

DANSKE LANDBRUGSADVOKATER

DANSKE MILJØADVOKATER

*Temadag om ekspropriationssager – proces og seneste praksis med separat fokus på ”mink-sagerne”*

**Gennemgang af reglerne for ekspropriation, ekspropriationsproces og kort om erstatningsfastsættelse**

VIADVOKAT (H), PARTNER HÅKUN DJURHUUS

ODENSE DEN 26. OKTOBER 2023

**LUNDGRENŞ**



- Formand for Regeringens Ekspropriationsudvalg (2017-2018)
- Offentligt beskikket juridisk ekspertmedlem af Energiklagenævnet (23 år+)
- Ministerudpeget medlem af Miljøministeriets Ekspertpanel for forenkling af den danske miljø- og naturlovgivning – Lovkompasset (arbejdet resulterede i en voldsom reduktion af de miljøretlige regelsæt)
- Tidligere medlem af Dansk Industris Miljøudvalg og Miljølovspanel
- Medlem af bestyrelsen i Danske Miljøadvokater
- Mangeårig advokat for Landbrug & Fødevarer – første opgave: ophævelse af de 23 statslige vandplaner 2011-2013 – Vandrammedirektivet og efterfølgende en lang række principielle ekspropriationsretlige og miljøretlige/landbrugsretlige klage- og retssager for Landbrug & Fødevarer
- Specialist i miljøret, ekspropriation og procedure
- Fører p.t. sagen om fredning af Stevns Klint og sagen om milliardbyggeriet; Fælledby (de 9 Store Vandsalamandre) for byherren; Fælledby P/S
- Rådgiver om og har ført et stort antal retssager om miljøretlige emner (blandt andet Bilka-dommene)

# HÅKUN DJURHUUS

PARTNER, ADVOKAT (H) - RETSSAGER & VOLDGIFT



# I - INDLEDENDE BEMÆRKNINGER VEDRØRENDE EKSPROPRIATION - OVERORDNET

# PÅSTAND:

- Næst efter indespæring af egne borgere er ekspropriation af borgernes ejendom/indgreb i den private, grundlovssikrede, ejendomsret det mest intensive en stat kan foretage sig overfor sine borgere og virksomheder.
- Af samme grund har enhver retsstat (på forfatningsniveau) indsat regler, der værner den private ejendomsret.
- Ekspropriationssubjektet?:  
Er det grundlovsbeskyttede ekspropriationssubjekt begrænset til indgreb i den private ejendomsret til fast ejendom?

# SVAR:

- **U 1967.22 H** – Den Arnamagnæanske Stiftelsesrettigheder til de omhandlede islandske håndskrifter var værnede af grundlovens § 73, stk. 1.
- Se også **U 1991.370 Ø** – “Constantin Hansen-Maleriet” – Østre Landsret fandt, at en ejer af et lærred med et maleri ophængt på en væg i en etageejendom, hvor myndighederne foretog en fredning af bygningen som indebar, at maleriet ikke længere kunne fjernes var værnede af grundlovens § 73.

# SPØRGSMÅL:

Omfatter det grundlovssikrede værn mod indgreb i den private ejendomsret alene ekspropriation af den samlede ejendomsret?

Eller omfatter beskyttelsen og kravet om fuldstændig erstatning også indgreb i begrænsede rettigheder eksempelvis "ekspropriation til brug" eller kun "ekspropriation til eje"?

# SVAR:

DJUR

# SPØRGSMÅL:

- Det følger af grundlovens § 73, stk. 1, 3. punktum, at ekspropriation “...*kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning.*”
- Hvordan vil I fortolke ordene “*fuldstændig erstatning*”?
- Spørgsmål: Er “*erstatning*” ikke blot “*erstatning*”, det vil sige, at ekspropriaten i økonomisk henseende skal stilles som om indgrebet ikke er sket?
- Spørgsmål: Er ordet “*fuldstændig*” blot en juridisk plæonasme, eller har det en selvstændig betydning?



