

## ROSKILDE FESTIVAL - VIGTIGERE END DEN PRIVATE EJENDOMSRET?

*Ifølge grundlovens § 73 er ejendomsretten ukrænkelig. Alligevel har offentlige myndigheder som kommuner i vid udstrækning mulighed for at foretage indgreb i borgernes ejendomsret. Enten i form af ekspropriationer eller i form af såkaldt erstatningsfri reguleringer.*

*Dette notat vil, med udgangspunkt i en konkret sag fra Roskilde Kommune, påvise, at kommuner qua muligheden for at ekspropriere er blevet tildelt et ekstremt magtfuldt redskab, som i vid udstrækning giver mulighed for både tvangsmæssigt at tilegne sig ejendom på tvivlsom baggrund og at påvirke anvendelsesmuligheden og hermed værdien af private ejendomme. Den private ejendomsret bør beskytte mod den slags usaglige ekspropriationer, der i yderste konsekvens kan medføre, at private parter med politisk tække indirekte kan tilegne sig andres private ejendom, uanset at den eksproprierede ikke ønsker at sælges.*

*Derfor anbefales det, at der indføres et forbud mod at foretage ekspropriationer til private formål, og at der opstilles objektive kriterier for, hvilke offentlige "hensyn til almenvellet", der kan tillade ekspropriering. Derudover bør det sikres, at det offentlige allerede forud for, at en ekspropriationsforretning igangsættes sandsynliggør, at ekspropriationen er bydende nødvendig, ligesom det skal kunne dokumenteres, at ekspropriationen både er aktuel og overholder proportionalitetsprincippet om, at være så lidt indgribende som overhovedet mulig.*

### 1. Indledning

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."*

Bestemmelsens kerneområde er beskyttelsen mod, at det offentlige vilkårligt kan fratage borgere og virksomheder deres ejendom helt eller delvist. Ejendomsrettens ukrænkelighed er dog ikke absolut, idet en offentlig myndighed kan fratage en borger eller virksomhed sin ejendom ved ekspropriation, når det er påkrævet af hensyn til almenvellet, foreskrevet ved lov, og når der ydes fuldstændig erstatning for indgrebet.

For en nærmere gennemgang af ekspropriationsbetingelserne henvises til notatet "Privat ejendomsret - den glemte rettighed" fra november 2011, hvori det konkluderes, at grundlovens § 73 langt fra er så ukrænkelig, som bestemmelsens ordlyd foreskriver. Blandt andet kan kommuner ekspropriere til private formål, jf. nærmere nedenfor i den såkaldte Roskildesag.

### 2. Roskilde-sagen

Syd for Roskilde ligger det såkaldte råstof- og festivalområde, hvor Roskilde Festivalen, råstof-indvinding og planteskoledrift finder sted side om side. Det fremgår af Kommuneplan 2009, at Roskilde Kommunes vision er, at råstof- og festivalområdet skal udvikle sig til et bynært landskab med et stort indhold af idræts-, kultur- og fritidsaktiviteter.<sup>1</sup>

Centralt for området er Roskilde Dyrskueplads, som ejes af Roskilde Kommune og udlejes til flere forskellige arrangementer hvert år. Det største arrangement er Roskilde Festival, som pt. afvikles over 8 dage og tiltrækker op til 125.000 mennesker om dagen.

