

# 1. BETÆNKNING

VEDRØRENDE

# GENNEMGANG AF EKSPROPRIATIONSLOVGIVNINGEN

AFGIVET AF DEN AF  
MINISTERIET FOR OFFENTLIGE ARBEJDER UNDER  
14. FEBRUAR 1956 NEDSATTE KOMMISSION



BETÆNKNING NR. 330

1963



## INDHOLD

	Side
1. afsnit. Kommissionens nedsættelse . . . . .	5
2. afsnit. Afgrænsning af kommissionens opgave . . . . .	8
I. Indledende bemærkninger om den bestående retstilstand . . . . .	8
II. Kommissionens opgave og almindelige overvejelser om dennes løsning . . . . .	9
III. Retningslinjer for konklusionens realisation . . . . .	11
IV. Andre mulige metoder for revisionsarbejdet end den valgte . . . . .	13
3. afsnit. Ekspropriationsproceduren . . . . .	15
I. Den nugældende retstilstand . . . . .	15
A. Hovedpunkter i typiske ekspropriationssager . . . . .	15
B. Fremgangsmåden ved ekspropriationer efter forordningen af 5. marts 1845. . . . .	17
C. Andre loves regler om fremgangsmåden . . . . .	23
II. Kommissionens synspunkter . . . . .	24
A. Hvilke opgaver skal ekspropriationsmyndighederne have? . . . . .	24
B. Ekspropriationsmyndighedernes art . . . . .	24
C. Ekspropriationsmyndighedernes forhandlingsform . . . . .	27
D. Ekspropriationsmyndighedernes nærmere organisationsform og sammensætning. . . . .	29
E. Den efterfølgende domstolskontrol . . . . .	34
4. afsnit. Om erstatningen . . . . .	37
I. Almindelige regler om erstatningsudmålingen . . . . .	37
II. Hvilke grupper af skadetilfælde opstår ved en ekspropriation, og hvilke grupper falder ind under ekspropriationsmyndighedernes kompetence? . . . . .	40
III. Fradrag i erstatningen for fordele, som en restejendom opnår ved ekspropriationsanlægget . . . . .	45
IV. Forrentning af erstatningsbeløbene . . . . .	47
5. afsnit. Jordfordeling . . . . .	48
6. afsnit. Udkast til forslag til lov om fremgangsmåden ved ekspropriation af fast ejendom . . . . .	52
7. afsnit. Kodifikation af visse ekspropriationslove . . . . .	79
8. afsnit. Resumé og indstilling . . . . .	84



## 1. afsnit.

### **Kommissionens nedsættelse.**

I folketingets møde den 20. april 1955 stillede folketingsmedlem Helga Pedersen stats- og udenrigsminister H. C. Hansen spørgsmål om, hvorvidt regeringen ville overveje en revision af de gældende regler om fremgangsmåden ved ekspropriationsforretninger, se folketingstidende 1954-55, forhandlingerne sp. 3880-84. Spørgsmålsstilleren fandt, at nogle af de vigtigste lovræglers herom var forældede og vanskeligt forståelige, ligesom en ensartet fremgangsmåde for ekspropriationer på de forskellige områder burde tilstræbes. Stats- og udenrigsministeren svarede, at regeringen var opmærksom på spørgsmålet, men på baggrund af de mange påtrængende lovgivningsarbejder, som forelå, havde regeringen ikke anset en lovrevision på dette område for stærkt presserende. Regeringen havde imidlertid ikke henlagt sagen.

Den 14. februar 1956 nedsatte ministeriet for offentlige arbejder nærværende kommission. Om baggrunden for kommissionens nedsættelse og om dens opgaver skriver ministeriet følgende:

„Som det vil være bekendt, findes der ikke i dansk lovgivning generelle regler for fremgangsmåden ved foretagelse af ekspropriationsforretninger eller ved fastsættelsen af ekspropriationserstatningers størrelse, hvorimod en række enkeltbestemmelser hver for sit område giver nærmere regler herom.

Af sådanne bestemmelser må i første række nævnes 2 forordninger fra enevældens tid, nemlig forordning af 13. december 1793 om vejvæsenet i Danmark og forordning af 5. marts 1845 om de regler, som bliver at iagttage med hensyn til grundafståelser m. m. i anledning af jernbaneanlæg i Danmark.

Ikke mindst forordningen af 5. marts 1845 udgør stadig en central del af vor ekspropriationslovgivning, idet dens bestemmelser ved senere love er gjort anvendelige også

ved ekspropriationer til andre formål, f. eks. luftfartsanlæg, militære anlæg, elektricitets- og telefonanlæg, radiofonianlæg, skoleanlæg, digeanlæg, bro- og vej anlæg, landvindingsformål og naturfredningsformål m. v. De pågældende love bestemmer alle, at ekspropriation skal ske i overensstemmelse med forordningens regler.

Forordningen har endvidere været forbillede for talrige andre ekspropriationslove, der vel ikke henviser til forordningen, men i større eller mindre grad fastsætter tilsvarende bestemmelser som denne.

Uanset at denne nu 110 år gamle forordning er blevet til under helt andre samfundsforhold, har den vist sig forbavsende levende, smidig og egnet til også at kunne anvendes under de ændrede forhold, der er en følge af samfundsudviklingen. Imidlertid er det klart, at spørgsmålet om denne gamle lovgivnings fortsatte egnethed til at kunne tilpasses en nutidig udvikling må holdes under stadig prøvelse, ligesom det allerede i en årrække har været tilfældet. Eksempelvis henstillede i rigsdagssamlingen 1922-23 det udvalg, der af folketinget var nedsat til behandling af den årlige ekspropriationslov, til den daværende minister for offentlige arbejder at undersøge, om forordningen stadig kunne anses for tidssvarende, og såfremt ændringer måtte være ønskelige, at fremsætte forslag herom. Ministeren udarbejdede en redegørelse til udvalget, der derefter i sin betænkning udtalte, at udvalget ikke for tiden fandt anledning til at fremsætte ønsker om ændringer i de gældende regler, men anmodede ministeren om at have opmærksomheden henvendt på, at de for ekspropriationer gældende regler til enhver tid var i overensstemmelse med de som følge af tidens udvikling fremkommende berettigede krav.

I 1928 vedtoges et af ministeriet for offentlige arbejder udarbejdet forslag til visse

mindre formelle ændringer i forordningens bestemmelser, men det reelle indhold af forordningen ændredes ikke.

Også i forbindelse med forarbejderne til grundloven af 5. juni 1953 har spørgsmålet om revision af de gældende regler for ekspropriationsforretningers foretagelse været gjort til genstand for overvejelse, men behovet for en almindelig ekspropriationslovgivning skønnedes ikke at være så umiddelbart påtrængende, at det på daværende tidspunkt burde tages op forud for andre vigtige spørgsmål.

Foruden de problemer, der knytter sig til anvendelsen af ældre love på nutidens forhold, frembyder den gældende retstilstand også en vis usikkerhed, fordi der med hensyn til de nærmere regler for ekspropriationernes foretagelse er fastsat uensartede bestemmelser i de forskellige ekspropriationslove, af hvilke endog enkelte slet ingen bestemmelser indeholder om disse spørgsmål, således at det i disse tilfælde er overladt til ekspropriationsmyndigheden at udfylde loven ved analogislutning fra andre ekspropriationslove og med almindelig ekspropriationspraksis.

Efter det således foreliggende og efter, at der nu ved grundloven af 5. juni 1953 til yderligere sikring af princippet om ejendomsrettens ukrænkelighed er sket den ændring i forhold til tidligere grundlove, at spørgsmålet om erstatningens størrelse kan indbringes for domstolene, har ministeriet fundet tiden inde til at gøre de gældende regler om ekspropriationers foretagelse til genstand for nærmere undersøgelse i sammenhæng, idet det for den enkelte borger er af den største betydning, at også reglerne om fremgangsmåden ved ekspropriationers foretagelse, herunder især reglerne om erstatningens fastsættelse, er udformet således, at princippet i grundloven om ejendomsrettens ukrænkelighed får sit fulde indhold, og således, at de giver den størst mulige betryggelse for borgerne.

Ministeriet har derfor besluttet at nedsætte en kommission, der vil have til opgave at foretage en undersøgelse af lovgivningens regler om den formelle fremgangsmåde ved ekspropriationsforretningers foretagelse samt eventuelt at fremkomme med forslag til en

generel lovgivning på dette område, herunder forslag til bestemmelser, der måtte anses hensigtsmæssige til nærmere at udfylde grundlovens bestemmelser."

Endvidere tilskrev ministeriet den 4. april 1956 kommissionen således:

„Under folketingets behandling den 23. februar 1956 af forslaget til den årlige ekspropriationslov fremhævede folketingsmand Thestrup det ønskelige i, at domstolenes afgørelser i sager angående erstatning for eksproprieret ejendom fremmes mest muligt, samt at der i videre udstrækning end i almindelighed meddeles fri proces i sådanne sager, hvorhos folketingsmanden henstillede, at disse spørgsmål blev gjort til genstand for overvejelse i den nedsatte kommission til undersøgelse af lovgivningens regler om den formelle fremgangsmåde ved ekspropriationsforretningers foretagelse.

Ministeren for offentlige arbejder gav tilsagn om, at disse spørgsmål ville blive taget op af kommissionen.

Under henvisning til foranstående udvider ministeriet herved kommissionens kommissorium af 14. februar 1956 til også at omfatte de pågældende spørgsmål.<sup>1)</sup>

Kommissionen fik følgende sammensætning:

*Udpeget af ministeriet for offentlige arbejder, departementet:*

Departementschef *Palle Christensen*, kommissionens formand.

Landsdommer, nu retspræsident, dr. jur. *E. A. Abitz*.

Kontorchef *J. Bang Christensen*.

Professor, dr. jur. *W. E. von Eyben*.

Landinspektør *E. Mouritsen*.

Kgl. kommissarius ved statens ekspropriationer på øerne *Th. Terndrup*.

*Udpeget af ministeriet for offentlige arbejder, generaldirektoratet for statsbanerne:*

Afdelingsingeniør *H. F. C. Rasmussen*.

Efter dennes død er banechef *S. C. C.*

*Thorning Christenseti* beskikket som medlem (24. oktober 1959).

*Udpeget af boligministeriet:*

Ekspeditionssekretær, nu kontorchef *Vagn Rud Nielsen*.

<sup>1)</sup> Se folketingstidende 1955-56, folketingets forhandlinger sp. 3080-81.

*Udpeget af handelsministeriet:*  
Afdelingschef *P. Villadsen*. Efter dennes død er kontorchef *E. Tuxen* beskikket som medlem (18. oktober 1962).

*Udpeget af indenrigsministeriet:*  
Stadsingeniør *Rich. Honoré*.

*Udpeget af justitsministeriet:*  
Kontorchef, nu landsdommer *T. Schelle*.

*Udpeget af landbrugsministeriet:*  
Professor *F. Tolstrup*.

*Udpeget af statsministeriet:*  
Kontorchef, nu sekretariatschef *B. G. Toft-Nielsen*.

*udpeget af undervisningsministeriet:*  
Ekspeditionssekretær, nu kontorchef *H. Kjems*.

