

Nyt lovforslag til styrkelse af den private ejendomsret er for uambitiøst

Miljøministeren har sendt et lovforslag om ændring af planloven i høring. Lovforslaget ophæver kommunernes adgang til at ekspropriere til byudvikling i henhold til kommuneplaner. Lovforslagets ændring er et skridt i den rigtige retning, men forslaget medfører ikke begrænsninger på kommunale ekspropriationer i henhold til lokalplaner. Der kan derfor stadig eksproprieres til fordel for eksempelvis private golfbaner. Da størstedelen af de kommunale ekspropriationer til fordel for private netop sker i henhold til lokalplaner, vil lovforslaget have en begrænset effekt. Miljøministeren bør derfor i tillæg til ovennævnte ændring indføre et væsentlighedskrav i forhold til ekspropriationer til ikke-offentlige formål, og en klar hovedregel, der forbyder ekspropriation til fordel for bestemte private såsom virksomheder og foreninger.

1. Indledning

Miljøministeren har i december 2008 sendt et udkast til lovforslag om ændring af planloven i høring ("Lovforslaget").¹ Baggrunden for Lovforslaget er et ønske om at styrke den private ejendomsret. Dette notat vil vurdere, hvor vidt Lovforslaget yder et tilstrækkeligt effektivt forsvar mod indgreb i den private ejendomsret. Notatet vil også komme med anbefalinger til yderligere lovændringer.

2. Grundlovens § 73

Grundlovens § 73, stk. 1 fastslår, at:

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

På trods af at den umiddelbare sproglige forståelse af denne bestemmelse synes at indikere en robust retlig beskyttelse af den private ejendomsret, er det fast antaget i den juridiske litteratur, samt i retspraksis, at ejendomsrettens "ukrænkelighed" mest har karakter af en politisk programmerklæring. Der er således særdeles vide rammer for, på hvilken baggrund der kan eksproprieres af hensyn til "almenvellet", da vurderingen af, hvad dette begreb omfatter i teori og praksis, anses for at være politisk snarere end juridisk. Med undtagelse af klare tilfælde af magtfordrejning til fordel for særinteresser vil et politisk flertal ved lov derfor kunne ekspropriere privat ejendom, hvad enten formålet måtte være offentligt, såsom til fordel for infrastruktur, eller privat, såsom til fordel for storcentre eller golfbaner.²

¹ Forslag til Lov om ændring af lov om planlægning (Ekspropriation, opførelse af mindre bygninger i det åbne land m.v.).

² Se Danmarks Riges Grundlov med Kommentarer p. 465 og 480ff, Henrik Zahle Dansk Forfatningsret 3, Menneskerettigheder, p. 206,

3. Lovforslaget

Lovforslaget er som nævnt fremsat for at styrke den private ejendomsret. I et interview fra april 2008 udtalte Finansminister Lars Løkke Rasmussen med udgangspunkt i to konkrete sager, at:

”Det handler om at få moderniseret det samlede regelsæt omkring ekspropriation. Og grundlæggende handler det om at sikre, at der er respekt omkring privat ejendomsret og få sat en stopper for, at man kan ekspropriere til stadig flere formål...Det arbejde, som nu skal i gang handler om to ting: Hvad kan man ekspropriere til og på hvilke vilkår. Vi har bare set eksempler, hvor man sidder gustent og gambler med folks private ejendomme. Hillerød er et eksempel. Og tager man grundlovens oprindelige bestemmelser, så var det motorveje, jernbaner. Nu kan vi se, at man bruger disse bestemmelser til at lave golfbaner”³

I samme interview udtalte Miljøminister Troels Lund Poulsen, at

”Behovet for en opstramning er blevet meget aktualiseret. At beskytte den private ejendomsret er en kerneværdi, og for eksempel er det over grænsen at ekspropriere til golfbaner”

Af de specielle bemærkninger til Lovforslaget fremgår det bl.a., at:

”Det er regeringens opfattelse, at det i et retssamfund er uhyre vigtigt at værne om den enkeltes personlige ejendomsret.”

Lovforslagets væsentligste tiltag for at opnå dette mål er ophævelsen af planlovens hjemmel til kommunale ekspropriationer i medfør af kommuneplaner, som fremgår af planlovens § 47, stk. 1. Den nuværende ordlyd af planlovens § 47, stk. 1 er

”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.”

