om ekspropriation til udvidelse af en flyveplads.

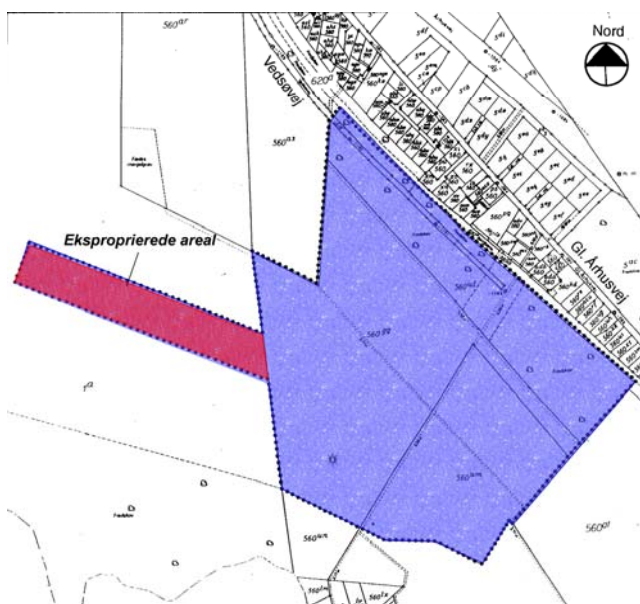
KFE 2001.126 – Viborg Flyveplads

På baggrund af en lokalplan eksproprierede Viborg Kommune i 1999 et areal på ca. 4,5 ha fra en landbrugsejendom for at virkeliggøre en udvidelse af Viborg Flyveplads. Flyvepladsen, der var ejet af kommunen, var en almen flyveplads med erhvervs- og privatflyvninger, herunder også faldskærms- og svæveflyvninger. Formålet med ekspropriationen var at virkeliggøre en udvidelse af Viborg Flyveplads, så der kunne etableres spiloptræk for svæveflyvere. Dette blev anset som en nødvendighed, idet en miljøgodkendelse forudsatte, at flyvepladsens støjniveau blev reduceret. Ved etablering af et spiloptræk kunne antallet af flyvninger nedsættes uden at det ville fjerne grundlaget for flyvepladsens eksistens. Denne udvidelse krævede dog næsten en fordobling af startbanens længde fra 600 m til 1100 m i en bredde af 90 m, og det var dette areal, som kommunen eksproprierede. Ejeren indbragte herefter ekspropriationsbeslutningen for Naturklagenævnet.

Klageren anførte, at ekspropriationen medførte uheldige konsekvenser for ejendommen.

Dels ville to marker blive delt, heraf ejendommens største mark, og dels ville en intern vej til et af ejendommens arealer blive afbrudt. Klageren gjorde derfor bl.a. gældende, at ekspropriationen ikke var nødvendig, idet svæveflyaktiviteterne kun tilgodeså en begrænset del af befolkningen. Herudover påpegede klageren, at der fandtes en alternativ flyveplads inden for en afstand af ca. 20 km fra Viborg.

Kommunen anførte, at den ønskede at opretholde flyvepladsens anvendelse, og at eks-



Figur 5.5: Illustration af Viborg Flyveplads-sagen. [Viborg Kommune, 1998].

¹²³ Hansen Jensen, 2000, s. 438.

propriationen ikke kun tilgodeså svæveflyvernes interesser, men flyvepladsen generelt, idet det således ikke ville medføre begrænsninger i de øvrige flyveaktiviteter.

Naturklagenævnet fandt herefter, at ekspropriationen ikke var nødvendig. Det blev lagt til grund herfor, at den fortsatte anvendelse af flyvepladsen ikke var nødvendiggjort af en udvidelse af startbanen. Ekspropriationsindgrebet ville medføre så væsentlige ulemper for landbrugsejendommen, at det ikke kunne stå i rimeligt forhold til den almene interesse, som var forbundet med udvidelsen. Det blev også tillagt vægt, at der inden for forholdsvis kort afstand fandtes en alternativ flyveplads, hvor svæveflyaktiviteterne kunne finde sted.

I sagens afvejning af ekspropriationsindgrebets proportionalitet var på den ene side hensynet til den lokale svæveflyveklub. Flyvepladsens udvidelse muliggjorde etablering af et spiloptræk til svæveflyene, og klubbens aktiviteter ville dermed ikke blive begrænset som følge af kravet om reduktion af støjniveauet fra flyvepladsen. Heroverfor stod de betydelige driftsmæssige ulemper, som indgrebet pådrog den berørte landbrugsejendom. Naturklagenævnet fandt ikke, at formålet med ekspropriationen var forbundet med en sådan overvægt af almene interesser, at det rimeligt kunne begrunde et så betydeligt indgreb overfor lodsejeren. Desuden fandt nævnet ikke, at baneudvidelsen var påkrævet for den fortsatte drift af flyvepladsen, ligesom der inden for kort afstand fandtes en anden flyveplads, der kunne anvendes til svæveflyvning.

Sammenlignes forholdene i denne sag med Als Sund-sagen, kan der fremhæves nogle væsentlige forskelle. I Als Sund varetages et formål af historisk betydning, og dette formål kan ikke sikres med en anden placering eller med henvisning til, at der findes en anden sti i nærheden. I sagen fra Viborg eksproprieres der til fordel for en mindre gruppe personers fritidsinteresse, men denne interesse kunne godt finde sted på en anden flyveplads inden for 20 km. Drages der en parallel til ekspropriation til golfbaner synes det ikke at være utænkeligt, at en kort afstand til en eksisterende bane kan føre til, at en ekspropriation ikke vil kunne opfylde nødvendighedskravet. Sådan som situationen er lige nu, hvor sporten er i kraftig udvikling, synes der dog stadig at være et behov for flere baner. Et interessant spørgsmål er imidlertid hvor længe dette behov vil være til stede, og om der på et tidspunkt opnås en "mæthed" af golfbaner. I den forbindelse kan der henvises til udviklingen inden for planlægningen af vindmøller. I den tidlige planlægning havde placeringen af vindmøller ikke haft en høj prioritet. Det resulterede i en stor spredning af de opstillede vindmøller. Dette bevirkede at der fra politisk side kom øget fokus på planlægningen af vindmøller, og Miljøministeriet udsendte herefter en vejledning der opfordrede kommunerne til at samle ny møller i vindmølleparker, for på den måde også at reducere arealforbruget til opstilling

af vindmøller.¹²⁴ Overført til golfbaner kunne det ligeledes tænkes at en sådan politisk holdningsændring ville ske, hvis antallet af golfudøvere var faldende. ”Mæthedspunktet” ville hermed være nået, og de almene interesser vil i mindre grad være tilstede ved en ekspropriation.

I begge de ovenfor beskrevne sager har ekspropriationen haft til formål at realisere et offentligt formål, hvor det eksproprierede areal er forblevet i offentligt eje. Med hensyn til golfbaner kan det diskuteres, om der mest er tale om et offentligt eller privat formål. Der kan på den ene side være knyttet rekreative hensyn samt sports- og fritidsinteresser til et golfbaneanlæg, hvilket trækker i retning af offentligt formål. Men på den anden side kan et golfbaneanlæg også drives kommercielt og dermed varetage privatøkonomiske interesser. Diskussionen om offentlig eller privat formål tages nærmere op i næste kapitel om værdifastsættelse. I forbindelse med proportionalitetsafvejning er det derimod interessant, om der eksproprieres til fordel for private, da det vil medføre skærpede dokumentationskrav for ekspropriationens nødvendighed.¹²⁵ Dette kan også antages at gælde ved ekspropriation til golfbaner, hvor arealet efterfølgende overdrages til en privat, som vil realisere projektet, se således KFE 1993.215 note 1. Mere uklart er det imidlertid om de skærpede krav også vil eksistere i de situationer, hvor en kommune eksproprierer arealer til en golfbane, og efterfølgende udlejer eller stiller disse til fri rådighed for en golfklub.

5.6 Alternativ placering

Fra praksis ses der til tider eksempler på klager over ekspropriationsbeslutninger vedrørende den placering, hvorpå ekspropriationsformålet ønskes realiseret. Klagerne kan være mere eller mindre velbegrundede, men et argument kan være, at der findes en alternativ placering, som er mere egnet til formålet og mindre indgribende overfor den pågældende grund ejer. I dette afsnit ses nærmere på hvordan rekursorganerne forholder sig til klager over den af ekspropriationsmyndigheden valgte placering, og i hvilket omfang og under hvilke omstændigheder en ekspropriationsbeslutning ophæves med henvisning til, at en alternativ placering er bedre egnet til formålet.

Den første sag, som kan anvendes til at belyse dette omhandler en ekspropriation til udvidelse af en kirkegård, hvor der fandt en afvejning sted mellem to næsten lige velegnede arealer. Det er ikke planlovens ekspropriationshjemmel, som er anvendt i sagen, men den

¹²⁴ Danmarks Vindmølleforening, 2004

¹²⁵ Andersen og Christiansen, 1989, s. 390-391.

illustrerer alligevel, hvorledes domstolene forholder sig til den skønsmæssige afvejning ved valg af et areal frem for et andet.

U 1988.33 H – Gudum Kirke

Gudum kirkegård stod for at skulle udvides, og dette kunne ske enten nord eller vest for kirkens eksisterende areal. Begge arealer var ejet af den samme person. Menighedsrådet skulle derfor vælge det bedst egnede areal. I sagen forelå en række udtalelser og anbefalinger fra forskellige fagmænd, herunder embedslæge, bygningsinspektør og kirkegårds-konsulent samt fra fredningsstyrelsen, fortidsmindeforvaltningen og nationalmuseet. Disse udtalelser var således også fremlagt ved domstolenes behandling af sagen.

Efter en udtalelse fra kirkegårdskonsulenten besluttede menighedsrådet sig i første omgang for udvidelsen mod nord. Ejeren var villig til at sælge dette areal, som ikke blev udnyttet landbrugsmæssigt i modsætning til det vestlige areal. Stiftsøvrigheden og provstiudvalget, som skulle godkende købet, fandt dog prisen urimelig, og provstiudvalget foreslog derfor at ekspropriere jorden, hvilket menighedsrådet afslog. Herefter fulgte en udtalelse fra embedslægen, som vurderede det vestlige areal som bedst egnet, da det nordlige skulle bearbejdes en del for at udjævne terrænforskelle og fjerne trærødder. Menighedsrådet ændrede efterfølgende mening og valgte det vestlige areal. Denne løsning var tilmed den billigste og sikrede i højere grad kirkegårdens fremtidige arealbehov. Desuden frygtede man med den nordlige løsning at støde på fortidsminder i undergrunden. Også en bygningsinspektør udtalte sig, og på baggrund af hovedsageligt æstetiske hensyn og harmoni mellem kirken og kirkegården anbefalede han den nordlige løsning. Nationalmuseet frarådede dog kraftigt en udvidelse mod nord, da der med stor sandsynlighed havde ligget et nonnekloster. På eget initiativ gennemgravede ejeren dette areal og fældede i øvrigt nogle markante træer på sin egen ejendom for at fremme den nordlige løsning. Alligevel blev den endelige beslutning at vælge udvidelsen mod vest, og arealet blev efterfølgende eksproprieret. Ejeren påstod, at ekspropriationsbeslutningen var ugyldig, da han var villig til frivilligt at sælge det nordlige areal.

Den anvendte hjemmel angav, at der om nødvendigt måtte eksproprieres »*anden om end noget mindre bekvem jord*» for eksproprianten, og at ekspropriaten ikke måtte lide »*et særdeles tab*«. Landsrettens udtalte i forbindelse med prøvelsen af sagen, at det må »... *antages at følge af almindelig ekspropriationsretlige grundsætninger, at hvis to arealer tilhørende samme ejer er i det væsentlige lige egnede for ekspropriationsformålet, men i væsentlig grad ulige egnede for ejerens formål, er der ikke nogen ekspropriationsmæssig nødvendighed for at forlange det for ejeren bedst egnede areal afstået*«. Retten tillagde udtalelserne i sagen fra fagfolk stor betydning, og fandt på den baggrund, ligesom menighedsrådet, at det vestlige areal var bedst egnet til kirkegårdsudvidelsen. Eftersom arealet var almindelig landbrugsjord fandt landsretten ikke, at ejeren led noget *særligt tab*, der kunne tilsidesætte ekspropriationsbeslutningen. Højesteret stadfæstede dommen, da den ikke fandt »... *grundlag for at tilsidesætte den afvejning af de forskellige hensyn, som har været afgørende for valget af arealet vest for kirken*».

Den beskrevne sag er lidt særpræget, idet eksproprianten flere gange ændrede holdning til hvilket areal, der ønskedes erhvervet. De mange ekspertudtalelser bevirkede, at fordele og ulemper ved de to løsningsmuligheder nøje blev belyst, og det havde tydeligvis stor indflydelse på ekspropriantens beslutning. Landsretten og Højesteret forholdt sig til selv samme udtalelser, som var fremført i sagen, og fandt på baggrund heraf ikke grundlag for at ændre ekspropriantens skønsmæssige afgørelse.

Ved ekspropriationer på baggrund af en lokalplan gøres det ligeledes undertiden gældende, at der findes forskellige alternative placeringsmuligheder. Der er dog det væsentlige ved lokalplanekspropriationer, at der har været mulighed for at komme med bemærkninger til lokalplanens indhold, herunder også foreslå alternative placeringsmuligheder allerede i forbindelse med lokalplanens offentlighedsfase. Efterfølgende behandles de bemærkninger og forslag, der er blevet fremsat, og kommunen træffer på denne baggrund en beslutning om planens endelige indhold. Når en lokalplan er endeligt vedtaget kan man derfor være af den opfattelse, at lokaliseringsspørgsmålet er endeligt afsluttet, og at dette spørgsmål derfor ikke kan rejses i en klagesag i forbindelse med ekspropriationen. Som tidligere nævnt kommer denne opfattelse til udtryk i Naturklagenævnets afgørelse i KFE 1999.254 – *Lynge*, som er kritisabel på dette punkt. Det synes ikke at være i overensstemmelse med, at klager over en ekspropriationsbeslutning kan undergå fuldstændig prøvelse. Som det vil fremgå senere i dette afsnit vidner andre afgørelser da også om, at dette tydeligvis ikke er udtryk for gældende praksis på området. Naturklagenævnet vil ofte gå ind og vurdere den planlægningsmæssige begrundelse, der ligger til grund for kommunalbestyrelsens ekspropriationsbeslutning, hvilket altså også vedrører selve lokalplanen. I forbindelse med vedtagelsen af en lokalplan er det som bekendt kun retlige spørgsmål, der kan prøves ved Naturklagenævnet. Planskønnet, og dermed også en given placering, kan således ikke påklages i den sammenhæng. Dette må derfor kunne prøves ved en ekspropriation. En vedtaget lokalplan er heller ikke ensbetydende med, at planen umiddelbart kan virkeliggøres, herunder at den overholder betingelserne for en ekspropriation. Bliver det senere hen nødvendigt at ekspropriere til lokalplanens virkeliggørelse forekommer det dermed rimeligt, at Naturklagenævnet bl.a. kan prøve lokaliseringsspørgsmålet. En faktor kan også være det tidsmæssige perspektiv, idet forholdene kan være forandrede i perioden fra lokalplanens vedtagelse og til der eventuelt eksproprieres på baggrund af lokalplanen. Dette taler yderligere for, at lokaliseringsspørgsmålet kan prøves ved ekspropriationsbeslutningen.