*Udpeget af Den danske dommerforening:*  
Landsdommer *F. Vildrik*.

*Udpeget af Den danske landinspektørforening:*

Stiftslandinspektør *J. L. Mosbech*. Efter at denne af helbredsgrunde var fritaget for hvervet, er landinspektør *Svend Nielsen* beskikket som medlem (17. oktober 1960).

På kommissionens indledende møde den 11. juni 1956 blev der nedsat et arbejdsudvalg, der fik følgende sammensætning:

Departementschef *Palle Christensen*, formand.

Retspræsident, dr. jur. *E. A. Abitz*.

Kontorchef *J. Bang Christensen*.

Professor, dr. jur. *W. E. von Eyben*.

Kgl. kommissarius *Th. Terndrup*.

Professor *F. Tolstrup*.

Fuldmægtig i ministeriet for offentlige arbejder, nu kontorchef i luftfartsdirektoratet *Aage Stenver* og sekretær i nævnte ministerium *F. Reidar Jørgensen* har fungeret som kommissionens sekretærer. Førstnævnte gør ved betænkningens afgivelse tjeneste i udlandet.

Kommissionen har afholdt 6 møder, og arbejdsudvalget har derudover afholdt 41 møder.

## 2. afsnit.

### Afgrænsning af kommissionens opgave.

#### I. Indledende bemærkninger om den bestående retstilstand.

Almindelige bestemmelser om ekspropriation, i betydningen bestemmelser gældende for alle ekspropriationer, findes i dansk ret i *grundlovens § 73*. I henhold til § 73, stk. 1, kan ekspropriation kun ske, *hvor almenvellet kræver det, ifølge lov og mod fuldstændig erstatning*. I § 73, stk. 3, bestemmes, at 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.

De *materielle* krav, der opstilles for en ekspropriations grundlovsmæssighed, er således, at almenvellet skal tilsiige ekspropriationens foretagelse, og at der skal betales fuldstændig erstatning.

Af *formelle* krav opstilles kun det, at ekspropriationen skal ske ifølge lov. Derimod indeholder § 73, stk. 3, intet krav om, at domstolene skal medvirke i ekspropriationssager, men forudsætter, at domstolene efterfølgende kan udøve virksomhed af kontrollerende art.

Grundlovsforskriften om, at ekspropriation kun kan ske *ifølge lov*, har relation til det materielretlige krav om, at *almenvellet* skal motivere ekspropriationen, og indebærer derfor, at en administrativ myndighed kun kan foretage ekspropriation, når en lov har bestemt, at der til gennemførelse af et konkret anlæg eller til anlæg af en given, i vedkommende lov nærmere afgrænset art kan ske ekspropriation. Derimod betyder denne grundlovsforskrift ikke, at selve det konkrete ekspropriationsindgreb skal ske *ved lov*, hvilket dog på den anden side ikke er udelukket. For at en ekspropriation kan iværksættes, må der således forefindes en lovbestemmelse, der hjemler ekspropriation til det *formål*, som ønskes tilgodeset. Hjemmel til foretagelse af ekspropriationer er

hidtil givet enten i konkrete love, alene omhandlende ekspropriationers foretagelse til bestemt angivne anlæg, eller som særlige bestemmelser i love, der i øvrigt regulerer et givet retsområde. En lov, der generelt angiver, hvornår ekspropriation kan ske, findes ikke.

Kravet om ydelse af *fuldstændig erstatning* er som anført grundlovsbestemt, og lovbestemmelser om erstatningsudmålingen er i og for sig uforholdne. Tvivlsspørgsmål om indholdet af grundlovskravet må i henhold til bestemmelsen i grundlovens § 73, stk. 3, afgøres af domstolene. Imidlertid forekommer der talrige lovbestemmelser, spredt i de love, der hjemler ekspropriation i en given anledning, som nærmere udtaler sig om, hvad der skal forstås ved fuldstændig erstatning.

Da som anført det konkrete ekspropriationsindgreb ikke skal ske i form af lov, og da domstolenes medvirken både i henseende til selve ekspropriationsakten og til erstatningsfastsættelsen er af efterfølgende kontrollerende art, er det overladt til *forvaltningen* at gennemføre de enkelte ekspropriationsindgreb og søge fastsat de enkelte erstatningsbeløb. Lovgivningen har dog i adskillige tilfælde givet regler om, hvilken *fremgangsmåde* forvaltningen skal følge ved disse opgavers løsning. Generelle lovbestemmelser herom, d. v. s. bestemmelser omfattende alle ekspropriationer, findes imidlertid ikke, og ej heller er der udfærdiget generelle administrative bestemmelser i så henseende.

Indholdet af de lovbestemmelser, der giver regler for fremgangsmåden, kan variere. Hyppigst forekommende er regler om, hvorledes *erstatningerne skal fastsættes*. Sådanne regler går ud på, at andre persongrupper eller administrative organer end den ekspropriationsbegærende myndighed i mangel af enighed skal fastsætte erstatningerne, idet



der kan rettes principielle indvendinger imod at lade den myndighed, der begærer ekspropriation, bestemme erstatningerne.

Endvidere forekommer der ofte regler, hvorefter en særlig ekspropriationsmyndighed skal tage stilling til, *hvorledes anlægget skal udformes* og placeres i marken, om indgrebet eventuelt kan begrænses eller ændres, eller om de af indgrebet affødte ulemper eventuelt kan afhjælpes på anden måde end gennem en erstatningsydelse. Ved lovbestemmelser af denne art søges det gennem en vurdering af hele sagen af en fra anlægsmyndigheden forskellig personkreds sikret, at det nyttilkommende anlæg gennemføres på den måde, der bedst tjener samfundet som helhed, samt at der også tages tilbørligt hensyn til andre almene og private interesser.

Sådanne regler gælder i almindelighed ved statsekspropriationer, ved ekspropriationer til fordel for koncessionerede selskaber og ved ekspropriationer inden for landbolovgivningens område. Tillægger en lov en kommunalbestyrelse adgang til at iværksætte ekspropriation, vil en forlods prøvelse af ekspropriationssagen for en anden myndighed normalt ikke være foreskrevet, idet en kommunal ekspropriationsbeslutning normalt vil kunne gøres til genstand for anke (til amtsråd, ministerium), hvorved en efterfølgende prøvelse opnås. Det skal bemærkes, at lov nr. 95 af 29. marts 1957 om bestyrelsen af de offentlige veje for betydningsfulde grupper af de kommunale ekspropriationer har indført den regel, at der skal afholdes en åstedsforretning, hvor de interesserede parter er til stede og kan fremføre deres bemærkninger til projektet.

## II. Kommissionens opgave og almindelige overvejelser om dennes løsning.

Den opgave, som er blevet stillet kommissionen, går ifølge ministeriet for offentlige arbejders skrivelser af 14. februar 1956 og 4. april 1956 ud på at foretage en undersøgelse af lovgivningens regler om *fremgangsmåden* ved ekspropriationers gennemførelse og erstatningernes fastsættelse samt på dette grundlag at overveje det hensigtsmæssige i en revision og samordning af de herom gældende bestemmelser. Heraf følger, at det ikke er pålagt kommissionen at søge de *ekspropriationshjemlende lovbestemmelser*

samlet i en enkelt lov. Man har dog som et naturligt udgangspunkt for arbejdet overvejet, hvorvidt en sådan samling ville være ønskelig at nå, men kommissionen er af den opfattelse, at noget sådant ikke er at anbefale. I mange tilfælde, for eksempel ved lovgivningen om naturfredning, byplaner, byregulering og anden regulering af byggeriet og benyttelsen af de faste ejendomme, vil spørgsmålet om, hvilke reguleringer der kan gennemføres uden erstatningspligt, og hvilke der må anses for ekspropriation, indtage en så væsentlig plads, at det er vigtigt, at lovgivningsmagten tager stilling til fastsættelsen af denne grænse i forbindelse med lovgivningen for vedkommende område som helhed. Også bortset herfra synes ekspropriationsbestemmelser med tilknytning til et samlet lovreguleret retsområde naturligt at høre hjemme i vedkommende, for retsområdet i øvrigt gældende lov. Visse love indeholder imidlertid alene en ekspropriationshjemmel og visse supplerende regler, og en begrænset samling af sådanne love kan af praktiske og ordensmæssige grunde være anbefalelsesværdig. I denne forbindelse kan også bemærkes, at den inden for ministeriet for offentlige arbejders ressort årligt tilbagevendende ekspropriationslov efter kommissionens opfattelse bør afløses af en permanent lov, for så vidt angår de lovregler, der går igen hvert år, jfr. herom 7. afsnit.

Det må imidlertid anses for hensigtsmæssigt, at man i en generel lov giver regler om *ekspropriationens omfang*, således at disse regler kommer til anvendelse, når de enkelte love ikke indeholder andre bestemmelser. Regler om ekspropriationens omfang, som i forskellig skikkelse findes i de enkelte ekspropriationsbestemmelser, er foreslået optaget i generel form i §§ 2 og 3 i det af kommissionen udarbejdede udkast til forslag til lov om fremgangsmåden ved ekspropriation af fast ejendom.

En undersøgelse af de lovbestemmelser, der omhandler *erstatningens størrelse*, er vel ej heller direkte omfattet af kommissionens kommissorium, men da disse bestemmelser for en umiddelbar betragtning må findes egnede til en koordination, idet de alle må betragtes som fortolkningsbidrag til grundlovens bestemmelse om ydelse af fuldstændig erstatning, og da de ofte optræder i forskellig skikkelse i de enkelte ekspropria-

tionsbestemmelser, har kommissionen dog ment det rigtigt også at overveje dette spørgsmål, jfr. 3. afsnit.

Kommissionens hovedopgave har imidlertid som anført været at undersøge reglerne om *fremgangsmåden* ved ekspropriationers foretagelse og erstatningernes fastsættelse, med andre ord ekspropriationsproceduren. Som grundlag for denne undersøgelse har kommissionen udarbejdet en oversigt over en del vigtige punkter i eksisterende loves regler om ekspropriationsproceduren, og sammenfattende kan resultatet af undersøgelsen angives således:

A. Nogle typiske hovedsystemer for fremgangsmåden ved *ekspropriationers foretagelse* lader sig forholdsvis let udskille. Af særlig betydning er forskellen mellem de lovregler, der foreskriver en prøvelse af projektet for et uvildigt organ, og de lovregler, der lader den ekspropriationsrekvirerende myndighed være bestemmende med hensyn til projektets udformning, se foran under I, side 9.

B. Reglerne om fremgangsmåden for *erstatningernes fastsættelse* kan i og for sig også opdeles i visse hovedgrupper, men de har dog det afgørende fælles træk, at en fra anlægsmyndigheden forskellig personkreds tager stilling til erstatningsspørgsmålene i mangel af forlig.

C. En systematisk bestræbelse på at give ensartede regler for ekspropriationers foretagelse og erstatningernes fastsættelse er hidtil ikke forsøgt, men gennem henvisninger fra en række forskellige love til bestående regelsystemer, f. eks. jernbaneforordningens og vejbestyrelseslovens regler, er der som fremført under A. og B. i praksis fremvokset visse hovedsystemer.