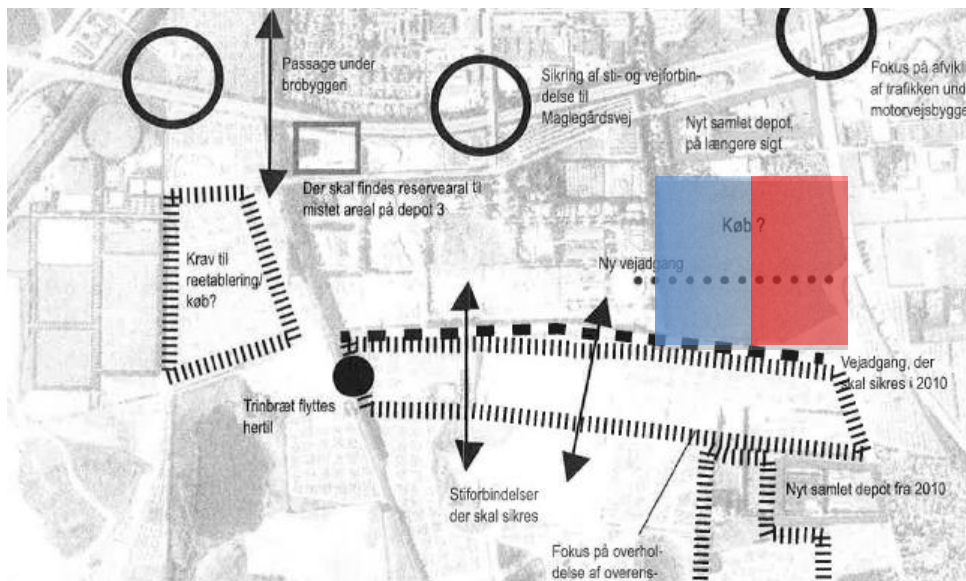
Til afholdelse af festivalen lejer Roskilde Festival ikke kun Roskilde Dyrskueplads men tillige de omkringliggende arealer, som er udlagt til graveområder i henhold til Region Sjællands råstof-

<sup>1</sup> Lokalplan 538, s. 17

plan. Udlejning til Roskilde Festival er derfor kun muligt, i det omfang arealerne ikke er under udgravning.

Ved siden af Dyrskuepladsen ligger et areal, på 60.000 m<sup>2</sup>, som er ejet af Roskilde PlanteMiljø. Dette areal blev frem til 2010 udlejet til Roskilde Festival.

Roskilde PlanteMiljø opsagde imidlertid lejeaftalen, efter Roskilde Festival i rapporten "Råstof og Festival" havde opfordret Roskilde Kommune til at overtage Roskilde Plantemiljø's jord for at sikre området fremtid som festivalområde. I rapporten beder Roskilde Festival således Roskilde Kommune om at "tage hul" på sin "vision om festivalområdet" for, som de skriver: "*kun på den måde kan Roskilde Festivalen blive på bykortet*". Dernæst lyder der en direkte opfordring til, at: "*Roskilde Kommune skal opkøbe jord, der sikrer områdets fremtid som eventområde. Særlig interessante områder er identificeret.*"<sup>2</sup>



Udsnit af illustration fra rapporten, side 19 (vores fremhævelse med farve)

Den jord, som Roskilde Festivalen har "identificeret" som "særlig interessant", og som Roskilde Festival altså opfordrer Roskilde Kommune til at købe, [for at kunne vedblive med at være på bykortet, red.], er det areal, som er markeret med farve på ovennævnte kort, hvoraf det med blå markerede er den af Roskilde Plantemiljø ejede jord.

## 2.1 Ny lokalplan

I juni 2010 vedtog Roskilde Kommune "Helhedsplan for Råstof- og Festivalområdet", som i store træk svarer til den rapport "Råstof og Festival", som Roskilde Festival havde fået udarbejdet i 2009, og som er omtalt ovenfor.

Med udgangspunkt i den nye "helhedsplan" vedtog kommunen i juni 2011 lokalplan 538, som udlægger det af Roskilde PlanteMiljø ejede areal til udendørs idrætsfaciliteter og serviceareal til større events.<sup>3</sup> Lokalplanen har således til hensigt at muliggøre:

1) en optimering af eventområdet, som vil gøre det muligt at tiltrække yderligere arrangementer til Roskilde Dyrskueplads, samt

<sup>2</sup> "Råstof & Festival" Analyse og retning for udvikling af råstof- og festivalområdet syd for Roskilde, udarbejdet i samarbejde mellem Roskilde Festival og NIRAS Konsulenterne, juni 2009.

<sup>3</sup> Lokalplan 538 § 3, pkt. 3.4.

