

PRIVAT EJENDOMSRET - DEN GLEMTE RETTIGHED

Ifølge Grundlovens § 73. Stk. 1 er ejendomsretten ukrænkelig.

På trods af ejendomsrettens 'ukrænkelighed', har den i praksis snarere karakter af en politisk programmerklæring. Således har det offentlige trods en opstramning af Planloven i 2009 fortsat vide rammer for at fortolke, hvad der er i almenvellets interesse, og dermed kan gøres til genstand for indskrænkninger af den private ejendomsret, ligesom borgerne ofte står svagt, når det gælder klageprocedure og erstatning.

Derfor anbefales det, at der sker en retssikkerhedsmæssig opstramning af ekspropriationsområdet, så borgere og virksomheder ikke risikerer at blive udsat for vilkårlige, usaglige og uproportionale indgreb og stilles stærkere under klageproceduren og i forhold til spørgsmålet om erstatning.

1. Ejendomsrettens ukrænkelighed

Grundlovens § 73, stk. 1 bestemmer:

"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."

Udgangspunktet - ejendomsrettens ukrænkelighed - betyder, at borgere og virksomheder er beskyttet mod at offentlige myndigheder tiltager sig deres private ejendom, og at den personlige ejendomsret principielt kun kan tilsidesættes i følgende tilfælde:

- Ekspropriation er påkrævet af hensyn til "almenvellet"
- Ekspropriation sker "ved lov"
- Ekspropriation sker "mod fuld erstatning"

Trods grundlovsbestemmelsen har "ejendomsrettens ukrænkelighed" i praksis ofte karakter af en programmerklæring. Myndighederne har således vide rammer til at vurdere, hvad der er til fordel for "almenvellet". Grundlæggende nyder ejendomsretten således ikke samme selvstændige beskyttelse som eksempelvis ytrings- og religionsfriheden, da beskyttelsens omfang i vidt omfang er underordnet et administrativt og politisk skøn.¹

Ekspropriation udgør et ofte voldsomt og intensivt indgreb i borgeres og virksomheders evne til at disponere over den ejendom som rettelig tilkommer disse, og derfor er det også påkrævet, at ekspropriation ikke kun opfylder Grundlovens forudsætninger om "hensynet til almenvellet" og "fuld erstatning", men også kun sker, hvor det er sagligt, aktuelt, nødvendigt og proportionalt i overensstemmelse med almindelig god forvaltningskik.

Derfor er det også retssikkerhedsmæssigt bekymrende, når borgerne - som det belyses i dette notat - alligevel oplever at:

- Formålet med ekspropriationerne ikke altid er klart. Eksempelvis er det svært at se 'almenvellets interesse' i, at myndighederne vil bygge en støjvold på ens ejendom uden

¹ "Danmarks Riges Grundlov med kommentarer", redigeret af Henrik Zahle, 1. udgave, Jurist- Økonomiforbundets forlag, s. 368.

først at måle støjniveauet på det pågældende sted, ligesom det kan være svært at få øje på det nødvendige og rimelige i, at ens ejendom eksproprieres til fordel for andre private formål såsom golfbaner, storcentre eller festivaler.

- Erstatningens størrelse ikke matcher den reelle værdi af det eksproprierede.
- Klageprocessen er tung og lang, og meget få har økonomisk og personligt overskud til at køre en langstrakt sag.

2. "Almenvellet" - Ekspropriation til fordel for private

Selvom ekspropriationer ifølge Grundlovens § 73 kun må foretages, hvis 'almenvellet kræver det', er det ikke udelukket, at ekspropriation kan ske til fordel for private, så længe ekspropriationen også opfylder almene samfundsmæssige interesser.² Men da den begunstigede personkreds oftest er snævrere, når der eksproprieres til fordel for private, end når der eksproprieres til fordel for det offentlige, burde ekspropriering til fordel for private kun være påkrævet af hensyn til almenvellet, når der reelt er tale om formål, som kommer samfundet som helhed snarere end en snæver kreds af private interesser til gode såsom infrastruktur, hospitaler og skoler.³

Alligevel viser en redegørelse udarbejdet af Kammeradvokaten om ekspropriationspraksis på planlovens område for perioden 2003 til 2007, at der i vid udstrækning eksproprieres til fordel for private.⁴ Kammeradvokaten konkluderer således, at

- 54,7 pct. af alle ekspropriationer sker til fordel for private formål (bl.a. boligområder, erhvervsformål og parkeringsanlæg)
- 18,8 pct. af alle ekspropriationer sker til fordel for bestemte private organisationer (bl.a. udvidelse af en golfbane, anlæggelse af vej til golfbane, udvidelse af en handelsvirksomhed og udvidelse af flugtskydebane)

CEPOS har foretaget en tilsvarende undersøgelse for perioden 2006 - 2010, der viser at ca. 22 pct. af alle ekspropriationer sker til fordel for private formål, og ca. 2 pct. af alle ekspropriationer sker til fordel for såvel private som offentlige formål.