D. Som følge af det under C. anførte ser man, at en række enkeltspørgsmål er løst forskelligt i forskellige love, uden at der i alle sådanne tilfælde lader sig påvise omstændigheder, der kan begrunde disse forskelle.

De hovedsynspunkter, som kommissionen har fulgt ved bedømmelsen af den gældende retstilstand og ved vurderingen af det hensigtsmæssige i en uændret opretholdelse eller revision af denne, kan kort angives således:

1. De hensyn, som motiverer regler om fremgangsmåden ved ekspropriationer, er

principielt de samme eller i hvert fald ligeartede ved alle ekspropriationer, f. eks. opnåelse af en hensigtsmæssig gennemførelse af ekspropriationsanlægget i hele samfundets interesse, en uvildig afvejning af kolliderende almene og individuelle hensyn og en sagkyndig og uvildig behandling af de opståede erstatningsspørgsmål. Det må anses for ønskeligt, at alle ekspropriationer undergives samme behandling, og at alle berørte interesser får adgang til at gøre sig gældende på samme måde, uden hensyn til hvilket anlæg en given ekspropriation skal tilgodese. Der må derfor siges at gælde en forhåndsformodning om, at sådanne regler må kunne standardiseres for alle ekspropriationers vedkommende, men særlige hensyn på de forskellige områder kan motivere afvigende regler.

2. Fastsættelse af generelle regler om de heromhandlede spørgsmål har væsentlige praktiske fordele, idet man fremtidigt fritages for i hver enkelt ekspropriationshjemlende lov at tage stilling til de samme spørgsmål, med mindre særlige grunde motiverer en særskilt behandling.

3. Visse ekspropriationsbestemmelser, som man i og for sig i princippet finder anvendelige, er så gamle, at de er udformet med andre samfundsforhold for øje end de nugældende, og det almindelige syn på forholdet mellem samfundsmagten og den enkelte borger er i den mellemliggende tid undergået væsentlige ændringer. Disse synspunkter motiverer derfor en modernisering af sådanne ældre lovbestemmelser.

4. Medens de under 1-3 anførte hovedsynspunkter taler for gennemførelse af en ny lovgivning om ekspropriationers foretagelse med almen gyldighed, gør der sig dog også en række modgående hensyn gældende. I så henseende skal kommissionen anføre følgende synspunkter:

a) Når en lov foreskriver en særlig behandling af projektet, en anden lov ikke, kan forskellen f. eks. begrundes i *anlæggenes art og en gennemsnitsbedømmelse af deres størrelse*. Et lokalt anlæg eller et anlæg, der ifølge sin natur er meget stedbundet, behøver ikke nødvendigvis at blive underkastet samme behandling som store, adskillige kommuner og amter omfattende anlæg eller anlæg, hvis placering vilkårligt kan vælges. En anden omstændighed af betydning for spørgsmålet er, hvor *konkret udformet* den

lovbestemmelse, der hjemler ekspropriation i det givne tilfælde, er. Lovbestemmelsen kan have en sådan udformning, at der ikke er behov for en efterfølgende administrativ prøvelse. Endelig vil det være af afgørende betydning for spørgsmålet om, hvorvidt en særlig projektprøvelse bør foreskrives, *hvilken myndighed* der har ekspropriationsadgangen. Er denne tillagt en kommunalbestyrelse, vil en særlig projektprøvelse normalt være mindre påkrævet. Den ekspropriationskrævende myndighed nyder i så fald i kraft af sit mandat — folkevalget — en særlig tillid blandt den personkreds, som ekspropriationerne vil ramme, og en efterfølgende prøvelsesadgang for ekspropriationerne inden for den almindelige kommunallovgivnings rammer vil til en vis grad kunne træde i stedet for en forlods prøvelse af projektet. Endvidere må en lokal myndighed forudsættes bedre at kunne overse samtlige i betragtning kommende hensyn end en centralmyndighed. Kommissionen mener herefter ikke at burde foreslå, at en projektprøvelse for et forvaltningsorgan sammensat særlig med henblik på ekspropriationssagers behandling indføres for samtlige ekspropriationer, rekvireret af en kommunalbestyrelse. Samme hensyn motiverer, at kommissionen ikke fremkommer med forslag om *en centralisation inden for forvaltningen af adgangen til overhovedet at forordne ekspropriationers iværksættelse*, således som forholdet er i Norge og Sverige, hvor det i princippet er Kongen i statsrådet (det vil sige under den samlede regerings medvirken), der træffer beslutning i så henseende. På den anden side ville det være stridende mod det hovedhensyn, som i de senere års diskussion har motiveret en revision af lovgivningens ekspropriationsregler, nemlig en sikring af ekspropriationernes interesser, at afskaffe en projektprøvelse med hensyn til de grupper af ekspropriationer, for hvis vedkommende en sådan prøvelse i dag allerede forekommer.

b) Da lovgivningen på ekspropriationsområdet faktisk har udviklet sig således, at der nu eksisterer flere, indbyrdes ret forskellige ekspropriationsprocedurer, da en række myndigheder beskæftiger sig med enkelte grupper af ekspropriationstilfælde, og da de gældende regler hver for sig har vist sig brugbare, er det ikke uden betænke-

lighed på én gang blot af hensyn til et ønske om ensartethed at foreslå radikale ændringer i den bestående retstilstand. Sådanne ændringer ville nødvendigvis betyde brud på visse, inden for det enkelte område rodfæstede forestillinger, og en betydelig forskydning i arbejdsbyrderne mellem de nu i virksomhed værende forvaltningsorganer ville blive følgen. Dette indebærer en række administrative problemer, som ikke bør overses.

c) Selv om der, som foran anført, må gælde samme *principper* for alle ekspropriationers gennemførelse, vil *udformningen* af disse principper i konkrete lovregler variere på de forskellige i betragtning kommende områder, og en formulering, der skal dække alle tilfælde, vil derfor få tendens til at blive holdt i en for almindelig form, hvorved det principielle hovedsynspunkt vil blive udvisket.

Kommissionens *konklusion* af foranstående betragtninger er da den, at det ikke er praktisk gennemførligt at foreslå et system indført, der i princippet skal gælde for samtlige ekspropriationer, ligeegyldigt til hvilket formål ekspropriation foretages, og af hvilken myndighed den rekvireres. Kommissionen mener derimod, at man fremdeles bør arbejde med flere hovedsystemer, men den størst mulige koordination mellem disse bør selvsagt tilstræbes gennemført i den fremtidige lovgivning. Endvidere er det kommissionens foreløbige opfattelse, at visse regler, der i øjeblikket gælder på en række specialområder, nok fremdeles bør oprettholdes, men den størst mulige koordination med de almindeligt gældende regler må naturligvis også på disse områder tilstræbes. Uanset at kommissionen således ikke mener at kunne foreslå en ensartet og for alle tilfælde gældende lovgivning om ekspropriationers foretagelse gennemført, er det kommissionens opfattelse, at lovgivningens herom gældende bestemmelser i deres helhed bør gøres til genstand for en koordination og revision.

### III. Retningslinjer for konklusionens realisation.

Som arbejdshypotese har kommissionen opstillet følgende rubricering af lovbestemmelserne:

- 1) typiske statsekspropriationer,
- 2) typiske kommunalekspropriationer,
- 3) landbolovgivningen,
- 4) andre tilfælde.

Sondringen mellem gruppe 1) og 2) har særligt henblik på den ovenfor omtalte forskel med hensyn til projektbehandlingen. Udsondringen af landbolovgivningen begrundes med, at denne indeholder forholdsvis nye og meget detaljerede regler om de udøvende myndigheders virksomhed, se særligt lov nr. 213 af 31. marts 1949 om landvæsensretter. Gruppe 4) omfatter en række specialbestemmelser uden særlig indbyrdes sammenhæng. F. eks. er herunder henregnet de lovbestemmelser, der ikke er typiske statsekspropriationer (fredningslove, love, hvor både myndigheder og privatpersoner kan være rekvirenter, (vandforsyningsanlæg, visse bygningslove, visse landbrugslove), lovbestemmelser, dikteret af ekstraordinære forhold (civilforsvar, civilt beredskab)). Endvidere henføres til denne gruppe en række lovbestemmelser, hvor ekspropriation kan ske til fordel for andre end stat og kommuner (kirkegårdsbestyrelser, elværker, havne).

Som særligt vigtige lovregler for henholdsvis statsekspropriationer og kommunalekspropriationer må fremhæves reglerne i henholdsvis forordning af 5. marts 1845 angående de regler, som bliver at iagttage med hensyn til grundafståelser m. v. i anledning af jernbaners anlæg i Danmark, og vejlovgivningen, der hver for sig finder vid anvendelse uden for deres egentlige og oprindelige anvendelsesområder, jfr. ministeriet for offentlige arbejders skrivelse af 14. februar 1956. Med hensyn til vejlovgivningen er der siden nærværende kommissions nedsættelse gennemført en ny lov, lov nr. 95 af 29. marts 1957 om bestyrelsen af de offentlige veje, hvis kapitel II (§§ 23-31) indeholder udførlige regler om ekspropriation og taksation. Vejbestyrelsesl. ovenfor taksationsmyndigheder anvendes endvidere i henhold til § 58 i lov nr. 246 af 10. juni 1960, byggelov for købstæderne og landet, hvilken lov indeholder en række andre regler om ekspropriation. Også på dette betydningsfulde område er der således gennemført nye lovregler siden kommissionens nedsættelse.

Forholdet er således det, at der for de

foran angivne grupper 2) og 3) gælder nye lovregler, der er resultater af grundigt sagskyndigt udvalgsarbejde, og en øjeblikkelig fornyet behandling af disse lovområder er derfor ikke det naturlige udgangspunkt for en revision af lovgivningens ekspropriationsbestemmelser. Dette søges derimod naturligt i lovreglerne om foretagelse af typiske statsekspropriationer. Disse vil ofte være af betydelig udstrækning og følgelig berøre mange og mangeartede interesser. Modsætningsforholdet mellem interesser i et givet ekspropriationsanlægs gennemførelse og ekspropriaternes individuelle interesser vil hyppigere komme frem ved statsekspropriationer end ved f. eks. ekspropriationer efter landbolovgivningen, hvor ekspropriaterne ofte selv vil have en direkte interesse i det pågældende anlægs gennemførelse, eller hvor det drejer sig om at formidle interesser mellem private inden for samme interessegruppe. Statsekspropriationer har vel hidtil været undergivet den mest udviklede ekspropriationsprocedure, men de gældende regler er meget gamle og derfor på visse punkter ikke længere tidssvarende. Kommissionen har derfor taget udgangspunkt i de for typiske statsekspropriationer gældende lovbestemmelser ved påbegyndelse af den revision af lovgivningens regler om fremgangsmåden for ekspropriationers foretagelse, som foran er foreslået.

