

KOMMUNERNE GENNEMFØRER FÆRRE EKSPROPRIATIONER TIL FORDEL FOR PRIVATE – OG DET GLÆDER DANSKERNE

CEPOS har af to omgange foretaget en undersøgelse blandt landets 98 kommuner, som afdækker kommunernes ekspropriationspraksis fra 2006-2011. De to undersøgelser viser en tendens til, at antallet af kommunale ekspropriationer til fordel for private formål - fx til fordel for private golfbaner, virksomheder og skydebaner - er for nedadgående. Således lå antallet af ekspropriationer til fordel for private gennemsnitligt på 21 pct. i årene 2006-2010. Det tal er nu faldet til 4 pct. i 2011, hvor der kun blev gennemført tre ekspropriationer til private formål i alt. Undersøgelserne kan ses på www.ejendomsregulering.dk.

Kommunernes mere restriktive tilgang til at gennemføre ekspropriationer til fordel for private borgere, virksomheder og foreninger kan tilskrives den skærpelse af planloven, som Folketinget vedtog i 2009. En skærpelse der blev indført som reaktion på, at visse kommuner eksproprierede privat jord for at anlægge nye golfbaner og skydebaner.

At ændringen af planloven har ført til, at kommunerne er mere tilbageholdende med at ekspropriere til fordel for private, må anses som en "politisk succes", hvor loven virker efter sin hensigt. Men det er også en "folkelig succes". En ny meningsmåling, som analysebureauet Norstat har gennemført for CEPOS, viser således, at der blandt danskerne er en modstand mod ekspropriationer til fordel for private på hele 82-83 pct.

1. Indledning

Kammeradvokaten foretog i 2008 en undersøgelse, der viste, at ud af 106 kommunale ekspropriationer foretaget i perioden 2003-2007, var 58 af dem - altså 55 pct. - sket til fordel for ikke-offentlige formål, såsom boligområder, erhvervsformål samt parkeringsanlæg.¹ Deraf var 20 af ekspropriationerne - 19 pct. - sket til fordel for bestemte private.²

Kommunernes lemfældige praksis med at ekspropriere privat jord til fordel for andre private affødte en del kritik - bl.a. fra CEPOS³ - og førte i 2009 til, at Folketinget ændrede planloven⁴ således, at kommunale ekspropriationer ikke længere kan gennemføres på grundlag af kommuneplaner, men kræver, at der foreligger en mere detaljeret og bindende lokalplan.⁵

En undersøgelse foretaget blandt landets 98 kommuner viser, at lovændringen har haft den ønskede effekt. Godt nok bliver der fortsat gennemført ekspropriationer til fordel for private i kommunerne, men antallet af sådanne ekspropriationer er for nedadgående.

Samtidig viser en ny meningsmåling, som analysebureauet Norstat har foretaget for CEPOS, at kommunernes mere tilbageholdende ekspropriationspraksis stemmer bedre overens med danskernes generelle holdning til ekspropriationer, som - ifølge meningsmålingen - er præget af en markant skepsis overfor ekspropriationer, som sker til fordel for private virksomheder.

2. Kommunernes ekspropriationspraksis

¹ Kammeradvokatens undersøgelse baserede sig på tilbagemelding fra 85 kommuner, jf. "[Undersøgelse af ekspropriationspraksis på planlovens område](#)", MPU alm. del, bilag 112, L 135, bilag 7.

² Tretten sager vedrørte ét og samme golfanlæg, fem sager vedrørte forskellige vej- og parkeringsanlæg, én sag vedrørte udvidelse af virksomhed, og én sag vedrørte en forenings udvidelse af skydebane på naboens jord (U.2010.2049V).

³ http://www.cepos.dk/uploads/media/private_ejendomsret_Mchangama_CEPOS_analyse.pdf

⁴ L 2009-06-12 nr. 512

<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=127127>

⁵ F.eks. med hjemmel i Planlovens § 47.

CEPOS har gennem to år haft fokus på ejendomsrettens beskyttelse, således som den er formuleret i Grundlovens § 73, og har i den forbindelse oprettet en hjemmeside (www.ejendomsregulering.dk), som viser kommunernes ekspropriationspraksis.

