

KOMMUNAL EKSPROPRIATIONSHJEMMEL I PLANLOVEN

— MANGLER RETSSIKKERHEDEN? —



Kandidatuddannelsen i landinspektørvidenskab
Aalborg Universitet København
13/6-2013
Brian Bay Johansen & Lars Bach



TITELBLAD

Titel: Kommunal ekspropriationshjemmel i Planloven - mangler retssikkerheden?

Resume

Dette projekt omhandler emnet ekspropriation, med fokus på undersøgelser i relation til Planlovens § 47 omkring kommunal ekspropriation. Emnet har gennem flere år været genstand for lovændringer og forslag til lovændringer, på baggrund af mistillid til kommunernes praksis omkring ekspropriation. Projektet undersøger de termer, der danner fundament for borgernes retssikkerhed på området gennem sagsmateriale afgjort ved Naturklagenævnet og domstolene. Projektgruppen konkluderer, at der ikke er behov for lovændringer på området. Efterfølgende undersøges de reelle intentioner bag politikernes forslag til ændring af kommunernes praksis. Projektgruppen konkluderer, at der er tale om vidtgående hensyn til erstatningernes størrelse og ikke et ønske om regulering af ekspropriationsbeslutningerne foretaget i kommunerne.

Projekt: Afgangprojekt, 10. semester

Projektperiode: 1. februar - 13. juni 2013

Projektgruppe: L10LMKBH-04

Vejleder: Bent Hulegaard Jensen

Oplagsantal: 5

Sideantal: 84

Vedlagte bilag: Særskilt bilags- og appendiksrapport samt pjece

Title: The municipal legal basis of expropriation in the Planning Act - is there a lag of legal rights?

Summary

This project addresses the issue of expropriation, with focus on studies related to the Danish Planning Act § 47 regarding expropriations made by municipalities. The subject undergone legislative changes and proposals for legislative changes in recent years, based on distrust in local practices in the Danish municipalities.

This is due to political distrust in the municipal handling of the legal powers related to expropriation. The project examines the terminology forming the foundation of citizens legal rights through cases that has been settled by the Nature Protection Board and the court. The project group concludes that there is no need for changes in the municipalities use of the law. Subsequently the real intentions behind the politicians wish to change the law is examined. This project concludes that extensive consideration regarding economical compensation is taken, rather than consideration regarding the expropriation policies in the municipalities.

Lars Bach, studienr. 20082669

Brian Bay Johansen, studienr.: 20082682

FORORD

Dette projekt er udarbejdet på 10. semester af landinspektøruddannelsens kandidatspecialisering i Land Management på Aalborg Universitet København under School of Architecture, Design and Planning. Projektet er det afsluttende eksamensprojekt og henvender sig hovedsageligt til fagfolk med interesse for emnet ekspropriation, herunder særligt kommunal ekspropriation i medfør af planlovens § 47.

Formålet med det afsluttende projektmodul på landinspektøruddannelsen er at videreudvikle de faglige kompetencer, der er opnået gennem de foregående 9 semestre – herunder særligt de foregående 3 semestre på kandidatspecialiseringen. Afgangprojektet skal, jf. studievejledningen, indeholde følgende:” *Afgangprojektet udarbejdes inden for et selvvalgt problemområde af relevans for uddannelsen.*

Studieordningsbeskrivelsen af projektenhedens formål og indhold kan ses som en idealtipe for projektarbejdet på det afsluttende niveau. Beskrivelsen indeholder ingen faglige mål, men må tilpasses den faglighed, som det pågældende projektarbejde behandler..” (Studievejledning afgangprojekt/lang afgang, 2013)

Der er, jf. studievejledningen, ingen formelle krav til projektets faglige indhold, når blot problemområdet har relevans for den pågældende kandidatspecialisering.

Landinspektør, partner og leder for LE34’s afdeling for Ekspropriation og Jura, Lotte Andkjær, har bistået med ekspropriationsmateriale i dette projekt. Lotte takkes for at have udlånt materialet.

Landinspektørkontoret Vesterbrogade 35 takkes ligeledes for, at have været behjælpelige med print af ekspropriationsmateriale.

Vejleder for projektet har været Bent Hulegaard Jensen – lektor ved Aalborg Universitet. Bent har bistået med input og faglig viden til udarbejdelsen af denne rapport.

Projektgruppen har ligeledes benyttet sig af de faglige kompetencer og viden, som jurist og partner for Horten advokaterne, Lars Carstens, har opbygget gennem de seneste 30 år. Både Bent Hulegaard og Lars Carstens skyldes en særlig tak for at have bidraget med viden og synspunkter gennem udarbejdelsen af denne rapport.

LÆSEVEJLEDNING

Appendiks indeholder et stort antal sager, der er behandlet forud for projektet med henblik på en forudgående undersøgelse i relation til problemfeltet. Sagerne er valgt med henblik på at drage relevante problemstillinger frem fra sager med relation til ekspropriation på baggrund af planlovens § 47. Sagerne er alle behandlet med henblik på særligt at afdække brugen og vægtningen af hjælpebegreber i relation til bestemmelse af lovligheden af ekspropriationsbeslutningen. Det er ikke alle sager, der er inddraget med referencer i hovedrapporten, men sagsmaterialet danner grundlag for projektgruppens identificering af problemfeltet og er således relevant i kraft heraf. Grundet omfanget af bilag og appendiks, har projektgruppen valgt at vedlægge disse som en særskilt rapport.

Referencer er angivet i henhold til APA fifth edition og angivet direkte i teksten. Bagerst i rapporten findes en samlet fortegnelse over referencer.

INDHOLDSFORTEGNELSE

Forord	2
Læsevejledning	3
Indholdsfortegnelse.....	4
Del A	6
Indledning.....	6
Problemafgrænsning	7
Problemstilling.....	7
Problemformulering	10
Hypotese.....	11
Struktur.....	12
Projektstyring	12
Projektbygning	13
Metode	14
Del B – Juridisk metode	17
Forklaring af Danmarks Riges Grundlov § 73	18
Begrebsafklaring.....	20
Planlovens § 47.....	27
Delkonklusion	30
Opfølgning på hypotese	34
Del B – retssociologisk metode	35
Undersøgelse af lovgivningsprocesserne i forhold til Planlovens § 47	35
Identifikation af problemer i forhold til kommunernes mulighed for at foretage ekspropriation til fordel for private	37
Delkonklusion	45
Genetisk retssociologi - Lovgivningsprocesser i forhold til § 47	46
B 50 undersøgt gennem genetisk retssociologisk metode.....	46
Delkonklusion	56
Mediesager	58
Bestsellersagen i Haderslev	58
Delkonklusion	62

L 135 - om fjernelse af mulighed for at ekspropriere til virkeliggørelse af formål i kommuneplaner	63
Præsentation af lovændringen	63
Hovedindhold	64
Delkonklusion	65
L 135 undersøgt gennem genetisk retssociologisk metode	67
Aktører og interesseorganisationer	67
Aktører og interessentorganisationer i høringsprocessen	70
Delkonklusion	77
Del C	79
Konklusion	79
Bibliografi	81

DEL A

Indledning

Danmark er et gennemreguleret retssamfund. Vi skal huske at aflevere hobbykniven, når vi har været på arbejde – en lov, der er til for at beskytte os mod overfald, når vi færdes i det offentlige rum. Vi må ikke køre på cykel uden lys efter mørkets frembrud – en lov, der er til for at beskytte os, når vi færdes i trafikken. Landmanden skal, jf. randzonenloven, overholde en bufferzone på 10 meter til vandløb, når han sprøjter eller gøder sin mark – en lov, der har til formål at beskytte vores miljø og sikre, at vi fortsat har adgang til rent drikkevand i fremtiden. Hvor end vi bevæger os, er der regler og reguleringer, der skal overholdes – regler, som er til for at beskytte os.

Reglerne er med til at skabe en tryghedsfølelse for den enkelte i vores samfund. Et så gennemreguleret samfund skaber over tid en bevidsthed om, at systemets sikkerhedsnet nok skal gribe én, næsten uanset hvad man kommer ud for. Det forekommer dog ind imellem at lovgivning, der stammer fra gammel tid, benyttes i nyere tids kontekst, hvormed der opstår et vakuum, hvor retspraksis ikke har formået at følge med samfundets udvikling.

De fleste mennesker vil på et tidspunkt i deres liv investere i fast ejendom, hvilket er den største økonomiske post i budgettet. Investeringen i fast ejendom sikrer, at vi kan optage lån i ejendommen ved pantsættelse, for på den måde at muliggøre investeringer i bil, motorcykel eller båd etc. Pantaveren har sikkerhed for tilbagebetaling af lånet i kraft af pant i ejendommen. Investeringen danner således en central del for mange menneskers økonomiske fundament. De fleste mennesker er derfor af den overbevisning, at den matrikulære grænse danner rammen om noget, som er egenrådigt når lånet er tilbagebetalt. De færreste er dog bevidste om, at de samme regler, som er udarbejdet for at beskytte os, samtidig kan påvirke det enkelte individs ejendomsret og således være aldeles indgribende for den eller dem, der rammes heraf.

Vores samfund er baseret på en netværksstyret model, hvor det statslige organ udliciterer dens magtbeføjelse til landets 98 kommuner. Når kommunen udarbejder kommuneplaner og lokalplaner, er den forpligtet til at sende materialet i offentlig høring for at give befolkningen mulighed for at gøre indsigelser. Den fysiske planlægning i kommunerne har betydning for de mennesker, der lever der – særligt, når planlægningen foretages på lokalplansniveau. Den offentlige høringsperiode på 8 uger og afholdelsen af beboermøder er med til at skabe en tryghedsfølelse for den/dem, hvis ejendom planerne omfatter. Men er denne tryghedsfølelse blot en illusion, når kommunalbestyrelsen, såfremt der ikke forelægger lovbrud, kan gennemføre et planforslag, selvom indsigelserne er mange. Er det sikkerhedsnet, der er udsæendt under os, når det kommer til den private ejendomsret, knap så fintmasket som vi går og tror?

Afledt af en fælles interesse for emnet ekspropriation vil dette speciale beskæftige sig med beskyttelse af den private ejendomsret på kommunalt niveau.

Problemafgrænsning

Ekspropriation er et emne, der spænder vidt og bredt. I projektregi er det derfor vigtigt at afgrænse projektets problemfelt, således at projektets retning er kendt fra start. Dette gøres dels for at holde en rød tråd gennem rapporten og dels for at holde os inden for den, af studieordningen, fastlagte tidsperiode.

Ekspropriationsindgreb kan foretages af henholdsvis stat og kommune. Ekspropriationsprocessen er forskellig mellem de to instanser, ligesom der er forskel på, hvorvidt det er ekspropriationsbeslutningen, der påklages, eller om det er erstatningen, der påklages.

For så vidt angår det økonomiske spørgsmål, er det ikke et emne, der vil blive behandlet i denne rapport.

Projektet vil derimod beskæftige sig med den kommunale ekspropriationsproces, herunder ekspropriationsspørgsmålet. Der er imidlertid mange love, der hjemler ekspropriation i kommunal regi. I forhold til problemstillingen vil projektet afgrænse sig til den del af ekspropriationshjemlen, der findes i planlovens § 47. Netop denne paragraf har de seneste år været genstand for kritik, da den rummer en række planregulerende muligheder for kommunen. Kritikere vil mene, at denne mulighed i visse tilfælde bliver misbrugt – særligt, når det kommer til at ekspropriere til private formål. Det er derfor udelukkende ekspropriationsbeslutningen og de problemstillinger, som knytter sig hertil, der vil blive behandlet i dette projekt.

Problemstilling

Den private ejendomsret er beskyttet via Danmarks Riges Grundlovs § 73, hvis indledende ordlyd fortæller, at *"Ejendomsretten er ukrænkelig"*. Den efterfølgende ordlyd i selv samme paragraf beretter dog om undtagelsen, da sætningen fortsættes med *" Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning."*

Forarbejderne til grundloven og hermed også § 73 er udarbejdet i 1849. På den tid så Danmark og samfundet markant anderledes ud end i dag, og loven bygger således på datidens politiske dagsorden og ideologi.

I de seneste år har beskyttelse af den private ejendomsret været et omdiskuteret emne i politiske kredse. Det er særligt kommunens mulighed for at gennemføre ekspropriation til virkeliggørelse af en lokalplan, jf. planlovens § 47, der bringer sindene i kog. Når kommunen eksempelvis foretager ekspropriation af en privat lodsejer, for at overdrage jorden til en privat investor, der ønsker at etablere en golfbane, kommer det ofte i mediernes søgelys.

I kommunerne er det de folkevalgte byrådsmedlemmer, der træffer eventuelle ekspropriationsbeslutninger. Muligheden for at ekspropriere blev senest indskrænket i 2009 under den borgerlige

VKO regering. Inden 2009 havde kommunen mulighed for at foretage ekspropriation til virkeliggørelse af en kommuneplan, men denne del af kommunens ekspropriationshjemmel bortfaldt med det formål at styrke den private ejendomsret.

Undersøgelser har gennem de sidste år peget i retning af, at kommunernes hjemmel til at ekspropriere bl.a. til private formål, er vidtgående. Tænk tanken CEPOS har publiceret materiale, der viser at danskerne føler sig utrygge, når det klarlægges, at kommuner har mulighed for at ekspropriere til formål, der omfatter golfbaner og skydeklubber og private virksomheder på trods af, at formålene kan skabe arbejdspladser (Cepos.dk 2011). Pressens udlægning af sagerne har i enkelte tilfælde skabt en storm, hvor lægmand får indtryk af en omvendt Robin Hood effekt, hvor kommunerne tager jord fra de fattige og ukritisk giver til de rige uden retssikkerhed for de berørte lodsejere.

Denne udlægning har formået at skabe så megen debat, at flere politikere i skarpe vendinger har kritiseret kommunernes metoder, og ønsker en strammere regulering af hvilke formål, der kan eksproprieres til fordel for. Senest har den borgerlige blok med Venstre, De Konservative og Dansk Folkeparti fremsat et lovforslag, hvis formål var at foretage yderligere restriktioner i kommunernes mulighed for ekspropriation i medfør af planlovens § 47.

Der forelægger ikke regler for hvem og hvad, der kan eksproprieres til – når blot lovgivningen overholdes. Ekspropriationsbeslutningen bliver i første omgang foretaget på baggrund af en politisk beslutning. Eventuelle klagesager bliver vurderet ud fra et juridisk synspunkt og den retspraksis, som relaterer til den enkelte sag.

Der er blevet foretaget en gennemgang af projektrelevante sager, hvis ekspropriationsbeslutning alle er foretaget med hjemmel i planlovens § 47. En nærmere beskrivelse af de enkelte sager kan findes i Appendiks A side 3.

I en sag fra Skagen Kommune blev ekspropriationsbeslutningen ophævet som følge af dårlig økonomi og ikke på baggrund af det faktum, at ekspropriationsbeslutningen udelukkende tilgodeså 290 menneskers interesse i en hobbybetonet sport. Den almene interesse var altså til stede i denne sag. Omvendt blev ekspropriationsbeslutningen i en sag fra Viborg angående etablering af en flyveplads, ophævet som følge af manglende almen interesse. I den pågældende sag blev ekspropriationsbeslutningen i første omgang truffet til fordel for 50 medlemmer. På baggrund af de to sager kan man derfor lidt firkantet sige, at 50 mennesker ikke repræsenterer almenvellet, men 290 mennesker gør.

I en sag fra Haderslev, hvor kommunen ønskede at ekspropriere landbrugsjord fra en privat lodsejer til fordel for en større virksomhed i området, kom kommune og virksomhed ud i en mediestorm. Den negative omtale medførte, at virksomheden på baggrund heraf næsten droppede planerne, og kommunen ville miste muligheden for adskillige arbejdspladser og hermed en attraktiv indtægtskilde. De tre sager peger i retning af, at der savnes bedre information

vedrørende kommunernes mulighed for ekspropriation samt bedre information vedrørende de begreber, der knytter sig hertil.

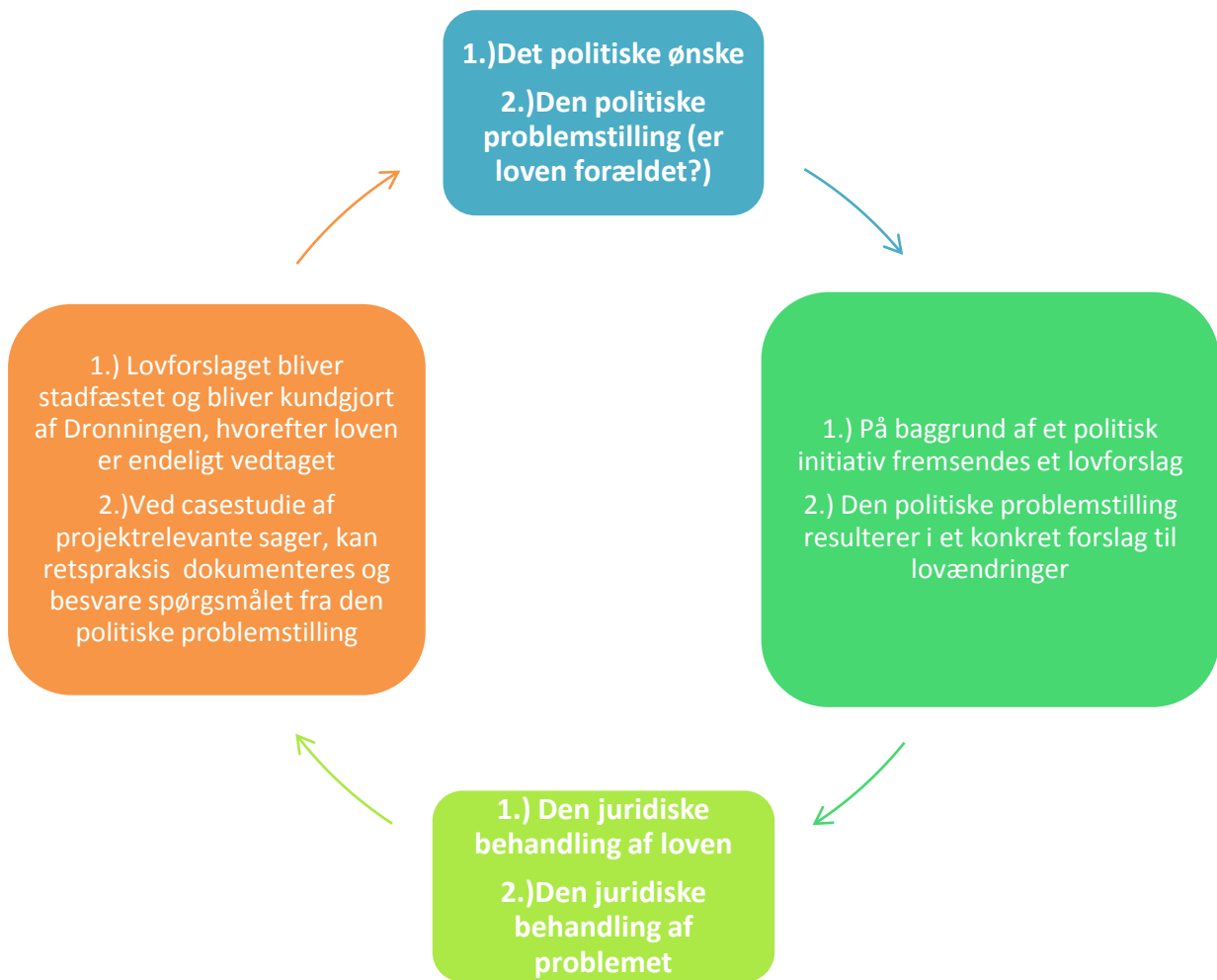
Denne opgave søger at besvare spørgsmål i forbindelse med kommunernes mulighed for at ekspropriere på baggrund af planlovens § 47. Man kan imidlertid ikke behandle planlovens § 47 særskilt, da den er affødt af grundlovens § 73.

Retssystemet er et dynamisk organ, der har til formål at modsvare de aktuelle samfundsmæssige behov. Man oplever derfor, at de retslige regler over tid har behov for tilpasninger til den aktuelle samfundssituation. Dette gælder dog ikke i alle tilfælde, herunder f.eks. retsgrundsætninger og retslige principper, hvis levetid kan være meget lang. Deres fortolkning og anvendelsesområde kan dog ændres i takt med samfundsudviklingen. Generelt kan man sige, at alle regler engang har været nye og bygger på politiske beslutninger og ønsker for tiden, hvor reglen blev tilvejebragt. Med tiden kan reglen derfor blive karakteriseret som frossen politik, som ikke længere modsvarer nutidens behov. (Blume, 2012, s. 139)

Om dette er baggrunden for nutidens politiske interesse inden for emnet, belyses i dette projekt.

Projektets fokus er et vigtigt element i forhold til at komme frem til det ønskede resultat. Der er som udgangspunkt to mulige problemstillinger i et projekt relateret til emnet ekspropriation: En politisk problemstilling, hvor fokus ligger på spørgsmålet om, hvorvidt der er behov for opstramninger og lovændringer for at beskytte den private ejendomsret. Den anden problemstilling knytter sig til det juridiske aspekt, hvor fokus ligger på casestudie og hermed retspraksis af projektrelevante sager.

Vi mener imidlertid ikke, at de to problemstillinger kan opdeles separat, da den juridiske problemstilling bliver affødt af den politiske problemstilling. Den juridiske problemstilling, som beskriver retspraksis, er med til at besvare den politiske problemstilling, som i første omgang udløste spørgsmålet om, hvorvidt der er behov for opstramninger i forhold til kommunernes mulighed for ekspropriation på planlovens område. Herved opstår en cirkeleffekt, hvor det politiske ønske afføder en juridisk gældende lov. Med tiden kan loven virke forældet og herved blive genstand for politisk diskussion. Om dette er tilfældet, vil igen blive vurderet ud fra et juridisk sagligt synspunkt i form af undersøgelse af eksempelvis retspraksis og altså besvare spørgsmålet fra den politiske diskussion.



Figur 1 viser vejen fra et politisk ønske til lovens tilblivelse. Efter en given årrække kan en politisk problemstilling give sig udslag i en juridisk undersøgelse af behovet for lovændring for at sikre, at loven står mål med samfundets normer.

Den seneste tids mediebevågenhed på området samt opstramning af den private ejendomsret som følge af lovændringen i 2009, der fjernede kommunernes mulighed for at ekspropriere til virkeliggørelse af en kommuneplan, har skabt interessen for dette emne. Vores overvejelser går på, hvad den reelle effekt af lovændringen fra 2009 var. Hvorvidt der overhovedet er behov for yderligere ændringer for at beskytte den private ejendomsret, eller om der udelukkende er tale om politisk betonedede forslag, som har til formål at fremme vælgertilslutningen ved et Folketingsvalg. På den baggrund er følgende problemformulering udarbejdet:

Problemformulering

Hvorfor sås der tvivl om kommunernes beføjelser, når der foretages ekspropriation i medfør af planloven?

- Hvad influerer lovgivningsprocessen omkring ekspropriation til fordel for private?

Hypotese

De seneste år har ekspropriation i forhold til private været et ivrigt diskuteret emne i medierne. I den brede befolkning fremstår ekspropriation som et voldsomt overgreb, hvor almindelige retsstillinger er sat ud af kraft. Dette har især været tilfældet i sager vedrørende ekspropriation til fordel for private med henblik på opfyldelse af formål i lokalplaner. De fleste kan forstå vigtigheden af, at staten og kommunerne besidder et værktøj til erhvervelse af jord til motorveje, jernbaner og sygehuse, såfremt jorden ikke kan erhverves i fri handel. Anderledes synes det at forholde sig, når der eksproprieres til formål, der udnyttes af smallere brugerkredse og private selskaber. Hvordan kan det være i almenvællets interesse at erhverve jord til opførelse af en privat virksomhed, golfbane eller modelflyveplads, så det ligefrem retfærdiggør brugen af ekspropriationshjælpen?

Mediernes fremstilling er tydelig og maler et billede af, at der hersker junglelov på området, hvor kommunerne besidder uindskrænket magt til at ekspropriere til formål, de finder gavnlige for kommunen. Politikere fra flere forskellige sider har medvirket i debatten, og diskussionerne starter ofte i begrebet almenvællet og almenvællets interesser, som synes vagt og uden definition af virkeområde.

Sideløbende med de seneste års debat er der blevet foretaget lovændringer på området og stillet yderligere forslag om opstramning på kommunernes praksis. I 2009 blev kommunernes hjemmel til at ekspropriere til byudviklingsformål på baggrund af kommuneplaner ophævet. Undervejs diskuteredes enkeltsager, begreber og personlige holdninger til emnet både i medierne og i de politiske forhandlinger. Få år senere var ekspropriation igen på folketingsmedlemmernes dagsorden i kraft af nye forslag om stramninger på området.

På baggrund af den store mediebevågenhed, flere lovændringer og forslag stillet over en smal årrække, undrer det projektgruppen, hvad der ligger i begrebet *almenvællets interesse* og hvordan det har overlevet gennem 160 år som et centralt begreb i grundlovens § 73. I kraft af politikernes iver efter at redefinere lovgivningen undrer det projektgruppen, om der er tale om frossen lovgivning, der ikke er blevet tilpasset samfundet, som planlægningsmæssigt har ændret sig radikalt siden grundlovens § 73 første gang var til diskussion.

Følgende hypotese ønskes be- eller afkræftet i følgende projektdel: Er nutidens lovgivning omkring kommunal ekspropriation i kraft af planlovens § 47 et udslag af forældet lovgivning, der behøver et eftersyn med henblik på borgernes retssikkerhed?

Struktur

I problemorienterede projekter er det vigtigt at gøre sig forudgående overvejelser om projektets struktur. Opbygningen af projektet er med til at skabe overblik, ikke kun for læseren, men også for den eller dem, der udarbejder projektet. Følgende afsnit giver overblik over projektets struktur og de metoder, der benyttes i projektets enkeltdele.

Projektstyring

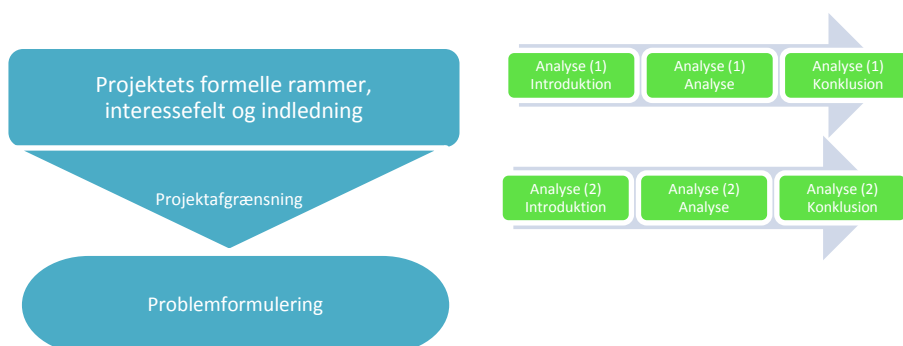
Projektet vil være opbygget efter ABC-modellen, som er et styringsredskab udviklet af undervisere på Aalborg Universitet under Institut for planlægning. Modellen inddeler, som navnet antyder, projektet i tre bærende dele som vist på nedenstående figur.



Figur 2 viser det samlede projekt, opdelt i tre bærende dele ud fra ABC – modellen (Aalborg Universitet, 2012)

I projektets første del (A) vil de store linjer blive beskrevet, de formelle rammer, projektgruppens fælles interesser og verden i almindelighed. I forlængelse heraf vil problemstillingen og problemafgrænsningen indsnævre problemfeltet til en problemformulering, som er bærende for hele projektet. Løsningen af problemformuleringen vil blive beskrevet i den metodemæssige tilgang til projektet.

Den anden del (B) er den største del af projektet. Denne del er både beskrivende, analyserende og opsamlende i en række delkonklusioner, der samler op på de enkelte analyser. De valgte metoder fra projektets første del er det centrale element for denne del af projektet. Indeholdt i projektets del (B) findes en del (1) og (2) for hver anvendt analyse.

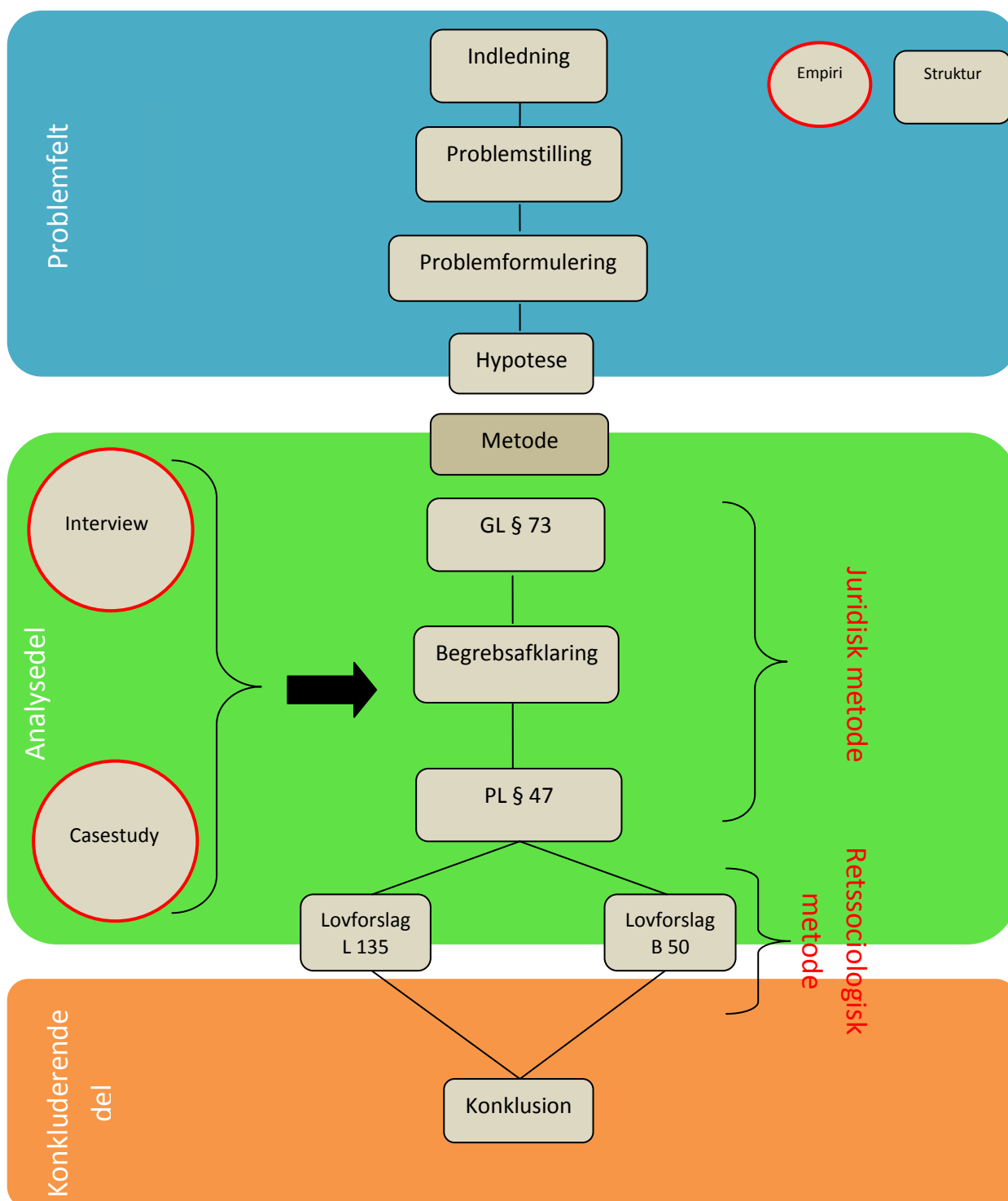


Figur 3 Viser den udvidede forklaring på del (A) og del (B) i projektet. (Aalborg Universitet, 2012)

Den sidste del af projektet (C) rummer ud over konklusionen, litteratur- og kildeliste. Konklusionen har til formål at samle op på delkonklusionerne i projektet og tilsammen besvare problemformuleringen og forholde sig til de opstillede hypoteser.

Projektbygning

For at besvare spørgsmålet fra problemformuleringen er det nødvendigt at operere med flere forskellige metoder. Måden, hvorpå de forskellige metoder bruges i de enkelte afsnit, er illustreret i nedenstående flowdiagram.



Metode

Det klarlægges i dette afsnit hvilke metoder, der skal benyttes for at komme fra den egentlige problemstilling til det endelige resultat i konklusionen. Metodeafsnittet beskriver ligeledes, hvordan det ønskes at be- eller afkræfte den hypotese, der er illustrativ for projektgruppens forventning til problemstillingen. I forhold til dette specifikke projekt er det projektgruppens konklusion, at én entydig metode ikke kan bruges til tolkning af samtlige problemstillinger i rapporten. Det er derfor nødvendigt med flere forskellige metoder til at belyse projektets enkeltdele, som i sidste ende vil blive samlet op og udgøre den samlede konklusion. Dette understreges af, at der er tale om en problemstilling, som omhandler juridiske undersøgelser med tråde til politiske og samfundsmæssige problemstillinger.

Videnskabelig metode

Den videnskabelige metode, eller den induktive metode som den kaldes, bruges i dette projekt i form af case study. De sager, som er beskrevet, har alle relation til projektets problemstilling og er således illustrative for den retspraksis, der findes på området.

Sagerne er hentet gennem henholdsvis Karnov og KFE-online og er udførligt beskrevet i appendiks, som forefindes vedlagt i separat bilags- og appendiksrapport. Sagerne bruges og inddrages i projektets analyserende del for at give input til analyserne i form af den for planlovens § 47 gældende retspraksis. For overskuelighedens skyld vil de afsnit, hvor sagerne inddrages være markerede med sort outline og grå baggrund.

Interview metode

En central del i forhold til empirien i analysen er indsamling af data gennem interview med personer, der beskæftiger sig med problemstillingen. Der er her primært to centrale områder, henholdsvis den juridiske del af problemstillingen og den politiske del af problemstillingen.

Projektgruppen har foretaget interview af advokat og partner for Horten, Lars Carstens. Lars Carstens har speciale inden for forvaltnings- og kommunalret og har herigennem ageret som rådgiver for hel- og halvoftentlige virksomheder. Han har stor ekspertise inden for områderne "*ekspropriation, socialret, taksation, byfornyelse, lejelovgivningen, privatret og erstatningsforhold samt bevillingsforhold*" (Horten Advokatpartnerselskab u.d.). Lars Carstens har ligeledes ført en række sager inden for sine specialeområder ved alle instanser af domstolene samt taksationsmyndighederne. (Horten Advokatpartnerselskab u.d.)

Formålet med interviewet er at få indsigt i en personlig og professionel tilgang til problemstillingen. Derudover også at opnå viden om personlige holdninger til ejendomsret og ekspropriation til fordel for private. Dette er muligt i kraft af at møde den interviewede i mindre formelle rammer og give mulighed for uddybelse af specifik viden. Dette gøres ud fra en

semistruktureret model, som er yderligere beskrevet i Bilag B side 60. (Metoder i statskundskab 2010) s. 152-153

I Bilag C side 61 findes ligeledes et fyldigt referat af interviewet, og de centrale citater vil blive brugt i projektets analyserende del til at understøtte de enkelte afsnit og delkonklusioner. Denne del er, sammen med casestudiet, baggrund for projektets empiriske del, som benyttes i den beskrivende og analyserende del af projektet.

Juridisk metode

For at være i stand til at beskrive og forstå lovgivningen er det nødvendigt med en gennemgang af grundlovens § 73, som er den lov, hvorfra al ekspropriationshjemmel udspringer. Af denne specifikke paragraf er der med tiden opstået en række begreber, som ligeledes vil blive behandlet i et særskilt afsnit. Planlovens § 47, som hjemler kommunal ekspropriation til fordel for private, er den paragraf, hvorfra projektets problemstilling udspringer. En beskrivelse af denne vil derfor komme i forlængelse af ovenstående.

For at forstå loven og dens virkefelt er det nødvendigt med et afsnit, der beskriver den kommunale ekspropriationshjemmel i medfør af planlovens § 47. Dette afsnit vil primært være beskrivende, men elementært i forhold til den generelle forståelse af lovens virkefelt. Sideløbende vil en gennemgang af ekspropriationsformålenes udvikling blive beskrevet i et historisk perspektiv. Dette er centralt for at forstå lovens udvikling i forhold til den generelle samfundsudvikling og de behov, der stilles til den fysiske planlægning i dag.

Sideløbende vil elementer fra henholdsvis interview metode og videnskabelig metode blive inddraget i de nævnte afsnit. På den måde understøttes de enkelte afsnit af henholdsvis retspraksis og ekspertudsagn, som er med til at give bedre forståelse i de enkelte delkonklusioner.

De afsnit, der bliver behandlet ud fra den juridiske metode, lægger direkte op til behandlingen af de lovforslag, som har sigte på at styrke den private ejendomsret. På den måde opstår et naturligt overlap fra den grundlæggende forståelse af lovgrundlaget og den retspraksis, der relaterer til emnet, over behandlingen af de to lovforslag.

Retssociologisk metode

Retssociologisk metode anvendes i relation til forståelse af lovgivningsprocesserne forbundet med planlovens § 47. Metoden anvendes som supplerende i forhold til den juridiske metode og beskriver lovens årsag og virkning. Metoden er opdelt i henholdsvis genetisk og operationel retssociologi. Genetisk retssociologi beskriver årsagen til loven, mens operationel retssociologi omhandler lovens efterfølgende virkning.

Formålet med at anvende metoden er at inddrage de faktorer, der påvirker lovgivningsprocesserne. Der kan her skelnes mellem åbenlyse påvirkningsfaktorer og skjulte påvirknings-

faktorer, der hver især udøver mere eller mindre magt i forhold til lovgivningsprocessen. Eksempelvis er det centralt for forståelsen af lovgivningen at undersøge om det, der bliver sagt i lovbehandlingssammenhæng, efterfølgende også bliver en del af den givne lovgivning og hvor stor vægt, de enkelte elementer i lovgivningsprocessen opnår.

De enkelte anvendte metoder er beskrevet i deres fulde udstrækning og fremgår af bilags- og appendiksrapporten under Bilag B side 51.

DEL B – JURIDISK METODE

Denne del af projektet er baseret på en beskrivende/analyserende tilgang til problemstillingen. Den er som udgangspunkt delt op i to dele, som hver især er baseret på henholdsvis den juridiske metode og den rettssociologiske metode, jf. flowdiagrammet side 13.

Den første del vil ud fra den juridiske metodelære fortolke, beskrive og analysere de dele af lovgivningen, som direkte relateres til projektets problemstilling. I den forbindelse vil afsnittet blive indledt med en behandling af grundlovens § 73. Ved at undersøge forarbejderne til grundlovsbestemmelsen opnås en forståelse for dens oprindelige formål og de forudsætninger, der blev lagt til grund for dens udformning. En komplet oversættelse af forhandlingerne på Rigsdagen i 1849 kan ses i Bilag A side 36. Efterfølgende vil den specifikke lovbestemmelse, som hjemler ekspropriation til private formål, blive behandlet.

Afsnittet vil blive indledt med en beskrivelse af den periode, der lå forud for den første danske grundlovsforfatning.

Den efterfølgende del omhandler behandling af lovforslagene B 50 og L 135, der hver især kan belyse, hvad der påvirker lovgivningsprocesserne i forhold til planlovens § 47. Dette gøres ved hjælp af en analytisk tilgang gennem rettssociologisk metode. Det klarlægges herigennem, hvad der har vægt i lovgivningsprocessen, herunder forhold som behandling i Folketinget, mediasager og interesseorganisationer.

Danmarks Riges Grundlov stammer fra 1849. Det samfund, vi kender i dag, så markant anderledes ud i midten af 1800 tallet, og arealbehovene var på daværende tidspunkt af anden karakter. Følgende afsnit vil beskrive den samfundsudvikling, der er sket i perioden fra 1849 til i dag. Formålet er at få klarhed over, hvad datidens politikere gjorde sig af tanker vedrørende ekspropriationsværktøjet, for på den måde at kunne inddrage det i en analyse af hvordan det bruges i dag.

Midten af 1800-tallet var på mange måder et vendepunkt i det danske samfund. På den politiske scene var det tidspunktet for enevældens og helstatens fald, og hermed starten på det demokratiske samfund, vi kender i dag. Op gennem midten af 1800-tallet voksede landets befolkning med en million indbyggere, hvilket medførte nogle andre behov, end man hidtil havde stået over for. Det var primært byområderne, der voksede og med dem også byerhvervene samtidig med, at fremstillingserhvervene blev industrialiserede. Også i landområderne skete der forandringer, idet landbruget blev specialiseret. Moderniseringen satte gang i udbygningen af infrastrukturen, herunder særligt udbygningen af jernbanenettet, som nu gjorde det muligt at fragte både varer og mennesker på tværs af landsdelene og ud i resten af verden. (Aarhus Universitet - Institut for Kultur og Samfund)

I 1848 meddelte Frederik den 7., at han betragtede sig selv som en konstitutionel konge uden enevældige beføjelser. Hovedopgaven for den nye regering var derfor at skabe rammerne om en ny demokratisk stat. Ved valget samme år blev en rigsforsamling sammensat, bestående af kongevalgte medlemmer og tre nogenlunde lige stærke grupper, bestående af en uorganiseret højrefløj, et løst organiseret centrum og en venstrefløj.

Den Grundlovgivende Forsamling sendte et forfatningsudkast til forhandling, og det var særligt valgrettens udstrækning, der var det store spørgsmål. Den 25. maj 1849 blev Danmarks Riges Grundlov vedtaget, og den blev underskrevet af Frederik 7. den 5. juni. Ved vedtagelsen havde godt 15 % af befolkningen stemmeret, hvilket var et udtryk for et yderst demokratisk samfund, set med datidens briller.

Med grundlovens vedtagelse blev Danmark et konstitutionelt monarki med en klassisk tredeling af magten og hermed en sikring af borgernes frihedsrettigheder. Kongen repræsenterede, i samarbejde med en række ansvarlige ministre, den udøvende magt. Den lovgivende magt lå lige fordelt mellem kongen og en folkevalgt Rigsdag. Den dømmende magt lå hos domstolene og dens dommere. (Aarhus Universitet - Institut for Kultur og Samfund B)

Forklaring af Danmarks Riges Grundlov § 73

Grundloven er en central del af Kongeriget Danmark. Grundloven er gældende for alle landets borgere og er bl.a. med til at sikre de rettigheder og friheder, man har som dansk statsborger, herunder ejendomsretten.

Grundloven er i sin nuværende form vedtaget den 5. juni 1953. Siden den første demokratiske forfatning, junigrundloven, blev vedtaget den 5. juni 1849, er grundloven blevet revideret tre gange, henholdsvis 1866, 1915 og 1953. Ideologien, formuleringen og opbygningen er den samme som junigrundloven af 1849 – forskellen ligger primært i, at loven er forenklet fra 100 til 89 paragraffer. (Zahle, 2006, s. 1)

Grundlovens § 73 havde i førsteudgaven af junigrundloven fra 1849, følgende ordlyd:

Ejendomsretten er ufrænkkelig. Ingen kan tilpligtes at afstaae sin Eiendom, uden hvor Almeensvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge Lov og mod fuldstændig Erstatning".

Lovens ordlyd har således ikke ændret sig i de mere end 160 år, som grundloven har eksisteret. Der hersker imidlertid ikke tvivl om, at vores samfund har ændret sig markant i den periode. Dette giver blot anledning til fascination over at paragraffen, der blev udarbejdet for mere end 160 år siden, stadig er grundlæggende for beskyttelsen af den private ejendomsret.

I forhandlingerne i Rigsdagen var der særligt ét emne, der blev diskuteret, nemlig hvorvidt ordet *"almenvellet"* skulle erstattes af ordet *"til et offentligt brug"*. I de argumentationer, der blev fremlagt, blev der givet eksempler på problemstillinger ved brugen af henholdsvis den ene og den anden sætning. Grundlæggende lå frygten i, at man henholdsvis hævdede staten over ejendomsretten eller hævdede ejendomsretten over staten.

Det forslag fra det grundlovgivende udvalg, som blev endeligt vedtaget med 102 stemmer mod 29, byggede på de principper, der blev indskrevet i Jernbaneforordningen af 5. marts 1845. Lovens formål var at udbygge infrastrukturen i Danmark ved anlæggelse af en jernbane mellem København og Ringsted. Projektet blev finansieret af et privat foretagende, og af loven lyder det bl.a.

"§ 1. Ligesom det førhen i adskillige særegne anordninger forudsætter og ved plakat af 31'te juli 1801 som almindelig regel forkynde grundsætning, at enhver ejer, hvis ejendom behøves til udførelsen af en for det almindelige bedste nødvendige foranstaltning, er pligtigt at afstå samme mod billig og fuldstændig erstatning..." (Kong Christian den 8., 1845)

Afståelsen af tredje mands ejendom kunne altså kun ske, når det behøvedes til det almindelige bedste nødvendige foranstaltning. Dette medførte således ikke, at det ikke var muligt for private at ekspropriere tredje mands ejendom, når blot det var til det almindeliges bedste. En sætning, der blev videreført til grundlovens bestemmelse om beskyttelse af den private ejendomsret og således heller ikke umuliggør ekspropriation til private formål – mere herom i afsnittet om begrebsafklaring.

Selvom lovens ordlyd ikke har ændret sig over tid, så har forståelsen og fortolkningen af lovens enkeltdele ændret sig, så der i dag er en række begreber, der bliver udledt heraf og som skal overholdes på lige fod med kravet om *"fuldstændig erstatning"*, og at ekspropriation *"kun kan ske ifølge lov"*. Disse er begreber som *nødvendighedskravet* og *proportionalitetsprincippet*. Begge begreber vil sammen med *almenvellet* blive behandlet i et selvstændigt afsnit.

Et af de grundlæggende problemer, der er forbundet med beskyttelsen af den private ejendomsret, er den almene forståelse af lovens rækkevidde. Folketinget har derfor udarbejdet et dokument med forklaringer af de i alt 89 paragraffer, som grundloven består af. Folketingets forklaring af grundlovens § 73 lyder:

"Denne paragraf beskytter folks ejendom. Beskyttelsen omfatter alle ejere – danskere så vel som udlændinge, selskaber såvel som privatpersoner. Ordet ejendom skal forstås i meget bred forstand. Grundloven beskytter de rettigheder, som er grundlaget for folks økonomiske eksistens. F.eks. beskytter § 73 et krav på løn og pension, man selv har sparet op. Man har retten til de ting, man har købt og ejer. Det gælder også, hvis man f.eks. har købt et hus eller et stykke jord.

Men det kan ske, at stat eller kommune har brug for folks ejendom. Hvis der f.eks. skal anlægges en offentlig vej, bliver projektet ikke standset, fordi en grundejer ikke vil sælge sin jord. I sådan en situation kan stat og kommune overtage folks ejendom og give erstatning i stedet. Man kalder det at ekspropriere folks ejendom. Det kan imidlertid ikke ske uden videre. Projektet skal komme samfundet til gode. Der skal vedtages en lov, som giver tilladelse til ekspropriationen. Og der skal gives fuld erstatning for den ejendom, stat eller kommune overtager.” (Folketinget, 2012)

Ovenstående forklaring har dog, ifølge projektgruppen, en række mangler som i stedet for afklaring giver anledning til forvirring. Forvirringen opstår, når der i eksemplet på tvangsmæssig afståelse skrives, at stat eller kommune kan ekspropriere til anlæggelse af offentlig vej. Herved opstår en situation, hvor den almindelige læser kan være af den opfattelse, at alle ekspropriationer skal ske til offentlige institutioner eller anlæg, selvom det på intet tidspunkt nævnes i grundlovens § 73. Der er intet i vejen for, at offentlige formål varetages af private, hvilket kan fordrer en overdragelse af arealer til eksempelvis private selskaber eller virksomheder. Ydermere kan sætningen *”projektet skal komme samfundet til gode”* også give anledning til forvirring, da man herved kan have svært ved at forstå, hvordan udvidelsen af en skydeklub eller anlæggelsen af en golfbane kan komme samfundet til gode. Det er essentielt for forståelsen at vide, at ekspropriationshjemmelen er udliciteret til kommunalt niveau, og derfor ikke nødvendigvis skal komme hele samfundet til gode, men også kan *”nøjes”* med at komme lokalsamfundet til gode (Dette kan eksempelvis være tilfældet i ekspropriationer, som giver mulighed for anlæg af golfbaner, jævnfør Appendiks A side 3). Forvirringen i den almene befolknings opstår, efter projektgruppens overbevisning, oftest i forbindelse med kommunale ekspropriationer. Kommunale ekspropriationer er ikke tilbunds gående i Folketingets forklaring af grundlovens § 73. Det er projektgruppens overbevisning at en informationspjece, der forklarer formål og fagtermer i lægmandssprog vil være en mulig løsning på en del af misforståelserne. Lovens rækkevidde er ikke tilpas forklaret i den nuværende tekst, som ikke formår at formidle nuancerne i lovgivningen på en måde, der fremstår klar for læseren.