Man har derfor udarbejdet udkast til forslag til en lov, der er tænkt at skulle gælde for statens ekspropriationer. Imidlertid er udkastets bestemmelser tillige udtryk for kommissionens opfattelse af, hvilke regler der principielt bør gælde med hensyn til såvel et ekspropriationsindgrebs gennemførelse som en ekspropriationserstatnings fastsættelse, og kommissionen har ved udarbejdelsen af de enkelte bestemmelser derfor henset **til**, at reglerne ved den fremtidige lovgivning bør kunne gives et videre anvendelsesområde, og at de i et vist omfang også uden ændring af lovreglerne på andre områder vil kunne anvendes analogt. Kommissionen tænker sig tilpasningen mellem udkastets regler og den øvrige lovgivning iværksat således, at kommissionen under sit fortsatte arbejde gennemgår og drøfter samtlige opretholdte ekspropriationsbestemmelser med henblik på, hvorvidt særlige hensyn motiverer fortsat opretholdelse af

regler, der ikke stemmer med udkastets tilsvarende bestemmelser, eller hvorvidt ulovbestemte punkter i en given ekspropriationsprocedure bør lovreguleres i overensstemmelse med udkastets bestemmelser. Da kommissionen således tænker sig som anden del af sit arbejde at foretage en gennemgang af alle de lovbestemmelser, der bl. a. er gældende for særområderne, har man endvidere ment det naturligt at henskyde en behandling af de lovregler, der er gældende for statsekspropriationer på specielle områder, til samtidig behandling med reglerne på andre særområder. De undtagelser der ved udkastets § 32, stk. 3, er gjort fra hovedreglen om, at udkastets regler skal gælde for statsekspropriationer, er derfor tænkt at skulle være af foreløbig karakter, således at en detaljeret gennemgang af disse bestemmelser senere foretages. Kommissionen har haft opmærksomheden henledt på, at denne fremgangsmåde ikke er lovteknisk ganske tilfredsstillende, men man anser fremgangsmåden for forsvarlig under hensyn til, at der alene er tale om en overgangsperiode. Kommissionen finder det uheldigt at skulle vente med at fremkomme med en betænkning om de principielle retningslinjer for dette retsområde, indtil detailldrøftelser om en række enkeltregler i de forskellige love er tilendebragt.

Kommissionen skal imidlertid henlede opmærksomheden på, at det for statsekspropriationer foreslåede system med en selvstændig projektprovende myndighed og deraf følgende besigtigelsesforretninger og regnskabsmøder kan være for kompliceret en procedure på nogle lettere overskuelige områder, og at en afvejelse af fordelene ved dette system mod de dermed forbundne praktiske besværligheder kan føre til, at man afstår fra på et givet område at indføre en sådan procedure. Det bemærkes i øvrigt, at de enkelte kommissionsmedlemmers principielle tilslutning til lovudkastets regler intet udsiger om, hvorledes det enkelte medlem vil stille sig til en senere revision i overensstemmelse med det foreliggende lovudkast af afvigende lovregler på andre områder.

Om lovudkastet skal i øvrigt bemærkes, at det også omfatter ekspropriationer for koncessionerede selskaber; dette er motiveret med, at man ved sådanne ekspropria-

tioner hidtil i vidt omfang har fulgt de almindelige regler om statsekspropriationer.

Da jernbaneforordningens regler i øjeblikket er den i praksis mest anvendte form for statsekspropriationers foretagelse, vil det foreliggende lovudkast i første række komme til at virke som en afløsning af det anvendelsesområde, som jernbaneforordningen i dag har. Omvendt har jernbaneforordningens regler været kommissionens udgangspunkt ved udarbejdelsen af lovudkastet, og dette kan derfor til en vis grad betegnes som en modernisering af jernbaneforordningens regler. Der er dog den afgørende forskel, at lovudkastet principielt er udformet med henblik på alle arter af statsekspropriationer vedrørende fast ejendom, medens jernbaneforordningen ifølge sin oprindelige bestemmelse alene var udformet med henblik på grundafståelser til jernbaneanlæg.

Om lovudkastet bemærkes i øvrigt, at man har søgt at gøre det så kort som muligt. Alt for detaljerede bestemmelser er derfor i det hele søgt undgået, idet det almindelige synspunkt har været at fæstne visse grundlæggende principper i lovsform.

Kommissionen skal endelig bemærke, at når man har ment på nuværende tidspunkt at kunne fremkomme med et forslag om en revision af lovreglerne om foretagelse af statsekspropriationer uden et samtidigt forslag om, hvorledes andre eksisterende ekspropriationsbestemmelser bør tilpasses de i udkastet foreslåede regler, skyldes dette, at det må forekomme naturligt, at man søger oplyst, hvorledes regering og lovgivningsmagt stiller sig til de principielle hovedlinjer for ekspropriationssagers behandling, som udkastet foreslår, f. eks. reglerne om en særlig projektbehandling og to omkostningsfri prøvelser af ethvert erstatningsspørgsmål før eventuel domstolsbehandling. For den valgte deling af arbejdet har det endvidere været afgørende, at der må antages at medgå en betragtelig tid til dette arbejde, fordi der må føres særforhandlinger med de enkelte berørte myndigheder.

#### IV. Andre mulige metoder for revisionsarbejdet end den valgte.

Da der i kommissionen har været forskellige andre synspunkter fremme om, hvorledes revisionsarbejdet kunne gribes an, skal

man anføre nogle bemærkninger om visse af disse andre muligheder.

a) Selv om man går ud fra — som forudsat foran side 11 -- at en ensartet lovgivning for alle ekspropriationer ikke bør foreslås gennemført, kunne man i og for sig tænke sig, at der udarbejdedes en mere begrænset lov, indeholdende de bestemmelser, som *i hvert fald* bør være ens for alle ekspropriationer. Kommissionen mener imidlertid at måtte foretrække en lov, der omhandler alle led i ekspropriationsproceduren, selv om man til gengæld må give loven et mere begrænset anvendelsesområde.

b) En anden mulighed er at udarbejde en lov, der principielt gælder for alle ekspropriationer, således at loven dels giver regler, der har gyldighed for alle ekspropriationer, jfr. ovenfor under a), dels giver reg-

ler, der kun finder anvendelse inden for bestemte grupper af ekspropriationer. Loven ville med andre ord blive inddelt i et almindeligt afsnit og en række afsnit, hvert gældende for en bestemt gruppe ekspropriationer. Herved ville ganske vist opnås en *samling* af de forskellige bestemmelser, men kommissionen finder, at en sådan samling i sig selv ikke har nogen afgørende værdi. Eksempelvis kan anføres, at en samling i én lov af de indbyrdes ret forskellige regler, der gælder for hovedgruppen af statsekspropriationer, ekspropriationer efter vejbestyrelsesloven og landbolovgivningens ekspropriationsområde, ikke forekommer særlig naturlig eller nyttig.

Alt i alt er man derfor blevet stående ved de under III angivne retningslinjer.

### 3. afsnit.

## Ekspropriationsproceduren.

#### i. Den nugældende retstilstand.

#### A. Hovedpunkter i typiske ekspropriations-sager.

For at rejse en ekspropriationssag må der, som nævnt foran side 8, eksistere eller tilvejebringes *en lovhjemmel*, der giver adgang til at iværksætte en ekspropriation til det formål, som ønskes realiseret. En sådan hjemmel kan være speciel eller generel, det vil sige indrømme adgang til ekspropriation til ganske bestemt angivne konkrete anlæg eller til bestemt angivne formål af en vis art. I så henseender varierer lovgivningen betydeligt. I grundlovens krav om, at en ekspropriation skal ske *ifølge lov*, ligger, at en ekspropriationslovhjemmel skal have en klar og utvetydig karakter, se herved betænkning fra folketingets udvalg om ny byggelov for købstæderne og landet, folketingstidende 1959-60, tillæg B, sp. 1290-91 (ændringsforslag nr. 65).

Lovbestemmelserne formuleres normalt således, at en forvaltningsmyndighed bemyndiges til at iværksætte ekspropriation, og bemyndigelsen tillægges som regel den myndighed, som ifølge den almindeligt gældende administrative arbejdsfordeling varetager det formål, som ekspropriationen skal tilgodese, f. eks. vedkommende minister eller en kommunalbestyrelse. Forvaltningen får således til opgave at foretage den definitive afvejelse af, om et givet anlæg skal realiseres ved ekspropriations iværksættelse. Denne afvejningsopgave har særlig betydning ved ekspropriation i henhold til en generel ekspropriationslovhjemmel, idet der da i overvejelserne må indgå en bedømmelse af, om almenvellet kræver, at vedkommende konkrete anlæg realiseres ved ekspropriations iværksættelse. Den myndighed, som kan beslutte en ekspropriations iværksættelse, vil hyppigt samtidig være anlægsmyndighed, men ekspropriationsbeslutningen kan også foreligge i form af en tilladelse for

andre. Dette er f. eks. tilfældet ved anlæg af privatbaner, elværker, visse havne, visse telefonanlæg og ved arealerhvervelser til råstofefterforskning og -indvinding.

En ekspropriationslov kan imidlertid også bestemme, at selve afvejelsen af, om et givet projekt overhovedet bør realiseres ved ekspropriation, skal gøres til genstand for behandling og påkendelse for særlige myndigheder. Dette er således tilfældet inden for landbolovgivning, hvor en landvæsensret er ekspropriationsbesluttende.

Selv om en lov imidlertid giver en almindelig forvaltningsmyndighed en ekspropriationsbemyndigelse, kan det være foreskrevet, at planerne for det påtænkte anlæg og detaljerne for dets udførelse skal gøres til genstand for *en særskilt prøvelse*, således at det over for den enkelte ejendom konkrete ekspropriationsindgreb først fastlægges og foretages, når denne prøvelse har fundet sted. Man lader da denne prøvelse foretage af et særligt, af anlægsmyndigheden uafhængigt ekspropriationsorgan og lader dette organ bestemme omfanget af det konkrete ekspropriationsindgreb. Som hovedregel gælder det i dag, at statens og koncessionerede selskabers ekspropriationsprojekter underkastes en sådan prøvelse.

Denne fremgangsmåde har fortrinsvis til formål at sikre en i hele samfundets interesse hensigtsmæssig udformning af projektet, samt at der ved anlæggets udformning og det konkrete ekspropriationsindgrebs detaljerede fastlæggelse tages tilbørlige hensyn til ekspropriaternes og andres berettigede interesser. Der åbnes ekspropriaterne, kommunalbestyrelser og andre, der har en konkret interesse i projektet, en adgang til at fremkomme med indsigelser mod dets udformning, påpege specielle for dem bestående vanskeligheder og få disse synspunkter vurderet af et uafhængigt organ. Denne vurdering kan resultere i en ændring af

projektet, såfremt det tilsigtede formål alligevel kan nås, eller i pålæg til anlægsmyndigheden om udførelse af afhjælpningsforanstaltninger til imødegåelse af de ulemper, som ekspropriationen påfører de berørte ejendomme.

Ved denne fremgangsmåde opnår man således at have et forum til drøftelse og afgørelse af alle de forskellige problemer, som et nyanlægs gennemførelse kan rejse i relation til andre samfundsvigtige anlæg, f. eks. de forskellige kommunikationsinteressers tilpasning til hinanden (vej og jernbane) og de kommunale interessers varetagelse over for det nytilkommende statsanlæg.

En sådan prøvelse af projektet er karakteristisk for den i forordning af 5. marts 1845 omhandlede ekspropriationsprocedure og for landvæsenstretternes behandling af en ekspropriationssag.