2.1. Er praksis i overensstemmelse med det i Grundloven tilsigtede formål?

På baggrund af det store antal af ekspropriationer til private formål kan man stille spørgsmålstegn ved, om praksis er i overensstemmelse med det i Grundloven tilsigtede formål. I hvert fald viser følgende sag - Skydebanesagen fra Skagen⁵ - at myndigheden både tilsidesatte grundlæggende forvaltningsprincipper om saglighed, proportionalitet og aktualitet, samt principperne om, at ekspropriation kun må ske, hvor almenvellet påkræver det og mod fuld erstatning:

² "Lærebog i miljøret" af Karsten Revsbech og Alex Puggard, 4. udgave 2008, Jurist- og Økonomforbundets forlag, s. 114.

³ Det fremgår af forarbejderne til grundloven "Beretning om forhandling på rigsdagen", at Scavenius foreslår grundlovsudkastets § 68 (nuværende § 73) delvist ændret. Således ønsker han „hvor Almenvellet kræver det,” ændret til „naar den behøves til et offentligt Brug.“ Som argument for forslaget anfører Scavenius bl.a. (spalte 3193), at det skøn som overlades til den myndighed som er bemyndiget til at tilsidesætte den private ejendomsret efter bestemmelsen, kan resultere i vilkårlighed og omfordeling mellem private. Selvom forslaget blev nedstemt med 117 stemmer mod 7, understøtter de forudgående drøftelser, at hensigten med grundloven ikke var at åbne for en vid mulighed for at ekspropriere til fordel for private, men at der må stilles strenge krav til nødvendigheden heraf.

⁴ Kammeradvokaten tager i redegørelsen dog forbehold for, at afgrænsningen mellem offentlige og private formål er forbundet med en vis usikkerhed ud fra det foreliggende datagrundlag.

⁵ Vestre Landsrets afgørelse af den 26. april 2010, trykt i UFR 2010, s. 2049.

Case 1: Skydebanesagen fra Skagen

Den tidligere Skagen Kommune traf i 2006 beslutning om at ekspropriere en del af en families ejendom. Formålet var at udvide en flugtskydebane til brug for en forening med 290 medlemmer.

Familien klagede over beslutningen. For det første fordi støjgenerne - der ville blive skudt 160 dage om året i "alle lyse timer" - ville gøre det ulideligt at bo de 200 meter fra banen. For det andet fordi kommunen kun erstattede værdien af selve den eksproprierede jord og afslog at imødekomme familiens krav om, at erstatningsudmålingen tillige skulle tage højde for den værdiforringelsen af restejendommen, som ekspropriationen medførte. Ifølge en mægler var restejendommen usælgelig - eller i bedste fald - reduceret med en million kroner i værdi.⁶

Vestre Landsret fastslog, at kommunens beslutning om ekspropriation var ulovlig og at ekspropriationen ikke var påkrævet under hensyn til almenvellet, idet:

- 1) det ikke var sikkert, at jagtforeningens etablering af flugtskydningsanlægget var økonomisk muligt og dermed tidsmæssigt aktuelt, ligesom
- 2) kommunen havde baseret sin vurdering af behovet for opførelsen af flugtskydebanen på omstændigheder, som forelå 5 år før ekspropriationen. Omstændigheder som meget vel kunne have ændret sig siden da.

Selvom afgørelsen i sidste instans faldt ud til familiens fordel, skal det tages i betragtning, at kommunen traf afgørelse om ekspropriation til fordel for en forening med kun 290 medlemmer, uden forudgående undersøgelser af ekspropriationens økonomiske, proportionale, saglige og nødvendige forhold. Hensynet til "almenvellet" er med andre ord svært at få øje på, hvilket den eksproprierede familie altså også fik Landsrettens ord på.