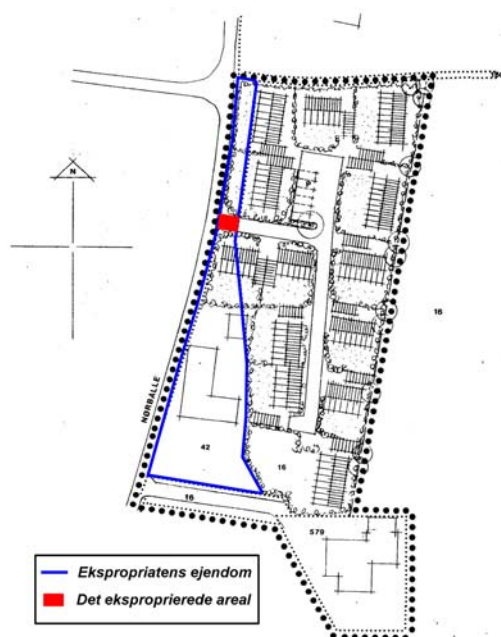
En prøvelse af lokaliseringsspørgsmålet betyder ikke nødvendigvis, at kommunen skal redegøre for alternative placeringsmuligheder, og herudfra vælge den bedste løsning. Det er tilstrækkeligt, at den valgte placering kan begrundes planlægningsmæssigt, se således KFE 2002.390 – *Frederiksberg gymnasium*. Her eksproprierede Frederiksberg Kommune til op-

førelse af et nyt gymnasium uden i detaljer at redegøre for andre mulige placeringer. Den valgte placering var derimod indpasset i den øvrige planlægning, og afvejet i forhold til at opnå en optimal placering nær de væsentlige byfunktioner som bibliotek, forskellige centre samt veje og stier. Naturklagenævnet gik i sin behandling af sagen ind og vurderede en alternativ placering, der var foreslået af klagerne, men fandt efter en *helhedsvurdering*, at den af kommunen valgte placering var den mest *hensigtsmæssige*, og ekspropriationsbeslutningen blev dermed opretholdt. Også i KFE 1994.105 – *Morud sportsplads* blev der klaget over en ekspropriationsbeslutning med hensyn til lokalisering. Klageren anførte, at kommunen ikke havde taget stilling til klagerens forslag om alternative placeringer af sportspladsen eller gjort tilstrækkelige forsøg på at forhandle sig frem til en løsning. Naturklagenævnet fastslog, at lokalplanen var planlægningsmæssigt velbegrundet. Kommunen havde overvejet andre placeringsmuligheder, men fastholdte den valgte løsning som den bedst egnede. I øvrigt var kommunen ikke forpligtet til at indgå i forhandlinger om alternative placeringsmuligheder forud for ekspropriationen.

Ved lokalplanlægning fastsættes arealanvendelsen for et område, og den kan være ledsaget af en illustrations- eller bebyggelsesplan, som nærmere angiver den fremtidige udformning. Det kan enten være med en vejledende angivelse af principperne herfor, eller også fastsættes den præcise udformning. Såfremt kommunen vil ekspropriere til virkeliggørelse af en given bebyggelsesplan, må den sandsynliggøre, at denne udformning er endelig fastlagt. Dette var ikke tilfældet i nedenstående sag.

KFE 1996.250b – Dybbøl

I 1993 blev en del af en ejendom udlagt til boligområde ved en lokalplan. Lokalplanens formål var »... at tillade tæt-lav boligbebyggelse...«, og lokalplanbestemmelserne fastsatte i øvrigt, at området kun måtte anvendes til boligformål med parcel- og rækkehuse. Ifølge lokalplanens bebyggelsesplan var det påtænkt at opføre 13 andelsboliger på det ca. 8.000 m² store område samt etablere en ny vej, se figur 5.6. Området havde to forskellige ejere, og i 1995 traf Sønderborg byråd beslutning om at ekspropriere 39 m² fra den ene ejendom for at skabe vejadgang til området. Imidlertid blev de af ejerens øvrige arealer, som var nødvendige for planens realisering, ikke



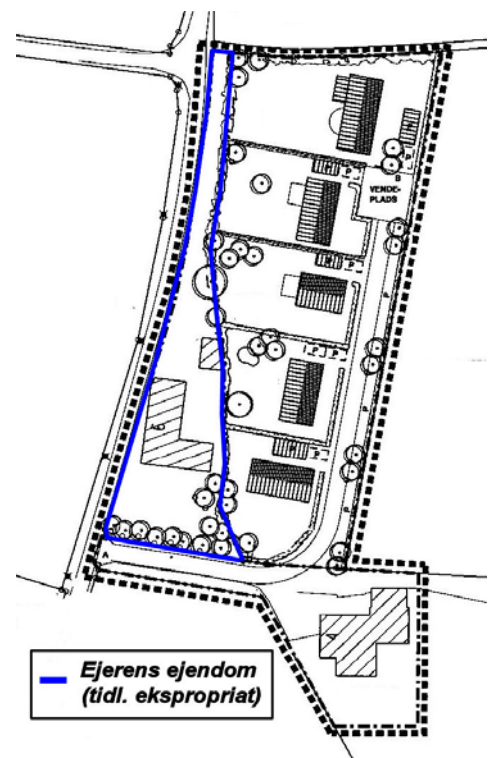
Figur 5.6: Illustration af Dybbøl-sagen. [Sønderborg Kommune, 1993].

medeksproprieret, hvorved ejerens ejendom blev opdelt med en smal lod. Ved åstedsforretningen havde ejeren foreslået vejadgangen placeret i forbindelse med en eksisterende vej i områdets sydlige del, men dette medførte ikke ændringer af hverken planen eller beslutningen om at ekspropriere. Efterfølgende påklagede ejeren ekspropriationsbeslutningen til Naturklagenævnet, da han ikke fandt den nødvendig, idet den varetog privatøkonomiske interesser, og herudover gentog ejeren sit forslag om, at den sydlige vejadgang var at foretrække. Kommunen fastholdte derimod, at ekspropriationen var nødvendig, da vejadgangen var endeligt fastlagt med lokalplanen som en del af dens principper, og dermed kunne der ikke dispenseres herfra til den foreslåede vejadgang.

Naturklagenævnet fandt i sin afgørelse, at placeringen af vejadgangen og husene, som det fremgik af bebyggelsesplanen, ikke var en del af planens principper, eftersom det ikke udtrykkeligt fremgik af lokalplanens formål. Dermed kunne kommunen godt dispensere herfra, og i princippet vælge den alternative vejadgang. Herudover fandt nævnet, at placeringen af boligerne var usikker, idet kommunen ikke havde eksproprieret det øvrige nødvendige areal for at realisere planen, og »På den baggrund kan det ikke udelukkes, at vejadgangen kan anlægges på en anden måde, der ikke forudsætter ekspropriation«. Ekspropriationsbeslutningen blev herefter erklæret ugyldig.

Det ses af sagen, at kommunen ikke på tilstrækkelig vis havde dokumenteret nødvendigheden af, at lokalplanområdet blev realiseret i overensstemmelse med lokalplanens bebyggelsesplan. Særligt ses det ved, at kommunen kun eksproprierer et lille areal til vejadgang, og ikke de andre nødvendige arealer. Ekspropriationen ville sandsynligvis have været bedre begrundet, hvis den blev udvidet til at omfatte hele den del af klagerens ejendom, som skulle indgå i boligområdet. Klageren ville alligevel ikke have mulighed for selv at realisere planen på sin ejendom som følge af de forskellige ejerforhold.

Efterfølgende har Sønderborg Kommune udarbejdet en ny lokalplan, hvor vejadgangen sker via den eksisterende vej i områdets sydlige del, se figur 5.7, og dermed inddrages den i sagen omtalte ejer ikke i projektet. Den nye lokalplan indeholder væsentligt færre boliger, men spørgsmålet er, om det havde været nødvendig for kommunen at foretage så drastiske ændringer i planlægningen.



Figur 5.7: Illustration af den gældende lokalplan for Dybbøl-sagen.

[Sønderborg Kommune, 1997].

5.7 Delkonklusion

Dette kapitel har haft til formål at klarlægge rækkevidden af nødvendighedskravet for ekspropriation til golfbaner. Der blev indledningsvist redegjort for kriterierne indeholdt i nødvendighedskravet, og disse har herefter hver især været genstand for en nærmere analyse. Der vil ofte være et overlap mellem kriterierne, hvilket også fremgår af analyserne, men det har ikke den store betydning, da alle betingelserne i nødvendighedskravet skal være opfyldt førend en ekspropriation kan betegnes som nødvendig.

Der er to væsentlige forskelle ved nødvendighedskravet til kommune- og lokalplanekspropriationer. Ved en kommuneplanekspropriation stilles der således ikke krav om aktualitet til realisering af ekspropriationsformålet, ligesom der heller ikke skal gives grundejeren mulighed for selvrealisering af planlægningen. Ved lokalplanekspropriationer forholder det sig anderledes. Med hensyn til aktualitet kan der kun eksproprieres til formål, der i nær fremtid skal realiseres. Det kan bl.a. fremgå af det kommunale budget, om dette er tilfældet. Før der kan gennemføres en lokalplanekspropriation, skal der desuden gives grundejeren mulighed for selv at realisere den pågældende plan. Såfremt der er ønske herom, er der ikke grundlag for at foretage en ekspropriation. Der stilles imidlertid nogle krav til grundejeren, eftersom det skal kunne dokumenteres, at denne reelt har til hensigt at realisere planen og har de nødvendige økonomiske midler hertil.

Det må antages, at disse to krav ofte vil være opfyldt i forbindelse med ekspropriation til golfbaner. Idet interessen for etablering af golfbaner er stor, må det formodes, at disse projekter ønskes realiseret hurtigst muligt efter ekspropriationen. I så fald vil kravet om aktualitet være opfyldt, men det må dog bero på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde. En grundejers mulighed for selvrealisering af en golfbane må antages sjældent at være til stede, idet der ofte vil være flere forskellige ejere af arealerne. En selvrealisering vil dermed kræve, at grundejerne bliver enige om at realisere planen i fællesskab. Ellers vil realiseringen af projektet reelt være blokeret, hvorefter der kan eksproprieres.

Med hensyn til alternativ placering er det undertiden blevet anført, at andre arealer vil være bedre egnet til ekspropriationsformålet end det eksproprierede. Man kan være af den opfattelse, at placeringen ikke står til diskussion, idet lokaliseringsspørgsmålet kan behandles i forbindelse med lokalplanens offentlighedsfase inden kommunalbestyrelsen træffer den endelige beslutning ud fra et skøn. Dette må dog afvises, idet en ekspropriationsbeslutning kan undergå fuldstændig prøvelse. Det kan imidlertid ikke kræves, at kommunen fremsætter alternative placeringsmuligheder, men blot at den valgte placering er planlægnings-

mæssigt begrundet. Desuden må det antages, at lokaliseringsspørgsmålet ikke er afklaret, hvis den eksisterende bebyggelsesplan ikke er endeligt fastlagt.

Det fremgår som en del af nødvendighedskravet, at en ekspropriation kun kan omfatte arealer til det konkrete ekspropriationsformål, og det skal desuden vurderes, om et mindre areal vil være tilstrækkelig for realiseringen af formålet. Som det fremgik af analysen, kan spørgsmålet være relevant for golfbaneekspropriationer. Det blev således fastslået i Hunesagen, at det ikke vil være muligt at ekspropriere, hvis der i forvejen er erhvervet tilstrækkelige arealer til realisering af formålet. Sagen viste desuden, at arealforbruget indgår i afvejningen af ekspropriationens nødvendighed, og her sammenlignes der med arealforbruget for andre golfbaner. Netop arealforbruget kan i fremtiden tænkes at ændre sig, idet der i stigende grad indgår flere forskellige funktioner i de ønskede golfbaneprojekter. Det er eksempelvis blevet mere udbredt, at der i tilknytning til golfbanerne skal være feriehytter for på den måde at øge turismen. Projekterne omfatter derfor større arealer end det tidligere har været tilfældet. Derfor kan grænsen for det accepterede arealforbrug til en golfbane tænkes på sigt at blive rykket, men det vil med stor sandsynlighed også skærpe kravet til ekspropriationens nødvendighed.

Ovenstående kan siges at have en vis sammenhæng med kravet om at anvende *mindste middel*, som kan henføres til proportionalitetsprincippet. Kan det konkrete formål således realiseres ved at erhverve en begrænset ret, må nødvendighedskravet antages ikke at være opfyldt. I direkte modstrid hermed er bestemmelser i vejloven, hvorefter der skal erhverves den fulde ejendomsret over offentlige veje og stier. Dette kan ikke forenes med kravet om at anvende mindste middel, hvilket er betænkeligt.

Det følger ikke uden videre af princippet om mindste middel, at der skal være forsøgt indgået f.eks. en frivillig aftale før ekspropriationsinstrumentet bringes i anvendelse. I forbindelse med realiseringen af lokalplaner, og herunder også planer vedrørende golfbaner, forekommer det dog ofte, at der indgås aftale om salg af arealer på såkaldt ekspropriationslignende vilkår. Det betyder, at aftalen indeholder en tilkendegivelse fra kommunen om, at den ville have eksproprieret, såfremt aftalen ikke var blevet indgået. Fordelen er for grundejeren, at et sådant salg beskatningsmæssigt ligestilles med ekspropriation, og fortjenesten ved salget er dermed omfattet af skattefritagelse i ejendomsavancebeskatningsloven. Det er dog et krav til denne type aftaler, at der skal være hjemmel til at ekspropriere, og at dette reelt ville have været alternativet til aftalen. Uden at det dog kan dokumenteres må det formentlig betvivles, at kommunerne er villige til at ekspropriere i alle tilfælde, hvor der er indgået denne type aftaler.

Det har ikke alene betydning, at et formål skal realiseres på den mindst indgribende måde. Der skal desuden foretages en proportionalitetsafvejning for at fastlægge, om formålet med ekspropriationsindgrebet står i rimelig forhold til de gener, det medfører for den berørte grundejer. Dette er klart illustreret i Als Sund-sagen og sagen om Viborg Flyveplads. Ved den førstnævnte sag var der kun få gener forbundet med ekspropriationen, som tilgodeså en almen kultuhistorisk interesse. I sidstnævnte sag var der derimod store gener forbundet med ekspropriationen, mens der ikke forelå nogen større almen interesse, som ikke kunne opfyldes et andet sted i nærheden. Der indgår dermed en interesseafvejning i bedømmelsen af ekspropriationens nødvendighed. Det skal i den forbindelse bemærkes, at der ved ekspropriation til fordel for private stilles skærpede krav til nødvendigheden, hvilket også virker rationelt, eftersom der eksproprieres fra én privat til en anden. Dette vil også gælde for ekspropriationer til golfbaner, da det eksproprierede areal i flere tilfælde bliver overdraget til en privat. Udover de almene hensyn ved ekspropriationen bliver der desuden tilgodeset private interesser, som må foranledige, at kravene til ekspropriationens begrundelse bliver forøget.

Der er med jævne mellemrum stillet spørgsmålstejn ved, om etableringen af en golfbane tilgodeser almene interesser. Dette kan dog næppe stå til diskussion. Der skal dog foretages en afvejning af, om formålet med at ekspropriere til et golfbaneprojekt står i misforhold til de gener, som ekspropriationen medfører for ekspropriaten. Eller nærmere om den almene interesse for en golfbane er så tungtvejende, at det overstiger ekspropriatens interesse i at beholde sin ejendom. Dette kan specielt være tvivlsomt, hvis der er tale om en golfbane, der fastsætter retlige begrænsninger for, hvem der kan optages som medlemmer. Det vil i sådanne tilfælde betyde, at den almene interesse ved projektet er svag.

