Offentliggjort d. 9. februar 2019

Ekspropriation til virkeliggørelse af lokalplan©

Af advokat (L) Bodil Christiansen og
advokat (H), cand. merc. (R) Tommy V. Christiansen
www.v.dk

Folketinget behandlede i efteråret 2018 et lovforslag om forbedring af borgernes retssikkerhed i forhold til kommuners adgang til at ekspropriere fast ejendom til "virkeliggørelse af en lokalplan". Lovforslaget blev vedtaget kort før jul og trådte i kraft 1. januar 2019. Lodsejere i ekspropriationsfarezonen skal dog ikke sætte næsen op efter væsentlige forbedringer.

Med mellemrum verserer sager, hvor en kommune ønsker at erhverve fast ejendom til dette eller hint formål - men hvor lodsejeren på sin side ikke er interesseret i et salg - eller i hvert fald ikke et salg på de tilbudte vilkår.

Ekspropriation er kommunens ultimative redskab i værktøjskassen. Men ekspropriation er indgribende og kan ende i en lang og bitter strid med lodsejeren. Et af de mere kendte eksempler fra de senere år er sagen om ejeren af et havecenter i Roskilde, som måtte afgive jord for at give bedre plads til musikfestivalen, dyrskuet og en række idrætsfaciliteter.

Ekspropriation til virkeliggørelse af lokalplan mv.

Den private ejendomsret er beskyttet i grundloven, som foreskriver, at ejendomsretten er ukrænkelig og videre, at ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Det kan efter grundloven kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning.

Ekspropriation er mulig efter lovgivningen på en række forskellige områder, herunder efter planloven.

Offentliggjort d. 9. februar 2019

Af planloven har hidtil bl.a. fremgået, at *en kommune kan ekspropriere fast ejendom, der tilhører private, når ekspropriationen vil være af væsentlig betydning for virkeliggørelsen af en lokalplan eller en byplanvedtægt.*

Som loven har været formuleret, har der været tale om en vidtgående ret for kommunen til at iværksætte ekspropriation, nemlig når ekspropriation vil være *"af væsentlig betydning for virkeliggørelsen af en lokalplan eller en byplanvedtægt"*. I myndighedernes og domstolenes praksis er dog fastslået en række begrænsninger for at gennemføre en ekspropriation efter denne bestemmelse.

Lokalplan

Den første begrænsning for at gennemføre en ekspropriation efter den ovennævnte regel drejer sig om, at der "kun" kan eksproprieres til fordel for formål eller forhold, som kan reguleres i en lokalplan. Disse formål eller forhold er imidlertid i sig selv meget vidtrækkende. Eksempelvis kan en kommune ekspropriere arealer udlagt til boliger eller erhverv, dvs. byudvikling.

Dernæst gælder, at en kommune skal have tilvejebragt en vedtaget, offentliggjort lokalplan, der indeholder præcise og detaljerede bestemmelser om eller beskrivelser af det projekt, som ekspropriationen skal medvirke til at realisere.

Almene samfundsinteresser

Grundloven fastsætter den begrænsning, at der kun kan eksproprieres til fordel for, hvad der i praksis betegnes som "almene, saglige samfundsinteresser".

Her antages det, at kommunens tilvejebringelse af en lokalplan ud fra saglige og planlægningsmæssige interesser og på grundlag af den forudgående høringsfase, som udgangspunkt vil være vil være udtryk for varetagelse af almene samfundsinteresser.

Offentliggjort d. 9. februar 2019

Nødvendigt indgreb

Noget andet er, om ekspropriation kan anses som nødvendig for at virkeliggøre lokalplanen.

I loven er kravet om nødvendighed formuleret som et krav om, at ekspropriationen skal være af "*væsentlig betydning*" for at virkeliggøre en lokalplan. Kravet om, at en ekspropriation skal være "nødvendig", har flere forskellige facetter.

Det betyder som det første, at det ikke er muligt at foretage ekspropriation, hvis en mindre indgribende foranstaltning er tilstrækkelig, og videre, at indgrebet ikke må udstrækkes længere end nødvendigt. Som et meget enkelt eksempel må der således ikke eksproprieres et større areal end nødvendigt.

Kommunen har herunder en pligt til at undersøge, om der er **alternative løsninger**, som er mindre indgribende for lodsejeren. Kravet betyder også, at det skal undersøges, om der kan etableres en **frivillig aftale** med lodsejeren. Vil lodsejeren selv virkeliggøre lokalplanen, og er dette realistisk, er det ikke muligt at foretage ekspropriation.

Ekspropriationen skal endvidere være **tidsmæssig aktuel** i forhold til at realisere det formål, som tænkes varetaget med ekspropriationen. Det betyder som det første, at der skal foreligge et aktuelt behov for at realisere det lokalplanlagte projekt. Der skal endvidere foreligge konkrete planer for projektets nærmere gennemførelse, ligesom der skal være fundet fornøden finansiering til projektet.

Forholdsmæssighed mellem formål og indgreb

Endvidere skal ekspropriationens indgribende virkning for lodsejeren stå i et rimeligt forhold til de almene samfundsinteresser, som søges varetaget med ekspropriationen.

Om der foreligger forholdsmæssighed eller rimelighed mellem på den ene side indgrebets betydning for ejeren og på den anden side den samfundsinteresse, der skal begrunde ekspropriationen, vil bero på en konkret vurdering. Netop denne vurdering synes at være

Offentliggjort d. 9. februar 2019

et af de områder, hvor der kan være meget langt mellem parternes respektive vurdering af, hvad der er rimeligt i den konkrete situation.