2) at de nuværende idrætsfaciliteter på Darup Idrætscenter kan flyttes til en placering nær Køgevej for at øge idrætsanlæggets tilgængelighed og samspillet mellem forskellige typer aktører inden for området.<sup>4</sup>



Illustration af en mulig fremtidig anvendelse (Lokalplan 538s kortbilag 5)

Efter vedtagelsen af lokalplanen har Roskilde Kommune ved brev af 28. august 2011 indledt ekspropriationsprocedure med henblik på at erhverve jorden. Formålet med ekspropriationen er at:

”realisere lokalplan nr. 538 (...) og sikre offentlig adgang til supplerende servicearealer for Dyrskuepladsen”.<sup>5</sup>

Roskilde PlanteMiljø har flere indvendinger mod ekspropriationen. De væsentligste er, at:

- Roskilde Kommune ikke varetager almenvellets interesse, ved ensidigt at varetage Roskilde Festivals interesser,
- Det planmæssige grundlag for ekspropriation har en række mangler
- En evt. ekspropriation ikke er lovlig, da den - selv hvis det må anerkendes, at formålet er til fordel for almenvellet - ikke er nødvendig,
- Roskilde Kommune ikke vil anerkende, at man ved ekspropriationen fratager Roskilde PlanteMiljø sit eksistensgrundlag, og at
- den erstatning Roskilde Kommune tidligere har tilbudt og må formodes at tilbyde igen, ikke matcher ejendommens reelle værdi.

I de følgende afsnit gennemgås de forskellige retssikkerhedsmæssige problemstillinger og forhold for ekspropriationssagen i Roskilde.

### 3. ”Almenvellet” - formål som kan begrunde ekspropriation

#### 3.1 ”Almenvellet” - formål som kan begrunde ekspropriation

Som det fremgår ovenfor, sker ekspropriationen formelt til fordel for særligt pladskrævende arrangementer generelt, samt til fordel for, at Darup Idrætsanlægs faciliteter kan blive bedre tilgængelige. Det er dog utvivlsomt, at Roskilde Kommune ved vedtagelsen af lokalplan 538, også har haft til hensigt at varetage Roskilde Festivals interesser og dennes forbliven i området. Følgende fremgår af lokalplanens side 7;

<sup>4</sup> Lokalplan 538 s. 8.

<sup>5</sup> Bekendtgørelse vedrørende ”Åstedsforretning øst for Dyrskuepladsen”, annonceret i Roskilde Avis d. 2. september 2011

*”Roskilde Festival har stor betydning for Roskildes musiske profil, og festivalen anses for en af de største virksomheder i kommunen. Det er derfor af afgørende betydning at sikre Roskilde Festivals fortsatte eksistens i området.”*

Det ses da også, at lokalplanen langt hen ad vejen stemmer overens med de anbefalinger for områdets udvikling, som blev fremført i rapporten ”Råstof & Festival” udarbejdet af Roskilde Festival i samarbejde med Niras Konsulenter i juni 2009, og som bl.a. anbefaler et opkøb af Roskilde PlanteMiljø jord:

Det fremgår således af analysens side 11, at Roskilde Festival har brug for, at *”Roskilde Kommune skal arbejde for at overtage centralt placerede arealer i området, specielt er det et stort ønske, at Roskilde Kommune køber arealerne mellem Køgevej og festivalpladsen”*.

Det kan således ikke udelukkes, at Roskilde Kommunes ønske om ekspropriation i det væsentligste skyldes hensynet til Roskilde Festival, selvom det officielt er begrundet i det almennyttige formål om at etablere nogle nye boldbaner. Men selv hvis det er tilfældet, at Roskilde Kommune primært har til formål at varetage Roskilde Festivals interesser ved ekspropriationen, er dette ikke nødvendigvis i uoverensstemmelse med grundlovens § 73. Ifølge Grundlovens § 73 kan ekspropriationer foretages, når ’almenvællet kræver det’. Det er hermed ikke udelukket, at ekspropriation kan ske til fordel for private, så længe ekspropriationen også opfylder almene samfundsmæssige interesser.<sup>6</sup> I praksis nyder en kommune endog meget vid adgang til at skønne, hvad der anses som i ’almenvællets interesse’, og et sådant skøn kan kun forventes tilsidesat, *”hvor det er klart, at eksproprietationen ikke er begrundet i almene samfundshensyn, men eks. i rene private, partipolitiske eller - mere usikkert - finansielle hensyn”*.<sup>7</sup> Ekspropriation til fordel for private gennemføres da også i vid udstrækning. Således konkluderes i en redegørelse udarbejdet af Kammeradvokaten om ekspropriationspraksis på planlovens område for perioden 2003 til 2007, at ca. 57 % af alle ekspropriationer sker til fordel for private formål, og at ca. 18,8 % af alle ekspropriationer sker til fordel for bestemte private.<sup>8</sup> I en ny spørgeskemaundersøgelse foretaget af CEPOS i 2011 anslås det, at antallet af ekspropriationer til private formål udgjorde 22 pct. i perioden 2006-2010.