Bundlinjeresultatet er ikke desto mindre, at Kommunens beslutning har kostet familien over 100.000 kroner i advokatudgifter og udsat den for et hårdt psykisk pres i de 4 år sagen har varet. Økonomiske og psykiske omkostninger, som ingen burde risikere at blive udsat for i en retsstat, og som illustrerer, at der er behov for politisk opstramning i forhold til den nugældende ekspropriationspraksis.

2.2. Ekspropriation til fordel for fornøjelse og profit

Kammeradvokatens redegørelse og CEPOS's nye undersøgelse viser som nævnt, at der findes adskillige tilfælde, hvor kommuner har ønsket at ekspropriere privat ejendom til fordel for andre privates fornøjelse eller profit. Bl.a. er anlæggelse af golfbaner af flere kommuner blevet anset for "nødvendigt af hensyn til almenvellet".⁷

Også i de tilfælde hvor private får frataget deres ejendom for, at en erhvervsvirksomhed kan udøve eller effektivisere deres aktiviteter, er det svært at få øje på "hensynet til almenvellet". Alligevel hører sådanne ekspropriationer ikke til sjældenhederne:

⁶ "Ejernes stædige kamp mod skydebane i Kylløbæk", Artikel af Carl Åge Østergaard, Nordjyske.dk, den 26. maj 2010, <http://www.nordjyske.dk/frederikshavn/forside.aspx?ctrl=10&data=29%2c3580496%2c5%2c3>.

⁷ I Kammeradvokatens redegørelse nævnes at Tønder kommune har eksproprieret til fordel for udvidelse af en golfbane i 13 (sammenhængende) sager, samt at Egedal kommune har eksproprieret med henblik på anlæg af vej til en golfbane. Også tidligere praksis viser eksempler herpå, eksempelvis valgte Salling kommune i 1996⁷ og Pandrup kommune i 1992,⁷ at ekspropriere henholdsvis ca. 1,7 ha og 20 ha til fordel for golfbaner.

Case 2: Bestseller-sagen fra Haderslev

Bestseller Koncernen ønskede at erhverve et jordareal fra en landmand, med henblik på at opføre et logistikcenter. Forhandlingerne strandede imidlertid, da landmanden mente den tilbudte pris var under markedsprisen.⁸

Haderslev Kommune vurderede imidlertid, at logistikcenteret var til fordel for almenvellet, da det ville betyde en positiv udvikling for området. På den baggrund iværksatte Haderslev Kommune ekspropriationsprocedure overfor landmanden.

Landmanden endte med at acceptere Haderslev Kommunes tilbud om erstatning for afståelse af arealet, og sagen endte derfor uden, at der blev foretaget en reel ekspropriation. Faktum i sagen er dog, at Haderslev kommune "tvang" en person til at afstå sin jord til en lavere pris, end den landmanden selv mente, jorden var værd, til fordel for en privat virksomhed.⁹

Jorden blev efterfølgende solgt til Bestseller Koncernen, som nu er i fuld gang med at opføre et Logistikcenter på området.

Et andet eksempel på, at en kommune tilsidesætter den private ejendomsret til fordel for en erhvervs virksomhed, er en højaktuel sag fra Roskilde Kommune. Sagen - som er nærmere beskrevet i CEPOS's notat "Roskilde Festival - en samfundsmæssig nødvendighed?" samt nedenfor i case 3 - vedrører ekspropriering af en planteskoles jord, bl.a. til fordel for Roskilde Festival. Især de mange festivalglade deltagere kan nok fatte sympati for, at Roskilde Kommune vil gå langt for at tilgodese afholdelsen af den årlige Roskilde Festival. Dette ændrer dog ikke på, at den private ejendomsret ifølge Grundloven er ukrænkelig og selvfølgelig ikke skal tilsidesættes til fordel for et sympatisk formål, men kun hvor det er til fordel for almenvellet, og indgrebet i øvrigt både er nødvendigt og proportionalt.