Kommunerne er således af to omgange - første gang i 2011 og anden gang i 2012 - blevet bedt om at oplyse følgende data med henblik på at etablere et "Danmarkskort" over kommunale ekspropriationer:⁶

- Antallet af ekspropriationer
- Ekspropriationernes formål
- Hvilken hjemmel der er brugt for ekspropriationen
- Antallet af lodsejere der har været berørt ved hver enkelt ekspropriation
- Hvor mange lodsejere der har klaget over henholdsvis ekspropriationsbeslutningen og erstatningens størrelse.⁷

2.1. Kommunernes ekspropriationspraksis i 2012

Den seneste undersøgelse blev gennemført i 2012 og vedrører kommunernes ekspropriationer i 2011. Blandt de 83 kommuner, som CEPOS fik tilbagemelding fra, var der gennemført:

- 69 ekspropriationer som berørte 630 lodsejere.
- Kun to af ekspropriationerne blev - ifølge kommunernes oplysninger - foretaget udelukkende til private formål, mens en sag skete til blandede formål.

Totalt var det altså kun tre ekspropriationer (4 pct.), der i 2011 blev foretaget til fordel for helt eller delvist blandede formål. De tre sager drejer sig om udvidelsen af Dyrskuepladsen i Roskilde Kommune, ny erhvervsudsmykning i Kolding Kommune samt virkeliggørelse af centerområde i Rebild Kommune.

2.2. Kommunernes ekspropriationspraksis i 2006-2010

CEPOS første undersøgelse af kommunernes ekspropriationspraksis blev gennemført i 2011 og omfattede perioden 2006-2010. Undersøgelsen - som baserede sig på tilbagemeldinger fra 82 kommuner - viste, at der i den pågældende periode var foretaget i alt 340 ekspropriationer, som berørte 1.952 lodsejere. Det svarer til, at der i gennemsnit blev gennemført:

- 68 ekspropriationer om året (mod 69 i 2011) som gennemsnitligt berørte 390 lodsejere årligt (mod 630 i 2011).

Ud af de 340 ekspropriationer som gennemført i 2006-2010 var i alt 66 sket til fordel for udelukkende private formål, mens seks sager var sket til blandede formål. Det svarer til, at mere end 21 pct. af alle ekspropriationer blev foretaget til helt eller delvist private formål, og at der årligt blev foretaget over 14 ekspropriationer, som helt eller delvist tilgodeså et sådan privat formål.

3. Udvikling i kommunernes ekspropriationspraksis

Sammenholder man CEPOS's undersøgelser med Kammeradvokatens ditto fra 2008, tegner der sig et klart billede af, at antallet af kommunernes ekspropriationer til fordel for private er faldet markant.

Ifølge Kammeradvokatens undersøgelse var over 54 pct. af de ekspropriationer, som blev gennemført i 2003-2007, således sket til fordel for ikke offentlige formål. Et tal der var faldet til

⁶ For nærmere oplysninger om den anvendte metode, se <http://www.ejendomsregulering.dk/danmarkskort/metode/>

⁷ Kommunernes besvarelser kan ses på: <http://www.ejendomsregulering.dk/wp-content/uploads/2013/05/Datagrundlag-01052013.pdf>

21 pct. i CEPOS's første undersøgelse for 2006-2010, og som er nede på 4 pct. i CEPOS's seneste undersøgelse. Tendensen bekræftes af en lignende undersøgelse foretaget af Naturstyrelsen.⁸

Årsagen til, at kommunerne gennemfører færre ekspropriationer til fordel for andre private (hele 49,7 procentpoint⁹), skyldes dels den skærpelse af planloven, som Folketinget gennemførte i 2009, og dels den generelle offentlige debat, som har skærpet det politiske fokus på ejendomsrettens ukrænkelighed i Grundlovens § 73.

4. Meningsmåling

Når kommunerne i dag træffer markant færre beslutninger om ekspropriationer til fordel for private end tidligere, rammer de i højere grad den generelle holdning til ekspropriationer blandt danskerne.

Analysebureauet Norstat har således foretaget en meningsmåling for CEPOS i perioden den 10. juni til 13. juni 2013, hvor de har spurgt 1.000 danskere, i hvilke omfang de synes, at kommuner skal have mulighed for at ekspropriere til tre forskellige formål:

- Offentlig infrastruktur,
- Foreningers anlæg af golfbaner mv.
- Private virksomheders produktionsanlæg, festivaler mv.