Begrebsafklaring

De mest basale ekspropriationsformål har basis i henholdsvis jernbaneforordningen af 1845, vejforordningen af 1793 samt bivejsloven af 1853. Disse love har således været medvirkende til at danne selve grundpillen af den ekspropriationsproces, vi kender i dag. I jernbaneforordningen af 1845 så man for første gang opbygningen af henholdsvis Kommissarier, ekspropriations- og taksationskommissioner. At lovgivningen var særdeles langtidsholdbar gav sig til udtryk ved først at blive erstattet af nyere lovgivning i midten af 1900-tallet. Herunder fremgangsmåden ved ekspropriation fra 1964, som er gældende ved statsekspropriationer. I kommunalt regi var ekspropriationsprocessen tidligere præget af formløshed. Vejbestyrelsesloven fra 1957 og dens efterfølger, Lov om offentlige veje fra 1972, ændrede dog denne formløshed. I denne blev indført et system af taksationsmyndigheder samt bl.a. regler vedrørende forudgående åstedsforretninger

inden endelig vedtaget ekspropriationsbeslutning foretaget af kommunalbestyrelsen. Denne proces gælder den dag i dag, f.eks. for kommunale ekspropriationer foretaget efter planloven. (Den Danske Landinspektørforening, s. 76-77)

Behovet for ny adgang til ekspropriation steg i takt med udviklingstendenserne i samfundet. Øget trafik på vejnettet, som følge af biltrafikkens indførelse, er et eksempel herpå. I 1972 blev der skabt hjemmel til at ekspropriere for støjskærmende foranstaltninger – en direkte følge af den øgede trafikbelastning på vejene. Og i 1993 blev der skabt hjemmel til at ekspropriere til etablering af faunapassager, erstatningsbiotoper og lignende naturbeskyttende foranstaltninger, som kompensation for de nye og større vejanlægs indgriben i naturtilstanden. Dette var blot et par eksempler på ekspropriationsformålenes udvikling på vejområdet som følge af samfundsudviklingen. (Den Danske Landinspektørforening, s. 75)

Den teknologiske udvikling gennem det 20. århundrede medførte et øget behov for nye ekspropriationsformål. Således fik man i 1943 ekspropriationsadgang til indvinding af brunkuls- og tørvemosearealer med tilhørende vejadgang hertil. Lovgivningen på området blev til for at indvinde brændselsmateriale, og lovhjemmelen medførte, at ekspropriationsformålet var tilgængeligt for privatpersoner. (Den Danske Landinspektørforening, s. 81)

Som tidligere beskrevet steg befolkningstallet markant op gennem 1800-tallet. Det var primært byområderne, der voksede, og behovet for et styringsredskab til at differentiere f.eks. bebyggelse og erhverv steg kontinuerligt med befolkningstilvæksten. Alligevel var det først med ændringen af den Københavnske byggelov i 1923, at man fik udvidet ekspropriationsadgangen til at opnå *”tilfredsstillende bebyggelsesforhold ved eller mellem de gader og veje, om hvis anlæg eller udvidelse der var spørgsmål”*. (Den Danske Landinspektørforening, s. 84)

I 1939 blev bestemmelsen videreført til den Københavnske byggelov af samme år og via landsbyggeloven til landets øvrige kommuner. Ud over ekspropriationshjemlen, som blev videreført fra den Københavnske byggelov af 1923, fik kommunerne nu hjemmel til *”til vejebringelse eller udvidelse af kommunale anlæg, institutioner eller virksomheder, der ikke tjener erhvervsmæssige formål”*. (Den Danske Landinspektørforening, s. 84)

Byplanlovgivningen, der blev til i 1925 og effektiviseret i 1938, dannede basis for den ekspropriationshjemmel, vi ser i planlovens § 47 om ekspropriation til virkeliggørelse af en lokalplan. Datidens byplanlovgivning gav således hjemmel til at ekspropriere arealer, der var af *”væsentlig betydning for det offentlige at råde over for at gennemføre byplanvedtægtens bestemmelser”*. (Den Danske Landinspektørforening, s. 84)

I 1980 fik kommunerne mulighed for at foretage ekspropriation af fast ejendom, når det vil være af *”væsentlig betydning for at sikre gennemførelsen af en byudvikling i overensstemmelse med kommuneplanen”*. (Den Danske Landinspektørforening, s. 84) Lovbestemmelsen blev til for at sikre, at kommunen kunne erhverve arealer inden den mere detaljerede planlægning blev

gennemført. På den måde kunne kommunerne sikre arealernes faktiske overgang fra landzone til byzone i overensstemmelse med den af kommuneplanen gældende tidsfølgeplanlægning. (Den Danske Landinspektørforening, s. 84)

Ovenstående illustrerer, at der i dag findes hjemmel til at foretage ekspropriation i mange forskellige love. I takt med lovenes tilblivelse ses det, at der i flere tilfælde eksisterer dobbelthjemmel til at gennemføre ekspropriation – en tendens, der ifølge Orla Friis Jensen kan tilskrives *”den tilfældige og stykvisse måde hvorpå megen ekspropriationslovgivning er blevet til.”* Retsområdet vedrørende ekspropriation i al almindelighed kan derfor virke uoverskueligt. (Den Danske Landinspektørforening, s. 76)

Almenvellet

Dengang

Under forhandlingerne på Rigsdagen i 1849 kom det af kongen nedsatte udvalg med et udkast til den paragraf, der skulle beskytte den private ejendomsret. I den forbindelse var der særligt et begreb, der vakte diskussion blandt de kongevalgte medlemmer, nemlig ordet *”almenvellet”*. Et af medlemmerne af komiteen udtrykte sin bekymring således:

”Imidlertid, da man fandt, at det ikke havde umiddelbar hjemmel i forordningen af 13’ne december 1793 og 31’te juli 1801, udsom derfor en særegen lov; men at der i saadanne enkelte love kan gaaes udenfor det princip, som indeholdes i de nævnte anordninger, er noget, som langt fra har den betænkelighed som at udtale et saa vagt princip, som at ejendomme skulle afstaaes, naar almeenvellet fordrer det, det vil sige, naar det ved en rigsdagsbeslutning findes at være gavnligere, at én faaer en ejendom, end at en anden beholder den. I sig selv er det vistnok gavnligere, at enhver beholder sin ejendom end at gjøre saadanne omvæltninger; det er imidlertid noget, som kan betragtes fra flere sider, men jeg anseer det for – vist, at en lovbestemmelse af en natur som denne kan give anledning til megen misbrug.” (Bilag A side 39)

Visse personer i komiteen var, som ovenstående indikerer, af den opfattelse, at et begreb som *”almenvellet”* kunne give anledning til misbrug, da det på tidspunktet for lovens ibrugtagelse var op til medlemmerne af rigsdagskomiteen at beslutte, om en ejendom skulle afstås til fordel for tredje mand. Et andet medlem er imidlertid af en anden opfattelse, og fremlægger sine synspunkter således:

”Naar en paragraph som denne skal optages i grundloven, hvad udvalget har billigiet, troer jeg ingenlunde, det kan gaae an at indskrænke den saaledes, som den ærede ærede rigsdagsmand for kjøbenhavns 3die distrikt (Ørsted) og et andet æret medlem (Scavenius) have meent, at der istedetfor ”almeenvellet” skulde sættes ”til offentlig brug”, da i saa fald, netop paa grund af denne grundlovsbestemmelse, ingen lunde tilpligtes at afstaa sin ejendom i saadanne tilfælde, hvori den førstnævnte rigsdagsformand dog selv erkendte, at det kunde være nødvendigt at fordre slig afstaaelse, nemlig naar denne virkelig var i det almenes interesse, skjøndt ikke til offentlig brug.

Der vil nemlig under denne forudsætning staae i grundloven, at ingen kan tilpligtes at afstaa sin ejendom uden til offentlig brug, og derved vil altsaa indirekte være udelukket enhver tvungen ejendomsafstaaelse, som ikke er til saadant brug, uagtet den i højeste grad maatte være i det hele samfunds interesse, f.ex. til private jernbaner og andre lignende ikke offentlige indretninger. Idet jeg derfor formener, at udtrykket "almenvellet" her har sin fulde berettigelse..." (Bilag A side 39)

Man mener således, at man ved brug af ordet "til offentlig brug" vil indskrænke lovens rækkevidde i et sådan omfang, at man ikke vil være i stand til at overtage folks private ejendom, uden hvor det er en offentlig indretning. Eksempelvis ville det derved ikke være muligt at etablere førømtalte jernbane fra København til Ringsted, da det var en privat investor, trods det faktum, at jernbaner uden tvivl kommer hele samfundet til gode. Et andet argument for at bibeholde ordet "almenvellet" blev fremført af et andet medlem og omhandlede frygten for opbremsning i landets udvikling, hvis dette ord blev erstattet af "til offentligt brug".

"Jeg troer virkelig, det vilde være en højst farlig forandring for hele vor borgerlige og materielle udvikling, og jeg skal, istedetfor at gaae ind paa en mere theoretisk udvikling af dette, tillade mig at belyse det med et enkelt eksempel, som jeg troer vil have noget temmelig tiltalende netop for dem, der i almindelighed ønsker at tage vores forhold fra det synspunkt, som den ærede kongevalgte rigsdagsmand utvivlsomt gaaer ud fra. Vi oplever – mener jeg – dog vel rimeligvis engang den dag, da Danmark hovederhverv, jordbrugskunsten, vil finde jurister, sine lovgivere, der forstaae, der have fattet jordbrugsvæsenets krav og kjerne, og derfor bedre, end hidtil er skeet, ville forstaae at organisere jordbruget, ville forstaae at lede, ordne og give love for jordbrugets rette udvikling. Jeg troer saaledes, for at komme til mit eksempel, at den tid ingenlunde kan være fjern, da fremmede landes af erfaringen prøvede lovgivninger om vands benyttelse maae finde indgang ogsaa hos os, og derved tillige det princip, at jord skal afstaaes, for at vandledninger til 3die mands, altsaa til blot privates bedste kunne føres over grunden. Men saa vist som jeg troer, at enhver ved lidt overvejelse maa billige, at slige tilfælde ikke udelukkes, saa vist troer jer, at de vilde være udelukkede, at vore kommende lovgivninger vilde føle sig standsede af en grundlovsbestemmelse som den, den ærede kongevalgte rigsdagsmand har villet opstille, naar den optages istedetfor udkastets. Jeg troer derfor, at udvalgets aabenbart meget ample ord – "hvor almenvellet kræver det" – ere langt heldigere valgte og langt bedre udtrykket det, der i en Grundlov tør og bør siges om dette forhold, thi enhver vil see, at selv det eksempel, jeg har nævnt, kan særdeles godt og selv aldeles strengt taget indbefattes herunder. Jeg maa derfor indstændigt anbefale udkastets antagelse ordlydende, og altsaa forkastelse af enhver forandring deri." (Bilag A side 46)

Ovenstående eksempel illustrerer på bedste vis de begrænsninger, som ethvert andet ord end "almenvellet" ville have haft på udviklingen af vores land. I eksemplet lægges der vægt på udviklingen af jordbruget, da det var datidens primære erhverv. I takt med samfundsudviklingen har arealbehovene ændret sig, men det ændrer ikke på nødvendigheden af et planlægningsredskab som ekspropriation. Som Lars Carstens udtaler, "Det vi hele tiden skal huske på, når vi

diskuterer hvad der er til fordel for hvem, det er at ekspropriation handler om os alle samme kontra den enkelte. Når vi sætter os ind i S-toget, fjerntoget, eller ind i bilen og kører over en motorvej, så har der forud for de goder ligget en ekspropriation” (Bilag C side 64). Det er en vigtig pointe i forhold til forståelsen af planlægningsredskabets nødvendighed. At statsorganet i dag har udliciteret en del af dens magtbeføjelser til kommunalt niveau, ændrer ikke på nødvendigheden af ekspropriationsredskabet i forhold til den fysiske planlægning – her blot på lokalt niveau.

Man må alt andet lige bifalde den fremsynethed som datidens politikere havde, under forarbejderne til denne lov, da brugen af andre ord end *”almenvellet”*, kunne tænkes at have sænket landets udvikling.

I dag

Almenvellet er et centralt begreb i grundlovens § 73, og den almene opfattelse af begrebet kan tænkes at være en anelse ensporet. Mediernes fremstilling af sager, der vedrører ekspropriation, er utvivlsomt med til at rokke ved folks opfattelse om statsorganet som den store, der tromler den lille. De færreste er dog i tvivl om ekspropriationsværktøjets nødvendighed og den almene interesse, når staten eksempelvis eksproprierer jord til brug for større infrastrukturprojekter som udbygning af motorvejsnettet, jernbanenetten eller faste broforbindelser med dertil hørende landanlæg. Opfattelsen er dog ofte en anden, når kommunen foretager ekspropriation til udbygning af golfbaner, butikcentre eller lignende.

Hvis man tager ordet i dets bogstavelige forstand, kan man da også stille spørgsmål ved den almene nødvendighed af et golfbaneanlæg, der i høj grad er en hobbybetonet sport, med en relativt snæver målgruppe. Omvendt kan man argumentere for, at alle har muligheden for at spille golf, og at et golfanlæg kan tiltrække turister, som styrker området detailhandel. Meningerne er mange, og der kan argumenteres både for og imod alt efter hvilke briller, man har på. Man kan imidlertid ikke tage ordet så bogstaveligt, men er nødsaget til at se det i sammenhæng med den politiske dagsorden i kommunen og de samfundsmæssige behov, der er i kommunen på det tidspunkt, hvor ekspropriationsbeslutningen bliver vedtaget.

Som ovenstående beskriver, har ekspropriationsformålene ændret sig som følge af den generelle samfundsudvikling. Man må derfor antage, at spørgsmålet om *”hvad almenvellet kan kræve”*, har ændret sig sideløbende med denne udvikling. Derfor beror spørgsmålet vedrørende almenvellet også på den til enhver tid rådende politiske opfattelse af, hvad statsorganet legitimt kan varetage af opgaver. (Den Danske Landinspektørforening, s. 86) Lars Carstens medgiver da også i interviewet at, *”hvad almenvellet er, er sådan set hvad vores politikere mener, er almenvellet – sådan er det hvert fald blevet”*(Bilag C side 62).

Denne realitet er de fleste ukendt, trods det faktum, at ekspropriation er et voldsomt indgreb for den, der bliver ramt af indgrebet.

I en sag fra Viborg kommune traf kommunalbestyrelsen i 1998 beslutning om ekspropriation af 4,5 ha landbrugsjord til fordel for 50 medlemmer af en 30 år gammel svæveflyveklub. Kommunen besluttede at benytte sig af ekspropriation i medfør af planlovens § 47, da ejeren ikke ønskede at afstå jorden ved en frivillig aftale.

Ejeren påklagede ekspropriationsbeslutningen til Naturklagenævnet, der gav ejeren medhold i sagen. Ophævelsen af ekspropriationsbeslutningen skete bl.a., fordi man ikke fandt, at der var tilstrækkelig hjemmel i lovgivningen til at foretage så betydeligt indgreb i en privat lodsejers ejendom med baggrund i en ikke tungtvejende almen interesse. (Appendiks A side 12)

I den pågældende sag var det bl.a. den manglende almene interesse, der lå til grund for Naturklagenævnets ophævelse af ekspropriationsbeslutningen. Man kan dog ikke uden videre konkludere, at ekspropriationsbeslutningen blev ophævet, fordi Naturklagenævnet fandt, at 50 medlemmer af en svæveklub var for snæver en gruppe til at repræsentere almenvellet. Naturklagenævnet lagde også til grund, at ekspropriationsbeslutningen medførte *"et betydeligt indgreb i en privat lodsejers ejendom"* hvorfor man kan tænke sig tilfælde, hvor ekspropriationsbeslutningen i stedet var blevet stadfæstet. Dette kunne eksempelvis have været tilfældet, såfremt det pågældende areal havde været mindre eller havde været et ubetydeligt græsareal uden særlig betydning for lodsejeren. Denne afvejning mellem lodsejers tab og den almene interesse benævnes *proportionalitetsprincippet*, og dækker således over, om den fremtidige arealanvendelse står mål med det, arealet betød for lodsejeren.

I en sag fra tidligere Skagen Kommune traf kommunalbestyrelsen beslutning om ekspropriation af 50 ha landbrugsjord og 15,4 ha klitfredet areal, da forhandlingerne om en frivillig aftale var faldet til jorden. Arealerne skulle bruges til flytning og udvidelse af en eksisterende flugtskydebane. Ejeren af de pågældende arealer påklagede ekspropriationsbeslutningen til Naturklagenævnet med følgende begrundelser:

"ekspropriationen er i strid med grundlovens § 73, idet arealafståelsen klart ikke sker i almenvellets interesse, men alene i en mindre, bestemt kreds af borgernes interesse."

"ekspropriationen er stridende mod naturbeskyttelseslovens § 8, der omhandler klitfredede arealer, og at kommunen ved sin behandling af sagen har overtrådt flere forvaltningsretlige regler"

Naturklagenævnet fandt, på baggrund af flere års ønske om allokering af flugtskydebanen, at nødvendighedskravet var tilstrækkelig opfyldt. Planen ønskedes ligeledes gennemført hurtigst muligt, hvorfor projektet var tidsmæssigt aktuelt. På den baggrund stadfæstede Naturklagenævnet ekspropriationsbeslutningen. Ejeren påklagede Naturklagenævnets beslutning til Landsretten, som besluttede at ophæve ekspropriationsbeslutningen. Sagen blev ophævet, da kommunen ikke i tilstrækkelig grad havde undersøgt jagtforeningens økonomiske dispositioner. Man frygtede derfor, at jagtforeningen ikke havde midler til drift og vedligeholdelse, hvorfor planens tidsmæssige aktualitet kunne komme i fare. (Appendiks A side 27)

De to sager har en række lighedspunkter, da de begge vedrører ekspropriation til fordel for en hobbybetonet sportsgren med en begrænset brugergruppe. Alligevel er der stor forskel på, hvordan sagerne bliver behandlet, da der er forskel på den værdi, de afståede arealer repræsenterer for de to berørte lodsejere. Hvad der i den forbindelse kan tænkes at være *"til almenvellets bedste"* kan, som disse sager illustrerer, ikke skildres så sort og hvidt, som det opfattes af de fleste. Man kan ikke sætte et tal på, hvem eller hvad almenvellet repræsenterer, da det i første omgang udelukkende beror på en politisk beslutning. Sagerne illustrerer samtidig, at man som privat lodsejer har mulighed for at få prøvet den politiske ekspropriationsbeslutning ved domstolene, som kan vurdere den enkelte sag ud fra et juridisk synspunkt.

Begrebet almenvellet er et smidigt begreb uden en entydig definition, og skal således vurderes ud fra den enkelte sag. Generelt kan man sige at *"et begreb som almenvellet er dynamisk og udvikler sig og hjælpebegreber styrer udenom de værste urimeligheder"* (Bilag C side 62). Af disse er som nævnt i ovenstående tekst et begreb som proportionalitetsprincippet. Et andet begreb, som er blevet affødt af lovens fortolkning, er nødvendighedskravet.

Nødvendighedskravet

Ekspropriationsbeslutningen om tvangsmæssig afståelse skal ud over at tjene almenvellet også opfylde den betingelse, at indgrebet er nødvendiggjort af almene interesser. Ifølge A. Ross udspringer nødvendighedskravet af ordene *"kræver det"*, og skal fortolkes således at ekspropriation i sig selv er et, for borgeren, beklageligt indgreb i dennes rettigheder. Derfor kan indgrebet kun finde sted, når det virkelig er påkrævet, og ikke blot er ønskeligt. (Ross, 1983, s. 683)

Hvor almenvellet som begreb beror på en politisk vurdering, så beror kravet om nødvendighed ofte på en juridisk vurdering, som i praksis bliver efterprøvet ved tilbundsgående undersøgelser af ekspropriationens reelle nødvendighed. (Mølbeck & Flensborg, 2007, s. 54)

Om nødvendighedskravet og hermed ekspropriationens lovlighed kan man som hovedregel nævne følgende tre punkter:

- *"ekspropriationen er ikke nødvendig, hvis formålet kan realiseres på en for ejeren mindre indgribende måde*
- *Ekspropriationen må ikke gå videre end påkrævet til opnåelse af formålet, og der må fx ikke eksproprieres et større areal end nødvendigt*
- *Ekspropriationen skal være nødvendig i tidsmæssig henseende."* (Mølbeck & Flensborg, 2007, s. 55)

I forhold til det første punkt kan man tænke sig en situation, hvor man vælger en billigere løsning i forhold til etableringen af et vejanlæg, men som i stedet er mere indgribende for den, der må afstå sin jord. I sådan en situation, hvor man har mere end én mulig løsning, må man altså som

myndighed vælge den løsning, som er mindst indgribende for ejeren og ikke nødvendigvis billigst for anlægsmyndigheden.

I forhold til det andet punkt kan der nævnes et konkret eksempel, hvor nødvendighedskravet fik afgørende betydning for ekspropriationsbeslutningens prøvelse ved Naturklagenævnet.

I 1991 vedtog tidligere Pandrup Kommune en lokalplan, hvis formål var at etablere en golfbane af international standard. Golfbanen skulle have en størrelse på 95 ha. hvoraf de 75 ha. var erhvervet i fri handel. Anlægget var planlagt til at rumme en 18-hullers golfbane, hvoraf de 20 ha., som skulle erhverves ved ekspropriation, skulle benyttes til en par-3 bane for uøvede golfentusiaster. Kommunen ville efter endt ekspropriation overdrage arealet til den private aktør Blokhus Klit Golf A/S. Ejeren af de 20 ha., som ikke kunne erhverves i fri handel, påklagede i første omgang ekspropriationsbeslutningen til planstyrelsen. Ekspropriationsbeslutningen blev stadfæstet og efterfølgende påklaget til Naturklagenævnet. Naturklagenævnet fandt imidlertid, at ekspropriationen ikke var nødvendig for at virkeliggøre de, af lokalplanen, opstillede formål – en golfbane af international standard. (Appendiks A side 3)

Sidste punkt omhandler det konkrete projekts aktualitet (den tidsmæssige nødvendighed). Projektet skal være nært forestående i det øjeblik, hvor ekspropriationen finder sted. I den forbindelse er der en anden faktor, der spiller ind, nemlig de økonomiske omstændigheder omkring projektet. Hvis ikke økonomien er til stede, kan betingelsen om projektets aktualitet og hermed tidsmæssige nødvendighed ikke overholdes. Netop denne betingelse lå til grund for Landsrettens afgørelse i sagen fra tidligere Skagen Kommune, hvor kommunens ekspropriationsbeslutning blev ophævet (KFE 2008.070).

Kravet om nødvendighed er en direkte konsekvens af føromtalte proportionalitetsprincip. De to begreber bliver i nyere praksis behandlet i relation til hinanden, og kan således ikke behandles særskilt. (Mølbeck & Flensborg, 2007, s. 55)

I forlængelse af denne generelle forklaring/analyse af grundlovens § 73 og de begreber, der relaterer hertil, vil næste afsnit omhandle planlovens § 47, som hjemler kommunal ekspropriation til virkeliggørelse af en lokalplan.

Planlovens § 47

Hvis der for et område foreligger en lokalplan, er det muligt at ekspropriere til gennemførelse af lokalplanens formål. Hjemmelskravet ligger i planlovens § 47 i kraft af at; *"Kommunalbestyrelsen kan ekspropriere fast ejendom, der tilhører private eller private rettigheder over fast ejendom, når ekspropriationen vil være af væsentlig betydning for virkeliggørelse af en lokalplan eller en byplanvedtægt."*

De nærmere bestemmelser vedrørende lokalplanlægning kan ses i planlovens kapitel 5, § 15, stk. 1 og 2.

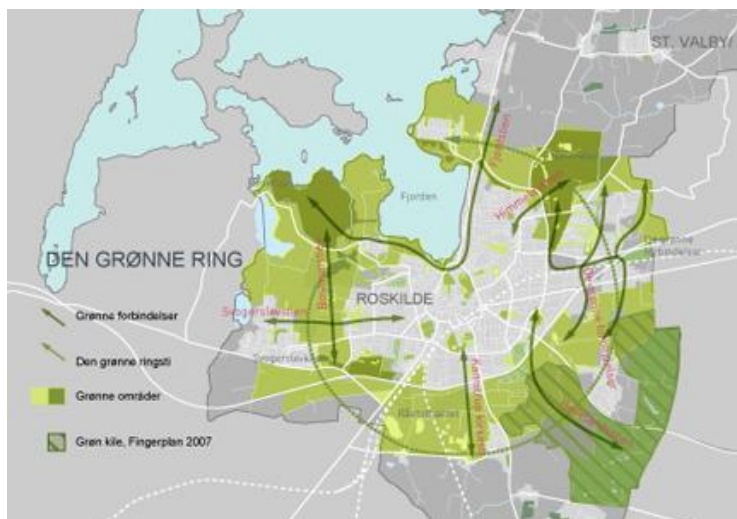
Af bestemmelserne vedrørende lokalplanens indhold fremgår det bl.a., at kommunalbestyrelsen kan foretage meget restriktive bestemmelser i kraft af denne. Eksempelvis kan de, jf. punkt 8, optage bestemmelser om anvendelsen af enkelte bygninger, inden for lokalplansområdet. Kommunerne har således vidtrækkende muligheder for at påvirke planlægningen og hermed udviklingen på lokalt plan i det pågældende område. Nedenstående afsnit vil beskrive den kommunale ekspropriationsproces i medfør af planloven.

Ekspropriation i medfør af planlovens § 47 følger nedenstående figurs principper. Figuren er udarbejdet på baggrund af illustrationen i bogen "Ekspropriation i Praxis" (Mølbeck & Flensborg, 2007, s. 270) Figurens enkeltdele er yderligere beskrevet i Appendiks B side 31, der i detaljer beskriver de enkelte principper i ekspropriationsprocessen.

Delkonklusion

Det fremgår med al tydelighed, at lovgivningen vedrørende ekspropriation er kompleks. Afsnittet har afdækket de begreber, der med tiden er udsprunget af grundlovsbestemmelsen vedrørende beskyttelse af den private ejendomsret. Samtidig har de bagvedliggende tanker vedrørende lovteksten søgt at belyse de problemstillinger, man forudså i forhold til de ord og vendinger man havde til diskussion på rigsdagen i 1849. På den måde er der opnået en større forståelse for den egentlige betydning af grundlovssætningen. Samtidig har inddragelsen af projektrelevante sager medvirket til forståelsen af den retspraksis, som vedrører projektets problemstilling. En anden vigtig pointe har været at dokumentere de samfundsændringer, der er sket i grundlovsparagraffens levetid. Dette har været elementært i forhold til forståelsen af ekspropriationsformålenes udvikling og de stadig flere love, som hjemler ekspropriation.

En vigtig pointe i forhold til forståelsen af ekspropriationshjemlens nødvendighed er forståelsen af dens nødvendighed i forhold til den fysiske planlægning og hermed hele landets udvikling. Som tidligere beskrevet, så blev der på rigsdagen i 1849 argumenteret for indførelsen af ordet *almenvellet*, da man ellers frygtede at sætte udviklingen af landbrugserhvervet i stå. Dette fordi en indførelse af ordet *til offentligt brug* ville medføre begrænsninger i adgangen til ekspropriation, og hermed ville man eksempelvis ikke kunne foretage ekspropriation for at lede vand fra én mands mark over en anden mands mark. I dag står man imidlertid over for andre problemstillinger i forhold til den fysiske planlægning. Flere og flere bosætter sig i byerne, og visse steder oplever man, at byernes geografiske udbredelse har nået et loft, hvorfor man må tænke i andre baner.



Figur 4 viser de geografiske udfordringer i forhold til Roskildes arealmæssige udbredelse. (Roskilde Kommune, 2010)

Netop denne problemstilling har vist sig aktuel i Roskilde, hvor kommunen står over for en række udviklingsmæssige udfordringer i forhold til byens arealmæssige udbredelse. Som det fremgår af Figur 4, er byen afgrænset af fjorden mod nord, grusgravningsbæltet mod syd, Boserup Skov mod Vest og Himmerlev i Øst. (Roskilde Kommune, 2010) Denne realitet, samt et kommunalt ønske om bevaring af disse arealer, gør at man har været nødsaget til at tænke i nye baner. Man arbejder derfor med

en fortætningsstrategi, hvor man søger at skabe plads inden for bymurene. Dette skal bl.a. ske ved at inddrage større parkeringsarealer af offentlig og privat karakter. Parkeringen skal i stedet allokeres til parkeringshuse i bymidtens periferi. (Roskilde Kommune, 2010)

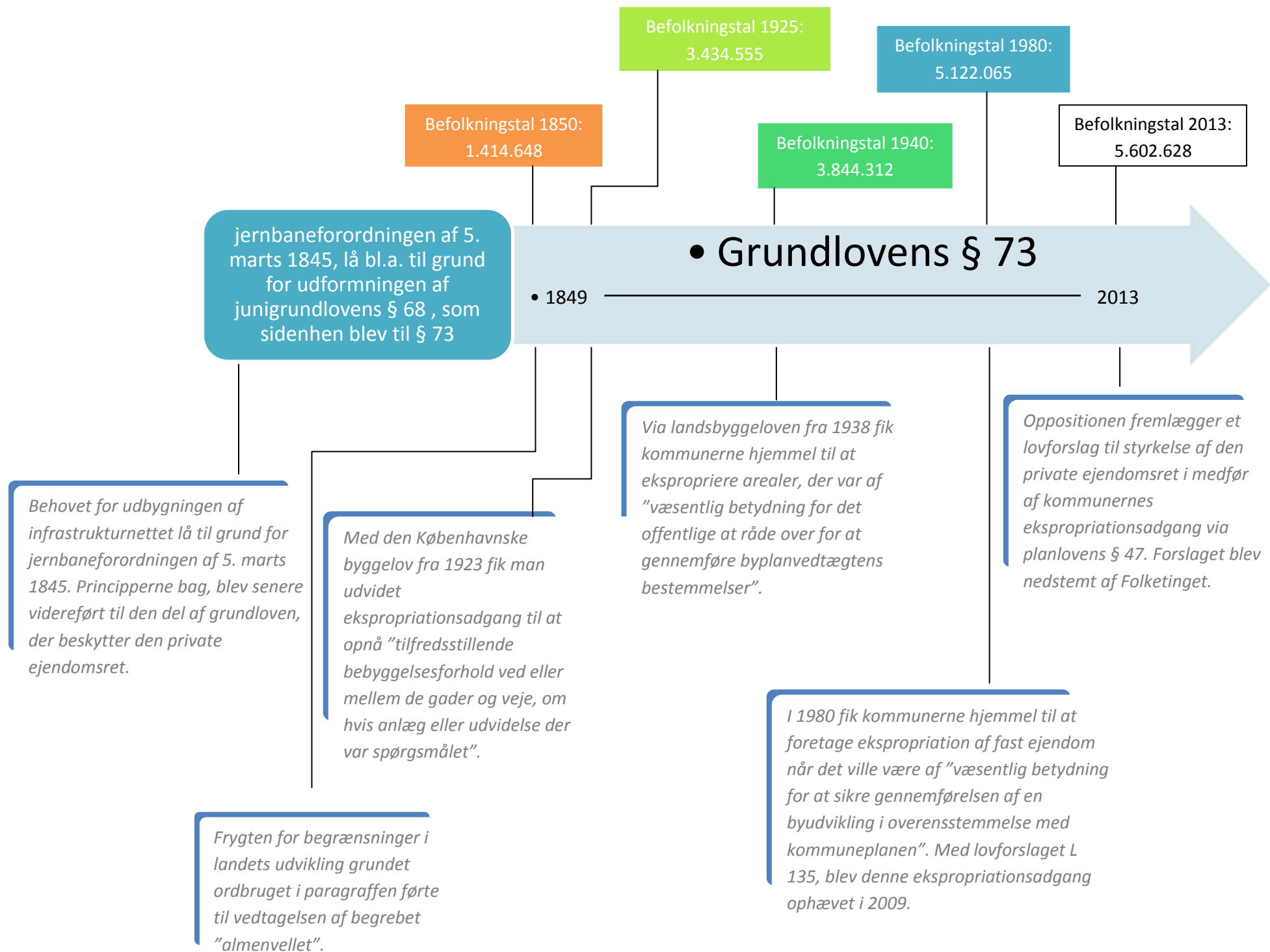
Adgangen til ekspropriation på kommunalt niveau er essentielt i en by som Roskilde, hvor den fysiske planlægning er begrænset i forhold til den geografi, der omgrænser byen. Uden muligheden for at inddrage arealer inden for bymuren, ville udviklingen i Roskilde, og hermed kommunen, gå i stå.

Projektgruppen forsøger så vidt muligt at holde sig neutrale i forhold til problemstillingen og således besvare projektet og dets hypotese ud fra saglige hensyn. Der hersker dog ikke tvivl om, at spørgsmålet vedrørende behovet for beskyttelse af den private ejendomsret i høj grad afhænger af de briller, man har på og ens politiske standpunkt. En typisk venstrepolitiker vil således være fortalende for beskyttelse af den private ejendomsret, mens en socialdemokrat typisk holder på lovgivningen, som den er. Dette kan eksemplificeres ved en udtalelse af chefjurist Jacob Mchangama fra den liberalistiske tænketank CEPOS:



Det er i sig selv kritisabelt, at man i et retssamfund kan blive tvunget til at afstå sin jord til fordel for en privat erhvervsvirksomhed eller forening. Endnu mere kritisabelt og retssikkerhedsmæssigt bekymrende er det, at de hensyn, der kan begrunde et så intensivt indgreb, ikke er defineret ved lov men derimod afhænger af det gældende politiske flertal. Foruden stor usikkerhed for borgere og virksomheder medfører dette mulighed for, at private aktører med nære forhold til kommunalpolitikere eller væsentlig økonomisk pondus kan påvirke planudviklingen for et areal til eget bedste på bekostning af andre private interesser, der ikke har samme mulighed for at påvirke de politiske beslutningstagere.” (Mchangama, 2011)

Ovenstående udmelding giver ikke anledning til tvivl om CEPOS' politiske standpunkt, og der kan for såvel også være en pointe, som er værd at overveje. Eller som Lars Carstens udtaler, at: *”der i det system her naturligvis er en mulighed eller risiko for at f.eks. virksomheder som betyder noget for kommunen måske optræder med lidt større vægt når de snakker med kommunaldirektøren om et ønske, end alle mulige andre ville gøre”* (Bilag C side 63). Principielt burde dette ikke kunne lade sig gøre i et retssamfund som det danske. Omvendt må man også erkende, at en større virksomhed alt andet lige har større betydning for kommunen – og hermed magt – end enkeltpersoner. Virksomhedens betydning for kommunen og hermed alle kommunens borgere vil alt andet lige være større end den enkelte borgers. I praksis har man trods kommunernes vidtrækkende muligheder for indgreb mod den private ejendomsret en retssikkerhed, som sikrer den enkelte mod uretfærdigheder. Lars Carstens påpeger i den forbindelse, at de førnævnte begreber som proportionalitetsprincippet og nødvendighedskravet er med til at sikre, at *”det ikke er den rene bananrepublik, hvor politikerne selv bestemmer hvad der skal gælde”*(Bilag C side 63), trods det faktum, at almenvellet defineres ud fra politiske hensyn.



Ovenstående figur illustrerer et mindre udsnit af ekspropriationsformålenes udvikling i takt med den samfundsmæssige udvikling.

På baggrund af den juridiske analyse kan det konkluderes, at der er tilstrækkelig grad af retssikkerhed forbundet med ekspropriationshjælmen i medfør af planlovens § 47. Trods det faktum, at *almenvillet* defineres ud fra politiske hensyn, så medvirker hjælpebegreber som proportionalitetsprincippet og nødvendighedskravet til at styrke retssikkerheden. Dette er påvist ved at inddrage cases, hvor ekspropriationsbeslutningen netop er ophævet med disse begrundelser. Lighedsgrundsætningen sikre herved at lignende sager, behandles ud fra de samme kriterier jf. Appendiks B side 53



Figur 5 viser det begreb i grundloven, der giver anledning til størst forvirring og kritik og de hjælpebegreber, som med tiden er udsprunget heraf.

Projektgruppen er af den opfattelse, at en stor del af de problemer, der relaterer til kommunernes adgang til ekspropriation, i høj grad afhænger af informationsmaterialet på området. Lovgrundlaget i grundlovens § 73 er mere end 160 år gammelt og de hjælpebegreber, der med tiden er udsprunget heraf, kan være svære at forstå og fortolke.

Hermed afsluttes afsnittet og der arbejdes nu videre med den retssociologiske metode, som skal søge at besvare problemformuleringens 2. spørgsmål.

Opfølgning på hypotese

Analyserne foretaget på retskilderne i de ovenstående afsnit viser, at der ikke er tale om frossen lovgivning. Netop i kraft af at begrebet *almenvellet* og *almenvellets interesser* gennem praksis tilpasser sig det omgivende samfund, udvikler lovgivningen sig automatisk. Undervejs er der implementeret hjælpebegreber, som styrer udviklingen af praksis, og sørger for at gøre lovgivningen så gennemskuelig som muligt. Den indledende hypotese er dermed afkræftet, og der foreligger tilstrækkelige hjælpebegreber og klagemuligheder, hvilket opretholder retssikkerheden for borgerne og kommunerne. Set i lyset af at der foreligger tilstrækkeligt med hjælpebegreber til opretholdelse af retssikkerhed på området, undrer det projektgruppen, hvorfor det søges at ændre lovgivningen med henblik på at hindre kommunale ekspropriationer og i særdeleshed ekspropriation til fordel for private. Hvad driver lovgivningsprocessen på det kommunale ekspropriationsområde i forhold til planlovens § 47, hvis ikke det er hensyn til forældet eller frossen lovgivning?

Følgende hypotese ønskes bekræftet eller afkræftet i følgende del af projektet: Lovgivningsprocessen omkring planlovens § 47 influeres udelukkende af hensyn til forbedring af borgernes retssikkerhed samt kommunernes mulighed for at foretage bæredygtig planlægning?

DEL B – RETSSOCIOLOGISK METODE

I kølvandet på mediesager har kommunernes ekspropriationshjemmel i medfør af planlovens § 47 været til behandling i folketinget flere gange de seneste år. Kommunerne bliver i pressen ofte fremstillet som havende meget vidtgående mulighed for at ekspropriere uden megen hensyntagen til ejendomsretten og borgernes retsstilling. Fremstillingen har fordret behandling i folketinget i flere omgange og i særdeleshed ved ændring af § 47 i 2009 ved fratagelse af kommunernes hjemmel til at ekspropriere til byudvikling på baggrund af en kommuneplan. Denne ændring udsprang af lovforslaget L 135. Få år senere blev B 50 fremsat, hvor forslagsstillerne havde fokus på at fremme den private ejendomsret og forbedre retsstillingen. B 50 blev ikke vedtaget, men belyser sammen med L 135 de lovgivningsprocesser, der er i spil omkring planlovens § 47.

De følgende afsnit besvarer tilsammen anden del af problemformuleringen:

Hvad influerer lovgivningsprocessen omkring ekspropriation til fordel for private?

Undersøgelse af lovgivningsprocesserne i forhold til planlovens § 47

Vedtagelsen af L 135 og udarbejdelsen af B 50 er sket med henblik på at ændre kommunernes praksis omkring ekspropriation. Det forudsættes derfor, at politikerne har handlet ud fra et problem i lovgivningen.

Til dette anvendes operationel retssociologi jf. metodeafsnittet. Metoden sigter mod at forklare, hvordan loven påvirker samfundet og til at afdække, hvordan en gruppe af borgere eller aktører påvirkes gennem lovgivning. Metoden er i kraft heraf ikke fuldstændig indrammende i forhold til, at planlovens § 47 henvender sig til kommuner. Elementer fra operationel retssociologisk metode kan benyttes, og sammenholdt med undersøgelser foretaget af Kammeradvokaten vedrørende kommuners ekspropriationspraksis vil det kunne afgøres, hvorvidt grundlaget for at ændre lovgivningen var/er til stede.

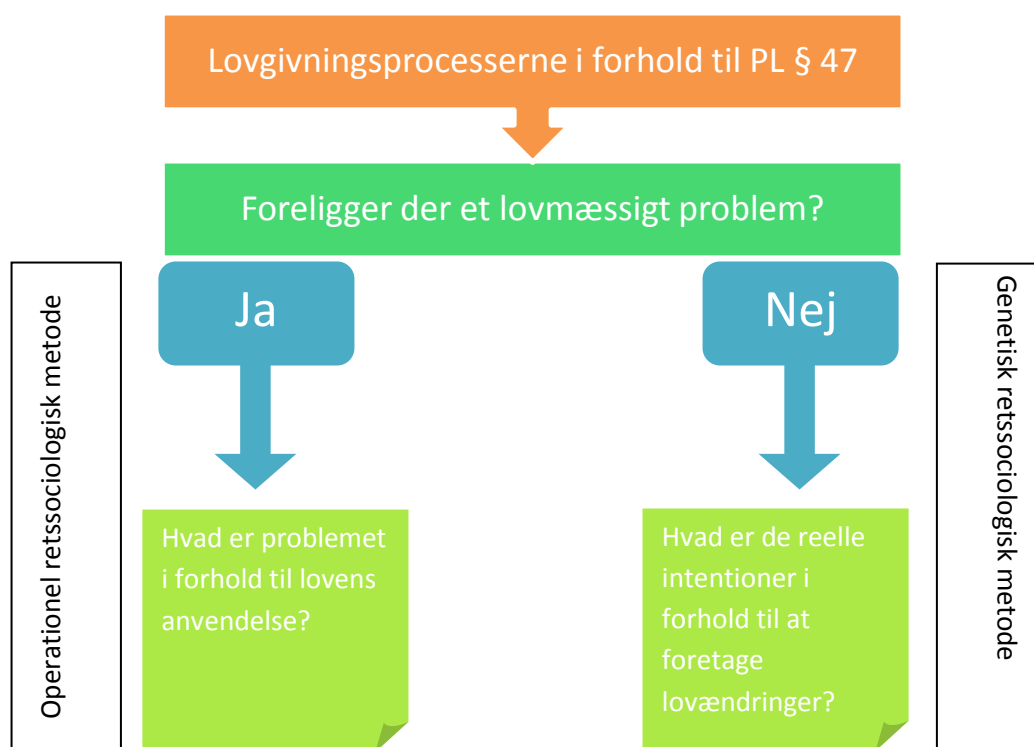
To sager inddrages i denne undersøgelse, som begge er valgt, da de fik stor mediebevågenhed og af flere politikere blev benyttet som argumentation i forhold til at dokumentere et problem med planlovens § 47.

- Flyvepladsen i Viborg
- Golfbanesagen i Pandrup

Endvidere undersøges enkeltdelene i lovforslaget B 50 med henblik på at diskutere de enkelte punkter i forslaget. De enkelte punkter vil vise tilbage til, hvad der menes som værende problematisk i forhold til planlovens § 47 fra politisk side.

I kraft af undersøgelsen vil den operationelle rettsociologi kunne anvendes til at afdække eventuelle problemer med lovgivningen og give svar på, hvorfor loven ikke virker tilfredsstillende. Såfremt der ikke kan konstateres et problem i kommunernes anvendelse af planlovens § 47, kan genetisk rettsociologi anvendes med henblik på at afdække de nærmere omstændigheder omkring lovgivningsprocessen i forhold til loven.

Følgende diagram viser forløbet omkring besvarelse af anden del af problemformuleringen.



Figur 6 viser lovgivningsprocessen i forhold til planlovens § 47 og den problemstilling, der relaterer hertil. Ud fra den juridiske metode kan det konkluderes, hvorvidt der forelægger et lovmæssigt problem, og dette analyseres ved hjælp af rettsociologisk metode.

Indledningsvist undersøges det, hvorvidt der foreligger et lovmæssigt problem i forhold til planlovens § 47. Herunder om kommunernes misbruger ekspropriationshjemlen til usaglige formål, eksempelvis til private formål, der ikke er i almenvællets interesse. Såfremt dette er tilfældet, anvendes operationel rettsociologisk metode til at fastslå problemet med lovgivningen og hvilke ændringer, der bør foretages. Dette lægger i høj grad op af den analytiske tilgang foretaget tidligere i juridisk metode. Såfremt der ikke kan konstateres et problem anvendes genetisk rettsociologisk metode til at afdække de reelle intentioner bag de lovændringer, der er blevet forslået og vedtaget.

I det følgende identificeres de problemer, der menes at ligge til grund for at foretage ændringer i lovgivningen. Dette er nødvendigt for at forstå, hvorfor forslag til ændringer af loven er udformet, som de er, og knytter sig indirekte til besvarelse af anden del af problemformuleringen.

Identifikation af problemer i forhold til kommunernes mulighed for at foretage ekspropriation til fordel for private

Til identifikation af problemer i forhold til lovgivningen anvendes tre forskellige retskilder.

1. Analyse af retssikkerheden på baggrund af cases
2. Kammeradvokatens undersøgelser af kommunernes praksis
3. Analyse af B 50 som værende en styrkelse af den private ejendomsret

Relevante cases belyses i forhold til at afdække grundejernes retsstilling på området. Det ønskes her at belyse, i hvor høj grad der tages hensyn til proportionalitetsprincippet og nødvendighed. Der fremhæves to enkeltsager i analysen, mens resultatet af analysen fremkommer på baggrund af en samlet vurdering af sagerne i appendiks.

Kammeradvokatens undersøgelse anvendes til at påvise, om der foreligger et problem i anvendelsen af lovgivningen ud fra et ekspertsynspunkt. Undersøgelsen indgik i det lovforberedende arbejde til L 135 og skulle afdække problemernes omfang i forhold til kommunernes praksis ved anvendelse af planlovens § 47. Undersøgelsen knytter sig i vidt omfang til at understøtte L 135 og ændringen af kommunernes ekspropriationshjemmel til byudvikling på baggrund af kommuneplaner. Undersøgelsen indeholder imidlertid langt den overvejende del af ekspropriationssager foretaget mellem 2003-2007 hjemlet gennem planlovens § 47, og er derfor relevant i forhold til at afdække, hvorvidt der foreligger et problem i lovgivningen.

Forslagsstillerne bag lovforslaget B 50 bekendtgjorde, at intentionen med lovforslaget var at ændre lovgivningen og derigennem styrke den private ejendomsret. Lovforslagets enkeltdele er derfor relevante at behandle i forhold til at afdække, hvad forslagsstillerne mener, problemet med lovgivningen er. Gennem analyse af de enkelte punkter vil det være muligt at udlede, hvad forslagsstillerne mener, kan ændres, og dermed styrke den private ejendomsret.

Analyse af retssikkerheden på baggrund af cases

I følgende sag belyses betydningen af proportionalitetsprincippet i forhold til ekspropriationsbeslutningen. Sagen er et eksempel på, at princippet kan være afgørende for, om en ekspropriation kan gennemføres eller ej.

Flyvepladsen i Viborg

Resumé

Viborg Kommune vedtog i september 1998 Lokalplan 162, som skulle sikre de miljømæssige betingelser for en eksisterende almen flyveplads syd for Viborg. Det ønskedes at etablere en udvidelse af startbanen for at muliggøre spilloptræksstart i modsætning til optræk med motorfly for at mindske støjgener i forhold til omkringliggende bebyggelse. Dette krævede at Viborg Kommune erhvervede 4,5 ha landbrugsjord til fordel for en svæveflyveklub med 50 medlemmer på daværende tidspunkt. Ejeren ønskede ikke at indgå i et frivilligt salg, hvorefter der blev truffet ekspropriationsbeslutning på baggrund af planlovens § 47.

Naturklagenævnet afgjorde, at der ikke var hjemmel i lovgivning til at foretage et så betydeligt indgreb i en landbrugsejendom med baggrund i en ikke så tungtvejende almen interesse. Forlængelse af startbanen var ligeledes ikke nødvendig for flyvepladsens fortsatte drift.

Sagens detaljer

En almen flyveplads syd for Viborg, anlagt i 1964 af Viborg Kommune, ønskedes i 1998 udvidet med en øst-vest gående landingsbane. Trafikken på flyvepladsen består udelukkende af almen privat-, erhverv- og lokalflyvning. Derudover benyttes flyvepladsen til faldskærms og svæveflyvning.

Forud for lokalplansvedtagelsen omkring en udvidelse havde flyvepladsen en midlertidig miljøgodkendelse, der ikke kunne overholdes på grund af at svævefly måtte trækkes op med motorkraft. Amtet gav afslag på at tillade et højere støjniveau, da dette niveau overstiger de tidligere grænseværdier, som lå til grund for miljøgodkendelse.

Støjniveauet var muligt at sænke væsentligt, med mulighed for øget benyttelse, såfremt banen forsynedes med et spilloptræk, som erstatning for motordrevet optræk. Denne tilføjelse krævede dog en væsentlig udvidelse af den eksisterende bane med 560 meter til en samlet længde på 1.100 meter.

Lokalplan nr. 162 blev vedtaget i september 1998, der udlægger et område i et bælte på 550*90 meter. Området var ligeledes beskrevet i rammebestemmelserne i kommuneplanen. Ejeren af arealet ønskede ikke at indgå i en frivillig aftale med kommunen om et salg, hvorefter der blev truffet ekspropriationsbeslutning på baggrund af lokalplanen. Arealet omfatter 4,5 ha landbrugsjord på naboejendommen. Landbrugets Rådgivningscenter anførte, at der er tale om en meget uheldig opdeling af ejendommens største og mest regulære mark på 15,3 ha. Ejendommens samlede areal er på 172 ha, hvoraf ca. 98 dyrkes som regulært landbrug.

Ydermere overskærer området en markvej, der fungerer som adgangsvej til 20 ha skov på ejendommen. (Appendiks A side 12)

Viborg Kommune vedtog ekspropriationsbeslutning efter at arealet ikke kunne erhverves i fri handel. Kommunen gjorde følgende gældende:

- Etablering af pladskrævende spiloptræk for at i mødekomme midlertidig miljøgodkendelse.
- For at bibeholde nuværende aktivitet er en udvidelse påkrævet.

Ovenstående ekspropriationsbeslutning blev påklaget af grundejeren, som gjorde en række punkter gældende overfor den efterfølgende behandling i Naturklagenævnet.

- Svæveflyvning er en fritidsbetonet sport.
- Der eksproprieres til fordel for en meget begrænset brugerreds.
- Nødvendighedskravet er ikke opfyldt, da der fortsat kan udøves aktiviteter.
- Der forefindes en anden flyveplads i umiddelbart nærhed.

Den efterfølgende behandling af sagen i Naturklagenævnet resulterede i, at ekspropriationsbeslutningen blev ophævet. Nævnet lagde særligt vægt på to afgørende forhold.

- Indgrebet er meget intensivt i forhold til den pågældende grundejer.
- Det vurderedes ikke, at den almene interesse var så tungtvejende, at det retfærdiggjorde et så intensivt indgreb.

Naturklagenævnet lagde i sagen stor vægt på proportionalitetsprincippet og afgjorde på grundlag af udtalelser fra blandt andet Landbrugets Rådgivningscenter, at indgrebet var særligt intensivt. Der var i sagen tale om gennemskæring af den bedste mark samt overskæring af en adgangsgivende markvej. Dette forhold blev holdt op imod den almene interesse, som det nye projekt ville kunne bære. Der er tale om en hobbybetonet interesse, der udøves af en begrænset kreds. På daværende tidspunkt var der i omegnen af 50 medlemmer af klubben.

Proportionalitetsprincippet blev af nævnet ikke fundet opfyldt, og sagen er ikke efterfølgende blevet påklaget til domstolene.

Sagen er et eksempel på, at ekspropriationsbeslutninger kan ophæves, såfremt der ikke er proportionalitet mellem indgrebets intensivitet og almene interesser. At sagen ikke blev påklaget til videre behandling viser yderligere, at Viborg Kommune ikke var uenig i nævnets redegørelse for at ophæve ekspropriationsbeslutningen.

Følgende sag eksemplificerer nødvendighedskravets praktiske brug i forhold til ekspropriationsbeslutningen.

Golfbanesagen i Pandrup

Sagens detaljer

Et samarbejde mellem Pandrup Kommune og den private aktør Blokhush Klit Golf A/S skulle muliggøre anlæggelsen af en 95 ha stor golfbane, der modsvarer internationale standarder for sådanne anlæg. Af de 95 ha skulle 20 ha bruges i forbindelse med en par-3 bane, der henvendte sig til uøvede golfentusiaster. Anlæggelsen af denne var nødvendigt i et specifikt område, da banen ville kræve opsyn og nærhed til at klubhus og parkering qua benyttelsen. Dette område kunne imidlertid ikke erhverves igennem fri handel, hvorefter der blev truffet ekspropriationsbeslutning på baggrund af lokalplanerne 171 og 168.

Lokalplan 168 sikrer i formålsparagraffen mulighed for anlæggelse af en golfbane. Den specifikke udformning af banen er ikke nærmere udredt i lokalplanen, men i kraft af en banedesignplan fremgår det at der er tale om 18 huller, en par 3 bane med 9 huller samt en mindre turistbane også med 9 huller. (Appendiks A side 3)

Det areal, der er omdrejningspunkt i denne sag, er de 20 ha, der ønskes benyttet til etablering af en par-3 bane til brug for uøvede golfspillere. Ekspropriationsbeslutningen blev påklaget til planstyrelsen, der stadfæstede beslutningen. Planstyrelsen fandt, at anlæggelsen af par-3 banen var nødvendig for virkeliggørelse af lokalplanens formål. Denne stadfæstelse blev indbragt til behandling i Naturklagenævnet, der foretog en fuldstændig prøvelse af ekspropriationsbeslutningen.

Naturklagenævnet ophævede ekspropriationsbeslutningen med begrundelse i nødvendighedskravet. Af lokalplanerne fremgår det, at formålet med lokalplanen er at etablere en bane for uøvede, der med fordel kan anlægges tæt på klubhuset ad hensyn til opsyn. Det planmæssige grundlag er dermed tilvejebragt. Naturklagenævnet lagde i sin afgørelse vægt på, at en golfbane af international standard ikke nødvendiggjorde anlæggelsen af baneareal udover de 18 huller, hvis areal var handlet i fri handel. Nævnet fandt ikke nødvendighedskravet opfyldt på baggrund heraf og ophævede ekspropriationsbeslutningen. Lokalplanens formål omkring at henvende sig til både golfentusiaster og turister kunne fortsat opfyldes, på trods af at ekstra areal til opførelse af en øvebane ikke blev virkeliggjort.