2.3. Ændring af planloven i 2009

Politisk har der været et vist fokus på problemet med ekspropriationer til fordel for private. I 2009 blev der således vedtaget en ændring af planloven, bl.a. med det formål at begrænse kommunernes adgang til at ekspropriere til private formål.¹⁰ Et politisk flertal vedtog samtidig en tillægsbetænkning med følgende ordlyd:

Venstres, Dansk Folkepartis og Det Konservative Folkepartis medlemmer af udvalget finder kommunernes ekspropriationer til golfbaner og skydebaner dybt uacceptable og lægger vægt på, at man i de kommende år følger kommunernes anvendelse af planlovens ekspropriationshjemmel til virkeliggørelse af lokalplaner, der udlægger arealer til f.eks. golfbaner og skydebaner¹¹.

⁸ "Landmand tvunget til at sælge jord til tøjfirma", artikel af Rasmus Poulsen Larsen, offentliggjort på dr.dk den 31. marts 2008; <http://www.dr.dk/Nyheder/Penge/2008/03/31/065647.htm>

⁹ Pressemeddelelser fra Haderslev Kommune; <http://www.haderslev.dk/index.asp?ID=4647> og <http://www.haderslev.dk/index.asp?id=4136>.

¹⁰ L 2009-06-12 nr. 512, "Ændring af lov om planlægning (Begrænsning i adgangen til ekspropriation, opførelse af mindre bygninger i landzone m.v.)" §1.12

¹¹ Beslutningen om at følge op på kommunernes praksis er indtil videre realiseret ved, at Naturstyrelsen har forespurgt landets kommuner om antallet af ekspropriationer siden 2009. Af et offentliggjort notat af 14. juni 2011 til Miljø- og Planlægningsudvalget fremgår det således, at: "Naturstyrelsen har pr. 8. juni 2011 modtaget svar fra 69 ud af de 98 kommuner, og det fremgår af svarene, at der i alt er ekspropriationssager efter 24 lokalplaner i 14 kommuner siden august 2009," jf. MPU alm. Del bilag 658. I notatet gengives kommunernes svar, men Naturstyrelsen forholder sig ikke til resultatet af undersøgelsen, herunder om hvorvidt Naturstyrelsen mener at undersøgelsen viser en positiv eller negativ udvikling i kommunernes ekspropriationspraksis.

Lovændringen ophævede muligheden for at ekspropriere til byudvikling i henhold til en kommuneplan.¹² Men da Kammeradvokatens undersøgelse viser, at kun 18 pct. af alle ekspropriationer sker i henhold til en kommuneplan, mens 66 pct. sker til virkeliggørelse af en lokalplan, har lovændringen kun haft begrænset retssikkerhedsmæssig betydning.¹³ Følgende sag om ”Roskilde-Festival” illustrerer således, at det fortsat står kommunerne frit for at vedtage lokalplaner for at tilvejebringe ekspropriationshjemmel:

Case 3: Roskilde Festival sagen

Roskilde PlanteMiljø er ejer af et areal, som grænser op til Dyrskuepladsen i Roskilde, hvor bl.a. den årlige Roskilde Festival løber af stablen.

Roskilde PlanteMiljø har hvert år siden 1997 udlejet de 60.000 m² jord, som grænser op til Dyrskuepladsen til Roskilde Festival. Roskilde PlanteMiljø opsagde lejeaftalen i 2009 med ophør efter afholdelse af Roskilde Festival 2010.

I juni 2010 vedtog Roskilde Kommune ”Helhedsplan for Råstof- og Festivalområdet”, som i juni 2011 dannede grundlag for kommunens vedtagelse af lokalplan 538. Her i er det af Roskilde PlanteMiljø ejede areal udlagt til udendørs idrætsfaciliteter og serviceareal til større events. Og dermed er der med vedtagelsen af lokalplanen skabt hjemmel til at ekspropriere Roskilde PlanteMiljø's jord.¹⁴

På ovenstående baggrund må det konstateres, at lovændringen har været utilstrækkelig i forhold til for alvor at yde borgerne beskyttelse mod offentlige indgreb i deres private ejendomsret, således som CEPOS allerede forudså da lovforslaget blev fremsat, jf. notatet ”Nyt lovforslag til styrkelse af den private ejendomsret er for uambitiøst”.¹⁵

3. Erstatningens størrelse - ændring fra landzone til byzone

Den anden grundbetingelse i grundlovens § 73 er, at ekspropriation kun må ske mod ”fuldstændig erstatning”. Hvis ens ejendom bliver eksproprieret, skal man derfor stilles økonomisk, som hvis ekspropriationen ikke havde fundet sted.¹⁶

Udfordringen er, at det i mange tilfælde er svært at fastslå markedsværdien af det eksproprierede, og et ofte tilbagevendende problem er eksempelvis de tilfælde, hvor et område efter ekspropriering går fra at være landzonejord til byzonejord. Skal man i disse tilfælde erstattes for den værdistigning, som en ændret zonestatus har medført, eller skal man alene have erstatning for den landzonejord, som ekspropriationen oprindeligt vedrørte?