Ved alle spørgsmålene fremgik fem svarkategorier fra "I stort omfang" til "slet ikke". Tallene er korrigeret for respondenter, der har svaret "ved ikke".

Meningsmålingen viser, at selvom størstedelen af danskerne (62 pct.) er forholdsvis positive over for ekspropriationer af privat ejendom, når det drejer sig om ekspropriation til fordel for offentligheden, som f.eks. veje, lufthavne, hospitaler mv.,¹⁰ så er der samtidig en relativt stor del (38 pct.),¹¹ som forholder sig skeptisk overfor sådanne ekspropriationer til fordel for almenvellet.

Danskernes relativt høje skepsis i forhold til ekspropriationer til fordel for almennyttige formål, er dog ingenting i forhold til den skepsis, der gælder i forhold til ekspropriationer foretaget til fordel for andre private. Blandt respondenterne er der således en overvejende grad af modstand på 82 pct. mod ekspropriationer til fordel for bl.a. foreningers anlæg af golfbaner, sportsanlæg mv., mens hele 83 pct. af respondenterne "slet ikke" eller kun "i meget begrænset omfang" går ind for ekspropriationer til fordel for private virksomheder, festivaler og storcentre mv.:

Tabel 1. Danskernes holdning til kommunale ekspropriationer

Spørgsmål: Lovgivning om ekspropriation tillader i dag, at offentlige myndigheder såsom kommuner kan tvinge en person til at sælge eksempelvis hus og jord til anlægsprojekter og lign. I hvilket omfang mener du, at kommunen skal have mulighed for at ekspropriere til følgende formål:

⁸ Undersøgelsen, der omfatter perioden 1. august 2009 til 8. juni 2011, viste, at der i den pågældende periode var sket ekspropriation efter 24 lokalplaner i 14 kommuner, og at mindst 4 af disse ekspropriationer var sket til fordel for ikke-offentlige formål. Naturstyrelsens undersøgelse bekræfter dermed, at antallet af ekspropriationer til fordel for andre private er for nedadgående. Samtidig må det dog også konstateres, at undersøgelsen er udtryk for en "minimumsopgørelse" og at antallet af ekspropriationer formentlig er højere. Kun 69 ud af 98 kommuner besvarede således Naturstyrelsens undersøgelse, som ellers beroede på en Folketingsbeslutning. jf. mere om undersøgelsen her: <http://www.ft.dk/samling/20101/almindel/mpu/bilag/658/1012063/index.htm>

⁹ Mens det bemærkes, at der sker sammenligning mellem 2 forskellige datagrundlag.

¹⁰ 22 pct. af de adspurgte svarede således, at de "i stort omfang" gik ind for ekspropriationer til offentlige formål, mens 40 pct. "i et vist omfang" gik ind for sådanne ekspropriationer. Dvs. i alt var 62 pct. af de adspurgte positive overfor ekspropriationer til offentlige formål.

¹¹ 27 pct. af de adspurgte svarede således, at ekspropriationer til offentlige formål kunne ske "i meget begrænset omfang", mens 11 pct. mente, at end ikke offentlige formål berettigede til ekspropriation af privat ejendom.

| | I stort omfang | I et vist omfang | I meget begrænset omfang | Slet ikke |
|---|----------------|------------------|--------------------------|-----------|
| A: Offentlig infrastruktur såsom veje, lufthavne og hospitaler. | 22 % | 40 % | 27 % | 11 % |
| B: Foreningers anlæg af golfbaner, sportsanlæg ol. | 3 % | 14 % | 37 % | 45 % |
| C: Private virksomheders produktionsanlæg, storcentre, festivaler ol. | 4 % | 12 % | 39 % | 44 % |

Note: antal respondenter er 1000 gennemført i perioden 10. juni til 13. juni 2013

Kilde: Analysebureauet Norstat

Danskernes generelle holdning er altså, at kommunerne bør have mulighed for at ekspropriere, hvis dette sker med klar fordel for "almenvællet" og dermed flertallet af almindelige borgere. Derimod er der ikke stor opbakning til de ekspropriationer, der gennemføres til fordel for private foreninger, virksomheder mv., jf. nærmere bilag 1.¹² Denne holdning afspejler i høj grad, hvad der fremgår af Grundlovens § 73's ordlyd. Nemlig, at den personlige ejendomsret er ukrænkelig, og kun bør tilsidesættes, hvis ekspropriationen er påkrævet af hensyn til "almenvællet", sker "ved lov" eller sker "mod fuld erstatning".