Det er sætningen *”for at sikre gennemførelsen af en byudvikling i overensstemmelse med kommuneplanen eller”*, der udgår af planlovens § 47, stk. 1, såfremt Lovforslaget vedtages. I de specielle bemærkninger til Lovforslaget hedder det om adgangen til at ekspropriere i henhold til kommuneplaner:

”Et så indgribende værktøj som ekspropriation bør alene anvendes, når det står klart, hvad det areal, der skal eksproprieres, konkret skal anvendes til. Formålet bør være så konkret, at det i videst muligt omfang giver lodsejeren grundlag for at vurdere, om lodsejeren selv kan opfylde ekspropriationsformålet. Adgangen til at ekspropriere til byudviklingsformål er for vid og formålet for ubestemt. Adgangen hertil foreslås derfor ophævet.”

³ Se <http://www.berlingske.dk/article/20080408/danmark/704080032/>

4. Kammeradvokatens redegørelse

Lovforslaget er udformet på baggrund af et serviceeftersyn af planloven forestået af By- og Landskabsstyrelsen, hvis konklusioner er udmøntet i en redegørelse udfærdiget af Kammeradvokaten ("Redegørelsen").⁴ Redegørelsen er bl.a. baseret på en række besvarelser af spørgeskemaer udsendt til landets kommuner.⁵

4.1. Omfanget af kommunale ekspropriationer

Af Redegørelsen fremgår det bl.a., at Kammeradvokaten har identificeret 106 kommunale ekspropriations-sager i perioden 2003-2007. I 70 af sagerne er der eksproprieret til virkeliggørelse af lokalplan, i 19 sager er der eksproprieret til byudvikling i henhold til kommuneplan, mens formålet ikke er oplyst i de resterende 17 sager. Redegørelsen antager, at der i 58 af de sager hvor der er eksproprieret i henhold til en lokalplan, er eksproprieret til fordel for ikke-offentlige formål såsom boligområder, erhvervsformål og parkeringsanlæg. Redegørelsen antager endvidere, at der i 20 af de 106 sager har været tale om ekspropriation til fordel for bestemte private virksomheder, foreninger m.v. såsom f.eks. i form af en (privatejet) golfbane. Ifølge Redegørelsen har Tønder kommune således eksproprieret privat ejendom til fordel for udvidelse af en golfbane i 13 (sammenhængende) sager i henhold til en lokalplan. Det fremgår også af Redegørelsen, at Egedal kommune, Frederikshavn kommune og Midtfyn kommune har eksproprieret i henhold til lokalplan med henblik på henholdsvis anlæg af vej til en golfbane, udvidelse af en flugtskydebane og udvidelse af en virksomhed.

4.2. Efterprøvelse af kommunale ekspropriationsafgørelser

Af Redegørelsen fremgår det, at Naturklagenævnet har behandlet 39 klagesager om ekspropriationsbeslutninger i 2003-2007. I 26 af disse sager er der blevet truffet afgørelse mens 13 af forskellige grunde er blevet afvist eller trukket tilbage. 18 af klagesagerne vedrørte ekspropriation i henhold til lokalplan, mens 8 var i henhold til kommuneplan (i de resterende sager var formålet ikke oplyst). Naturklagenævnet ophævede 3 af sagerne, hvor ekspropriationen havde hjemmel i lokalplan, mens 7 ekspropriationsafgørelser med hjemmel i en kommuneplan blev ophævet. Det fremgår tillige, at 7 af de sager, som Naturklagenævnet har afgjort omhandlede ekspropriation til en bestemt privat aktør. Kun i én af disse sager har Naturklagenævnet ophævet kommunens ekspropriationsafgørelse.

5. Lovforslagets konsekvenser

Lovforslagets ophævelse af adgangen til at foretage ekspropriationer med hjemmel i

⁴ Undersøgelse af ekspropriationspraksis på planlovens område af 20. august 2008. Tilgængelig på <http://www.ft.dk/samling/20081/almdelel/MPU/Bilag/112/611927.PDF>

⁵ Det fremgår af Redegørelsen at det ikke er alle landets kommuner, der har besvaret spørgeskemaerne, hvorfor Redegørelsen ikke kan anses for fyldestgørende i forhold til alle ekspropriationer foretaget af danske kommuner. Det fremgår også at datagrundlaget i visse tilfældet er uklart.

kommuneplanerne vil medføre, at kommunerne i fremtiden i højere grad skal konkretisere planlagte ekspropriationer. Det er en positiv udvikling, som er udtryk for en retssikkerhedsmæssig forbedring i forhold til gældende ret.