# SPØRGSMÅL:

- Von Eydens fortolkning af “fuldstændig erstatning” i Dansk Miljøret.
- Kan lovgiver ved udformning af ekspropriationshjemlen i en konkret sammenhæng normere, hvad der skal forstås ved fuldstændig erstatning?
- Kan lovgiver ved etablering af lovhjemlen for konkrete ekspropriative indgreb bestemme, at der skal ydes en større erstatning end “fuldstændig erstatning”?
- Orla Friis Jensen 2010.
- En kommune ville selvsagt ikke af egen drift kunne udbetale større erstatning end fuldstændig erstatning.

# DE TYPISKE RETLIGE TVISTER VEDRØRENDE EKSPROPRIATION OMFATTER:

- Gyldighedsspørgsmålet
- Erstatningsudmåling (taksation, overtaksation, domstolsprøvelse)

# II - DEN RETLIGE REGULERING AF EKSPROPRIATION, NATIONALT OG "OVERNATIONALT"

# GRUNDLOVENS § 73

“

*Stk. 1 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.*

*Stk. 2 Når et lovforslag vedrørende ekspropriation af ejendom er vedtaget, kan en tredjedel af Folketingets medlemmer inden for en frist af tre søgnedage fra forslaget endelige vedtagelse kræve, at det først indstilles til kongelig stadfæstelse, når nyvalg til Folketinget har fundet sted, og forslaget på ny er vedtaget af det derefter sammentrædende Folketing.*

*Stk. 3 Ethvert spørgsmål om ekspropriationsaktens lovlighed og erstatningens størrelse kan indbringes for domstolene. Prøvelsen af erstatningens størrelse kan ved lov henlægges til domstole oprettet i dette øjemed.”*

## **Bemærk:**

§ 73, stk. 1, blev indføjet ved 1849-grundloven (dengang § 87)

Stk. blev indsat i grundloven i 1915 og stk. indsat i 1953.

-ooo0ooo-

# ”OVERNATIONAL” BESKYTTELSE AF EJENDOMSRETEN

Bemærk EMRK, Tillægsprotokol af 20. marts 1952, som ændret ved protokol nr. 11 af 11. maj 1994, Artikel 1:

*“Enhver fysisk eller juridisk person har ret til respekt for sin ejendom. Ingen må berøves sin ejendom, undtagen i samfundets interesse og i overensstemmelse med de betingelser, der er fastsat ved lov og følger af folkerettens almindelige principper.*

*Foranstående bestemmelse skal imidlertid ikke på nogen begrænse statens ret til at håndhæve sådanne love, som den anser for nødvendige for at overvåge, at ejendomsretten udøves i overensstemmelse med almenhedens interesse, eller for at sikre betaling af skatter, andre afgifter og bøder.”*

Karnov note 110 til bestemmelsen indeholder nyttige praksishenvisninger fra EMD, bl.a. EMD 2013-05-14, N.M.K mod Ungarn. En skattelov ville pålægge en personlig fratrædelsesgodtgørelse beskatning med 52% mod Ungarns normale indkomstbeskatning på 16%. EMD fastslog, at der var tale om en krænkelse af tillægsprotokollen.

Derudover Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (2010/C 83/02), Artikel 17:

*”1. Enhver har ret til at besidde lovligt erhvervet ejendom, at anvende den, at træffe dispositioner hermed og at lade den gå i arv. Ingen må berøves sin ejendom, medmindre det skønnes nødvendigt i samfundets interesse, og det sker i de tilfælde og på de betingelser, der er fastsat ved lov, og mod rimelig og rettidig erstatning for tabet. Anvendelsen af ejendommen kan reguleres ved lov, i det omfang det er nødvendigt af hensyn til almenvellet.*

*2. Intellektuel ejendomsret er beskyttet.”*

# III - EKSPROPRIATIONSPROCES

# REGERINGENS EKSPROPRIATIONSUDVALGS BETÆNKNING NR. 1569 AF JUNI 2018 OM EKSPROPRIATION EFTER PLANLOVEN

Ekspropriationsudvalget fremkom med 8 anbefalinger, herunder 3 anbefalinger vedrørende ekspropriationsproces:

*“6) Der igangsættes et lovforberedende arbejde med henblik på at samle de processuelle regler for ekspropriation i en ny ekspropriationsproceslov.*

*7) Der udarbejdes en ny skriftlig vejledning til kommunerne om ekspropriation efter planloven.*

*8) Muligheden for passende godtgørelse for borgerens udgifter til sagkyndig bistand i ekspropriationssager overvejes nærmere.”*

-0000000-

# STATUS:

Transportministeriet har i overensstemmelse med ekspropriationsudvalgets anbefaling nr. 6 udarbejdet et fuldt og færdigt forslag til en ny, samlet, ekspropriationsproceslov indeholdende udførlige forarbejder m.v.

Lovforslaget har været i offentlig høring via høringsportalen, og lovforslaget har været på lovprogrammet.

Lovforslaget er endnu ikke vedtaget, og lovforslaget var ikke på lovprogrammet for folketingsåret 2023/2024.

Dette er efter min opfattelse dybt beklageligt.

Den nuværende processuelle situation vil for mange være uoverskueligt, hvilket indebærer tabt retssikkerhed.

Procesreglerne vedrørende kommunale ekspropriationer findes – hvilket ikke forekommer indlysende logisk, i vejloven.

Der findes en ekspropriationsproceslov, denne omfatter imidlertid ikke ekspropriationer som sådan, men derimod de statslige ekspropriationer.



# STATUS – FORTSAT:

Procedurerne er forskellige, hvilket også giver anledning usikkerhed for borgere og rådgivere samt eksempelvis kommunale myndigheder.

#### 1.4 Sammenfatning af udvalgets anbefalinger

Ekspropriationsudvalgets anbefalinger i kapitel 7 kan sammenfattes til følgende otte anbefalinger:

- 1) Det indskrives (kodificeres) i planlovens § 47, at ekspropriation kun må foretages til fordel for almene samfundsinteresser (almenvællet).
- 2) Lokalplaner skal indeholde generel information om, at lokalplanen kan danne grundlag for ekspropriation. Udvalget anbefaler, at der anvendes en standardformulering, der vil indgå i den kommende vejledning til kommunernes om ekspropriation.
- 3) Kommunerne bør inddrage berørte borgere tidligst muligt. Det vil være relevant, når kommunen har aktuelle overvejelser om at ekspropriere borgernes ejendom.
- 4) Der indføres en solnedgangsklausul i form af en frist på fem år for, hvor lang tid der højst må gå fra kommunalbestyrelsen har offentliggjort en lokalplan, og indtil kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om ekspropriation til virkeliggørelse af lokalplanen. De nærmere detaljer/vilkår vil blive fastlagt som led i det lovforberedende arbejde.
- 5) Der arbejdes videre på at indføre en model for ekspropriation efter planloven, hvor kommunen træffer afgørelse om ekspropriation, og en ekspropriationskommission træffer afgørelse om erstatning, hvorefter kommunen sender de to afgørelser samlet til borgeren, så de fremstår som en helhed, der herefter kan påklages til én administrativ klageinstans og derefter domstolene, jf. figur 1. Udvalget anbefaler, at de nærmere detaljer for en sådan model fastlægges i det lovforberedende arbejde. Det anbefales i den forbindelse, at der igangsættes samlede overvejelser vedrørende håndtering af kommunale ekspropriationssager generelt, herunder taksationssystemet.
- 6) Der igangsættes et lovforberedende arbejde med henblik på at samle de processuelle regler for ekspropriation i en ny ekspropriationsproceslov.
- 7) Der udarbejdes en ny skriftlig vejledning til kommunerne om ekspropriation efter planloven.
- 8) Muligheden for passende godtgørelse for borgerens udgifter til sagkyndig bistand i ekspropriationssager overvejes nærmere.