Svaret er - ifølge flere domstolsafgørelser - at erstatningsudmålingen skal ske på baggrund af markedets forventninger til ejendommens fremtidige anvendelsesmuligheder på tidspunktet for ekspropriationen. Hvis markedet har en berettiget forventning om, at en ejendom fremadrettet kan udnyttes mere intensivt som følge af, at området bliver inddraget under byzone, skal denne forventningsværdi også erstattes.¹⁷

I praksis har denne prisfastsættelsesmetode dog ofte krænket den eksproprieredes retsfølelse, da den netop tager udgangspunkt i en nutidsforventning, og ikke i ejendommens reelle prisudvikling i tiden efter eksproprieringen. Et eksempel herpå er sagen om Skejby Sygehus:¹⁸

¹² Generelt om Planlovgivningen, herunder kommuneplaner og lokalplaner, se CEPO's notat ”Roskilde Festival - en samfundsmæssig nødvendighed?”

¹³ Formålet for de resterende 16 pct. af ekspropriationer er uoplyst.

¹⁴ Sagen er nærmere beskrevet i CEPOS's notat: ”Roskilde Festival - Vigtigere end ejendomsretten?”

¹⁵ <http://www.cepos.dk/publikationer/analyser-notater/analyseinglealle/artikel/nyt-lovforslag-til-styrkelse-af-den-private-ejendomsret-er-for-uambitioest/>

¹⁶ ”Danmarks Riges Grundlov med kommentarer”, redigeret af Henrik Zahle, 1. udgave, Jurist- Økonomi-forbundets forlag, s. 385.

¹⁷ ”Ekspropriation i praksis” af Hanne Mølbeck og Jens Flensborg, 1. udgave 2007, Jurist- og Økonomiforbundet, s. 108 og s. 110.

¹⁸ Højesterets afgørelse af den 26. september 2008, trykt i UFR 2008, side 2823.

Case 4: Sagen om Skejby Sygehus

I 2008 eksproprierede Århus Kommune 200.000 m² landzonejord til fordel for Skejby Sygehus. Kommunen udbetalte i den forbindelse en erstatning på godt 4,5 millioner kroner. Men allerede i 2010 blev jorden vurderet til ca. 300 millioner kroner.¹⁹ Som følge af ekspropriationen skete der altså en værdistigning på over 6.000 % på bare to år.²⁰

Et andet problem er, at det stort set er umuligt at fastslå, hvorvidt der er knyttet en forventningsværdi til et areal eller ej:

Case 5: Gribskov-sagen²¹

I en sag fra Gribskov Kommune overgik en borgers landbrugsjord fra landzone til byzone, hvorefter kommunen eksproprierede arealet. Parterne var nu uenige om, hvorvidt værdien af det eksproprierede areal skulle fastsættes på baggrund af arealets status som landzone eller til en højere pris som byzone.

Efter 4 års tovtrækkeri blev sagen afgjort af Højesteret, som fastslog, at der var tale om landzonejord, og at borgeren kun skulle have 10 kroner pr. m², selvom jorden allerede var overgået til byzonejord på tidspunktet for ekspropriationen.

Højesterets begrundelse for kun at tildele borgeren erstatning som landzonejord var, at borgeren aldrig havde haft reel mulighed for at udnytte arealet som byzonejord, og at borgeren heller ikke havde haft en forventning herom.

De to sager illustrerer på den ene side, at der er en ret klar retspraksis om, at det er nutidens forventningsværdi, der er afgørende for erstatningsudmålingen, mens de på den anden side også illustrerer det for borgerne krænkende i, at man først skal se sig eksproprieret og dernæst, at kommunen kan høste økonomiske gevinster af ekspropriationen.

Fra politisk side bør man derfor overveje, om borgeren kan tilbydes en mere rimelig, saglig og proportional kompensation, der ikke nødvendigvis er ensbetydende med, at hele værdistigningen kan eller skal dækkes, men hvor en procentsats af en evt. efterfølgende prisstigning kommer borgeren til gode.