Fra politisk side er der udmeldt et ønske om at øge den offentlige adgang til fremtidens golfbaner. Det må bevirke, at den almene interesse for golfbaneprojekter vil stige, og dermed styrkes argumentet om nødvendigheden for at ekspropriere til golfbaner. Udviklingen ser ud til at gå i retningen af, at golfbaneprojekterne udover at omhandle selve etableringen af en golfbane også kan omfatte etablering af feriehytter og wellness-centre, hvormed der i fremtiden vil være en større andel af private interesser tilknyttet hertil. I sådanne situationer med betydelige privatøkonomiske interesser er det naturligt at spørge, om det ikke burde være det frie marked, der afgjorde om projektet kunne realiseres. Hvis en grundejer ikke ønsker at afhænde sin ejendom, må projektet enten ændres eller helt opgives. Ønsker grundejeren derimod at indgå i forhandlinger, må det derfor være op til investoren om den foreslåede pris kan accepteres. Denne opfattelse er blevet gjort gældende af Lyhne¹²⁶, der endvidere anfører, at det er betænkeligt, at det offentlige via ekspropriation kan holde er-

¹²⁶ Lyhne, 2004.

hvervelsesprisen nede. Her henvises til situationer, hvor der efter en gennemført ekspropriation sker en videreoverdragelse af det eksproprierede til den ved ekspropriationen fastsatte pris. Den sidste del kan dog ikke umiddelbart støttes, medmindre der ved fastsættelse af ekspropriationserstatningen ikke er ydet fuldstændig erstatning. Dette vil blive behandlet nærmere i det følgende kapitel.

6 Værdiansættelse ved lokalplanekspropriationer

Den helt grundlæggende bestemmelse for erstatningsfastsættelsen for et ekspropriativt indgreb er grundlovens § 73, stk. 1, hvorefter det fremgår, at der skal ydes »fuldstændig erstatning«. Hvis der således eksproprieres jf. en given lov, hvori der ikke er fastsat bestemmelse om erstatningsfastsættelsen eller der foretages et indgreb, som sidestilles med ekspropriation, kan grundlovens erstatningsbestemmelse umiddelbart bringes i anvendelse.¹²⁷ For henholdsvis ekspropriationserstatning og den almindelige erstatningsret¹²⁸ anvendes det samme grundprincip ved erstatningsfastsættelsen. Det fremgår af den almindelige erstatningsret, at begrebet »fuldstændig erstatning« angiver, at erstatningen skal stille den skadelidte, som hvis skaden ikke var sket.¹²⁹ En tilsvarende betydning kan tillægges grundlovens bestemmelse, hvorefter ekspropriaten økonomisk skal stilles på samme måde, som hvis ekspropriationen ikke havde fundet sted. Det skal hertil bemærkes, at der hverken i grundlovens erstatningsbestemmelse eller andre steder i den danske lovgivning er angivet nærmere regler for, hvorledes en ekspropriationserstatning skal beregnes¹³⁰. Derfor vil det være praksis, som udfylder dette område. Der er dog fastsat bestemmelser om, hvordan erstatningen skal angives i kommissionernes kendelse¹³¹. Heraf fremgår det, at såvel værdien af det eksproprierede som erstatning for andre økonomiske tab, f.eks. ulemper, skal angives særskilt. Da problemformuleringens tredje delspørgsmål kun omhandler værdiansættelse af fast ejendom, vil sidstnævnte ikke blive forfulgt nærmere.

¹²⁷ Germer, 1995, s. 242. Som eksempel herpå kan nævnes U 1980.955 Ø – *Greendane*, hvor søtransport af gods til og fra Grønland ved lov blev unddraget private rederier. Østre Landsret fastslog, at lovens bestemmelser var et ekspropriativ indgreb overfor rederiet Greendane, og at der derfor skulle ydes erstatning herfor. Der var dog ikke fastsat erstatningsbestemmelser i loven, hvilket bevirkede, at landsretten tilkendte erstatning på baggrund af grundlovens § 73, stk. 1.

¹²⁸ Her tænkes eksempelvis på forsikringserstatning.

¹²⁹ Eyben et al, 2003, s. 215.

¹³⁰ Friis Jensen, 1999, s. 386.

¹³¹ Jf. § 17, stk. 4 i LBK nr. 672 af 19.8.1999 om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom, samt § 53, stk. 4 i LBK nr. 671 af 19.8.1999 om offentlige veje.

Vedrørende værdiansættelsen er der en ikke ubetydelig forskel mellem den almindelige erstatningsret og ekspropriationserstatningen. Der er i de to tilfælde stor forskel på det objekt, der skal erstattes, eftersom der ved den almindelige erstatningsret ofte er tale om løsøre, der for det meste ikke er unikke genstande. Dette er ikke tilfældet med fast ejendom, idet det nærmest må antages at være umuligt at finde to ejendomme, der repræsenterer præcis de samme værdier¹³². Som en yderligere forskel kan nævnes selve tidspunktet for værdiansættelsen. Ved ekspropriationserstatninger fastsættes værdien ud fra, hvordan forholdene var inden der blev eksproprieret, hvilket i realiteten vil sige før »skaden er sket«.¹³³ Omvendt er det ved den almindelige erstatningssituation, hvor værdifastsættelsen vil ske efterfølgende. Værdifastsættelsen ved en ekspropriation har derfor den fordel, at en ejendoms værdi kan fastsættes inden ekspropriationen. Derimod er det forbundet med større usikkerhed at fastsætte erstatning for ulemper. Det skyldes, at det på tidspunktet for erstatningsfastsættelsen ikke er muligt at dokumentere alle ulemper, der er forbundet med indgrebet, og erstatningen må derfor bygge på en formodning.

For at kunne besvare problemformuleringens tredje delspørgsmål, vil der i dette kapitel blive redegjort for hvilke principper, der kan danne grundlaget for værdifastsættelsen af arealer, der bliver eksproprieret til golfbane. Planloven indeholder en bestemmelse vedrørende erstatning for ekspropriation efter denne lov. Således hedder det i § 50, stk. 1, at »Taksationsmyndighederne efter lov om offentlige veje fastsætter erstatning for ekspropriation efter § 47(...)«. Bestemmelsen er tilsyneladende blot en præcisering af grundlovens krav om, at der skal ydes fuldstændig erstatning, og den bidrager ikke med yderligere til, hvad der skal ligge til grund for erstatningsfastsættelsen. Vedrørende sagers behandling for taksationsmyndighederne og fastsættelse af erstatning henvises der, jf. 50, stk. 2, til vejlovens § 51-56 og § 59-67. Det kan hertil bemærkes, at der stort set ikke foreligger nogen praksis vedrørende fastsættelse af erstatning for arealer, der er eksproprieret til golfbaner. Det er derfor nødvendigt at undersøge, hvad der generelt tillægges betydning ved værdiansættelsen. Her har bl.a. arealreguleringen stor betydning,¹³⁴ hvorfor dette vil være fokusområdet i kapitlet. Herunder har det også betydning for værdiansættelsen, om ekspropriationen omfatter et areal udlagt til offentligt eller privat formål, hvorfor de to situationer behandles særskilt. Det er på den baggrund interessant at få fastlagt, om et areal til en golfbane skal erstattes som et offentligt eller et privat formål.

Der eksisterer dog nogle almindelige principper for værdifastsættelsen, som indledningsvist vil blive behandlet nærmere.

¹³² Om ikke andet vil placeringen altid variere.

¹³³ Eyben et al, 2003, s. 216-217.

¹³⁴ Friis Jensen, 1986, s. 186.

6.1 Almindelige principper for værdiansættelsen af fast ejendom

Som den helt overordnede regel hedder det, at værdien af det eksproprierede skal sættes efter »værdien i handel og vandel«¹³⁵. Hermed menes, at det er handelsprisen, der skal ligge til grund for erstatningsfastsættelsen. Det er i den juridiske litteratur angivet, at erstatningsfastsættelsen kan ske med udgangspunkt i én af tre forskellige måder, som er: *handelsværdien*, *afkastningsværdien* eller *genanskaffelsesværdien*¹³⁶. Den sidstnævnte anvendes dog i et mindre omfang end de to øvrige. Dette skal ses i lyset af, at ekspropriaten reelt vil blive sat i stand til at erhverve en tilsvarende ejendom ved en værdifastsættelse efter handelsværdien. Der kan dog forekomme særlige tilfælde, hvor det er nødvendigt at fastsætte erstatningen efter genanskaffelsesværdien. Eksempelvis hvis ekspropriaten har et fysisk handicap, som foranlediger behovet for genanskaffelse af en ejendom med en særlig indretning, eller hvis en virksomhed er forpligtet til at fortsætte sit virke (eks. offentlige institutioner). Med hensyn til de to resterende udgangspunkter for værdiansættelsen, skal det pointeres, at der ofte vil være et overlap i mellem dem. Det skyldes eksempelvis, at værdien af en erhvervsejendom ofte er påvirket af det afkast, der kan forventes at følge med ejendommen.

6.1.1 Afkastningsværdien

Afkastningsværdien, også kaldet brugsværdien, henviser til den særlige værdi, som en ejendoms afkast eller anvendelse kan have for en grundejer. Udgangspunktet for afkastningsværdien er derfor, at ejeren ønsker at blive på ejendommen og fortsætte sin drift. Der vil ofte være sammenfald mellem afkastningsværdien og handelsværdien, idet handelsværdien påvirkes af de anvendelsesmuligheder, der er på ejendommen, se næste afsnit. Afkastningsværdien kan derfor opfattes som et supplement til handelsværdien. Denne opfattelse støttes desuden af vejlovens § 53, stk. 4, hvorefter prisen i handel og vandel skal fremgå særskilt i kendelsen. Hvad der erstattes herudover, herunder afkastningsværdien, skal angives som en særlig post, hvilket indikerer værdiens mere supplerende funktion.

Afkastningsværdien kan imidlertid være større end handelsværdien, eksempelvis hvis en virksomheds indretning er specielt tilpasset virksomhedens produktion. Handelsprisen vil sandsynligvis være lav pga. meget få interesserede købere, mens ejendommens værdi for virksomheden kan være væsentlig højere. Et andet eksempel kan være, at den pågældende ejendom giver mulighed for et specielt afkast, som ikke er muligt andetsteds. I begge til-

¹³⁵ Germer, 1995, s. 243.

¹³⁶ Se således: Eyben et al, 2003, s. 219; Eyben, 1978, s. 69; Andersen, 1954, s. 764-772.

fælde ville det være afkastningsværdien, der skal lægges til grund for erstatningen¹³⁷. Det er dog vigtigt at bemærke, at det er ejendommen, der skal være årsagen til det specielle afkast, hvorfor der ikke kan ydes erstatning, hvis det er ejerens personlige evner, der resulterer i dette.

6.1.2 Handelsværdien

Når der i praksis tales om handelsværdien, hentydes der til den pris, som ejeren vil kunne få for det eksproprierede areal ved fri handel med en »fornuftig« køber¹³⁸. Værdifastsættelsen er derfor bl.a. afhængig af udbud og efterspørgsel og ejendommens mere konkrete forhold, så som udformning, beliggenhed i forhold til vejnettet samt udnyttelsesmuligheder. Det optimale udgangspunkt vil være at kende ejendommens reelle salgspris på ekspropriationstidspunktet, men dette kan af naturlige årsager ikke lade sig gøre. Derfor vil udgangspunktet først og fremmest være handler med andre sammenlignelige ejendomme. I hvilket omfang disse, også kaldet repræsentative salg, vil påvirke værdifastsættelsen afhænger i høj grad af to forhold. Dels i hvilket omfang salgene er sammenlignelige med den pågældende ejendom, og dels hvor mange salg der er tale om. Hvis den eksproprierede ejendom f.eks. har en bebyggelse med en meget speciel udformning, vil det være svært at finde frem til et salg af noget tilsvarende. Værdifastsættelsen vil dermed blive mere usikker. Der kan desuden være salg, som ikke kan anvendes til sammenligningen, selvom der er stor overensstemmelse mellem det eksproprierede og det pågældende salgsobjekt. Det kan skyldes særlige interesser, som køber kan have i en konkret ejendom, hvorefter denne er villig til at betale mere end den reelle værdi¹³⁹. Det er også almindelig kendt, at der ofte mellem slægtningen handles under markedsværdien, hvorfor sådanne salg heller ikke kan indgå i grundlaget for værdifastsættelsen. Består sammenligningsgrundlaget desuden kun af et lille antal salg, vil dette sandsynligvis føre til en mere usikker fastsættelse af ejendommens værdi, hvorimod et større antal salg må resultere i en mere velbegrundet prisfastsættelse.

Det kunne umiddelbart antages, at den offentlige ejendomsvurdering ville være et reelt bud på den korrekte værdi for det eksproprierede. Ifølge vurderingslovens § 6 fremgår det således, at »Vurderingen foretages på grundlag af værdien i handel og vandel (...)«¹⁴⁰. Men sjældent vil den offentlige ejendomsvurdering afspejle den aktuelle markedsværdi. I langt

¹³⁷ Eyben, 1978, s. 78-79. Omvendt kan det også antages, at handelsværdien skal lægges til grund, hvis det giver ejeren den største erstatning.

¹³⁸ En køber hvis ønske om erhvervelse af ejendommen ikke er påvirket af særlige forhold eller interesser, jf. Eyben et al, 2003, s. 220.

¹³⁹ Et eksempel herpå kan være en tankstations interesse i at købe en hjørnegrund til en pris over den almindelige handelspris for lignende grunde, jf. Friis Jensen, 1986, s. 183.

¹⁴⁰ LBK nr. 740 af 3.9.2002 om vurdering af landets faste ejendomme.

de fleste tilfælde ligger vurderingen under den faktiske værdi. Årsagen hertil kan bl.a. findes i lovens funktion, idet den fastsatte vurdering skal danne grundlag for ejendomsbeskatning, og derfor sættes den ofte lidt lavere. En anden årsag er, at ejendomsvurderingen fastsættes hvert andet år, og dermed vil den være bagud i tid i forhold til markedets prisudvikling. Fastsættelsen af ejendomsvurderingen tager udgangspunkt i faktuelle oplysninger om ejendommen, herunder f.eks. den offentlige regulering samt privatretlige servitutter¹⁴¹, men beregnes i øvrigt maskinelt.

For landbrugsejendomme gælder der særlige regler for ansættelsen af ejendomsvurderingen. Jf. vurderingslovens § 14 fastsættes grundværdien, som indgår i ejendomsvurderingen, med udgangspunkt i »bondegårdsreglen«. Denne regel bevirker, at der for jord tilhørende landbrugsejendomme fastlægges standardiserede grundværdier, som hovedsageligt kun tager hensyn til jordens beliggenhed og beskaffenhed. Grundværdien, og dermed også en væsentlig del af beskatningsgrundlaget, fastsættes således med en lavere værdi end den reelle handelsværdi af jorden.¹⁴²

Det må derfor være klart, at ejendomsvurderingen ikke alene kan danne grundlag for værdifastsættelsen, men den kan have en vis vejledende funktion.¹⁴³

6.1.3 Arealreguleringslovgivningens betydning for værdiansættelsen

Som det i det forrige er vist, udgør handelsværdien et væsentligt udgangspunkt i erstatningsfastsættelsen. Ved fastsættelse af denne handelsværdi skal det også tages i betragtning hvilke anvendelsesmuligheder og -begrænsninger, der er knyttet til det pågældende areal i kraft af arealreguleringslovgivningen, da det har stor betydning for handelsværdien.¹⁴⁴ Er der forventning om en fremtidig arealanvendelse af et areal, der økonomisk set er bedre end den nuværende anvendelse, skaber det en forventningsværdi. Ved en ekspropriationserstatning skal en sådan forventningsværdi erstattes, dog under forudsætning af, at der har været en berettiget forventning om en sådan bedre udnyttelse. I det følgende ses der nærmere på forventningsværdier opstået på baggrund af den planlægningsmæssige arealregulering i form af zoneinddeling og planpålæg.