5. Skydebanesagen i Skagen

Selvom ejendomsretten ifølge Grundlovens § 73 er ukrænkelig og selvom Folketinget i 2009 skærpede planloven med det formål at begrænse kommunernes mulighed for at ekspropriere til fordel for private formål, viser CEPOS's undersøgelser, at der stadig foregår ekspropriationer til fordel for private formål. Et eksempel på en sådan sag er den meget omtalte ekspropriation af Roskilde Kommune til fordel for Roskilde Festivalen.¹³ En anden sag er den såkaldte "Skydebanesag i Skagen".^{14 15}

"Skydebanesagen i Skagen" vedrørte en familie, hvis jord blev eksproprieret af den tidligere Skagen Kommune (nu Frederikshavn Kommune), med det formål at udvide en jagtforenings skydebane. Der var med andre ord tale om en ekspropriation til fordel for naboen, en privat skydeforening med 290 medlemmer. Kommunen gennemførte ekspropriationen, selvom den hverken havde undersøgt, om den var aktuel, nødvendig eller proportional, hvilket ellers er afgørende betingelser for, at en myndighed overhovedet kan ekspropriere sine borgere. Vestre Landsret kendte da også kommunens beslutning om ekspropriation for ulovlig.

Selvom familien nu havde landsrettens ord for, at ekspropriationen var ulovlig, var sagen ikke afgjort hermed. For i stedet for at respektere Landsrettens afgørelse og erkende sin fejl, udtalte Teknisk Udvalg således, at de ville kunne starte sagen op på ny:

¹² Det er tredje gang, at CEPOS får foretaget denne meningsmåling. I 2009 gennemførte Catinet en lignende [undersøgelse](#) for CEPOS, mens Norstat lavede en i 2011 og altså også nu i 2013. I første meningsmåling svarede langt størstedelen af respondenterne "slet ikke", når det handlede om ekspropriationer til private formål, hvorimod andelen af respondenter i meningsmålingen fra 2011 i højere grad svarede "i meget begrænset omfang". Sammenfattes de to kategorier ("slet ikke" og "i meget begrænset omfang"), der begge betegner en skeptisk holdning til ekspropriation blandt borgerne, er resultatet i stort omfang ens. I den nye meningsmåling fra 2013 ses derimod en vis øget skepsis blandt danskernes overfor kommunernes muligheder for at ekspropriere til private formål. Borgernes holdning til kommunernes ekspropriationspraksis og disses muligheder for at ekspropriere til private formål må dog siges at være forholdsvis konstant over årene. Der er fortsat et stort flertal af befolkningen, der ønsker at begrænse kommunernes ekspropriationer – særligt når det gælder ekspropriation til private formål.

¹³ Se eksempelvis CEPOS's notater: "Roskilde Festival – vigtigere end den private ejendomsret?" og "Nyt lovforslag til styrkelse af den private ejendomsret er for uambitiøst", samt de to blogsindlæg om: "Privat ejendomsret eller golfbaner", jf. <http://www.ejendomsregulering.dk/erstatningsfri-regulering/>

¹⁴ Landsretsdom U.2010.2049V

¹⁵ <http://www.youtube.com/watch?v=enMvhPyJHSM>

”Det er Forvaltningens vurdering, at man lovligt vil kunne gennemføre en ny ekspropriation for det areal som omfattes af Landsrettens dom forudsat, at jagtforeningen kan dokumentere, at der er givet tilsagn om at de fornødne økonomiske ressourcer er til stede til realiseringen af baneanlægget mv. på disse arealer... samt, at det kan dokumenteres, at der aktuelt er behov for den del af skydebanen. Begge forudsætninger vurderes at kunne opfyldes.”¹⁶

Kommunen har altså vurderet, at der lovligt kan vedtages en ny lokalplan, som giver mulighed for at starte en ny ekspropriationssag op. En ekspropriation som kommunens tekniske udvalg på et møde den 15. juni 2010 besluttede at igangsætte forberedelsen af:

*”nu igangsættes de forberedende arbejder med henblik på at skabe grundlaget for at kunne gennemføre en ny ekspropriationsprocedure”.*¹⁷

Konsekvensen er, at den dag i dag ved familien ikke om den er købt eller solgt i forhold til, om kommunen fortsat vil ekspropriere deres jord. De ved altså heller ikke om de mentale og økonomiske omkostninger, som den 10-år lange sag har haft, overhovedet har været kampen og omkostningerne værd.