Kammeradvokatens undersøgelse

På baggrund af en forespørgsel til kommunernes ekspropriationspraksis gennem det lovforberedende arbejde til L 135 blev Kammeradvokaten bedt om at undersøge praksis for årene 2003-2007. Undersøgelsen blev brugt i forarbejderne til lovforslaget L 135 forud for vedtagelsen.

Undersøgelsen er interessant også i forhold til B 50, da den giver et indblik i problemets omfang omkring planlovens § 47. Undersøgelsen blev specifikt lavet i forbindelse med L 135 med fokus på

at afdække eventuelle problemer i forhold til kommunernes ekspropriationer på baggrund af kommuneplaner.



Formålet med undersøgelsen er at indsamle og sammenfatte oplysninger om anvendelsen af ekspropriationshjemlen i planlovens § 47." (Jensen S. G., 2008, s. s. 2)

Undersøgelsen omfatter udelukkende sager, hvori der er truffet en administrativ afgørelse i forhold til ekspropriationsbeslutningen. Undersøgelsen omfatter således ikke sager, hvor der er indgået aftale om overtagelse på ekspropriationslignende vilkår. Der er ligeledes ikke taget stilling til sager, hvor erstatningens størrelse er omdrejningspunktet for afgørelsen. Undersøgelsen omfatter ikke samtlige ekspropriationssager, der falder under interesseområdet for undersøgelsen, da datasættet ikke er komplet. Dette skyldes, at der i langt fra alle sager foreligger tilstrækkelige oplysninger til brug i undersøgelsen. Da undersøgelsen blev lavet, var det i forhold til lovgivningen forud for ændringen i planlovens § 47, der forhindrede ekspropriation i forhold til formål givet i kommuneplaner. (Jensen S. G., 2008, s. 2)

Om undersøgelsen generelt skrives, at 85 kommuner har besvaret spørgsmålene i undersøgelsen. Ud af de 85 kommuner har 31 kommuner svaret, at planlovens § 47 er anvendt i perioden 2003-2007. Dette giver i alt et datasæt på 106 ekspropriationssager fra samlet set 41 kommuner. Ud af de 106 sager er 70 gennemført på baggrund af virkeliggørelsen af lokalplan, mens 19 sager er i forhold til byudvikling. Formålet er ikke klarlagt i de resterende 17 sager. (Jensen S. G., 2008, s. 3-4)

Naturklagenævnet har behandlet 26 klagesager i forhold til ekspropriationsbeslutningen, og har heraf ophævet ekspropriationsbeslutningen i 9 sager. Til dette tilføjes, at 4 af sagerne hænger sammen, så i realiteten er der tale om 5 individuelle sager. To sager er efter naturklagenævnets afgørelse blevet indbragt til behandling ved domstolene, hvor der kun faldt dom i den ene sag. Byretten frifandt i denne sag Naturklagenævnet, mens den anden sag blev ophævet af sagsøger.

Resultat af undersøgelsen

På baggrund af undersøgelsen finder Kammeradvokaten ikke kommunernes ekspropriationspraksis i kraft af planlovens § 47 betænkelig. Det kan hverken be- eller afkræftes, hvorvidt der foreligger et misbrug af bestemmelsen. Der gives ingen anbefalinger om serviceeftersyn af lovgivningen fra Kammeradvokatens side. (Landinspektøren 2009)

B 50 - om styrkelse af den private ejendomsret i forbindelse med kommunal ekspropriation

Præsentation af lovforslaget

Den seneste lovgivningsproces vedrørende ændring af planlovens § 47 omhandlede lovforslaget B 50, der havde til formål at styrke den private ejendomsret.

B 50 blev officielt fremsat 13. marts 2012 af henholdsvis Benedikte Kiær (K), Tom Behnke (K), Henrik Høegh (V), Karsten Lauritsen (V) og Jørn Dohrmann (DF).

Forslaget blev nedstemt efter 1. behandling, men er centralt i forhold til forståelsen af, hvad forslagsstillerne ser som værende problematisk i forhold til gældende lovgivning.

Selve forslaget indeholdte en række punkter, der ønskedes gennemført med formålet at styrke den private ejendomsret.

- 1) *”Opstilling af objektive kriterier for, hvilke hensyn til almenvellet der kan tillade ekspropriation efter planlovens § 47, herunder indførelse af en hovedregel om, at der ikke kan eksproprieres til private formål, men alene til offentlige formål.*
- 2) *Forud for at en ekspropriationsprocedure indledes, skal det være påkrævet, at eksproprianten udarbejder en skriftlig redegørelse, som begrundes ekspropriationen og dermed dokumenterer, at den er lovlig.*
- 3) *Der indføres omkostningsgodtgørelse i samtlige ekspropriationssager.*
- 4) *Ekspropriation skal, såfremt den eksproprierede måtte ønske dette, gennemføres, hurtigst muligt efter, at ekspropriationsplanerne bliver så håndgribelige, at de påvirker markedsværdien af en ejendom. Ekspropriationsplaner skal indeholde en »solnedgangsklausul«, således at de automatisk udløber efter eksempelvis 3 år, såfremt de ikke er gennemført, og skal dermed vedtages på ny.*
- 5) *Klageprocessen i det administrative system forenkles, således at borgeren sikres en endelig afklaring af såvel ekspropriationens lovlighed som fristen for udbetaling af erstatning og erstatningens størrelse, senest 6 måneder efter at klagen over beslutningen om ekspropriation er indgivet til Natur- og miljøklagenævnet.*
- 6) *Klageprocessen forenkles, således at eksproprianten ikke kan indbringe administrative afgørelser (Natur- og miljøklagenævnsafgørelser), der har været til gunst for den eksproprierede, for domstolene.*
- 7) *Klagenævnsbehandling og domstolsbehandling gives opsættende virkning.” (B 50 2012)*

Undersøgelse af enkelte punkter i B 50

I kølvandet på lovforslaget L 135 der ved dets vedtagelse i 2009 ophævede kommunernes mulighed for at ekspropriere på baggrund af en kommuneplan, fremlagdes B 50 i 2012. Fælles for

begge forslag er, at den private ejendomsret i forhold til kommunal ekspropriation ønskes forstærket.

Her undersøges det, hvorvidt lovforslaget B 50 vil styrke den private ejendomsret og dermed klarlægge mulige problemfelter i forhold til lovgivningen.

Ud fra det redegørende afsnit omkring ekspropriation i Appendiks B side 32 springer enkelte af punkterne i lovforslaget i øjnene. På baggrund af kendskab til, hvordan ekspropriationsværktøjet virker i forhold til planlovens § 47, kan det udelukkes, at punkt 2, 4, 6 og 7 vil medvirke til større sikkerhed omkring den private ejendomsret.

2) Forud for at en ekspropriationsprocedure indledes, skal det være påkrævet, at eksproprianten udarbejder en skriftlig redegørelse, som begrundes ekspropriationen og dermed dokumenterer, at den er lovlig.

Der er i forvejen krav i lovgivningen omkring gennemskuelighed i forhold til det foreliggende ekspropriationsmateriale. Det skal nøje klarlægges over for ekspropriaten, hvordan ekspropriationen vedrører vedkommende og i medfør af hvilken lovgivning, der eksproprieres. Uden en fyldestgørende redegørelse kan en ekspropriationssag ikke gennemføres. (Appendiks B side 31)

4) Ekspropriation skal, såfremt den eksproprierede måtte ønske dette, gennemføres, hurtigst muligt efter, at ekspropriationsplanerne bliver så håndgribelige, at de påvirker markedsværdien af en ejendom. Ekspropriationsplaner skal indeholde en »solnedgangsklausul«, således at de automatisk udløber efter eksempelvis 3 år, såfremt de ikke er gennemført, og skal dermed vedtages på ny.

Punkt 4 i lovforslaget er blot en mindre præcisering i forhold til de allerede anvendte regler. Ekspropriationer skal i forvejen gennemføres på den mindst indgribende måde i forhold til ekspropriaten - også i tidsmæssig forstand. Desuden er det markedsværdien på tidspunktet for ekspropriationstidspunktet, der ligger til grund for taksation, hvilket overflødig gør hensyn til efterfølgende udsving i markedsværdien på grund af ekspropriationsbeslutningen.

6) Klageprocessen forenkles, således at eksproprianten ikke kan indbringe administrative afgørelser (Natur- og miljøklagenævnsafgørelser), der har været til gunst for den eksproprierede, for domstolene.

Punkt 6 i lovforslaget vil forhindre eksproprianten at anke naturklagenævnets afgørelse, såfremt afgørelsen er til gunst for den eksproprierede. Dette punkt er langt fra de værdier, der kendetegner ekspropriation omkring klagemuligheder og efterfølgende prøvelse ved domstolene. Alle afgørelse bør kunne ankes til domstolene, uanset om der er tale om ekspropriet eller ekspropriant. En vedtagelse af punkt 6 i lovforslaget vil gøre ekspropriationsværktøjet mindre gennemskueligt, og efterlader sager "uløste" i kraft af, at de ikke er blevet behandlet ved

domstolene. En endelig afklaring på ekspropriations-sager er central for retssikkerheden, uanset hvilken instans eller person, der ønsker at få sagen behandlet. *”Ved at nægte en part adgang til at få prøvet en afgørelse ved domstolene, så må man sige at man fratager det offentlige, dermed samfundet og dermed os alle sammen, muligheden for at få testet om en praksis er forkert”* (Bilag C side 65).

7) Klagenævnbehandlingen og domstolsbehandlingen gives opsættende virkning.

Klager indgivet på baggrund af ekspropriationsbeslutningen har i forvejen opsættende virkning, såfremt denne er begrundet. Spørgsmål om prisfastsættelse eller taksation har som udgangspunkt ikke opsættende virkning, da dette i princippet ikke har betydning for ekspropriationsbeslutningen og kan fastsættes efterfølgende, på trods af at anlægsarbejdet er påbegyndt. (Appendiks B side 31)

I forhold til punkt 1 i lovforslaget er indførelse af en hovedregel overflødiggjort af grundlovens § 73:

Opstilling af objektive kriterier for, hvilke hensyn til almenvellet der kan tillade ekspropriation efter planlovens § 47, herunder indførelse af en hovedregel om, at der ikke kan eksproprieres til private formål, men alene til offentlige formål.

Det er i forvejen kun muligt at ekspropriere såfremt almenvellet kræver det, hvilket betyder at der ikke kan eksproprieres til private formål, medmindre at dette formål er sammenfaldende med et offentligt formål i almenvellets interesse. Som det er skrevet, er der ikke lagt op til ændringer på baggrund af denne hovedregel. Muligvis er meningen, at det ønskes at forbyde ekspropriationer til fordel for private trods det, at formålet er i almen interesse, men dette fremgår ikke tydeligt af lovforslagets punkt 1.

Med hensyn til udarbejdelse af en liste indeholdende formål, der enten kan eller ikke kan eksproprieres til fordel for, kan der påpeges nye problemstillinger. Fordelen ved en positiv/negativ liste ville være gennemsækelighed i forhold til projekter, der optræder på listen og er sammenfaldende i kraft af formål og omfang. I kraft af samfundets udvikling er det om end meget sandsynligt at formål, til hvilke der ønskes eksproprieret, ikke ville kunne sammenlignes med positiv/negativlisten. Spørgsmål til, hvorvidt afarter af projekter er sammenfaldende med listen, skal afklares, og listen vil uden tvivl skulle revideres med korte intervaller. Hvis en sådan liste er vedtaget i lovgivning, vil folketinget skulle sættes i sving, hver gang nye spørgsmål til listen kræves afklaret, hvilket naturligvis er en tung proces, og uden tvivl vil forhale igangværende sager. Lars Carstens udtaler i den sammenhæng *”Det er efter min overbevisning meget naivt at forestille sig at man kan lave lovgivning ud fra positivlister, fordi man meget hurtigt kommer ud i situationer hvor de ikke dækker – almindelige principper er mere fleksible”* (Bilag C side 65).

Delkonklusion

Når alle sagerne indeholdt i appendiks, inklusiv sagerne om flyvepladsen og golfbanen, tages til behandling, kan det ikke udledes at kommunerne har misbrugt planlovens § 47 i forbindelse med erhvervelse af arealer gennem ekspropriation. Flere af sagerne er blevet brugt i politikernes argumentation i den lovgivende proces, men sagerne viser, at der i hver enkelt sag tages stilling til de specifikke formål. Der sker en afvejning af hensynet til den berørte grundejer over for et alment formål. I kraft heraf har kommunen ikke uanede muligheder for at ekspropriere privat jord med henblik på at etablere, hvad de personligt mener, er i almenvellets interesse. Som det fremgår af begge sager, der er diskuteret, kan der vedtages lokalplaner, der beskriver de ønskede projekter. Dette hjemler udelukkende det planmæssige grundlag for en eventuel ekspropriation. Hensyn til proportionalitetsprincippet og nødvendighed berøres ikke herigennem, og er en unik afvejning, der foretages i den enkelte sag. Som det også fremgår af sagerne, er det ikke sikkert, at kommunen foretager denne afvejning korrekt, hvorefter klagesystemet benyttes til at afklare de unikke hensyn. Første instans er Naturklagenævnet, som foretager en fuldstændig prøvelse af ekspropriationsbeslutningen, som dermed på ny vil vurdere de parametre, kommunen har foretaget.

Der kan ikke konstateres et umiddelbart problem med lovgivningen ved at undersøge de sager, der eksemplificeres som værende problematiske forud for forslagene for lovændringerne. Ligeledes konkluderer Kammeradvokaten, at det ikke entydigt kan bekræftes, at der foreligger et problem, når den samlede mængde af ekspropriationssager mellem 2003-2007 tages i betragtning. Denne mængde sager indeholder også sager, der er gennemført før lovændringen i 2009, som gav mulighed for at ekspropriere på baggrund af kommuneplanerne. Selv før denne ændring kunne det ikke konstateres, at kommunerne havde mulighed for at misbruge deres beføjelser.

Set i forhold til, at baggrunden for B 50 var at styrke ejendomsretten, er det bemærkelsesværdigt, at størstedelen af lovforslaget allerede var implementeret del af gældende lovgivning. Det er ikke tænkeligt, at forslaget ville have været en egentlig styrkelse af den private ejendomsret, såfremt det var blevet vedtaget bare i nogenlunde den form, det er fremlagt.

På baggrund af retskilderne har der ikke været et beviseligt problem i forhold til kommunernes praksis på ekspropriationsområdet i forhold til hjemlen i planlovens § 47. Da der ikke foreligger et problem i lovgivningen, anvendes den operationelle retssociologi ikke. Siden det fra politisk side alligevel ønskes at ændre lovgivningen anvendes genetisk retssociologi i de følgende afsnit til at forklare de reelle intentioner bag de ønskede lovændringer. Dette relaterer sig direkte til besvarelse af anden del af problemformuleringen.

Genetisk retssociologi - Lovgivningsprocesser i forhold til § 47

For at belyse lovgivningsprocesserne og de reelle baggrunde for at ændre lovgivningen anvendes den genetisk retssociologiske metode analytisk i forhold til lovforslagene B 50 og L 135. Genetisk retssociologisk metode anvendes i forhold til B 50 med henblik på at tilvejebringe de reelle hensigter med at stille forslaget på baggrund af, at der ikke foreligger et egentligt lovgivningsmæssigt problem. Undersøgelsen omfatter 1. behandling af forslaget i folketinget samt mediesager, der er blevet henvist til sideløbende med det lovforberedende arbejde.

Lovændringen i 2009, der fratog kommunerne mulighed for ekspropriation til byudvikling på baggrund af kommuneplaner, som udspringer af lovforslaget L 135, bliver herefter præsenterer med vurdering af den efterfølgende konsekvens for kommunerne. Genetisk retssociologisk metode anvendes herefter i forhold L 135 med henblik på at afdække aktører og interesseorganisationers indflydelse på lovgivningsprocesserne omkring planlovens § 47.

B 50 undersøgt gennem genetisk retssociologisk metode

De foregående analyser vidner om, at der ikke foreligger et problem i forhold til kommuners praksis omkring at ekspropriere på baggrund af planlovens § 47. Gennem retssociologisk analyse ønskes det at klarlægge, hvad der reelt ligger til grund for fremsættelse af B 50 lovforslaget. Til at belyse emnet vil 1. behandling af lovforslaget i folketinget blive behandlet i forhold til at undersøge, hvordan der argumenteres i forhold til lovforslaget. Sager, der nævnes i forbindelse med fremsættelse af lovforslaget, vil ligeledes blive behandlet, med henblik på at afdække usaglige udtalelser. Sidst vil relevante interesseorganisationer blive gennemgået for at afdække eventuelle skjulte dagsordner i forhold til en vedtagelse af lovforslaget.

Analyse af 1. behandling i folketinget

Det fremgår af udskriften af debatten fra 1. behandling i folketinget, at flere centrale emner blev diskuteret i forhold til lovforslaget. De forskellige emner dukker dog op senere i debatten, hvorfor 1. behandlingen ikke analyseres kronologisk. Analysen er derfor delt op efter de centrale punkter i forhold til at belyse den reelle grund til forslagets fremstilling. Alle citater i dette afsnit er fra 1. behandling af lovforslaget B 50 (Folketinget 2012) tilføjet taler.

Hensyn til borgerne og udvikling i kommunerne



Lad mig bare sige det helt klart: Ekspropriation er det sidste redskab, man skal gribe til. Det sker meget sjældent, at man gør det med private. Man gør det kun, når det er til gavn for almenvellet, altså når det gavner hele samfundet. Det ligger godt i

kommunerne, for det er dem, der kan skønne, om det er det. Og er man ikke enig med kommunen, kan man prøve sin sag ved domstolene.” Ida Auken (SF)

Miljøministeren påpeger, at det er et smalt antal sager, der nødvendiggør ekspropriation med efterfølgende overdragelse til private. Dette udelukker dog ikke, at der kan være et problem i forhold til kommunernes praksis omkring ekspropriation til fordel for private. Miljøministeren og andre talere fra rød blok påpeger, at skønnet omkring den almene interesse bedst foretages i kommunerne. Dette kan ikke bevises, da praksis ikke har været anderledes på området. Miljøministeren påpeger dog, at dette skøn kan efterprøves ved Naturklagenævnet eller i sidste ende ved domstolene.

”

Ordføreren mener slet ikke, der er noget problem overhovedet; der er gode klagemuligheder, der er gode klageadgange osv., der er slet ikke nogen problemer, der er gode regler. Jeg synes, at ordføreren skulle tage til Randers og se, hvordan seks familier egentlig har det, mens de stadig væk sidder og venter på at få afgjort deres sag, fordi kommunen simpelt hen ikke vil betale den erstatning, som to myndigheder har sagt de burde betale.” Benedikte Kiær (K)

Taler påpeger hensynet til borgerne gennem tidsmæssigt uforholdsmæssigt lange sager, hvor udbetalingen af erstatningen først falder efter endt afgørelse ved domstolene. Dette argument har ingen relevans i forhold til selve ekspropriationsbeslutningen, men er et betydningsbærende argument i forhold til hensynet til borgeren. Dette knytter sig til procedurerne i forhold til ekspropriationsapparatet, og har ikke relevans i forhold til fordele og ulemper i forhold til udvikling i kommunerne og hensyn til borgerne med hensyn til princippet i at krænke borgernes ejendomsret.

”

For ekspropriation er et yderst intensivt og et yderst krænkende indgreb, særlig i de tilfælde, hvor der bliver eksproprieret fast ejendom, der fungerer som et hjem for en familie.” Benedikte Kiær (K)

Det bliver i 1. behandling ikke anfægtet fra nogen side, at ekspropriation skal være andet end sidste mulighed for at erhverve jord. Citatet ovenfor stilles med henblik på at fremstille borgerne som den lille mand mod den store kommune, der ingen hensyn tager. Argumenter af denne art er usaglige i kraft af klagemulighederne, der gennemprøver ekspropriationsbeslutningen fuldstændigt. Der tages hensyn til proportionalitetsprincippet og nødvendighedskravet i alle de

sager, der er omtalt i appendiks. Et eksempel på dette ses i KFE 2001.026 (Flyvepladsen i Viborg), hvor et særligt intensivt indgreb ikke retfærdiggjorde ekspropriation til fordel for smalle almene formål.

Private eller offentlige formål

”

Ekspropriation bruges i dagens Danmark varsomt og som en sidste udvej. Når det er sagt, er det dog også et vigtigt redskab for rigtig mange kommuner, der ønsker at udvikle Danmarks lokalsamfund, og jeg frygter, at det beslutningsforslag, der er forelagt os i dag, vil kunne forhindre udviklingen af lokalområder, etablering af arbejdspladser eller ekspropriation til fordel for eksempelvis en gymnastikhøjskole, en friskole eller en spejderhytte.” Jens Joel (S)

Taleren er for, at der kan eksproprieres til fordel for private virksomheder, når dette opfylder et almennyttigt formål. I citatet fremgår det, at taleren mener, at arbejdspladser eksempelvis kan falde ind under almene formål. Taler er for, at der skal kunne erhverves jord til almene formål til en pris, der ikke er påvirket af planlægning for området. Ej heller fra private virksomheders side. Denne problemstilling afspejler i høj grad de problemstillinger, der blev drøftet af den grundlovgivende forsamling på rigsdagen i 1849. Dengang var problemstillingen blot baseret på datidens behov inden for landbruget og omhandlede afvanding af marker, jf. Bilag A side 36.

”

Det er altså heller ikke i orden, at virksomheder, private aktører, kan gå til kommunen, hvis der er uenighed med en lodsejer om prisen for en ejendom eller et stykke jord, altså, at virksomheder går til kommunen og beder dem om at bruge planlovens ekspropriationsværktøj.” Benedikte Kiær (K)

Argumentet knytter sig til den politiske ideologi, der kendetegner blå blok. Ejendomsretten er hjerteblod og ekspropriation af privat jord med henblik på overdragelse til milliardkoncerner ligger langt væk fra denne ideologi. Taler er for, at antallet af ekspropriationer begrænses, hvilket kan gøres gennem restriktioner i, hvad der forstås ved almene formål. Som det foreligger nu, er det muligt, at kommuner eksproprierer med henblik på efterfølgende at overdrage arealet til en virksomhed, som det ses ved Bestsellersagen fra Haderslev. Taler er imod ekspropriation på disse vilkår, hvilket er et sagligt argument.

”

Der må jeg blot sige til ordføreren, at der desværre også er eksempler på, at der er private aktører, som så er gået til kommunen og har brugt kommunen som en

murbrækker for at kunne få jord eller en ejendom til den pris, de nu engang gerne ville have. Det er sådan noget som det, vi som forslagsstillere meget gerne vil bremse.” Benedikte Kiær (K)

Taler anfører, at det ikke bør være muligt at ekspropriere til fordel for almennyttige interesser, såfremt disse opfyldes af private virksomheder. Argumentet knytter sig til partiets ideologiske overbevisning og er i kraft heraf sagligt.

Almenvellet

”

Hvad er almenvellet? Er det de her 10-20 arbejdspladser lokalt set? Hvornår synes ministeren, man skal gå ind og blande sig? Er det bare, fordi der er 2 kr. i forskel? Vi så et eksempel nede ved Haderslev, hvor kommunen gik ind og eksproprierede til fordel for BESTSELLER, fordi der var et par håndører, man ikke kunne blive enig om.”

Jørn Dohrmann (DF)

Taleren argumenterer for skønnet omkring, hvad der kommer almenvellet til gode. Dette knytter sig igen til forslagsstillernes argument for at indføre en positivliste, der fjerner en del af skønnet, der foretages i kommunerne omkring, hvad der er almennyttigt og ikke. Dette er et sagligt argument, i kraft af at det ønskes at begrænse antallet af ekspropriationer til fordel for private virksomheder.

Taler inddrager herefter Bestsellersagen fra Haderslev for at illustrere problemet omkring ekspropriation til fordel for private. Dette er ikke et sagligt argument, da der udelukkende her var tale om prisen for det eksproprierede og ikke i hvor høj grad, der er tale om et almennyttigt formål. Ekspropriationsbeslutningen har ingen relevans i forhold til ekspropriationserstatningen og kan derfor ikke være et sagligt argument i forhold hertil.

”

Man skal huske på, at det, der står i grundloven, jo ikke bare er »almenvellet«, og forslagsstillerne påstår jo ikke, at det sådan er private interesser, der gør, at der bliver eksproprieret, men det, der står i grundloven, er, at »almenvellet kræver det«, altså at hensynet til almenvellet skal være så stort, at det ligefrem kræver en ekspropriation for at gå ind og overtage privates ejendom.” Jan E. Jørgensen (V)

Taler giver et eksempel omkring en ekspropriation til fordel for en sti i forbindelse med adgang til danske fortidsminder.

Det fremgår heraf, at Jan E. Jørgensen ikke mener, at hobbybetonede sportsgrene eller fritidsbeskæftigelser kan retfærdiggøre ekspropriation. Synspunktet er sagligt og knytter sig til opstilling af en positivliste, der regulerer præcist, hvad der defineres som værende af almen interesse.

”

Nu begynder vi så at kredse omkring det der med, hvad det er, vi forstår ved »almenvellet«. Og jeg skal gerne indrømme, at jeg heller ikke mener, at golfbaner nødvendigvis er i almenvellets interesse, men det må jo bero på en konkret vurdering af det konkrete projekt, lige så ville det nok være med stien.” Jens Joel (S)

Jens Joel tilføjer, at det ikke vil være muligt for politikerne på Christiansborg at vurdere de enkelte sager. Derfor mener han ikke, at der kan opstilles en konkret liste, der begrænser skønstagen omkring, hvad der er i almenvellets interesse.

”

Om en ekspropriation er påkrævet af hensyn til almenvellet, er derimod i sidste ende jo udtryk for et skøn. Rammerne for udøvelsen af et sådant skøn kan derfor rykke sig, som tiden går. Opfattelsen af, hvad der udspringer af almene saglige og samfundsmæssige interesser, kan med andre ord ændre sig. Skønnet er overladt til staten og kommunerne, og i praksis prøver domstolene ikke, om skønnet er i orden. Der er ikke tale om et tagselvord for kommunerne, men det er altså ganske tæt på. Hvis der f.eks. står i en lokalplan, at der på en bestemt grund skal ligge en golfbane eller et supermarked, kan der eksproprieres, hvis grundejeren ikke selv har tænkt sig at blive ejer af en golfbane eller et supermarked. Kunne supermarkedet eller golfbanen ikke ligge et andet sted? Burde det ikke spille ind, hvis der i forvejen er masser af golfbaner og supermarkeder i nærheden? I dag spiller det ikke nogen rolle, og det er ikke rimeligt.” Jan E. Jørgensen (V)

Ovenstående taler mener, at kommunerne har nærmest uindskrænket magt til at ekspropriere til hvilke formål, de finder vil have en positiv effekt. Dette må betragtes som et usagligt argument for at ændre lovgivningen, da der findes en række sager, hvor ekspropriationsbeslutningen ophæves med baggrund i nødvendighed og proportionalitet. Disse to områder er centrale punkter i afgørelsen af, om en ekspropriation kan gennemføres eller ikke.

”

Sådan er det jo, når der er fristelser. Man kan sige, som nogle har sagt: Jeg kan modstå hvad som helst, bortset fra fristelser. Og sådan er det altså også, hvis man har en mulighed og der ikke er andre overordnede myndigheder, der kan gå ind og prøve, om der nu også er taget tilstrækkeligt hensyn til almenvellet.” Jan E. Jørgensen (V)

Dette argument er usagligt med baggrund i klagemulighederne for ekspropriationsbeslutningen. Såfremt at taler mener, at praksis omkring anvendelse af almenvellet som mål for en ekspropriationsbeslutning ikke er tilstrækkeligt, beror det ikke på mangel af klagemuligheder jf. redegørende afsnit om ekspropriation i Appendiks B side 31.

”

Det er så få sager, så det behøver vi ikke at tage os af. Jeg synes, at det er arrogant, at man som folketingsmedlem har sådan en holdning, nemlig at når det kun er få borgere, så betyder det ikke så meget, og det skal man ikke forholde sig til.” Benedikte Kiær (K)

Taler argumenterer for en lovændring i kraft af enkeltsager, hvor taler mener, der er sket fejl i ekspropriationsprocessen. Argumentet er sagligt, men bør bakkes op af fakta omkring disse sager, hvis de skal lægge til grund for en lovændring. Det kan her diskuteres, hvorvidt der skal lovgives ud fra et bredt borgerligt hensyn eller nøje regulerende i forhold til den enkelte. Dette område er ikke indeholdt i denne opgave.

Taler fortsætter med følgende udtalelse:

”

De [forslagsstillerne] er nemlig gået ind og har kigget på indhold og har faktisk fundet frem til, at vi bør styrke retssikkerheden for en lang række borgere, fordi vi simpelt hen ikke behandler dem ordentligt.” Benedikte Kiær (KF)

Det er uklart, på hvilket område taler mener, at borgernes tarv ikke varetages. I kraft af andre citater formodes det, at der er tale om det økonomiske aspekt omkring borgernes retssikkerhed.

”

Jeg mener også, at det er indiskutabelt, at det såkaldte almenvel i praksis har udvidet sit interesseområde, hvis man kan sige sådan. Altså at vi er inde på en glidebane, som det i allerhøjeste grad er vigtigt at holde øje med.” Villum Christensen (LA)

Taler mener, at udviklingen af, hvad der er i almenvellets interesse, bør være et fokusområde. Dette beror sig på, at almene formål knytter sig til samfundsudviklingen og derfor forandrer sig over tid. Om der er tale om en glidebane, er svært at afgøre. Kammeradvokatens undersøgelse viser ikke entydigt, om der foreligger et problem eller ej, mens undersøgelser foretaget af CEPOS klarlægger at hovedparten af danskerne mener, at området er problemfyldt.

”

Desværre sker det ikke altid sådan. Danske kommuner har ifølge planloven adgang til at foretage ekspropriationer med baggrund i almenvellet, men balancen og definitionen på almenvellet er nogle gange helt skæv. Og vi har desværre rigtig mange eksempler på det. Vi oplever eksempler, hvor ekspropriationerne ikke har været lovlige.” Benedikte Kiær (KF)

Dette argument er ikke sagligt, da klagemulighederne gør, at ekspropriationsbeslutningen kan prøves fuldstændigt, også med hensyn til, hvorvidt formålet er almennyttigt eller ej. Der findes ingen eksempler i appendiks på, at der er gennemført ulovlige ekspropriationer.

”

Her kan man faktisk godt sætte spørgsmålstegn ved, om det opfylder betingelserne for almenvellet, altså om f.eks. private skydebaner – vi så eksemplet fra Skagen – eller golfbaner eller private børnehaver, som ministeren selv fremhæver, egentlig er almenvellet.” Benedikte Kiær (K)

Taler argumenterer her for en positivliste i forhold til lovgivningen, der muliggør at udelukke nogle formål frem for andre. Dette udelukkende på baggrund af formålets natur. Argumentet er sagligt og knytter sig til forståelsen af almenvellet og dets interesser.

Diskussionen omkring forståelsen af almenvellet bliver dog ikke berørt i en grad, hvor der nås frem til en egentlig belysning af, om der kan opstilles en konkret positivliste eller ej gennem kommissionsarbejde.

Tidsperspektivet



Målet for Venstre er, at flere end i dag vælger frivilligt at afstå deres ejendom. Tvungen skal minimeres. Men det er uundgåeligt, at der også i fremtiden vil opstå situationer, hvor tvang er den eneste udvej. I disse tilfælde er det afgørende, at de personer, en ekspropriation rammer, trods alt føler sig ordentligt behandlet. Forslagsstillerne peger på nogle midler til at nå vores mål.” Jan E. Jørgens (V)

Taler tilføjer herefter, at tidsperspektivet for mange ekspropriationer er urimeligt lange og advokerer i den henseende for indførelse af en *solnedgangsklausul*.

Diskussionen omkring hensynet til de berørte borgere knytter sig fra mange taleres hensyn til tidsperspektivet omkring ekspropriationerne. I klagesager, hvor sagen først prøves ved Naturklagenævnet og siden ved domstolene, kan en afgørelse trække ud i flere år. Erstatningen vil her først blive udbetalt efter den endelige afgørelse, hvilket taler mener er urimeligt.

Emnet knytter sig ikke til selve ekspropriationsbeslutningen, men udelukkende selve ekspropriationsprocessen. Praksis i øjeblikket er, at udbetaling af erstatning først foretages efter endelig afgørelse, hvilket grundejeren ikke er skyld i, såfremt ekspropriationsbeslutningen eller erstatningsudmålingen er blevet påklaget af eksproprianten. Argumentet er sagligt, men omhandler ikke kernesynspunkterne i lovforslaget.



Der må vi bare sige, at kommunerne i dag har en fordel ved at bruge ekspropriationsværktøjet, fordi man jo kan gå ind og ekspropriere til fordel for en privat. Jeg nævnte Bestseller i Haderslev Kommune som et oplagt eksempel, og der er masser af eksempler fra Horsens Kommune, hvor man også er gået ind og har eksproprieret, og hvor man ikke har udbetalt erstatningen hurtigt til borgeren,” Jørn Dohrmann (DF)

Taler drager her et konkret eksempel ind for at belyse problemet omkring det tidsmæssige perspektiv i ekspropriationssager. Bestsellersagen i Haderslev er ikke brugbar i den forbindelse, da der udelukkende var tale om frivillige forhandlinger mellem grundejer og virksomhed. Det var således ikke på baggrund af ekspropriationsværktøjet, at der ikke kunne gennemføres en frivillig handel.

Argumenterne knytter sig igen til ekspropriationsprocessen og behandlingstiden ved klageinstanser og ikke til selve ekspropriationsbeslutningen.

”

Mange gange har de fået ret i deres klage, og så siger kommunen: Jamen så vil vi godt lige køre sagen for domstolene, for så ved vi godt, at det igen tager et par år, inden vi skal betale. Der synes jeg simpelt hen at man burde sige, at når taksationskommissionen har talt, skal der falde penge til den her borger.” Jørn Dohrmann (DF)

Ovenstående citat knytter sig til lovforslagets punkt omkring at fratage ekspropriantens mulighed for at påklage en afgørelse foretaget af Naturklagenævnet, såfremt denne er gunstig for grundejeren. Der argumenteres igen ud fra et tidsmæssigt hensyn til borgeren, der først får udbetalt erstatning efter endelig afgørelse. Taler antyder, at kommuner spekulerer i at trække sagerne i langdrag for på den måde at spare penge.

Økonomi

”

Problemet ved en ekspropriation er, at der tilsidesætter man jo den fri handel. Alt er til salg, hvis prisen er rigtig. Ekspropriationsinstrumentet er noget, der kommer ind, fordi man ikke kan blive enige om en pris. Og de problemer synes jeg altså ikke at ministeren bare kan tillade sig at affeje, som om de ikke eksisterer”. Jan E. Jørgensen (V)

Det økonomiske aspekt knytter sig her til selve ekspropriationsbeslutningen. Taler mener, at der skal kigges på, om ekspropriationspraksis skal ændres, således at der ikke kan gribes til ekspropriation i det omfang, det er mulig i dag. Synspunktet knytter sig til den ideologiske liberalistiske grundtanke, der kendetegner blå blok.

”

Det drejer sig om mennesker, der står i en situation, hvor de skal igennem lange sagsanlæg, hvis de ikke er enige i den her ekspropriation. De skal faktisk selv til lommerne og betale for alle de sagsomkostninger, der er i sådan en sag.” Benedikte Kiær (K)

Taler mener, at der ikke vises tilstrækkeligt hensyn til borgerne i klageprocessen, hvor det er nødvendigt at rekvirere juridisk bistand til sin sag ved domstolene. Argumentet er sagligt, da det i

kraft af gældende praksis ikke er muligt at opnå fri proces, blot fordi der er tale om påklagelse af en ekspropriationsbeslutning. Taler mener ikke, at det skal være forbundet med nogle økonomiske udgifter at få prøvet ekspropriationsbeslutningen ved domstolene. Synspunktet deles i øvrigt med følgende taler:

”

Man kan jo også sige, at selv om man indgår en frivillig ekspropriationsaftale, kunne det jo være meget rimeligt, at de rådgivere, som den enkelte lodsejer kunne tage med til mødet, også var betalt for den enkelte lodsejer. I stedet er det sådan, at man ser kommunen møde op med alle sine embedsfolk, og de har uanede ressourcer...” Jørn Dohrmann (DF)

”

Det, vi har sagt, er bl.a., at der er masser af eksempler, hvor man kan spørge, om det tjener almenvellet, at man eksproprierer, f.eks. til Roskildefestivalen. Tjener det almenvellet, når man f.eks. eksproprierer i Haderslev til BESTSELLER – bare fordi man ikke kan blive enig om de sidste par kroner, kan kommunen gå ind og ekspropriere den ejendom.” Jørn Dohrmann (DF)

Taler mener i kraft af dette argument, at de almene interesser er influeret af, hvorvidt der kan opnås enighed om et frivilligt salg eller ej. Dette er ikke et sagligt argument, da der udelukkende er tale om hensyn til nødvendighed og proportionalitetsprincippet i sager om ekspropriation i medfør af planlovens § 47. Der findes ikke eksempler i det undersøgte materiale, der påviser, at Naturklagenævnet eller domstolene tillægger det frivillige salgs forløb nogen værdi i forhold til at vurdere lovligheden af ekspropriationsbeslutningen.

”

Hvis det kan påvises, at en række borgere rent faktisk ikke får fuld erstatning, enten fordi de måske bliver tvunget til at sælge på et uheldigt tidspunkt – det er en af de ting, der bliver påpeget i beslutningsforslaget – eller fordi de ikke får dækning for deres advokatombudsninger, bør vi så ikke, når vi har skrevet under på, at vi vil overholde grundloven osv., se, om vi nu rent faktisk lever op til den her særregel vedrørende ekspropriationer og krav om fuld erstatning, og så forholde os til virkeligheden og forholde os til, om man som borger, der bliver udsat for det meget voldsomme indgreb, en ekspropriation er, bliver behandlet ordentligt?” Jan E. Jørgensen (V)

Ovenstående taler mener, at såfremt det kan påvises, at der ikke udbetales fuld erstatning, bør der foretages et eftersyn af loven. Dette er et sagligt argument, da det ville være grundlovsstridigt ikke at udbetale fuld erstatning i ekspropriationssager. Der findes dog ikke på nuværende

tidspunkt undersøgelser, der entydigt belyser, at der foreligger et problem i den forbindelse. En belysning af emnet ville dog have været givtig forud for lovforslaget, da et dokumenteret problem ville have stor vægt i forhold til ændring af lovgivningen på området.

Det centrale emne i talers argument er ikke ekspropriationsbeslutningen, men udelukkende de økonomiske problemstillinger i forhold til ekspropriation. Det vægtigste i forhold til at *behandle borgerne ordentligt* synes at være en afvejning af ekspropriationserstatningernes størrelse og i mindre grad selve ekspropriationsprocessen. Selve ekspropriationsbeslutningen er slet ikke i fokus.

Delkonklusion

Dette afsnit har til formål at sammenfatte de saglige og usaglige emner, der diskuteres i folketingets 1. behandling af lovforslaget B 50.

Saglige emner/argumenter i forhold til B 50

- Forkorte behandlingstiden i klagesager.
- Udbygge sikkerheden omkring den private ejendomsret.
- Definere almenvellet gennem en positivliste.
- Hensyn til almenvellet bør ikke tillægges større værdi end den enkelte grundejer.
- Sikre, at det ikke er forbundet med udgifter at få prøvet ekspropriationsbeslutningen ved domstolene.

Usaglige emner/argumenter i forhold til B 50

- Bestsellersagen i Haderslev.
- Kommuner benytter ekspropriationer til ulovlige formål.
- Spekulation i at ekspropriere på gunstige tidspunkter.
- Spekulation i at trække ekspropriationer i langdrag af økonomiske hensyn.

1. behandling af lovforslaget B 50 er præget af, at der argumenteres ud fra overordnede saglige ideologiske hensyn i forhold til ekspropriationshjemlen. Omdrejningspunktet i denne debat er almenvellet, og hvordan dette begreb bruges af kommunerne. Der diskuteres i korte vendinger konkrete almene formål, men diskussionen drejer sig hurtigt i retning af økonomiske hensyn. Der er her enten tale om økonomiske hensyn i forhold til grundejeren med henblik på bedre mulighed for et salg på det frie marked eller økonomiske hensyn i forhold til udvikling i kommunen. Der foreligger ikke vægtige argumenter i forhold til at indføre en positivliste, der uden tvivl ville kunne regulere begrebet *almenvellet* i større eller mindre grad. Der bliver ikke argumenteret mod, at kommunerne må have de bedste forudsætninger for at vurdere de konkrete projekters relevans i forhold til en samfundsmæssig bæredygtig udvikling, hvad enten der er tale om arbejdspladser, golfbaner eller flyvepladser.

En stor del af lovforslaget knytter sig til beskyttelse af ejendomsretten i kraft af en regulering af, hvad der kan eksproprieres til fordel for og ikke mindst hvem. Gennem den politiske debat fremgår det dog, at det er de økonomiske hensyn til grundejeren, der er i centrum. Det kan derfor afledes, at baggrunden for lovforslaget B 50 ikke har været at styrke sikkerheden omkring den private ejendomsret gennem regulering af praksis for selve ekspropriationsbeslutningerne foretaget i kommunerne, men af andre grunde.

Argumenter fremsat i forhold til beskyttelse af ejendomsretten knytter sig til en ideologisk politisk overbevisning og ikke et identificeret hul i lovgivningen. En stor del af diskussionerne knytter sig til økonomiske hensyn i form af:

- Erstatningernes størrelse.
- Dækning af udgifter i forbindelse med juridisk bistand.

På baggrund af følgende afsnit ønskes det derfor at belyse de reelle årsager til lovforslagets fremsættelse gennem analyse af mediesager og brugen af disse i den politiske debat.

Mediesager

I de seneste år har en række sager dannet grundlag for store mediesager, som også er blevet nævnt af politikere som værende langt ud over, hvad der kan eksproprieres til fordel for. Når enkeltsager benyttes i forbindelse med lovforslag som B 50, kan det påvirke lovgivningsprocessen i kraft af mediernes fremstilling af sagen. Det er derfor centralt at undersøge, hvorvidt politikerne har brugt mediesagerne i deres argumentation.

Bestsellersagen i Haderslev

Følgende sag fik stor mediebevågenhed, og en række politikere har udtalt sig om sagen, Haderslev Kommunes håndtering af sagen og ekspropriationshjemplen generelt. Dette var også tydeligt i analysen af 1. behandling af lovforslaget i folketinget, hvor sagen drages ind med henblik på at belyse huller i lovgivningen.

Bestsellersagen i Haderslev

Resumé

Sagen omhandler Haderslev Kommunes ekspropriationsbeslutning af 42 ha landbrugsjord til brug for et logistikcenter efter henvendelse fra virksomheden Bestseller i 2005. Sagen fik stor mediebevågenhed og resulterede også i politisk indblanding. En af de berørte lodsejere accepterede tilbuddet fra Bestseller A/S om salg af den pågældende jord, mens Laue Nissen Skau først accepterede tilbuddet, da Bestseller mistede interessen for at erhverve jorden i kølvandet på den megen negative omtale.

Sagen omhandler primært erstatningens størrelse, men også elementer af hvad der kan eksproprieres til fordel for og ikke mindst til hvem. Sagen er central at behandle på baggrund af de politiske initiativer, der blev søsat i kølvandet på denne sag.

Sagens detaljer

Det understreges at sagens detaljer beskrives på baggrund af avisartikler og notater fra folketinget, som er udarbejdet under den igangværende sag.

Sagen omhandler Bestseller A/S, som i 2005 henvender sig til Haderslev Kommune med ønske om at erhverve et givent areal til opførelse af et logistikcenter. Det specifikke område er udvalgt med baggrund i en strategisk god placering af et sådan center med direkte adgang til motorvejsnettet E-45.

Virksomheden ville skabe en lastbiltrafik til og fra området på omkring 500 lastbiler i døgnet, hvilket naturligt stiller krav om nem adgang til hovedfærdselsårene af indlysende årsager. (Mørup 2012)

Det var på tidspunktet for sagen ikke muligt at opføre centret på baggrund af den foreliggende planlægning, hvorfor Haderslev Kommune i samarbejde med miljøministeriet og Sønderjyllands Amt udformede de fornødne planmæssige dokumenter.

Plangrundlaget blev begrundet netop i virksomhedens praktiske krav til beliggenheden nær motorvejen. Det var således et primært behov at centret blev opført tæt på de centrale europæiske markeder. De logistiske overvejelser var centrale i forhold til nærhed af bymiljø og arbejdskraft. Det skulle være muligt at flytte store mængder gods af sted indenfor smalle tidsrum, hvilket stiller meget specifikke krav til nærheden af motorvej.

Ved planernes vedtagelse blev der ikke gjort indsigelse fra lodsejernes side.

Bestseller A/S gik i dialog med de berørte lodsejere omkring erhvervelse af jorden, hvilket resulterede i et krav fra lodsejere med en kvadratmeterpris på 130,- for landbrugsjorden. Haderslev Kommune havde fået vurderet jorden til 18,- pr. m² som landbrugsjord og 35,- pr. m² som erhvervsjord. Der var således meget dårlige betingelser for at opnå aftale om et frivilligt salg, forskellen i pris taget i betragtning. Bestseller tilbød 65,- pr. kvadratmeter, hvilket er væsentlig mere end vurderingen og blev accepteret på stedet af den ene lodsejer. Laue Nissen Skau kunne imidlertid fortsat ikke acceptere tilbuddet for under 88,- pr. kvadratmeter.

Haderslev Kommune blev herefter inddraget i sagen og bekendtgjorde at såfremt der ikke kunne findes en forligsmæssig løsning kunne der blive truffet ekspropriationsbeslutning. (Appendiks A side 18)

Sagen er valgt på baggrund af den store mediebevågenhed og efterfølgende brug fra politisk side i diskussionen om, hvorvidt der foreligger et problem i forhold til kommuners ekspropriationspraksis.

Diskussionen i medierne drejede sig især om Haderslev Kommunes "magtanvendelse" på baggrund af en mindre uoverensstemmelse i erstatningens størrelse. Det fremgik af medierne, at der blev anvendt et uforholdsmæssigt intensivt indgreb i forhold til, at sagen kun drejede sig om en mindre økonomisk uoverensstemmelse.

Sagens formål vurderes derfor i forhold til nødvendighedskravet.

Nødvendighedskravet

I forhold til nødvendighedskravet var det virksomheden Bestsellers natur, der var afgørende.

Kravet om nem adgang til motorvejsnettet var helt afgørende i sagen, både af hensyn til virksomheden, men også i forhold til resten af trafikafviklingen. En placering bag eksisterende erhverv ville skabe en uforholdsmæssig stor belastning på vejnettet på grund af tung lastbiltrafik. Nødvendighedskravet var således opfyldt, da andre placeringer ikke ville være gunstige, hverken for virksomheden eller resten af områdets borgere.

Det planlægningsmæssige arbejde blev forberedt, efter at de indledende forhandlinger mellem virksomheden og to berørte grundejere ikke kunne falde på plads. Der kunne her ikke opnås enighed om arealprisen, hvor virksomheden indledningsvist gav et lavt bud per kvadratmeter. Senere tilbød virksomheden dog et højere bud, hvorefter den ene grundejer accepterede på stedet. Laue Nissen Skau kunne dog fortsat ikke acceptere tilbuddet.

Det planlægningsmæssige arbejde blev herefter forberedt og vedtaget, uden der i processen blev gjort indsigelser mod planerne. Planerne indeholdt en nærmere redegørelse for det trafikmæssige perspektiv omkring virksomheden og kravet om nærhed til motorvejsnettet. Haderslev Kommune bekendtgjorde, at der ville blive truffet ekspropriationsbeslutning såfremt der ikke kunne findes en forligsmæssig løsning.

Der foreligger ikke oplysninger, der belyser proportionalitetsprincippet i sagen. De udtalelser, der fremgår af debatten og i medierne klarlægger ikke, hvor stor betydning indgrebet har for den efterfølgende landbrugsdrift. Såfremt det ville have stor betydning, er det sandsynligt, at dette ville have fyldt meget i debatten, men kan ikke dokumenteres ud fra de foreliggende oplysninger.

Et uddrag af citater fra dagblade viser, hvordan sagen blev fremstillet:

”De ønsker, at kommunerne forhindres i at bruge ekspropriation, hver gang de ikke kan få en grundejer til at make ret i forhold til en lokalplan.” (Jyllandsposten 2008a) Under overskriften *”Landmand tvinges til salg til firma”*

”Det ser familien Skau som en sejr for det princip, den har forfægtet i denne sag, nemlig den frie ejendomsret.” (Jyllandsposten 2008a)

”»Efter knap tre års kamp for den private ejendomsret og retfærdighed mod Haderslev Kommune og en stor koncern – en kamp som har følttes som Davids kamp mod Goliat – opgiver vi kampen.«” (Jyllandsposten 2008a)

”Blandt andet tordnede Venstres miljøordfører Eyvind Vesselbo mod kommunen, som han beskyldte for at gå tøjkoncernens ærinde og ikke sætte almenvellets interesser øverst.” (Jyllandsposten EPN 2008)

”»Kommunerne må holde op med ekspropriationer, der ikke er til fordel for almenvellet. I det konkrete tilfælde favoriserer man blot en stor virksomhed i forhold til et landbrug. Kommunerne

skal ikke ekspropriere i forhold til private virksomheder, men begrænse det til infrastruktur som vejanlæg, offentlige institutioner m. m.» (Jyllandsposten 2008a)

»Jeg taler normalt for så gode vilkår som muligt for erhvervslivet, men ejendomsrettens ukrænkelighed er altså vigtigere end nye arbejdspladser. Derfor er det svært at se, hvorfor man skal bruge ekspropriation for at skaffe jord til en bestemt virksomhed,« siger Jacob Jensen og henviser til avisens eksempel fra Sønderjylland.» (Jyllandsposten 2008b)

Sagens fremstilling viser, hvordan kommunen fremstilles så magthavende, at der kan eksproprieres til snart sagt alle formål uden hensyn til ejendomsretten. Dette er ikke tilfældet, da retspraksis viser, at der i alle tilfælde tages hensyn til nødvendighed og proportionalitet. Der argumenteres på baggrund af hensyn til den private ejendomsret og retfærdighed, men sagen viser sig at bunde i erstatningens størrelse og ikke selve ekspropriationsbeslutningen. Grundejeren kan gennem mediernes fremstilling presse prisen op for sin jord, hvilket er naturligt, da vedkommende plejer egne interesser. Sagen bruges imidlertid usagligt af politikere, der argumenterer i forhold til selve ekspropriationsbeslutningen og hensyn til almenvellet. Den politiske signalværdi er stor i sagen, da det nemt kan fremstilles som om grundejeren fratages al juridisk beskyttelse for at lokke en milliardkoncern til kommunen.

Inddragelse af sagen i forhold til lovgivningsprocessen kan kun betragtes som havende symbolværdi, da den ikke har relevans i forhold til at belyse almene interesser, men udelukkende erstatningernes størrelse.

Flugtskydningsbanen i Skagen

Denne sag er tidligere benyttet i begrebsafklaringsafsnittet, hvor sagen blev benyttet til belysning af nødvendighedskravet og almenvellet. Sagen blev brugt af politikere i debatten både i forhold til L 135 og B 50 til at illustrere et problem i relation til, hvad der er i almenvellets interesse. En flugtskydningsbane anvendes i forbindelse med en hobbybetonet sport, og udtalelser knytter sig til, at det umuligt kan være i almen interesse at ekspropriere til fordel for sådanne formål.