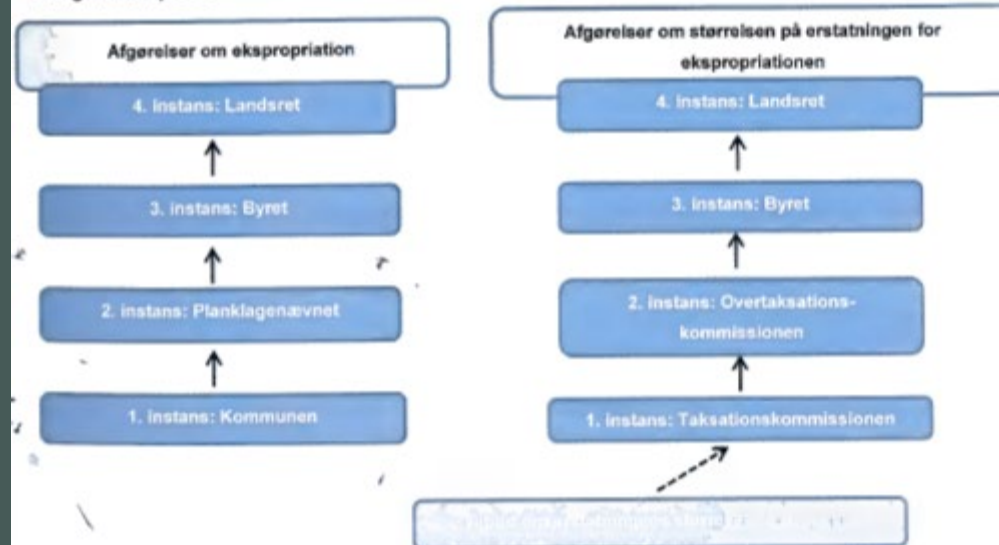
i. eksprop. sagen.  
 til for proces  
 Sammenfatning godg.

Figur 1. Illustration af anbefaling 5.

## Anbefalet forenklet proces



## Den gældende proces



# IV - ERSTATNINGSFASTSÆTTELSE I EKSPROPRIATIONSSAGER

# UDGANGSPUNKT:

- Handelsværdi
- Syn og skøn ved taksation/overtaksation – er det muligt?
- MVJ Ordninger ved Højesteret – sagen om Værnengene, ført som principsag på vegne af Landbrug & Fødevarer, U2017.1834 H
- BNBO-sagerne ved henholdsvis Beder og Egedal Kommune – høje erstatningssummer – nogle af argumenterne m.m.

# V - STEVNS KLINT

En meget vigtig sag, der nu verserer som ankesag ved Østre Landsret – sagen om fredning af Stevns Klint.

# EN ILLUSTRATIV OG HØJAKTUEL DOM

Gyldighedsprøvelse af fredningen af Stevns Klint – UNESCO VERDENSARV

I. Indledning – retsgrundlaget:

- Naturfredning – naturbeskyttelseslovens § 33:
  - I. instansmyndighed: Fredningsnævnet
  - Rekursorgan: Miljø- og Fødevareklagenævnet (sammensat som den læge afdeling): MFKN's beslutning om erstatningsfastsættelse kan ved recurs indbringes for Taksationskommissionen.
  - Rekursmyndighedens (MFKN) stadfæstelse af fredningens gyldighed kan, med hjemmel i grundlovens § 63, stk. 1, indbringes til prøvelse ved de almindelige domstole.
  - Indbringelse til prøvelse ved domstolene har ifølge grundlovens § 63, stk. 1, 2. punktum, ikke opsættende virkning. I henhold til gældende ret, herunder, den ledende dom; U 1994.823 H, kommenteret af højesteretsdommer Per Walsøe i U 1995 B 128 – Gyprocdommen har imidlertid fastslået, at et søgsmål undtagelsesvist kan tillægges opsættende virkning, se senest Københavns Byrets kendelse herom i *Fælledby-sagen*, hvor byretten efter anmodning fra klagerne tillagde søgsmålet opsættende virkning. Kendelsen blev efterfølgende omgjort af Østre Landsret.