I planlovens § 34 er det angivet, at hele landet er inddelt i byzoner, sommerhusområder og landzoner. Denne zoneinddeling, som fastsættes af den enkelte kommune ved lokalplan-

¹⁴¹ Paludan et al, 1997, s. 51-53.

¹⁴² Jf. vurderingsvejledning 2006-2, afsnit C.2.4 – *Ejendomme i landzone*. Heraf fremgår det også, at forskellen mellem grundværdien og handelsværdien betegnes som *forskelsværdien* også kaldt for *tillægsparcelværdien*.

¹⁴³ Eyben et al, 2003, s. 221.

¹⁴⁴ Friis Jensen, 1986, s. 186.

lægning, har en tæt sammenhæng med den øvrige planlægning, og dermed også hvilke udnyttelsesmuligheder, der er til et areal. Et af formålene med zoneinddelingen er at angive, hvor en bymæssig bebyggelse eller sommerhusbebyggelse kan finde sted, hvilket er arealer beliggende i henholdsvis byzone og sommerhusområde. Et andet formål er at undgå spredt bebyggelse på de resterende arealer i det åbne land, hvilket omfatter arealer beliggende i landzonen. Som følger af denne zonemæssige regulering, kan der som udgangspunkt ikke opføres bebyggelse i landzone, med mindre der gives tilladelse hertil eller bebyggelsen er nødvendig for driften af en landbrugsejendom. Derfor vil en ekspropriationserstatning for et areal i landzone som almindelig hovedregel ikke fastsættes til en højere værdi end værdien af landbrugsjord, idet der ikke er forventninger om en anden anvendelse. Alligevel kan der dog godt være forventninger til et areal i landzone, som kan medføre en højere erstatning, også selvom der ikke er givet den nødvendige tilladelse til en ændret arealanvendelse eller zonestatus. Dette fastslog Højesteret i U 1975.718 H – *Bramdrupdam*. I sagen blev et areal eksproprieret fra en ejendom beliggende i landzone i forbindelse med etablering af en motorvej. Arealet grænsede op til byzonen, og ejeren havde tidligere i flere omgange frasolgt arealer i landzone til en nærliggende betonelementfabrik. Ved erstatningsfastsættelsen var der både ved ekspropriations- og taksationskommissionen og ved Lands- og Højesteret uenighed om, hvorvidt der skulle gives erstatning for forventningsværdi. Højesteret fastslog dog, at der, på trods af begrænsede udnyttelsesmuligheder i landzonen, kan være en højere værdi knyttet til et areal, og at denne værdi i så fald skal erstattes. I denne sag indikerede de tidligere salgspriser af jord en sådan forventningsværdi.¹⁴⁵

Et areal beliggende i landzone vil også opnå forventningsværdi på baggrund af kommuneplanlægningen, såfremt den indikerer, at der er udsigt til en mere fordelagtig anvendelse. Størrelsen af forventningsværdien afspejler sig dog i, hvor langt ud i fremtiden det pågældende formål forventes realiseret. Se således eksempelvis KFE 2000.274, hvor ekspropriationskommissionen fastsatte erstatningen til 25 kr. pr. m² for ekspropriation af et areal, der i kommuneplanen var udlagt til erhvervsområde. Taksationskommissionen nedsatte erstatningen til 10 kr. pr. m², idet den fandt, at forventningsværdien til det omhandlede areal var mindre, eftersom realiseringen af formålet lå længere ud i fremtiden. Det må med udgangspunkt heri formodes, at ekspropriation på baggrund af en kommuneplan vil honorere forventningsværdier på tilsvarende vis.

Der kan også opstå situationer, hvor der ikke tilkendes erstatning for forventningsværdier. Det gør sig gældende i tilfælde, hvor forventningsværdien er opstået som følge af, at eks-

¹⁴⁵ I U 1975.722 H, som vedrørte samme motorvejsanlæg og samme spørgsmål om forventningsværdi, blev der ikke tilkendt erstatning for forventningsværdi, da Højesteret ikke fandt det godtgjort, at disse arealer havde en højere handelsværdi.

propriationsformålet har medført en ændret planlægning. Se således U 1998.1497 H – *Søften*, hvor en ejendom blev eksproprieret i forbindelse med etablering af en motorvej. Ejeren hævdede at have forventningsværdi til et 6.500 m² stort areal, som indgik i ekspropriationen og var beliggende tæt ved en til- og frakørsel til motorvejen. Arealet lå i landzone og ca. 1 år inden ekspropriationen havde kommunen udvidet et eksisterende erhvervsområde mellem Søften by og den planlagte motorvej, således det pågældende areal også blev inddraget under erhvervsområdet for at afrunde dette. Ejeren kan på den måde siges at have haft en forventning om en anden anvendelse af arealet, men fik ikke tilkendt nogen erstatning herfor. Årsagen var, at den ændring af kommuneplanen, som udlagde arealet til erhvervsområde, var direkte affødt af placeringen af motorvejens til- og frakørsel. Dermed betyder det også, at ejeren næppe ville have haft forventninger om en anden anvendelse, såfremt motorvejsanlægget havde fået en anden placering. Dommen er dog ikke udtryk for, at der generelt ikke gives erstatning for en værdistigning, som skyldes ekspropriation.¹⁴⁶

6.1.4 Beskatning af værdistigning

Ved et areals overgang fra landzone til byzone eller sommerhusområde vil dets værdi blive forøget. Denne værdistigning er siden indførelsen af zoneinddelingen i 1970 blevet anset som en samfundsskabt værdistigning, der ikke skal tilfalde den enkelte grundejer. Derfor blev frigørelsesafgiftsloven indført med det formål at pålægge grundejeren en afgift af værdistigningen – den såkaldte frigørelsesafgift.¹⁴⁷ Frigørelsesafgiften skulle betales i forbindelse med arealets overgang fra landzonen, og størrelsen af denne afgift kunne være meget høj. Grundlaget for beregningen af frigørelsesafgiften var forskellen mellem arealets værdi beliggende henholdsvis i landzone og byzone, og der blev derfor foretaget en nyvurdering af arealet med den nye zonestatus – den såkaldte § 4A-vurdering. Denne vurdering havde imidlertid også et andet formål, idet grundejeren inden for en periode på 4 år ubetinget kunne forlange det overførte areal overtaget af kommunen til den pris, som var fastsat i § 4A-vurderingen¹⁴⁸.

Som følge af regelforenklinger blev frigørelsesafgiftsloven ophævet i 2004, således der ikke længere opkræves frigørelsesafgift ved et areals overgang til byzone eller sommerhusområde. Værdistigningen sikres dog stadig det offentlige, men nu efter reglerne i ejendomsavancebeskatningsloven¹⁴⁹. Det betyder, at grundejeren først beskattes af værdistig-

¹⁴⁶ Eyben, 1978, s. 98.

¹⁴⁷ Flensborg, 2004.

¹⁴⁸ Jf. § 8 i LBK nr. 301 af 12.7.1970 om frigørelsesafgift m.v. af fast ejendom.

¹⁴⁹ Jf. LBK nr. 911 af 27.9.2005 om beskatning af fortjeneste ved afståelse af fast ejendom.

ningen, når det pågældende areal sælges. Derfor foretages der heller ikke længere en § 4A-vurdering ved arealets overgang til byzone. Med de nye regler er ejeren dog stadig sikret muligheden for at fremsætte en ubetinget overtagelsesbegæring inden for 4 år efter zoneændringen, hvilket nu fremgår af planlovens § 47A¹⁵⁰. I modsætning til tidligere skal erstatningsfastsættelsen ikke tage udgangspunkt i § 4A-vurderingen, men i stedet fastsættes den af taksationsmyndighederne.

6.2 Offentlige formål

Der er i det ovenstående blevet redegjort for de almindelige principper, der ligger til grund for værdiansættelsen. Herunder er der også set nærmere på forventningsværdier skabt som følge af den offentlige arealregulering, der finder sted ved zoneregulering og planlægning. Der findes imidlertid tilfælde, hvor praksis afviger fra de almindelige principper. Det gør sig hovedsageligt gældende, hvor en lokalplan udlægger et areal til offentligt formål, men det kan også forekomme, hvis et areal er udlagt til private formål. Det er således hensigten i det følgende at klarlægge hvordan disse arealer værdiansættes, når de almindelige principper ikke kan anvendes.

Eksproprieres et areal der er udlagt til offentligt formål, vil det ikke være muligt at anvende de almindelige principper ved værdiansættelsen. Det skyldes den specielle situation, at der ikke er noget marked for den slags arealer, og dermed har de reelt heller ikke nogen markedsværdi¹⁵¹. Det ville derfor være væsentligt at få afklaret, hvad der egentlig kan opfattes som offentlige formål. Typiske eksempler på offentlige formål kan være rekreative områder, skoler, sygehuse, institutioner m.m. Det er ikke afgørende, om formålet er offentligt, men mere om det tilgodeser offentlige interesser. En privat skole vil derfor også opfattes som et offentligt formål.

Ved at udlægge arealer til offentlige formål sikrer kommunen, at der ikke bliver foretaget fordyrende foranstaltninger på arealerne, som vil øge udgifterne ved en senere ekspropriation. Denne slags ekspropriationsforberedende planer kan sammenlignes med byggelinier efter vejlovens § 34, der har et tilsvarende formål. Ved værdiansættelsen af sådanne arealer ses der bort fra de pålagte byggelinier, og udgangspunktet er herefter værdien af de tilsvarende arealer på ekspropriationstidspunktet¹⁵². På grund af den store overensstemmelse

¹⁵⁰ Det er bemærkelsesværdigt, at overtagelsespligten i planlovens § 47A er ubetinget, mens muligheden for overtagelse eksempelvis jf. lovens § 48 samt vejlovens § 38 er betinget.

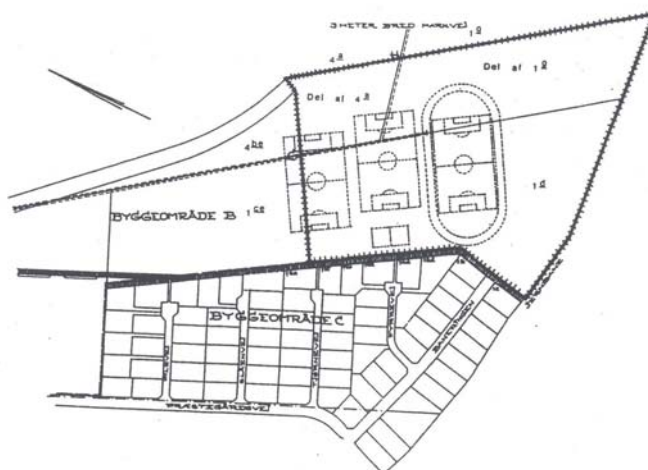
¹⁵¹ Friis Jensen, 1986, s. 188.

¹⁵² Dette fremgår bl.a. af KFE 1979.137 – Alssundbrovejen, hvor ekspropriationskommissionen ikke kunne give medhold i, »at et byggeliniebelagt areal skal betragtes som værdiløst på grund af byggeliniepålægget,

mellem arealer pålagt byggelinier og arealer udlagt til offentlige formål kunne det formodes, at det er samme principper, der ligger til grund for værdiansættelsen ved arealer udlagt til offentlige formål. Som det vil fremgå af det følgende, er dette dog ikke tilfældet.

Eftersom arealer udlagt til offentligt formål reelt ikke har nogen markedsværdi, kan det være vanskeligt at fastsætte en værdi for arealerne. Der er dog i praksis dannet nogle uskrevne retningslinier herfor, og en principiel dom er U 1981.448 H – *Stenløse*. Sagen omhandler et landbrugsareal, der i 1975 i en byplanvedtægt blev udlagt til offentligt formål i form af idrætsbane og samtidig blev overført til byzone. Som følge af den ændrede zone-status blev der foretaget en § 4A-vurdering af arealet med status som byzoneareal. Værdien blev herved fastsat til 15 kr./m². Året efter eksproprierede Stenløse Kommune arealet og tilbød i den forbindelse ekspropriaten en erstatning i overensstemmelse med § 4A-vurderingen. Dette kunne imidlertid ikke accepteres af ejeren, og sagen blev derfor indbragt for taksationskommissionen.

Idet arealerne var delvist omkranset af bymæssig bebyggelse, fandt kommissionen det sandsynligt, at det pågældende areal inden for kort tid kunne forventes at være blevet inddraget til boliger, hvis ikke der havde været nogen byplanvedtægt, der forhindrede dette. På den baggrund fastsattes kvadratmeterprisen til 50 kr. Kommunen ankede kendelsen til overtaksationskommissionen, der nedsatte prisen til 30 kr. pr. m². Det



Figur 6.1: Illustration af Stenløse-sagen.
[Landinspektøren, 1995].

blev til støtte for den fastsatte pris angivet, at arealet nok var inddraget i byzonen, men at den fastsatte pris fandtes at være i overensstemmelse med værdien af arealer med samme beskaffenhed og beliggenhed. Det blev dog stadig af kommunen påstået, at værdien for arealerne ikke oversteg 15 kr. pr. m², idet der ikke var tilknyttet nogen forventning om anden anvendelse end det angivne offentlige formål, hvorfor afgørelsen blev indbragt for domstolene. Her udtalte landsretten, at der ved erstatningsfastsættelsen skal tages udgangspunkt i »(...) *de faktiske og retlige forhold* (...)« for arealet på tidspunktet for ekspropriationen. I dette tilfælde kunne det ikke resultere i mere end 15 kr. pr. m², idet der ikke var grundlag for forventning om en anden anvendelse af arealet. Afgørelsen blev stadfæstet af

eller at værdien fastfryses fra det tidspunkt for pålægget og således ikke følger den almindelige prisudvikling for tilsvarende arealer, hvorpå der ikke er lagt servitut om byggelinie», se endvidere Friis Jensen, 1995, s. 175.

Højesteret, som ligeledes fandt det udelukket, at arealerne skulle have en forventningsværdi, idet muligheden for i nær fremtid at kunne udstykke og bebygge arealerne måtte »(...) fremstå som temmelig fjern (...)«. Sagen må på baggrund af domstolenes afvisning af takstationsmyndighedernes værdifastsættelse antages at have præjudikatværdi mht. erstatningsfastsættelse af arealer udlagt til offentlige formål. Højesteret lægger med afgørelsen vægt på, at erstatningen skal fastsættes efter de muligheder og forventninger, der var tilknyttet arealerne på det tidspunkt, hvor de blev inddraget under planen. De eksproprierede arealer blev før vedtagelsen af den pågældende byplanvedtægt kun udnyttet landbrugsmæssigt, og domstolene fandt ikke, at der forelå særlige forventninger, der kunne begrunde en større erstatning end § 4A-vurderingen svarende til 15 kr. pr. m².