»Det lyder helt utroligt og er en grov krænkelse af den private ejendomsret. En lokal skydebane har jo ikke noget at gøre med hensyn til almenvellet.«» (Pihl-Andersen 2009) udtaler Eyvind Vesselbo fra Venstre i Jyllandsposten. Det illustreres heraf, at Eyvind Vesselbo mener, at formålet for ekspropriationen i sig selv kan være sig udslagsgivende for en vurdering af, om det er i almenvellets interesse.

»Det er en helt grotesk sag. Man kan da ikke bruge argumenter om almenvellet, når det drejer sig om en lille, lokal skytteforening. Det var noget helt andet, hvis det var en motorvej, en flyveplads eller et sygehus,«» (Pihl-Andersen 2009)

Ovenstående er i tråd med forståelsen, som forsøges givet i folketingets beskrivelse af grundlovens § 73 omkring, hvad ekspropriation er. Ovenstående udtalelse knytter sig til en meget unuanceret tolkning af almen interesse og i hvilke forbindelser, der kan eksproprieres. Fremstillingen af denne sag understøtter en forkert tolkning af, hvad ekspropriationsværktøjets formål er i bred forstand. Læsere af denne type af fremstilling uden begreb om ekspropriation står tilbage med et meget dårligt indblik i kommunernes ekspropriationspraksis, især når fremstillingen underbygges af politikere.

Delkonklusion

Mediernes fremstilling af begge de omtalte sager er meget farvede af at fremstille grundejeren som værende uden retssikkerhed på området. Mediedebatten er meget unuanceret og efterlader læseren med en følelse af, at kommunerne har uanede muligheder for at ekspropriere til alle formål, de finder i orden. I kraft af den unuancerede fremstilling og politikernes brug af enkeltsagerne i debatten vurderes det, at der kun kan være tale om politisk spin og forsøg på at lette behandlingen af lovforslagene. Avisartiklerne påvirker borgerne i negativ retning og efterlader et indtryk af, at der må foretages ændringer i lovgivningen. Der er således ikke sammenhæng mellem debatten i 1. behandling af B 50 og indholdet i mediesagerne, som bruges til at understrege nødvendigheden af lovændringer.

Citaterne i dagbladene drejer sig i høj grad om selve ekspropriationsbeslutningen, som fremstilles som værende brugt i forbindelse med projekter, der ligger langt ud over, hvad der kan være til gavn for almenvellet. Der argumenteres i høj grad på det ideologiske plan, hvor hensynet til det enkelte individ er i centrum, og erhvervslivet er noget, der skal begrænses, for ikke at tromle menig mand. For lægmand fremstår ekspropriationsprocesserne barokke på den måde de, beskrives i medierne, og den fremstilling kan politikerne bruge i forbindelse med at lette lovændringer.

Af mediernes fremstilling fremgår spørgsmål om erstatningernes størrelse ikke, hvilket sandsynligvis er et bevidst valg, for ikke at sagerne udelukkende fremstår som et spørgsmål om økonomi. Af Bestsellersagen fremgår det imidlertid, at det netop er økonomien, der er i centrum og ikke selve ekspropriationsbeslutningen. Det er dog ekspropriationsbeslutningen, der er i fokus i debatten, men med henblik på at fremme muligheden for at opnå en højere erstatning.

I det følgende afsnit vil L 135 blive præsenteret, som er lovforslaget, der blev vedtaget i 2009 og forhindrede kommunerne i at ekspropriere til byudvikling på baggrund af kommuneplaner. Præsentationen af lovforslaget er central for den efterfølgende analyse af aktører og interesseorganisationers indflydelse på lovgivningsprocesserne i forbindelse med planlovens § 47.

L 135 - om fjernelse af mulighed for at ekspropriere til virkeliggørelse af formål i kommuneplaner

Præsentation af lovændringen

Under den foregående regering blev lovforslag L 135 vedtaget med stemmerne 59 for og 50 mod. Forslaget bestod af en række ændringer i forhold til planloven, og det overordnede tema var "*Begrænsning i adgangen til ekspropriation, opførelse af mindre bygninger i landzone m.v.*" (Miljøministeriet, 2009, s. s. 1)

Denne redegørelse for lovændringen vil kun beskæftige sig med de ændringer, der fik indflydelse på planlovens § 47 og ikke med lovens øvrige ændringer i forhold til opførelse af mindre bygninger i landzone.

Lovændringen medførte følgende i forhold til den daværende mulighed for kommunale ekspropriationer i medfør af planloven:

§ 47. *Kommunalbestyrelsen kan ekspropriere fast ejendom, der tilhører private, eller private rettigheder over fast ejendom, når ekspropriationen vil være af væsentlig betydning ~~for at sikre gennemførelsen af en byudvikling i overensstemmelse med kommuneplanen eller for virkeliggørelsen af en lokalplan eller en byplanvedtægt.~~*

Stk. 2. Ved ekspropriation til erhvervelse af ejendomsret bortfalder alle rettigheder over det eksproprierede, medmindre andet bestemmes i det enkelte tilfælde.

Stk. 3. Ved ekspropriationens gennemførelse finder bestemmelserne i lov om offentlige veje § 45 og §§ 47-49 tilsvarende anvendelse.

Ændringen blev vedtaget i 2009 og gjorde, at det ikke er muligt for kommuner at ekspropriere på baggrund af en kommuneplan. Forud for ændringen kunne ekspropriationsbeslutningen være hjemlet enten på baggrund af en lokalplan eller kommuneplan. I forhold til kommuneplanen var formålet med ekspropriationerne ofte i forhold til byudvikling. Set i forhold til grundejeren er der forskel på at blive eksproprieret i forhold til en kommuneplan eller lokalplan. Forskellen i de to ligger i detaljegraden for planlægningen. Kommuneplanen er generel og udstikker de overordnede retningslinjer for den ønskede planstrategi. Der er i kommuneplanen ikke udlagt specifikke byggefeltter eller lavet vejudlæg. Lokalplanen dikterer derimod de præcise ønsker til fremtidig planlægning og kan være meget konkret i sit formål. (Miljøministeriet, 2009, s. 1)

På baggrund af forskellen i detaljegraden er der forskel i de to planers tidsmæssige aktualitet, hvilket har indvirkning på ekspropriationsprocessen. Dette påvirker grundejerens mulighed for selv at realisere formålet for den givne planlægning. Lokalplanen dikterer de specifikke formål og anvendelse, mens kommuneplanen udstikker rammerne og beskæftiger sig med en generel

arealreservation i byudviklingsøjemed. Det er ikke muligt for en grundejer selv at opfylde formålet i byudviklingsøjemed for på den måde at undgå ekspropriation. Dette kan udelukkende ske, hvis de specifikke formål og krav om anvendelse er klarlagt, som det er tilfældet i en lokalplan.

Forud for ændringen havde ovenstående forhold sammenholdt med det generelle formål med ekspropriationer givet anledning til en undersøgelse omkring, hvordan planlovens § 47 stk. 1 anvendtes. En vægtig del af denne undersøgelse bestod i Kammeradvokatens undersøgelse, der ikke fastslår et problem i forhold til kommunernes ekspropriationspraksis i forhold til planloven. (Miljøministeriet, 2009, s. 1)

Hovedindhold

Daværende gældende ret, forud for lovændringen, gav i medfør af planlovens § 47 kommuner mulighed for at ekspropriere til byudviklingsformål på grundlag af en kommuneplan eller til realisering af en lokalplan.

Hjemlen til ekspropriation i forhold til byudvikling stammer fra en separat lov vedtaget i 1980. Denne bestemmelse blev indført under planlovens § 47 uden at undergå ændringer. Baggrunden for lovbestemmelsen findes i kommunernes mulighed for at administrere jord i kommunen aktivt. Dette knytter sig til at erhverve jord på tidspunkter, der er gunstig i forhold til planlægning, herunder byudvikling. Dette formål er ligeledes at finde i forarbejderne til loven, hvor det ønskes at *"give kommunerne mulighed for ved ekspropriation at erhverve jord til byudvikling på et så tidligt tidspunkt, at arealernes faktiske overgang til byformål i overensstemmelse med kommunens tidsrækkefølgeplanlægning kan være sikret, og således at kommunen ved gennemførelsen af sin planlægning kan være ubundet af såvel ejerforholdet som tilvejebringelsen af konkrete og aktuelle planer knyttet til bestemte byggeforetagender."* (Miljøministeriet, 2009, s. 2)

Byudvikling er et bredt begreb og kan både dække over formål som bolig, erhverv og offentlige formål. Baggrunden for den brede fortolkningsmulighed ligger i, at det ikke er muligt for kommunen at udtale sig om de specifikke formål med baggrund i lovens mulighed for ekspropriation tidligt i processen. Om der er tale om bolig, erhverv eller offentlige formål er uden betydning for ekspropriationsbeslutningens lovlighed, når der er tale om byudvikling. (Miljøministeriet, 2009, s. 2)

Sigtet med lovbestemmelsen var at muliggøre ekspropriation af større områder i landzone, fortrinsvis uden bebyggelse. Proportionalitetsprincippet gjaldt jævnfør ekspropriationspraksis på lige fod med krav om nødvendighed og forholdsmæssighed. Herunder, at der ikke måtte eksproprieres mere end nødvendigt, og at de formål, der ønskes realiseret, ikke kan gennemføres på en mindre indgribende måde. Det, der adskiller denne type af ekspropriationer fra ekspropriation i medfør af en lokalplan, er kravet om aktualitet. Dette havde den konsekvens, at

grundejeren ikke kunne påberåbe sig krav om selvrealisering, da de specifikke formål ikke var kendte på tidspunktet for ekspropriationsbeslutningen. (Miljøministeriet, 2009, s. 2)

I forhold til lovændringen i 2009 er hensynet til kommunernes mulighed for tidligt at disponere over arealer til byudvikling vejet op imod hensynet til borgerne, der bliver eksproprieret. Et vægtigt punkt i overvejelserne om ophævelse af ekspropriationshjemlen er, at borgerne skal kunne se et konkret formål med ekspropriation. Dette var ikke tilfældet forud for lovændringen, hvor ekspropriationshjemlen kunne benyttes til tidlig arealreservation. Lovændringen har ikke betydning for, hvorvidt der kan eksproprieres til byudvikling eller ej, men udelukkende at ekspropriationen først kan foretages, når der foreligger detaljeret planlægning i form af en lokalplan.

Af lovændringen fremgår en redegørelse for, hvad de økonomiske og administrative konsekvenser bliver for henholdsvis stat, kommune, regioner, erhvervsliv, borgere samt forholdet til EU-retten. Et sammenfattende skema for konsekvenserne ses herunder:

	Positive konsekvenser / mindre udgifter	Negative konsekvenser / merudgifter
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	En del af ejendommene kan blive dyrere at erhverve, når det står klart på ekspropriationstidspunktet, hvad ejendommen vil kunne anvendes til.
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Ingen
Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Ingen EU-retlige aspekter	Ingen EU-retlige aspekter

Tabel 1 viser de økonomiske og administrative konsekvenser for henholdsvis stat, kommune, regioner, erhvervsliv, borgere samt forholdet til EU-retten (Miljø- og Planlægningsudvalget, 2009)

Delkonklusion

Det primære formål med fjernelse af kommunernes mulighed for at ekspropriere på baggrund af en kommuneplan er at lægge større vægt på den tidsmæssige aktualitet. I kommuneplanen er de specifikke arealanvendelser ikke klarlagt, hvorfor det ikke er muligt for grundejeren at selvrealisere. Lovændringen gjorde op med det forhold, at det kan virke uretfærdigt at afgive jord

til et projekt, som kommunen ikke engang selv kender de nærmere omstændigheder omkring. Arealreservation gennem ekspropriation er derfor ikke muligt i den nuværende lovgivning.

Den naturlige konsekvens af at fjerne kommunernes mulighed for at arealreservere arealer i forbindelse med kommuneplanen er øgede udgifter til ekspropriation. I kraft af, at planlægningen skrider frem for eksempelvis landbrugsjord, stiger forventningsværdien af arealerne. Forventningsværdien stiger, jo mere konkrete planer, der foreligger for et område.

I det følgende undersøges det, i hvor vid udstrækning aktører og interesseorganisationer har indflydelse på lovgivningsprocessen omkring planlovens § 47, jf. retssociologisk metode.

L 135 undersøgt gennem genetisk retssociologisk metode

Genetisk retssociologisk metode anvendes analytisk i forhold til lovforslaget, og det ønskes at klarlægge, hvor stor indflydelse aktør/interesseorganisationer har i forhold til lovgivningsprocessen i forbindelse med planlovens § 47. Det er her centralt at undersøge forskelle mellem ønsker fra politisk side og det ønskede fra relevante aktører og interessenter. Her igennem kan det ses, hvilke interessenter og aktører, der har indflydelse i forhold til lovgivningsprocesserne jf. anden del af problemformuleringen.

Afsnittet vil være delt op i korte beskrivelser af de enkelte aktører og interessenter med indvirkning på lovændringen. Derefter vil der følge en analyse af den enkelte aktør eller interessents rolle i lovgivningsprocessen.

Aktører og interesseorganisationer

Landbrug & Fødevarer

Organisationen Landbrug & Fødevarer varetager erhvervsmæssige interesser og opgaver på vegne af danske landmænd og fødevarerindustrier. Under organisationen hører omkring 141.000 beskæftigede som alt i alt står for en samlet eksport til en værdi af 120 milliarder.

Landbrug & Fødevarer er en fusion mellem Landbrugsrådet, Danske Slagterier, Dansk Svineproduktion og Dansk Landbrug fra 2009. Samlet set varetager organisationen udelukkende fødevarerhvervets interesser og har som mål at styrke den politiske interessevaretagelse i den forbindelse. (Landbrug & Fødevarer)

"Landbrug & Fødevarer arbejder for at:

- *Afbøde de negative konsekvenser af finanskrisen*
- *Støtte de enkelte bedrifters overlevelse*
- *Sikre den fortsatte udvikling i hele erhvervet"* (Landbrug & Fødevarer)

I forhold til L 135 spiller organisationen en rolle forud for fusionen, og det var derfor det daværende Dansk Landbrug, der var interesseorganisation i den forbindelse.

Dansk Landbrug og L 135

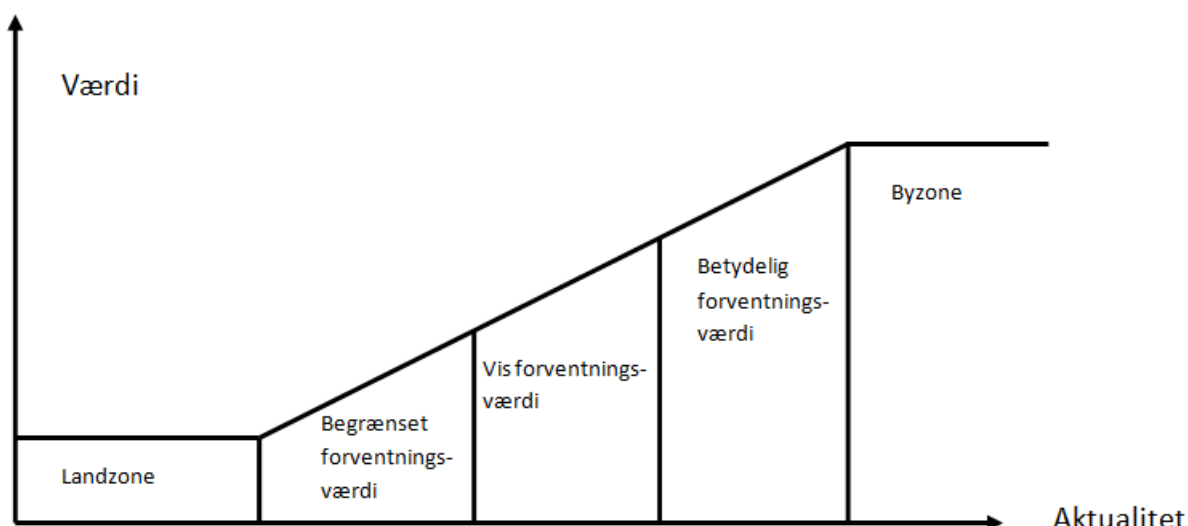
I det lovforberedende arbejde til L 135 spiller Dansk Landbrug en central rolle, da en stor del af det samlede lovforslag stammer fra et forslag udformet af Dansk Landbrug. Organisationens sendte i maj 2008 en række forslag til By- og Landskabsstyrelsen, hvori der blandt andet er udformet ændringsforslag i forbindelse med planlovens § 47:

1. Ekspropriation til erhvervelse af jord til byudvikling kan som hovedregel kun foretages på baggrund af en detaljeret lokalplan.
2. Ekspropriation til fordel for private kun kan ske, når det er en åbenbar fordel for almenvellet.
3. Opstramning i forhold til fastsættelse af ekspropriationserstatninger.
4. Sikring af kompensation i forhold til ulempe eksempelvis i forbindelse med omvej til marker.
5. Tidssvarende kompensation i forbindelse med udgifter til rådgivning og afsat tid til forhandlinger.

(Miljø- og Planlægningsudvalget, 2009, s. s 24-25)

Som landmændenes interesseorganisation er Dansk Landbrug naturligvis interesseret i at varetage landmændenes økonomiske interesser bedst muligt. Landbrugsjord er i mange sager genstand for de eksproprierede arealer og i enkelte sager ganske omfangsrige arealer. Dette ses eksempelvis i sager vedrørende golfbaner, som kan være ganske omfangsrige. I den forbindelse er det centralt for erstatningens størrelse, hvordan arealerne bliver vurderet.

I den sammenhæng spiller Dansk Landbrugs 1. forslag en central rolle. Organisationen foreslår, at det som hovedregel indføres, at der skal foreligge en detaljeret lokalplan, når der ønskes eksproprieret til byudviklingsformål. Her igennem vil der opnås en større forventningsværdi i forhold til de eksproprierede arealer i kraft af planlægningens fremskridt. Denne værdistigning er illustreret i den følgende figur:



Figur 7 Illustrerer værdi i forhold til planlægningsmæssig aktualitet. Figuren stammer fra bogen Ekspropriation i Praxis (Mølbeck & Flensborg, 2007)

Som det fremgår af figuren stiger værdien af landbrugsarealer i takt med, at der foretages planlægning for arealerne. På baggrund af forslag 1 fra Dansk Landbrug vil ekspropriationsbeslutningen blive skudt længere tilbage i processen, hvormed der kan forventes en større grad af

forventningsværdi til arealerne. Dette vil udelukkende være en økonomisk fordel for landmændene og er i tråd med organisationens visioner og formål.

Det er bemærkelsesværdigt, at forslag 1 fra Dansk Landbrug ikke er så vidtgående som den endelige lovændring, da forslaget taler for en hovedregel og ikke om en decideret ophævelse af ekspropriationer til byudviklingsformål på baggrund af en kommuneplan.

Udover den økonomiske gevinst i form af øget forventningsværdi ville landmændene ligeledes opnå en mulighed for selvrealisering på baggrund af forslaget. Dette i kraft af, at der som hovedregel forslås, at der kun kan eksproprieres på baggrund af en detaljeret lokalplan. Dette medfører, at de enkelte formål skal være fastlagte og grundejeren derfor opnår mulighed for at forestå byggemodning, udstykning og eventuelt salg af byggegrunde.

Forslag 2 bygger på en stramning i forhold til ekspropriationsbeslutningen og forholdet omkring almen interesse. Der gives ikke nærmere beskrivelse af, hvordan stramninger i forhold til begrebet almenvellet ønskes gennemført. Praksis på området var og er også i dag bygget op omkring krav til nødvendighed og heri, at der ikke findes mindre indgribende muligheder overfor grundejeren. I forslaget ligger sandsynligvis en tanke om, at eksempelvis golfbaner og skydebaner ikke menes at være af almen interesse i så bred en kreds, at det retfærdiggør ekspropriation.

Forslag 3, 4, og 5 omhandler alle tre de økonomiske aspekter omkring ekspropriation enten i forhold til højere ekspropriationserstatninger eller kompensation i forhold til ulempeudgifter eller advokat og rådgivningsbistand.

Opsummering og vurdering

Forslaget lægger i høj grad op til, at ekspropriationsbeslutningen først skal kunne tages senere i planlægningsprocessen. Effekten heraf vil være, at der som hovedregel skal foreligge konkrete planer for et byudviklingsområde eksempelvis i form af en lokalplan. Dermed opnår grundejeren mulighed for selvrealisering, hvilket kan resultere i væsentlig højere ekspropriationserstatninger. Det er udelukkende delforsalg 2, der beskæftiger sig med en begrænsning i formål, der kan eksproprieres til fordel for. Ud fra det foreliggende synes det ikke, at der gives klare forslag til, hvordan stramninger i denne henseende vil kunne realiseres. Det tolkes som et ønske om, at der foretages stramninger, men at det ikke er det overordnede emne i hele forsalget.

Samlet set vurderes forslaget at være båret af at forbedre de økonomiske forhold for landmændene, der i mange tilfælde er dem, der bliver eksproprieret. Dansk Landbrug tilvejebringer ikke tungtvejende argumenter for en stramning i forhold til, hvad der kan betegnes om almen interesse, hvis landmændene til gengæld opnår større mulighed for selvrealisering og dermed økonomisk gevinst.

Foranlediget af dette forslag fra Dansk Landbrug blev L 135 som lovforslag sendt i høring i en række interesseorganisationer, hvis holdninger vil blive klarlagt i det følgende.

Aktører og interessentorganisationer i høringsprocessen

Akademisk Arkitektforening

Akademisk Arkitekturforening blev stiftet i 1879 og består af cirka 7000 medlemmer. Foreningen er en politisk organisation, der engagerer medlemmerne gennem lokalafdelinger, repræsentantskaber, task forces, netværk og sekretariat i København.

Organisationen arbejder med politiske emner med relevans for foreningens interesser, der omfatter fælles byer, bygninger og miljø. Herunder bemærker foreningen sig i national og kommunal arkitekturpolitik samt bæredygtighed. (Akademisk Arkitekturforening)

I forhold til L 135 støtter Akademisk Arkitekturforening lovforslaget hovedområde omkring fjernelse af kommuneplanen som ekspropriationshjemmel. Akademisk Arkitekturforening bemærker i høringsvaret at det af flere årsager ville være hensigtsmæssigt at foretage denne ændring.

1. *"Den enkelte grundejers retsstilling klargøres og styrkes.*
2. *Der lægges op til, at borgerne i høj grad kan vurdere konsekvenserne af kommunens dispositioner, når det i forbindelse med ekspropriation til byudvikling, skal foretages på baggrund af en lokalplan frem for kun en kommuneplan.*
3. *Ændringen sikrer, at der forud for en eventuel ekspropriationsbeslutning gennemføres en mere grundig demokratisk proces, hvor borgerne og grundejere har mulighed for at fremkomme med bemærkninger og indsigelser i forbindelse med både kommuneplanforslag og efterfølgende lokalplanforslag.*
4. *Ændringen sikrer, at der ligger mere grundige planmæssige og miljømæssige overvejelser til grund for beslutningen (lokalplan med tilhørende miljøvurdering), herunder en mere grundig beskrivelse, æstetiske overvejelser og visualisering af de fysiske omgivelser, såvel i byerne og i det åbne land.*
5. *Kommunerne vil blive udfordret ved at skulle være mere afklarede i spørgsmålet om anvendelsen og udformningen af de områder, som skal eksproprieres.*
6. *Kommuner, som ønsker at føre en aktiv jordpolitik, vil blive tvunget til at gennemføre en mere omhyggelig planlægning*
7. *Forslaget vil forhåbentligt resultere i, at kommunernes interesse i at foretage byudvikling ud i det åbne land reduceres. Herved vil det kunne styrke interessen i en mere bæredygtig fortætning af vore byer, idet kommunerne sandsynligvis vil kigge indad mod byen frem for udad mod de åbne landskaber." (Miljø- og Planlægningsudvalget, 2009, s. 5)*

Akademisk Arkitekturforening mener, at forslaget ville være en styrkelse af den enkelte grundejers retsstilling, da der vil være klare retningslinjer for, hvad formålet med ekspropriationen er.

Retsstillingen øges også i kraft af, at det både vil være muligt at komme med indsigelser i forhold til kommune og lokalplanen.

Foreningen mener, at kommunerne ville blive tvunget til at gennemføre grundigere planlægning af områderne, hvilket vil forbedre udformningen af de fysiske rum.

Sidst håbede foreningen at vedtagelse af forslaget vil resultere i, at der vil blive vedtaget færre byudviklingsprojekter i det åbne land, og der i stedet vil blive foretaget byfortætning.

Opsummering og vurdering

Akademisk Arkitektforening varetager sine egne interesser i forhold til den arkitektoniske udformning af nye byrum. Foreningen vurderede, at forslaget ville skabe bedre og mere bæredygtig udvikling i det åbne land i kraft af øgede krav til planlægningen.

Dette er ikke sandsynligt, da der udelukkende er tale om, at ekspropriationsbeslutningen udskydes til senere i processen. Der vil under alle omstændigheder blive lavet lokalplaner for et område, der regulerer de fysiske rum, uanset skift i ejerforhold som følge af ekspropriation.

Foreningen mente, at det ville være en styrkelse af retsstillingen for den enkelte grundejer. Dette i kraft af øgede klagemuligheder i form af kravet om vedtagelse af en lokalplan. På den måde er det en forbedring af retsstillingen, men ikke i kraft af, at der vil opnås færre formål, der kan eksproprieres til fordel for. Dette er udelukkende i form af den proces, der leder op til ekspropriationsbeslutningen.

Foreningen håbede desuden, at forslaget ville gøre, at kommunerne i højere grad vil planlægge ved hjælp af byfortætning i stedet for udvidelse af byernes fysiske rammer. I kraft af at forslaget ikke påvirker, hvad der kan eksproprieres til fordel for, og hvem, der kan eksproprieres, er dette ønske ikke sandsynligt. Dog kan det i kraft af de øgede udgifter tænkes, at kommunerne ikke har råd til at byudvikle, og derfor søger at byfortætte i stedet.

Danmarks Naturfredningsforening

Danmarks Naturfredningsforening har ingen kommentarer i forhold til planlovens § 47, men udelukkende til de andre underemner. Foreningen bemærker dog, at lovændringen på ingen måde lægger op til at ændre praksis vedrørende ekspropriation til fordel for golfbaneformål.

Dansk Industri

Dansk Industri er danske virksomheders interesseorganisation og varetager erhvervslivets muligheder for vækst gennem politisk arbejde. Organisationen arbejder med at skabe et åbent og velstående samfund i Danmark. (Dansk Industri)

Dansk Industri støtter forslaget om "at fjerne adgangen til at ekspropriere på baggrund af en kommuneplan velkomment. *DI finder ændringen mere i overensstemmelse med grundlovens intentioner.*" (Miljø- og Planlægningsudvalget, 2009, s. 20)

Organisationen skriver ikke nærmere om begrundelsen for at bifalde forslaget, eller på hvilken baggrund det findes at være i bedre overensstemmelse med grundlovens intentioner.

Det er uklart, hvorledes organisationens medlemmer vil drage gavn af forslaget, og baggrunden for at hilse forslaget velkomment er ikke mulig at uddrage.

Håndværksrådet

Håndværkerrådets eneste bemærkning til lovforslaget er, at ændringen forekommer rationel og betragtes som en styrkelse af borgernes rettigheder. Der gives ingen øvrige bemærkninger i forhold til forslaget. (Miljø- og Planlægningsudvalget, 2009, s. 50)

Dansk Landbrug

Dansk Landbrug henviser i deres høringssvar til det fremsendte forslag til ændring forud for høringsrunden. Organisationen er således tilfreds med lovforslaget vedrørende ophævelsen af muligheden for at ekspropriere til byudvikling på baggrund af en kommuneplan. I forhold til det forslag, organisationen stillede, er det pågældende mere vidtgående i sin begrænsning i forhold til ekspropriation. Dansk Landbrug stillede således forslag om indførelse af en hovedregel, der begrænser antallet af ekspropriationer til byudvikling på baggrund af en kommuneplan. Nærværende forslag forhindrer det imidlertid fuldstændigt, da der er tale om en fuldstændig ophævelse af ekspropriationshjemlen på baggrund af en kommuneplan. Dansk Landbrug gentager i sit høringssvar emnet omkring mere gennemsigtighed i erstatningsfastsættelsen samt omkostningsdækning i forbindelse med rådgivningsbistand. Dette emne er ikke en del af det fremsendte høringssvar.

(Miljø- og Planlægningsudvalget, 2009, s. 22-23)

Kommunernes Landsforening

Kommunernes Landsforening (KL) fungerer som interesseorganisation for Danmarks 98 kommuner under et. Foreningen varetager medlemmernes interesse i den politiske arena inden for en bred vifte af områder. De overordnede mål er at varetage de fælles interesser for kommunerne. Herunder også at tilbyde rådgivning og serviceydelser for de individuelle kommuner. Derudover formidler foreningen information omkring områder med relevans for de danske kommuner. (Kommunernes Landsforening)

Et af foreningens kerneområder er *bolig og planlægning*, hvor L 135 spillede en central rolle for kommunernes administrative praksis i forhold til planlægning.

Af foreningens hørings svar fremgår det indledningsvist, at KL ikke forstår, hvorledes der i lovforslaget argumenteres for en lovændring som følge af Kammeradvokatens undersøgelse. Dette, på baggrund af, at undersøgelsen ikke kunne be- eller afkræfte et misbrug af ekspropriationskompetencen i kommunerne. KL mener, at rapporten kan underbygge, at der eksproprieres med omtanke i kraft af, at der fandt megen byudvikling sted i kommunerne i perioden for undersøgelsen. (Miljø- og Planlægningsudvalget, 2009, s. 53)

KL anerkender, at ekspropriation er et kraftfuldt redskab, der er meget indgribende over for den enkelte grundejer. Dog mener KL, at muligheden for at ekspropriere til byudviklingsformål er af nødvendighed for at skabe udvikling med maksimal gevinst for almenvellet. Udelukkende på baggrund heraf anbefalede KL at fastholde de daværende regler. (Miljø- og Planlægningsudvalget, 2009, s. 53)

KL påpeger de problematikker, der knytter sig til lovændringen i 3 overordnede emner:

- Langsigtet planlægning i kommunen
- Lovforslag i forhold til grundejerne
- Retssikkerhed

KL mener ikke, at situationen vedrørende byudvikling har ændret sig siden indførelse af bestemmelsen omkring ekspropriation på baggrund af kommuneplaner. Såfremt der skal foreligge mulighed for at gennemføre hensigtsmæssig planlægning, der strækker sig over den 12-årige periode, en kommuneplan gælder for, er det centralt, at jord kan erhverves tidligt. I den forbindelse er ekspropriationsmuligheden central. Kommunen skal ikke være bundet af uklarheder omkring ejerforhold eller tvunget til at udforme konkrete planer til bestemte byggeforetagender. (Miljø- og Planlægningsudvalget, 2009, s. 54)

"Adgangen til at sikre kommunernes ejerskab til større byudviklingsarealer, er således en væsentlig forudsætning for, at kommunerne kan gennemføre en hensigtsmæssig disponering af arealerne" (Kommunernes Landsforening, s. 54)

I forhold til grundejerne påpeger KL, at der i perioden 2003-2007 blev indgået en stor mængde handler på ekspropriationslignende vilkår. Dette er til gavn både for kommunen og grundejerne i kraft af, at der handles skattefrit, og at kommunen kan erhverve jord til byudvikling.

Det sidste emne, KL forholder sig til, er retssikkerheden på området. Indledningsvist påpeges det, at selve ekspropriationsbeslutningen kan påklages til 2 klageinstanser og herefter prøves ved domstolene. Dernæst omhandler emnet erstatningsfastsættelsen, der er sikret, ved at lodsejere får tilbudt samme erstatning, uanset om et areal skal anvendes til vej, grønt område eller boligbyggeri. Der er således ingen forskel i erstatningens størrelse, uanset om det er fru Jensen eller direktør Hansen, der skal forhandle prisen på jorden.

Opsamling og vurdering

Kommunernes Landsforening er en tungtvejende interesseorganisation i forbindelse med ændring af kommunernes beføjelser i forhold til planlægning. KL mener ikke, at der er påvist et problem i forhold til kommunernes ekspropriationspraksis og stiller sig uforstående over for en lovændring. Såfremt der foretages ændringer, påvirker det handlekraften på baggrund af kommuneplanerne, der netop beskæftiger sig med langsigtet planlægning. Der argumenteres sagligt i høringssvaret på baggrund af hensyn til kommunerne og understreges, at hjemlen er central for planlægning.

KL mener på baggrund af lovforslaget, at spørgsmålet om erstatningernes størrelse er det egentlige problem og mener ikke, at dette bør være anledningen til at ændre adgangen til ekspropriation. (Miljø- og Planlægningsudvalget, 2009, s. 55) Såfremt lovændringen er et udslag af et ønske om højere erstatninger, er dette et sagligt synspunkt. Dette er i kraft af at det hæmmer kommunernes udviklingsmuligheder samtidig med, at erstatningerne bliver højere som følge af forventningsværdistigninger.

Danske Landskabsarkitekter

Interesseforeningen Danske Landskabsarkitekter varetager landskabsarkitekters interesser i en række faglige organisationer, herunder ministerier. Foreningen arbejder sammen med blandt andre Dansk Byplanlaboratorium. (Danske Landskabsarkitekter)

Foreningen for Danske Landskabsarkitekter hilser hovedændringen vedrørende ekspropriation velkommen. Foreningen forholder sig ikke videre til ændringen, udover at "*Ekspropriationer, der alene foretages ud fra kommunale hensyn forekommer ikke objektive i forhold til afvejningen af konsekvenserne for hverken privat mand eller landskabelige hensyn.*" (Miljø- og Planlægningsudvalget, 2009, s. 32)

Foreningen forholder sig ikke yderligere til forslagets hovedindhold, men formodes at bifalde forslaget i kraft af en ideologisk holdning til at bevare landskabet og i højere grad byudvikle i form af byfortætning.

Danske Regioner

Danske Regioner er sammenslutningen af Regionsrådene, der varetager de 5 regioners interesser i et bredt spænd af områder. Regionsrådene står for at samle erhvervsorganisationer, uddannelsesinstitutioner, kommune og andre aktører i udarbejdelsen af regionale udviklingsstrategier. Sammenslutningen fungerer ligeledes som bindeled mellem stat og andre nationale interesser i forhold til de danske regioner.

De enkelte regioner udarbejder de regionale udviklingsplaner og opstiller visioner for udviklingen og beskriver mål og mulige løsninger. Danske Regioner spiller en central rolle i forhold til Plan-

loven, som danner basis for en stor del af lovgivningen i forhold til fysisk planlægning i regionerne og kommunerne. (Danske Regioner)

Danske Regioner belyser forslaget gennem en problematik om sygehusbyggeri. Hvis hjemmel til ekspropriation til byudvikling på grundlag af en kommuneplan fjernes vil det have afgørende betydning for opførelse af nye sygehuse. Danske Regioner belyser problematikken gennem et daværende aktuelt projekt omkring udbygning af Aarhus Universitetshospital. Af hensyn til processen mener Danske Regioner, at det er centralt at råde over arealer på et så tidligt tidspunkt som muligt. Dette er for at muliggøre geotekniske og arkæologiske undersøgelser, som er essentielle i forbindelse med byggeri af den kaliber. Danske Regioner mener, at lovændringen vil få stor betydning i forhold til bygningsmæssige og planlægningsmæssige dispositioner i kommunerne. (Danske Regioner, s. 35-36)

Vurdering

Danske Regioner argumenterer i deres høringssvar udelukkende i forhold til hospitalsbyggeri. På tidspunktet for forslagets fremsættelse var der mange overvejelser omkring nye superhospitaller og udbygning af eksisterende, herunder Skejby Sygehus. Sammenslutningen bemærker, at tidlig rådighed er en forudsætning for at foretage undersøgelser i forbindelse med byggeri. Dette er ikke nødvendigt i kraft af, at det er muligt at lave den form for undersøgelser, til trods for, at der ikke er foretaget endelig ekspropriationsbeslutning jf. afsnit om ekspropriationsprocessen i Appendiks B side 31. Danske regioner bemærker, at lovændringen vil skabe unødigt usikkerhed i den indledende fase af et projekt, såfremt der ikke er skabt endelig klarhed over adkomstspørgsmål. Projektgruppen mener ikke, den usikkerhed vil få betydning for et så stort regionalt projekt, som et nyt sygehus er. Forundersøgelser vil klarlægge, hvorvidt der kan træffes ekspropriationsbeslutning på baggrund af en lokalplan, og det vil være utænkeligt, at enkelte lodsejere vil kunne modsætte sig et sådan projekt. Det, der kan have betydning i forhold til lovændringen, er erstatningens størrelse, da jordens værdi vil blive forøget gennem processen for udvælgelse og planlægning af sygehusbyggeri. Det vurderes dog ikke, at en ekspropriationsbeslutning vil kunne påvirkes i kraft af lovændringen i forhold til, om et sygehusprojekt kan gennemføres ellers ej, rent planlægningsmæssigt set.

Favrskov Kommune

Favrskov Kommune har afgivet høringssvar i forhold til lovgivning og repræsenterer den instans, der forud for lovændringen benyttede ekspropriation til byudvikling på baggrund af kommuneplan. Høringssvaret er underskrevet af den daværende venstreborgmester Anders G. Christensen.

Indledningsvist anerkender kommunen ekspropriation som et vidtgående instrument, der nemt kan resultere i tvist mellem kommune og lodsejer. Dog ser kommunen instrumentet som den eneste mulighed for at sikre den langsigtede og helhedsorienterede planlægning. Kommunen

påpeger, at kommunerne kender de lokale forhold og dermed er de bedste i forhold til at afveje, hvornår der skal foretages ekspropriationsbeslutning og ikke. Dette er ligeledes tilfældet, hvor beslutningen træffes i forhold til langsigtet byudvikling og ikke blot ved et nært forestående projekt.

Kommunen peger på, at ekspropriationsværktøjets daværende udformning gjorde det muligt at imødegå udfordringer vedrørende kapacitet og pres på infrastrukturen. Den langsigtede planlægning er i den forbindelse i centrum, når der skal planlægges til gavn for almenvellet.

Det påpeges ligeledes, at borgernes retssikkerhed er til stede i værktøjet, da ekspropriationsbeslutningen kan efterprøves ved Naturklagenævnet og efterfølgende påklages til civile domstole. Det er således ikke muligt, at der på baggrund af ekspropriation kan tilgodeses enkeltpersoner eller enkeltvirksomheder, medmindre åbenlyse fordele for den brede almenhed taler herfor. Der henvises i den forbindelse også til Kammeradvokatens undersøgelse.

Konsekvensen ved at gennemføre lovændringen ses fra kommunens synspunkt gennem betydeligt øgede udgifter i forhold til erstatning. De øgede udgifter vil kunne resultere i, at planlægningen i højere grad bliver foretaget af private erhvervsdrivende, der udelukkende udvikler med profit for øje. Der vil således udelukkende blive byudviklet i de mest attraktive områder af kommunerne, hvilket ikke er i tråd med landsplanredegørelsen omkring udvikling af mere åben-lav byggeri.

Det bemærkes yderligere, at kommunen ofte benytter sig af frivillige aftaler på ekspropriationslignende vilkår. Dette er ikke muligt, hvis ikke kommunen har hjemmel til ekspropriation, hvorfor en række frivillige handler ligeledes vil blive besværliggjort.

Gennem kommuneplanlægning sker der en jævn værdistigning på tværs af områderne, hvilket ikke er tilfældet, når der planlægges med lokalplaner. De konkrete lokalplaner vil have stor betydning for arealpriserne, afhængigt af deres specifikke indhold, uanset om formålene bliver realiseret eller ej. Konsekvensen heraf kan blive, at der kan forekomme markante prishop udelukkende på baggrund af planlægning i kommunen, hvilket medfører vanskeligheder i forhold til jævn og ansvarlig byudvikling.

Favrskov Kommune er af den stærke overbevisning, at ansvaret for helhedsorienteret og bæredygtig byudvikling ikke kan foretages ansvarsfuldt som følge af lovændringen.

(Miljø- og Planlægningsudvalget, 2009, s. 40-42)

Dansk Byplanlaboratorium

Dansk Byplanlaboratorium blev stiftet som fond i 1921 og består af byplaninteresserede personer. Fonden er uafhængig og selvstyrende, hvis kerneområde er byplanlægning. I den forbindelse afgiver fonden hørings svar til ændringer af planloven og tilgrænsende lovgivning. Finansieringen af

fonden sker gennem tilskud fra staten, regioner, kommuner samt private virksomheder. (Dansk Byplan Laboratorium)

Dansk Byplanlaboratorium advarer i sit høringssvar mod at fjerne kommunernes mulighed for at ekspropriere til byudvikling på baggrund af en kommuneplan. Dette er med henvisning til kravet fra kommunerne om at kunne arbejde *"langsigtet og offensivt for at få udviklingen til at være socialt, økonomisk og miljømæssig bæredygtig -også på lang sigt"*. (Miljø- og Planlægningsudvalget, 2009, s. 14) Fonden mener, at netop disse muligheder gives i kraft af kommuneplanen, som bestemmer retningen for helhedsplanen for administration af kommunens jord. Fonden påpeger, at kammeradvokaten kun har påvist 19 tilfælde af ekspropriation til fordel for byudvikling i perioden 2003-2007, hvilket kun svarer til 4 ekspropriationer om året. Derudover handles langt de fleste arealer gennem frivillige aftaler, som ofte er lukrative for begge parter, især i tilfælde hvor der overgår jord fra landzone til byzone. Jordejerne får mangedoblet prisen for jorden samtidig med, at kommunerne har mulighed for at planlægge langsigtet og rationelt. (Miljø- og Planlægningsudvalget, 2009, s. 14)

Såfremt muligheden for ekspropriation til byudvikling afskaffes *"kan det betyde store vanskeligheder med at sikre en hensigtsmæssig byudvikling. Enten må de bæredygtige og rigtige løsninger baseret på gode planprincipper opgives, eller jordprisen for at opnå disse løsninger vil opnå urealistiske niveauer..."* (Miljø- og Planlægningsudvalget, 2009, s. 14) Fonden påpeger, at bæredygtig udvikling funderes i langsigtet planlægning for mange generationer ud i fremtiden, hvorfor det er centralt, at der foreligger effektive instrumenter til brug herfor.

Opsummering og vurdering

Dansk Byplanlaboratorium lægger i deres høringssvar vægt på kommunernes mulighed for at planlægge langsigtet samt de økonomiske aspekter i forhold til lovforslaget. I kraft af fondens finansiering er det logisk at kommunernes mulighed for at planlægge langsigtet varetages. Der argumenteres i kraft af at bæredygtig udvikling i forhold til byplanlægning kræver langsigtet planlægning. Ekspropriation på et tidligt tidspunkt i processen er nødvendig, for at kommunerne har mulighed for at eksekvere helhedsplanlægning, der sikrer bæredygtighed. Fonden frygter, at ændringen af lovgivningen vil gøre prisen for jorden væsentlig højere på bekostning af udviklingsmuligheder, som må opgives. Muligheden for at skride til ekspropriation er nødvendig i forhold til at sikre kommunerne mulighed for at erhverve jord gennem frivillige handler til rimelige priser.

Delkonklusion

De to vægtigste interesseorganisationer i lovgivningsprocessen forbundet med L 135 er Landbrug & Fødevarer samt Kommunernes Landsforening.

Det daværende Dansk Landbrug fremlagde et forslag, der i sin udformning blev vedtaget i en mere vidtgående udgave, end det blev fremstillet. Dansk Landbrug talte således for indførelse af en hovedregel omkring ekspropriation til private formål på baggrund af kommuneplaner, samt indførelse af en række kompensationer i forbindelse med ekspropriationsprocessen. Af forslaget fremgår det, at der ligger et ønske om i højere grad at gennemføre formålene, hvortil der eksproprieres, eksempelvis i forbindelse med byggemodning, udstykning og lignende. Selve lovændringen fjerner imidlertid fuldkommen muligheden for ekspropriation til byudvikling på baggrund af kommuneplanen og viser, at der på daværende tidspunkt blev lyttet nøje til Dansk Landbrug. Dette viser høringssvaret fra Dansk Landbrug også, der ikke indeholder ændringsforslag eller negative kommentarer til forslaget.

Kommunernes Landsforening står på den anden side med en tydelig ændring i deres medlemmers mulighed for at foretage langsigtet planlægning. KL argumenterer for, at såfremt der udelukkende er tale om varetagelse af økonomiske hensyn, bør dette ikke få betydning for kommunernes planlægningsredskaber. Det, der bør diskuteres i den forbindelse, er erstatningernes størrelse. Dette formål bør ikke dækkes af ideologiske ønsker, hvis gennemførelse risikerer at hindre kommunerne i at foretage langsigtet planlægning i tråd med kommuneplanernes tidsmæssige perspektiv. KL's høringssvar får ikke betydning i forhold til ændringer i lovforslaget, som vedtages i folketinget.

Ovenstående viser tydeligt, at der er forskel på hvilke interesseorganisationer, der påvirker lovgivningsprocesserne i forhold til planlovens § 47. På daværende tidspunkt sad Venstre, Konservative og Dansk Folkeparti i regering, hvilket sandsynliggør, at der tages særligt hensyn til landbruget, som gennem tiderne har udgjort en kernegruppe i vælgerskaren. På trods af vægtige argumenter fra KL om ikke at gennemføre lovændringen, da det udover varetagelse af de økonomiske hensyn vil få afgørende betydning for kommunernes planlægningsmuligheder, får det ingen betydning for vedtagelsen af lovændringen. Lovændringen har stor indflydelse på KL's medlemmers planlægningsmæssige virke, og foreningen bør derfor være en central sparringspartner i forbindelse med ændringer af central betydning for dens medlemmer. I forbindelse med L 135 har KL dog ingen indflydelse sammenlignet med Dansk Landbrug, hvilket sandsynligvis afspejler sig i hensynet til regeringspartiernes vælgerkerne.

DEL C

Konklusion

Hypotesen omkring, hvorvidt nutidens lovgivning omkring kommunal ekspropriation i kraft af planlovens § 47 er et udslag af forældet lovgivning, der behøver et eftersyn med henblik på borgernes retssikkerhed, er afkræftet. Grundlovens § 73 er blevet udviklet gennem implementering af en række hjælpebegreber, der sikrer borgernes retssikkerhed. Hvis begrebet *almenvellet* reguleres, opstår der en række administrative problemer i forhold til den offentlige forvaltning af arealer. Begrebets fleksibilitet gør, at retsgrundsætningen fortsat er aktuel og regulerer offentligretlige hensyn med hensyn til erhvervelse af arealer over for hensynet til den enkelte borger. Hjælpebegreberne afspejles i høj grad af retspraksis, hvor der styres uden om faldgruber ved krav om nøje hensyntagen til *proportionalitet* og *nødvendighed*. Netop disse begreber er de bærende krav, der skal være opfyldte, såfremt en ekspropriationsbeslutning skal kunne kendes gyldig.

Gennem analyserne er det tydeligt, at hypotesen, der blev opstillet forud for den retssociologiske analyse, er afkræftet. Lovgivningsprocessen i forhold til planlovens § 47 influeres af mange andre hensyn end blot borgernes retssikkerhed og kommunernes mulighed for at foretage bæredygtig planlægning.

Ved analyse af 1. behandling af lovforslaget B 50 fremgår det, at der ikke kan opstilles saglige argumenter for en strengere regulering af *almenvellet* som begreb. Dette understreges i rapportens indledende analyser, der viser brugen af hjælpebegreberne som *nødvendighed* og *proportionalitet* i forhold til at beskytte borgernes retssikkerhed. Et omfattende klagesystem sikrer endvidere, at kommunernes fejltolkning af hjælpebegreberne i konkrete sager kan prøves fuldstændigt. Når *almenvellet* diskuteres, fremlægges der ikke vægtige argumenter for at indføre en positivliste, som regulerer præcist, hvad politikerne mener er i almenvellets interesse. 1. behandlingen drejer sig i høj grad om at tilgodese borgerne rent økonomisk i form af højere erstatninger og godtgørelse for udgifter i forhold til eksempelvis juridisk bistand. Disse emner er ikke den centrale del af selve lovforslaget og viser, at baggrunden for lovforslaget ikke skal findes i et ønske om at regulere, hvilke formål kommunerne kan ekspropriere til. Derimod er der tale om varetagelse af økonomiske hensyn og et ønske om at profilere sig ideologisk på baggrund af et ikke-identificeret hul i lovgivningen. Dette understreges i særdeleshed af, at der ikke foreligger dokumentation for, at kommunerne har udnyttet deres ekspropriationshjemmel til usaglige formål.

Gennem den politiske debat er mediasager blevet brugt til at understrege den underliggende dagsorden omkring profilering af ideologiske holdninger. Der argumenteres her for, at kommunerne udnytter frossen lovgivning til at opkøbe jord billigst muligt uden hensyntagen til de efterfølgende formål. Af citaterne fremstår det som om, der ingen regulering er på området,

hvilket ikke er tilfældet jf. analyserne af hjælpebegreberne og de omfattende klagemuligheder. Politikerne henvender sig i pressen til kernevælgerne og tordner mod påståede omfattende krænkelse af den private ejendomsret. Det vurderes, at mediasagerne udelukkende bruges symbolsk i forhold til at tillægge de politiske forslag ideologisk karakter. Lovforslaget er begrundet i samfundsproblemer, der ikke eksisterer, og kan kun betragtes som symbolpolitik. Af aktør og interesseorganisationsanalysen fremgår det, hvor vægtigt den daværende organisations Dansk Landbrugs interesser varetages i forhold til lovforslaget L 135. Dansk Landbrugs forslag forud for lovgivningsprocessen bliver båret gennem forløbet og ender i en begrænsning af kommunernes mulighed for at foretage langsigtet planlægning. Baggrunden for forslaget er, jf. det oprindelige forslag og det efterfølgende hørings svar, at varetage landbrugets økonomiske interesser. Det er derfor betænkeligt, at det vedtagne forslag, udover at varetage økonomiske interesser, fratager kommunerne mulighed for at planlægge langsigtet. Dette vurderer projektet er af hensyn til symbolværdien i at promovere sig på styrkelse af den private ejendomsret. Flere politikere i processen udtaler sig med henblik på at fremstå som varetager af enkeltindividets interesser over for myndighederne, både i forhold til L 135 og senere B 50. Forslagsstillernes formål med lovforslagene stemmer ikke overens med lovforslagets reguleringsområde. Lovgivningsprocessen på området omkring planlovens § 47 influeres af en lang række interesser, der ikke nødvendigvis bunder i varetagelse af lovgivningens egentlige virkeområde. Det er projektgruppens opfattelse på baggrund af projektet, at flere fejlagtige opfattelser omkring kommunernes ekspropriationspraksis vil kunne omgås gennem bedre oplysning. Mediasager forsøges brugt politisk på baggrund af en fejlagtig og snæver tolkning af begrebet almenvellet uden hensyn til termerne nødvendighed og proportionalitet. Denne forestilling tegner et dystert billede af ekspropriationsværktøjet, som de fleste kan blive enige om, er et helt nødvendigt redskab til varetagelse af samfundets fortsatte udvikling. Bedre oplysning, omkring hvad ekspropriation er, og hvordan ejendomsretten varetages i den forbindelse, er essentiel, i forhold til at redegøre overfor lægmand, hvilken betydning og retsstilling ekspropriation i alle instanser er forbundet med. Projektgruppen har derfor udarbejdet en pjece, der beskriver ekspropriationsprocessen, og hvordan ejendomsretten varetages, når ekspropriation anvendes i forhold til at erhverve jord fra kommunal eller statslig side. Pjecen henvender sig til grundejere, som udsættes for ekspropriation, og indeholder de oftest stillede spørgsmål i ekspropriationsprocessen.