Når ekspropriationsadgangen tilkommer *en kommune*, er hovedreglen som tidligere fremført, at kommunalbestyrelsen selv foretager det konkrete ekspropriationsindgreb og fastlægger dets detailudformning, se f. eks. byggelov nr. 148 af 29. marts 1939 for staden København § 41, bekendtgørelse nr. 160 af 9. maj 1962 af lov om byplaner § 12, lov nr. 95 af 29. marts 1957 om bestyrelsen af de offentlige veje § 23, byggelov for købstæderne og landet, lov nr. 246 af 10. juni 1960 § 56. Vejbestyrelseslovens § 25 om afholdelse af en åstedsforretning betyder imidlertid en tilnærmelse til det for statsekspropriationer gældende system. Ved kommunale ekspropriationer er der imidlertid i de enkelte love normalt hjemlet adgang til at indbringe ekspropriationsbeslutningen som sådan til prøvelse for en højere administrativ instans (amtsråd, ministerium).

Når et ekspropriationsindgreb er foretaget, skal det i den anledning opståede *erstatningsspørgsmål* afgøres.

Enes ekspropriet og ekspropriet ikke ved *forlig* om størrelsen af den erstatning, som skal ydes for det skete ekspropriationsindgreb, må der foretages en for begge parter bindende fastsættelse af denne (*en taksation*).

Reglerne for, hvorledes denne taksation skal foregå, indeholdes normalt i vedkommende ekspropriationslov, men består hyp-

pigt blot i en henvisning til andre bestående regelkomplekser herom.

I nogle tilfælde er der adgang til om- (over-) taksation, således, at der er tale om et 2-instans system.

De foretagne ansættelser er bindende for begge parter, medmindre sagen indbringes for domstolene, jfr. grundlovens § 73, stk. 3, og derved ændres.

To hovedtyper for de organer, som foretager taksationerne, kan udsondres, nemlig:

- 1) Særlige kommissioner, nævnt eller lign., hvis sammensætning vedkommende lov normerer.

Disse kan samtidig have til opgave at foretage en bedømmelse af selve projektet for ekspropriationsanlægget, eventuelt tillige at træffe beslutning om, hvorvidt ekspropriation overhovedet bør foretages.

De fleste erstatningsfastsættelser foretages i øjeblikket af sådanne kommissioner, og denne fremgangsmåde må derfor karakteriseres som den i dansk ret normale.

- 2) To (eventuelt flere) af retten udmeldte mænd.

Udmeldelsen foretages af vedkommende underrettsdommer. Der er normalt adgang til omtaksation af det dobbelte antal af retten udmeldte mænd, og den af de pågældende afgivne erklæring kan af hjemles i retten. I det hele kommer reglerne i retsplejelovens kapitel 19 om syn og skøn i princippet til anvendelse for disse taksationsforretninger.

Denne fremgangsmåde anvendes bl. a. i henhold til forordning af 23. april 1845 om jords afståelse til kirkegårdes udvidelse, lov nr. 68 af 29. marts 1893 om afståelse af grunde til fyranlæg m. m., lov nr. 46 af 13. april 1894 om grundafståelse ved udvidelse af statens havneanlæg, lov nr. 111 af 11. april 1916 om grundafståelse ved udvidelser af havneanlæg, lov nr. 199 af 22. april 1941 om ekspropriation til formål vedrørende rets-, politi- og fængselsvæsenet.

Om alle ekspropriationserstatninger gælder det, at de kan efterprøves af domstolene i den almindelige retsplejes former, jfr. grundlovens § 73, stk. 3. Dette gælder uanset, om der er adgang til en administrativ



efterprøvelse (om- eller overtaksation) eller til udmeldelse af uvildige mænd 2 gange forud for domstolsbehandlingen.

Normalt er der ikke foreskrevet særlige lovregler om denne domstolsprøvelse.

#### B. Fremgangsmåden ved ekspropriationer efter forordningen af 5. marts 1845.

Da det foreliggende lovudkast som anført i 2. afsnit i første række vil komme til at afløse jernbaneforordningens regler, skal man her give en kort samlet fremstilling af disse.

##### 1. Anvendelsesområde.

Forordningen af 5. marts 1845 angår „de Regler, som blive at iagttage med Hensyn til Grundafstaaelser m. m. i Anledning af Jernbaners Anlæg i Danmark". Forordningens bestemmelser er suppleret ved lov af 23. december 1861 „vedkommende Sammensættelsen af de ved Forordning af 5. Marts 1845 §§ 5 og 19 anordnede Commissioner forsaavidt angaaer Anlæg af Jernbaner i Kjøbenhavn eller paa dens Grund" og ved lov nr. 6 af 10. januar 1928 om „Tillæg til Forordning af 5. Marts 1845 om Grundafstaaelser m. v. til Jernbaneanlæg".

Som det fremgår af forordningens titel, er dens bestemmelser givet med henblik på grundafståelser til jernbaneanlæg, men den i forordningen anviste fremgangsmåde for ekspropriationernes foretagelse og ekspropriationserstatningernes fastsættelse er ved særlige lovbestemmelser bragt til anvendelse på ekspropriationer til en lang række andre arter af anlæg end jernbaner. Særligt bemærkes:

Lov nr. 165 af 1. maj 1923 § 1 (om afløsning af niveauoverkørsler på statsbanerne).

Lov nr. 28 af 1. februar 1930 (vejkrædsloven).

Bekendtgørelse nr. 356 af 30. juli 1949 af lov om elektriske stærkstrømsanlæg § 15 (anlæg og udvidelse af elværker m. v.).

Lov nr. 223 af 1. maj 1941 § 6 (dige- og kystsikringsanlæg for statens regning).

Lov nr. 170 af 13. april 1942 om ekspropriationer til højere almenskoler.

Lov nr. 411 af 12. juli 1946 om sikring af indflyvningen til offentlige lufthavne og landingspladser (pålæg af højdeservitutter).

Lov nr. 181 af 8. maj 1950 om efterforskning og indvinding af råstoffer i kongeriget Danmarks undergrund.

Lov nr. 225 af 11. juni 1954 om ekspropriation i militære øjemed (se tidligere lov nr. 117 af 11. april 1934).

Lov nr. 126 af 25. maj 1956 (forsøgsanlæg til atomenergi).

Lov nr. 252 af 10. juni 1960 om luftfart § 61 (flyvepladser eller andre luftfartsanlæg). Den årlige ekspropriationslov, se senest lov nr. 78 af 13. marts 1963 (telefon- og radiotelekommunikationsanlæg).

Hertil kommer en række enkelte love, der omhandler og giver ekspropriationsadgang til *bestemte anlæg*, f. eks.:

Lov nr. 191 af 17. april 1941 (motorvejsanlæg på Lolland).

Lov nr. 168 af 11. april 1942 (motorvej vest om København m. v.).

Det er således gennem særlige lovbestemmelser blevet den almindelige regel, at ekspropriationer til statens større anlægsarbejder sker efter forordningens system, der endvidere i praksis er bragt i anvendelse i en række tilfælde, hvor en lov indeholder hjemmel til ekspropriation for staten uden at bestemme noget om fremgangsmåden ved dens iværksættelse. Som eksempler herpå kan nævnes ekspropriationer i henhold til lov nr. 88 af 31. marts 1953 (visse statshospitaler), lov nr. 216 af 16. juni 1958 (polyteknisk læreanstalts flytning) og lov nr. 190 af 5. juni 1959 (visse statshospitaler). Herved bemærkes, at anvendelsen af forordningens regler betyder en begrænsning i anlægsmyndighedens dispositionsfrihed derved, at der her indskydes et mellemlid — en af anlægsmyndigheden uafhængig kommission — der foretager prøvelse af den detaljerede udformning af projektet, jfr. foran side 9.

Ved anvendelsen af forordningens regler på andre anlæg end jernbaneanlæg må det haves for øje, at visse bestemmelser søger deres særlige baggrund i *jernbaneanlægs* natur, og i det omfang, dette er tilfældet, er det ikke givet, at de pågældende bestemmelser også skal bringes til anvendelse ved andre ekspropriationer end til jernbaneanlæg.

De fornævnte lovbestemmelser er alle sådanne, der ikke selv indeholder selvstændige bestemmelser om fremgangsmåden for

ekspropriationernes foretagelse (dette er jo overflødiggjort ved henvisningen til forordningen), men hertil kommer, at forordningens regler i større eller mindre grad har været forbillige for andre love, som selv indeholder mere detaljerede bestemmelser i så henseende (se således lov af 30. november 1857 om afståelse af grunde til vandaflednings- og kloakanlæg), ligesom forskellige love henviser til forordningens bestemmelser på enkelte punkter, f. eks. hyppigt til de materielretlige regler om erstatningsudmålingen (se således lov nr. 53 af 10. april 1874 om diger § 3, lovbekendtgørelse nr. 393 af 5. juli 1918 om udnyttelse af vandkraften i offentlige vandløb ved anlæg af elektricitetsværker § 2, bekendtgørelse nr. 153 af 30. april 1953 af lov om landvinding § 7, lov nr. 95 af 29. marts 1957 om bestyrelsen af de offentlige veje § 26, stk. 1, bekendtgørelse nr. 104 af 3. april 1957 af lov om grundforbedring § 15, stk. 4, og bekendtgørelse nr. 194 af 16. juni 1961 af lov om naturfredning § 13, stk. 4.

Som en særegen anvendelse af forordningens regler må endelig nævnes bestemmelsen i § 31 i lov nr. 95 af 29. marts 1957 om bestyrelsen af de offentlige veje, hvorefter ministeren for offentlige arbejder, når forholdene taler derfor, kan tillade, at ekspropriation og taksation sker efter disse regler.

## 2. Den administrative ledelse af ekspropriationerne.

De opgaver, som påhviler centraladministrationen ved ekspropriationer efter jernbaneforordningen, varetages af ministeriet for offentlige arbejder. Dette nedsætter de fornødne kommissioner, fastsætter generelle administrative regler, og under dette henhører i tjenstlig henseende kommissarierne ved statens ekspropriationer, som har den direkte administrative ledelse af ekspropriationerne, og den ledende landinspektør, jfr. nærmere det følgende. Alle sager forelægges vedkommende kommissarius gennem ministeriet for offentlige arbejder, og for at ekspropriation kan foretages udkræves en ekspropriationsbemyndigelse fra dette ministerium, jfr. herom nærmere bemærkningerne til lovudkastets § 11.

Kommissarierne er statstjenestemænd, jfr. §§ 51 og 52 i lov af 7. juni 1958 om

normering og klassificering af statstjenestemandstillinger. (Se endvidere tidligere lønningslove og lov nr. 35 af 5. marts 1909). Kommissarierne har hele den administrative ledelse af ekspropriationerne og har som hovedopgave at være formænd i besigtigelses- og ekspropriationskommissionerne. De har fast kontororganisation, jfr. finanslovens § 16, konto 3.01, hvorigennem det kontormæssige ekspeditionsarbejde udføres, f. eks. indkaldelser, forskudsudbetalinger, ekspedition af udskrifter, tinglysninger, matrikuleringssager, korrespondance i øvrigt med lodsejere og anlægsmyndigheder m. v.