En sådan rimelig, saglig og proportional ekspropriationserstatning vil samtidig fungere som en sikkerhedsventil således, at man eliminerer risikoen for, at der 'spekuleres' i at ekspropriere mere jord end nødvendigt. Desto dyrere det er at ekspropriere, desto større overvejelser om rimelighed, saglighed og proportionalitet må man antage, at det offentlige gør sig, før de træffer beslutningen.

4. Klageproces og sagsbehandlingstid

Klageprocessen i ekspropriationssagerne er tostrengt, idet klage over selve ekspropriationsbeslutningen behandles i et system og klage over erstatningsfastsættelsen i et andet. Desuden er der forskel på processen, alt efter om eksproprieringen er kommunal eller statslig.

¹⁹ "Lokalplanen afgør prisen", artikel af Martin Johansen, jparhus.dk, 14. januar 2011, <http://jp.dk/aarhus/article2304980.ece>.

²⁰ Ekspropriationen blev foretaget med hjemmel i de daværende regler om ekspropriation til byudvikling. Planloven er efterfølgende blevet ændret, således at det nu kræver en vedtaget lokalplan før der kan eksproprieres. Da disse planer i deres natur er langt mere konkrete end byudviklingsplaner, vil lovændringen kunne bidrage til, at der forud for ekspropriering i flere tilfælde vil være skabt en berettiget forventning som skal erstattes. Men da bedømmelsen af hvorvidt der er knyttet en forventningsværdi til et areal afhænger af andet end lokalplaner, er lovændringen på ingen måde en garanti for, at man fremadrettet ikke vil opleve lignende sager.

²¹ Højesterets afgørelse af den 26. september 2008, trykt i UFR 2008, s. 2823.

4.1. Klage over selve ekspropriationen

En beslutning om kommunal ekspropriation træffes af pågældendes kommunalbestyrelse eller vejbestyrelse²². En klage over denne ekspropriationsbeslutning kan indbringes for den relevante klagemyndighed. Eksempelvis skal klager om ekspropriering til vej- og stianlæg indbringes for Vejdirektoratet, mens klager over ekspropriationer som har til formål at realisere en lokalplan eller en byplanvedtægt, skal indbringes for Natur- og miljøklagenævnet.

En beslutning om statslig ekspropriation træffes af den relevante ekspropriationskommission.²³ Denne beslutning kan ikke påklages til anden administrativ myndighed.

Hvis man er uenig i klagenævnets eller ekspropriationskommissionens afgørelse, kan man anlægge søgsmål ved domstolene. Fra en retssikkerhedsmæssig vinkel er det imidlertid et problem, at klager og søgsmål vedrørende ekspropriation ikke altid har opsættende virkning,²⁴ og at ekspropriationen derfor kan gennemføres til trods for, at der ikke foreligger endelig afklaring af, hvorvidt ekspropriationen er lovlig. Når man sammenholder den manglende opsættende virkning med det faktum, at en ekspropriationssag ofte tager ca. 4 år, før den er færdigbehandlet ved alle instanser, risikerer man, at ens hus for længst er erstattet med en ny motorvej, eller et par ekstra huller til en golfbane, selvom man i sidste ende vinder en evt. retssag.

Det ville derfor udgøre en væsentlig retssikkerhedsmæssig styrkelse at give klager over ekspropriationer opsættende virkning. En sådan opsættende virkning bør kombineres med en hurtigere og mere smidig klageproces, så offentlig udvikling af infrastrukturen ikke risikerer at stå flere år i stampe.

4.2. Klage over erstatningens størrelse

Ved statslig ekspropriation vil ekspropriationskommissionen sammen med borgeren forsøge at nå til enighed om erstatningens størrelse. Hvis parterne ikke kan blive enige, fastsætter ekspropriationskommissionen erstatningens størrelse ved kendelse. Erstatningskendelsen kan indbringes for den statslige taksationskommission,²⁵ hvis afgørelse kan indbringes for domstolene.

Ved kommunal ekspropriation vil kommunen i første omgang ved forhandling forsøge at nå til enighed om erstatningens størrelse med den, hvis jord bliver eksproprieret. Hvis parterne ikke kan blive enige, overlades det til en taksationskommission at fastsætte erstatningens størrelse²⁶. Taksationskommissionens afgørelse kan påklages til overtaksationskommissionen²⁷, hvis afgørelse kan indbringes for domstolene.