BIBLIOGRAFI

Bøger

Andersen, L. B., Hansen, K. M., & Klemmensen, R. (2010).

Metoder i statskundskab.

Berg, B. (2007).

Almindelig forvaltningsret. Forlaget Thomson A/S.

Blume, P. (2012).

Retssystemet og juridisk metode. djøf - forlag: Jurist- og økonomforbundets forlag 2011.

Dalberg-Larsen, J. (1996).

Lovene og livet - En retssociologisk grundbog. Akademisk Forlag A/S.

Dalberg-Larsen, J. (2005).

Lovene og livet - En retssociologisk grundbog. Akademisk Forlag A/S.

Evald, J. (2009).

At tænke juridisk. Nyt Juridisk Forlag.

Jensen, M. H., & Jensen, J. A. (1999).

Grundlæggende forvaltningsret. Danmarks Forvaltningshøjskole.

Mølbeck, H., & Flensborg, J. (2007).

Ekspropriation i praksis. København: Jurist- og Økonomiudvalgets Forlag.

Ross, A. (1983).

Dansk statsforfatningsret, bind 2, 3. udg.

Websider

Akademisk Arkitektforening. (u.d.).

Hentet 19. april 2013 fra <http://arkitektforeningen.dk/arkitektforeningen>

Alleroed Kommune. (u.d.).

Hentet 18. februar 2013 fra

http://www.alleroed.dk/Service/Bolig_Flytning/Lokalplaner_og_byplanvedtaegter/~media/Hjemmeside_AK_Billeder/Plangruppen/Lokalplaner%20Lillerod/Lokalplan%202%20291.ashx

Allerød Kommune. (26. 05 1999).

Hentet 31. oktober 2012 fra

http://soap.plansystem.dk/pdfarchive/20_1028020_APPROVED_1172046062147.pdf

Brønderslev Kommune. (u.d.).

[bronderslev.dk](http://www.bronderslev.dk). Hentet 11. februar 2013 fra

<http://www.bronderslev.dk/~media/website/Erhverv/Planer/VedtagneLokalplaner/Dronninglund/06%2044%20pdf.ashx>

CEPOS. (u.d.).

CEPOS.dk. Hentet 12. Marts 2013 fra <http://www.cepos.dk/om-cepos/personer-tilknyttet-cepos/medarbejdere/jacob-mchangama/>

Dansk Byplan Laboratorium. (u.d.).

Byplanlab.dk. Hentet 22. April 2013 fra http://www.byplanlab.dk/om_byplanlaboratoriet/organisation

Dansk Industri. (u.d.).

DI.DK. Hentet 22. April 2013 fra <http://di.dk/DI/hvaderdi/Pages/hvaderdi.aspx>

Danske Landskabsarkitekter. (u.d.).

Danske Landskabsarkitekter. Hentet 23. April 2013 fra <http://www.landskabsarkitekter.dk/?pageid=3>

Danske Regioner. (u.d.).

Danske Regioner. Hentet 23. April 2013 fra www.regioner.dk

Google. (u.d.).

maps.Google.dk. Hentet 12. 02 2013 fra <http://maps.google.com/>

Horten Advokatpartnerselskab. (u.d.).

Hentet 12. Marts 2013 fra <http://www.horten.dk/cms/site.aspx?p=39&PersonID=26>

Horten. (u.d.).

horten.dk. Hentet 25. 03 2013 fra <http://horten.dk/cms/site.aspx?p=39&PersonID=26>

kom.aau.dk. (2007).

Hentet 11. marts 2013 fra <http://kom.aau.dk/~dsp/ComSys08/ComSys07/sites/ComSys6/4%20Videnskabelige%20metoder.pdf>

Kommunernes Landsforening. (u.d.).

Hentet 27. April 2013 fra <http://www.kl.dk/>

Landbrug & Fødevarer. (u.d.).

Om Landbrug & Fødevarer. Hentet 18. April 2013 fra http://www.lf.dk/Om_os/Landbrug_og_Foedevarer/Om_Landbrug_og_Foedevarer.aspx#.UW-fwh_U9ow

Roskilde Kommune. (03. 06 2010).

Roskilde.dk. Hentet 30. april 2013 fra <http://www.roskilde.dk/webtop/site.aspx?p=10592>

Roskilde Kommune. (03. 06 2010).

roskilde.dk. Hentet 29. april 2013 fra <http://www.roskilde.dk/webtop/site.aspx?p=10594>

Studienævnet for landinspektøruddannelsen. (2013).

Studievejledning afgangprojekt/lang afgang.

Artikler

Berlingske Tidende. (26. September 2007).

Business.dk. Hentet 11. Februar 2010 fra <http://www.business.dk/foedevarer/tvungen-braklaegning-afskaffes-midlertidigt>

Berlingske Tidende. (2008).

Kommuner bejler til Bestseller.

Jyllandsposten EPN. (2008).

Bestseller-byggeri udløser ballade hos Venstre. *Jyllandsposten*.

Jyllandsposten. (2008a).

Landmand tvinges til salg til firma. *Jyllandsposten*.

Jyllandsposten. (2008b).

Haderslev-familie opgiver kamp. *Jyllandsposten*.

Jyllandsposten. (1. April 2008b).

V: Ejendomsret vigtigere end job. *Jyllandsposten*.

Jyllandsposten. (2009).

V: Ejendomsret vigtigere end job. *Jyllandsposten*.

Jyske Vestkysten. (2008).

Bestseller-direktør: En tabersag for alle.

Mørup, S. (2012).

Ekspropriation til private formål. *Jyllandsposten*.

Pihl-Andersen, A. (2008).

Danskerne forsvare ejendomsrettet. *Jyllandsposten* .

Pihl-Andersen, A. (2009).

Eksproprieret for en skydebane. *Jyllandsposten* .

Publikationer og rapporter

Christian Aunsborg, F. K. (2012).

Aalborg Universitet. Hentet 05. marts 2013 fra [AAU.dk: http://vbn.aau.dk/files/68522147/ABC_modellen.pdf](http://vbn.aau.dk/files/68522147/ABC_modellen.pdf)

Den Danske Landinspektørforening. (2000).

Ejendomsændringer i det 20. århundrede. Orla Friis Jensen.

Ejby Kommune. (1992).

Lokalplan FH. 75. - Støjvold ved "Tarco A/S". Ejby Kommunalbestyrelse.

Folketinget. (2012).

1. *Behandling B 50*. Udskrift af forhandlinger.

Jensen, S. G. (2008).

Undersøgelse af ekspropriationspraksis på planlovens område. København V: Kammeradvokaten.

Kiær, B., Behnke, T., Høegh, H., Lauritzen, K., & Jørn. (2012).

B 50. København: Folketingstidende A.

Kong Christian den 8. (05. marts 1845).

Jernbaneforordningen.

Landinspektøren. (April 2009).

hvor går grænsen mellem hensynet til den private ejendomsret og hensynet til samfundets udvikling? Hentet 25. Marts 2013 fra <http://www.e-pages.dk/ddl/145/29>

Luno, K. h. (1849).

Danmarks Administrative Bibliotek. Hentet 08. april 2013 fra <http://grundlov.dab.dk/glp/books/glp/grundlov/show.asp?nbi=48>

Mchangama, J. (12 2011).

Cepos.dk. Hentet 25. marts 2013 fra http://www.cepos.dk/fileadmin/user_upload/dokumenter/2011-12/notat_roskilde_festival_vigtigere_end_den_private_ejendomsret_dec11.pdf

Miljø- og Planlægningsudvalget. (2009).

Høringssvar. København.

Miljøministeriet. (2009).

L 135 Forslag til lov om ændring af lov om planlægning. Thomson Reuters Professional A/S.

Sallingsund Kommune. (u.d.).

plansystem.dk. Hentet 12. februar 2013 fra http://soap.plansystem.dk/pdfarchive/20_1052662_DRAFT_1188986099046.pdf

Aarhus Universitet - Institut for Kultur og Samfund. (u.d.).

danmarkshistorien.dk. Hentet 12. marts 2013 fra <http://danmarkshistorien.dk/perioder/det-unge-demokrati-1848-1901/>

Aarhus Universitet - Institut for Kultur og Samfund B. (u.d.).

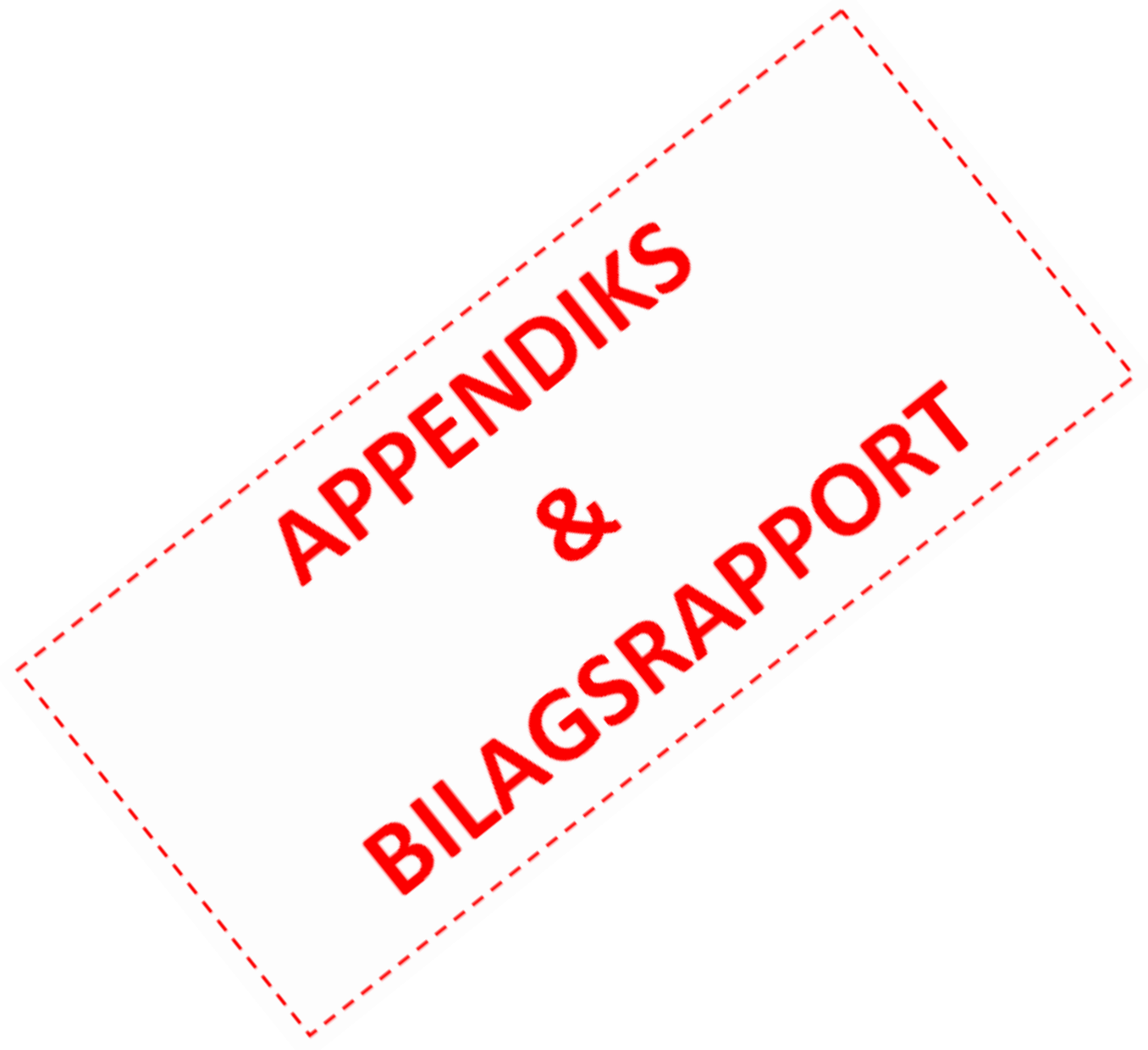
Hentet 12. marts 2013 fra <http://danmarkshistorien.dk/perioder/det-unge-demokrati-1848-1901/grundloven-1849/>

CEPOS – 13. december 2011. cepos.dk.

Hentet 15. marts 2013 fra <http://www.cepos.dk/publikationer/analyser-notater/analysesingle/artikel/nyt-cepos-notat-et-flertal-af-danskere-oensker-stop-for-ekspropriationer-til-private-formaal/>

KOMMUNAL EKSPROPRIATIONSHJEMMEL I PLANLOVEN

— MANGLER RETSSIKKERHEDEN? —



Kandidatuddannelsen i landinspektørvidenskab
Aalborg Universitet København
13/6-2013
Brian Bay Johansen & Lars Bach

INDHOLD

Indhold.....	2
Appendiks	3
Appendiks A - casestudy.....	3
Golfbanesagen i Pandrup	3
Sagen om etablering af støjvold	5
Golfbanesagen fra Sallingsund	7
Sagen vedrørende butikscenter i Lyngø	9
Flyvepladsen i Viborg.....	12
Rundkørsel i Thisted	15
Bestsellersagen i Haderslev	18
Vejadgang til boligområde i Lillerød	20
Vejadgang til boligområde.....	25
Skydebanesagen i Skagen.....	27
Sagen vedrørende genbrugsplads i Dronninglund	29
Appendiks B - Kommunal ekspropriation i medfør af planloven	31
Grundlaget for ekspropriation.....	32
Bilag	36
Bilag A – Referat fra forhandlingerne på rigsdagen 1849 vedrørende § 68.....	36
Bilag B – metode teoretisk	51
Bilag C - Interviewguide Lars Carstens.....	61
Referat af interview med Lars Carstens	61
Bibliografi.....	67

APPENDIKS

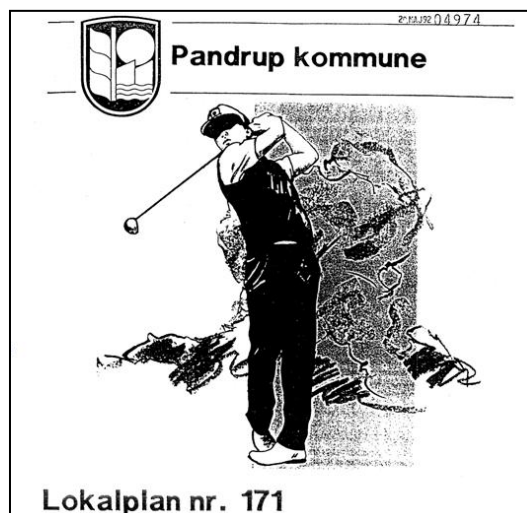
Følgende appendiks indeholder en gennemgang af sager med relevans for projektets problemfelt. I projektet henvises der løbende til enkelte sager fra appendiks – dog pointeres det at ikke alle sagerne bruges konkret i rapporten. Sagsmaterialet danner grundlag for en vurdering af problemstillingens omfang og er derfor relevant i kraft heraf.

Appendiks A - casestudy

Golfbanesagen i Pandrup

Resumé

Pandrup Kommune vedtog i 1991 Lokalplan nr. 168, hvis formål var at muliggøre anlæggelsen af en golfbane af international standard til gavn for udviklingsdriften i kommunen og særligt for turist-erhvervet. Golfbanen skulle have et samlet areal på 95 ha, hvoraf 75 ha var erhvervet igennem fri handel. De resterende 20 ha kunne ikke erhverves igennem fri handel, men var ifølge kommunalbestyrelsen en nødvendighed for anlæggelsen. De 20 ha måtte derfor eksproprieres og efterfølgende overdrages til det private selskab Blokhush Klit Golf A/S.



Ekspropriationsbeslutningen blev påklaget af ejeren af de 20 ha og først behandlet i Planstyrelsen, der stadfæstede beslutningen. Sagen blev herefter indklaget til Naturklagenævnet, der ikke fandt nødvendighedskravet opfyldt og ophævede ekspropriationsbeslutningen.



Figur 1 Viser lokalplansområdet syd for Hune by.

Sagens detaljer

Et samarbejde mellem Pandrup Kommune og den private aktør Blokhush Klit Golf A/S skulle muliggøre anlæggelsen af en 95 ha stor golfbane, der modsvarer internationale standarder for sådanne anlæg. Af de 95 ha skulle 20 ha bruges i forbindelse med en par-3 bane, der henvendte sig til uøvede golfentusiaster. Anlæggelsen af denne var nødvendigt i et specifikt område, da banen ville kræve opsyn og nærhed

til at klubhus og parkering qua benyttelsen. Dette område kunne imidlertid ikke erhverves igennem fri handel, hvorefter der blev truffet ekspropriationsbeslutning på baggrund af lokalplanerne 171 og 168.

Lokalplan 168's formålsparagraf sikrer mulighed for anlæggelse af en golfbane. Den specifikke udformning af banen er ikke nærmere udredt i lokalplanen, men i kraft af en banedesignplan fremgår det at der er tale om 18 huller, en par 3 bane med 9 huller samt en mindre turistbane også med 9 huller. Ydermere er der planlagt parkeringsmuligheder og klubhus.

I løbet af sagen har Pandrup Kommune oplyst at det samlede areal overstiger gængse golfbaner af international standard. Dette skyldes at der tages hensyn til fredede områder og andre beskyttelsesbestemmelser efter aftale med Nordjyllands Amt. I kraft af at enkelte mindre områder dermed ikke kunne indgå i selve anlægget, blev anlægget mere omfangsrigt.

Segmentet for golfanlægget ville være klubbens medlemmer, andre klubbers medlemmer, turister og lokalbefolkningen. Dette fordrer at der etableres en mini par 3 bane samt en 9 hullers bane for uøvede. Netop banen til fordel for uøvede skulle være beliggende på det areal der ønskedes eksproprieret. Dette skyldes et behov om nærhed i forhold til klubhus med henblik på opsyn.

Ekspropriationsbeslutningen blev påklaget af ejeren til Planstyrelsen af Nordjysk udvalg for Landboret i juni 1992, der stadfæstede afgørelsen.

Planstyrelsen fandt at anlæggelsen af par 3 banen var nødvendig for opfyldelse af formålsparagraffen i lokalplanen og at ekspropriationen var tilstrækkeligt hjemlet igennem lokalplanen.

I klagen til planstyrelsen blev det vægtet at ekspropriationen ikke var nødvendig for projektets realisering og navnlig at der ville blive eksproprieret til fordel for et privat selskab, hvilket øger kravet til nødvendighed.

Ejeren påklagede herefter Planstyrelsen stadfæstelse til Miljøministeriet, hvorefter sagen overgik til behandling i Naturklagenævnet.

Netop nødvendighedskravet var centralt i Naturklagenævnets afgørelse af klagen. Nævnet fandt ikke at de 20 ha var helt nødvendige for projektets realisering, hvorfor det skærpede nødvendighedskrav ikke var opfyldt. Selv uden området ville det være muligt at etablere en golfbane, der henvender sig til turisterhvervet. Naturklagenævnet ophævede dermed Planstyrelsens beslutning om stadfæstelse af ekspropriationsbeslutningen.

Det noteres i referatet for domsafgørelsen at Naturklagenævnet afgørelse har haft særlig betydning at arealet overgår, hvad der er normalt for en golfbane. Ligeledes spiller det ind at arealet ønskedes eksproprieret med henblik på overdragelse til private formål. Afgørelsen ville muligvis have faldet anderledes ud, såfremt der var tale om formål, som skole eller sygehus. (KFE 1993.215)

Sagen om etablering af støjvold

Resumé

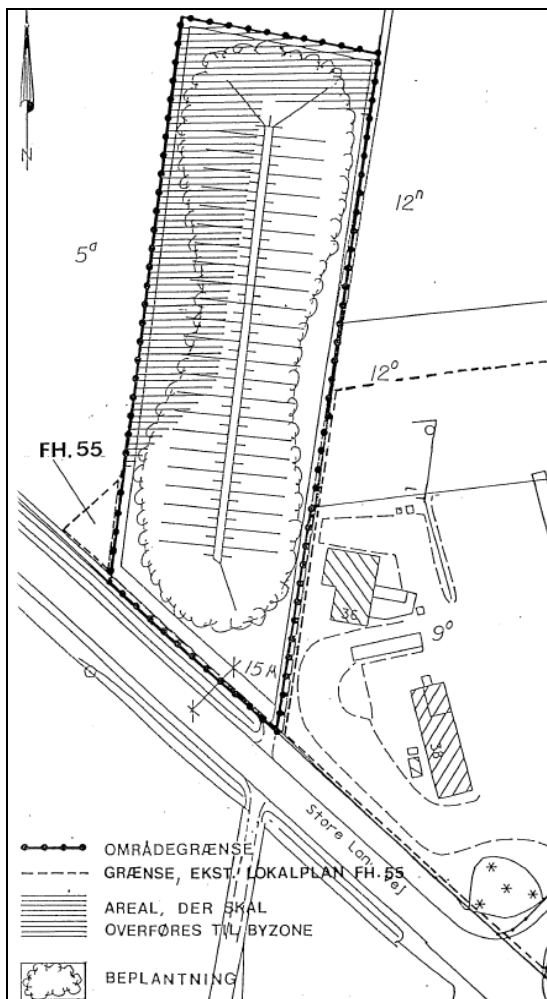
Tidligere Ejby Kommune, som i dag er en del af Middelfart Kommune, vedtog den 30. april 1994 en lokalplan for opførelse af en støjvold. Støjvolden var en foranstaltning i forhold til at opfylde miljøgodkendelsens krav om støjafskærmning, i forbindelse med produktion på erhvervsvirksomheden Tarco Vej A/S. Lokalplanen omfattede 8700 m² af naboejendommen, som skulle erhverves efter ekspropriationsbeslutning af 1. marts 1993. Ejeren af ejendommen påklagede ekspropriationsbeslutningen til Naturklagenævnet som enstemmigt ophævede ekspropriationsbeslutningen.

Sagens detaljer

I forbindelse med produktion på erhvervsvirksomheden Tarco Vej A/S, fandt man det nødvendigt at etablere en støjvold mellem virksomheden og en tilgrænsende naboejendom. Støjvolden var nødvendig i forhold til indhentning af den miljøgodkendelse om støjafskærmning som produktion på virksomheden krævede.

Virksomheden fik godkendelse efter miljøbeskyttelsesloven under følgende forudsætninger: *"Der skal, såfremt virksomheden fortsat i perioder starter produktionen i tidsrum før kl. 06.00, opføres en støjvold nordvest for virksomheden. Volden skal placeres og gives en udstrækning som angivet på TARCO VEJ A/S's skitseplan af 22. maj 1990, anlægges med en højde på 10 meter over terrænkote ved bunden af virksomhedens asfaltblandeanlæg og med en skråning på 1:2, eller den skal anlægges og placeres andetsteds med en tilsvarende effekt og hældning."*(KFE 1995. 172, s. 1)

Ejby Kommunalbestyrelse vedtog den 30. april 1993 en lokalplan der udlagde knap 1 ha af naboejendommens jord til støjvold for Tarco Vej A/S. Ifølge formålsparagraffen havde lokalplanen til hensigt at præcisere placeringen af den afskærmende støjvold. Man ønskede ligeledes midlertidigt at ekspropriere 2060 m², til arbejdsbrug i anlægsperioden – dette areal var ikke medtaget i lokalplanen. Ejby Kommune oplyser i sagen, at Tarco A/S gennem en årrække har forhandlet med ejeren af det lokalplanlagte område, men uden resultat. På den baggrund traf Ejby Kommune beslutning om at erhverve arealet ved ekspropriation. Grundejeren påklagede efterfølgende ekspropriationsbeslutningen til Naturklagenævnet.



Figur 2 viser det lokalplanlagte område med den påtænkte støjvold, fra lokalplan FH 75. (Ejby Kommune, 1992)



Figur 3 viser samme område som illustreret på Figur 2. Som det fremgår af billedet, er der fortsat produktion på virksomheden. Man må derfor have fundet et alternativ til den omtalte støjvold. © (Google)

Baggrunden for klagen var bl.a. at den forurettede ikke fandt det rimeligt at han skulle afstå en del af sin ejendom, med det ene formål at Tarco Vej A/S kunne opfylde de påkrævede miljøkrav. Han mente ikke at man i tilstrækkelig grad havde undersøgt alternative løsninger på problemet. Desuden gør han gældende at Ejby Kommune har interesse i projektet da de, sammen med en lang række andre kommuner og amtskommuner, har aktier i moderselskabet Tarco A/S.

Fyns Amt udtaler i sagen at de understøtter den af Ejby Kommune valgte løsning, grundet anlæggets og dets placeringens effektivitet samt de økonomiske omkostninger herved.

Naturklagenævnet skriver i deres afgørelse at det ikke i tilstrækkelig grad er undersøgt, hvad effekten ved alternative løsninger vil være, ligesom de økonomiske omkostninger ved alternative løsninger savnes dokumenteret. Man finder det derfor ikke nødvendigt at erhverve arealet for at indhente miljøgodkendelsen. Beslutningen om at erhverve 2060 m² som ikke var omfattet af lokalplan FH 75 er på den baggrund ugyldig.

Naturklagenævnet ophævede derfor Ejby Kommunes ekspropriationsbeslutning. (KFE 1995. 172)

Golfbanesagen fra Sallingsund

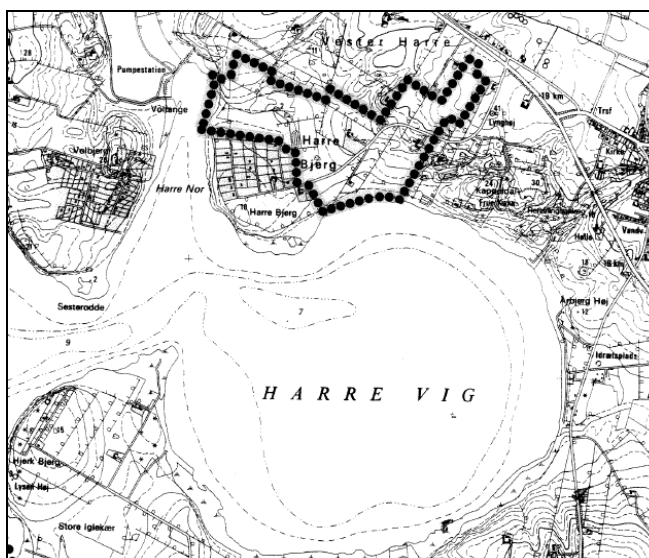
Resumé

Sallingsund Kommune vedtog den 26. maj 1994 lokalplan nr. 66 for et område til golfbane ved Harre Vig. Den 18 – hullers store golfbane skulle placeres på et 62 ha stort areal i kystnære omgivelser. Bortset fra 1,7 ha, var resten erhvervet i fri handel. Planen understøttede den for tidspunktet gældende Regionsplan for Viborg Amt. Byrådet traf den 27. april 1995 beslutning om at ekspropriere ejendommen, for at muliggøre lokalplanen. Ejeren påklagede kommunens beslutning til naturklagenævnet som stadfæstede ekspropriationsbeslutningen.

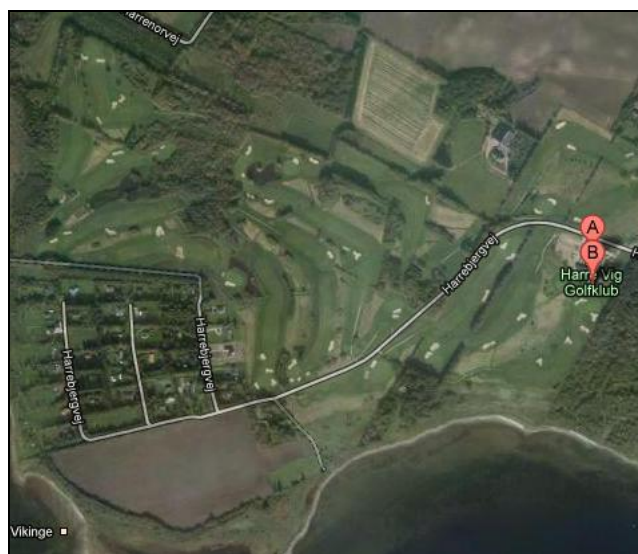
Sagens detaljer

Ideen om en 18 hullers golfbane ved Sallingsund, har været drøftet i kommunalt regi siden sommeren 1990. De to golfklubber, Morsø- og Skive Golfklub, havde ydret ønske om en større golfbane end den 9 hullers bane de begge rådede over. Ønsket byggede på en øget interesse for golf, hvilket bevirkede at deres anlæg ikke længere havde den tilstrækkelige kapacitet til at modsvare antallet af medlemmer. (Sallingsund Kommune, s. 2)

Planerne om en golfbane ved Harre Vig blev yderligere specificeret i Regionsplanen for tidligere Viborg Amt. På den baggrund, og med lokale investorer i ryggen, udarbejdede Sallingsund Kommune, lokalplan 66 som udlagde 62 ha til golfbane. Størstedelen af arealet kunne erhverves i fri handel, men én lodsejer forlangte en ublu høj pris for sin jord. Lodsejeren forlangte 15 kr. pr/m², hvor de øvrige arealer blev erhvervet til en pris på 4 kr. pr/m². Man havde på forhånd undersøgt andre mulige placeringer af en lignende golfbane i kommunen, men man fandt at arealet ved Harre Vig var bedst egnet.



Figur 4 viser lokalplansområdet fra lokalplan 66, Sallingsund Kommune. (Sallingsund Kommune)



Figur 5 viser området ved Harre Vig som det tager sig ud i dag. © (Google)

Lokalplan 66 som udlagde den fremtidige brug af arealerne til golfbane, blev vedtaget af Sallingsund Byråd den 26. maj 1994. Kommunen har i sagen oplyst at det ikke vil være muligt at etablere golfbanen, uden at inddrage klagers ejendom, hvorfor ekspropriation er nødvendig.

Klager har påstået ekspropriationsbeslutningen ophævet, da dens primære formål er at fremme privat interesse i arealet. Klager mener derfor ikke at kommunen har den fornødne hjemmel i planlovens § 47 til at gennemføre ekspropriationen. Grunden til den højere pris pr. m² begrundes med at ejendommen ikke har pålagt landbrugspligt, hvorfor man ikke kan sammenligne prisen med de øvrige ejendomme, der er erhvervet i fri handel.

Naturklagenævnet udtaler i sagen at hele ejendommen er omfattet af den for området vedtagne lokalplan nr. 66, hvorfor ekspropriationsbeslutningen anses for lovlig.

Kommunen har ændret på de oprindelige planer grundet placeringen indenfor strandbeskyttelseslinjen. Man anser derfor ekspropriationsbeslutningen som nødvendig og planlægningsmæssigt velbegrunder. Da kommunen yderligere har oplyst at projektet ønskes realiseret hurtigst muligt, anser man den påkrævede aktualitet i projektet for tilstedeværende.

Det oplyses desuden at ekspropriationens lovlighed ikke påvirkes af det faktum at de eksproprierede arealer efterfølgende overdrages til en privat investor eller et privat selskab, som virkeliggør lokalplanen. Man anser derfor ikke planen for planlovsstridende og stadfæstede Sallingsund Kommunes ekspropriationsbeslutning. (KFE 1996.132)

Sagen vedrørende butikscener i Lyngø

Resumé

Med udgangspunkt i en lokalplan udlagde Allerød Kommune i 1998 et område til butikscener, da det ikke var lykkedes at tilvejebringe en aftale mellem ejer og privat investor. Herefter eksproprierede kommunen med baggrund i Planloven § 47 det pågældende område med henblik på at udbyde området til salg i offentligt udbud.

Kommunen påpegede i løbet af sagen at der længe havde været ønske om at skabe bedre betingelser for et attraktivt butiksområde og at det i kraft heraf var af samfundsmæssig betydning og i borgernes interesse at erhverve arealet.

Sagens detaljer

Lokalplanen, der fungerede som det juridiske dokument, der ligger til grund for sagen er Lokalplan 345A - Butikscener ved Hillerødvej i Lyngø, Allerød Kommune.

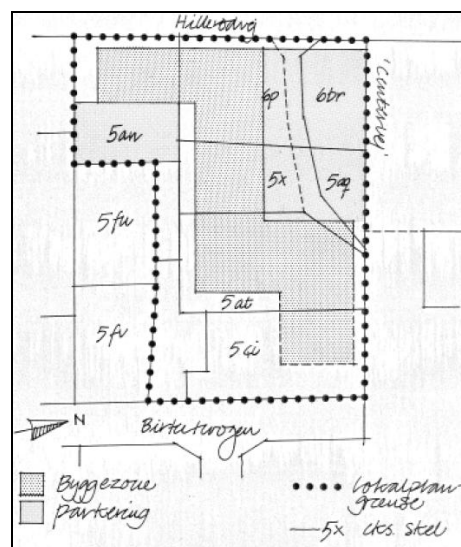
Lokalplanen formål er, "... at skabe et attraktivt centerområde i Lyngø, i forbindelse med det eksisterende center.

Centerområdet kan indeholde butikker, boliger, kontorer, restauranter, klinikker, offentlig service m.v." (Allerød Kommune 1999, s. 2)

Det fremgår af sagen at Allerød Kommune igennem flere år havde et ønske om at skabe bedre betingelser for butiksceneret i Lyngø og udarbejdede allerede i 1993 en lokalplan omfattende et område bag det eksisterende center. Områdets placering viste sig imidlertid uattraktivt for developere på baggrund af afstanden til det lokale hovedstrøg.

En investor ansøgte kommunen om en udbygning af det eksisterende center, der ville tilvejebringe et sammenhængende centerområde, med øgede parkeringsmuligheder samt tilkørselsforhold. Ansøgningen fik kommunen til at udforme en ny lokalplan, som erstatning for den forrige, med henblik på at imødekomme developere ns ansøgning.

Developere n indgik efter lokalplanen vedtagelse i forhandling med ejere n (matr. nr. 6p og 5x, Uggeløse By, Uggeløse). Forhandlingerne udmundede i et forslag, der indbefattede en pris samt et fradrag for risiko for miljøomkostninger. Developere n fandt dog ikke at fradraget modsvarede risikoen, hvorefter forhandlingerne mellem parterne gik i stå. Herefter blev der indkaldt til åstedsmøde og ekspropriationsprocessen blev startet op i december 1998.



Figur 6 illustrerer en del af lokalplansområdet, samt de berørte matr. nr.

Forud for ekspropriationen gjorde grundejerens advokat indsigelse, på grundlag af at planloven ikke hjemler ekspropriationen. Advokaten lagde vægt på at betingelserne omkring opfyldelse af lokalplanens formål kunne opfyldes ”... gennem andre og mindre indgribende foranstaltninger” (KFE 1999.254 s. 1)

Der henvises her til at det givne formål kan tilvejebringes i kraft af en anden lokalplan, der muliggør at et center kan placeres andre steder i Lyngø eller at det eksisterende center udvides på en måde, der ikke fordrer ekspropriation.

Endvidere anføres det at grundejeren har medvirket i forhandlinger vedrørende et frivilligt salg og dermed ikke har modsat sig projektets gennemførelse. Det har kun været en beskeden uoverensstemmelse vedrørende fradraget for miljøomkostninger, der har strandet forhandlingerne. Ved at kommunen skrider til ekspropriation lægges der et utilbørligt pres på grundejeren, der påvirker forhandlingerne. Yderligere anfører advokaten at nødvendighedskravet skal tillægges yderligere vægt, da ekspropriationen tilgodeser private og ikke offentlige formål.

Kommunen anfører at grundlaget for ekspropriationsovervejelserne er at developeren har oplyst at der ikke kan nås enighed om et frivilligt salg af området. Med hensyn til lokaliseringen mener kommunen ikke at en anderledes lokalisering er mulig, da områderne fra Lokalplan 328 i den seneste kommuneplan blev udlagt som grønt område og kan ikke længere fungere til centerformål.



Figur 7 Viser det pågældende center i Lyngø fra Hillerødvej med retning mod Birkekrogen magen til skitsen fra lokalplanen. © (Google)

I klagen til Naturklagenævnet er det ovenstående forhold, der gør sig gældende.

Naturklagenævnet anfører at ekspropriationsbeslutningen ikke er ulovlig, på baggrund af et længerevarende ønske om bedre betingelser for centret. Dette afspejles i udarbejdelsen af henholdsvis lokalplan 328 og sidenhen lokalplan 345. Nødvendighedskravet blev ligeledes fundet overholdt, da der ikke synes at være grundlag for overensstemmelse mellem developer og grundejer. (KFE 1999.254)

Flyvepladsen i Viborg

Resumé

Viborg Kommune vedtog i september 1998 Lokalplan 162, som skulle sikre de miljømæssige betingelser for en eksisterende almen flyveplads syd for Viborg. Det ønskedes at etablere en udvidelse af startbanen for at muliggøre spiloptræksstart i modsætning til optræk med motorfly for at mindske støjgener i forhold til omkringliggende bebyggelse. Dette krævede at Viborg Kommune erhvervede 4,5 ha landbrugsjord til fordel for en svæveflyveklub med 50 medlemmer på daværende tidspunkt. Ejeren ønskede ikke at indgå i et frivilligt salg, hvorefter der blev truffet ekspropriationsbeslutning på baggrund af planlovens § 47.

Naturklagenævnet afgjorde, at der ikke var hjemmel i lovgivning til at foretage et så betydeligt indgreb i en landbrugsejendom med baggrund i en ikke så tungtvejende almen interesse. Forlængelse af startbanen var ligeledes ikke nødvendig for flyvepladsens fortsatte drift.

Sagens detaljer

En almen flyveplads syd for Viborg, anlagt i 1964 af Viborg Kommune, ønskedes i 1998 udvidet med en øst-vest gående landingsbane. Trafikken på flyvepladsen består udelukkende af almen privat-, erhverv- og lokalflyvning. Derudover benyttes flyvepladsen til faldskærms og svæveflyvning.

Forud for lokalplansvedtagelsen omkring en udvidelse havde flyvepladsen en midlertidig miljøgodkendelse, der ikke kunne overholdes på grund af at svævefly måtte trækkes op med motorkraft. Amtet gav afslag på at tillade et højere støjniveau, da dette niveau overstiger de tidligere grænseværdier, som lå til grund for miljøgodkendelse.

Støjniveauet var muligt at sænke væsentligt, med mulighed for øget benyttelse, såfremt banen forsynedes med et spiloptræk, som erstatning for motordrevet optræk. Denne tilføjelse krævede dog en væsentlig udvidelse af den eksisterende bane med 560 meter til en samlet længde på 1.100 meter.

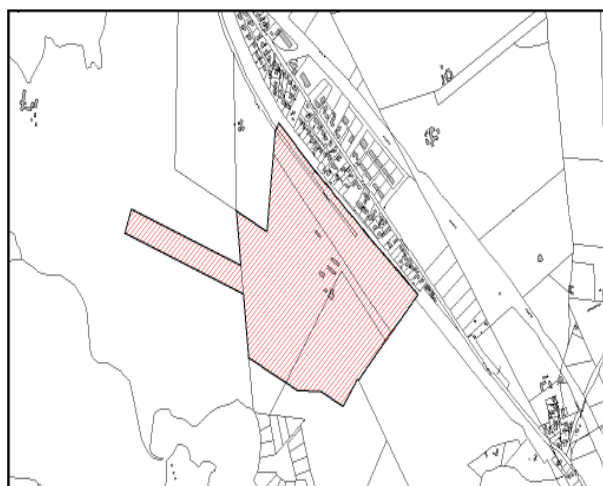
Lokalplan nr. 162 blev vedtaget i september 1998, der udlægger et område i et bælte på 550*90 meter. Området var ligeledes beskrevet i rammebestemmelserne i kommuneplanen. Ejeren af arealet ønskede ikke at indgå i en frivillig aftale med kommunen om et salg, hvorefter der blev truffet ekspropriationsbeslutning på baggrund af lokalplanen. Arealet omfatter 4,5 ha landbrugsjord på naboejendommen. Landbrugets Rådgivningscenter anførte, at der er tale om en meget uheldig opdeling af ejendommens største og mest regulære mark på 15,3 ha. Ejendommens samlede areal er på 172 ha, hvoraf ca. 98 dyrkes som regulært landbrug.

Ydermere overskærer området en markvej, der fungerer som adgangsvej til 20 ha skov på ejendommen.

Det fremgår af sagen at indgrebet og Landbrugets Rådgivningscenters udtalelse at indgrebet vurderes som meget intensivt.



Figur 8 Ortofoto der illustrerer den eksisterende flyveplads. Det er den øst-vest gående bane, der ønskes udvidet i en smal stribe henover nabomarken, svarende til bredden på den eksisterende bane. GoogleEarth.dk



Figur 9 Illustration af lokalplansområdet, hvor udvidelsen ses strække sig

Ejeren af landbrugsejendommen påklagede ekspropriationsbeslutningen og anførte en række punkter i forhold til forholdene omkring flyvepladsens udvidelse.

Klageren påpeger at flyvepladsen placering allerede ved anlæggelsen var problematisk og til gene for de omkringboende. Dette understøttes af dispensationer til miljøgodkendelsen for pladsen, der blev givet i flere omgange efter overskridelse af tærskler for støj. Klageren mente derfor ikke, at der burde foretages yderligere investeringer i anlægget.

Ejeren anførte ligeledes at et spiloptræk til svævefly har et mindstekrav på 650 meter, hvorfor at den eksisterende bane på 715 meter ville kunne bruges til etablering af spiloptræk.

Sammenfattende er klagers konklusion inklusiv Viborg Kommunes svar på klagepunkterne.

- *"at der ikke er dokumenteret et behov for ekspropriationen,"* (KFE 2001.026 s. 2)

Klager anførte at der havde været nedgang i støjbelastningen, hvilket skyldes at faldskærmsklubbens fly var defekt i en længere periode, hvilket har reduceret aktivitetsniveauet. Klager mente derfor at de nuværende aktiviteter ikke retfærdiggjorde et så intensivt indgreb som ekspropriation.

Viborg Kommune anfører at mulighederne for at benytte flyvepladsen kan øges med flere aktiviteter samtidig med et lavere generelt støjniveau med opførelse af et spiloptræk. Ekspropriationen er derfor fortsat aktuell.

Med hensyn til at benytte den eksisterende nord-syd gående bane til spiloptræk anfører kommunen, at dette vil være uheldigt af hensyn til sikkerhedsafstand til offentlig vej og bebyggelse. Yderligere udtalte Dansk Svæveflyver Union, at der ikke anbefales startbaner med spiloptræk på under 1.000 meter af hensyn til nye flytyper og sikkerhed.

- *"at ekspropriationen er til fordel for en lille brugerkreds,"* (KFE 2001.026 s. 2)

Selvom spiloptrækket er særligt til gavn for svæveflyveklubben med 50 aktive medlemmer vil udvidelsen være til gavn for alle aktiviteter på flyvepladsen. Et spiloptræk til svævefly kunne reduceres mængden af alle typer flyvninger fra flyvepladsen. Viborg Kommune fastholdte at der fortsat var tale om ekspropriation til fordel og gavn for en bredere gruppe af personer.

- *"at der er igangværende støjundersøgelser af betydning for sagen,"* (KFE 2001.026 s. 2)

- *"at alternative og mere begrænsede indgreb ikke er undersøgt,"* (KFE 2001.026 s. 2)

Ved vedtagelsen af Lokalplan nr. 126 havde Viborg Kommune besluttet at fastholde de igangværende aktiviteter på Viborg Flyveplads og vurderet at alternativer ikke var gunstige.

- *"at ekspropriationen, der i givet fald vil være en endelig arealoverdragelse, ikke bør stadfæstes på det foreliggende grundlag, og"* (KFE 2001.026 s. 2)

- *"at ekspropriationen i hvert fald ikke er tidsmæssig nødvendig."* (KFE 2001.026 s. 2)

-

Naturklagenævnets afgørelse i sagen knytter sig til tre centrale områder i sagen.

- **Nødvendighedskravet**
Arealafståelsen vil nedbringe støjbelastningen i området og medføre at aktivitetsniveauet kan forøges på pladsen. Forlængelse af banen er ikke nødvendig for hele banens drift.

Intensitet

Landbrugsejendommen vil lide under indgrebet i særlig intensiv grad, der kun kan retfærdiggøres af tiltag af en karakter, der i særlig grad er til gavn for almenvellet.

Landbrugsejendommen får ødelagt den største mark på ejendommen samtidig med at det bemærkes at vejadgang til ejendommens skovområder bliver besværliggjort. Ekspropriation vil medføre en høj erstatning i forhold til udbyttet ved ekspropriationen.

Almen interesse

Ekspropriationen anses af Naturklagenævnet ikke som værende nødvendig eller rimelig. Det vurderes ikke at hensynet til den nuværende brugerkreds er så tungtvejende at det retfærdiggør at så intensivt indgreb. Yderligere bemærkes det at der findes en alternativ flyveplads i umiddelbar nærhed.

Rundkørsel i Thisted

Resumé

Sagen omhandler Thisted Kommune, der traf ekspropriationsbeslutning til anlæggelse af en rundkørsel i medfør af planloven § 47 til virkeliggørelse af Lokalplan 351 B-31. Rundkørslen var led i omdannelse af Thisted Havneområde, herunder etablering af boliger.

Den pågældende grund var ejet af kommunen selv mens omkring 600 m² var ejet af lejer på grunden, Marinaen Thisted ApS.

Lokalplan 351 B-31 er delt op i tre områder A, B og C. Det pågældende område er omfattet af kategori C, der udlægger området til 6 punkthuse. Selve arealet er ikke omfattet af byggefelt, men alligevel indenfor lokalplansområdet.

Adgang til lokalplansområdet er bestemt til at ske fra Thisted Kystvej via en rundkørsel, som er beliggende på området som lejerens bygninger ligger på.

Naturklagenævnets afgørelse beskæftiger sig med nødvendigheden da klager anfægtede kommunens placering af rundkørslen. Naturklagenævnet fandt ikke grundlag for at ophæve ekspropriationsbeslutningen på grundlag af kommunens vurdering af de færdselsmæssige forhold.

Sagens detaljer

November 2004 meddelte Thisted Kommune ekspropriationsbeslutning omkring lejemål og bygninger på matr. nr. 1220 Thisted Bygrunde. Lokalplanen, der danner det juridiske grundlag for ekspropriationen, blev vedtaget og offentliggjort april 2003.

Lokalplanen formål er at skabe grundlag for at etablere Thisted havns anvendelse og bebyggelse. Herunder opførelse af bygninger til offentlige, butiks og boligformål. Desuden er det i Lokalplan 351 B-31 specifikt planlagt at vejadgangen til området skal ske ved anlæggelse af en rundkørsel, der via kortbilag viser at være beliggende på det pågældende matr. nr.

Der redegøres i lokalplanen ligeledes for at Restaurant Marina, der er beliggende på grunden, skal rives ned for at give vejadgang.

Selve grundarealet, der ønskedes eksproprieret, var ejet af Thisted Kommune, men omfattede en lejeaftale og bygninger ejet af Marinaen Thisted ApS. Grunden havde været udlejet siden 1983 og måtte kun omfatte restaurant og cafeteriadrift. Lejemålet flere af flere omgange overdraget og betingelserne i lejeaftalen blev fastsat til tidligst at kunne opsiges januar 2019.

På daværende tidspunkt for ekspropriation besad Marinaen Thisted ApS lejeaftalen også med klausul om tidligst at kunne opsiges til januar 2019. Forud for lokalplansvedtagelsen besad selskabet HBJ Bygge- og Projektudvikling ApS lejeaftalen men indskød bygningerne på grunden i Marinaen Thisted ApS.

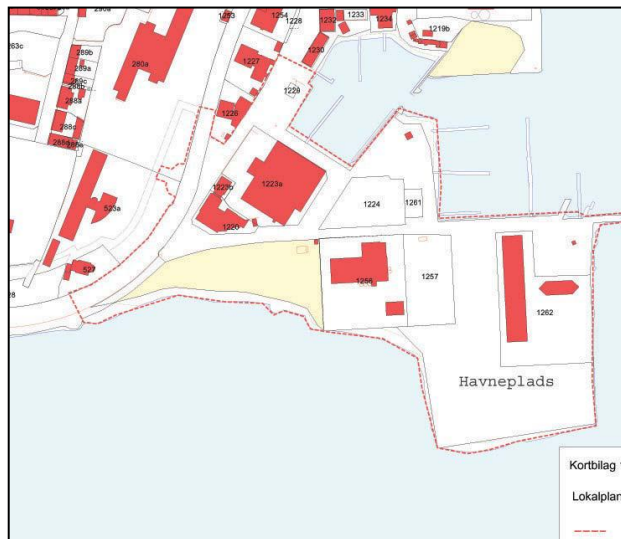
Det samlede areal for ejendommen er 1187 m² og omfatter 549 m² restaurationsbebyggelse og der udover udhus og garage.

Ifølge oplysningerne havde der på ekspropriations beslutningens tidspunkt ikke været drevet restaurant eller cafeteria siden ultimo juli 2003. og at bygningerne stod tomme.

Thisted Kommune traf i november 2004 ekspropriationsbeslutning vedrørende hele lejemålet og samtlige bygninger på grunden.



Figur 10 Oversigt over området omkring Thisted Havnefront fra Lokalplan 351 B-31.



Figur 11 Lokalplansområdet er her illustreret ligeledes fra Lokalplan 351 B-31

Lejeren på grunden klagede over ekspropriationsbeslutningen på baggrund af nødvendigheden af formålet. Klager anførte at rundkørslen kunne placeres syd for den besluttede placering, hvilket blandt andet ville give bedre oversigtsforhold. Alternativt foreslog klager en nordligere placering og anførte at kommunen ikke havde påvist tilstrækkeligt at de alternative beliggenheder, som ville være mindre indgribende, ville forringe de trafikikkerhedsmæssige hensyn.

Klageren bad Naturklagenævnet efterprøve alle skønsmæssige betingelser for ekspropriationsbeslutningen.

Kommunen anførte i sagen at ekspropriationen var tidsmæssigt presserende, da de planlagte formål allerede var i licitation og at nye lejemål var indgået.

Kommunen fandt det desuden ikke muligt at placere rundkørslen anderledes af trafikikkerhedsmæssige årsager og bekendtgjorde at klageren var bekendt med lokalplanens indhold, da selskabet overtog lejemålet.

En række overvejelser omkring tilslutning til vej havde lagt til grund for kommunens beslutning om placeringen af rundkørslen. De af klageren forslåede alternative placeringer fandt kommunens

planlæggere ikke mulige med baggrund i hensyn til sættevogne og ligesom tilkørselsforhold til eksisterende parkeringsforhold forringedes væsentligt.

Et sådan projekt ville ikke blive godkendt i trafikikkerhedsrevision og ville derfor ikke kunne gennemføres på grundlag af forbud fra Vejdirektoratet.

En anderledes placering af rundkørslen vil ligeledes forhindre fremtidig planlægning af rekreative område i umiddelbar nærhed af lokalplansområdet.



Figur 12 Rundkørselens placering er her illustreret i Lokalplan 351 B-31. Det gule område illustrerer det boligområde lokalplanen regulerer, mens det grønne illustrerer de offentlige formål der reguleres.

I Naturklagenævnets afgørelse fremgår det at virkeliggørelsen af lokalplanen forudsætter den af kommunen beskrevne placering af rundkørslen. Kommunen har på den baggrund foretaget en række skøn og fundet den givne placering mest hensigtsmæssig ud fra en sum af samtlige hensyn, herunder trafikikkerhed.

Et andet centralt punkt i afgørelsen er at klager har været vidende om lokalplanens tilstedeværelse ved overtagelsen af lejemålet. Det har derfor stået klart for klager at lokalplanen stod til virkeliggørelse på et tidspunkt.