Til ethvert ekspropriationsanlæg skal knyttes en landinspektør, der beskikkes af ministeriet for offentlige arbejder og benævnes den ledende landinspektør, idet han fungerer som formand for taksationskommissionen, jfr. nedenfor under 4. Ved alle statsekspropriationer efter forordningens regler anvendes samme landinspektørfirma.

Den ledende landinspektørs virksomhed strækker sig over alle led i ekspropriationen. Han er med ved besigtigelsen, assisterer ofte anlægsmyndigheden ved udarbejdelse af arealfortegnelser, er med ved ekspropriationen, skal skaffe oplysninger til vurderingsansættelserne såvel til brug for besigtigelses- og ekspropriationskommissionen som taksationskommissionen, leder — dog uden stemmeret — sidstnævnte kommissions forhandlinger, udarbejder erstatningsberegning og udarbejder dokumenterne til brug for den endelige matrikulære og tinglysningsmæssige berigtigelse af de ved ekspropriationerne foranledigede ejendomsforandringer.

Landinspektørens detailkendskab til den enkelte sag er derfor af afgørende betydning for ekspropriationssagens tilfredsstillende afvikling — særligt med hensyn til erstatningsberegningen samt den matrikulære og tinglysningsmæssige berigtigelse.

## 3. Besigtigelses- og ekspropriationskommissionen.

### a. Sammensætning og arbejdsområde.

I henhold til forordningens § 5 består denne kommission af 5 medlemmer. Formand er vedkommende kommissarius. Staten (ministeren for offentlige arbejder) udpeger to medlemmer, og vedkommende amtsråd udpeger to. Disse sidste er også med-

lemmer ved ekspropriationer inden for de i amtet værende købstæder. Derimod udpeges de to sidstnævnte medlemmer af retten, når anlægget berører arealer i Københavns kommune, jfr. lov af 23. december 1861. Endvidere skal der i kommissionens forhandlinger deltage to personer („delegerede“) udpeget af vedkommende kommunalbestyrelse (byråd, sogneråd), men disse har ikke stemmeret.

Oprindelig nedsattes der en kommission for hvert jernbaneanlæg. Sådanne kommissioner forekommer fremdeles, f. eks. vedrørende jernbane fra Nykøbing F. til Rødby, Køgebugtbanen, Lundtoftebanen, 2. spor Lygten-Farum, 2. spor Vanløse-Ballerup, 3.-4. spor Hellerup-Holte, 2. spor Randers-Ålborg, 2. spor Lunderskov-Tinglev, stationsflytninger i Frederikshavn, Skive, Brønderslev.

Kommissioner med lignende enkeltopgaver nedsættes, når en bestemt lov giver ekspropriationsadgang til andre konkrete anlæg end jernbaneanlæg, f. eks. motorvejsanlæg, polyteknisk læreanstalts flytning.

I årenes løb har der endvidere udviklet sig en praksis for, at der i henhold til love med ekspropriationshjemmel til anlæg af en bestemt art nedsættes kommissioner til behandling af alle de sager, der rejses i henhold til en sådan lov, dog geografisk begrænset således, at der er en kommission for øerne og en for Jylland, f. eks. kommissioner for militære anlæg, dige- og kystsikringsanlæg, stærkstrømsanlæg, lufthavnsanlæg, anlæg i henhold til vejbestyrelseslovens § 31, krydsningsanlæg.

## b. Opgaver.

Kommissionens opgaver kan oversigtsmæssigt angives således:

- 1°) Besigtigelsen (anlæggets udformning og skøn over de fornødne ekspropriationers omfang).
- 2°) Ekspropriationen (detaljeret fastlæggelse af det konkrete ekspropriationsindgreb og endelig beslutning om dettes foretagelse).
- 3°) Erstatningsfastsættelsen (forligsprøve herom).
- 4°) Erstatningsopgørelsen (på regnskabsmøderne, der som kontinuationsforretninger lader kommissionen fungere som kontrol-

instans med hensyn til erstatningsopgørelsen og anlæggets definitive udførelsesmåde i marken).

### 1°) Besigtigelsen.

Forordningens § 5 bestemmer, at besigtigelses- og ekspropriationskommissionen skal underkaste den i marken udstukne linje „en almindelig besigtigelse og prøvelse“. Ved denne undersøgelse „vil Kommissionen i Særdeleshed have at tage under Overveielse, hvorledes de ved Banens Anlæg afbrudte Veiforbindelser, saavel som Communicationen mellem de enkelte Grundstykker, kunne på hensigtsmæssig Maade bringes i Stand, ligesom også behørigen at paasee Egnens Tarv med Hensyn til mulige Forandringer i Henseende til Vandløbene.

De Paastande om Forandringer i Liniens Retning, som i enkelte Puncter maatte fremkomme, blive af Kommissionen, i alt Fald efter Tilkaldelse af en Ingenieur-Officer, forsaavidt saadant af Commissarius agtes fornødent, at undersøge og paa- kjønde. Og vil det have sit endelige Forblivende ved den af Kommissionen afgivne Resolution“.

Kommissionens opgave ved besigtigelsen kan således kort angives at gå ud på at foretage et praktisk og teknisk skøn over den hensigtsmæssige udformning af projektet samt at påse, at anlægget ikke bringer mere forstyrrelse end fornødent i de bestående forhold, og at de uundgåelige forstyrrelser afhjælpes bedst muligt.

Besigtigelsen foregår naturligvis på selve åstedet, og foruden kommissionen er den ledende landinspektør ved anlægget og anlægsmyndighedens repræsentanter tilstede.

Vedkommende by- og sogneråd underrettes om besigtigelsesforretningen og anmodes om at lade de af rådet til kommissionen valgte delegerede møde ved forretningen. Nu om dage er det imidlertid ved større anlæg det normale, at flere repræsentanter for kommunen møder, f. eks. stads- eller kommuneingeniører, repræsentanter for gade- og vejudvalg, for kommunale lednings-ejere, for byplanudvalg o. s. v. (I tilfælde af forhandling om afgørelse af egentlige tvist-spørgsmål er det imidlertid kun de to delegerede, der har adgang til at overvære voteringen).

Endvidere bekendtgøres med en uges

varsel besigtigelsen i statstidende og i et eller flere lokale dagblade.

Ved besigtigelsen træffes bestemmelse om alle de forskellige praktiske spørgsmål, som nyanlægget rejser. Forordningens ovenfor citerede bestemmelser omtaler i så henseende veje, vandløb og adgangsmuligheder til opdelt jorder, hvilke forhold stadig er praktisk vigtige problemer. Men hertil er i årenes løb kommet mange andre spørgsmål på grund af samfundsudviklingen, f. eks. ledningsanlæg for gas, lys, kloak, telefon og overholdelse af byggelinjer. Om end de enkelte lodsejere ikke indvarsles til besigtigelsen — af den grund, at anlæggets placering i marken først skal prøves under besigtigelsen — forekommer det hyppigt, at lodsejere giver møde. I øvrigt vil besigtigelsen ved større anlæg naturligvis være koncentreret om hovedlinjerne i projektet. Supplerende „tekniske bestemmelser“ vedrørende den enkelte ejendom vil derimod hyppigt først blive drøftet og løst ved ekspropriationsforretningen.

Kommissionen er, som det fremgår af det anførte, ikke bundet af det af anlægsmyndigheden forelagte projekt. Heraf følger imidlertid ikke, at kommissionen er helt frit stillet med hensyn til, hvorledes anlægget skal udformes, idet vedkommende anlægslov, en for anlægget tilgrundliggende koncession, selve anlæggets formål og en ved lov foreskrevet specialprocedure (se f. eks. lov nr. 28 af 1. februar 1930 — vejkrudsloven) kan begrænse kommissionens skønsvirksomhed.

Det skal i forbindelse med besigtigelsen endelig nævnes, at de opgaver, der ved forordningens § 19 i givet fald er tænkt løst af en særlig kommission, i de sidste adskillige årtier ganske er blevet varetaget af besigtigelses- og ekspropriationskommissionen, jfr. bemærkningerne til lovudkastets § 21.

## 2°) Ekspropriationen.

Når besigtigelsen er afholdt, og eventuel fornøden endelig approbation samt ekspropriationsbemyndigelse er indhentet, udarbejdes der (af anlægsmyndigheden, hyppigt med bistand af den ledende landinspektør,) en fortegnelse over de ejere og brugere, hvis ejendom eller lejemål berøres af de ekspropriationer, som er fornødne til anlæggets gennemførelse (forordningens § 7). Forteg-

nelsen angiver matr. nr. på den berørte ejendom, ejer- og eventuelt brugernavn, en omtrentlig angivelse af det rekvirerede areals størrelse samt en anmærkningsrubrik, hvor mere for den enkelte ejendom individuelle oplysninger om indgrebets art angives, f. eks. bygningers fjernelse, servitutpålæg.

Indvarsling til ekspropriationsforretningen sker ved, at fortegnelsen uddeles gennem by- eller sogneråd til ekspropriaterne tillige med et eksemplar af den udsendte bekendtgørelse om forretningens afholdelse, hvilken bekendtgørelse indrykkes i statstidende og lokale dagblade. Ved ekspropriationen er den ledende landinspektør og repræsentanter for anlægsmyndigheden altid til stede.

Ved ekspropriationsforretningen drøftes indgrebets konkrete udformning for den enkelte ejendom (adgangsveje for gående og kørende færdsel til ejendomme, niveauforskelle, bygningsændringer, hegn o. s. v.), og selve ekspropriationsbeslutningen træffes derefter på det tilvejebragte grundlag. Ekspropriationsforretningen er det i ejendomsretlig henseende afgørende led i ekspropriationen, og selve ejendomsovergangen sker således fra forretningens dato.

Det skal her anføres, at besigtigelsen og ekspropriationen ikke altid finder sted hver for sig, men kan foretages ved samme forretning. Denne fremgangsmåde er begrundet i rent praktiske hensyn, og kan anvendes, når det på forhånd er så godt som givet, hvad ekspropriationsindgrebet kommer til at gå ud på, f. eks. en breddeforøgelse af en vej, erhvervelse af bestemt angivne hele ejendomme til anlæg af en skole eller udvidelse af en flyveplads.

## 3°) Erstatningsfastsættelsen.

Besigtigelses- og ekspropriationskommissionen vil i henhold til forordningens § 5 „tillige have at fungere som erstatningskommission på den i efterstående § 9 fastsatte måde“, og kommissionens arbejde med hensyn til erstatningsfastsættelsen udføres i samme møde som det, hvori ekspropriationen foretages. Denne funktion som erstatningskommissionen består i henhold til § 9 deri, at kommissionen skal forsøge tilvejebragt *forlig* om erstatningerne mellem parterne. Opnås forlig, indføres det i så henseende fornødne i protokollen, men op-

nås forlig ikke, eller udebliver en erstatningsberettiget, fastsættes erstatningen ved taksation.