### 3.2 Tidligere opstramning af ekspropriationspraksis

Ved ændringen af planloven i 2009 vedtog et politisk flertal en tillægsbetænkning, der bl.a. indeholdt 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 skydebaner.”*

Tillægsbetænkningen udgør et fortolkningsbidrag til loven og må derfor anses som en politisk henstilling til kommunerne om at være tilbageholdende med at foretage ekspropriationer til private formål.

Uanset tillægsbetænkningen har kommuner stadig en særdeles vid skønsbeføjelse til at vurdere hvilke formål, som tjener samfundsmæssige interesser, når der vedtages lokalplaner og efterfølgende gennemføres ekspropriationer for at realisere disse. Under forudsætning af at de øvrige betingelser i grundlovens § 73 er opfyldt, må det derfor konstateres, at kommunalbestyrelser har nær ubegrænset mulighed for at ekspropriere til realisering af en lokalplan, som der er politisk enighed om, tjener almene samfundsmæssige hensyn - selv når eksproprieringen sker til fordel for en bestemt privat aktør.

---

<sup>7</sup> ”Ekspropriation og proportionalitet” af lektor ph.d. Michael Hansen Jensen, trykt i UFR 2000, s. 435, s. 1.

### 3.3 Behov for yderligere retssikkerhedsmæssige opstramninger

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.

Uden at stille sig til dommer over den konkrete sag, illustrerer sagsforløbet netop disse retssikkerhedsmæssige problemstillinger. Ser man eksempelvis på Roskilde Festivals ønsker om - og opfordring til - udvikling af festivalområdet, og sammenligner disse ønsker med de beslutninger om ekspropriation, som Roskilde Kommune har besluttet, er det tydeligt, at der er et stort interessesammenfald, hvor den borger eller virksomhed, som er genstand for ekspropriationen forståeligt nok føler ikke kun sin private ejendomsret tilsidesat, men også sin retssikkerhed.

I den kontekst er det ikke kun bekymrende, at der ikke findes nogen objektive kriterier for, hvilke formål som er i almenvellets interesse og derfor kan begrunde indgreb i den private ejendomsret.<sup>9</sup> Det er ligeså bekymrende, at borgeres og virksomheders muligheder for at få afprøvet nødvendigheden, sagligheden og proportionaliteten i ekspropriationen stort set ikke er eksisterende.

Så selvom der principielt ikke gælder omvendt bevisbyrde i dansk ret, er det i praksis overordentligt vanskeligt for en borger eller virksomhed at få medhold, såfremt man ønsker at anfægte myndighedernes beslutning om ekspropriation. På denne baggrund bør borgernes og virksomheders retssikkerhed styrkes, ikke kun ved, at der indføres et forbud mod ekspropriationer til private formål og objektive kriterier for, hvad der kan anses som "almenvellets interesse", men også ved at myndighederne pålægges bevisbyrden for ekspropriationens saglighed, nødvendighed og proportionalitet. Ligesom borgerne og virksomhederne bør holdes økonomisk skadesløse i sager om ekspropriation ved - ligesom i visse øvrige skattesager - at kunne få dækket sine udgifter til advokatbistand mv., som uforskyldt er blevet pålagt en alene af den grund, at det offentlige ønsker at gøre indgreb i den personlige ejendomsret.