²² "Ekspropriation i praksis" af Hanne Mølbeck og Jens Flensborg, 1. udgave 2007, Jurist- og Økonomforbundet, s. 246.

²³ Det fremgår af Vejdirektoratets hjemmeside, at "Ekspropriationskommissionen er en uafhængig instans, der ikke er underlagt andre myndigheder end Folketinget. Formanden for Ekspropriationskommissionen (Kommissarius) er jurist. To medlemmer er udvalgt fra en liste udpeget af transport- og energiministeren, og to medlemmer er udvalgt af en fælleskommunal liste, hvor der er udpeget en repræsentant fra hver af landets kommuner. (...) Til Ekspropriationskommissionen er der også tilknyttet en landinspektør, der fungerer som faglig rådgiver for Ekspropriationskommissionen og en sekretær".

²⁴ "Ekspropriation i praksis" af Hanne Mølbeck og Jens Flensborg, 1. udgave 2007, Jurist- og Økonomforbundet, s. 307.

²⁵ Transportministeren nedsætter en eller flere taksationskommissioner. For tiden er der nedsat to taksationskommissioner. Hver taksationskommission består af en formand samt 4 øvrige medlemmer. Formanden udnævnes af transportministeren for en 6-årig periode og skal have en juridisk kandidatexamen. Formanden udpeger fra sag til sag kommissionen øvrige 4 medlemmer, ud fra en liste over kommissionens medlemmer udfærdiget af transportministeren og kommunerne.

²⁶ Jf. vejlovens § 52

²⁷ De kommunale taksations- og overtaksationskommissionerne nedsættes af transportministeren. Der er nedsat 16 taksationskommissioner og 7 overtaksationskommissioner, som hver behandler sager vedrørende deres geografisk afgrænsede område. Foruden en formand består hver taksationskommission af 2 medlemmer og hver overtaksationskommission af 4 medlemmer. Transportministeren udpeger for en 6-årig periode kommissionernes formænd, og til overtaksationskommissionerne udpeger transportministeren ligeledes to faste medlemmer. Kommissionernes to øvrige medlemmer udtages af hver kommissions formand fra sag til sag, ud fra en liste over kommissionernes medlemmer udfærdiget af kommunernes kommunalbestyrelser.

Selvom der indledes retssag vedrørende erstatningens størrelse, er eksproprianten - typisk en kommune - forpligtet til at udbetale erstatningen til borgeren i henhold til taksationskommissionens beslutning. Hvis det er kommunen, som har indbragt sagen for domstolen med påstand om, at erstatningsbeløbet skal nedsættes, er kommunen dog ikke i alle tilfælde forpligtet til at udbetale mere end det beløb, som kommunen påstår, at erstatningen skal nedsættes til.²⁸ Henset til klageprocessens lange sagsbehandlingstid kan det få store økonomiske konsekvenser for borgerne, at kommunerne ikke i alle tilfælde udbetaler det fulde tilkendte beløb med det samme. Som et eksempel herpå kan nævnes følgende sag fra Randers Kommune:

Case 6: De seks familier fra Randers Kommune

Den 27. oktober 2008 traf kommunen beslutning om ekspropriation og udbetalte til 6 familier ca. 28 mio. kroner som erstatning herfor. Både taksationskommissionen og overtaksationskommissionen har fastsat den samlede erstatning til ca. 41 mil., hvilket i gennemsnit er mere end 2 mio. kroner yderligere pr. familie.

Kommunen har nu indbragt sagen for domstolene, og har samtidig valgt ikke at udbetale det fulde beløb, før der foreligger en endelig afgørelse fra domstolen. Der kan derfor fortsat gå meget længe, før familierne:

- 1) for en endelig afklaring på deres økonomiske situation, og
- 2) får rådighed over den erstatning, som to instanser allerede har tilkendt dem.