Dommen indikerer dermed, at retlige bånd om offentlige formål, der ved en plan er pålagt arealer, ikke skal tillægges betydning ved værdiansættelsen. Dette stemmer i øvrigt også overens med det almindelige princip om, at en ekspropriationsforberedende plan ikke må medføre en værdireduktion.¹⁵³ Det er også vigtigt at fastslå, at det er det generelle prisniveau på ekspropriationstidspunktet, der skal ligges til grund for værdiansættelsen, men med udgangspunkt i den retlige status, som arealet havde inden planpålægget. Se således U 2004.2693/2 H – *Færøske bådehuse*, hvor et areal blev eksproprieret til udvidelse af et havneområde. Kommunen besluttede i 1979 at ændre en gældende byplanvedtægt, således nogle arealer, der hidtil havde været udlagt til bådehuse, blev forbeholdt udvidelsen af havneområdet. Først i 1990 eksproprierede kommunen arealet til det angivne formål. Spørgsmålet var derfor, hvordan dette areal skulle værdiansættes. Domstolene fandt, at erstatningsfastsættelsen skulle ske ud fra de hidtidige planlægningsmæssige muligheder, og anførte desuden, at »*Det afgørende tidspunkt for ekspropriationserstatningens fastsættelse er tidspunktet for ekspropriationens vedtagelse*«. Det eksproprierede areal blev derfor erstattet som værende udlagt til bådehuse, hvilket det var udlagt til inden planændringen i 1979, mens værdien blev fastsat efter, hvad et sådant bådhusareal var værd på ekspropriationstidspunktet i 1990. Det kan således slutes, at udgangspunktet for erstatningsfastsættelsen af arealer udlagt til offentlige formål er forskellig fra de almindelige erstatningssituationer, hvor udgangspunktet er ejendommens retlige og faktiske forhold på ekspropriationstidspunktet.

Der kan dog også være situationer, hvor et landzoneareal uden nogen sammenhæng til by bliver eksproprieret til et offentligt formål, og hvor der ikke har været nogen forventning om en anden anvendelse. Værdiansættelsen vil i sådanne tilfælde kun tage udgangspunkt i værdien som landbrugsjord. Dette er bl.a. illustreret i KFE 2004.132 – *Skydebane*, hvor

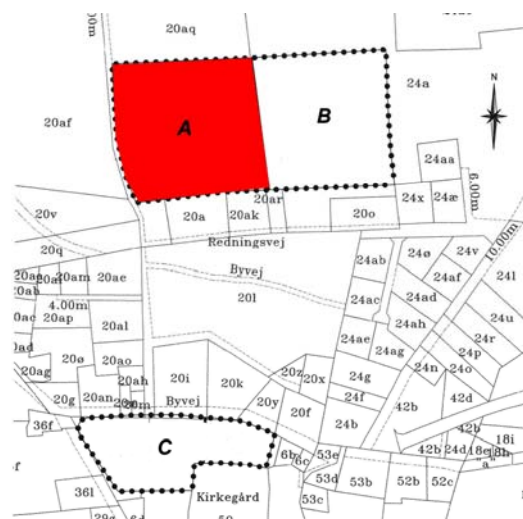
¹⁵³ Friis Jensen, 1995, s. 175.

Hinnerup Kommune i forbindelse med etableringen af en skydebane, pålagde en deklaration om sikkerhedszone ved ekspropriation. Herefter måtte ejeren ikke færdes på det servitutbelagte areal i bestemte perioder. Ejeren hævdede, at der var forventninger tilknyttet arealet på grund af dets beliggenhed tæt på Århus, og at denne forventningsværdi skulle erstattes. Såvel taksations- som overtaksationskommissionen fandt ikke, at der var sådanne forventningsværdier tilknyttet ejendommen, og værdien af det eksproprierede blev derfor ansat efter anvendelsen som landbrugsjord.¹⁵⁴

6.3 Private formål

Til forskel fra planer om offentlige formål har grundejeren i princippet mulighed for selv at realisere en plan om private formål. Ved ekspropriation bliver grundejeren imidlertid reelt frataget muligheden for selvrealisering af planen, og den forventningsværdi, som er forbundet hermed, skal erstattes¹⁵⁵. Se således U 1992.261 H – *Bovbjerg Badehotel*, hvor Lemvig Kommune eksproprierede et kystnært område på ca. 1 ha (område A) til opførelse af ferieboliger i tilknytning til Bovbjerg Badehotel (område B, C og D). Arealet var med lokalplanen blevet overført til byzone, og det fremgik af lokalplanbestemmelserne, at det kun kunne anvendes til bebyggelse under nærmere fastsatte vilkår, herunder at det i forening med andre arealer skulle anvendes til opførelse af et samlet feriehotelkompleks. Efter forgæves forhandlinger med grundejeren valgte kommunen at ekspropriere arealet.

Taksationskommissionen fastsatte erstatningen til 50 kr. pr. m² ud fra en handelspris på naboarealet til samme projekt, mens overtaksationskommissionen hævdede erstatningen til 60 kr. pr. m². Der blev ved sagens behandling i landsretten inddraget udtalelser fra sagkyndige skønsmænd, der på baggrund af de udnyttelsesmuligheder og -begrænsninger, der var gældende for det eksproprierede areal, fastsatte dets værdi til 975.000 kr.¹⁵⁶ Landsretten fandt dog ikke bevis for at ændre overtaksationskommissionens afgørelse. Derimod fandt Højesteret, at prisen på arealet skulle fastsættes i overensstemmelse med skønsmændenes vurdering. Højesteret udtalte bl.a., at der ved værdi-



Figur 6.2: Illustration af Bovbjerg-sagen. [Lemvig, 1983].

¹⁵⁴ Se endvidere til sammenligning *Ulsted-sagen* s. 84.

¹⁵⁵ Eyben et al, 2003, s. 223.

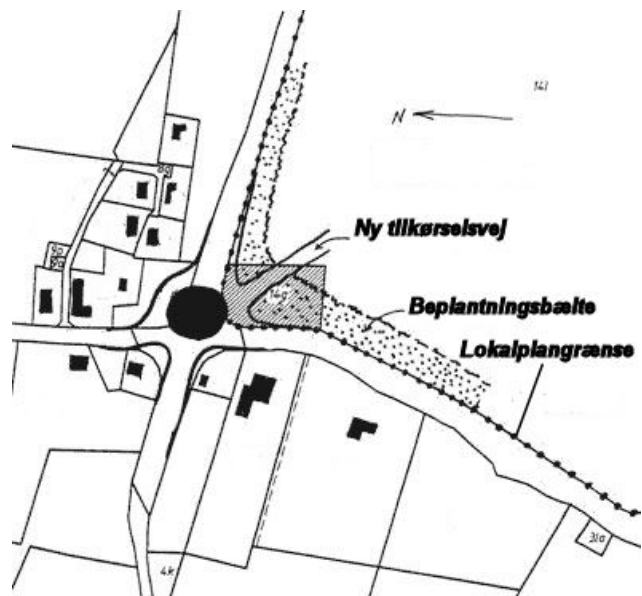
¹⁵⁶ Svarende til ca. 90 kr./m².

fastsættelsen ikke kunne anvendes de almindelige principper, som følge af lokalplanens særlige bestemmelser for anvendelsen af arealet. På den baggrund mente Højesteret, at værdifastsættelsen skulle ske ud fra de »forretningsmæssige overvejelser«, der ville være forbundet med en bygherres realisering af det samlede projekt.

Teoretisk ville ejeren have mulighed for selv at realisere lokalplanen, men rent praktisk er det dog tvivlsomt om det kunne lade sig gøre. Som det også fremgår af sagen bevirker det dog ikke, at ejeren ikke skal ydes kompensation for de tabte indtjenings- og udnyttelsesmuligheder der var på ejendommen. Det kan desuden tilføjes til sagen, at såfremt kommunen ikke havde eksproprieret, ville ejeren kunne begære arealet overtaget ved en analogifortolkning af planlovens § 48, idet lokalplanen fastlåste ejeren fra at udnytte sin ejendom på en økonomisk rimelig måde i forhold til de omliggende ejendomme, som var arealet udlagt til offentligt formål.¹⁵⁷

Netop med hensyn til lokalplaner, der fastlægger en bebyggelsesplan for et område, kan der opstå situationer, hvor det i erstatningsøjemed kan diskuteres, om der er tale om et offentligt eller privat formål. Eksempelvis vil et grønt område normalt opfattes som et område udlagt til offentligt formål. Men indgår det grønne område som en del af en samlet plan for et boligområde, vil arealet skulle erstattes som var det et privat formål.

Dette skyldtes arealets funktion i området, idet det må opfattes som et fællesanlæg beregnet til området beboere, og ikke offentligheden i al almindelighed. Dette er også illustreret i KFE 2004.158 – *Bryrup rundkørsel*, hvor Århus Amt eksproprierede en ejendom med henblik på at etablere en rundkørsel. Ejendommen var umiddelbart inden ekspropriationen blevet inddraget i byzone med en lokalplan for et nyt boligområde i Bryrup. Af den tilhørende bebyggelsesplan fremgik det, at ejendommen overvejende var udlagt som tilkørselsvej og beplantningsbælte, hvorfor Århus Amt ikke mente, at der var forventning om anden anvendelse. Taksationskommissionen gav amtet medhold, og fastsatte prisen til 15 kr. pr. m² svarende til en samlet pris på 55.875 kr. Eftersom ejeren havde



Figur 6.3: Illustration af Bryrup-sagen. [KFE 2004.158].

¹⁵⁷ Friis Jensen, 1995, s. 173 samt note 4.

erhvervet ejendommen et år tidligere for 150.000 kr., så var han ikke tilfreds med denne afgørelse og indbragte den derfor for overtaksationskommissionen. Ejeren nedlagde påstand om en arealerstatning på 50 kr. pr. m², mens amtet nedlagde påstand om stadfæstelse af taksationskommissionens kendelse. I afgørelsen udtalte overtaksationskommissionen, at det ikke »(...) skal komme ejeren til skade, at netop dette areal udelukkende skal anvendes som tilkørselsvej og beplantningsbælte (...)«. Kommissionen betragtede det pågældende areal som et fællesareal for det samlede boligområde og fandt herefter, at erstatningen skulle forhøjes til 20 kr. pr. m². Det må formodes, at denne værdi er svarende til en gennemsnitværdi beregnet ud fra det samlede boligområde.¹⁵⁸

6.4 Afgørende faktor for værdiansættelsen

Det må således ud fra ovenstående sager sluttes, at forventningen om selvrealisering er afgørende for, om ekspropriationsformålet ved værdiansættelsen skal opfattes som værende offentligt eller privat. Det er bl.a. angivet i note 2 til KFE 2005.185 – *Høvsøre*, at værdiansættelsen af arealer, der var afstået til etableringen af en prøvestation til store vindmøller, skulle ske ud fra et »normalt grundlag«, idet der ikke var mulighed for selvrealisering. Hermed menes uden nogen form for forventningsværdier. Dette er til trods for, at taksationskommissionens udtalelser om, at det var forventeligt, at der ville blive opstillet vindmøller i området. Forklaringen er således, at enkelte grundejere tidligere havde søgt om tilladelse til at opstille vindmøller i området, men de fik afslag på deres ansøgning. De havde derfor heller ikke på et senere tidspunkt nogen forventning om at kunne opstille vindmøller i området. Planen om etablering af prøvestationen kan alene af den grund opfattes som et offentligt formål, og de pågældende arealer skal derfor værdiansættes herefter. Eftersom der var tale om arealer i landzone uden nogen anden form for planlægning tilknyttet, vil arealerne således værdiansættes som almindelig landbrugsjord uden forventningsværdi.

Der kan dog også være forventninger til et areal i landzone selvom det er pålagt en lokalplan, der ikke giver mulighed for selvrealisering. Dette er tilfældet i *Ulsted-sagen*¹⁵⁹, hvor en lokalplan gav mulighed for realisering af et solfangeranlæg i tilknytning til det lokale varmekværk. For at virkeliggøre planen var kommunen nødsaget til at ekspropriere det pågældende område, for derefter at overdrage det til varmekværket. Idet lokalplanområdet i

¹⁵⁸ Sagen er af ejeren indbragt for landsretten, men der er endnu ikke afsagt dom i sagen.

¹⁵⁹ Overtaksationskommissionskendelse, se bilag A.

kommuneplanen var udlagt til teknisk anlæg, mente ekspropriaten, at arealet skulle værdifastsættes som erhvervsareal. Ved værdifastsættelsen fastslog overtaksationskommissionen dog, at dette ikke var tilfældet. Derudover blev det også gjort klart, at ekspropriaten ikke selv havde mulighed for at realisere planen. På den baggrund fandt kommissionen, at arealet var at sammenligne med arealer udlagt til offentlige formål, hvorpå der ikke eksisterer en reel markedspris. Der blev derfor taget udgangspunkt i de erstatningsprincipper, der normalt bliver anvendt ved værdifastsættelse af arealer udlagt til offentlige formål. I dette tilfælde var det derfor arealets værdi før vedtagelsen af kommuneplanen og lokalplanen. Kommissionen mente, at der på dette tidspunkt var en mindre forventning på grund af arealets tætte placering til byen, hvorfor dette skulle erstattes. Kommissionens udtalelse er dermed et klart udtryk for, at der ved værdiansættelse er en sammenhæng mellem muligheden for selvrealisering og opfattelsen af om ekspropriationsformålet er offentligt eller privat. Det er reelt ikke afgørende, om der er tale om et offentligt eller privat formål, men mere om ejeren selv kan realisere det pågældende formål.

Et oplagt spørgsmål vil være, hvilken mulighed for selvrealisering der eksisterer i tilfælde, hvor en lokalplan udlægger arealer til en golfbane. Denne mulighed vil i de fleste tilfælde kun forekomme rent teoretisk. Med mindre hele det udlagte areal tilhører samme ejer, er det påkrævet, at de involverede grundejere er enige om at iværksætte realiseringen. Situationen bliver derfor meget lig den i føromtalt sag om Bovbjerg Badehotel. Hvis der eksproprieres til formålet kan det derfor antages, at værdifastsættelsen vil tage udgangspunkt i de forretningsmæssige overvejelser, der vil finde sted i forbindelse med realiseringen af golfbaneprojektet. Det vil med andre ord sige, at det opfattes som et privat formål. Denne antagelse er desuden i overensstemmelse med en nyere kendelse fra Kolding Kommune, der vedrørte en vejforlægning på et landbrugsareal.¹⁶⁰ Kommunen havde gennem længere tid haft en ide om at etablere en golfbane i et område, som også omfattede det eksproprierede areal. Der var udarbejdet et lokalplanforslag, der gav mulighed for at etablere en golfbane, men forslaget var ikke blevet vedtaget, bl.a. da miljøministeren midlertidigt havde indstillet behandlingen af lokalplanforslag vedrørende golfbaner. Af taksationskommissionen kendelse fremgik det, at arealet skulle erstattes som landbrugsjord, men dog med en vis forventningsværdi. Denne værdi var bl.a. foranlediget af planerne om et golfbaneprojekt på arealet. Ud fra kommissionens opfattelse kan forventningen om at kunne etablere en golfbane altså føre til en højere værdi end almindelige landbrugsjord. Forventningsværdien må være udtryk for, at der er en markedsværdi tilknyttet arealerne, og det må på den baggrund sluttes, at golfbanearealer ikke skal erstattes ud fra samme principper som arealer udlagt til offentlige formål. Der kan dog stadig opstå situationer, hvor det kan diskuteres om denne

¹⁶⁰ Taksationskommissionskendelse, se bilag B.

holdning er rationel, idet en ikke ubetydelig del af de eksisterende golfbaner er offentligt ejede og udlejet til golfklubber.¹⁶¹ Såfremt kommunen ønsker en offentlig golfbane, hvor økonomien skal hvile i sig selv, vil der sandsynligvis ikke være noget marked for arealerne. En sådan situation peger i retningen af, at der skal værdiansættes, som var det et offentligt formål.