Sagen illustrerer, at en kommune principielt kan genstarte en ekspropriationssag, selvom den allerede har tabt sagen ved en højere klageinstans, fx ved domstolene. En sådan situation er retssikkerhedsmæssigt uholdbar for borgerne, som dermed aldrig kan vide sig sikre på, hvorvidt en ekspropriationssag afslutter med domstolens afgørelse, eller om kommunen blot genopstarter den igen. Fra et retssikkerhedsmæssigt perspektiv er det derfor nødvendigt, at politikerne opretholder sit fokus på dette område og gennemfører nødvendige retssikkerhedsmæssige opstramninger i forhold til kommunernes ekspropriationspraksis over for dens borgere.

6. Konklusion

Folketingets beslutning om at ændre planloven i 2009 har - kombineret med det øgede politiske og offentlige fokus på ekspropriationsområdet - ført til en markant reduktion af ekspropriationer til fordel for private formål. I 2011 var det således kun 3 ud af 69 (4,3 pct.) ekspropriationer, som skete helt eller delvist til fordel for en anden privat part. Til sammenligning var det i perioden 2003-2007 54 pct. af samtlige ekspropriationer, der blev gennemført til fordel helt eller delvist for private, mens det i perioden 2006-2010 var 21 pct.

Politikernes øgede fokus på ekspropriationer, og kommunernes mere restriktive ekspropriationspraksis i forhold til at ekspropriere privat jord til fordel for andre private, er i større harmoni med danskernes generelle holdning til ekspropriationer. En ny meningsmåling, som analysebureauet Norstat har foretaget for CEPOS viser således, at 82 pct. af danskerne er modstandere af, at kommunerne eksproprierer til private formål som golfbaner, festivaler, og storcentre. Og selvom et flertal på 62 pct. mener, at kommunerne skal kunne ekspropriere til fordel for offentlige formål, er det alligevel væsentligt, at hele 38 pct. samtidig er modstandere af sådanne ekspropriationer, som ellers burde komme almentil til gode.

Endelig illustrerer ”Skydebanesagen i Skagen”, at danskernes skepsis overfor kommunale ekspropriationer, er begrundet. Det er således det kommunale flertal, der definerer, hvad der udgør ”almenvellet” i Grundloven § 73’s forstand, og som derfor bestemmer, hvilke formål der kan eksproprieres til. Og det er også det kommunale flertal der bestemmer, om man skal tilsidesætte en domstolsafgørelse ved at genstarte en ellers allerede tabt ekspropriationssag op på ny. Med andre ord: Kommunernes magt indenfor ekspropriationsområdet er nærmest ubegrænset, mens borgernes retssikkerhed lovgivningsmæssigt er sat ud af kraft.

Samlet set anbefaler CEPOS derfor, at der sker en strukturel og retssikkerhedsmæssig opstramning indenfor ekspropriationsområdet, således at:

¹⁶ Besluttet af Teknisk Udvalg den 15. juni 2010, jf. sagsnr. 05/4048

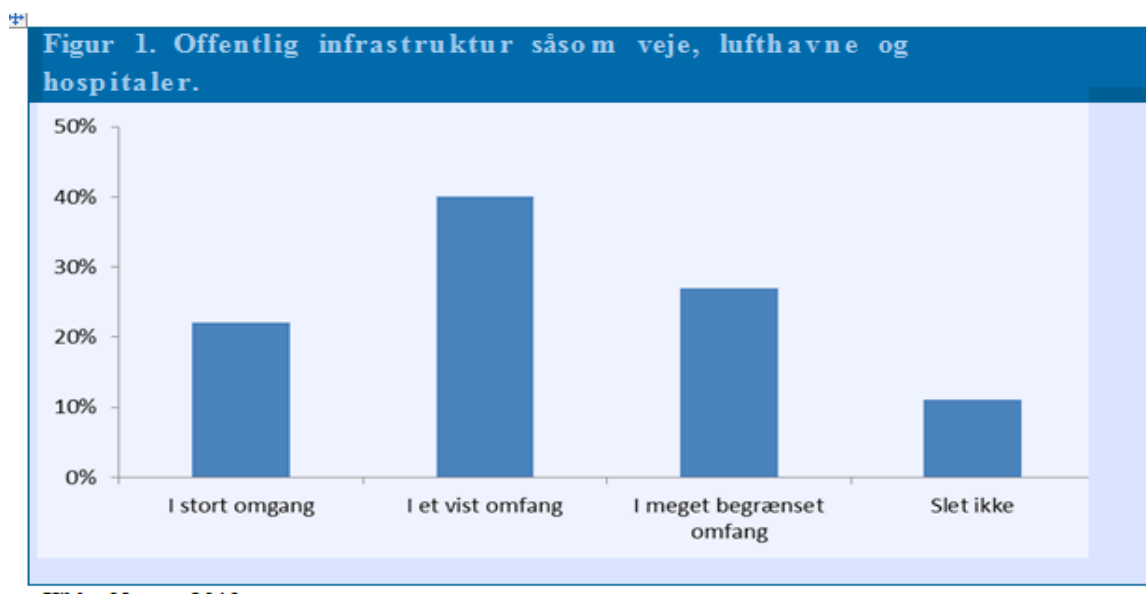
¹⁷ Besluttet af Teknisk Udvalg den 15. juni 2010, jf. sagsnr. 05/4048

- 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.
- Myndigheden for ekspropriationsbeslutningen udarbejder 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 ekspropriationsager, 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.
- Kommunerne afskæres fra at kunne genstarte en allerede tabt sag på ny, medmindre der foreligger helt særlige, uforudsete eller undskyldelige forhold, som på ingen måde kan tilskrives kommunens fejl eller mangler.
- Kommunerne afskæres fra at kunne indbringe en sag om erstatningens størrelse, som den har tabt ved overtaksationskommissionen.
- Klageprocessen i det administrative system forenkles, således at borgeren sikres en endelig afklarng 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.

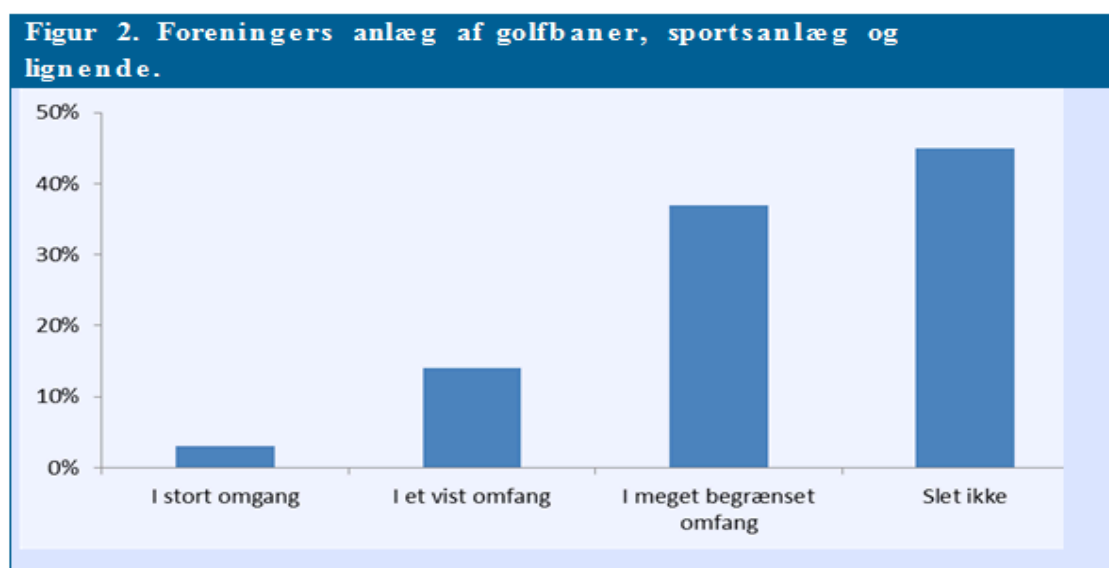
Se nærmere om meningsmålingen nedenfor i **bilag 1**

Bilag 1 - Hvornår mener danskerne, at kommunen ikke bør ekspropriere?