## 4. Proportionalitet og nødvendighed

Udgangspunktet efter grundlovens § 73 er, at ekspropriation kun må foretages, når det er nødvendigt. Det samme princip følger af det almindelige forvaltningsretlige proportionalitetsprincip, som yderligere kræver, at ethvert indgreb er forholdsmæssigt rimeligt.

Ved ekspropriation til fordel for private, skærpes kravet til begrundelsen for indgrebets nødvendighed,<sup>10</sup> ligesom det påvirker proportionalitetsvurderingen i retning af, at der skal "mere til", før et indgreb forholdsmæssigt kan forsvares som proportionelt i forhold til, hvis indgrebet skete til fordel for offentlige formål.

### 4.1 Nødvendighed

Ekspropriation er ikke nødvendig, hvis ekspropriationen skal realisere et formål, som ejeren selv kan og vil opfylde. Desuden er ekspropriation kun nødvendig, når realiseringen af det formål, som der eksproprieres til formål for, er "tidsmæssigt aktuel". For at et formål anses for værende "tidsmæssigt aktuel", lægges der i praksis bl.a. vægt på, om anlægsarbejdet er nært foreståen-

<sup>9</sup> "Ekspropriation i praksis" af Hanne Mølbeck og Jens Flensborg, 1. udgave 2007, Jurist- og Økonomforbundet, s. 50, og "Ekspropriation og proportionalitet" af lektor ph.d. Michael Hansen Jensen, trykt i UFR 2000, side 435, s. 1.

<sup>10</sup> "Ekspropriation i praksis" af Hanne Mølbeck og Jens Flensborg, 1. udgave 2007, Jurist- og Økonomforbundet, s. 52.



de, herunder om evt. påkrævede tilladelser er indhentet, og om der er økonomisk sikkerhed for, at projektet kan gennemføres.<sup>11</sup>

Professor dr. Jur. Peter Pagh konkluderer i et responsum udarbejdet efter anmodning fra Roskilde PlanteMiljø, at disse betingelser ikke er opfyldt i denne konkrete sag.<sup>12</sup>

For så vidt angår lokalplanens formål om, at arealet skal anvendes som "serviceareal for events", anfører Peter Pagh, at det på baggrund af de tidligere lejeaftaler mellem Roskilde Festival og Roskilde Plantemiljø (og senest med dyrskuet) må lægges til grund, at Roskilde PlanteMiljø er indstillet på, at arealet kan benyttes til disse arrangementer ved udlejning på almindelige markedsvilkår. Ekspropriation kan derfor - ifølge Peter Pagh - kun begrundes med, at realiseringen kræver en ejers rådighed over arealet:

*"Såfremt det lægges til grund, at lokalplanen kræver, at kommunen har en ejers rådighed over delområde C, vil dette alene kunne begrundes med, at området ønskes anvendt hele året, og at der er behov for at etablere installationer og andet til at servicere større event".*

Dette vil ifølge Peter Pagh være et "udtryk for at der skal etableres en permanent aktivitet i området", og dette vil kræve, at jordbrugskommissionen giver tilladelse til at ophæve landbrugspligten samt en VVM-procedure.<sup>13</sup> Sammenfattende konkluderer Peter Pagh:

*"Under de anførte forudsætninger for fortolkning af lokalplanen vil aktualitetsbetingelsen således ikke være opfyldt. For det første foreligger der ikke de nødvendige tilladelser, da der i alle tilfælde mangler en VVM-tilladelse og formentlig også en miljøgodkendelse. For det andet mangler der den fornødne konkretisering af, hvordan området skal indrettes, ligesom de foreliggende oplysninger tyder på, at der er fornøden sikkerhed for den økonomiske finansiering af de i lokalplanforslaget anførte anvendelses- og indretningsplaner for delområde C".<sup>14</sup>*

Heller ikke formålet om, at arealet skal anvendes til "udendørs idrætsanlæg", mener Peter Pagh opfylder aktualitetsbetingelsen. Han anfører således, at Roskilde Kommunes økonomiudvalg den 12. januar 2011 har udsat en flytning af Darup Idrætscenter, ligesom den i UfR 2010.2049V krævede afklaring af finansiering af lokalplanens virkeliggørelse tilsyneladende fortsat savnes.<sup>15</sup>

## 4.2 Proportionalitet

Grundlovens § 73 samt det almindelige forvaltningsretlige proportionalitetsprincip - som skal overholdes i al udøvelse af offentlig myndighed - indebærer, at et areal kun må eksproprieres hvis:

- 1) det mål som forfølges, ikke kan nås ved en mindre indgribende foranstaltning, samt at
- 2) indgrebet står i rimeligt forhold til det mål, som forfølges.