6.5 Delkonklusion

Det har i dette kapitel været hensigten, at klarlægge principperne for værdifastsættelsen af arealer, der eksproprieres til golfbaner. Eftersom der kun er en meget begrænset taksationspraksis på området, har det været nødvendigt at undersøge hvad der generelt tillægges betydning ved værdifastsættelsen.

Udgangspunktet for værdiansættelsen er det eksproprieredes værdi i handel ogandel. I den juridiske litteratur er det antaget, at en vurdering kan tage afsæt i ét af tre forskellige synspunkter: handelsværdien, afkastningsværdien eller genanskaffelsesværdien. Genanskaffelsesværdien finder sjældent anvendelse, da den hovedsageligt sigter mod de mere specielle situationer. Afkastningsværdien har en tæt sammenhæng med handelsprisen, da værdien afspejler det mulige afkast, der er tilknyttet ejendommen. Dette har af naturlige årsager indflydelse på handelsværdien, hvorfor afkastningsværdien ofte opfattes som et supplement hertil. Handelsværdien er dog det altovervejende udgangspunkt for værdiansættelsen. Grundlaget for fastsættelsen af denne værdi er repræsentative salg, hvilket er handler med ejendomme, der er sammenlignelige med det eksproprierede. Men ikke alle handler kan lægges til grund, da handelsprisen kan være påvirket af køberens specielle interesser i en ejendom. Den offentlige ejendomsvurdering ville umiddelbart være oplagt at anvende til værdiansættelsen, da hensigten hermed netop er at fastsætte værdien af ejendommen. Denne vurdering afspejler imidlertid sjældent den reelle handelsværdi. Det skyldes måden, den fastsættes på, herunder dels at ejendommen kun vurderes hvert andet år, hvorfor ejendomsvurderingen er bagud i tid i forhold til markedets prisudvikling, dels at beregningen sker maskinelt. Den offentlige ejendomsvurdering skal derfor blot anvendes vejledende ved værdiansættelsen.

Handelsværdien er desuden påvirket af de retlige bindinger, der er tilknyttet det eksproprierede areal. Arealreguleringen angiver hvilke muligheder og begrænsninger, der eksisterer på ejendommen, og dette har naturligvis indflydelse på handelsværdien. Arealer der ligger i landzone vil som udgangspunkt kun få erstatning for værdien som landbrugsjord, idet zo-

¹⁶¹ Dansk Golf Union (i), 2003, s. 32.

nebestemmelserne begrænser mulighederne på ejendommen. Omvendt må arealer beliggende i byzone tillægges en væsentlig højere værdi, på grund af de muligheder denne status medfører. Derudover kan planlægningen bevirke, at der forventninger om en anden fremtidig anvendelse, som er mere fordelagtig. Der opstår dermed en forventningsværdi på ejendommen. Hvis sådanne forventninger er berettiget, skal de erstattes ved ekspropriation. Forventningsværdier kan også opstå som følge af selve det projekt, der eksproprieres til. I disse tilfælde skal der dog ikke gives erstatning for tabte forventningsværdier.

Der forekommer dog tilfælde, hvor de grundlæggende principper for værdiansættelsen ikke kan bringes i anvendelse. Det gælder først og fremmest, når der udlægges arealer til offentlige formål. De pågældende arealer udgår hermed reelt af markedet, hvorfor den dertilhørende markedsværdi ikke kan fastsættes. Ved vurderingen af formålets karakter som værende offentligt eller privat er det ikke afgørende, om det er det offentlige der realiserer lokalplanformålet, men mere om formålet tilgodeser offentlige interesser. Formålet er at forhindre investeringer i strid med planen og hermed at beskytte kommunerne mod unødige udgifter i forbindelse med en senere ekspropriation. Det skal dog bemærkes, at planer om offentlige formål ikke må medføre en værdireduktion på de berørte ejendomme. Værdien af arealer der er udlagt til offentlige formål, skal derfor fastsættes med udgangspunkt i de retlige forhold, der var gældende ved planpålægget, og med de forventninger der måtte være tilknyttet på dette tidspunkt. Værdien skal dog antagelig fastsættes efter prisniveauet på ekspropriationstidspunktet.

Forskellen mellem offentlige og private formål viser sig bl.a. ved muligheden for selvrealisering. Denne mulighed er givet ved private formål, og den repræsenterer en værdi, der skal erstattes ved ekspropriation. En plan vedrørende et privat formål kan dog udformes på en sådan måde, at selvrealisering reelt er udelukket. Udgangspunktet med at fastsætte værdien ud fra repræsentative salg må derfor fraviges. Dette kan bl.a. være, hvis planen omfatter flere ejendomme, og hvor det er påkrævet, at formålet bliver realiseret på ejendommene i forening. Et eksempel herpå er *Bovbjerg Badehotel*, hvor udgangspunktet for værdiansættelsen skulle være de »forretningsmæssige overvejelser«, der ville blive foretaget i forbindelse med realiseringen af projektet. Et areal kan også i en plan være udlagt til et formål, der almindeligvis betragtes et offentligt formål, men har arealet en værdi for de øvrige ejendomme i området, vil det ikke erstattes som et offentligt formål.

Ved fastsættelsen af værdien af det eksproprierede kan muligheden for selvrealisering være en afgørende faktor. Dette fastlægger ekspropriationsformålets karakter som enten offentligt eller privat og dermed udgangspunktet for værdiansættelsen. Hvis det klart fremgår, at der ikke er mulighed for selvrealisering, skal der værdiansættes efter de forhold, der var

gældende på arealerne, før den pågældende plan blev pålagt. Er der derimod givet mulighed for selvrealisering, skal arealerne erstattes som værende udlagt til private formål. For arealer udlagt til golfbane, må det på baggrund af ovenstående konkluderes, at værdiansættelsen bør ske ud fra samme principper som ved private formål. Situationen minder meget om *Bovbjerg Badehotel*, hvor muligheden for selvrealisering nærmest kun var teoretisk, hvorfor der må tages udgangspunkt i de forretningsmæssige overvejelser, der vil indgå i realiseringen af golfbaneprojektet. Der kan opstå situationer, hvor denne metode for værdiansættelse ikke er rationel. Hvis en golfbane ejes af kommunen og drives af en forening, der ikke har nogen forretningsmæssig profit ved driften, vil formålet nærmere skulle opfattes som værende offentligt. Hertil vil der ikke være tilknyttet nogen forventningsværdi, som skal medtages ved værdiansættelsen.

7 Samlet konklusion

Den overordnede interesse i dette projekt har været ekspropriationer til virkeliggørelse af lokalplaner. Baggrunden for denne interesse er kommunernes mulighed for ved ekspropriation at realisere golfbaneprojekter sammenholdt med grundlovens § 73 om ejendomsrettens ukrænkelighed. Ved det indledende arbejde stiftede vi bekendtskab med en sag fra Hobro, hvor der er ved at blive etableret en golfbane. Vi fandt, at der på baggrund af sagen rejste sig nogle spørgsmål om en kommunens mulighed for at gennemføre en lokalplanekspropriation med henblik på at realisere en golfbane. Dette har ført til projektets problemformulering, som vedrører de tre grundlovssikrede betingelser for at kunne gennemføre en ekspropriation.

1) Hvad omfatter ekspropriationshjemlen i planlovens § 47, og hvilke krav stilles der i den forbindelse til ekspropriationsgrundlaget?

2) Hvad er rækkevidden af nødvendighedskravet for ekspropriationer til golfbaner?

3) Hvordan værdiansættes arealer, der eksproprieres til golfbaner?

Ad 1)

Det første delspørgsmål i problemformuleringen vedrører planlovens ekspropriationshjemmel til at foretage kommune- og lokalplanekspropriationer. Formålet var at undersøge, hvad der er omfattet af denne hjemmel, samt hvilke krav der stilles til ekspropriationsgrundlaget.

Hjemlen til at ekspropriere med kommuneplanen som grundlag giver kommunen mulighed for i god tid at sikre større ubebyggede arealer fortrinsvis beliggende i landzone til byudvikling. Der kan eksproprieres til såvel private som offentlige formål, men ikke byomdannelse og byfornyelse eller direkte rekreative formål. Ekspropriationshjemlen er atypisk, idet den ikke er underlagt de samme krav med hensyn til aktualitet og mulighed for selvrealisering, som gør sig gældende ved eksempelvis en lokalplanekspropriation. Der kan såle-

des eksproprieres til byudvikling, såfremt det skal dække et behov, der ligger inden for kommuneplanperioden. Af den årsag er der heller ikke fastlagt nogen detaljeret planlægning, og grundejeren har således ikke krav på selvrealisering i overensstemmelse med kommuneplanen.

Hjemlen til lokalplanekspropriationer forudsætter en gyldig og endeligt vedtaget lokalplan, som er planlægningsmæssigt begrundet. Lokalplanen skal opfylde de indholdsmæssige krav, som stilles til et lokalplanpligtigt projekt, hvilket vil sige, at lokalplanen skal indeholde *nærmere regler* om områdets fremtidige udformning. Med hjemlen kan der eksproprieres til såvel offentlige som private formål, og kommunen har hjemmel til at overdrage det eksproprierede areal til en offentlig myndighed eller en privat, som vil realisere planlægningen.

En forudsætning for en lovlig ekspropriation er desuden, at lokalplanen overholder såvel den øvrige planlægning som reguleringslovgivningen. Inden der eksproprieres skal det således sikres, at lokalplanen er i overensstemmelse med den overordnede planlægning. Realisering af lokalplanen kan desuden kræve tilladelser og dispensationer fra reguleringslovgivningen, der som hovedregel skal være indhentet forud for en ekspropriation. Med udgangspunkt i naturbeskyttelsesloven og skovloven blev det undersøgt, hvor restriktiv praksis er i forhold til at meddele dispensation fra de beskyttelseshensyn, som varetages i lovene. Praksis viste sig især restriktiv i forhold til naturbeskyttelsesloven, men indgreb af mindre betydning for beskyttelseshensynene kunne godt tillades, såfremt de var særligt begrundede. Med hensyn til skovloven kan der som følge af en ny lov i højere grad forventes dispensation til friluftaktiviteter i og omkring skovene.

Planlovens ekspropriationshjemmel har således et meget bredt anvendelsesområde, og det må antages, at der i princippet er ekspropriationshjemmel til at realisere de formål, der kan reguleres for i en lokalplan. Dog under forudsætning af, at kravene i forhold til lokalplanen, planlægningen og reguleringslovgivningen er overholdt, ligesom nødvendighedskravet skal være opfyldt.

Ad 2)

Ved analysen af problemformuleringens andet delspørgsmål blev rækkevidden af nødvendighedskravet belyst i forhold til lokalplanekspropriationer til golfbaner. Nødvendighedskravet indeholder flere kriterier, der alle skal være opfyldt for at ekspropriationsbeslutningen er lovlig. Et af kriterierne angiver, at der kun kan eksproprieres til lokalplanformål, som ønskes realiseret i nær fremtid. Med hensyn til ekspropriation til golfbaner må dette krav formodes ofte at være opfyldt, idet der er stor interesse for etablering af golfbaner. Men det må bero på en vurdering i det konkrete tilfælde, om realiseringen af formålet er

nært forestående, og en indikation kan her være, om der er afsat midler hertil i det kommunale budget. Desuden skal der gives grundejeren mulighed for selv at realisere lokalplanen, og et ønske herom kan kræves dokumenteret for at sikre, at det er reelt. I forbindelse med ekspropriation til golfbaner må dette krav dog antages kun at have betydning i begrænset omfang. Selvrealisering vil i sådanne situationer kun være mulig, hvis de involverede grundejere kan blive enige om at realisere projektet. I modsat fald vil projektets realisering være blokeret, hvormed det er muligt at ekspropriere.

Kriteriet om ekspropriationsarealets omfang angiver, at der kun kan eksproprieres det areal, som er nødvendig for at opfylde formålet med ekspropriationen. For at afgøre om dette kriterium er opfyldt ved ekspropriation til golfbaner, bliver der i praksis sammenlignet med det gennemsnitlige arealforbrug til golfbaner.

Nødvendighedskravet indeholder desuden et kriterium, der angiver, at der skal anvendes det mindste middel til opnåelse af det ønskede mål. Hvis formålet med en ekspropriation kan opnås med en begrænset ret, kan ekspropriation af den fulde ejendomsret således ikke antages at være gyldig. Forsøger kommunen først at erhverve de ønskede arealer ved frivillige handler, må det antages, at dette middel er mindre indgribende end ekspropriation. Det er dog ikke noget krav, at der skal forsøges indgået sådanne mindelige ordninger, førend der kan eksproprieres. Det er imidlertid muligt at indgå aftaler på ekspropriationslignende vilkår, hvilket kan sidestilles med en aftale om frivilligt salg. Der er dog den forskel, at førstnævnte indeholder en tilkendegivelse fra kommunen, hvoraf det fremgår, at aftalens alternativ ville være ekspropriation. Denne aftaleform giver fordele for såvel grundejeren som kommunen. Grundejeren vil opnå skattefritagelse for den fortjeneste som salget udløser, og kommunen vil spare ressourcer i forhold til at skulle gennemføre en ekspropriation. For at kunne indgå sådanne aftaler er det dog et krav, at der skal være hjemmel til at ekspropriere og at kommunen ville have benyttet denne hjemmel, såfremt aftalen ikke var blevet indgået. Om dette reelt vil være tilfældet i alle de situationer, hvor der er indgået denne type aftaler kan betvivles, men dette er dog ikke dokumenteret.

Der skal endelig foretages en proportionalitetsafvejning i forbindelse med beslutningen om ekspropriation. Det er således et krav, at ekspropriationsformålet ikke må stå i umiddelbart misforhold til de gener, som det medfører for ekspropriaten. Den almene interesse i at realisere lokalplanformålet skal dermed veje tungere end de interesser, som den pågældende grundejer har i at beholde det eksproprierede areal. Eksproprieres der til fordel for en privatejet golfbane vil kravet til ekspropriationens nødvendighed være skærpet. Det er ofte debatteret, om der overhovedet er almene interesser i at etablere golfbaner, men denne diskussion er dog ikke berettiget. Det er mere aktuelt at diskutere, om det almene hensyn er så tungtvejende, at det overgår grundejerens interesser. Det kan eksempelvis være tvivlsomt, om der kan eksproprieres til en golfbane, hvis den pågældende klub har fastsat retlige begrænsninger for, hvem der kan benytte banen, således den ikke står åben for alle. I en

sådan situation må den almene interesse antages at være svag. Den almene interesse kan også variere over tid, som følge af der sker en holdningsændring i samfundet. Det vil således ikke være utænkeligt, at der på et tidspunkt kan komme en politisk udmelding om, at der ikke ønskes etableret flere golfbaner – altså at behovet for golfbaner er ”mættet”.

På baggrund af analysen af nødvendighedskravet er der således skabt klarhed over, hvad der er indeholdt heri, ligesom der er redegjort for kravets rækkevidde i forhold til ekspropriationer til golfbaner.