Flertallet af medlemmerne valgte på baggrund heraf at stadfæste ekspropriationen. (MAD2005.1807)

Bestsellersagen i Haderslev

Resumé

Sagen omhandler Haderslev Kommunes ekspropriationsbeslutning af 42 ha landbrugsjord til brug for et logistikcenter efter henvendelse fra virksomheden Bestseller i 2005. Sagen fik stor mediebevågenhed og resulterede også i politisk indblanding. En af de berørte lodsejere accepterede tilbuddet fra Bestseller A/S om salg af den pågældende jord, mens Laue Nissen Skau først accepterede tilbuddet, da Bestseller mistede interessen for at erhverve jorden i kølvandet på den megen negative omtale.

Sagen omhandler primært erstatningens størrelse, men også elementer af hvad der kan eksproprieres til fordel for og ikke mindst til hvem. Sagen er central at behandle på baggrund af de politiske initiativer, der blev søsat i kølvandet på denne sag.

Sagens detaljer

Det understreges at sagens detaljer beskrives på baggrund af avisartikler og notater fra folketinget, som er udarbejdet under den igangværende sag.

Sagen omhandler Bestseller A/S, som i 2005 henvender sig til Haderslev Kommune med ønske om at erhverve et givent areal til opførelse af et logistikcenter. Det specifikke område er udvalgt med baggrund i en strategisk god placering af et sådan center med direkte adgang til motorvejsnettet E-45.

Virksomheden ville skabe en lastbiltrafik til og fra området på omkring 500 lastbiler i døgnet, hvilket naturligt stiller krav om nem adgang til hovedfærdselsårene af indlysende årsager. (Mørup 2012)

Det var på tidspunktet for sagen ikke muligt at opføre centret på baggrund af den foreliggende planlægning, hvorfor Haderslev Kommune i samarbejde med miljøministeriet og Sønderjyllands Amt udformede de fornødne planmæssige dokumenter.

Plangrundlaget blev begrundet netop i virksomhedens praktiske krav til beliggenheden nær motorvejen. Det var således et primært behov at centret blev opført tæt på de centrale europæiske markeder. De logistiske overvejelser var centrale i forhold til nærhed af bymiljø og arbejdskraft. Det skulle være muligt at flytte store mængder gods af sted indenfor smalle tidsrum, hvilket stiller meget specifikke krav til nærheden af motorvej.

Ved planernes vedtagelse blev der ikke gjort indsigelse fra lodsejernes side.

Bestseller A/S gik i dialog med de berørte lodsejere omkring erhvervelse af jorden, hvilket resulterede i et krav fra lodsejere med en kvadratmeterpris på 130,- for landbrugsjorden. Haderslev Kommune havde fået vurderet jorden til 18,- pr. m² som landbrugsjord og 35,- pr. m² som erhvervsjord. Der var således meget dårlige betingelser for at opnå aftale om et frivilligt salg,

forskellen i pris taget i betragtning. Bestseller tilbød 65,- pr. kvadratmeter, hvilket er væsentlig mere end vurderingen og blev accepteret på stedet af den ene lodsejer. Laue Nissen Skau kunne imidlertid fortsat ikke acceptere tilbuddet for under 88,- pr. kvadratmeter.

Haderslev Kommune blev herefter inddraget i sagen og bekendtgjorde at såfremt der ikke kunne findes en forligsmæssig løsning kunne der blive truffet ekspropriationsbeslutning

Laue Nissen Skau mente ikke at der var hjemmel til ekspropriation og kontakten mellem kommune og lodsejer ophørte herefter.

Sagen blev herefter beskrevet i pressen, hvor det blev fremstillet som Davids kamp mod Goliath. Når artiklerne læses fremstilles sagen meget ensidigt, hvor grundejeren kæmper en ideologisk kamp mod Kommunen, som bruger mafialignende metoder i form af ekspropriation. Flere politikere udtalte sig herefter om den pågældende sag og flere andre sager behandlet i dette appendiks i skarpe vendinger.

Sagen er beskrevet på baggrund af artikler og publikationer, der blev udgivet i kølvandet på sagen. (Mørup 2012) (Berlingske Tidende 2007) (Berlingske Tidende 2008) (Jyllandsposten 2008b) (Jyllandsposten 2008a) (Jyllandsposten 2009) (Jyske Vestkysten 2008) (A. Pihl-Andersen 2009) (A. Pihl-Andersen 2008)

Vejadgang til boligområde i Lillerød

Resumé

Sagen omhandler ekspropriation af landbrugsjord til fordel for en adgangsvej ledende til lokalplanlagt boligområde, vest for et eksisterende boligområde. Ekspropriationsbeslutningen blev truffet på baggrund af privat interesse i vejadgangen, da det var entreprenørfirmaet Lind og Risør der stod for opførelsen af boligområdet. Naturklagenævnet fandt det ikke godtgjort at vejadgangen ikke kunne gennemføres på mindre indgribende måde, hvorfor ekspropriationsbeslutningen blev ophævet. Beslutningen blev truffet med stemmerne 5 mod 4.

Sagens detaljer

I den Indledende fase af planlægningen af lokalplan 2-291 (vedtaget 3. oktober 2006), havde Allerød Kommune i konkurrencen om bebyggelsesplanen, lagt vægt på at der skulle genereres mindst mulig trafik i de eksisterende boligområder. Man havde i første omgang en anden løsning end den i lokalplanen vedtagende løsning for vejnettet – denne blev dog forkastet. Forslaget blev bl.a. forkastet, da man ikke fandt den hensigtsmæssig i forhold til trafiksikkerheden for området, som både rummer beboelse og et større idrætsanlæg. Man havde desuden overvejet en løsning hvor den omtalte vej, Møllemosevej, bliver kørt vest om Møllemosegård og forbundet med det eksisterende vejnet. Også denne plan blev forkastet, da planen ville berøre de eksisterende arealreservationer. Tilladelsen fra staten til at etablere en ny lokalvej i korridoren blev vurderet vanskelig at opnå. På den baggrund traf kommunen ekspropriationsbeslutning den 20. juni 2007. Ekspropriationen omhandlede Møllemosevej, skov samt en del af en rundkørsel ved Kollerødvej, jf. lokalplan 2-291's §§ 5 og 9. se Figur 13 og Figur 14.

Den berørte lodsejer gjorde i sagen gældende, at han ikke fandt ekspropriationen nødvendig i forhold til lokalplanens formål, da der efter dennes opfattelse fandtes bedre og mindre indgribende alternativer. Han mente ligeledes, at man eksproprierede et større areal end nødvendigt, ligesom han mente at beslutningen var båret af usaglige hensyn. Dette fordi ekspropriationen udelukkende tjente en bygherres interesse i projektet og herved ikke den fornødne byplanmæssige interesse.

Lodsejeren gør desuden gældende at ekspropriationsbeslutningen skal tilsidesættes, da den er uproportional og for vidtgående i kraft af at der findes andre alternative løsninger til en adgangsvej til Møllemoseparken, som er mindre indgribende. Eksempelvis skulle det eksisterende vejnet blot udvides ganske lidt, således at denne kunne tilkobles Møllemoseparken og herved understøtte transportbehovet. Man påpeger at kommunen tidligere har arbejdet med denne løsning.

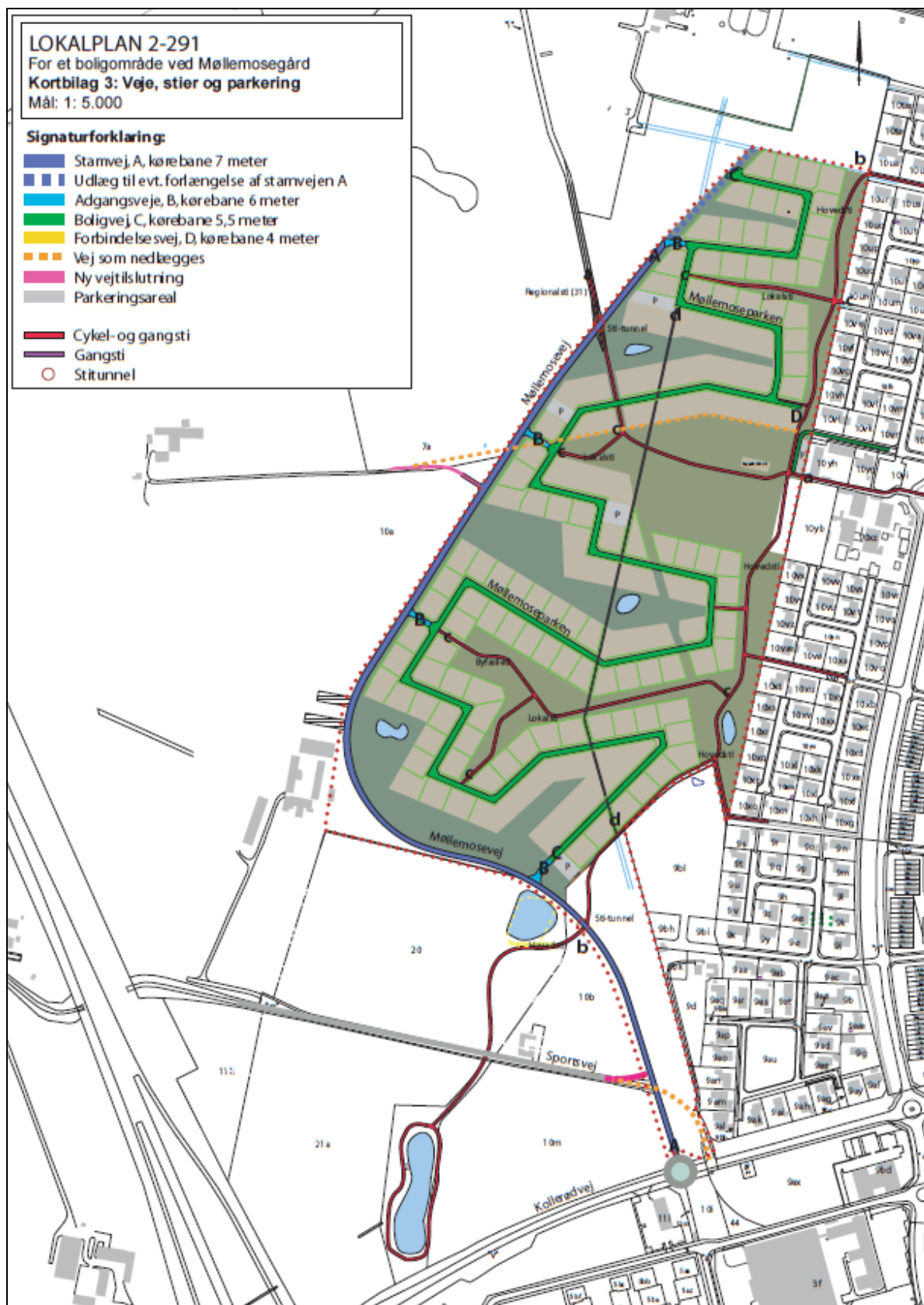
Afslutningsvis bliver det bemærket at kommunens håndtering af sagen, bærer bræg af at man bevidst lader borgernes jord ekspropriere til vejbrug for at undgå at bruge kommunal jord til dette formål.

Kommunen bemærker i deres svar at den omhandlede ejendom siden 2003 har været underlagt lokalplan 281, hvis vejforløb for den nye Møllemosevej i lokalplan 2-291 var identisk på de første 100 m. Arbejdet med projektering af den rundkørsel som forbinder Kollerødvej med adgangsvejen Møllemosevej var påbegyndt, da Naturklagenævnet modtog klagen. Den nordlige del af rundkørslen udgjorde en lille del af det eksproprierede areal, som dog ikke indgik i hverken lokalplan 2-291 eller 281.

I forhold til kommunens ønske om at generere mindst mulig trafik over de eksisterende boligområder bemærkes det, at vejene øst for det, i lokalplan 2-291 planlagte boligområde, allerede jf. lokalplan 285 var forberedt til at kunne give vejadgang til nye kvarterer. På den baggrund er det svært at retfærdiggøre ekspropriation fordi kommunen har ændret kurs, når andre muligheder forelægger. Kommunen anfører at trafiksikkerhed er et vigtigt element i den fysiske planlægning, hvorfor man havde valgt løsningen som den fremgår af lokalplan 2-291. Planen sikre en stor grad af differentiering mellem hårde og bløde trafikanter og herved optimeres trafiksikkerheden.

Naturklagenævnet lægger i deres vurdering af sagen, vægt på at kommunen ikke i tilstrækkelig grad har dokumenteret at andre og mindre forslag er blevet undersøgt. Den kendsgerning at byggeriet og indflytning i Møllemoseparken allerede var påbegyndt inden problematikken vedrørende vejadgang var endelig afklaret, kan ikke retfærdiggøre ekspropriation. 5 af nævnets 9 medlemmer finder ikke den almene interesse er til stede i det forslag Kommunen lægger til grund for ekspropriationen og ophæver derfor Allerød Kommunes ekspropriationsbeslutning.

Mindretallet finder imidlertid at den for lokalplan 2-291 valgte vejføring er den bedste løsning, set fra et planlægningsmæssigt og et trafiksikkerhedsmæssigt synspunkt. Mindretallet finder ikke at der findes realistiske alternativer til vejadgangsproblematikken. Set i lyset af at vejadgangen er til fordel for et nyt og større boligområde vurderes det, at nødvendighedskravet er til stede og grundlaget for ekspropriation er opfyldt. (KFE 2008.327)



Figur 13 er en illustration af lokalplansområdet samt det tilgrænsende boligområde i øst (Alleroed Kommune, s. 49).



Figur 14 illustrerer de to lokalplaner for henholdsvis boligområdet Møllemoseparken (lokalplan 2-291) mod nord samt området med boldbaner mod syd, underlagt lokalplan 281 (Allerød Kommune, s. 50).



Figur 15 viser det lokalplanlagte område som det tager sig ud i dag. Planerne om opførelse af et idrætsanlæg syd for boligområdet Møllemoseparken, er endnu ikke realiseret. © (Google)

Vejadgang til boligområde

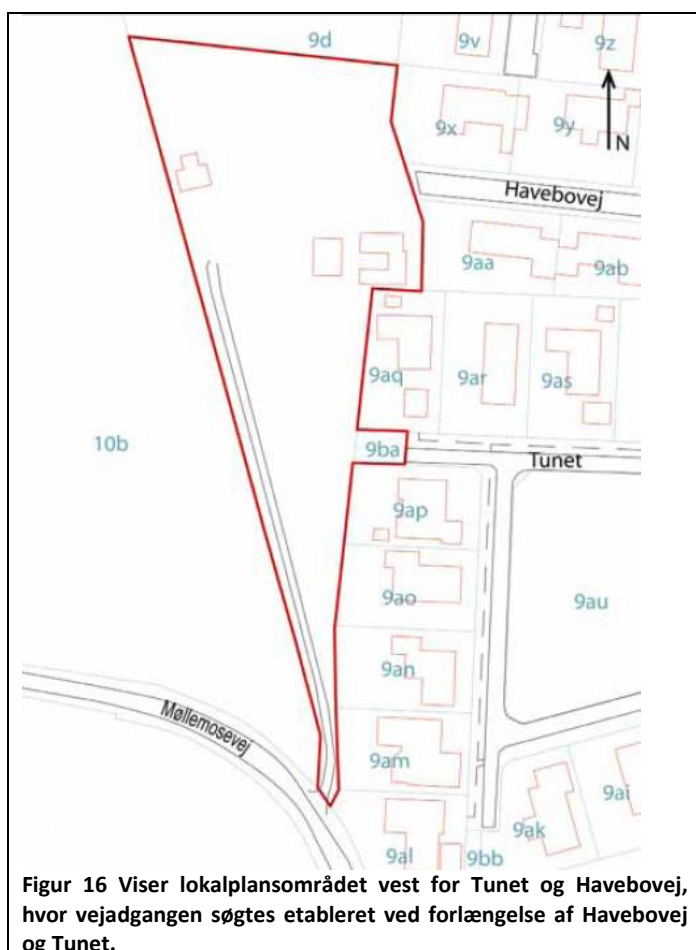
Resumé

Allerød Kommune vedtog i 2004 Lokalplan nr. 285, der åbnede mulighed for etablering af parcelhusgrunde i kraft af et mindre område tilhørende Tunet grundejerforening blev overført til byzone. Lokalplanen fastlægger ligeledes omstændighederne omkring vejadgang til området, der netop var det centrale stridspunkt i KFE 2008.066.

Med formandens stemme som den udslagsgivende, blev det besluttet at betingelserne for at træffe ekspropriationsbeslutning var mødt.

Sagens detaljer

Baggrunden for sagen findes i Lokalplan nr. 285, hvis formål er at muliggøre udstykning af parcelhusgrunde i Allerød Kommune. Udover at regulere udstykningen vedrører lokalplanen ligeledes adgangen til området, der ønskes etableret ved en forlængelse af Tunet og Havebovej.



Figur 16 Viser lokalplansområdet vest for Tunet og Havebovej, hvor vejadgangen søgtes etableret ved forlængelse af Havebovej og Tunet.

Grundejerforeningen Tunet, der ejede jorden, meddelte at foreningen ikke kunne medvirke i en aftale omkring salg af jorden, hvorefter Allerød Kommune i 2006 skred til ekspropriation i forbindelse af sikring af vejadgangen. I alt drejede det sig om et areal svarende til 133 m².

Klagen til Naturklagenævnet omhandler de skærpede krav til ekspropriationsbeslutningen i kraft af at der eksproprieres til fordel for en privatperson. Klageren argumenterer for at vejadgangen til stamparcellen har været etableret via en grusvej syd på til Møllemoseparken. Det burde derfor være muligt at opnå vejadgang over egen jord også efter udstykning og dermed undgå ekspropriation.

Klager gør ligeledes gældende at det centrale punkt i ekspropriationen er at opnå en ekstra adgangsvej for stamparcellen,

hvilket ikke har været nødvendig såfremt ejeren af denne ikke af egen drift havde afviklet en privat fællesvej, med forbindelse til offentlig vej.

Endvidere anføres det i klagen, at byrådet i den indledende del af ekspropriationen ikke havde taget stilling til de skærpede krav omkring nødvendighed i forhold til ekspropriation til fordel for private. Ligeledes mener klager ikke, at erhvervelse af det pågældende jordstykke er påkrævet af hensyn til almenvellet.

Endelig anfører klager at det omstændighederne omkring vejadgangen ikke er tilstrækkeligt belyst ligesom de økonomiske forhold omkring vedligehold og lignende ikke er klarlagt tilstrækkeligt.

Udover klagepunkterne har klager anført at hele varetagelsen af sagen fra kommunens side har været problematisk. Den rette kreds af implicerede personer var således ikke i første omgang indkaldt til åstedsforretning.

Kommunens bemærkning til klagers synspunkter drejer sig om mulighederne for etableret vejadgang syd på med tilslutning til Møllemoseparken. Kommunen ønsker ikke tilslutning af denne vej, da der på tidspunktet for sagens behandling ligeledes eksisterede planlægning vedrørende et idrætsområde, hvor Møllemoseparken skulle fungere som "intern adgangsvej". Denne vejadgang ville ligeledes gennemskære en støjvold og dermed svække effekten af denne.

Klagers bemærkninger til kommunens bemærkninger knytter sig til at kommunen ikke varetager almenvellets interesse i sagen, da der eksproprieres til fordel for snævre private interessenter. Ligeledes anføres det at ekspropriationen ikke er central for virkeliggørelse af lokalplanens formål og dermed ugyldig.

Sidste anføres det at kommunen ikke har redegjort tilfredsstillende for nødvendigheden og rimeligheden af en inddragelse af det pågældende areal i lokalplanen.

Naturklagenævnets afgørelse i sagen hæfter sig ved kommunens overvejelser omkring mulig vejadgang og fremtidig byplanlægning. Vejadgang mod syd er i kraft heraf ikke muligt og det vurderes af nævnet, at den i lokalplanen givne løsning vil være den mest hensigtsmæssige løsning.

Udstykningen af parcelhusgrundene er allerede foretaget, hvorfor vejadgangsspørgsmålet er forholdsvist presserende. Den tidsmæssige aktualitet af projektet er derfor imødekommet.

Et andet centralt forhold i nævnets behandling af sagen indgår at området, der ønskes eksproprieret, er af en beskeden størrelse og indgår ikke som en central del af grundejerforeningens jorder. Indgrebet vurderes derfor ikke som værende intensivt i forhold til hensigtsmæssigheden af placeringen af vejadgangen.

Naturklagenævnets afgørelse er imidlertid splittet da 5 medlemmer stemte for ekspropriationens opfyldelse af betingelserne og 5 medlemmer stemte imod. Formandens afgørelse blev dermed den udslagsgivende, hvorved beslutningen om ekspropriationen stadfæstedes. (KFE 2008. 066)

Skydebanesagen i Skagen

Resumé

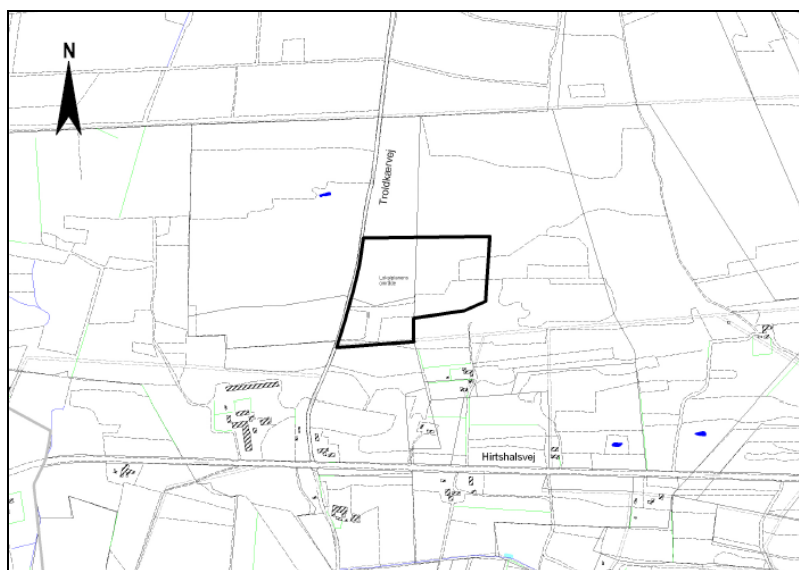
Den daværende Skagen Kommune ønskede i 2006 at erhverve 65 ha landbrugsjord til virkeliggørelse af en lokalplan, der tillod at placere en flugtskydningsbane, som afløsning for en mindre flugtskydningsbane. Overvejelserne omkring en udvidelse stammer tilbage fra 1990 og ønskedes gennemført hurtigst muligt, hvilket opfyldte de almindelige ekspropriationsbetingelser.

Sagens detaljer

Skagen Kommune ønskede indledningsvist en ny placering af det eksisterende flugtskydningsanlæg umiddelbart vest for dette. Området var imidlertid udlagt som § 3 område, hvorfor der søgtes dispensation ved det daværende Nordjyllands Amt. I år 2000 meddelte Nordjylland Amt dispensation efter reglerne i naturbeskyttelseslovens § 3, hvorefter etablering kunne finde sted. Denne afgørelse blev imidlertid påklaget, hvorefter Naturklagenævnet ændrede afgørelsen til afslag med baggrund i områdets store naturværdier.

Lokalplan 2009-O samt kommuneplantillæg 45/97 blev herefter udformet og vedtaget i år 2005 af Skagens Kommune, og indeholdt en udvidelse af det eksisterende flugtskydningsanlæg. I kølvandet på vedtagelsen blev planerne påklaget til Naturklagenævnet, dog uden at grundlaget for planvedtagelsen blev fundet ulovlig.

Skagen Kommune fremsatte et forligstilbud vedrørende arealerhvervelse af i alt 50 ha landbrugsareal, 15,2 ha klitfredet areal til en samlet værdi af 368.800,-. Ejere af jorden kunne ikke acceptere kommunens tilbud, hvorefter der blev truffet ekspropriationsbeslutning. I samme omgang meddelte amtet dispensation efter naturbeskyttelseslovens § 3 til en udvidelse af den eksisterende flugtskydningsbane, netop på betingelse af overensstemmelse med lokalplan.



Figur 17 Her ses lokalplansområdet fra den pågældende lokalplan

Ekspropriationsbeslutningen blev påklaget til Naturklagenævnet på baggrund af to forhold;

1. "ekspropriationen er i strid med grundlovens § 73, idet arealafståelsen klart ikke sker i almenvellets interesse, men alene i en mindre, bestemt kreds af borgeres interesse." (KFE 2008.070 s. 2)

2. *"ekspropriationen er stridende mod naturbeskyttelseslovens § 8, der omhandler klitfredede arealer, og at kommunen ved sin behandling af sagen har overtrådt flere forvaltningsretlige regler"* (KFE 2008.070 s. 3)

Af klagen fremgår ligeledes en række forvaltningsmæssige emner, som klager ikke mente Skagen Kommune havde overholdt i forbindelse af hele processen omkring vedtagelse af lokalplan og varetagelse af miljøgodkendelse, dispensation, aktindsigt mv.

Frederikshavn Kommune har efterfølgende besvaret de forvaltningsmæssige emner i klagen i 2007 og redegjort for eventuelle beslutningstageres tilknytning til jagtforeningen. Det er fundet, at der ikke er personsammenfald af en karakter, der kan forveksles med personlige interesser i sagen.

Frederikshavn Kommune ønsker lokalplanen angivne formål realiseret hurtigst muligt.

Naturklagenævnets afgørelse i sagen blev at ekspropriationen var hjemlet i kraft af planlovens § 47. Nødvendighedskravet var opfyldt på baggrund af gentagne forsøg på at placere flugtskydningsanlægget andetsteds. Projektet er ligeledes tidsmæssigt aktuelt, da kommunen ønsker at gennemføre planerne hurtigst muligt.

Naturklagenævnets afgørelse blev herefter prøvet ved landsretten, der fungerer som sidste instans i denne type af sager. Grundejeren gjorde gældende at området i sin tid blev erhvervet på grund af det naturskønne område og dyrelivet. Inden erhvervelse af deres ejendom var de klar over at jagtforeningen manglede en miljøgodkendelse, hvilket skulle erhverves inden 1 år. Denne miljøgodkendelse kunne ikke opnås ifølge jagtforeningen, hvilket ville indstille skydningen. I kraft af lokalplanen ville der blive skudt 160 dage om året af omkring 100 skytter og selve anlægget ville være beliggende 200 meter fra de nærmeste bygninger. Dette ville gøre tilværelsen for grundejeren og familie utålelig.

Ydermere belyses jagtforeningens økonomi, der ikke ville kunne bære drift og vedligeholdelse. Klager mener ikke at kommunen har interesse i at betale for drift og vedligehold.

Netop de økonomiske dispositioner i sagen lagde til grund for landsrettens ophævelse af ekspropriationsbeslutningen. (KFE 2008.070)

Sagen vedrørende genbrugsplads i Dronninglund

Resumé

Dronninglund Kommune traf beslutning om ekspropriation af en del af lodsejer Arne Hovaldts landbrugsejendom. Ekspropriationen skulle ske, for at gøre plads til allokering af en genbrugsplads. Sagen blev påklaget til Naturklagenævnet, da klager mente at den egentlige grund til allokeringen, og hermed ekspropriation af dennes jord, skete for at gøre plads til en privatejet golfbane. Efter behandling af sagen, besluttede Naturklagenævnet at stadfæste Dronninglund Kommunes ekspropriation. Sagen overgik herefter til byretten i Hjørring, som frifandt Naturklagenævnet.

Sagens detaljer

Dronninglund Kommune, som efter kommunalreformen i 2007 er del af Brønderslev Kommune, fik den 17. november 2005, tilladelse af Skov- og Naturstyrelsen til etablering af en golfbane i et område med fredsskov. Tilladelsen blev givet med forbehold for at en på området eksisterende genbrugsplads, skulle flyttes for at gøre plads til en golfbane. Arealet blev efterfølgende solgt til en privat investor, Morten Jensen, med henblik på etablering af golfbanen.

Lokaliteten af den nye genbrugsplads blev diskuteret med flere mulige placeringsmuligheder. Det endelige valg faldt på en placering i den nordlige del af Dronninglund, umiddelbart øst for et eksisterende erhvervsområde. På den baggrund udarbejdede Dronninglund Kommune et lokalplansforslag, som blev vedtaget af Brønderslev Byråd i marts 2007. Af lokalplanen (06-44) fremgår det at den har til formål;

- *”At muliggøre udlæg af et areal til lokale erhvervsformål – genbrugsplads ol.*
- *At arealet udlægges med henblik på at sikre miljørigtig affaldsindsamling og bortskaffelse af affald herunder fremme af genanvendelse.*
- *At sikre at anlægget falder bedst muligt ind i det omgivende landskab ved etablering af afskærmende beplantning og etablering af jordvold.*
- *At sikre adgangsforholdene, således at tilgængeligheden øges.”* (Brønderslev Kommune)

For at muliggøre lokalplanen var det således nødvendigt at erhverve ca. 2.6 ha af Lodsejer Arne Hovaldt's landbrugsjord. Ved åstedsforretning den 31. juli 2007 gjorde pågældende indsigelse mod ekspropriationsbeslutningen og afslog den tilbudte erstatning.

Arne påklagede ekspropriationsbeslutningen til Naturklagenævnet, da den er uden lovhjemmel pga. stridigheder med forvaltningsretlige grundsætninger, herunder magtfordrejningslæren og proportionalitetsprincippet. Det usaglige hensyn er efter Arnes mening fundet sted, da behovet for en genbrugsplads skyldes at man har nedlagt den gamle genbrugsplads og solgt jorden til en

privat person, der vil bruge arealet til golfbane. Han har desuden anført, at der ikke er hjemmel i lovgivningen til at foretage ekspropriation til anlæggelse af golfbaner.

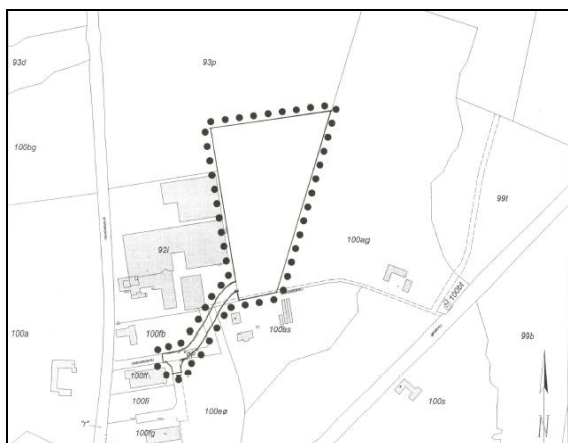
Muligheden for at foretage generationsskifte på gården mindskes som følge af den afstående jord og medfører en nedskæring i antallet af dyreenheder. Ydermere mener Arne ikke at proportionalitetsprincippet er opfyldt, da kommunen ikke i tilstrækkelig grad har undersøgt muligheden for etablering af en genbrugsplads andetsteds i kommunen.

Kommunen udtaler at tidligere Dronninglund Kommune allerede i 2005 arbejdede med en omstrukturering af området i og ved genbrugspladsen og formålet med nedlæggelsen derfor ikke direkte har været at skabe plads til en golfbane. Desuden er videresalget af jorden sket for at varetage en lovlig kommunal interesse i at etablere fritidsfaciliteter til kommunens borgere. Man har ydermere haft fem forskellige placeringsmuligheder i spil, før valget faldt på Arnes jord. Genbrugspladsen ønskes realiseret hurtigst muligt da Dronninglund by på daværende tidspunkt havde manglet en genbrugsplads.

Naturklagenævnet understreger i deres afgørelse at ekspropriationen skal være lovlig, nødvendig og tidsmæssig aktuel for realisering i den pågældende sag. Området som ønskes overtaget ved ekspropriation, er omfattet af hele lokalplansområdet og essentielt for lokalplanens virkeliggørelse. Nævnet finder desuden at kommunen i fornødent omfang har undersøgt muligheden for en anden placering og derfor fundet frem til den mest hensigtsmæssige. Kommunens ønske om en genbrugsplads på det pågældende areal bør veje tungere end ejerens interesse i fortsat at disponere over arealerne. På den baggrund besluttede Naturklagenævnet at stadfæste kommunens ekspropriationsbeslutning.

Arne besluttede efterfølgende at stævne Naturklagenævnets afgørelse. Byretten i Hjørring modtog stævningen den 6. november 2008.

Byretten noterer sig at tidligere Dronninglund Kommune havde undersøgt flere placeringsmuligheder til realisering af en golfbane, allerede tilbage i 2005. Kommunen var desuden på dette



Figur 18 viser lokalplansområdet for lokalplan 06-44 i Dronninglund

tidspunkt opmærksom på at genbrugspladsen var gammeldags og uden mulighed for udvidelse. Ligesom Naturklagenævnet, fandt byretten at kommunens undersøgelse af alternative placeringsmuligheder til genbrugspladsen var tilstrækkelig. Byretten fandt derfor ikke grund til at ændre Naturklagenævnets stadfæstelse af Brønderslev kommunes ekspropriationsbeslutning. Der blev i retten lagt vægt på sagens karakter, omfang og resultat. (MAD 2010 289B)

Appendiks B - Kommunal ekspropriation i medfør af planloven

Forud for vedtagelsen af en lokalplan, som ligger til grund for hjemmelskravet i forhold til ekspropriation, skal alle forhold omkring lokalplanen være afklaret og lovlige. Det vil sige, at lokalplanen skal opfylde kravene i planloven omkring dispensationer og tilladelser, hvor ellers ekspropriationen kan kendes ugyldig udelukkende på dette grundlag.

Ekspropriation hjemlet på baggrund af planloven kan omfatte private ejendomme eller private ejendomsrettigheder. Ligeledes kan ekspropriation omfatte offentlig ejendom, hvis de opfylder et offentligt formål. Alle rettigheder over det eksproprierede areal bortfalder som følge af ekspropriation med mindre andet fremgår af sagens detaljer.

Ekspropriationsprocessen i medfør af planloven følger bestemmelserne i Vejlovens § 45, 47, 48 og 49, hvilket er beskrevet i nedenstående afsnit.

Forarbejder og undersøgelser

Eksproprianten kan iværksætte forarbejder og undersøgelser med mindst 2 ugers varsel, jævnfør Vejlovens § 45, stk. 1 og 2

Arealfortegnelse og ekspropriationsplan

Eksproprianten skal udarbejde arealfortegnelse og ekspropriationsplan, jævnfør Vejlovens § 47

Offentliggørelse og indvarsling

Eksproprianten skal offentliggøre tidspunkt med videre for åstedsforretning og indvarsle ejerne med flere med mindst 4 ugers varsel, jævnfør Vejlovens § 47, stk. 3

Åstedsforretning

Eksproprianten skal holde åstedsforretning, jævnfør Vejlovens § 48, og kan fremsætte erstatningsforslag, jævnfør Vejlovens § 48, stk. 2, der kan accepteres med forbehold for ekspropriationens fremme og indføres i protokollen, jævnfør Vejlovens § 48, stk. 4.

Ekspropriationsbeslutning

Eksproprianten kan træffe ekspropriationsbeslutning, når 3 ugers fristen er udløbet og eventuelt tidligere, jævnfør Vejlovens § 49, stk. 1 Eksproprianten kan fremsætte erstatningsforslag, jævnfør Vejlovens § 49, stk. 3. Det skal anføres, at erstatningen vil blive fastsat ved taksation, hvis erstatningsforslaget ikke kan accepteres inden en frist på ikke under 4 uger, jævnfør Vejlovens § 49, stk.3. (Mølbeck & Flensborg, 2007, s. 270)

Grundlaget for ekspropriation

Grundlaget for kommunal ekspropriation i medfør af planloven sker på baggrund af en lokalplan. Lovgrundlaget knytter sig derfor til lovgrundlaget for lokalplan og en ekspropriation kan derfor ophæves udelukkende på baggrund af uklarheder i lokalplanen.

Det er centralt at lokalplanen præcist udpeger de lokalplanlagte arealer. Lokalplaner med generelle retningslinjer for udpegning af arealer kan altså ikke udgøre ekspropriationsgrundlag. Når en lokalplan danner ekspropriationsgrundlaget, kan der ikke i ekspropriationsprocessen inkluderes større arealer udover det der er angivet i lokalplanen. (Mølbeck og Flensborg 2007, s. 275-276)

Forudgående undersøgelser

Ofte må der foretages grundige undersøgelser og forarbejde forud for lokalplanens vedtagelse og ekspropriation. Disse kan, afhængigt af det enkelte projekt, knytte sig til eksempelvis vurdering af jordbund, fortidsminder eller forurening. Ifølge vejloven kan adgang til arealerne opnås i den forbindelse, eventuelt ved fagedbistand, hvis dette er meddelt ejeren med minimum 2 ugers varsel. Brugere af pågældende ejendom skal ligeledes underrettes, hvilket med fordel kan gøres via lokalblade og aviser.

Såfremt der på baggrund af de forudgående undersøgelser sker skade på det pågældende areal eller værdier herpå, erstattes disse. Dette kan eksempelvis være tilfældet med boreprøver på agerjord. Opnås der ikke enighed om erstatningens størrelse kan dette forelægges for taksationsmyndighederne, og kan eventuelt udskydes til behandling sammen med erstatningsfastsættelse er de samlede værdier. (Mølbeck og Flensborg 2007, s.277-279)

Ekspropriationssagens begyndelse

Ekspropriationssager på baggrund af opfyldelse af en lokalplans formål påbegyndes så snart lokalplanen er vedtaget. Dette forudsætter at samtlige dispensationer og tilladelser er indhentet for alle enkeltdele i lokalplanen. Ekspropriationsprojektet er begyndt i det øjeblik, der er truffet principbeslutning om virkeliggørelse af lokalplanens formål ved ekspropriation. Denne beslutning kan ikke påklages af den eksproprierede og beslutningen følger ikke et bestemt mønster. De enkelte kommuner bestemmer selv, hvorledes proceduren sættes sammen i den forbindelse. (Mølbeck og Flensborg 2007, s. 279-280)

Ekspropriationsmateriale

Før åstedetsforretningen kan finde sted, skal eksproprianten udarbejde ekspropriationsmateriale, hvilket i de fleste tilfælde følger vejlovens § 47, stk. 2. Der findes ikke specifikke krav til ekspropriationsmaterialet men med udgangspunkt i vejloven, skal materialet indeholde oplysninger om de berørte arealers størrelse og hvilken betydning ekspropriationen vil medføre

for ejendommene. I praksis består oplysningerne ofte af en arealfortegnelse og en ekspropriationsplan.

Arealfortegnelsen skal understøttes af tingbogsopslag omkring ejerforhold, servitutter og byrder. Selvom alle rettigheder som hovedregel bortfalder i kraft af ekspropriationen, er fuldt overblik over gældende servitutter og byrder nødvendigt af hensyn til påtaleberettigede, der skal indkaldes. Ligeledes kan servitutter i nogle tilfælde have betydning i ekspropriationssammenhæng.

Ekspropriationsmaterialet skal være tilgængeligt for offentligheden mindst fire uger før afholdelse af åstedetsforretning. (Mølbeck og Flensborg 2007, s. 280-283)

Åstedetsforretning

Indkaldelse til åstedetsforretning skal ske minimum fire uger før afholdelse med angivelse af, hvor ekspropriationsmaterialet er tilgængeligt. Af offentliggørelsen bør det ligeledes fremtræde hvilken hjemmel og hvilket formål, der ligger til grund for ekspropriationen. Samtlige ejere og brugere af de berørte ejendomme skal indkaldes, hvilket ikke altid er åbenlyst, da brugere/lejere af ejendomme kun sjældent er tinglyste. En fuldstændig redegørelse kan derfor vise sig besværlig, hvorfor der ofte må slås op i folkeregister eller tages kontakt direkte til de berørte ejendomme. Påtaleberettigede i forhold til byrder, servitutter eller forkøbsrettigheder skal ligeledes indkaldes individuelt.

Indkaldelsen skal indeholde det ekspropriationsmateriale, der er relevant for den pågældende ejer. I meget omfattende ekspropriationssager, kan det virke forvirrende, hvis det ikke er nøje udpeget, hvad der er relevant for den pågældende ejer. Eventuel afmærkning i marken foretaget af eksproprianten skal ligeledes forklares, så betydningen heraf er klar for den pågældende ejer.

Formelle fejl i forbindelse med indkaldelse kan resultere i at ekspropriationen kendes ugyldig.

(Mølbeck og Flensborg 2007, s. 284- 288)

Selve åstedetsforretningen er en central del af ekspropriationsprocessen og er ifølge forarbejderne til vejloven, ejers sikkerhed for at få mulighed for at varetage sine interesser. Nye oplysninger eller indsigelser i forhold til ekspropriationens formål kan efterfølgende resultere i justeringer. Der kan eksempelvis være tale om ønsker omkring ændrede adgangsveje eller at der fremkommer nye oplysninger vedrørende lejeaftaler eller forpagtere, der ikke har været tinglyste.

Det centrale ved åstedetsforretningen er at den bliver gennemført af hensyn til ejeren, og fokus i tilrettelæggelser skal derfor ligeledes rettes mod denne.

(Mølbeck og Flensborg 2007, s. 290)

Deltagerne ved åstedetsforretningen har som mål, at omfatte samtlige berørte ejere og brugere og eventuelt tilkaldte advokater eller rådgivere. Derudover skal et medlem fra kommunalbestyrelsen

deltage, og fungerer formelt som mødeleder. Fra ekspropriantens side møder oftest 2-5 personer, hvis funktion er at redegøre for ekspropriationens omstændigheder overfor grundejerne.

Åstedsforretninger er ikke offentligt tilgængelige, på trods af at flere sager har opnået stor mediebevågenhed. Medierne har således ikke fri adgang til at overvære åstedsforretningen, med mindre alle parter er indforstået hermed.

(Mølbeck og Flensborg 2007, s. 291-293)

Hvem træffer ekspropriationsbeslutning og hvornår?

Hvem der kan ekspropriere afhænger fuldstændigt af, hvor den pågældende lovhjemmel hører hjemme i forhold til ekspropriationen. I forhold til ekspropriation i medfør af planloven er den overordnede myndighed kommunalbestyrelsen. Ekspropriationskompetencen kan ikke uden videre overføres til andre, ligesom det gør sig gældende, hvis der eksproprieres i medfør af vejloven. Selvom ekspropriation i medfør af planloven følger retningslinjerne for ekspropriation i medfør af vejloven, gælder her altså ikke samme regler om kompetenceoverdragelse. *”Ekspropriation har karakter af myndighedsudøvelse, der ikke uden klare holdepunkter i lovgivningen kan overføres til fx kommunale fællesskaber.”* (Mølbeck og Flensborg 2007, s. 296)

Tidspunktet for selve ekspropriationen kan tidligst påbegyndes tre uger efter åstedsforretningen, for at give berørte ejere/brugere mulighed for at komme med bemærkninger til beslutningen. Modsat er der ikke fastsat en frist for hvor længe efter åstedsforretningen, ekspropriationsbeslutningen må træffes. Et længere tidsforløb kan dog resultere i, at der må afholdes ny åstedsforretning. Af hensyn til eksproprianten bør ekspropriationsbeslutningen ikke foretages længe efter afholdt åstedsforretning, da dette vil være en stor hæmsko i forhold til salg, udvidelser eller investeringer. Ligeledes kan det begrundes med risiko for ændrede forhold for det pågældende areal, at eksproprianten træffer beslutning hurtigst muligt.

(Mølbeck og Flensborg 2007, s. 299)

Klagemuligheder over ekspropriationsbeslutningen

Klagemyndigheden er i forhold til ekspropriation reguleret i den lov, der hjemler ekspropriationen. I forhold til ekspropriation i medfør af planloven er klageinstansen Naturklagenævnet. En klage over ekspropriationsbeslutning skal være modtaget rettidigt, hvilket vil sige 4 uger efter afgørelsen er meddelt. Klagefristen fortolkes strengt.

En klage over ekspropriationsbeslutningen kan have opsættende virkning, hvilket bevirker at eksproprianten må afvente afgørelse på klagen, inden anlægsarbejderne kan påbegyndes. I praksis er behandlingstiden mellem 6 og 12 måneder.

Det er udelukkende personer med retlig interesse i sagen, der kan indgive klage over ekspropriationsbeslutning, hvilket eksempelvis kan udgøre lejere, forpagter og lignende udover ejeren.

(Mølbeck og Flensborg 2007, s.306-308)

Naturklagenævnet er ligesom Vejdirektoratet og Miljøklagenævnet underlagt officialprincippet. Når klagen behandles, skal Naturklagenævnet derfor selv sørge for at få belyst sagens detaljer tilstrækkeligt. Naturklagenævnet er i kraft heraf ikke kun pålagt at tage stilling til klagers påstand i sagen.

I ekspropriationssager foretager Naturklagenævnet en fuldstændig prøvelse af beslutningen for ekspropriation. Hertil kommer ligeledes en vurdering af, hvorvidt de formelle forhold vedrørende ekspropriationen findes i orden. Derudover vurderes indgrebets nødvendighed overfor hensynet til ejeren. Naturklagenævnet foretager en grundig undersøgelse af, om der foreligger andre muligheder for placering af det pågældende projekt.

(Mølbeck og Flensborg 2007, s. 308-309)

Naturklagenævnets afgørelse kan påklages til domstolene, såfremt personer med retlig interesse i afgørelsen ikke finder afgørelsen korrekt jævnfør grundlovens § 63. Af grundlovens § 62 stk. 1, 2. pkt. fremgår det dog også at et søgsmål ikke har opsættende virkning i forhold til et givent projekt. Det er således kun retten, der i nogle tilfælde alligevel vælger at tillægge et søgsmål opsættende virkning. Når der er truffet ekspropriationsbeslutning i medfør af planloven, er det ikke et krav, at beslutningen først har været påklaget til Naturklagenævnet. Beslutningen om ekspropriation kan derfor søges ført direkte ved domstolene.

Når der fremsættes søgsmål i forbindelse med ekspropriationsbeslutning i medfør af planloven, skal der tages stilling til, hvorvidt retssagen skal anlægges mod Naturklagenævnet eller den pågældende kommune, der har truffet beslutningen.

(Mølbeck og Flensborg 2007, s. 309-312)

BILAG

Bilag A – Referat fra forhandlingerne på rigsdagen 1849 vedrørende § 68

Side 2169

§ 68

Udvalget maa naturligviis bifalde indholdet af denne paragraph og må alene foreslaae, at den indledes med en almindelig udtalelse af Ejendomsrettens Ukrænkelighed, samt at udtrykket "tilsvarende" i sidste sætning ombyttes med "fuldstændig". Vi antage vel ikke, at det førnævnte udtryk er brugt i nogen anden betydning, end den der ligger i det sidste, saameget mindre som ordet "erstatning", uden noget yderligere tillæg vistnok allerede udtrykker paragraphens mening, nemlig at enhver, som tilpligtes af afstaae sin ejendom, kan fordre godtgjørelse for det derved lidte tab. Men vi see derfor heller ingen grund til at forlade det af os foreslaaede udtryk, der i sig er klart og benyttet i tidligere lovforskrifter af lignende indhold, for at gjøre brug af et andet, der neppe er fuld saa klart og ikke hidtil benyttet til at udtrykke den heromhandlende grundsætning. Denne paragraph vilde herefter komme til at lyde saaledes:

"Ejendomsretten er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstaae sin ejendom, uden hvor almeenvellet kræver det. Det kan kun skee ifølge lov og mod fuldstændig erstatning."

Side 2593 – 2596

Ordføreren: Denne paragraph lyder i udkastet saaledes:

"Ingen kan tilpligtes at afstaae sin ejendom, uden hvor almeenvellet kræver det. Det kan kun skee ifølge lov og mod fuldstændig erstatning."

Udvalget har i anledning af den bemærket:

Udvalget maa naturligviis bifalde indholdet af denne paragraph og må alene foreslaae, at den indledes med en almindelig udtalelse af Ejendomsrettens Ukrænkelighed, samt at udtrykket "tilsvarende" i sidste sætning ombyttes med "fuldstændig". Vi antage vel ikke, at det førnævnte udtryk er brugt i nogen anden betydning, end den der ligger i det sidste, saameget mindre som ordet "erstatning", uden noget yderligere tillæg vistnok allerede udtrykker paragraphens mening, nemlig at enhver, som tilpligtes af afstaae sin ejendom, kan fordre godtgjørelse for det derved lidte tab. Men vi see derfor heller ingen grund til at forlade det af os foreslaaede udtryk, der i sig er klart og benyttet i tidligere lovforskrifter af lignende indhold, for at gjøre brug af et andet, der

nepe er fuld saa klart og ikke hidtil benyttet til at udtrykke den heromhandlende grundsætning. Denne paragraph vilde herefter komme til at lyde saaledes:

"Ejendomsretten er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstaae sin ejendom, uden hvor almeenvellet kræver det. Det kan kun skee ifølge lov og mod fuldstændig erstatning."

Roholm: Jeg vilde have ønsket, at det ærede udvalg i denne paragraph havde indtaget en bestemmelse, som findes baade i den belgiske Grundlov og den franske forfatning af 1830, som gik ud på, at den erstatning, som skal tiltjendes den private, erlagdes forud, og at saaledes ordet "*forudgaaende*" blev tilføjet paragraphen; Jeg troer, at baade billighed og retfærdighed mod den private, som skal afstaae sin ejendom, fordrer, at en saadan erstatning bliver erlagt forud, ligesom jeg ogsaa troer, at det i praktisk henseende vil være gavnligt, da det vil bevirke, at de taxationer, som knyttes til deslige afstaaelser, da stedse maa afholdes forud. Det har nemlig i praxis ofte viist sig heri landet, hvor man som oftest ikke har brugt en saadan fremgangsmaade, navnlig ved afstaaelse af jord til veje, at taxationerne ingenlunde altid have kunnet træffe den rette og den sande, fordi de ere blevne afholdt bagefter at ejendommen er bleven frataget vedkommende ejer og saaledes ej have været istand til at bedømme disses sande beskaffenhed.