I forhold til Roskilde-sagen er der imidlertid flere forhold, der giver anledning til at betvivle indgrebets forholdsmæssighed. For det første er etablering af det udendørs idrætsanlæg begrundet med, at man ønsker at flytte det nuværende Darup Idrætscenter til en mere bynær lokation,

<sup>11</sup> "Ekspropriation i praksis" af Hanne Mølbeck og Jens Flensborg, 1. udgave 2007, Jurist- og Økonomforbundet, s. 59.

<sup>12</sup> Responsummet af den 13. april 2011 er udarbejdet efter anmodning fra Roskilde Plantemiljø, som har bedt om en vurdering af Roskilde Kommunes mulighed for at ekspropriere Roskilde PlanteMiljø's jord, hvis kommunen vedtog forslag til lokalplan nr. 538. Konklusionerne er derfor draget på baggrund af den vedtagne lokalplan og de øvrige omstændigheder som forelå på dette tidspunkt, men da forslaget og omstændighederne i øvrigt ikke afviger herfra på nogle for konklusionerne væsentlige punkter, er konklusioner fortsat gældende.

<sup>13</sup> VVM-proceduren indebærer, at der skal gennemføres en vurdering af anlæggets virkning på miljøet og vedtages et tillæg til kommuneplanen, inden det pågældende anlægsprojekt igangsættes.

<sup>14</sup> "Responsum vedrørende mulighed for ekspropriation på grundlag af forslag til lokalplan 538 vedrørende Dyrskuepladsen og den urbane zone - råstof og festivalområdet" af professor dr. Jur. Peter Pagh, s. 10-12.

<sup>15</sup> "Responsum vedrørende mulighed for ekspropriation på grundlag af forslag til lokalplan 538 vedrørende Dyrskuepladsen og den urbane zone - råstof og festivalområdet" af professor dr. Jur. Peter Pagh, s. 10.

som er lettere tilgængelig med offentlig transport. Dette formål bør dog kunne opfyldes uden at tilsidesætte den private ejendomsret i betragtning af, at Roskilde Kommune ejer al området uden om Roskilde Plantemiljø. Ud fra en proportionalitetsbetragtning bør det også overvejes, om man ikke kan nøjes med 10 boldbaner i stedet for 12, så man netop undgår, eller i hvert fald begrænser, behovet for ekspropriation. For som det fremgår af tegningen nedenfor, så vil de 10 af boldbanerne blive placeret på arealer, som forventes overtaget af Roskilde Kommune. Dermed sker den påtænkte ekspropriation reelt kun til fordel for to boldbaner samt - selvfølgelig - formålet om at udvide servicearealet omkring Dyrskuepladsen:



Proportionalitetsprincippet rejser dermed et grundlæggende spørgsmål om, hvorvidt Roskilde Kommune skal kunne ekspropriere sig til "det mere" i stedet for at lade sig nøje med "det mindre" i respekt for den private ejendomsret.

For det andet er det hensigten, at eventområdet fremadrettet skal kunne tiltrække yderligere arrangementer end de nuværende, og i lokalplanen er det fastlagt, at der foruden løbende arrangementer med et publikumstal på op til 10.000 besøgende, kan afholdes 2 større arrangementer med op til 150.000 daglige besøgende, 5 arrangementer med op til 60.000 samtidigt besøgende samt 8 arrangementer med op til 20.000 samtidigt besøgende. På nuværende tidspunkt er de største arrangementer, som afholdes på Dyrskuepladsen, Roskilde Festival og Roskilde Dyrskue. Arrangementerne trækker op til henholdsvis 125.000 og 40.000 daglige besøgende. Muligheden for at tiltrække yderligere arrangementer er uvisse og ikke baseret på konkrete planer. Når det samtidigt tages i betragtning, at den 40 hektar store Dyrskueplads allerede i sin nuværende form er gearet til at rumme store arrangementer,<sup>16</sup> er det ikke forholdsmæssigt - eller for den sags skyld sagligt - at ekspropriere jorden, uden overhovedet at have undersøgt om det er realistisk at tiltrække sig sådanne arrangementer.