Ad 3)

Hensigten med besvarelsen af problemformuleringens tredje delspørgsmål, har været at afklare, hvordan arealer der eksproprieres til golfbaner skal værdiansættes. Der er kun en meget begrænset praksis på området vedrørende golfbaner, hvorfor udgangspunktet blev taget i værdiansættelsen generelt. Det var indledningsvist nødvendigt at fastlægge de grundlæggende principper for værdifastsættelsen af eksproprierede arealer. Det fremgik heraf, at udgangspunktet er prisen i handel og vandel, hvormed der menes den aktuelle handelsværdi. For at finde frem til denne værdi inddrages handler med ejendomme, der er sammenlignelige med det eksproprierede, såkaldt repræsentative salg. Derudover vil den offentlige ejendomsværdi indgå, men dog kun med en vejledende funktion, idet den ofte ikke afspejler den reelle markedsværdi. En afgørende faktor for handelsværdien er de arealregulerende bindinger, der er pålagt ejendommen. Dette har betydning for hvilke muligheder og begrænsninger der er tilknyttet arealerne, hvilket naturligvis influerer på værdien heraf. Det er bl.a. af stor betydning, om arealerne er beliggende i by- eller landzone, da der ved landzonen er pålagt betydelige begrænsninger for arealernes anvendelse. Der kan dog også opstå en forventning om fremtidige anvendelsesmuligheder, der er mere rentable end den nuværende. Sådanne forventninger skal erstattes ved ekspropriation, i det omfang de påvirker handelsværdien.

Der er dog tilfælde, hvor de almindelige principper ikke kan danne grundlag for værdiansættelsen. Hvis arealer i en lokalplan bliver udlagt til offentlige formål, udgår de reelt af markedet og har dermed ikke en egentlig handelsværdi. Ved værdiansættelsen vil udgangspunktet være arealernes retlige status før planpålægget, men med den værdi, som denne status ville have på ekspropriationstidspunktet. Ved vurderingen af om et formål er af offentligt eller privat karakter er det ikke afgørende, om det er det offentlige der realiser formålet, men mere om det tilgodeser almene interesser. Det er dog ikke kun hvis en lokalplan udlægger et areal til offentligt formål, at de almindelige principper for værdiansættelsen skal fraviges. Dette kan også ske for arealer med private formål. En af forskellene mellem offentlige og private formål er muligheden for selvrealisering, som kun er givet ved

private formål. Denne mulighed repræsenterer en værdi, som også skal indgå ved værdiansættelsen. En lokalplan med et privat formål kan dog afskære grundejeren fra selvrealisering, hvorefter udgangspunktet for at fastsætte værdien af det eksproprierede areal, er de forretningsmæssige overvejelser, der vil være forbundet med realiseringen af planens formål. Et areal, der i en bebyggelsesplan er udlagt til et offentligt formål til gavn for områdets beboere, vil ikke skulle værdifastsættes herefter, idet arealet er en del af en samlet plan og det opfattes af den grund som et fællesanlæg. Arealet vil derfor have en værdi for de resterende ejendomme i bebyggelsesplanen, hvorfor det værdiansættes som et privat formål, dog uden forventningsværdier som følge af planen.

På baggrund af analysen kan det konkluderes, at muligheden for selvrealisering kan have afgørende betydningen for fastsættelse af værdien af de eksproprierede arealer. Dette giver således en indikation af om der skal værdiansættes efter principperne for offentlige eller private formål. Golfbaner vil på den baggrund blive opfattet som værende private formål, men uden en reel mulighed for selvrealisering. Udgangspunktet skal derfor være de forretningsmæssige overvejelser, der vil indgå ved realiseringen af golfbaneprojektet. Der kan dog også være situationer, hvor dette ikke virker rationelt, hvis f.eks. en kommunen ejer golfbanen og udlejer den til en forening der ikke har nogen profit ved driften. Eksproprieres der arealer til sådanne projekter må der skulle værdiansættes, som var det et offentligt formål.

Litteraturfortegnelse

Albæk Jensen og Hansen Jensen, 1999

Albæk Jensen, Jørgen; Hansen Jensen, Michael, 1999, *Grundlæggende forvaltningsret*, Danmarks Forvaltningshøjskoles Forlag.

Andersen, 1954

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

Andersen og Christiansen, 1989

Andersen, Bendt; Christiansen, Ole, 1989, *Kommuneplanloven – Kommenteret af Bendt Andersen og Ole Christiansen*, 3. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Berg, 2002

Berg, Bendt, 2002, *Almindelig forvaltningsret*, 2. udgave, Forlaget Thomson A/S.

Boeck, 2002

Boeck, Anne Birte, 2002, *Lov om planlægning – Kommenteret af Anne Birte Boeck*, 2. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Danmarks Vindmølleforening, 2004

Danmarks Vindmølleforening, juni 2004, *Udskiftning af vindmøller*, faktablad P11.

Evald, 2000

Evald, Jens, 2000, *Retskilderne og den juridiske metode*, 2. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Eyben, 1978

Eyben, W. E. von, 1978, *Dansk miljøret, bd. IV, Ekspropriation og andre emner*, red. W. E. von Eyben, Akademisk Forlag.

Eyben et al, 2003

Von Eyben, Bo; Mortensen, Peter; Pagh, Peter, 2003, *Fast ejendom – Rådighed og regulering*, 2. udgave, Forlaget Thomson A/S.

Flensborg, 2004

Flensborg, Jens, 2004, *Ophævelse af lov om frigørelsesafgift*, BBD Fokus, Årgang 7, nr. 2, september 2004, Advokatfirmaet Bech-Bruun.

Friis Jensen, 1978

Friis Jensen, Orla, 1978, *Dansk miljøret, bd. IV, Ekspropriation og andre emner*, red. W. E. von Eyben, Akademisk Forlag.

Friis Jensen, 1986

Friis Jensen, Orla, 1986, *Miljørettens Grundbog, Ekspropriation og Ekspropriationserstatning*, s. 150-209, Akademisk Forlag.

Friis Jensen, 1995

Friis Jensen, Orla, 1995, *Retlig set – synsvinkler på arealanvendelseslovgivningen*, kapitel: *Planer om offentligt formål og erstatningsfastsættelse*, s. 173-183, udgivet i anledning af Bendt Andersens 70-års dag d. 3.3.1995, Miljø- og Energiministeriet : i kommission hos Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Friis Jensen, 1999

Friis Jensen, Orla, 1999, *Danmarks Riges Grundlov – med kommentarer*, red. af Henrik Zahle, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Friis Jensen, 2000

Friis Jensen, Orla, 2000, *Ejendomsændringer i det 20. århundrede*, kapitel: *Ekspropriation af ejendom – hensynet til almenvellet*, s. 75-96, Den danske Landinspektørforening.

Friis Jensen, 2001

Friis Jensen, Orla, 2001, *Miljøretten I*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Friis Jensen, 2006

Friis Jensen, Orla, 2006, *Miljøretten I*, 2. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Germer, 1995

Germer, Peter, 1995, *Statsforfatningsret*, 2. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Hansen Jensen, 2000

Hansen Jensen, Michael, 2005, *Ekspropriation og proportionalitet*, Ugeskrift for retsvæsen 2000.435, Forlaget Thomson A/S

Hobro-Arden, 2003

Hobro Kommune og Arden Kommune, 2003, *Lokalplan nr. 258 – Hobro Kommune, Lokalplan nr. 2.11 – Arden Kommuner*, Hobro Kommune og Arden Kommune.

Lemvig Kommune, 1983

Lemvig, 1983, *Lokalplan nr. 93 – 3F 0.3A,B,C og D/99*, Lemvig kommune.

Landinspektøren, 1995

Landinspektøren, 1995, *Planer om offentligt formål og erstatningsfastsættelsen*, af Orla Friis Jensen, Den danske Landinspektørforening.

Lyhne, 2004

Lyhne, Niels, 2004, *Ekspropriation til golfbaner – skrider grundloven?*, kronik i Jyllands Posten d. 16.4.2004.

Miljøministeriet, 2005

Miljøministeriet, 2005, *Praksis for tilladelse til anlæg af golfbaner i fredskov*, notat af 28.11.2005, Miljøministeriet.

Miljøministeriet, 2006 (A)

Miljøministeriet, 2006, *Lokalisering af golfbaner*, Miljøministeriet.

Miljøministeriet, 2006 (B)

Miljøministeriet, 2006, *Golfbaner i Danmark – i tal og kort*, Skov og Naturstyrelsen.

Paludan et al, 1997,

Paludan, Flemming; m.fl., 1997, *Vurdering og beskatning af fast ejendom*, 4. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Revsbech, 2002

Revsbech, Karsten, 2002, *Lærebog i miljøret*, 3. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Sønderborg Kommune, 1993

Sønderborg Kommune, 1993, *Lokalplan nr. 11-9207 – For et boligområde ved Nørbal-le/Dybbøl*, Sønderborg Kommune.

Sønderborg Kommune, 1997

Sønderborg Kommune, 1997, *Lokalplan nr. 11-9602 – For et boligområde ved Nørbal-le/Dybbøl*, Sønderborg Kommune.

Tegner Anker, 2001

Tegner Anker, Helle, 2001, *Miljøretten II – Arealanvendelse, natur- og kulturbeskyttelse*, Kapitel: *Naturbeskyttelseslovgivningen*, s. 215-298, red. Ellen Margrethe Basse, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Viborg Kommune, 1998

Viborg Kommune, 1998, *Lokalplan nr. 162 – Viborg flyveplads*, Viborg Kommune.

Internetkilder**Dansk Golf Union (i), 2003**

Sådan stifter man en golfklub og anlægger en golfbane

<http://www.dgu.org/omdgu/vejledninger>

Dansk Golf Union (i), 2006

<http://www.dgu.org/omdgu/medlemsstatistik>

Karnovs Lovsamling (i)

<http://www.thomson.dk>

Miljøministeriet (i), 2006

Ministerens svar på spørgsmål nr. S 1846 stillet af folketingsmedlem Kristen Touborg, 13. jan. 2006.

Diverse**Planstyrelsen, 1992**

Planstyrelsen, 1992, *Afgørelser og vejledende udtalelser*, nr. 117 oktober 1992, Miljømini-steriet.

Love, lovforarbejder, bekendtgørelser og vejledninger

LOV nr. 169 af 5.6.1953 Danmarks Riges Grundlov.

LBK nr. 301 af 12.7.1970 om frigørelsesafgift m.v. af fast ejendom

LOV nr. 123 af 1.4.1980 om ekspropriation til byudvikling.

LBK nr. 671 af 19.8.1999 om offentlige veje

LBK nr. 672 af 19.8.1999 om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom

LBK nr. 740 af 3.9.2002 om vurdering af landets faste ejendomme

LBK nr. 883 af 18.8.2004 om planlægning.

LBK nr. 911 af 27.9.2005 om beskatning af fortjeneste ved afståelse af fast ejendom.

Folketingstidende, 1974-75, 2. samling, tillæg A, bind II.

Folketingstidende, 1979-80, 2. samling, Forhandlinger, bind III.

Folketingstidende, 1990-91, 2. samling, tillæg A.

Vurderingsvejledning 2006-2, afsnit C.2.4 – Ejendomme i landzone

Ligningsvejledning, erhvervsdrivende, 2006-2, E.J.2.8 – Ekspropriation

Sagsregiste

KFE 1979.137	KFE 2003.358
KFE 1980.150	KFE 2003.379
KFE 1990.89	KFE 2004.91
KFE 1993.229 note 1	KFE 2004.132
KFE 1993.215	KFE 2004.158
KFE 1994.105	KFE 2005.185
KFE 1995.172	KFE 2005.262
KFE 1996.119	NKO 118B
KFE 1996.132	NKO 185
KFE 1996.250b	
KFE 1998.198	FOB 2002.238
KFE 1999.254	
KFE 2000.274	U 1900.569 H
KFE 2001.126	U 1935.1040 H
KFE 2001.369	U 1948.445 H
KFE 2002.83	U 1958.412 Ø
KFE 2002.390	U 1965.209 Ø
KFE 2003.147	U 1974.807 V

U 1975.718 H	U 1998.1497 H
U 1975.722 H	U 1995.831 H
U 1978.751 Ø	U 1996.876 H
U 1979.938 Ø	U 2000.577/1 H
U 1980.955 Ø	U 2002.2281 V
U 1981.448 H	U 2004.1026 H
U 1988.33 H	U 2004.2693/2 H
U 1990.106/2 Ø	
U 1992.261 H	VLD af 4.11.1998

Naturklagenævnets afgørelse af 19.12.2005

Naturklagenævnets afgørelse af 1.9.2005

Bilag A

Overtaksationskommissions kendelse

U D S K R I F T
AF
PROTOKOLLEN
FOR
OVERTAKSATIONSKOMMISSIONEN
FOR NORDJYLLANDS OG VIBORG AMTER

Tirsdag den 4. april 2006 kl. 11.00 samledes overtaksationskommissionen på ejendommen Langtvedvej 75 i Ulsted, Hals.

Til stede var formanden, kommissarius Torben Bjerre, de af Transport- og Energiministeriet udnævnte faste medlemmer af kommissionen, borgmester Holger Hedegaard, Vinderup, og fabriksarbejder Kjeld Justesen, Svenstrup, samt ingeniør Lars Knudsen, Suldrup, og proprietær Jørgen Welling, Nibe, der af formanden er udtaget fra den af Nordjyllands Amtsråd udarbejdede liste over amtskommunale medlemmer af overtaksationskommissionen.

Landinspektør Arne Kjærsgaard, Aalborg, der er udpeget til at bistå kommissionen, var mødt.

Protokollen førtes af fuldmægtig Karen Buskgaard.

Der foretoges:

OTAX 8/2005

**Overtaksation i anledning af ekspropriation til om-
råde til solfangeranlæg til Ulsted Varmeværk.**

Der fremlagdes ankebegæring af 15. december 2005 fra konsulent Hans Ole Kristensen, Flauenskjold, på vegne af ejeren af ejendommen matr. nr. 35b m.fl. Ulsted By, Ulsted, Morten Petersen, udskrift af taksationskommissionens forhandlingsprotokol vedrørende taksationsforretningen den 9. november 2005 og taksationskommissionens kendelse af 23. november 2005.

Ejeren, Morten Petersen, mødte sammen med konsulent Hans Ole Kristensen.

For Hals Kommune mødte borgmester Bent Sørensen og teknisk chef Anders Pindstrup.

For Ulsted Varmeværk mødte Bjarne Sørensen og Hans Ole Pedersen.

Kommissionens formand spurgte, om nogen havde kendskab til forhold, der kunne medføre inhabilitet for et eller flere medlemmer eller for den udpegede landinspektør. Det var ikke tilfældet.

Sagens parter fik lejlighed til at udtale sig, og samtlige mødedeltagere besigtigede herefter kortvarigt det berørte areal.

For ejeren nedlagde konsulent Hans Ole Kristensen påstand om, at det afståede areal erstattes med 35 kr. pr. m², subsidiært med 15 kr. pr. m², idet der dog ved den lavere arealpris yderligere skal betales 20.000 kr. for landbrugsmæssige ulemper. Han udleverede et skriftligt indlæg, hvori der til støtte for den principale påstand bl.a. er anført følgende:

”Kommuneplanrammen 4tek1 angår tekniske anlæg i landzone.

Lokalplan 4.13 angår et område til etablering af et solfangeranlæg med videre. Anlægget skal drives (af) Ulsted Varmeværk, der også har udviklet projektet.

Ulsted Varmeværk er en produktionsvirksomhed. Uanset at virksomheden kun skal hvile i sig selv, kan den vælte sine omkostninger over på forbrugerne ved prissættningen af sine ydelser.

Ulsted Varmeværk er dermed ikke i en væsentlig anden situation end andre produktionsvirksomheder, der søger udvidelse. Hals kommune har støttet projektet ved at udfærdige planlægning og foretage ekspropriation, men Ulsted Varmeværk skal købe jorden af kommunen bagefter.”

Konsulent Hans Ole Kristensen tilføjede, at når arealerne eksproprieres for at blive overdraget til en produktionsvirksomhed, må det være nærliggende at finde handelsværdien ved at sammenligne med råjord til industriformål. Han henviste til en taksationskendelse fra september 2005, hvori råjordsprisen ved ekspropriation til et erhvervsområde i Vester Hassing blev fastsat til 35 kr. pr. m².