Ørsted: Den nærværende bestemmelse synes at skulle gaa ud paa at skaffe ejendomsretten en større garanti, end den tidligere har haft; men det forekommer mig, at den tværtimod berøver ejendomsretten endeel af den garanti, den hidtil har haft. At ejendomsretten ikke vilkaarligt kan betages nogen er ganske klart, og det behøves vel ligesaa lidt at udtales i Grundloven, som at man ikke vilkaarlig kan berøve folk nogen anden af deres rettigheder; men den hidtilværende bestemmelse angaaende ejendomsrettens afstaaelse gaaer den ud paa, at ejendomme skulle afstaaes, naar de behøves til offentligt brug, saasom til offentlige veje eller andet saadant, men her sættes den almindelige sætning, at ejendomsretten kan fordres afstaaet, når "*almenvellet*" kræver det. Det er en sætning, som overmaade let kan misbruges. Jeg vil gjerne tilstaae, at der kan være tilfælde, hvor der bør skee indskrænkninger i ejendomsretten af anden grund end den, den hidtilværende lovgivning har hjemlet, men det maa ansees som extraordinnaire tilfælde, og det maa forbeholdes at kommende lovgivning at kunne bestemme, at i de tilfælde, hvor man maatte finde, at det var gavnligt, at en ejendom, der er i eens besiddelse, som i en andens hænder, forandring i denne henseende da skulde kunne skee. Der er for resten en meget vigtig og gavnlig forandring foreslaaet af udvalget, nemlig at der istedetfor "*tilsvarende erstatning*" skulde sættes "*fuldstændig erstatning*". Jeg veed, at udtrykket "*tilsvarende*" har opvakt megen tvivl og ængstlighed ikke blot hos mig, men ogsaa hos mange andre. Ved den foreslaaede forandring er man imidlertid dog ikke heller betrygget mod farer. Det kan nemlig langtfra være en mand ligegyldigt at miste sin ejendom, selv om han faaer erstatning herfor, thi det er tredjemand, som bestemmer erstatningen. Afståelsen af en ejendom kan være aldeles nødvendig i saadanne kollisionstilfælde, som den hidtilværende lovgivning har haft for øje, saasom naar ens grund behøves til en vej, og der er det meget nødvendigt, der følger det af det hele samfunds forhold, at

man maa afstaae sin ejendom og tage imod erstatning derfor, ligesom man ogsaa i saadanne forhold sædvanlig faaer en meget tilstrækkelig erstatning, saa at man i almindelighed ikke lider derved, skjøndt der kan opstaae særegne forhold, hvorunder det kan være haardt nok for en mand, saaledes at betages sin ejendom. Jeg tror, at naar paragraphen ikke optages i Grundloven, kunde man være mere beroliget for ejendomsrettens ukrænkelighed, end naar den optages deri. Endnu maa jeg ved det sidste menidrum i paragraphen, som siger, at ingen kan være pligtig at afstaae sin ejendom uden at det skeer ifølge lov, gjøre den bemærkning, at jeg ikke veed, om denne bestemmelse er at forstaae saaledes, at der for hver gang behøves en lov til afstaaelsen af en ejendom, skjøndt sliq afstaaelse er hjemlet i de tilsvarende anordninger, om der altsaa f. ex. Skulde behøves en særegen lov. Jeg for min deel antager, at anordningen af 31'te juli 1801 saavel som ogsaa flere anordninger om denne materie ere virkelige love, og for forhold af dette slags behøves altsaa ikke nogen særlig lov. Jeg tror ogsaa at alt hvad paragraphen skulde omfatte ialtfald vel var hvad der skal afstaaes til offentlig brug; men jeg anseer det overflødigt, fordi det, som bemærket, allerede ligger i den gjældende lovgivning. Naar jeg i øvrigt sammenligner denne bestemmelse i grundlovsudkastet med andre grundlove, veed jeg ikke let en grundlov, hvor der er givet en saa udstrakt ret til at betage folk deres ejendom som her; der staaer i almindelighed blot i andre grundlove, hvad der staaer i forordningen af 1801, at ejendom ikke kan fordres afstaaet, uden hvor den behøves til offentlig brug, og da mod erstatning.

Tscherning: Jeg vil forbeholde mig et ændringsforslag til udvalgets paragraph, ifald denne og ikke grundlovsudkastet skal blive staaende, at ordet "*fuldstændig*" falder bort. Derved at man har indført dette ord, som ikke staaer i udkastet, har man givet det en stor betydning, som vil medføre meget stor vanskelighed i sin tid, når denne grundlovsbestemmelse kan komme til anvendelse.

Frølund: Jeg skal ogsaa forbeholde mig et amendement, men det er til udkastets paragraph selv. Der er paa grund af, at jeg er en afgjort fjende af mange overflødige ord, at jeg vil foreslaa, at ordet "*tilsvarende*" skal bortfalde, thi det behøves vel ikke, da det jo ligger i ordet erstatning.

Scavenius: Saafremt den ærede 3die kjøbenhavnske deputerede ikke skulde ville stille det amendement, som han syntes at antyde, nemlig at der skulde staae "til offentlig brug", forbeholder jeg mig at stille det.

Ørsted: Jeg er meget villig til at stille et saadant amnedement, skjøndt der naturligvis ikke bliver tale om noget amnedement, naar paragraphen bortfalder.

Ordføreren: Der var kun to ord, jeg vilde bemærke, navnlig med hensyn til bibeholdelsen af det udtryk i selve grundlovsudkastet, som er blevet angrebet af den ærede rigsdagsmand for kjøbenhavns 3die district (Ørsted), nemlig forsaavidt det hedder i den første sætning: "*uden hvor almeenvellet kræver det*". Det er vistnok tilfældet, at der i nogen af de tidligere love findes noget forskellige udtryk med hensyn til den her omhandlende gjenstand, men jeg tror dog ikke, man kan sige, at det er noget ganske nyt, som findes i denne grundlovsparagraph. Idetmindste finder jeg i en af de vigtigste af de nyere anordninger, nemlig den om anlæget af jernbaner af 5'te marts

1845, den her omhandlende grundsætning udtrykt saaledes, at man er pligtig til, mod erstatning at afstaae sin ejendom, hvor denne behøves til en for det "*almindelige bedste*" gavnlige foranstaltning. Med hensyn til det andet udtryk, som af komiteen er bragt i forslag istedetfor det, som findes i grundlovsudkastets § 68, nemlig "*fuldstændig*" istedetfor "*tilsvarende*", er det vistnok sandt, at dette udtryk kan kaldes en forandring af det udtryk, som findes i grundlovsudkastet, men ligesaa sandt er det, hvad ogsaa komiteen i sine motiver har bemærket, at grundlovsudkastet indeholder en forandring af det kunde være rigtigere at holde sig til de udtryk, som findes i de tidligere lovbestemmelser i samme retning, og hvis forklaring ikke kan være tvivlsom, da det findes udviklet med stor nøjagtighed i den af mig citerede anordning af 5'te marts 1845 §§ 11 og 12, hvorledes dette udtryk maa opfattes. Forsaavidt som der af en æret rigsdagsmand er anført, at der burde være tilføjet, at erstatningen skulde være forud erlagt, vilde dette være en ny bestemmelse, som ikke findes i de tidligere love. Jeg troer, at det har været under omtale i komiteen, hvorvidt en saadan bestemmelse burde være optaget, men det vandt ikke pluralitet; imidlertid ville de af den ærede rigsdagsmand foranførte bemærkninger give anledning til, at sagen paany kan tages under overvejelse.

Ørsted: Jeg maa gjøre den anmærkning, at den anvendelse, som i forordningen af 5'te marts 1845 er gjort af statens ret til at fordre afstaaelsen af private ejendomme, er af en ganske særegen natur. Naar man vil have jernbaner, er det fordi man anseer dem vigtige for kommunikationens skyl, og da er det aldeles nødvendigt, at man hjemler afstaaelsen af de grunde, hvorover jernbanen skal gaae; man betragter da denne som en offentlig vej. Imidlertid, da man fandt, at det ikke havde umiddelbar hjemmel i forordningen af 13'ne december 1793 og 31'te juli 1801, udsom derfor en særegen lov; men at der i saadanne enkelte love kan gaaes udenfor det princip, som indeholdes i de nævnte anordninger, er noget, som langt fra har den betænkelighed som at udtale et saa vagt princip, som at ejendomme skulde afstaaes, naar almeenvellet fordrer det, det vil sige, naar det ved en rigsdagsbeslutning findes at være gavnligere, at én faaer en ejendom, end at en anden beholder den. I sig selv er det vistnok gavnligere, at enhver beholder sin ejendom end at gjøre saadanne omvæltninger; det er imidlertid noget, som kan betragtes fra flere sider, men jeg anseer det for vist, at en lovbestemmelse af en natur som denne kan give anledning til megen misbrug. Dersom forresten paragraphen skal blive stående og blive saaledes, som den er foreslaaet, enseer jeg det meget vigtigt, at ordet "*fuldkommen*" eller "*utilstrækkelig*" eller et andet lignende bliver tilføjet, just fordi det nu er bragt under diskussion, hvorvidt et saadan ord burde tilføjes.

Algreen-Ussing: Naar en paragraph som denne skal optages i Grundloven, hvad udvalget har billigiet, troer jeg ingenlunde, det kan gaae an at indskrænke den saaledes, som den ærede ærede rigsdagsmand for kjøbenhavns 3die distrikt (Ørsted) og et andet æret medlem (Scavenius) have meent, at der istedetfor "*almeenvellet*" skulde sættes "*til offentlig brug*", da i saa fald, netop paa grund af denne grundlovsbestemmelse, ingen lunde tilpligtes at afstaa sin ejendom i saadanne tilfælde, hvori den førstnævnte rigsdagsformand dog selv erkendte, at det kunde være nødvendigt

at fordre slig afstaaelse, nemlig naar denne virkelig var i det almenes interesse, skjøndt ikke til offentlig brug. Der vil nemlig under denne forudsætning staa i grundloven, at ingen kan tilpligtes at afstaa sin ejendom uden til offentlig brug, og derved vil altsaa indirekte være udelukket enhver tvungen ejendomsafstaaelse, som ikke er til saadant brug, uagtet den i højeste grad maatte være i det hele samfunds interesse, f.ex. til private jernbaner og andre lignende ikke offentlige indretninger. Idet jeg derfor formener, at udtrykket "*almeenvellet*" her har sin fulde berettigelse, kan jeg derimod ikke andet end ønske, at det ligesaa bestemt udtales, at afstaaelsen kun skal skee mod fuld erstatning, hvilket er den betegnelse, som ellers forekommer i lovgivningen om afstaaelse af saadan ejendom. Hvorvel det derhos kunde være billigt og ønskeligt, at erstatningen altid erlagdes forud, troer jeg dog, at en saadan bestemmelse i mange forekommende tilfælde vilde medføre vanskelighed og foranledige, at afstaaelsen ikke kunde skee til den tid, der ellers er ønskelig; det vil for eksempel ved offentlige vejanlæg ofte være tilfældet, at der til det tidspunkt, da man ønsker at erholde en grund til indtagelse til vej, ikke i forvejen kan skee en saa nøjagtig opmaaling af arealets størrelse, at man kan bestemme dets værdi med den nøjagtighed, at erstatningen kan blive forud erlagt. Naar der foruden fastsættes, at fuldstændig erstatning skal ydes, maa dette udtryk naturligvis forstaaes paa den maade, at vedkommende erholder renter af den kapital, der bliver ham tiltjendt, fra den tid at regne, da han sættes ud af dispositionen over sin ejendom, og naar dette skeer, forekommer der mig heller ikke at være nogen særdeles grund til i selve grundloven at fastsætte, at erstatningen skal være forud erlagt.

Ørsted: Jeg tror dog ikke, at naar paragraphen bliver indskrænket til, at en ejendom kun kan fordres afstaaet til offentligt brug, dette kan være til sinder for, at der ved en lov kunde bestemmes, at ejendomme skulle afstaaers til jernbaner, thi det er jo virkelig til offentlig brug; det er jo af det slags foretagender, som staten selv vilde have udført, hvis den havde haft de fornødne midler dertil, men som den af mangel derpaa overlader den private. Imidlertid vil jeg gerne erkjende, at der kan opstaa nogen tvivl i saa henseende, men al vanskelighed undgaaer man, naar man lader den hele, aldeles overflødige paragraph falde bort.

Side 3192 - 3201

Afstemningen vedrørende § 68 indeholder fælgende:

Nr. 67) Scavenius's forslag: At istedetfor de ord: "*hvor almeenvellet kræver det*" sættes følgende "*naar den behøves til et offentligt brug.*"

Nr. 68) Tscherning's forslag, tiltraadte af udvalgets mindretal (Kristensen, Gleerup, Jacobsen): Hvis komiteens majoritets § 68 antages, foreslaas ordet "*fuldstændig*" udeladt.

Nr. 69) Udvalgets forslag: At paragraphen begyndes saaledes: "*Ejendomsretten er ukrænkelig.*"

Nr. 70) Udvalgets forslag: At istedetfor "*tilsvarende erstatning*" sættes "*fuldstændig erstatning.*"

Nr. 71) Udkastet: Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almeenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod tilsvarende erstatning.

Formanden: Det forslag, der er anført under nr. 67, er ved den foreløbige behandling, formodentlig ved en forglemmelse, ikke fremkommet; men da den ærede forslagsstiller lægger vægt paa forslaget, troer jeg, at der nu er grund til at tilstede dets behandling og afgjørelse. Jeg ved ikke, om nogen vil yttre sig i denne anledning.

Vinther: Jeg vil blot tillade mig at bemærke, at da det paa grund af sygdom engang traf sig, at jeg forsildigt indleverede et amendement, saa modsatte den ærede Kulturminister sig det, og det kunde derfor ikke blive bragt under afstemning uden forsamlingens afgjørelse. Jeg maa derfor insistere paa, at den samme fremgangsmaade i dette tilfælde bliver befulgt.

Vestergaard: Jeg vil blot bemærke, at det sidstnævnte amendement blev indleveret samme dag, som afstemningen skulde foregaa og blot oplæst for formanden, medens det heromhandlende, under nr. 67 er blevet indleveret for længere tid siden, ligesom det ogsaa har været omdeelt flere dage blandt forsamlingens medlemmer.

Formanden: Da der imidlertid er gjort indvending mod, at det omhandlende amendement tages under behandling og afgjøres, skal jeg tillade mig at sætte dette under afstemning. Ved den derefter foretagne afstemning blev det enstemmigt med 111 stemmer vedtaget, at det omhandlende forslag burde komme under behandling. Forslaget blev herefter paa den i regulativet foreskrevne maade understøttet.

Scavenius: Den paragraph, hvorom talen er, kunde jo vel give anledning til at indlade sig paa en undersøgelse i almindelighed om vigtigheden af, i staten at beskytte ejendomsretten og at holde den i hævd paa bedste maade. Imidlertid troer jeg ikke, at det efter de foreliggende omstændigheder vil være rigtigt, nu at indlade sig paa en saadan undersøgelse, om jeg endog saae mig i stand til at kunne fremføre noget, der kunde vente at fængsle forsamlingens opmærksomhed. Jeg gaaer derfor ud fra den forudsætning, at forsamlingen saavel som jeg har til hensigt at beskytte ejendomsretten mod utilbørlige indgreb. Det, der da fornemmelig har stødt mig ved denne paragraph, saaledes som den er affattet, det er det ubestemte og usikre, der ligger i udtrykket "*almeenvellet*". Der gives maaskee ikke to mennesker, der ere af samme mening desangående, og endmindre vil det være tilfældet, naar man tager hensyn til, at den, som skal afgjøre, hvad almeenvellet kræver, er en forsamling, som bliver sammensat efter den nye valglov. Det er ingen umulighed – jeg siger ikke, at det vil blive tilfældet, men det er ingen umulighed –, at en tilkommende rigsdag kunde finde, at det skulde stemme med almeenvellet at foretage en fuldstændig omfordeling af alle ejendomsforhold her i landet. Jeg paastaer, som sagt, ikke, at dette vil skee, men jeg siger kun, at der i den maade, hvorpaa rigsdagen kan blive sammensat, ikke er nogen umulighed i, at saadant kunde skee. Det er desuden ogsaa noget nyt i vor lovgivning. Det har hidtil været brug og stemmende med de antagne regler, at hvor en ejendom bruges eller skal bruges til et offentligt øjemed, der maatte vedkommende ejer afstaae den mod tilstrækkelig

erstatning, og at denne regel bliver gennemført, derimod har jeg ligesaa lidt noget at indvende som andre; men jeg synes ogsaa, at dermed kan man lade sig nøje. At gaae videre er under indtrædende eventualiteter at udsætte ejendomsretten for fare. Man vil maaskee indvende mig derimod, at naar man vil bruge de udtryk, som jeg har foreslaaet: at der nemlig skal siges – "*naar ejendommen behøves til et offentligt brug*" – man derved vilde lukke døren for at kunne fordre afstaaelse af ejendom f.ex. til – for at jeg skal tage det samme eksempel, som blev anført af en æret rigsdagsmand under den foreløbige behandling – en jernbane, naar denne ikke udføres for offentlig regning, men er overladt til private. Men jeg troer ikke, at dette er en rigtig anskuelse; thi om end staten finder sig tjent med at overlade udførelsen af en saadan indretning til en privat entreprise, saa gaaer dog denne ikke destomindre ud paa noget, der er til gavn ogsaa for det offentlige, og ikke blot for visse private folk. Jeg troer derfor ikke, at man skal kunne sige, at man ved at bruge den benævnelse "*offentlig brug*" skal kunne udelukke nogen offentlig indretning fra at kunne nyde fremme her i landet, naar den virkelig skulde behøves, og jeg kan derfor ikke andet end paa det varmeste anbefale den af mig foreslaaede forandring. Dersom man skulde troe, at det ikke behøves, fordi der, om man end med mig maatte være enig i, at dette udtryk "*hvor almeenvellet kræver det*" er saa ubestemt, at man deri kan lægge næsten hvad man vil, dog ingen fare er deri for ejendomsretten, da der skal gives fuldstændig erstatning efter komiteens forslag, da maa jeg bemærke, at, om end den mulighed skulde indtræde, at en forsamling vilde benytte den myndighed, som er den tillagt, til en saadan krænkelse af ejendomsretten, som jeg har tænkt mig som mulig, ikke som vis, saa vilde man ogsaa nok komme fra det med erstatningen, thi man vilde da meget let kunne træffe saadanne foranstaltninger med hensyn til erstatningen, som man fandt passende. Vidtløftigere skal jeg ikke indlade mig paa denne sag; da som ere enige med mig i, at ejendomsretten bør have den beskyttelse, som den har, ville stemme for mit forslag, de, som ere af modsat mening, derimod.

Tscherning: Ved at behandle denne paragraph gaae vi vist alle ud fra den forudsætning, at ejendomsretten ikke skal krænkes; men vi kunne let komme til ved den at give ejendomsretten en ganske forskjellig betydning fra den, den har haft gennem aarhundreder. Man har snart forsøgt at sætte staten over ejendommen og snart forsøgt at sætte ejendommen over staten. Det, som paragraphen her udtrykker, synes mig at være simpelt, at den sætter staten over ejendommen, saa at, hvor vigtigt det end er at opretholde ejendommen, saa erkender man det dog for vigtigere at opretholde staten, og det må vi vel lægge mærke til, i staten spiller befolkningen en vigtig rolle. For at opretholde staten maa man opretholde befolkningen, og for at man skal kunne opretholde befolkningen maa man sørge for, at den har overflade, hvor den idetmindste med en ikke ringe grad af selvstændighed kan bevæge sig. Dette herredømme bør staten beholde over ejendommen, og dersom dette herredømme bevogtes, ligesaagodt ved ordene "*naar den behøves til et offentlig brug*" som ved ordene "*naar almeenvellet kræver det*", saa skulde jeg ikke have noget imod at antage denne redaktionsforandring istedetfor en anden; men jeg troer, at det kan let blive tvivlsomt. Man forstaaer saa let ved "*offentlig brug*" kun det, som paa en meget direkte maade repræsenterer noget, som offentligheden i det hele taget skal have gavn af, og saaledes f.ex. Vilde

man kunne sige, at det ikke var til offentlig brug, dengang, da i det forrige aarhundrede statsbaandet blev løst. Det fremskridt, som man ved denne paragraph har søgt at gjøre, og hvad der hyppigen er gjort før, er netop til ejendommens fordeel, for at sikre den yderligere. Betragter vi historien, hvor langt vi ville gaae tilbage, saa ville vi see, at en omordning af ejendommens fordeling i staterne har meget jævnlig fundet sted, paa højst forskjellig maade, men hyppigt uden erstatning. Det er en farlig sag; Dertil skulde vor udvikling have bragt os, at medens vi paa den maade ikke kunne anerkjende denne ejendomsret til en bestemt ting, saa erkjender vi dog ejendomsretten til værdien; Det er det, som her er sigtet til ved udtrykkende "*mod erstatning*". Vi sige: Staten kan fuldt vel bestaae uden at berøve en mand værdien at det, han er supponeret at eje; men staten kan ikke bestaae, medmindre den forbeholdes ret til at tage tingene hos den enkelte, ifald den behøver dem, og dette forekommer mig er udtrykt tydeligt, og tydeligt ved den form, paragraphen har i udkastet. Naar man nu har søgt at faae forandret ordet "*tilsvarende*" til "*fuldstændig*", saa har jeg modsat mig dette; thi naar "*tilsvarende*" ikke skal være nok, saa forekommer det mig, at "*fuldstændig*" bliver formeget, saa forstaaer man ved "*fuldstændig*" den værdi, som ejeren tilkjender sig selv, og ikke den værdi, som bliver ham tiltjendt. Dette begreb er saameget vigtigere at fastholde, som det i dette øjeblik uafgjort endnu, om repræsentationen, den lovgivende myndighed skal blive den, som afgjør, hvorledes de konstitutionelle love skulle fortolkes, eller om det skal overgives til en anden myndighed i staten. Er det repræsentationen, er det den lovgivende myndighed, som selv bliver fortolket af sine egne love, eller rettere sagt, som erstatter den ene lov ved den anden, da er faren meget mindre, da kan man meget bedre overlade det til den kommende tid; men skal det derimod blive domstolene, saa har jeg allerede i en tidligere tid haft den ære at gjøre opmærksom paa, at det ligger i domstolenes natur, og det heldigviis, at binde sig fast til traditioner, til fortiden, og ikke give efter for den paatrængende ydre nødvendighed. Det er ret at domstolene, at de, for de forandre deres anskuelse, før de giver kjendelser i en ny retning, kræve love, at de ikke selv give sig til at moderere og forandre lovene efter de givende omstændigheder; men ligesaa vist er det, at saa maa man undgaa at sætte dem i den nødvendighed at kjende mod hvad der er staten nødvendigt, og det ville de komme til, ifald man ordnede grundloven saaledes, at de kunde og maatte komme til at udtrykke sig imod staten; de ville let kunne komme dertil, ikke derved, at "*fuldstændig*" stod i paragraphen, men derved, at man har sat "*fuldstændig*" istedetfor "*tilsvarende*", thi ved denne forandring – det kommer jeg endnu engang tilbage til – komme vi ligesom til at sige: det, der svarer til den ydre værdi, det er ikke nok; en fuldstændig erstatning skal gives, det vil sige, en saadan, som ejeren selv ville have. (flere stemmer: Nej! Nej!)

David: Jeg er i det tilfælde at maatte bestride begge de forandringsforslag, som er fremkommet til udvalgets forslag til paragraphens reduktion, skjøndt de ere stillede fra forskjellige sider og i modsat retning. Den ærede 24'ende kongevalgte (Scavenius) har foreslaaet at ombytte ordene "*naar almeenvellet kræver det*" med "*naar det er til offentlig brug*" fordi det første udtryk skulde være noget aldeles ubestemt, der kunde give anledning til den meest forskjellige og usikre fortolkning, og noget, som han udtrykte sig, aldeles nyt. Men jeg tillader mig at troe, at det

foreslaaede udtryk netop er det betegnende og udtømmende, der ganske udtrykker tanken, som skal ligge i paragraphen, og kun naar det almene vel kræver det, skal expropriationen kunne finde sted. Herom er det ikke vanskeligere i et givet tilfælde at fælde en rigtig dom end over saa mange andre forhold, hvis afgjørelse maa voldgives til statsmagterne, medens udtrykket "*naar det er til offentlig brug*", enten vilde blive alt for indskrænkende, naar det skulde tages i sin egentlige betydning, eller vilde medføre den samme usikkerhed, naar det uegentligen skulde anvendes. Det kan, for at nævne et eksempel, næppe omtvivles, at staten maatte have ret til at expropriere, naar nedrivelsen af et huus blev anseet nødvendig i sundhedsplejens interesse, for at forskaffe luften en friere udgang til et meget befolket kvarter; men nedrivelsen af et huus vilde dog kun meget uegentligen kunne siges at være skeet "*til offentlig brug*". Ogsaa maa jeg paa det bestemteste modsige, at det foreslaaede udtryk er aldeles nyt, hvilket det af den ærede kongevalgte anviste udtryk snarere kunde siges at være. Forordningen af 5'te marts 1845 gjentager, støttende sig til den ældre lovgivning, at enhver ejer, hvis ejendom behøves til udførelsen af en for det almindelige bedste nødvendig foranstaltning er pligtig til at afstaae samme, og skjøndt dette udtryk ikke er det samme som det, der her er brugt, kommer det dog langt nærmere end det nu foreslaaede. Men ligesom jeg maa holde for, at almeenvællets krav bør være det, der skal stemme, om expropriationen skal indtræde, saaledes holder jeg mig overbevist om, at Grundloven bør udtale, at fuldstændig erstatning skal gives. Jeg skal ikke gaa ind paa den ærede 28'ende kongevalgtes (Tscherning) ejendomstheori eller undersøge, om det virkelig i nogen henseende er sandt, at historien lærer: "*at en omordning af ejendommens fordeling jævnlig har fundet sted i staten uden erstatning*", men kun indskrænke mig til at bemærke, at naar den ærede taler lægger saa meget vægt paa, at staten bør have en "*overflade*" for at sikre "*befolkningens opretholdelse*", saa vilde det vistnok være hensigtsmæssigere, om han lagde særdeles vægt paa at hævde ejendomsretten, og at hævde den strengt, thi intet sikre befolkningens opretholdelse tryggere og varigere end den ubrydelige agtelse, der vises mod ejendomsretten. Det er derfor ogsaa, at jeg maa tillade mig igjen at komme tilbage til den ældre lovgivning, og navnlig til forordningen af 5'te marts 1845, thi deraf lærer man, at man, hvor man for almeenvællets skyld har maatte gjøre indgreb i den private ejendomsret, hidtil har tilsikkert denne et fuldstændigt vederlag; den nævnte anordning siger nemlig udtrykkelig, at enhver, som til udførelsen af en til det almindelige bedste nødvendige foranstaltning maa afstaae sin ejendom, skal erholde billig og fuldstændig erstatning. Dette er vistnok heller ikke mere, end hvad retfærdigheden og agtelse for ejendomsretten tilsiger. Men det forekommer mig aldeles klart, at derved hverken menes eller nogensinde kan have været meent, at den paagjældende, som exproprieres, eenstdigen skal kunne bestemme erstatningens størrelse og være den afgjørende dommer over dens værdi, som han efter den ærede talers egen formening skulde have krav paa. Thi ved en tings værdi – og det 28'ende kongevalgte medlem (Tscherning) har dog vel ikke her villet inklade sig i en theoretisk undersøgelse af det egentlige begreb at "*værdi*" – forstaaes ikke, idetmindste ikke efter sprogbrugen, den særegne priis, som den enkelte sætter paa tingen, men hvad den efter en almindelig bedømmelse kan antages at gaae og gjælde for, og hvad man derfor, alle omstændigheder betragtede, i almindelighed maa være villig til at give i vederlag for samme. Det er derfor, at jeg heller ikke kan troe andet, end at

man i udkastet ved udtrykket "*tilsvarende*" maa have meent det samme som "*fuldstændig*" thi jeg indseer sandelig ikke, hvad man kan have meent med hiint udtryk, naar man ikke har meent dette. Men derfor anseer jeg det ogsaa, for at ikke skygge af tvivl herom skal kunne opstaae, rigtigt at vende tilbage til det tidligere i lovgivningen brugte udtryk, og at det maa vistnok i en tid som den nærværende, da ejendomsbegrebet anfægtes fra saa mange sider, ansees for faare nødvendigt, at Grundloven bestemt udtaler, at erstatningen skal være fuldstændig. Den frygt, som det ærede kongevalgte medlem har yttret, at erstatningen da skulde blive mere end fuldstændig, idet den saaledes kunde blive priisgiven til den paagældendes vilkaarlige bestemmelse, er vistnok aldeles ugrundet. Den har idetmindste ikke afholdt andre laude fra lignende bestemmelser, og naar det saaledes i den nyeste franske Grundlovs artikel 11 hedder: at man til offentlig nytte maa afstaa sin ejendom mod retfærdigt (juste) vederlag, saa er der derimod aldrig blevet rejst den indvending, at det saaledes var voldgivet den enkelte at bestemme, hvad der skal ansees for retfærdigt. Derimod viser en lang række af love, lige indtil den seneste af 3'die maj 1841, hvorledes der i alle specielle tilfælde skal forholdes for at udsinde og bestemme det retfærdige og fuldstændige vederlag, som skal gives, hvor "*offentlige nytte*" (*utilité publique*) gjør expropriationen nødvendig. Grundloven kan naturligvis kun indeholde princippet, men maa overlade det til senere lovbestemmelser og legislative forholdsregler at anorden, hvad i alle konkrete tilfælde er nødvendigt, for at hverken den exproprierede eller staten lider uret. Men saa vist som Grundloven hverken kan eller skal indeholde alt hvad der kan betrygge princippet rigtige udførelse, saa nødvendigt er det paa den anden side, at Grundloven tydeligt og klart udtaler det rigtige princip: At den, der maa afstaa sin ejendom, hvor almeenvellet kræver det, skal have fuldstændig erstatning. Forsaavidt det ærede kongevalgte medlem har foreslaaet, at saafremt udvalgets forslag antages, skulde dog ordet, "*fuldstændig*" bortfalde, og det altsaa vilde komme til at hedde: at den, som for almeenvellens skyld maatte afstaa sin ejendom, skulde have erstatning, da veed jeg virkelig ikke, hvorledes det skulde kunne ansees, jeg vil ikke sige for rigtigt, men for passende, i en paragraph, som begynder med at sige "*at ejendomsretten er ukrænkelig*", at proklamere, at man for at afstaa sin ejendom dog skal have erstatning, thi det er dog vel endnu ikke i noget civiliseret land opstillet som grundregel, at man skulde kunne blive nød til at afstaa sin ejendom uden erstatning.

Balthager Christensen: Det er kun et par ganske korte bemærkninger, jeg skal tillade mig i anledning af den paragraf, der her foreligger. Hvad angaar det forslag, som udvalgets fleertal har fundet sig foranlediget til at gjøre, at ordet "*tilsvarende erstatning*" skulde forandres til "*fuldstændig erstatning*" de maa jeg tilstaa, at jeg skulde maaskee ikke have været saa ængstelig for denne forandring, dersom jeg ikke holdt mig overbevist om, at man i sin tid ville lægge meget mere deri, end mange maaskee her i salen endnu ere tilbøjelig til at troe. Man vil nemlig kun alt for let falde paa at sige, at naar den lovgivende forsamling ikke har troet at kunne nøjes med udkastet "*tilsvarende*", men har sat ordet "*fuldstændig*" i stedet derfor, saa maa den nødvendig have meent noget mere end en tilsvarende erstatning. Den ærede 11'te kongevalgte rigsdagsmand (David) har derhos, skjøndt han har argumenteret derfra i en modsat retning,

bestyrket mig i denne frygt, thi han har meget rigtigt gjort opmærksom paa, at vor nyeste lovgivning betegnede erstatningens væsen saaledes, at den skulde være "*billig og fuldstændig*" men han har, som det forekommer mig, herved med stor uret aldeles udelukkende betonet ordet "*fuldstændig*" og ingen vægt lagt på ordet "*billig*", der med forbindelsesordet "*og*" er knyttet hertil. Jeg troer nu ikke, at nogen kan tvivle om, at vor nyeste lovgivning netop ved begge prædikaterne "*billig og fuldstændig*" har tænkt at ville sige noget mere, end enten blot "*fuldstændig*" eller blot "*billig*", har villet karakterisere fuldstændighedens begreb. Nu kommer dertil, at det er aabenbart, at i alle stater, der dog ganske vist maae forudsættes at bestaae af fornuftvæsener, maa det aabenbart være en overflødighed i og for sig, at gjøre væsen af, at ejendom ikke tør røves; men det er derimod langt fra ikke en overflødighed at sige, at der skal være maal og grænse for hvad der tør kaldes erstatning, thi upaatvivleligt er det fuldkommen sandt og velgrundet, hvad den ærede 28'ende kongevalgte rigsdagsmand (Tscherning) har gjort gjældende, at ejendomsretten hellighed og ukrænkelighed i staten skal søges ikke saameget i den ting selv, hvorpaa den gaaer ud, som i tingens værdi eller det vederlag, som ikke tør unddrages ejeren. Men til disse faa bemærkninge, som for mig ere afgjørende i at forkaste det af udvalgets majoritet opstillede anbefalingsforslag om, at ordet "*tilsvarende*" skal forandres til "*fuldstændig*", maa jeg endnu gjøre en anden i anledning af hvad den ærede 24'ende kongevalgte rigsdagsformand (Scavenius) har yttret. Han har nemlig meent, at udkastets udtryk – "*hvor almeenvellet kræver det*" – ikke var ganske adækvat eller upassende; han har troet, at der burde sættes i stedet derfor "*naar den behøves til et offentligt brug*". Jeg troer virkelig, det vilde være en højst farlig forandring for hele vor borgerlige og materielle udvikling, og jeg skal, istedetfor at gaae ind paa en mere theoretisk udvikling af dette, tillade mig at belyse det med et enkelt eksempel, som jeg troer vil have noget temmelig tiltalende netop for dem, der i almindelighed ønsker at tage vores forhold fra det synspunkt, som den ærede kongevalgte rigsdagsmand utvivlsomt gaaer ud fra. Vi oplever – mener jeg – dog vel rimeligvis engang den dag, da Danmark hovederhverv, jordbrugskunsten, vil finde jurister, sine lovgivere, der forstaae, der have fattet jordbrugsvæsenets krav og kerne, og derfor bedre, end hidtil er skeet, ville forstaae at organisere jordbruget, ville forstaae at lede, ordne og give love for jordbrugets rette udvikling. Jeg troer saaledes, for at komme til mit eksempel, at den tid ingenlunde kan være fjern, da fremmede landes af erfaringen prøvede lovgivninger om vands benyttelse maae finde indgang ogsaa hos os, og derved tillige det princip, at jord skal afstaaes, for at vandledninger til 3die mands, altsaa til blot privates bedste kunne føres over grunden. Men saa vist som jeg troer, at enhver ved lidt overvejelse maae billige, at slige tilfælde ikke udelukkes, saa vist troer jer, at de vilde være udelukkede, at vore kommende lovgivninger vilde føle sig standsede af en grundlovsbestemmelse som den, den ærede kongevalgte rigsdagsmand har villet opstille, naar den optages istedetfor udkastets. Jeg troer derfor, at udvalgets aabenbart meget amplere ord – "*hvor almeenvellet kræver det*" – ere langt heldigere valgte og langt bedre udtrykket det, der i en Grundlov tør og bør siges om dette forhold, thi enhver vil see, at selv det eksempel, jeg har nævnt, kan særdeles godt og selv aldeles strengt taget indbefattes herunder. Jeg maa derfor indstændigt anbefale udkastets antagelse ordlydende, og altsaa forkastelse af enhver forandring deri.

Algreen-Ussing: Deri skal jeg være enig med den sidste ærede taler, at de udtryk, der findes i lovudkastet "*hvor almeenvellet kræver det*", ikke bør ombyttes med de udtryk, der ere foreslaet af et æret medlem, "*naar den behøves til et offentligt brug*". Jeg har allerede under den foreløbige behandling bemærket, hvorledes det i saa fald vilde være vanskeligt at indrømme expropriationer til saadanne almeentnyttige foretagender, som bleve udført ved blot private foranstaltninger, i ft. jernbaner og andet deslige, og det forekommer mig at være en meget tvungen forklaring, naar man siger, at i saadanne tilfælde er foranstaltningen ogsaa til offentligt brug; Thi det vil dog ikke kunne tænkes, at nogen ejendomsafstaaelse af lovgivningens vej vil blive fordret til noget, som almenvellet skulde kræve, der ikke ogsaa vilde kunne siges at være til offentligt brug i denne ordets udvidet betydning. Jeg skal i denne anledning bemærke, at der ved den provisoriske forordning af 5. maj 1848 er blevet hjemlet en afstaaelse af jord til opførelse af fattighuse og boliger for huusmænd og huusvilde persone under betingelser, som i alfald kun i det ene tilfælde kan siges at være direkte til offentligt brug. jeg troer ogsaa, at der er nogen sandhed deri, at jordejendommene i en kommende tid ville kunne kræve saadan forandring med hensyn til deres fremtidige afbenyttelse, at der i den anledning vil kunne blive spørgsmaal om udgivelsen af expropriationslove for tilfælde, hvor afstaaelsen kun uegentligt kan sige at være til offentligt brug, og dersom man nu indsatte disse ord i Grundloven istedet for "*hvor almeenvellet kræver det*", vilde derved efter min formening være udelukket muligheden af, førend en grundlovsforandring i saa henseende er skeet, at fordre en saadan ejendomsafstaaelse som almenvellet virkelig maatte kræve, når det ikke var i streng forstand til offentlig brug. Men i det jeg saaledes er af denne formening, maa jeg lige saa bestemt insistere på, at man optager udtrykket "*fuldstændig erstatning*", saaledes som udvalget har forslaaet i denne grundlovsbestemmelse. Udtrykket "*tilsvarende erstatning*" er et udtryk, der ikke paa denne måde forekommer hidtil i lovgivningen, og det er ikke med føje, naar den sidste taler har meent, at man ved at fordre optaget det udtryk "*fuldstændig erstatning*" ville kunne lægge meget mere ind i udkastet, end der er tilsigtet med samme. Det er ingenlunde tilfældet, overalt i lovgivningen, hvor expropriationer omtales er sagt "*billig og fuldstændig*", og navnlig har den anordning, jeg nys tillod mig at citere, på flere steder fordret, at dend er omhandlede afstaaelse skal ske mod fuldstændig vederlag. Den ærede 28. kongevalgte rigsdagsmand (Tscherning) indrømmede ogsaa under den foreløbige behandling af en paragraph i udkastet, nemlig paragraph 81 hvor diskussionen førte tilbage paa den her omhandlede paragraph, at han vilde have haft mindre betænkelighed ved, hvis ordet "*fuldstændig*" havde staaet i udkastet, da at lade det forblive staaende der; men jeg kan ikke skjønne, at man, naar udtrykket må erkjendtes at være baade det hidtil i lovgivningen anagende og det, der paa en bestemtere maade udtrykker erstatningens væsen og omfang, kan have nogen grund til at foreslaa en forandring i dette udtryk.

H. P. Hansen: Det forekommer dog mig, at forslaget af den 24. kongevalgte rigsdagsmand Scavenius fortjener fortrin fremfor udkastets udtryk "*hvor almeenvellet kræver det*". Der kan af de eksempler, som eer anførte af flere af de ærede foregaaende taler, forekommer det mig, ikke være nogen tvivl om, hvad der maa forstaaes ved aftaaelse af ejendom til offentlig brug. Naar saaledes

den sidste ærede taler har anført forordningen af 5. marts 1848 om afstaaelse af jord til fattighuse, så er jo fattigforsørgelsen en offentlig foranstaltning, og det forekommer mig dog klart, at det er offentlig brug, hvorom her er tale. Hvad der er den 11. kongevalgte rigsdagsmand David blev anført om nedrivelsen af et hus, skjønner jeg heller ikke rettere, end at sundhedens vedligeholdelse er en offentlig foranstaltning, og kan vel i dette tilfælde ikke blive nogen tvivl om, at det maatte kunne indbefattes herunder. Det samme gjælder med hensyn til hvad er her anført om jernbaner selvom udføres af private. Naar de anlægges i det offentliges interesse mener jeg at det forekommer ikke i betragtning at de udføres af private; jeg kan derfor ikke magte at jeg med hensyn til ejendomsretten, som jeg tror, det maa være rigtigt at holde urokkelig og hellig, maa finde, at det udtryk, der her er foreslaaet, fortjener at foretrækkes for det ubestemte "*almenvellet*", der vist nok kan give anledning til nogen meningsforskellighed om, hvorledes det i paakommende tilfælde rettest kan finde sin anvendelse, og jeg vil derfor stemme for forslaget under nr. 67.

Bregendal: Jeg skal kun bemærke, at det forekommer mig, at den sidste ærede taler, ved at imødegaae de flere eksempler, der er anførte som et beviis paa, at udtrykkene i amendementerne nr. 67 ikke ere tilraadelige, forglemme at imødegaa det eksempel, som den ærede rigsdagsmand for Maribo amts 1. distrikt B. Christensen anførte det vilde lede mig for vidt om jeg skulle anføre flere eksempler paa, hvorledes udtrykkene i det foreslaaede amendement ikke godt passe; men jeg skal med hensyn til det eksempel, som rigsdagsmand for Maribo amts 1. distrikt anførte, tilføje, at det omtalte amendement ikke blot vil standse lovgivningens udvikling, men ogsaa medføre den al bestaaende lovgivnings ophævelse. (ja!) Det forekommer mig at den ærede rigsdagsmand fra Kjøbenhavns 4. valgkreds Algren-Ussing forudsatte, at den nuværende lovgivning indeholdt den bestemmelse for alle tilfælde ved ejendomsafstaaelse, at der skal gives fuldstændig erstatning; men dette er ikke tilfældet, thi lovene om vejvæsenet, som tillade at expropriere ejendomme til vejvæsenets afbenyttelse indeholde ingenlunde bestemmelser om fuldstændig erstatning. Det er tvertimod altid skeet ved disse loves anvendelse, at der i visse henseender ikke gives fuldstændig erstatning.

Rigsby: Det forekommer mig, at de tvende udtryk "*hvor almenvellet kræver det*" og "*Naar det behøves til offentlig brug*" kunne tilstede en forskellig udtydning. Ved ejendom maa man nemlig ikke alene tænke paa, hvad der nærmest synes at have forekvædet forslagsstilleren, grundejendomme, huse, jord eller deslige; der er ogsaa andre ejendomme: Jagtretten er ogsaa en ejendom og hæfteretten ligeledes. Naar nu "*almeenvellet*" kræver det, kan man let tænke sig at nogen kunne befale en afstaaelse af disse ejendomme; derimod kan der ikke kræves nogen afstaaelse af jagtretten og hæfteretten, naar den behøves til offentlig brug. Dersom vi altsaa vedtage loven i den sidste form, kan den kun komme til anvendelse, hvor der er tale om afstaaelse af grunde og huse, men ikke hvor der er tale om afstaaelsen saadanne herligheder som de, paa hvilke jeg nys anførte eksempler. Da jeg nu dog tror, at det som være i det almindeliges interesse at saadanne saakaldte herligheder ikke bliver uafløselige, mener jeg, at den redaktion "*hvor*

almenvellet kræver det" vil være at foretrække for den der kun gaar ud paa at ejendomme skulle afstaaes "*naar de behøves til offentlig brug*"

Ordføreren: Spørgsmaalet, om hvorvidt udtrykket "*almenvellet*" skal ombyttes med "*offentlig brug*" blev allerede fremhævet og omhandlet udførligt under den foreløbige behandling, og den tvende ærede rigsdagsmand, nemlig den 11. kongevalgte David og den 4. Kjøbenhavnske Algren-Ussing, have i dag gjentaget endeel af hvad der er mig som ordfører paa udvageltes vegne blev anført imod udtrykket "*offentlig brug*". Den ærede forslagsstiller har ogsaa i dag anført at ordet "*offentlig brug*" ikke skulde tages i nogen streng betydning; men det forekommer mig da klart at naar der gaaes udfra, at det nævnte udtryk tilstedes, at afstaaelse af jord til private jernbaner, der kan have en vis interesse for det offentligt, men dog anlægges af og ejes af det private, skulle kunne gaa ind deunder, saa vil der i herligheden ikke blive nogen forskjel mellem dette og det foreslaaede udtryk "*almenvellet*", og jeg skal hertil blot føle den bemærkning, at hvis man kunne tænke sig hvad den ærede forslagsstiller anførte som en mulighed, skjønt vel som en saadan, som han ikke ventede, at en af de kommende rigsdage ville blive en saadan at den med lethed ville sætte sig udoover den bestemmelse i Grundloven; at der skulle gives fuldstændig erstatning, eller hvad der maa ansees som eensbetydende hermed, aldeles tilsidesætte en saa klar og bestemt foreskrift, maa man vist nok ogsaa indrømme, at der ikke er nogen særdeles garanti mod en saadan rigsdag i en saa tvetydigt udtryk som "*offentlig brug*" da der nu, som ogsaa under den foregaaende behandling, paa flere steder i lovgivningen er brugt udtryk, der aldeles falde sammen med det foreslaaede udtryk "*almenvellet*", synes der ikke at være nogen grund til at gjøre forandring heri. Med hensyn til det andet forslag, som er fremsat af udvalget, og som fra een side er blevet saa stærkt bestridt, har udvalgets majoritet ikke fundet tilstrækkelig grund til at fravige sin tidligere mening det maa gentagende erindres og holdes sagt at af forsamlingen, at udtrykket "*fuldstændig erstatning*" er et gammel ord for denne grundsætnings udtalelse; det findes i mangfoldige bestemmelser, undertiden alene og under tiden i forening med "*billig*" eller lignende ord, men hvor aabenbar vægten ligger paa "*fuldstændig*". Jeg har ogsaa tilladt mig under den foreløbige behandling at henvise til den lovbestemmelse, der udførligt og fuldstændigt omhandler dette punkt, nemlig anordningen af 5. marts 1845 om afstaaelse af jord til jernbaner, i hvis §§ tvende 11 og 12 det meget nøjagtigt vises, hvad der skal drages ind under den erstatning, der kaldes fuldstændig og billig, og hvad navnlig det sidste udtryk angaar, sigter dette snarest dertil, at under tiden mere end den virkelige værdi kan blive at erstatte paa grund af saadanne middelbare tab, som kunne være en følge af afstaaelsen. Det er altsaa denne betydning af ordet, der er saa gammel og hjemlet hos os, at der ikke kan opstaa nogen tvivl herom, hvorimod en saadan vel kan tænkes "*tilsvarende*", der dog skal betegne omtrent det samme som det vi allerede have et ord for. Naar den 28. kongevalgte rigsdagsmand Tscherning har ment, at man kunne misforstaa dette ord, som om vedkommende ejers aldeles ensidige opgivelse af værdien skulde betragtes som norm, forekommer det mig, at der ikke er mindre grund til at frygte derfor, og det har heller ikke tidligere været basis for den erstatning der skulle udbetales nogen ifølge de tidligere lovbestemmelser. Jeg tror derfor, at selv om den paragraph, som den ærede rigsdags-

mand har saa meget imod, nemlig om striden mellem senere love og grundloven gik igennem, vil der dog ikke være noget grund til at frygte for, at de gamle traditioner hos domstolene skulde lede til et saa urigtigt resultat som det, at ejendommen skulde erstattes ubetinget efter ejerens ensidige opgivelse af dens værdi.

Man gik derpå over til afstemningen, der gav følgende resultat;

1) nr. 67 Scavenius forslag: at istedet for de ord "*hvor almeenvellet kræver det*" sættes følgende "*naar den behøves til offentligt brug*" forkastedes med 117 stemmer mod 7

2) nr. 68 Tschernings forslag: tiltraadt af udvalgets mindretal (Christensen, Gleerup, Jacobsen): Hvis kommiteens majoritets § 68 antages, forslaaets ordet "*fuldstændig*" udeladt. Forkastedes med 86 stemmer mod 44.

3) nr. 69 udvalgets forslag: at paragrafen begynder saaledes: "*ejendomsretten er ukrænkelig.*" vdtoges med 122 stemmer mod 7.

4) nr. 70 udvalgets forslag: at istedet for "*tilsvarende erstatning*" sættes "*fuldstændig erstatning*" vedtoges med 76 stemmer mod 57.

5) nr. 71 udvalgets paragraph, der ifølge udkastet af de foregaaende afstemninger kommer til at lyde saaledes: "*ejendomsretten er ukrænkelig. ingen kan tilpligtes at afstaa sin ejendom, uden hvor almeenvellet kræver det. Det kan kun ske mod lov og mod fuldstændig erstatning*" vedtoges med 102 stemmer mod 29.

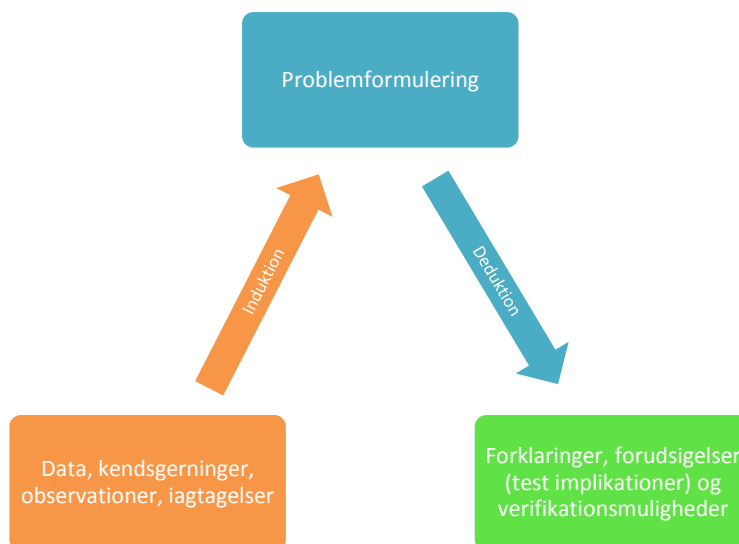
(Luno, 1849)

Bilag B – metode teoretisk

Videnskabelig metode

Inden for den videnskabelige metodeteori opererer man med henholdsvis den deduktive- og den empiriske-induktive metode. Den deduktive metode benyttes ofte inden for matematikken, hvor konklusionen står mål med de logiske gyldige argumenter der beskrives gennem et sådan projekt.

Den empiriske-induktive metode operere, modsat den deduktive metode, ikke med en entydig afslutningsform – det til trods, så kan denne afslutningsform sagtens være pålidelig. Der findes imidlertid flere metoder, der benytter samme fremgangsmåde som



den empiriske-induktive metode og udgår således fra samme kas-

Figur 19 viser henholdsvis den deduktive og den empiriske-induktive metode, som benyttes i moderne videnskabelig metodeteori (kom.aau.dk, s. 6)

se af teoretiske videnskabelige metoder. Af disse kan bl.a. nævnes case-study, som i dette projekt bruges til at beskrive retspraksis, inden for et specifikt juridisk område og ud fra disse, analysere os frem til om der kan drages nogle generelle konklusioner. Yderligere vil et afsnit omhandlende den generelle samfundsudvikling fra grundlovens tilblivelse til i dag, være med til at fastsætte lovens forudsætninger dengang kontra i dag. Dette afsnit vil ligeledes være baseret på den empiriske-induktive metode, da afsnittet, ligesom case-study, bl.a. er baseret på data og kendsgerninger, som danner grundlaget for besvarelsen af problemformuleringen. (kom.aau.dk)

Den førnævnte metode vil i sig selv ikke være en model, der kan benyttes i hele dette projekt, men blot udgøre en del af de beskrivende/analyserende bestanddele af projektets b-del, jf. afsnittet om projektstyring. Inden for den juridiske metodeteori er juridisk metode det åbenlyse valg til behandlingen af specifikke juridiske problemstillinger.

Juridisk Metode

I forhold til denne opgaves problemstilling vil juridisk metode danne grundlag for behandling af projektets juridiske dele.

Ved undersøgelser og løsning af et konkret retligt problem, kan juridisk metode benyttes. Gennem metoden sikres det at løsningen findes i retskilder og deres fortolkning. Desuden beskæftiger juridisk metode sig med inddragelse af omliggende retligt materiale i forhold til en given regel og der igennem finde løsningen på et retligt problem. (Evald 2009, s. 6)

Retskilder

For at behandle de juridiske problemstillinger i opgave benyttes retskilder. Retskilderne er de regler der bruges til at behandle spørgsmål af retlig karakter. Retskilderne opdeles i fire overordnede grupper herunder, lovgivning, retspraksis, retssædvaner og forholdets natur. (Evald 2009, s. 18)

Selve lovgivningen kan være bindende og vejledende. De bindende retskilder henvender sig til både myndigheder og juridiske personer, hvorimod vejledende retskilder udelukkende henvender sig til myndigheder.

Til de bindende retskilder knytter sig lovtekst, bekendtgørelser og regulativer.