Når der foretages et så intensivt indgreb, som ekspropriation udgør, må der i et demokratisk samfund kræves en hurtig endelig afklaring af erstatningsudmålingen. Særligt når henses til, at den borger eller virksomhed, hvis ejendom eksproprieres, typisk vil stå langt svagere end den offentlige myndighed, der foretager ekspropriationen. Det anbefales derfor, at hele klagestrukturen i forhold til ekspropriationer ændres, så borgeren sikres en endelig afgørelse i det administrative system af såvel ekspropriationens lovlighed som erstatningsudmålingens størrelse inden for maksimalt 6 måneder. Hvis der ikke foreligger en sådan endelig afgørelse, kan man ty til det princip, som blev foreslået af Venstres Kristian Jensen i foråret 2011, hvorefter manglende endelig afgørelse inden for en given frist medfører, at borgeren får ret.²⁹

En hurtigere klageproces kan realiseres ved, at de nuværende taksationskommissioner nedlægges, og at der i stedet oprettes ét selvstændigt klageorgan, hvis afgørelse alene kan påklages til domstolssystemet, hvis den eksproprierede borger eller virksomhed ikke får medhold. Den nuværende ordning, hvor erstatningsudmålingen sker i op til tre instanser, og hvor klage over selve ekspropriationen og erstatningsudmålingen behandles i forskellige klageinstanser, er således unødigt tidskrævende og fordyrende. Endvidere bør offentlige myndigheder ikke have mulighed for at indbringe beslutninger vedrørende størrelsen af erstatning fra administrative klageorganer for domstolene, hvis sådanne beslutninger giver eksproprianten medhold. En sådan ordning vil skabe et mere lige forhold mellem offentlig myndighed og borger og virksomhed.

²⁸ "Ekspropriation i praksis" af Hanne Mølbeck og Jens Flensborg, 1. udgave 2007, Jurist- og Økonomforbundet, s. 372.

²⁹ "V: Alle har ret til et hurtigt svar", artikel af Knud Brix og Christian Hüttemeier, jp.dk, 20. maj 2011, http://jp.dk/indland/indland_politik/article2438138.ece.

5. Konklusion

Ovenstående tegner et billede af, at ejendomsretten langt fra er så ukrænkelig, som ordlyden af grundlovens § 73 foreskriver. For at undgå en yderligere udvanding af ejendomsrettens beskyttelse, er der behov for en stramning af praksis på området. På den baggrund anbefales det, at retningslinjerne for ekspropriation og indgreb i den private ejendomsret skærpes således at:

- Ekspropriationer som udgangspunkt ikke må ske til private formål, og under alle omstændigheder skal det *offentlige sandsynliggøre, at en ekspropriation er bydende nødvendig, ligesom en ekspropriation til enhver tid skal være så lidt indgribende som overhovedet muligt.*
- Der i de bestemmelser, som giver hjemmel til ekspropriering, eksempelvis planlovens § 47, opstilles objektive kriterier for, hvilke ”hensyn til almenvellet” der kan tillade ekspropriering.
- Der i de love som fastsætter ekspropriationsproceduren, eksempelvis vejlovens kapitel 5, opstilles krav om, at der forud for en ekspropriationsbeslutning skal udarbejdes en skriftlig redegørelse, som dokumenterer, at beslutningen er truffet i overensstemmelse med god forvaltningsskik, herunder at beslutningen er saglig, nødvendig og proportional.

Derudover anbefales det, at der sker en retssikkerhedsmæssig opstramning omkring hele klageproceduren således at:

- Der ved klager over ekspropriation sikres borgerne et ”fast track” og at manglende afgørelse inden for 6 måneder medfører, at borgeren får ret. En hurtigere klageprocess kan realiseres ved, at de nuværende taksationskommissioner nedlægges, og at der i stedet oprettes ét selvstændigt klageorgan, hvis afgørelse kan påklages til domstolsystemet, dog ikke af offentlige myndigheder såfremt eksproprianten får medhold i det administrative klagesystem.
- Samtlige klager tillægges opsættende virkning så det sikres den private ejendomsret ikke tilsidesættes, før der foreligger endelig afgørelse af ekspropriationens lovlighed og erstatningens størrelse.
- Der indføres omkostningsgodtgørelse i ekspropriationssager, så borgere og virksomheder ikke på forhånd opgiver at gøre deres ejendomsret gældende. En sådan form for økonomisk kompensation ville både give borgerne mulighed for at få den fornødne sagkyndige bistand, men vil også have en selvregulerende præventiv effekt på den kommunale sagsbehandling.

Endelig foreslås det, at borgere og virksomheder tildeles retmæssig økonomisk kompensation:

- Den tildelte erstatning bør suppleres med en pct. del af en evt. efterfølgende værdistigning.