Forordningen foreskriver ikke bestemte former for denne forligsforhandling, men den fremgangsmåde, der i praksis fæstnede sig, er lovfæstet ved lov nr. 6 af 10. januar 1928 § 2. I henhold hertil skal kommissionen foretage „en ansættelse af den godtgørelse, der efter kommissionens formening bør ydes lodsejeren for den ved ekspropriationen forvoldte skade.“ Nogen egentlig forligsforhandling mellem anlægsmyndighed og lods-ejer finder herefter ikke sted, idet kommissionen i alle tilfælde skal fremsætte et *forligstilbud* til ekspropriaten. Hverken lods-ejer eller anlægsmyndighed behøver forlods at udtale sig om, hvilket beløb der efter vedkommendes formening findes passende. Fremgangsmåden har adskillige praktiske fordele, navnlig i henseende til hurtigheden, men den reelle betydning er navnlig, at der, så vidt muligt, opnås ensartethed i erstatningsudmålingerne. Visse erstatningsbegrundende momenter går igen i et meget stort antal sager, men bedømmes meget forskelligt af de respektive ekspropriater. Tilfældigheder i så henseende undgås derved, at kommissionen skal udtale sig.

Accepterer ekspropriaten tilbudet straks, tilfører man protokollen ordlyden af det afsluttede forlig. Ekspropriaten kan imidlertid også få tilbudet udfærdiget skriftligt og overveje det i indtil 6 uger. Accepteres det ikke inden fristens udløb, eller erklærer ekspropriaten straks under forretningen, at tilbuddet ikke kan accepteres, sker erstatningsfastsættelsen ved taksation.

Anlægsmyndighedernes repræsentanter forholder sig i almindelighed passive til spørgsmålet om erstathingsudmålingen. Statens anlægsmyndigheder har principielt indtaget det standpunkt, at de er friholdt for det bevillingsmæssige ansvar for erstatningernes størrelse ved fornævnte lovbestemmelse.

Ved udarbejdelsen af forligstilbuddet må kommissionen i det hele følge almindelige regler for erstatningsudmåling ved ekspropriation, i særdeleshed de i forordningen af 5. marts 1845 indeholdte, og der må følgelig foretages en fuldstændig vurdering af hvert enkelt led i ekspropriationsindgrebet. Den virksomhed, der udøves af besigtigelses- og ekspropriationskommissionen ved er-

statningsudmålingerne, er derfor ikke principielt forskellig fra taksationskommissionens virksomhed.

Derimod er besigtigelses- og ekspropriationskommissionens virksomhed som erstatningskommission for så vidt videregående end taksationskommissionens virksomhed, idet denne sidste alene kan påkende erstatningskrav (en undtagelse er dog § 14), der forud er anerkendt af besigtigelses- og ekspropriationskommissionen, og for taksationskommissionen foreligger således alene spørgsmål om erstatningernes størrelse, men ikke om hvorvidt erstatning for et bestemt moment i et ekspropriationsindgreb skal gives eller nægtes. (Se justitsministeriets skrivelse af 7. juli 1868, Ussings reskriptsamling 1868, side 175).

#### 4°) Erstatningsopgørelsen — regnskabsmøderne.

Erstatningerne udbetales i regnskabsmøder i besigtigelses- og ekspropriationskommissionen. Et foreløbigt regnskabsmøde afholdes nogle måneder efter ekspropriationernes foretagelse, og på dette anvises de beløb, der kan opgøres straks, samt forskud på de ikke endeligt opgjorte erstatningsandele til udbetaling. Resterstatningerne udbetales på et endeligt regnskabsmøde, når anlægget er afsluttet, og opmåling har fundet sted. Panthaverne i de berørte ejendomme underrettes om det første regnskabsmødes afholdelse.

For at fremme udbetalingen af de enkelte erstatningsbeløb, foretages der endvidere i vidt omfang enkeltvis anvisninger uden for regnskabsmøderne, når der fremkommer anmodning derom, og fornøden dokumentation præsteres.

#### 4. Taksationskommissionen.

Opnås forlig ikke under ekspropriationsforretningen, eller accepteres et forligstilbud ikke inden 6 ugers-fristens udløb, skal erstatningen fastsættes ved taksation.

Taksationerne foretages af en kommission (taksationskommissionen), der er sammensat således:

Den af ministeriet beskikkede landinspektør (den ledende landinspektør) fungerer som formand. Som taksatorer udnævner staten (ministeren for offentlige arbejder) 2 medlemmer og vedkommende amts- eller byråd

2 medlemmer. Landinspektøren har ikke stemmeret, og kan de 4 taksatorer ikke nå frem til en flertalsbeslutning, skal kommissarius fremsætte forslag over for ministeriet til udnævnelse af en opmand, hvis stemme derefter afgør sagen.

Det påhviler landinspektøren af fremskaffe alle for vurderingens foretagelse nødvendige oplysninger (såsom attester, vurderinger, salgspriser, arealstørrelser m. v.), men i praksis er det nu således, at landinspektøren allerede til brug for besigtigelses- og ekspropriationskommissionens virksomhed har fremskaffet dette materiale.

Såvel de erstatningsberettigede som anlægsmyndigheden tilsiges til taksationsforretningen. Det resultat, som taksationskommissionen kommer til, er endeligt i den forstand, at *administrationen* ikke anser sig beføjet til at ændre i de af taksationskommissionen fastsatte erstatninger, og en ændring kan derfor alene ske for domstolene.

Dette er dog ikke til hinder for, at en genoptagelse af en erstatningssag kan ske, såfremt der under anlæggets udførelse sker væsentlige faktiske ændringer i vurderingsgrundlaget, men sagen vil i så fald blive behandlet helt forfra — altså også for besigtigelses- og ekspropriationskommissionen — for så vidt angår de nyttilkomne momenter. (Sådanne spørgsmål tages normalt op i regnskabsmøderne).

Der kan ikke i noget tilfælde pålægges ekspropriaterne omkostninger i anledning af kommissionernes virksomhed.

Med hensyn til udgifter, som en ekspropriat har afholdt til varetagelse af sine interesser under sagen, f. eks. til advokatbistand, har den almindelige antagelse indtil for nylig været den, at der almindeligvis ikke var hjemmel til at godtgøre sådanne udgifter, i hvert fald næppe til advokatbistand. Dog er det i praksis i et vist omfang ved udmåling af ulemperstatningen taget i betragtning, at en ekspropriat har afholdt specielle udgifter til sagens belysning, som f. eks. til fremskaffelse af sagkyndige erklæringer, der har haft særlig betydning for sagens oplysning. En den 10. maj 1961 afsagt højesteretsdom (Ugeskrift for Retsvæsen 1961 side 558) har imidlertid medført, at der nu i videre omfang ydes godtgørelse for udgifter til advokatbistand, som en eks-

propriat har anvendt ved fremmøde for jernbaneforordningens taksationskommission. Omstændighederne i det nævnte domstiltfælde var følgende: Ekspropriaten havde i 1946 købt to grunde, beliggende ved jernbanen i Lille Værløse, i den hensigt at bygge dem. Der søgtes i 1950 statslån til et byggeri, hvortil en arkitekt havde udarbejdet tegninger og beskrivelser. Statsbanerne henstillede til sognerådet, at der ikke blev givet byggetilladelse, idet grundene kunne forventes eksproprieret til stationsanlæg m. v. Byggeriet måtte opgives, og ekspropriaten søgte derefter straks at komme af med grundene til statsbanerne, hvilket ikke kunne gennemføres før ekspropriationen i 1957. Et forsøg på i de mellemliggende år at blive fritaget for ejendomsskatter på grundene lykkedes ikke. Under retssagen gjorde ekspropriaten gældende, at der ved erstatningsfastsættelsen skulle tages hensyn til udgifterne til arkitektbistand, betalte ejendomsskatter i tiden 1951-57 samt renter af købesum, arkitekthonorar og skatter. Endvidere krævedes der godtgørelse for udgifter til advokatbistand for taksationskommissionen. Ved højesteret tilkendtes der ekspropriaten udover erstatning for grundens værdi erstatning for udgifter til arkitektbistand og for tab ved, at ekspropriatens økonomiske råden over ejendommen havde været begrænset i det lange tidsrum. Endelig fandt højesteret, at der burde tillægges indstævnte et passende beløb til dækning af udgifter til advokatbistand for taksationskommissionen, idet sådan bistand „under de foreliggende omstændigheder, derunder beskaffenheden af de rejste krav" havde været påkrævet. Denne udtalelse kan muligt forstås således, at ekspropriaten, når denne ved en prøvelse af den første erstatningsansættelse opnår en forhøjelse af erstatningen, kan få nødvendige og rimelige advokatomkostninger ved efterprøvelsen godtgjort, jfr. højesteretsdommer Trolles kommentar til dommen i: Fra den danske højesterets praksis januar-juni 1961, Tidsskrift for Rettsvitenskap 1961 side 574. Spørgsmålet har i øvrigt i de senere år været genstand for betydelig interesse, hvorom kan henvises til den i note 2 i Ugeskrift for Retsvæsen til fornævnte højesteretsdom omtalte litteratur og de dér anførte domme.\*)

Se nu også højesteretsdom af 1. november 1962, Ugeskrift for Retsvæsen 1963, s. 6.

### C. Andre loves regler om fremgangsmåden.

I det følgende skal kort omtales enkelte andre vigtigere lovbestemmelser om fremgangsmåden ved ekspropriations foretagelse.

#### 1. Lov nr. 95 af 29. marts 1957 om bestyrelsen af de offentlige veje.

Loven indeholder i kapitel II (§§ 23-31) regler om ekspropriation og taksation. Der kan henvises til den i 1955 afgivne 1. betænkning fra vejlovsudvalget af 1951, side 10-20.

Ekspropriationer i henhold til vejbestyrelsesloven besluttes og gennemføres af vedkommende vejbestyrelse — kommunalrådene. For at en ekspropriationsbeslutning skal have bindende virkning, skal der afholdes en åstedsforretning, jfr. § 25, stk. 1, og en ekspropriationsbeslutning kan indankes for vedkommende amtsråd eller for ministeren for offentlige arbejder, jfr. § 25, stk. 2.

Erstatningerne fastsættes i mangel af forlig af en taksationskommission, hvis forretningsområde er amtsråds kredsen med de inden for dennes grænser beliggende købstæder. Den består af en underrettsdommer eller dommerfuldmægtig som formand og to andre medlemmer. Disse udtages for den enkelte sag af amtmanden blandt et antal personer, der er valgt af vedkommende amts- og byråd for en 8-årig periode (§ 27).

En taksationskommissions kendelse kan inden for en frist af 14 dage indankes for en overtaksationskommission. Af sådanne findes 7 for hele landet. Hver overtaksationskommission består af en formand, der skal opfylde betingelserne for at være landsdommer, og 2 faste medlemmer. Disse 3 beskikkes af ministeren for offentlige arbejder for en 8-årig periode. For den enkelte sag udpeger ministeren yderligere 2 medlemmer blandt et antal personer, der efter indstilling fra vedkommende amts- og byråd er optaget på en liste for en 8-årig periode (§28).

Der er således adgang til to prøvelser, men ekspropriaterne kan, hvis erstatningen ikke forhøjes ved overtaksation, komme til at betale omkostningerne ved denne (§ 28, stk. 4).

Vej bestyrelseslovens taksationsregler finder anvendelse ved ekspropriationer til

andre kommunale formål end veje, se således bekendtgørelse nr. 160 af 9. maj 1962 af lov om byplaner § 16, stk. 1, lov nr. 184 af 15. juni 1959 om sanering af usunde bydele § 14, stk. 2, og byggelov for købstæderne og landet (lov nr. 246 af 10. juni 1960) § 58.