I forhold til vejledende retskilder hæfter sig cirkulærer, vejledninger og anvisninger. (Evald 2009, s. 19)

Til retspraksis knytter sig tolkningen af lovgivningen, når den anvendes til behandling af specifikke sager. Selve lovgivningen giver ikke svar på alle aspekter, hvorfor undersøgelser af retspraksis er relevant. En entydig og klar dom i en specifik sag, kan danne retspraksis for sager med lignede problemstillinger. I den forbindelse har domme afsagt ved højere retsinstanser, højere præjudikatværdi end domme afsagt ved lavere retsinstanser. (Berg 2007, s. 42)

Retssædvaner er også indeholdt i retskilder og knytter sig til "normal adfærd". Ved retssædvane forstås en adfærd der følges af næsten alle borgere og har foregået over længere tid og hver gang lejlighed opstår. Desuden følger det at retssædvanen er "*båret af en bevidsthed om, at man er berettiget hertil*" (Evald 2009, s. 51)

Til forholdets natur knytter sig den retskilde der anvendes, når det ikke er muligt at finde svar i andre retskilder. Forholdets natur knytter sig til en bredere og friere opfattelse, hvor der også, udover andre retskilder, tages hensyn til konkret rimelighed. (Evald 2009, s. 58)

Administrativ praksis

Praksis der udøves i den offentlige forvaltning betegnes administrativ praksis. Administrativ praksis dannes når der gennem behandling af enkelte sager opstår ensartet behandling og dermed en regel. Det fremhæves dog at interne regler i en administrativ praksis kan danne hjemmel for selvstændig pligt i forhold til borgerne.

Forvaltningsret

I kraft af enkelte sagers natur er der tilfælde hvor forvaltningsretlige afgørelser beror på skøn. I disse tilfælde skønnes der i relation til emner vedrørende *Magtfordrejningslæren, Grundsætningen om pligtmæssige skøn, lighedsgrundsætningen* samt *proportionalitetsprincippet*.

Magtfordrejningslæren knytter sig til forvaltningsmyndighedens måde at håndtere sager på. I forhold til et emne skal der udelukkende træffes beslutninger, der beror på et sagligt grundlag og der må ikke foreligge hensyn til usaglige interesser.

Magtfordrejningslæren knytter ligeledes tråde til grundsætningen om pligtmæssigt skøn, hvor alle relevante hensyn skal inddrages i beslutningen.

Lighedsgrundsætningens hovedregel er at lige forhold skal behandles ens. Med hensyn til denne vurdering forventes det at forvaltningen træffer beslutninger på baggrund af de samme hensyn til vægt for afgørelsen. En ændret praksis på ligevægtige skøn kan forekomme som resultat af ændret fortolkning af loven.

Med hensyn til proportionalitetsprincippet må indgreb, foretaget af forvaltningen, ikke være mere intensivt end det formål der ønskes realiseret. Indgrebet må ligeledes ikke foretages, såfremt der foreligger mulighed for at foretage et mindre vidtgående indgreb, til opfyldelse af formålet. Proportionalitetsprincippet er ofte i centrum i ekspropriationssager, hvor der skønnes både i forhold til tid og arealmæssig afståelse. Indgrebet skal kunne stå mål med det ønskede formål. (Jensen og Jensen 1999, 161-172) (Berg 2007, s. 43-44 og s. 128-131)

Princippet omkring legalitet

Til dette princip knytter sig *den formelle lovs princip* og *hjemmelskrav*. Den formelle lovs princip betyder at lovgrundlaget går forud for de administrative afgørelser og underliggende retsprincipper. Forvaltningsmyndigheder er igennem dette bundet til at overholde lovene. Dog er der i flere lovbestemmelser tilknyttet dispensationsmuligheder, men fælles for alle er at dispensation kræver lovhjemmel.

Kravet i forhold til forvaltningsmyndigheder er at foretagne afgørelser skal have hjemmel i lov eller retskilde. Graden af hjemmelskravet er bestemt ud fra intensiteten af et givent indgreb. Et intensivt indgreb med dertil skærpede krav om hjemmel kan eksempelvis omfatte ekspropriation. (Berg 2007, s. 106 - 110)

Fortolkningsregler

Fortolkningsreglerne benyttes som hjælp til at tolke loven. Fortolkningsreglerne kan benyttes sammen med flere andre, hvilket også afspejler sig i retspraksis, hvor der også kan henvises til flere regler.

Under fortolkningsreglerne knytter sig flere forskellige termer, blandt andet *ordlydsfortolkning, formålsfortolkning, modsætning og analogifortolkning og efterarbejder*.

Ordlydsfortolkningen knytter sig til selve lovteksten, hvor det er ordets leksikale betydning, der er central for fortolkningen af loven. Heri også, hvorledes ordet tolkes i andre regler og hvorvidt betydningen af ordet er den samme.

Formålsfortolkning hæfter sig til tolkning af lovens formålsparagraf. Derudover kan der også tolkes på motiverne for loven og lovens forarbejder. På baggrund af denne form for tolkning opnås bedre mulighed for ensartethed i afgørelserne.

Ved efterarbejder forstås de kommentarer, der følger i kølvandet på en lovs tilblivelse og omhandler hvorledes den bør forstås. (Evald 2009, s. 34-39)

Retssociologisk metode

Retssystemet er en central del af det danske samfund og formålet med retssystemet er at påvirke samfundet og præge adfærden blandt samfundets borgere. Love og regler har til formål at virke styrende, og det er en forudsætning at retten er *"... en levende eller fungerende social realitet"*. (Berg 2007, s. 103) Loven skal give sig udslag i praktiske konsekvenser og på de områder hvor loven tilsigtes at virke, må det formodes, at samfundet ville have set anderledes ud, såfremt loven ikke havde været til stede. Love og regler er ikke bare skrevne ord, men repræsenterer virkeligheden og fungerer som et styringselement i samfundet. (Berg 2007, s. 103)

Ovenstående er det der bør kendetegne retssystemet, men er ikke i alle tilfælde det der beskriver de gældende love. Når love og regler vedtages, er det ikke sikkert, at de opfylder de formål de er tiltænkt at opfylde hvorfor de faktiske virkninger udebliver. Når dette sker, er konsekvensen, at loven på enkelte punkter ikke fungerer som det styringselement, der beskrives ovenfor. Når lovens virkning vurderes, er der forskel på hvilken type af retlig regulering der undersøges. Ret der regulerer almindeligt kendte samfundsnormer, der sender et alment kendt budskab som for eksempel, at det er forbudt at stjæle eller slå ihjel. Denne type er regler udgør dog kun en lille del af den samlede lov, og i andre sammenhænge er det mere kompliceret at undersøge, hvorvidt loven virker efter hensigten eller ej. Ydermere kompliceres spørgsmålet gennem retspraksis, når der tages hensyn til retskilder, som mål for om loven rent faktisk forstås korrekt af domstolene. (Berg 2007, s. 103-105)

Der kan være mange årsager til, at en given regel ikke får den tilsigtede effekt, hvilket kan undersøges gennem retssociologisk metode. Metoden opdeles i genetisk retssociologi og operationel retssociologi, der har til formål at undersøge forskellige områder af virkningen af en lov. (Dalberg-Larsen 1996, s. 214)

Genetisk retssociologi

Genetisk retssociologi beskæftiger sig med årsagerne til en lovs tilblivelse, og omhandler faktorer der yder påvirkning i den forbindelse. Faktorerne kan være påvirket af hensyn til økonomi, politik eller have karakter af social eller ideologisk art. Gennem genetisk retssociologi søges det at

bestemme vægtningen af disse faktorer og afgøre, hvad der ligger til grund for en lov eller regels tilblivelse. Den generelle samfundsudvikling påvirker generelt retten, som gennem tilblivelse af nye love og regler igen forsøger at påvirke samfundet. Hvad der præcist påvirker retten, kan være åbent eller skjult, og kan afdækkes gennem udsagn og litteratur i forbindelse med tilblivelsen af ret og hvad der rent faktisk sker. (Dalberg-Larsen 1996, s. 47)

En direkte årsag til en regels opståen kan være affødt af et flertal i folketinget, der dermed vedtager en ny regel. De indirekte årsager er dog ofte dem, der ligger til grund for selve vedtagelsen og kan skyldes pres fra interesseorganisationer, vælgere eller lignede. Denne officielle vedtagelse er ofte af ringe betydning i forhold til tilblivelse af en lov i forhold til de indirekte påvirkninger forud for den officielle vedtagelse. Ofte er der ikke tale om én faktor i denne proces, men en vifte af forskellige faktorer, der påvirker beslutningsprocessen.

I flere tilfælde kan årsagen til retten bestemmes ud fra hvilken type af magt, der har påvirket tilblivelsen. For at undersøge typen af magt skal interesserne omkring en regels tilblivelse identificeres. (Dalberg-Larsen 1996, s. 216-217)

Operationel retssociologi

Den operationelle retssociologi beskæftiger sig med selve virkningen af loven på samfundet. Den kan forklare de faktorer, der tilsammen udgør resultatet og virkningen af en regel. Virkningen af forskellige lov eller regel kan have vidt forskellig karakter, og med flere typer af love kan det være svært at opspore det ønskede motiv med vedtagelsen. Nogle love stammer tilbage fra fordums tid, mens andre knytter sig til internationalt vedtagne love. Den operationelle retssociologi anvendes til at afdække hvorvidt de opstillede formål i forhold til reglers tilblivelse, er blevet opfyldte eller ej. Altså en vurdering af succesen af en given lov, som i dette projekt knytter sig til planlovens § 47. (Dalberg-Larsen 1996, s. 47, 294-296)

I forhold til retssociologisk metode er det flere forskellige faktorer, der i større eller mindre grad kan have indvirkning på retsreglerne.

Selve loven kan behandles gennem juridisk metode for at afgøre, hvorvidt loven omhandler en ændring i forhold til samfundsnormen eller om der foreligger overensstemmelse. Her er det centralt at vurdere, hvorledes loven er formuleret og om der lovgives i generelle eller specifikke termer. Derudover er det centralt at kigge på, hvem der fungerer som den udøvende magt i forhold til loven. Er der et bestemt myndighedsorgan der varetager dette, eller er det op til samfundets borgere selv at varetage opfyldelse af lovens tilsigtede formål. Til sidst vurderes om der foreligger sanktionsmuligheder i fald at reglen ikke overholdes og om disse efterfølgende er strenge nok til at motivere samfundet til at overholde reglen.

Det øvrige retssystem spiller også ind som en faktor med virkning for en lovs succes eller mangel på samme. Der kan være forhold i anden lovgivning, der er i modstrid med det vedtagne og derfor kan forhindre succes.

De personer der lovgives for kan være en central faktor for hvorvidt en lov opnår det tilsigtede formål eller ej. Afhængigt af formålet kan der opstå mod- eller velvilje i forhold til en lov og således have afgørende betydning for om loven implementeres. Her er det centralt at undersøge hvorledes organisationen af personerne fremstår. Hvorvidt der er tale om enkeltpersoner eller interesseorganisationer har stor betydning for den magtindflydelse, der kan udøves i forhold til en lov.

Politik kan have indflydelse på en lovs implementering og succes gennem ændring af andre samfundsmæssige strukturelle mekanismer. Eksempelvis kan der foretages ændringer i de myndigheder varetager loven, hvilket i vid udstrækning kan have betydning for en lovs succes eller fiasko. Denne faktor hænger i øvrigt nøje sammen med varetagelsen af loven gennem myndighedsorganer. Til denne faktor knytter sig ligeledes tildeling af midler til varetagelse og håndhævelse af loven. Denne faktor leder tilbage til anden lovgivning og vedtagelse af budgetter på nationalt og kommunalt plan.

Kommunikation af lovens indhold og formål er af central betydning for succeskriteriet af en lov. For at transformere en lov fra papir i folketinget til at have en reel virkning på samfundet kræver det kommunikation til de borgere og organer der lovgives for. Kommunikation ud til de rette aktører kan være besværligt og i den forbindelse kan medierne spille en central rolle. Måden der kommunikeres gennem medierne kan dog svinge fra at have en nøgtern beskrivende kant til at blive fordrejende og indeholde usaglige informationer. (Dalberg-Larsen 1996, s. 244-247)

Lovgivningsprocesser

For at kunne analysere et lovområde gennem genetisk retssociologi er det nødvendigt at beskæftige sig med de reelle årsager til lovgivningen. De processer der leder op til en lov eller regel, knytter sig ofte til de generelle regler i grundloven omkring magt og grænserne herfor, hvilket knytter sig til operationel retssociologi. (Dalberg-Larsen 1996, s. 127)

Dette afsnit beskæftiger sig med forskellige typer af lovgivningsprocesser, hvor gennem det lovforberedende arbejde udføres. Dernæst behandles mulige aktørers rolle i lovgivningsprocessen.

5 typer af lovgivningsprocesser

Der sondres mellem fem forskellige typer af lovgivningsprocesser, der langt fra altid er skarpt opdelte. Forløbene omkring processerne knytter sig til lovgivning gennem:

- Jurister
- Forvaltningen
- Et ønske fra politisk side

- Forhandlinger (kompromis mellem forvaltning, politikere og interesseorganisationer)
- Kampagner

Forskellen mellem ovenstående knytter sig til om det lovforberedende arbejde udføres i lukkede kredse (blandt jurister eller internt i forvaltningen) eller i åbne netværk gennem forhandlinger og kampagner på baggrund af et eventuelt politisk ønske. (Dalberg-Larsen 1996, s. 135-139)

I den første af lovgivningsprocesserne findes *juristerne*, der arbejder på grundlag af omhu omkring den konkrete formulering. Dette har til formål at gøre loven bedst mulig til løsning af spørgsmål ved domstolene. Formuleringen danne grundlag for at kunne vurdere mulige løsninger på en beregnende måde. *Juristerne* beskæftiger sig i mindre grad med den generelle funktion af loven eller muligheden for at lægmand forstår loven ud fra det skrevne. (Dalberg-Larsen 1996, s. 135)

Lovgivning forarbejdet i *forvaltningsregi* knytter sig ligeledes til lovgivning i et lukket kredsløb. Kendetegnet er lovgivning, der knytter sig til lettelse af de *forvaltningsmæssige* processer. Det er udelukkende hensyn til *forvaltningen*, der dominerer og resultatet er ligesom ved juristerne et meget grundigt forberedt lovarbejde med "... *konsistent retlig regulering*" (Dalberg-Larsen 1996, s. 135)

Den tredje type af lovgivningsprocesserne knytter sig til *et ønske fra politisk side*. Kendetegnet ved denne form for lovforberedende arbejde er oftest at der arbejdes indenfor en tidsmæssig snæver periode. Resultatet er at forvaltningen haster sig gennem forarbejdet med øje for at tilgodese *ønsket fra politikerne* frem for førømtalte konsistent retlig regulering. Processen kan være så kort at der ikke indkaldes det fornødne antal eksperter på området samtidig med at der ændres lovgivning på en række områder og ikke kun på enkelte love. (Dalberg-Larsen 1996, s. 137)

Den fjerde form for lovgivningsproces knytter sig til *forhandlinger* mellem politikere, repræsentanter for forvaltningen og centrale interesseorganisationer. Det entydige formål i den henseende er at nå frem til et kompromis, alle kan acceptere. Der er her større fokus på at opfylde ønsker fra politisk side end at generere et konsistent reguleringsgrundlag. Indflydelsen på lovgivningen er delt ud til repræsentanter for de forskellige institutioner, hvilket kendetegner en korporativ beslutningsproces. (Dalberg-Larsen 1996, s. 137)

Den femte form for lovgivningsproces findes når det lovforberedende arbejde sker gennem *kampagner*. I tråd med et politisk ønske munder lovgivningen ud i pakkeløsninger, der gør op med et bredt område af den eksisterende retstilstand. Denne metode til lovgivning kan tænkes at knytte sig til at politikerne ønsker at fremstå handlekraftige og gøre op med det tunge bureaukrati. Lovforslagene knytter sig i mange tilfælde til at behandle en lang række områder, hvor kun de mest gennemgribende diskuteres og behandles. Der er eksempler på at andre mindre iøjnefaldende områder ændres i samme "hug", hvilket bagefter viser sig at have uheldige konsekvenser. (Dalberg-Larsen 1996, s. 137-138)

Aktørgrupper i lovgivningsprocessen

Generel undervisning i samfundsforhold beskæftiger sig med forholdet mellem centrale processer og påvirkning af disse gennem aktør(grupper). En række organer kan fungere som mere eller mindre indflydelsesrige aktører i den lovgivende proces, hvilket er kendetegnende for den lovgivning der ikke forberedes udelukkende af jurister eller af forvaltningen. Umiddelbart findes der 5 centrale aktørgrupper, der kan have betydning i den lovgivende proces.

- Politiske partier
- Ekspertter
- Forvaltningen
- Interesseorganisationer
- Medierne

De *politiske partier* udgør en væsentlig aktør i lovgivningsprocessen i kraft af deres påvirkning af medlemmerne. Ifølge grundloven forudsættes det at de enkelte folketingsmedlemmer er valgt på baggrund af personlige holdninger og kvalifikationer. Det forudsættes ligeledes at de i folketingsalen stemmer udelukkende ud fra egne overbevisninger. Det er dog almen kendt, hvorledes de enkelte *politiske partier* udøver stor indflydelse på deres medlemmers meninger. Partierne skal forsøge at gennemføre en fastlagt kurs, som ikke selvfølgeligt er i overensstemmelse med enkeltmedlemmers overbevisning. (Dalberg-Larsen 1996, s. 131-132)

Ekspertter kan være centrale aktører, i kraft at lovgivningen er sammenfaldende med deres specialeområde. I mange tilfælde vil der være tale om jurister, der traditionelt set har kernekompetencer inden for retsområde "... som strafferet, retspleje, formueret, arveret og generel forvaltningsret." (Dalberg-Larsen 1996, s. 132). På trods af at de forudgående retsområder også hører under justitsministeriet er de ikke under stor indflydelse af politiske strømninger. Når lovene på disse områder ændres, er det ofte på foranledning af juristerne selv. Grænserne for eksperterne kan for dette område være noget udefinerbare alt efter om de betragtes som den centrale lovgivende magt eller en aktør. (Dalberg-Larsen 1996, s. 132-133)

Forvaltningen er en central aktør i lovgivningsprocessen på baggrund af viden og oplysninger, der kan have central betydning for ny lovgivning. Viden og oplysninger om retstilstanden er af central betydning og *forvaltningen* er således uundgåelig i mange lovgivningsmæssige henseender. Initiativet til at foretage lovgivningsændringer udspringer i mange tilfælde af *forvaltningen*. "*Den politisk valgte ledelse af forvaltningen må nødvendigvis støtte sig til forvaltningen for at gennemføre sin politik og bliver til dels afhængig af den rådgivning, de her får.*" (Dalberg-Larsen 1996, s. 134)

Af centrale *interesseorganisationer* kan nævnes Kommunernes Landsforening, der varetager alle kommunernes interesser. KL er en halvoffentlig *interesseorganisation* og skellet mellem offentlig og private organisationer er ikke skarpt defineret. Af andre centrale aktører i den forbindelse kan

nævnes fagbevægelsen og arbejdsgiverorganisationerne. Inden for deres interesseområde fungerer de ofte som en central aktør i forhold til udformning af ny lovgivning. Indeholdt in disse organisationer er ofte en række eksperter, der varetager kerneinteresserne og sørger for at forhandlingerne behandler disse områder. Disse organisationer er også ofte under en hvis indflydelse af politiske partier, hvilket igen illustrerer de flydende grænser mellem aktørgrupperne i lovgivningsprocessen. (Dalberg-Larsen 1996, s. 135)

Den sidste aktør er medierne, der kan besidde to funktioner i forhold til den lovgivende proces, hvilket i høj grad påvirker, hvorvidt de besidder en central aktørrolle eller ej. Medierne bør fungere som den objektive formidler af information til samfundet uden at varetage specielle interesser. Det forholder sig dog ofte sådan at medierne gennem deres dækning forsøger at skabe "breaking news" historier, som kræver at de objektive informationer fordrejes i større eller mindre grad. Medierne varetager i kraft heraf deres egne interesser i form af et mere iøjnefaldende produkt, men bivirkningen er at andre interesser varetages på baggrund af publiceringen. (Dalberg-Larsen 2005, s. 131)

Interview metode

En central del af den empiriske undersøgelse er indsamling af data gennem interviews med personer, der beskæftiger sig med problemstillingen. Der er her primært to centrale områder, henholdsvis den juridiske del af problemstillingen og den politiske del af problemstillingen.

Forud for interviewet

Forud for det kvalitative interview blev uddybende information om problemstillingen givet per e-mail fulgt af konkrete brede spørgsmål der ønskedes belyst. Informationen om problemstillingen knyttede sig til de opstillede emner omkring beskyttelse af den private ejendomsret og kommunernes mulighed for at ekspropriere i medfør af planloven. Derudover ønskedes ligeledes personlige holdninger til kommunernes ekspropriationsværktøj og ekspropriationsformålenes udvikling over tid. Information omkring de interviewede er blevet søgt gennem undersøgelse af arbejdsområde, speciale område, politisk tilhørsforhold og mediedækning for at give interviewene så høj grad af kvalitet som muligt.

Viden omkring interviewpersonens kernekompetencer og tilhørsforhold har affødt muligheden for at udarbejde specifikke spørgsmål og temaer, der ønskes belyst i forhold til den overordnede problemstilling. Spørgsmålene blev stilet med en bred tematiseret vinkel for at give så stor mulighed for personlige holdninger til emnerne.

Interviewstruktur

Det afholdte interview er forberedt og gennemført efter den semistrukturerede metode, der kendetegnes ved at følge en generel struktur. Den semistrukturerede interviewmetode er benyttet for at danne grundlag for løs dialog omkring de ønskede emner, med mulighed for løbende at stille uddybende spørgsmål i forskellige retninger omkring det overordnede tema.

Det overordnede emne for interviewet er privat ejendomsret og ekspropriation i medfør af planloven. I den forbindelse ønskedes uddybende bemærkning og holdninger givet til specifikke emner som opfattelse af begrebet *almenvellets interesse, nødvendighed* og *proportionalitetsprincippet* og begrebernes forandring over tid. Afslutningsvist ønskedes den overordnede metode omkring kommunernes brug af ekspropriationsværktøjet på baggrund af planloven belyst gennem personlige holdninger.

(Metoder i statskundskab 2010) s. 146-150

Dokumentation for interviewene

I kraft af at den semi-strukturerede model for interviewet er benyttet, er transskribering ikke givent. Interviewet er derfor vedlagt som fyldigt referat med de specifikke pointer skrevet ud. Denne dokumentationsform, er påvirket af interviewerens holdning til emnet og vedkommende der refererer emnerne i forhold til problemstillingen.

Bilag C - Interviewguide Lars Carstens

Baggrund

Født 1958 og dimitterede som Cand. Jur. fra Københavns Universitet i 1983 i en alder af 25 år. Lars modtog sin advokatbeskikkelse i 1986. Han er specialiseret i forvaltnings- og Kommunalret med mange års erfaring som rådgiver for hel- og halvoffentlige virksomheder. Desuden har han stor ekspertise inden for ekspropriation, socialret, taksation, byfornyelse, lejelovgivningen, privatret og erstatningsforhold samt bevillingsforhold – herunder særligt taxabevillinger.

Han har ført en lang række sager for offentlige organer, herunder for kommuner og ved domstolene i alle instanser, hvilket gør ham til en erfaren procesadvokat. (Horten)

Relation

Lars Carstens fungerer som ekstern lektor ved Aalborg Universitet København. Han underviser i faget *“Real Property Legal and Economic Aspects”*, hvor emnet vedrørende ekspropriation er en tungtvejende del af undervisningen. I forbindelse med uddannelsens 7. semester, modtog vi undervisning af Lars Carstens, hvorfra kontakten blev etableret.

Spørgsmål

“Helt grundlæggende kunne vi godt tænke os at høre, hvorvidt du mener der er problemer forbundet med kommunernes mulighed for at ekspropriere i medfør af planlovens § 47 til private formål?”

“Hvordan ser du på lovændringen fra 2009, der ændrede kommunens mulighed for at ekspropriere til virkeliggørelse af en kommuneplan?

Var der en reel effekt eller var der tale om symbol politik? (Se evt. L135 samt B50 som ligeledes er vedhæftet).”

Referat af interview med Lars Carstens

Sted: *Horten Advokatpartnerselskab, Philip Heymans Allé 7, 2900 Hellerup*

Tid: *21. marts 2013, 15:00 – 16:30*

Interviewperson: *Lars Carstens*

Interviewgruppe: *Lars Bach og Brian Bay Johansen*

Nøgleord: *Almenvellet, proportionalitetsprincippet, nødvendighedsprincippet, L135, B50, CEPOS*

Almenvellet

I forbindelse med en løs snak om projektet kommer vi ind på diskussionen om, hvorvidt man kan adskille politik og jura i et projekt som dette. I den forbindelse indskyder Lars Carstens, at et af de steder hvor jura og politik flyder sammen, netop er i grundlovens § 73 med det politiske begreb almenvellet.

"Hvad almenvellet er, er sådan set hvad vores politikere mener er almenvellet – sådan er det hvert fald blevet"

Lars lægger vægt på, at det særligt er her ekspropriationsadgangen angribes, fordi der stilles spørgsmål ved, hvorvidt det nu kan være rigtigt, eller er godt nok, at det er vores mere eller mindre tilfældigt folkevalgte politikere, der skal tolke hvad almenvellet dækker over. Det er dog vigtigt at påpege, at politikerne ikke har frie tøjler til at foretage ekspropriation. Det er ikke nok at konstatere at formålet er almennyttigt, man skal også have alle de supplerende betingelser i orden såsom tilladelser, nødvendighed, muligheden for selvrealisering. Han påpeger dog at *"i forhold til at vurdere, hvad der er almennyttigt eller ej, så har de altså ret frie rammer"*

Snakken bliver ledt over på et spørgsmål vedrørende antallet af sager, hvor ekspropriationsbeslutningen bliver ophævet som følge af manglende almen interesse. Her tilføjes at vi kun er kommet i besiddelse af én sag, hvor ekspropriationsbeslutningen blev ophævet med det argument, nemlig sagen om svæveflyveklubben fra Viborg. Lars indskyder at man skal passe på med at forveksle almenvellet med proportionalitet og forholdsmæssighedssynspunktet. *"Et indgreb kan godt være bestemt af hensyn til almenvellet, men den interesse som almenvellet har i den pågældende ekspropriation, må stå tilbage for den interesse som ejeren af ejendommen har"*. Hvis man forestiller sig sagen fra Viborg og *"det afståede areal i stedet havde været et øde engareal som lå ubrugt hen, så kunne det godt være at der havde været proportionalitet, men hvis det er slægtsgården, der må lade livet til fordel for et sådan projekt, så er det noget andet og derfor kan proportionalitetsprincippet gå ind og regulerer, selvom der er tale om et kriterium, der er almennyttigt"*.

I forlængelse af denne snak bliver samtalen ført over på en lignende sag fra Skagen, hvor der ikke blev sået tvivl om den almene nødvendighed i forhold til ekspropriation til virkeliggørelse af en lokalplan, der udlagde et større areal til skydebane. I denne sag var det imidlertid aktualitetsprincippet der gjorde udfaldet: *"det kan ikke nytte noget at man eksproprierer, hvis man ikke ved om det overhovedet kan blive til noget"*.

"Et begreb som almenvellet er dynamisk og udvikler sig og hjælpebegreber styrer udenom de værste urimeligheder".

Der er umiddelbart ikke en højesteretsdom, der har taget stilling til en definition af almenvellet. Derfor kan man kun undersøge det ved casestudy.

Bananrepublik?

I forhold til spørgsmålet om hvor vidt Lars Carstens ser problemer forbundet med kommunens mulighed for at ekspropriere til fordel for private, konstaterer han at det i høj grad er et politisk spørgsmål, for som han siger; *"det som jeg mener, er et problem synes andre måske ikke er et problem."* Han indskyder nu at det er værd at dvæle over et citat, udarbejdet af Chefjurist Jacob MChangama fra den liberale tænketank CEPOS. Lars læser citatet op, som er udtryk for Jacob MChangama's synspunkter på området:

"Det er i sig selv kritisabelt, at man i et retssamfund kan blive tvunget til at afstå sin jord til fordel for en privat erhvervsvirksomhed eller forening. Endnu mere kritisabelt og retssikkerhedsmæssigt bekymrende er det, at de hensyn, der kan begrunde et så intensivt indgreb, ikke er defineret ved lov men derimod afhænger af det gældende politiske flertal. Foruden stor usikkerhed for borgere og virksomheder medfører dette mulighed for, at private aktører med nære forhold til kommunalpolitikere eller væsentlig økonomisk pondus kan påvirke planudviklingen for et areal til eget bedste på bekostning af andre private interesser, der ikke har samme mulighed for at påvirke de politiske beslutningstagere." (MChangama, 2011)

Lars tilføjer at dette er én måde at anskue problemstillingen på og påpeger at *"der i det system her naturligvis er en mulighed eller risiko for at f.eks. virksomheder, som betyder noget for kommunen, måske optræder med lidt større vægt, når de snakker med kommunaldirektøren om et ønske, end alle mulige andre ville gøre"*

Lars mener i den forbindelse, at man kan se sådanne sager fra to vinkler. På den ene side kan man stille sig selv spørgsmålet, om det kan være rigtigt, at sådanne ting kan lade sig gøre i et demokratisk retssamfund. På den anden side kan man sige at en erhvervsvirksomhed, som har behov for mere plads, vel netop tjener til almenvællets bedste, da den er med til at skabe arbejdspladser og genererer penge i kommunekassen i form af kommuneskatter. *"Det afhænger meget af de briller man har på"*.

Der bliver nævnt at det i en sag om ekspropriation ikke nytter noget, hvis man skal finde det rigtige resultat, at man spørger de involverede parter. Man må overlade den slags til en uvildig instans og da har man til syvende og sidst domstolene. Grundloven er enormt bred i sin bestemmelse, og almennyttigt kan næsten dække over alt, i hvert fald hvad kommunalbestyrelsen beslutter er almennyttigt. Når det er sagt, så er der en række principper, som skal opfyldes for at sikre at det ikke er ren bananrepublik. Her nævnes igen proportionalitetsprincippet og i forlængelse heraf nødvendighedsprincippet.

Lars kommer med et eksempel, hvor han opstiller et tænkt eksempel, hvor man vil foretage ekspropriation til opførelse af et rygeareal til en erhvervsvirksomhed, til fordel for en vigtig adgangsvej. Der er stor forskel i proportionalitet i disse eksempler. Proportionalitetsprincippet og nødvendighedsprincippet er med til at sikre at; *"det ikke er den rene bananrepublik, hvor politikerne selv bestemmer hvad der skal gælde"*

L135

Lars Bach indleder en ny samtale med at spørge, om det rent juridisk er blevet mere kompliceret for kommunerne at ekspropriere til fordel for private, på baggrund af sager som den fra Roskilde Kommune, der bliver fremstillet negativt i medierne?

I bemærkningerne til lovforslaget kan kammeradvokaten ikke påvise, at man har misbrugt ekspropriationsadgangen til at ekspropriere til byudvikling. Lovbestemmelsen gav kommunerne adgang til at arealreservere arealer til fremtidig brug. Måden man har motiveret lovforslaget på, ses i kammeradvokatens rapport, hvor der bl.a. er skrevet: *"Ekspropriation er et indgribende redskab og derfor bør borgerne også have krav på at kunne se det konkrete formål med ekspropriationen på det tidspunkt hvor det besluttes. Det er forudsætningen for at forstå hvorfor ekspropriationen rammer den konkrete ejendom. Det betyder imidlertid at der ikke kan eksproprieres til byudvikling, forstået som arealreservation af et større område på grundlag af kommuneplanen, men at ekspropriation alene kan foretages, når den detaljerede planlægning er fastlagt i en lokalplan. Det foreslås derfor at muligheden for at ekspropriere til byudvikling, på grundlag af en kommuneplan ophæves"*

Det er næppe tilfældigt, at det er VKO der kommer med dette forslag, da de står på beskyttelse af den private ejendomsret. Det er i høj grad et holdningsspørgsmål, hvorvidt man kan ekspropriere til noget så fjerntliggende.

I forhold til den konkrete lovændring kommer der et eksempel, hvor man forestiller sig en lodsejer, der må afstå sin slægtsgård, fordi kommunen vil arealreservere til opførelse af nye boliger. I dette tilfælde er det problematisk, at en lodsejer må afstå sin ejendom til fordel for et projekt, der måske aldrig bliver virkeliggjort. For det andet så scorer kommunen gevinsten da den forventningsværdien for arealet ikke på så tidligt et tidspunkt i planprocessen, kan have indflydelse på jordprisen. På et spørgsmål om, hvorvidt erstatningerne givet for jord er blevet højere på baggrund af lovændringen, svarer Lars Carstens: *"alt andet lige – ja"*. Den private ejendomsret er blevet styrket på to punkter efter lovændringen. Dels i forhold til det økonomiske spørgsmål på baggrund af ovenstående og dels fordi man nu har en sikkerhed for, at det man må afstå, også bliver realiseret i en konkret planlægningsmæssig sammenhæng.

Med til lovændringen hørte også en overvågningstankegang, hvor man kigger på om kommunerne misbruger den lovhjemmel, der fortsat er i medfør af planloven.

B50

Indledningsvis udtaler Lars Carstens, at der er visse ting man skal have for øje, når man diskuterer ekspropriation og overvejer at indskrænke muligheden herfor: *"Det vi hele tiden skal huske på, når vi diskuterer hvad der er til fordel for hvem, det er at ekspropriation handler om os alle samme"*

kontra den enkelte. Når vi sætter os ind i S-toget, fjerntoget, eller ind i bilen og kører over en motorvej, så har der forud for de goder ligget en ekspropriation."

I forhold til det nye lovforslag, B50, som blev stillet af oppositionen, er der tale om en udmøntning af hvad CEPOS har tænkt. *"Jeg ser en sammenhæng"*.

I beslutningsforslaget bliver der bl.a. søgt, at indføre en objektiv liste over hvilke formål der kan eksproprieres til: *"Det er efter min overbevisning meget naivt at forestille sig, at man kan lave lovgivning ud fra positivlister, fordi man meget hurtigt kommer ud i situationer, hvor de ikke dækker – almindelige principper er mere fleksible"*

Hvis man lægger begrænsninger ind, i forhold til hvad der kan eksproprieres til, så indskrænkes muligheden for ekspropriation. Det er i høj grad et politisk anliggende, om man arbejder for beskyttelsen af individets rettigheder, hvorfor ekspropriation til private formål ses som et overgreb. *"Det er svært ud fra et juridisk synspunkt at sige, at her skal linjen drages, da men ikke både kan undgå ekspropriation og samtidig få lavet en golfbane"*.

Argumentationen fra førstebehandlingen bygger på enkeltsager, og det er påfaldende, at lovgivningsprocessen er så påvirket af mediernes fremstilling af de enkelte sager.

I et af punkterne fra lovforslaget, vil man fratage ekspropriationsmyndighedens mulighed for at få domstolsprøvet sagerne, såfremt sagen falder ud til borgerens fordel i Naturklagenævnet. Er det en styrkelse af retssikkerheden, eller efterlader det blot et tomrum, hvor man ikke har afklaring på om det man gør, er rigtigt eller ej? *"Ved at nægte en part adgang til at få prøvet en afgørelse ved domstolene, så må man sige at man fratager det offentlige, dermed samfundet og dermed os alle sammen, muligheden for at få testet om en praksis er forkert"*. Det vil være en stor styrkelse af den enkeltes situation, men ikke for samfundet som helhed. Processen er langstrakt, og kan tage hårdt på den der bliver ramt heraf – det er afledt af den tankegang at sådanne forslag bliver stillet. En praksis som ikke kan prøves ved domstolene, kan risikere at blive fordyrende og dermed blive en belastning for samfundet som helhed.

Lars Carstens kommer nu med en relevant problemstilling i forhold til folks mulighed for at sælge deres ejendom, hvis det er blevet offentligt kendt, at kommunen arbejder med planlægning af enten infrastruktur eller større anlægsarbejde, på de arealer hvorpå folks ejendom er beliggende. Man har sikret sig mod denne problemstilling i visse lovgivninger, ved at give mulighed for at få overtaget sin ejendom på forlods.

Man kunne forestille sig, at man kunne afhjælpe denne problemstilling, ved at give lodsejeren nogle rettigheder fra det tidspunkt, hvor et projekt bliver nævnt i kommunalbestyrelsen og på den baggrund, kan hjælpe til med at overtage ejendommen. Hvis projektet ikke bliver realiseret, kunne der forelægge en tilbagekøbsret.

"Visse ting i lovforslaget vil være en styrkelse af den private ejendomsret".

Mediernes vinkling

Mediernes fremstilling har stor betydning for den almenes opfattelse af den enkelte sag. I den forbindelse kan det være lidt tilfældigt, hvad der rammer pressen først. I sagen fra Roskilde, hvor planteskoleejereren kommer først, kommer mediedækningen til at være på hans præmisser. Hvis Roskilde Kommune var kommet først, og havde udlagt sagen som den reelt var, er det ikke sikkert, at sagen var blevet så stor en historie, som den blev. Man skal tage bestik af den vinkel som pressen har, i forhold til den reelle sandhed. Som offentlig myndighed er man særligt udsat for at blive hængt ud som dum og dårlig, så man er påpasselig med negativ medieomtale, da det er meget svært at kontrollere.

Lars Bach stiller et spørgsmål om, hvorvidt politikerne er styret af mediernes dækning af sagerne. Det er svært at dokumentere, men vores demokrati lægger op til at politikerne skal være meningsdannere.

”Det er meget tænkeligt at det er enkeltsager der er skyld i lovforslagene”

Ved at læse i artikler fra CEPOS og de casestudier de har opereret med, vil vi kunne påvise, at der er en sammenhæng mellem enkeltsager, og de lovforslag der senest er blevet udarbejdet af den nuværende opposition. CEPOS har udarbejdet et dokument i december 2011 og lovforslaget er fremsat den 1/3 2012. Der er en stor lighed mellem CEPOS anbefalinger og det lovforslag, der blev fremsat og det mener Lars Carstens umiddelbart ikke er en hemmelighed.

BIBLIOGRAFI

Bøger

Andersen, L. B., Hansen, K. M., & Klemmensen, R. (2010).

Metoder i statskundskab.

Berg, B. (2007).

Almindelig forvaltningsret. Forlaget Thomson A/S.

Dalberg-Larsen, J. (1996).

Lovene og livet - En retssociologisk grundbog. Akademisk Forlag A/S.

Dalberg-Larsen, J. (2005).

Lovene og livet - En retssociologisk grundbog. Akademisk Forlag A/S.

Evald, J. (2009).

At tænke juridisk. Nyt Juridisk Forlag.

Jensen, M. H., & Jensen, J. A. (1999).

Grundlæggende forvaltningsret. Danmarks Forvaltningshøjskole.

Artikler

Berlingske Tidende. (26. September 2007).

Business.dk. Hentede 11. Februar 2010 fra <http://www.business.dk/foedevarer/tvungen-braklaegning-afskaffes-midlertidigt>

Berlingske Tidende. (2008).

Kommuner bejler til Bestseller.

Jyllandsposten. (2008b).

Haderslev-familie opgiver kamp. *Jyllandsposten.*

Jyllandsposten. (2008a).

Landmand tvinges til salg til firma. *Jyllandsposten.*

Jyllandsposten. (2009).

V: Ejendomsret vigtigere end job. *Jyllandsposten.*

Jyske Vestkysten. (2008).

Bestseller-direktør: En tabersag for alle.

Mørup, S. (2012).

Ekspropriation til private formål. *Jyllandsposten.*

Pihl-Andersen, A. (2008).

Danskerne forsvare ejendomsrettet. *Jyllandsposten.*

Pihl-Andersen, A. (2009).

Eksproprieret for en skydebane. *Jyllandsposten*.

Websider

Google. (u.d.).

maps.Google.dk. Hentet 12. februar 2013 fra <http://maps.google.com/>

Horten. (u.d.).

horten.dk. Hentet 25. marts 2013 fra <http://horten.dk/cms/site.aspx?p=39&PersonID=26>

Rapporter og publikationer

Sallingsund Kommune. (u.d.).

plansystem.dk. Hentet 12. februar 2013 fra

http://soap.plansystem.dk/pdfarchive/20_1052662_DRAFT_1188986099046.pdf

kom.aau.dk. (2007).

Hentet 11. marts 2013 fra

<http://kom.aau.dk/~dsp/ComSys08/ComSys07/sites/ComSys6/4%20Videnskabelige%20metoder.pdf>

Luno, K. h. (1849).

Danmarks Administrative Bibliotek. Hentet 08. april 2013 fra

<http://grundlov.dab.dk/glp/books/glp/grundlov/show.asp?nbi=48>

MChangama, J. (12 2011).

Cepos.dk. Hentet 25. marts 2013 fra http://www.cepos.dk/fileadmin/user_upload/dokumenter/2011-12/notat_roskilde_festival_vigtigere_end_den_private_ejendomsret_dec11.pdf

Allerød Kommune. (26. 05 1999).

Hentet 31. oktober 2012 fra

http://soap.plansystem.dk/pdfarchive/20_1028020_APPROVED_1172046062147.pdf

Alleroed Kommune. (u.d.).

Hentet 18. februar 2013 fra

http://www.alleroed.dk/Service/Bolig_Flytning/Lokalplaner_og_byplanvedtaegter/~media/Hjemmeside_AK_Billeder/Plangruppen/Lokalplaner%20Lillerod/Lokalplan%202%20291.ashx

Brønderslev Kommune. (u.d.).

bronderslev.dk. Hentet 11. februar 2013 fra

<http://www.bronderslev.dk/~media/website/Erhverv/Planer/VedtagneLokalplaner/Dronninglund/06%2044%20pdf.ashx>

Ejby Kommune. (1992).

Lokalplan FH. 75. - Støjvold ved "Tarco A/S". Ejby Kommunalbestyrelse.

Lars Bach & Brian Bay Johansen
Aalborg Universitet København

Kommunal ekspropriation



http://www.dn.dk/Files/Billeder/Nyheder/pressebilleder/Gratis_Rapsmark_015.jpg

Informationspjece om den
kommunale
ekspropriationshjemmel i
planloven.

Hvad er ekspropriation?

Hvorfor er det nødvendigt at ekspropriere?

Hvordan sikres mine rettigheder?

Hvor stammer ekspropriation fra?

EKSPPROPRIATION

Udviklingen af samfundet knytter sig i mange tilfælde til offentlige anlæg af større eller mindre karakter. I den forbindelse behøves jord, som i de fleste tilfælde ejes af private. For at sikre, at privatpersoner ikke umuliggør realiseringen af et større anlæg med betydning for samfundsudviklingen, kan arealerhvervelsen gennemføres ved at tvinge ejeren til at afstå jorden. Dette kan blive nødvendigt, når ejeren modsætter sig frivilligt salg. Tvangsmæssig afståelse af jord til fordel for anlægsprojekter i samfundets interesse kaldes ekspropriation.

Myndighedernes mulighed for ekspropriation er bl.a. med til at sikre, at enkeltpersoner ikke forlanger urealistisk høje priser for arealer, der af myndighederne er udlagt til anlæg i almen interesse.

Ekspropriation af privat ejendom er et voldsomt indgreb i den private ejendomsret. Lovgivningen på området sikrer, at man som eksproprieret privatperson beskyttes bedst muligt. Herunder at man bliver kompenseret for tvangsafståelsen i form af erstatning, svarende til det tabte og eventuelle ulemper i forbindelse med ekspropriationen.

Al ekspropriationshjemmel udspringer af grundlovens § 73. Det er her den private ejendomsret er beskyttet, men samtidig også her at ekspropriation muliggøres.

GL. § 73 "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.

Hvad er *almenvellet*?

Hvad kan der eksproprieres til?

Hvem træffer ekspropriationsbeslutningen?

EKSPROPRIATIONSFORMÅL

Samlet set kan det siges at anlægsprojekter, der retfærdiggør ekspropriation af privates jord, skal være nødvendiggjort af *almenvellets* interesse. Det vil sige, at den enkelte mands ejendomsret må vige for hensyn til det brede fællesskab.

Kommunale ekspropriationer kan omfatte ekspropriation af jord med henblik på etablering af anlæg i interesse for udvikling af de enkelte kommuner. Dette kan eksempelvis omfatte anlæg som veje, sportsanlæg, skoler, butikcentre, erhvervsområder og lignende.

Fælles for disse projekter er at de skal bidrage til kommunal udvikling, for at retfærdiggøre ekspropriation af privat jord. I praksis er ekspropriationsformålene givet i planlægningen, eksempelvis i lokalplaner. Det er her kommunernes ekspropriationshjemmel i planloven opstår.

Det er kommunalbestyrelsen i den pågældende kommune, der foretager beslutning om ekspropriation og varetager således de samfundsmæssige og almene interesser på vegne af borgerne. Almenvellet kan således betragtes som et politisk begreb.

Formål, der ønskes realiseret i en kommune kan i enkelte tilfælde varetages af private instanser. I disse tilfælde kan der eksproprieres privat jord, som efterfølgende sættes i offentlig udbud med henblik på opfyldelse af et ønske fra kommunalbestyrelsen. I andre tilfælde eksproprieres der privat jord med henblik på overdragelse til et forudbestemt privat selskab, en

Hvordan vurderes lovligheden af en ekspropriation?

forening, virksomhed eller person, som varetager det formål, der ønskes realiseret.

AFVEJNING AF LOVLIGHED

Når kommunen behøver at ekspropriere til virkeliggørelse af en lokalplan, vurderes projektet nøje i forhold til det indgreb, der foretages over for ejeren. I den sammenhæng vurderes gavnigheden og den offentlige interesse i forhold til, hvor intensivt indgrebet er for lodsejeren. Dette princip benævnes *proportionalitetsprincippet*. Udover denne afvejning foretages en vurdering af *nødvendigheden* af ekspropriationen. Det vurderes her, hvorvidt et anlægsprojekt eksempelvis kan placeres andet sted, som ikke kræver at der foretages ekspropriation, eller at ekspropriationen rammer en ejer mindre intensivt. Til sidst vurderes en ekspropriations lovlighed, ud fra om der er tidsmæssig *aktualitet*. Det vil sige, at der ikke kan foretages ekspropriationer langt ud i fremtiden, med mindre et projekt kræver meget lang planlægning.

Hvordan foregår ekspropriationsprocessen?

Hvad er åstedetsforretning?

Hvor lang tid har jeg til at komme med indsigelser?

EKSPPROPRIATIONSPROCESSEN

Kommunale ekspropriationer følger overordnet denne proces.

1. Forarbejder & Undersøgelser
2. Arealfortegnelse & Ekspropriationsplan
3. Offentliggørelse og indvarsling
4. Åstedetsforretning
5. Høringsperiode
6. Ekspropriationsafgørelse

Punkt 1 & 2 omfatter det arbejde, der foretages af myndighederne forud for den egentlige ekspropriation, og indeholder ikke egentlig kontakt med grundejerne. Punkt 3 er offentliggørelsen af ekspropriationsbeslutningen og det tidspunkt, hvor grundejeren bliver gjort bekendt med planerne for ekspropriation.

Punkt 4 er åstedetsforretningen, som er det tidspunkt hvor grundejer og myndighederne mødes på stedet og tager de egentlige forhold i besigtigelse. Det er her muligt at fremlægge synspunkter fra begge sider om ønsker i forbindelse med ekspropriationen - eventuelt med bistand fra en advokat eller andre.

Punkt 5 er høringsperioden, som er den periode, hvor der kan tilføjes bemærkninger til ekspropriationen – perioden har en varighed på 3 uger. Punkt 6 er den endelige ekspropriationsafgørelse. I tilfælde af klage skal dette som regel ske inden 4 uger efter afgørelsen.

Hvad er principperne for erstatningsudmålingen?

Hvad er ulempeerstatning?

ERSTATNINGSPRINCIPPER

Kompensationen for tabte arealer, har en størrelse modsvarende værdien af disse. Værdien vurderes eksempelvis ud fra sammenlignelige salgspriser i området eller erstatninger fra ekspropriationer foretaget i samme område. Der kan som udgangspunkt foretages to typer af ekspropriation af fast ejendom – henholdsvis delekspropriation og totalekspropriation.

Delekspropriation

I ekspropriationsager, der vedrører delekspropriation kan der, ud over værdien af det afståede areal, også være tale om ulempeerstatninger. Disse kan opdeles i følgende punkter:

1. "Midlertidige ulemper i forbindelse med gennemførelsen af ekspropriationsanlægget, fx midlertidig afståelse, tab af beplantning og haveforstyrrelse samt landbrugsmæssige gener som fx afgrødetab og driftsomlægning. Derudover kan der være tale om driftstab i forbindelse med en flytning eller driftstab i anlægsperioden.
2. Varige ulemper som følge af afsavnet af det eksproprierede, fx defigurering, ejendomsformindskelse og virksomhedsophør.
3. Naboretlige ulemper som følge af ekspropriationsanlæggets udførelsesmåde, almindelig beskaffenhed samt drift, fx støj og vibrationer, *fordingede adgangsforhold og dominans.*"

Ovenstående er hentet fra fagbogen "Ekspropriation i praksis" side 83.

Hvad er handelsværdi?

Hvad er brugsværdien?

Hvad er genanskaffelsesværdien?

Totalekspropriation

Ved totalekspropriation forstås tilfælde, hvor den skadeslidte må afstå hele sin ejendom. I praksis vurderes værdien ved totalekspropriation ud fra tre principper:

Handelsværdien er det mest anvendte erstatningsprincip, og i fagkredse betegnes dette som det afståedes værdi i "handel og vandel". Betegnelsen dækker over den værdi, som den pågældende ejendom ville kunne indbringe ved et salg på det frie marked, inden for en kort salgsperiode. Salget skal samtidig ske til en kyndig erhverver med kendskab til de stedlige pris- og markedsforhold for ejendomme af den pågældende art og karakter.

Brugsværdien kan i særlige tilfælde overstige handelsværdien. Dette kan ske i tilfælde, hvor det afståede areal viser sig særligt værdifuldt for ejeren.

Genanskaffelsesværdien kan ligeledes overstige handelsværdien. Dette kan ske i tilfælde, hvor en ejendoms indretning er så speciel, at en lignende ejendom ikke kan anskaffes.

Hvem kan jeg klage til?

Hvem afgør erstatningens størrelse?

Hvornår får jeg min erstatning?

KLAGEMULIGHEDER

I ekspropriationssager kan der klages over henholdsvis ekspropriationsbeslutningen og erstatningens størrelse.

Ekspropriationsbeslutningen

Hvis man som ejer mener, at betingelserne for ekspropriation ikke er opfyldte, eksempelvis i kraft af manglende almen interesse eller at det pågældende projekt kan placeres anderledes, kan man klage over beslutningen. Spørgsmålet indbringes for en uvildig instans, der tager stilling til sagen. Det er her muligt for ejer og myndighed at fremlægge synspunkter i forbindelse med ekspropriationen. Klageinstansens afgørelse kan endvidere indbringes for domstolene. Den specifikke klageinstans fremgår af ekspropriationsmaterialet, eller oplyses ved henvendelse til ekspropriationsmyndigheden.

Erstatningen

Såfremt man som ejer ikke er enig i erstatningens størrelse, kan dette spørgsmål indbringes for taksationskommissionen.

Taksationskommissionen er en uvildig instans, som har til formål uvildigt at vurdere erstatningens størrelse. Klagevejledning i forhold til erstatningens størrelse fremgår af ekspropriationsmaterialet, eller oplyses ved henvendelse til ekspropriationsmyndigheden.

Erstatningen udbetales efter endt vurdering af erstatningens størrelse.

KILDE: Store dele af denne pjece er udarbejdet på baggrund af fagbogen "Ekspropriation i praksis" af Jens Flensborg og Hanne Mølbeck.