## 5. Erstatning

Ved ekspropriering af jorden, skal Roskilde PlanteMiljø stilles økonomisk, som hvis ekspropriationen ikke var sket. Det følger direkte af Grundlovens § 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."*

Da det imidlertid er svært at fastsætte markedsprisen, afhænger den erstatning, som Roskilde PlanteMiljø skal have, af den berettigede forventning, der er til arealets fremtidige anvendelsesmulighed. I overensstemmelse hermed mener Roskilde PlanteMiljø, at de er berettiget til

<sup>16</sup> Eksempelvis nødvendiggør afholdelse af Roskilde Dyrskue - med op til 40.000 dagligt besøgende - alene leje af yderligere arealer til brug for parkering og overnatning for ejerne af de udstillede dyr.

erstatning for værdien af den potentielle råstofudvinding, der kan finde sted på arealet,<sup>17</sup> som er vurderet til at udgøre en licensværdi på 17 millioner kroner. En forventning som ikke mindst beror på, at arealet tidligere har været udlagt til råstofudvindingsområde, men på opfordring fra Roskilde Kommune er blevet udtaget.<sup>18</sup>

Region Sjælland kan i princippet ændre den nuværende råstofplan således, at der igen kan graves efter råstoffer på arealet. Sagen er således et tydeligt eksempel på, at erstatningsfri regulering kan påvirke værdien af en ejendom meget kraftigt, og at både Roskilde PlanteMiljø og Roskilde Kommune har store økonomiske interesser på spil.

## 6. Konklusion

Roskilde-sagen illustrerer, at den opstramning af ekspropriationspraksis, som de borgerlige partier vedtog i 2009 ikke er slået igennem, og at den private ejendomsret fortsat tilsidesættes til fordel for andre private. Yderligere er Roskilde-sagen et eksempel på, at ekspropriationsprocedure iværksættes, til trods for at de øvrige betingelser for ekspropriation om proportionalitet og nødvendighed, herunder tidsmæssig aktualitet, kun tvivlsomt er opfyldt. Dette er yderst kritisabelt og betænkeligt for borgernes retssikkerhed, særligt når ekspropriationen tilsyneladende sker på direkte opfordring eller initiativ fra den, som der eksproprieres til fordel for.

Derfor anbefales det at styrke borgernes og virksomhedernes retssikkerhed i forbindelse med ekspropriationssager, med følgende initiativer:

- Planloven (samt anden relevant lovgivning) ændres således, at ekspropriationer som det klare udgangspunkt ikke kan ske til private formål, og under alle omstændigheder kun kan gennemføres, hvor den er bydende nødvendig.
- Forud for en ekspropriationsbeslutning skal myndigheden udarbejde en skriftlig redegørelse, som dokumenterer, at beslutningen er truffet i overensstemmelse med god forvaltningsskik, herunder at beslutningen er saglig, nødvendig og proportional.
- Det skal påhvile det offentlige at løfte bevisbyrden for, at ekspropriationen er sket til offentlige formål, er saglig, proportional og relevant.
- Fra lovgivers side opstilles der objektive kriterier for, hvilke "hensyn til almenvellet" der kan tillade ekspropriering. Er to boldbaner eksempelvis nok til at gennemføre en ekspropriation?
- 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.

---

<sup>17</sup> At der er råstoffer under arealet er meget sandsynligt, eftersom der er råstoffer under de tilstødende arealer.

<sup>18</sup> Fremgår af illustration på side 7 i Roskilde Amts Tekniske Forvaltnings notat af den 11. marts 2005 med overskriften "Roskilde Kommunes ønsker til udtagning af råstofudvindingsområder".