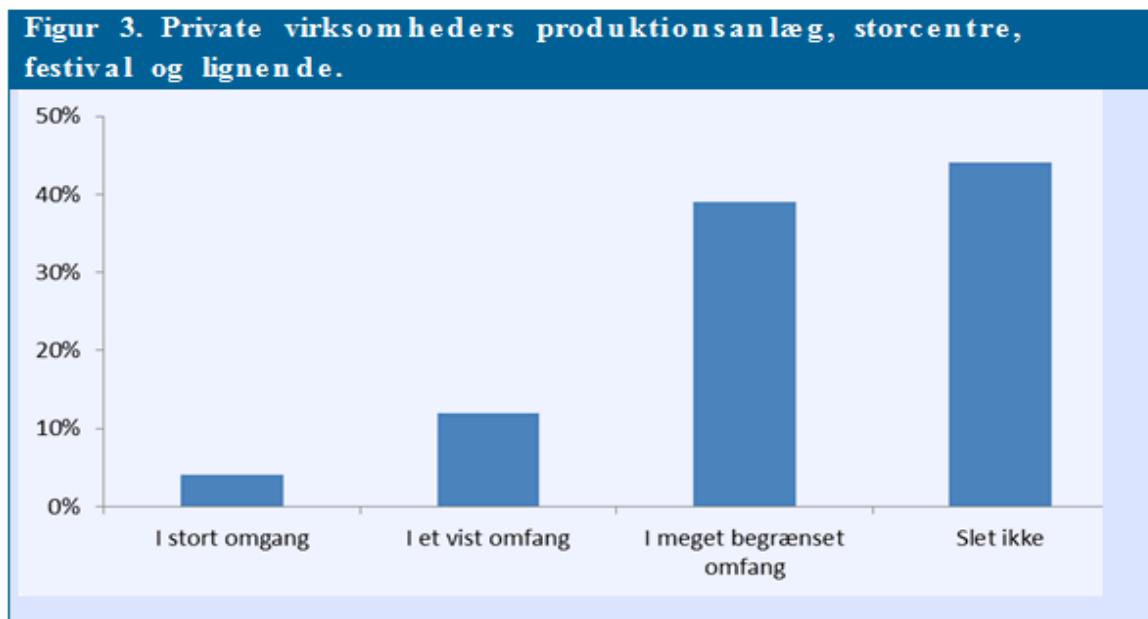
Som det fremgår af nedenstående figur 1, er der blandt respondenterne 22 pct. der mener, at ekspropriation til fordel for offentlige formål må foretages ”i stort omfang”, mens 40 pct. mener, de må foretages i ”et vist omfang”. Nok så væsentligt er dog, at der samtidig er 27 pct. der mener, at selv når der er tale om offentlige formål, bør ekspropriationerne kun forekomme ”i meget begrænset omfang”, mens 11 pct. mener, at sådanne ekspropriationer ”slet ikke” bør foregå.



Som det fremgår af nedenstående figur 2, svarer hele 82 pct. af de adspurgte, at ekspropriationer til foreningers anlæg af golfbaner, sportsanlæg mm. enten ”slet ikke” eller kun ”i meget begrænset omfang” bør være muligt. Det er en lille stigning i forhold til 2011, hvor Norstat foretog samme meningsmåling for CEPOS. Her var det dog ”kun” 78 pct. af danskerne, der mente, at kommunerne ”slet ikke” eller kun ”i meget begrænset omfang” burde have mulighed for at ekspropriere til foreningers anlæg af bl.a. golfbaner og sportsanlæg:



Også når det kommer til spørgsmålet om kommunerne bør kunne ekspropriere til private virksomheder, storcentre, festivaller mv., er danskerne blevet mere skeptiske. Som det fremgår af figur 3 er det således hele 83 pct. af respondenterne der mener, at kommunerne "slet ikke" eller i hvert fald kun "i meget begrænset omfang" bør kunne ekspropriere til sådanne private formål, hvilket er en lille stigning i forhold til 2011, hvor det var 77 pct., der mente, at kommunerne "slet ikke" eller "i meget begrænset omfang" skulle kunne ekspropriationer til fordel for private virksomheders produktionsanlæg, festivaler mv.:



Kilde: Norstat 2013

Sammenfattende kan det altså konstateres, at den overvejende del af danskerne er modstandere af, at kommunerne eksproprierer privat ejendom, hvis disse ikke direkte sker i relation til bygning af veje, hospitaler, lufthavne eller andre infrastrukturelle forbedringer, der klar fremstå som værende til almenvellets fordel.