Se om praksis vedrørende opsættende virkning, senest Håkun Djurhuus i *“Festskrift til Peter Pagh”*, side 184 ff.

# FAKTUM I SAGEN

Retten i Roskildes (tre dommere) dom af 23. maj 2023 i sag BS-28823/2021-ROS:

Lodsejerforeningen Stevns Klint og 55 lodsejere mod Miljø- og Fødevareklagenævnet – ophævelse af fredningsekspropriation af Stevns Klint (UN World Heritage) som ugyldig i sin helhed.

To gange forsøgt at gennemføre fredning af Stevns Klint med henblik på sikring af en offentlig tilgængelig trampesti langs klintekanten.

Da lodsejerne havde erklæret sig villige til at lægge dele af deres ejendomme ud til trampestien på frivilligt grundlag, blev to fredningsbegæringer afvist.

Den seneste afgørelse blev truffet af Naturklagenævnet i 2004, hvor nævnet fandt, at der: *”ikke for nærværende [var] tilstrækkeligt grundlag for at anvende Fredningsinstituttet til gennemførelse af en sti (dissens).*

I 2014 etablerede lodsejerne foreningen *”Lodsejerforeningen Stevns Klint Trampesti”* hvis formål ifølge vedtægterne var at opretholde og udvikle et ubrudt stiforløb langs Stevns Klint.

I 2014 blev Stevns Klint optaget i UNESCO’s verdensarvliste.



# FAKTUM I SAGEN

I 2016 fremsatte Stevns Kommune og Danmarks Naturfredningsforening (Naturstyrelsen var ikke fredningsrejser) på ny forslag om fredning af Stevns Klint.

Ved den foreslåede fredning skulle en række landbrugsarealer ud mod klinten (en bræmme på 25m) fredes, navnlig med henblik på at fremelske et såkaldt næringsfattigt kalkoverdrev. Fredningen ville indebære dyrkningsforbud.

Herudover skulle der gennemføres fredning af arealer til brug for ”sikring” af Stevns Klint Trampesti.

Om det næringsfattige kalkoverdrev blev det i fredningsforslaget bl.a. anført, at:

*”Inden for fredningsområdet vil man således kunne forvente, at der udvikler sig kalkoverdrev relativt hurtigt pga. det høje indhold af kalk i jorden og den tilstedeværende frøbank.”*

Fredningsnævnet traf i 2017 afgørelse om fredning af Stevns Klint.

Sagen blev indbragt for Miljø- og Fødevareklagenævnet, der traf afgørelse i sagen den 29. januar 2021.

# SAGENS FORLØB VED BYRETTEEN

Der blev gennemført taksation og udbetalt erstatninger uden tilbagesøgningsforbehold for i alt ca. 5,5 mio. kr.

Sagen blev indbragt for Retten i Roskilde af Lodsejerforeningen og de nævnte 55 lodsejere med påstand om, at hele fredningen skulle tilsidesættes som ugyldig.

Hovedanbringendet til støtte for ugyldighedspåstanden var, at fredningen ikke var nødvendig, jf. herved nødvendighedskravet i grundlovens § 73, stk. 1, ”... hvor almenvellet kræver det”.

I forbindelse med sagen afgav lodsejerne en bindende proceserklæring om, at man vil tinglyse deklARATIONER på alle lodsejernes ejendomme i relation til sikring af et frivilligt stiforløb hen over lodsejernes ejendomme. Ved tinglysning sikres færdelsesrettighederne mod ekstinktion ved ejerskifte m.v.

Tinglysningsprocessen igangsættes nu.

En landbrugskonsulents kendskab til landbrugsjorden i området udtalte som vidne i sagen, at kalken typisk ligger 2-5 m under et dybt lerlag med en mægtighed på 3-4 m. Jorden blev betragtet som ikke næringsfattig.

Efter konsulentens opfattelse ville det tage en ”*ukristelig lang årrække at udpine jorden*”, så der kunne fremtvinges et næringsfattigt kalkoverdrev.