Som det fremgår ovenfor, vil Lovforslaget dog ikke medføre, at der ikke længere kan eksproprieres til fordel for private, herunder bestemte private virksomheder, foreninger m.v.. Hertil skal lægges, at Redegørelsen viser, at langt de fleste ekspropriationssager har hjemmel i lokalplaner, der ikke bliver berørt af Lovforslaget. Endvidere viser Redegørelsen, at en stor del af de ekspropriationer, der er gennemført til fordel for ikke-offentlige formål, har hjemmel i lokalplaner. Lovforslaget ændrer således ikke på de specifikke materielle betingelser for gennemførelse af ekspropriationer, herunder særligt ekspropriation til fordel for private. De ovennævnte eksempler vedrørende ekspropriation til fordel for bestemte private virksomheder og foreninger fra Tønder, Faaborg, Egedal og Frederikshavn kommuner vil således stadig være fuldt lovlige efter vedtagelse af Lovforslaget.

Da Lovforslaget er en konsekvens af den offentlige debat om og omfattende kritik af kommunale ekspropriationer til fordel for private såsom golfbaner, må Lovforslaget anses for at være klart utilstrækkeligt. Særligt når henses til, at både Finansministeren og Miljøministeren har givet udtryk for, at reglerne for ekspropriation skulle strammes op for at undgå ekspropriationer til formål, som ikke kan siges at have en almen samfundsmæssig interesse såsom golfbaner. Lovforslaget er derfor ikke et effektivt tiltag med henblik på at hindre ekspropriationer til fordel for private interesser.

6. Anbefalinger

Den omfattende kritik af ekspropriation til fordel for private – særligt bestemte private aktører – er fuldt berettiget. Den private ejendomsret er en fundamental menneskerettighed, som er afgørende både for den enkelte borgers og samfundets velstand og frihed. Ekspropriation til fordel for private gør beskyttelsen af den enkelte borgers ejendomsret vilkårlig og fuldstændig afhængig af politiske flertal. Den private ejendomsret bør ikke kunne tilsidesættes til fordel for en kommunes ønske om at tilgodese mere eller mindre tilfældige private interesser såsom anlæggelse af golfbaner. Såfremt en kommune ønsker at muliggøre konstruktionen af eksempelvis en golfbane – som næppe kan siges at udgøre en væsentlig samfundsmæssig opgave – bør kommunen således selv afstå det fornødne areal til formålet, eller betale den pris, som ejeren af et ønsket areal kræver for sin ejendom. Tilsidesættelse af den private ejendomsret bør særligt undgås, når der eksproprieres til fordel for bestemte private som virksomheder og foreninger, idet sådanne ekspropriationer ofte kan smage af magtfordrejning, hvor stærke private økonomiske interesser samarbejder med kommunen om en ekspropriation, som vil komme både kommunen og den private aktør til gode på bekostning af ejeren af den private ejendom.

Såfremt den private ejendomsret mærkbart skal styrkes, bør planlovens adgang til at foretage ekspropriation indeholde materielle kriterier for til hvilke specifikke formål, der lovligt kan eksproprieres. Sådanne kriterier bør indeholde et væsentlighedskrav for så vidt angår ekspropriation til fordel for private, således at en sådan ekspropriation alene kan vedtages, såfremt det opfylder et egentligt fælles behov, såsom etablering af privatejede institutioner, som opfylder lokalsamfundets basale behov i form af infrastruktur eller lignende. Ekspropriation til fordel for rent private rekreative formål, bør således ikke være tilladt.

For at gøre Lovforslaget mere effektivt bør det også inkludere et egentligt forbud mod ekspropriation til fordel for bestemte private, der kun undtagelsesvist bør kunne fraviges. Dette vil minimere risikoen for, at stærke økonomiske interesser opnår indflydelse på lokalplaner og derved indirekte kan bruge ekspropriationsinstituttet til at få ejerskab over privat ejendom, som den oprindelige ejer ikke er interesseret i at sælge til den tilbudte pris. Udover en markant styrkelse af den private ejendomsret vil en sådan lovændring også være et klart signal fra Folketinget om, at "almenvellet" i grundlovens § 73 skal forstås som indeholdende egentlige retlige grænser, således, at ordlyden heraf får en reel retssikkerhedsmæssig værdi.

7. Konklusion

Lovforslaget er et lille men velkomment skridt i den rigtige retning af styrkelsen af den private ejendomsret. Men da størstedelen af de kommunale ekspropriationer til fordel for private sker i henhold til lokalplaner, vil lovforslaget have en meget begrænset effekt på ekspropriationer til fordel for private såsom storcentre og golfbaner. Lovforslaget er således klart utilstrækkeligt i forhold til Miljøministeren og Finansministerens målsætninger, om at begrænse ekspropriationer til private formål uden almindelig samfundsmæssig interesse. Sådanne ekspropriationer bør ikke være mulige i en retsstat med respekt for privat ejendom. CEPOS anbefaler derfor at indføre et væsentlighedskrav i forhold til ekspropriationer til ikke-offentlige formål og en klar hovedregel, der forbyder ekspropriation til fordel for bestemte private aktører.