Ekspropriation til offentlige og private formål

Ekspropriation vil typisk ske til opfyldelse af offentlige formål. Men ekspropriation antages i praksis også at kunne gennemføres til opfyldelse af private formål.

En sådan ekspropriation forudsætter som ovenfor, at der skal foreligge almene samfundsinteresser.

Men herudover antages der at gælde skærpede krav ved vurderingen af, om ekspropriation nu også er nødvendig i disse tilfælde. Det kan selvsagt virke meget stødende på en borger at måtte tåle en ekspropriation til fordel for eksempelvis en privat forening, der ønsker at anlægge en golfbane, eller en virksomhed, der ønsker at udvide sine aktiviteter på naboens jord.

Forbedring af borgernes retssikkerhed

Regeringen nedsatte i 2017 et udvalg, Ekspropriationsudvalget, der bl.a. skulle se på mulighederne for at forbedre borgernes retssikkerhed ved ekspropriation.

I en betænkning afgivet af udvalget i juni 2018 konkluderede udvalget bl.a., at ekspropriation efter planloven ikke udgjorde et retssikkerhedsmæssigt problem. Udvalget tilkendegav dog samtidig, at der efter udvalgtes opfattelse var behov for at tydeliggøre gældende ret for at undgå misforståelser om, i hvilket omfang kommunerne har adgang til at ekspropriere.

Efter udvalgets opfattelse ville den mest hensigtsmæssige løsning på det problem være, at det blev indskrevet i planlovens regler om kommuners adgang til ekspropriation, at der kun må eksproprieres til fordel for almene samfundsinteresser (almenvellet).

Offentliggjort d. 9. februar 2019

Samtidig betonede udvalget, at en sådan ændring af reglerne i givet fald burde udformes således, at ændringen ikke indskrænkede kommunernes eksisterende adgang til at ekspropriere til virkeliggørelse af en lokalplan.

Herudover foreslog udvalget en bestemmelse om, at en kommunes adgang til at foretage ekspropriation skulle bortfalde, hvis kommunens beslutning om ekspropriation ikke var truffet senest 5 år efter offentliggørelse af lokalplanen, dvs. en såkaldt "solnedgangsklausul".

I praksis er der set eksempler på, at en lokalplan kan medføre, at nogle beboelsesejendomme bliver usælgelige i en årrække og de pågældende ejere således i realiteten stavnsbundne til ejendommene, hvorefter lokalplanen bliver ændret.

Lovforslag om en præcisering

På denne baggrund foreslog erhvervsministeren i et lovforslag fra oktober 2018, at lovteksten blev ændret, således at kriteriet "*almene interesser*" blev indarbejdet i loven.

Efter lovforslaget kan en kommune således *ekspropriere fast ejendom, der tilhører private, når ekspropriationen vil være af væsentlig betydning for virkeliggørelsen af en lokalplan eller en byplanvedtægt og for varetagelsen af almene samfundsinteresser.*

I lovforslaget blev i denne forbindelse fremhævet, at denne "præcisering" ikke indskrænkede kommunernes eksisterende adgang til at gennemføre ekspropriation for at virkeliggøre en lokalplan.

På linje med Ekspropriationsudvalgets anbefaling indeholdte lovforslaget endvidere et forslag om bortfald af en kommunes adgang til ekspropriation, hvis kommunen ikke havde truffet beslutning om ekspropriation inden 5 år efter, at lokalplanen blev offentliggjort.

Offentliggjort d. 9. februar 2019

Som nævnt blev lovforslaget vedtaget kort før jul og er nu trådt i kraft, men dog således, at 5-års reglen om bortfald af adgangen til ekspropriation ikke gælder for lokalplaner, hvor forslaget til lokalplanen er offentliggjort inden lovens ikrafttræden.

Lovforslaget var ledsaget af bemærkninger om, at regeringen ”ønsker at sætte borgeren før systemet”, og videre, at ”Formålet med lovforslaget er at styrke borgernes retsstilling og retssikkerhed ved ekspropriation efter planloven.”

Borgere, der måtte have sat næsen op efter gunstigere ekspropriationsregler set fra et borgersynspunkt, vil dog næppe mærke nogen ændring, når bortset fra de særlige tilfælde, hvor en lokalplan blot hænger i årevis, uden at kommunen foretager faktiske skridt til at gennemføre ekspropriationen. Sidstnævnte drejer sig kun om få tilfælde. I tilknytning til behandlingen af lovforslaget tilkendegav Erhvervsministeriet således, at det drejer sig om et meget begrænset antal ekspropriationssager, nemlig ca. én pr. år for alle kommuner under ét.

Skattemæssige forhold

De skattemæssige forhold er beskrevet i tidligere artikler i nærværende spalter. Det er her vigtigt at bemærke, at en kapitalgevinst ved afståelse som led i en ekspropriation er skattefri, hvis der er tale om en ejendom, der ikke er købt med henblik på videresalg som led i næring. Se artiklen ”Beskatning ved ekspropriation”, offentliggjort den 23. september 2017.

—— o ——

Bodil Christiansen
Advokat (L)

Tommy V. Christiansen
Advokat (H), cand. merc. (R)

Tlf. 70 150 800
Mob. 40 100 800

tommy@v.dk
www.v.dk