Til støtte for sin subsidiære påstand anførte konsulent Hans Ole Kristensen, at en arealpris på 15 kr. pr. m² er en passende landbrugspris for det afståede areal, når der henses til, at den berørte mark kan vandes, og at den er velarronderet og vel egnet til rækkeafgrøder såsom kartofler. Udover arealprisen skal der imidlertid betales for landbrugsmæssige ulemper ved afståelsen i form af besværliggjort vanding, hvilket han skønsmæssigt har sat til 20.000 kr.

Konsulent Hans Ole Kristensen sluttede sit indlæg med at anføre følgende: "Hals kommune har tilbudt 15,- kr./m² inklusive alle ulemper og vedstået det tilbud ved taksation. Mit udgangspunkt ved indbringelsen for overtaksationen af sagen er derfor, at dette tilbud ikke kan fraviges nedad."

Teknisk chef Anders Pindstrup gentog for kommunen såvel sin påstand som sine anbringender fra taksationsforretningen. Han anførte således på ny, at det omhandlede areal ikke er omfattet af byudviklingsplanerne for Ulsted. Han skønnede, at prisen for landbrugsarealer i området på ekspropriationstidspunktet lå på ca. 11 kr. pr. m², hvorfor kommunen fandt en pris på 15 kr. pr. m² som en passende erstatning til ejeren.

Kommissionen drøftede sagen og afsagde sålydende

K E N D E L S E:

Overtaksationskommissionen er ved sin erstatningsfastsættelse ikke bundet af parternes påstande og kan derfor ikke medgive ejerens konsulent, at den af kommunen tilbudte og fastholdte erstatning ikke kan fraviges nedad.

Kommissionen er heller ikke enig med ejeren i, at arealet ved at være udlagt til tekniske anlæg har opnået samme værdiforøgelse, som hvis det havde været udlagt til erhvervsformål. Udlægget til tekniske anlæg – her til et solfangeranlæg for det lokale varmekværk – giver ikke ejeren en mulighed for selv at igangsætte den anvendelse, som arealet er udlagt til, og opnå en fortjeneste derved. Arealet har således, ligesom arealer der er udlagt til offentligt formål, ingen almindelig handelsværdi. Erstatningen skal derfor fastsættes efter de muligheder og forventninger, der var knyttet til arealet, da det blev omfattet af kommuneplanen og lokalplanen. Kommissionen tager sit udgangspunkt i prisen for landbrugsjord i området på ekspropriationstidspunktet, men vil ikke udelukke, at der var en beskeden forventningsværdi på grund af arealets bynære beliggenhed, hvilket kommunens erstatningstilbud må tages som udtryk for. Overtaksationskommissionen finder derfor den tilbudte erstatning på 15 kr. pr. m² passende. Der betales dog ikke for vejareal.

Når der ydes arealerstatning ud fra forventningsværdi, er der kun grundlag for herudover at give erstatning for landbrugsmæssige ulemper ved arealafståelsen, hvis erstatningen for disse ulemper sammen med en arealerstatning baseret på den landbrugsmæssige værdi ville have ført til en højere erstatning, og det er ikke tilfældet i den foreliggende sag.

Herefter

b e s t e m m e s:

Erstatningen fastsættes således:

For areal (ca. 18.075 m ²) pr. m ²	15 kr.
For areal af vej (ca. 25 m ²)	0 kr.
Renter 2% p.a. fra den 22.6.2005	
For konsulentbistand ved begge kommissioner	4.000 kr.

Hermed afsluttedes forretningen.

T. Bjerre

Kjeld Justesen

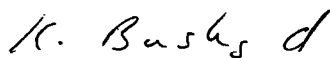
Holger Hedegaard

Jørgen Welling

Lars Knudsen

/K. Buskgaard

Udskriftens rigtighed bekræftes:



Karen Buskgaard

Bilag B

Taksationskommissions kendelse

7/10-05

*Sammenlign
Sag/Komm 113-4*

UDSKRIFT

af

forhandlingsprotokollen

for

Vejtakstationskommissionen

for

Vejle Amt

TAKSATIONSKOMMISSIONEN FOR VEJLE AMT

År 2005, den 7. oktober kl. 10.00 holdt Taksationskommissionen for Vejle Amt møde i Drejens, Kolding.

Til stede var kommissionens formand, dommer Bjarne Habersaat, og de udmeldte kommissærer, Anders Rousing, Egtved og Susanne Glud Skjødt, Uldum.

Til stede var endvidere landinspektør Jakob Kolind, Kolding, og sekretær, retsassessor Marie M. Bojsen, Vejle.

Der foretoges:

Tax 8/05

Kolding Kommune

mod

**Peter Møller Jensen
Drejensvej 31
6000 Kolding**

Der fremlagdes:

1. Indbringelsesskrivelse af 14. juni 2005 med bilag.
2. Taksationshæfte.
3. Brev af 29. september 2005 med bilag fra konsulent Mogens Westen

For og med Kolding Kommune ved Stig Isaksen og Anette Jørgensen mødte advokat M. P. Baruah.

For og med ejeren v/ægtefællen var mødt konsulent Mogens Westen, Kolding Herreds Landbrugsforening.

Forholdene besigtigedes, hvorunder parterne havde lejlighed til at udtale sig.

Forhandlingerne fortsatte i mødelokalet på teknisk forvaltning, Kolding Kommune.

Mogens Westen fremlagde herunder yderligere bilagsmateriale (fremlagt som bilag 4).

Parterne fratrådt, hvorefter kommissionen afsagde sålydende

K E N D E L S E :

Kolding Kommune har den 10. maj 2004 truffet beslutning om ekspropriation af arealer til udvidelse af Drejensvej og har herunder fra ejendommen matr.nr. 11 k Nr. Bjert By, Nr. Bjert beliggende Drejensvej 31, Kolding eksproprieret ca. 3220 m² beliggende i landzone, hvoraf delnr. 2 på ca. 3.180 m² henlå som dyrket mark og del nr. 3 på ca. 40 m² henlå som en indkørsel.

Det fremgår af sagen at udvidelsen er nødvendiggjort af at Kolding kommune har vedtaget lokalplan 0522-11 som udlægger et stort område syd for kommunevejen Drejensvej til nye boligområder, og at vejbetjeningen af hovedparten af lokalplanområdet skal ske ad Drejensvej, der derfor har måttet udvides.

Ejendommen, der er en landbrugsejendom beliggende hovedsagligt i landzone, har et samlet areal på 1185319m². Dens ejendomsværdi og grundværdi pr. 1. januar 2004 er henholdsvis 14.600.000 kr. og 8.723.600 kr.

Kolding kommune har tilbudt en arealerstatning på 12 kr. pr. m² svarede til ialt kr. 38.640 kr samt erstatning for afgrødetab og strukturskade.

Ejeren har efter sin endelige påstand nedlagt påstand om at der ud over erstatning for afgrødetab og strukturskade tilkendes en arealerstatning på 40 kr. pr. m² svarende til ialt 128.800 kr., idet det bl.a. gøres gældende, at der er forventningsværdi til jorden. Endvidere er nedlagt påstand om at der tillægges ejeren et tillæg på ikke under 6.000 kr. for sagkyndig bistand.

Parterne har under sagen oplyst, at man uden kommissionens medvirken indgår aftale om erstatning for strukturskade og afgrødetab, og at kommissionen som følge heraf alene skal fastsætte erstatningen for de afståede arealer. Der er mellem parterne enighed om, at det eksproprierede ligger i landzone.

Ejeren har i brev af 29. september 2005 nærmere redegjort for erstatningskravet og har i tilslutning hertil fremlagt forskellige bilag vedrørende handlinger og tilbud i området.

Ejeren har til støtte for påstanden gjort gældende, at der er forventningsværdi til arealet, og derfor skal erstatningen være langt højere end de tilbudte 12 kr., som end ikke dækker prisen for almindelig landbrugsjord. Til støtte for påstanden om, at der er forventningsværdi, er bl.a. anført, at naboarealerne

er inddraget i byzone, og der er planer om andet end landbrug på den resterende del af området. Det fremgår således både af regionplanforslag 2005 for Vejle Amt og Kolding Kommunes synopsis for lokalplanforslag, at der er fremskredne planer for området til anden anvendelse end landbrug, herunder golfbane. I den forbindelse er henvist til plan- og miljøudvalgets protokol af 24. maj 2005, hvoraf bl.a. fremgår, at ideen om golf på arealet opstod i forbindelse med forberedelse af planlægning for Drejens Boligby, og at miljøministeren allerede den 20. juli 1998 efter et forudgående møde med repræsentanter for Vejle Amt og Kolding Kommune skrev, at han var indstillet på en udvidelse af det daværende bebyggelsesområde mod øst. I december 1998 blev et planlægningsnotat om Drejens Boligby færdiggjort, og ideen om golf var herefter med i programmet for den arkitektkonkurrence, der blev udskrevet i december 1999 og afsluttet i maj 2000. Plan- og miljøudvalget vedtog den 23. december 2003 at bede Vejle Amt om at påbegynde et planarbejde for golf på Drejens, og planlægningsudvalget vedtog den 8. marts 2004 at sætte planlægningen i gang. Af regionplanforslag 2005 for Vejle Amt fremgår, at der planlægges et område med golfbane på Drejenshalvøen, hvor planlægningsområdet er placeret på sydsiden af Eltang Vig mellem Nr. Bjert og et sommerhusområde ved Elvighøj og mod syd afgrænset af området af Drejensvej, hvor der syd for denne er planlagt det nye boligområde Drejens Boligby. Det er således det omhandlede landbrugsareal, der er nævnt. Planlægningen for Drejens Boligby blev godkendt allerede den 10. december 2002. Ejeren har således en berettiget forventning om inddragelse til byformål. Der er tale om et særdeles attraktivt og naturskønt beliggende område helt op til et nyt boligområde, og hvor man har udvidet vejen netop med henblik på den udvikling, der forventes. Der har således, allerede da ekspropriationen blev foretaget, været planer om golfbane i området. Vedrørende størrelsen af beløbet henvises til, at kommunen har tilbudt ejeren at købe et areal på ca. 14.000 m² landbrugsjord til regnvandsbassin til en pris af 33 kr./m². Der henvises til det fremlagte byrådsmødereferat af 9. maj 2005, og det fremgår heraf, at arealet i kommuneplanens rammedel er udlagt til jordbrug i særlig værdifuldt landskab, og der er ikke bygninger på arealet, der skal bruges til regnvandsbassin til boligbebyggelsen i Drejens Boligby. Ejeren har endnu ikke accepteret dette tilbud. Endvidere er henvist til kommunens handler i området, herunder køb i Alminde og Viuf til mellem 37 og 40 kr./m². Endelig er henvist til, at kommunen har tilbudt Poul Sandager 39 kr./m² for nogenlunde tilsvarende jord i Nr. Bjert. Da ejeren ikke accepterede, har sagen været forelagt Taksationskommissionen, der den 5. august 2005 har afsagt kendelse om, at der tillægges Poul Sandager en erstatning svarende til 70 kr./m².

Kommunen har fastholdt, at der alene bør ydes en erstatning på 12 kr./m². Til støtte herfor er anført, at der ikke er forventningsværdi til området, der er beliggende uden for lokalplanområdet. Det er korrekt, at kommunen har haft ønske om, at der skulle etableres en golfbane i området, men der foreligger ingen vedtagelser herom, og der er kun lavet forslag til lokalplan og regionplan herom, men miljøministeren har fornylig sat alt vedrørende tilladelse til golfbane i bero, angiveligt fordi der umiddelbart er fremkommet alt for man-

ge ønsker på landsplan om udlæg til golfbaner. Der er derfor stor risiko for, at der slet ikke vil kunne etableres golfbane på arealet, der udelukkende står anført som landbrugsareal både i regionplan, kommuneplan og lokalplan. Det bestrides således, at der er forventningsværdi. Endvidere er henvist til, at det eksproprierede areal ligger helt op til vejen, der har været der i forvejen og udgør en bred bremme i vejens længderetning til udvidelse af denne. Vejudvidelsen er udelukkende sket for at forbedre frakørselsforholdene fra Drejens, og det bestrides, at der er forventningsværdi. Endvidere er henvist til, at der også ud fra lighedshensyn ikke bør gives mere end de 12 kr., som naboerne har fået for tilsvarende jord, og som de har accepteret. Endvidere er henvist til, at en mindre del af arealet er indkørselsareal. Endvidere er henvist til, at de handler, som ejeren har anført, slet ikke kan bruges som sammenligningsgrundlag, idet der for de fleste af disse har foreligget lokalplaner, der har gjort, at en forventningsværdi var aktuel. Endvidere er henvist til, at sagen vedrørende Poul Sandager er påklaget af kommunen til Overtaksationskommissionen. Særligt vedrørende det tilbud, som man har givet ejeren om køb af anden jord, er anført, at dette tilbud skal ses ud fra den anvendelse, der skal gøres af det jord, kommunen ønsker at købe, idet det skal anvendes til regnvandsbassin, og det bevirker en højere pris end til vejudlæg. Iøvrigt er det ikke kommunens opfattelse, at der er forventningsværdi til det areal på den anden side af vejen, som man har tilbudt at købe til 33 kr./m², og det er således udelukkende den planlagte anvendelse af dette areal, der er afgørende for pristilbuddet.

Kommissionens bemærkninger:

Det fremgår af sagen, at det areal, for hvilket kommunen har tilbudt ejeren 33 kr./m² til brug for etablering af regnvandsbassin, er beliggende på den anden side af Drejensvej og mellem de 2 områder, der er udlagt til byudvikling i lokalplanen.

Kommissionen finder efter de foreliggende oplysninger, herunder at der siden 1998 har været drøftelser om golfbane på området, Drejensvejs karakter af en bred allé med vejtræer på begge sider og rundkørsler og de foreliggende oplysninger om udkast til både regionplan og lokalplan og udviklingen syd for vejen, at der er en vis forventningsværdi til arealet. Kommissionen finder, at der nok er en vis usikkerhed for tiden om, hvorvidt eller hvornår en golfbane kan etableres, efter at miljøministeren generelt har standset alle planer vedrørende golfbaner, men risikoen herfor finder kommissionen ikke udelukkende skal påhvile ejeren under de foreliggende omstændigheder. Kommissionen finder, at der er så meget forventningsværdi til arealet, at ejeren er berettiget til erstatning herfor. Efter en samlet bedømmelse finder kommissionen herefter, at den gennemsnitlige arealpris for de afståede arealer passende kan fastsættes til 30 kr./m² i lyset af det oplyste om priserne på jord i området, herunder det tilbud som kommunen selv har givet ejeren.

Der tilkommer herefter ejeren følgende erstatning:

Arealerstatning for afståelse af ca. 3220 m² agerjord i landzone med forventningsværdi á 30 kr./m², ialt kr. 96.600
Herudover tillægges der ejeren kr. 6.000 til sagkyndig bistand.

THI BESTEMMES:

Der tillægges ejeren af matr.nr. 11k Nr. Bjert by, Nr. Bjert, en samlet erstatning på kr. 96.600 med tillæg af en årlig rente svarende til diskontoen pr. 10. maj 2004 fra denne dato og til betaling sker samt kr. 6.000 til sagkyndig bistand.

.....
Anders Rousing
(sign.)

.....
Bjarne Habersaat
(sign.)

.....
Susanne Glud Skjødt
(sign.)

Udskriftens rigtighed bekræftes.
Taksationskommissionen for Vejle Amt, den - 3 NOV. 2005
P.k.v.


Marie M. Bojsen
sekr.