# SAGENS FORLØB VED BYRETTE

Et af de retlige spørgsmål i sagen var, hvilken part, der bar bevisbyrden for opfyldelsen af nødvendighedskravet. Lodsejerne gjorde gældende, at bevisbyrden påhvilede fredningsrejserne, og naturligvis nævnet, hvis afgørelse var indbragt med påstand om ugyldighed. Lodsejerne påberåbte sig den bevisretlige påberåbelsesbyrde.

I forhold til lodsejerne blev gjort gældende, at fredning var unødvendig på grund af de frivillige aftaler etableret ved lodsejerforeningens foranstaltning og under henvisning til, at den frivillige ordning havde fungeret upåklageligt gennem en meget lang årrække (18 år).

Dette blev anfægtet af nævnet og kommunens vidner.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet gjorde gældende, at fredningen var nødvendig.

Nævnet gjorde videre gældende, at afgørelsen om fredning af Stevns Klint var truffet på baggrund af en skønsmæssig afvejning af de hensyn, der fremgår af formålsbestemmelsen i naturbeskyttelseslovens § 1, overfor lodsejerinteresserne.

Nævnet påberåbte sig videre, at Stevns Klint var optaget på UNESCO verdensarvliste, og at Stevns Klint derfor var omfattet en forvaltningsplan.

# SAGENS FORLØB OG BYRETTENS DOM

Nævnet bestred, at formålet kunne opnås ved frivillige aftaler.

Nævnet bestred, at nævnet skulle bære bevisbyrden for afgørelsens rigtighed, herunder nødvendigheden af fredningen af bræmmerne.

De tre dommere tilsidesatte i enighed nævnets fredningsafgørelser som ugyldige.

Retten fremhævede, at de af kommunen omtalte undersøgelser vedrørende næringsfattig kalkoverdrev for retten fremstod udokumenterede og alene var underbygget af et vidneudsagn fra en kommunal medarbejder.

Retten fremhævede, at:

*”Der er under sagen ikke fremlagt dokumentation, der understøtter fredningsforslagets oplysninger om eksistensen og muligheden for, at naturtypen næringsfattig kalkoverdrev kan sprede sig.”*

Retten fremhævede videre, at der ikke under sagen var fremlagt nærmere oplysninger om, hvorfor den i fredningsforslaget fastsatte bræmme skulle have en bredde på 25m fra klintekanten, ligesom der ikke var fremlagt oplysninger om, hvorvidt formålet med fredningen kunne opnås ved en smallere bræmme (proportionalitetsprincippet).

# BYRETTENS DOM

For så vidt angår trampestien anførte retten:

*”Efter bevisførelsen lægger retten endvidere til grund, at trampestien under den frivillige og aftalebaserede ordning siden marts 2005 og frem til nu har været åben for offentlig adgang, og at stien alene ved én episode af helt forbigående karakter og på et afgrænset stykke ved en lodsejers private ejendom har været lukket for adgang.”*

Retten fandt ikke, at nødvendighedskriteriet i grundlovens § 73 var opfyldt og tilsatte derfor hele fredningen/ekspropriationen som ugyldig.

Der er tale om en opsigtsvækkende afgørelse af vidtrækkende retlig betydning.

Ankefristen er endnu ikke udløbet.

# SPØRGSMÅL

- Hvis sagen ikke bliver påanket, eller hvis den bliver endeligt vundet af lodsejerne – kan staten da kræve de udbetalte fredningerstatninger tilbagebetalt?

# KONTAKT

- Håkun Djurhuus
- Partner
- Advokat (H)
- Retssager & Voldgift
- E-mail: [djur@lundgrens.dk](mailto:djur@lundgrens.dk)
- Telefon: + 45 3525 2854
- Mobil: + 45 2524 5114



LUNDGRENŞ

LUNDGRENŞ ADVOKATPARTNERSELSKAB

TUBORG BOULEVARD 12 - 2900 HELLERUP - TELEFON: +45 3525 2535 - MAIL: [INFO@LUNDGRENŞ.DK](mailto:INFO@LUNDGRENŞ.DK)