#### 2. Landbolovgivningen.

Efter vandløbsloven (lov nr. 214 af 11. april 1949), digeloven (lov nr. 53 af 10. april 1874), vandforsyningsloven (lov nr. 54 af 31. marts 1926) m. fl. love er det en landvæsensret, der kan træffe beslutning om ekspropriation og fastsætte erstatningerne herfor. Om landvæsensretternes sammensætning og virkemåde indeholdes udførlige regler i lov nr. 213 af 31. marts 1949 om landvæsensretter. Landvæsensretterne beskæftiger sig både med selve ekspropriationen og de hermed forbundne erstatningsproblemer.

Der er normalt adgang til appel. Omkostningerne ved erstatningsfastsættelsen i 1. instans vil normalt blive betragtet som en anlægsudgift, men den erstatningsberettigede kan komme til at betale omkostninger ved en efterprøvelse.

#### 3. Bygningslovgivningen.

Der kan særligt henvises til byggelov for staden København (lov nr. 148 af 29. marts 1939) kapitel 7 (§§ 41-43), bekendtgørelse nr. 160 af 9. maj 1962 af lov om byplaner §§ 12-24, lov nr. 184 af 5. juni 1959 om sanering af usunde bydele §§ 11 og 14 samt byggelov for købstæderne og landet (lov nr. 246 af 10. juni 1960) kapitel 10 (§§ 56-59). Hovedlinjen i disse love er, at vedkommende kommunalbestyrelse kan træffe beslutning om ekspropriation, og at denne beslutning kan indankes for boligministeren. Erstatningen fastsættes af særlige taksationsmyndigheder. Efter landsbygge-loven er det vejlovens taksationsmyndigheder, der skal anvendes. I henhold til Københavns byggelov er nedsat en særlig taksationskommission. Boligministeren udpeger en formand og 2 medlemmer, og Københavns byret udpeger 2 medlemmer. Der er efter denne lov ikke adgang til overtaksation.

4. *Stærkstrømsloven (lovbekendtgørelse nr. 356 af 30. juli 1949).*

Ved arealerhvervelse anvendes i det hele jernbaneforordningens regler (§ 15). Ved ledningsfremføring foretages ekspropriationen af elektricitetsrådet under en åstedsforretning efter forud indhentet tilladelse fra ministeren for offentlige arbejder. Erstatningen fastsættes af en særlig voldgiftsret (§§ 11-12).

## II. Kommissionens synspunkter.

### A. *Hvilke opgaver skal ekspropriationsmyndighederne have?*

At der må eksistere særlige organer til at afgøre de i anledning af en ekspropriation opstående erstatningsspørgsmål, forekommer selvfølgelig, og alle eksisterende regelsystemer forudsætter dette. Derimod kan der være anledning til at overveje, hvorvidt en projektprovelse for et særligt ekspropriationsorgan skal finde sted, idet anlægsmyndighederne i så henseende efter mange love er enebestemmende.

En prøvelse af projektet for et af anlægsmyndigheden uafhængigt organ har sin oprindelse i den over 100 år gamle jernbaneforordnings regler. Kommissionen må finde denne behandlingsform rigtig og vel stemmende med moderne forvaltningsretlige principper, hvorfor kommissionen er af den opfattelse, at en sådan projektprovelse bør bevares — i hvert fald på det område, som kommissionens foreliggende lovudkast dækker. Der er særlig grund til at fremhæve, at vejbestyrelsesloven fra 1957 ved bestemmelsen i § 25, stk. 1, om afholdelse af en åstedsforretning har nærmet sig til jernbaneforordningens regler om en projektprovelse, omend det uvildige mellemlid — kommissionen — ikke findes. Gennem forhandling af ekspropriationssagen mellem parterne — ekspropriet og ekspropriet — for et uvildigt organ — besigtigelses- og ekspropriationskommissionen — vil man efter kommissionens opfattelse opnå den bedste belysning af alle betydende hensyn. Kommissionen finder det principielt rigtigt, at de meningsforskelligheder, der opstår, afgøres af en udenforstående myndighed og ikke af den ene part. Projektprovelse for et særligt forvaltningsorgan må derfor tillæg-

ges afgørende vægt til sikring af en saglig gennemførelse af en ekspropriationssag.

Kommissionens resultat er således, at der ikke bør ske principielle ændringer med hensyn til arten af de opgaver, der ifølge jernbaneforordningen i dag er henlagt til særlige ekspropriationsmyndigheder. Det fremhæves, at det i kommissionens lovudkast er forudsat, at den projektbedømmende myndighed ligesom efter jernbaneforordningens regler også har en opgave med hensyn til erstatningsfastsættelsen, samt at besigtigelse og ekspropriation, herunder erstatningsfastsættelserne, efter administrativt skøn i det enkelte tilfælde kan holdes under ét, hvorved en forenkling i ekspropriationssager af mindre omfang kan opnås.

### B. *Ekspropriationsmyndighedernes art.*

Affattelsen af procedureregler på et givet område må bestemmes af de hovedhensyn, reglerne skal tilgodese. For ekspropriationsområdets vedkommende må reglerne tilrettelægges således, at man sikrer, at det anlæg, der skal tilvejebringes ved anvendelse af ekspropriationsinstitutionen, gennemføres på en måde, der gør det velegnet til sit formål, således at samfundet som helhed får bedst muligt udbytte af anlægget. Heroverfor står hensynet til de interesser, der må vige på grund af det nytilkommende anlæg, og procedurereglernes andet afgørende formål er derfor at sikre, at disse interesser kun bringes til at vige i det omfang, hvor det efter en afvejning af de modstående interesser skønnes rimeligt og fornuftigt, at den løsning, som tjener ekspropriationsanlægget bedst, vælges. Må en given interesse vige, skal procedurereglerne endelig sikre, at grundlovens krav om ydelse af fuldstændig erstatning sker fyldest. Omvendt kræver hensynet til, at et ønskværdigt anlæg gennemføres ikke hindres af økonomiske grunde, at der ikke ydes mere end fuld erstatning.

En ekspropriationssag består således i en afvejning af modstående interesser og afgørelser mellem to lige anerkendelsesværdige interessegrupper. Spørgsmålet er da, hvorledes disse interessegrupper skal have lejlighed til at få indflydelse på de afgørelser, som skal træffes. Man kan tænke sig, at de repræsenteres som medbestemmende led i de



besluttende organer eller har adgang til at fremføre deres synspunkter på lige fod over for et uden for begge interessegruppers stående, uvildigt besluttende organ. Spørgsmålet er med andre ord, om man skal tilstræbe en voldgiftslignende eller en af domstolssynspunkter præget sammensætning af de besluttende organer.

Medens der i det seneste 10-års offentlige debat vel har været tanker fremme om en mere voldgiftslignende sammensætning af ekspropriationsmyndighederne, må kommissionen være af den opfattelse, at de i en ekspropriationssag indgående spørgsmål er uegnet til en sådan behandlingsform. Enkeltspørgsmål om projektets udførelse må afgøres efter generelle synspunkter, særligt under hensyn til en bedømmelse af det samlede projekt, og en voldgiftslignende sammensætning af de besluttende myndigheder kan efter kommissionens opfattelse ikke tjene denne opgaves løsning på tilfredsstillende måde. Erstatningsspørgsmålene i en ekspropriationssag er efter deres natur ikke væsensforskellige fra andre erstatningsspørgsmål, og disse er et typisk domstolsanliggende.

Kommissionen er derfor enig om, at man bør sammensætte ekspropriationsmyndighederne som uvildige organer, hvilket i øvrigt er stemmende med det grundsynspunkt, som præger størstedelen og de i praksis mest betydningsfulde af de gældende lovregler på dette område.

Man vil herefter kunne spørge, om dette krav om uvildighed hos de besluttende myndigheder fører til, at de forskellige grupper af spørgsmål, der indgår i en ekspropriationssag, henlægges til domstolenes afgørelse. Dette mener kommissionen imidlertid ikke.

De med projektprøvelsen forbundne spørgsmål er af en sådan karakter, at de ikke naturligt efter dansk forfatningspraksis henlægges under domstolenes virke. Afvejen af disse spørgsmål består i en række rent praktisk-tekniske hensyn, jfr. ovenfor side 19, som domstolene ikke har særlige forudsætninger for at kunne bedømme, idet de adskiller sig væsentligt fra de opgaver, domstolene normalt varetager.

Med hensyn til erstatningsfastsættelserne giver grundlovsændringen i 1953 anledning til en særlig overvejelse.

Efter grundlovens § 73, stk. 3, kan ethvert spørgsmål om erstatningens størrelse indbringes for domstolene, og prøvelsen af erstatningens størrelse kan henlægges til domstole oprettet i dette øjemed. Det nye i denne bestemmelse er, at domstolene nu skal foretage en fuldstændig prøvelse af erstatningen, medens domstolene før grundlovsændringen ifølge praksis ikke tog stilling til den konkrete værdiudmåling, men alene prøvede, om de rigtige vurderingsprincipper var fulgt. I tilslutning til denne ændring bestemmes, at der kan oprettes særlige domstole til bestridelse af denne opgave, og grundlovskravet indebærer derfor ikke, at det skal være de ordinære domstole, der skal varetage opgaven.

Som anført foran side 8, synes grundlovsbestemmelsen i § 73, stk. 3, at hvile på en forudsætning om, at domstolenes virksomhed i ekspropriationssager er af kontrollerende — efterprøvende — karakter, således forstået, at forvaltningen før domstolens påkaldelse har taget stilling til såvel selve ekspropriationsindgrebet som erstatningsfastsættelsen. Denne forudsætning er i overensstemmelse med den bestående retstilstand. Selv om man fra andre landes ekspropriationslovgivning kender eksempler på, at domstolene er direkte medvirkende i ekspropriationssager, har kommissionen ment at måtte holde fast ved det udgangspunkt, at *erstatningsfastsættelser fremdeles foretages af myndigheder, der ikke kan karakteriseres som domstole.*

Kommissionen har dernæst overvejet, om den i grundloven anviste mulighed for oprettelse af særlige domstole til prøvelser af ekspropriationserstatninger burde bringes i anvendelse. For dette anføres i reglen, at den efterprøvende domstol gennem reglerne om dens sammensætning vil kunne besidde en speciel sagkundskab til disse sagers bedømmelse. Da man vel må påregne, at der i givet fald kun skulle oprettes en enkelt eller nogle få sådanne domstole, vil der kunne indvindes erfaring, som sikrer en ensartet bedømmelse af sagerne. Procedurereglerne for en sådan domstol vil kunne udformes med særligt henblik på de specielle opgaver, der er tillagt den. Gennem de fremførte omstændigheder skulle der endvidere kunne vindes noget i henseende til hurtighed og billighed i sagsbehandlingen.

Kommissionen skal ikke gå ind på en nærmere drøftelse af det principielle spørgsmål om hensigtsmæssigheden af oprettelse af domstole med særlige opgaver. Kommissionen lægger imidlertid afgørende vægt på, at de almindelige domstole i befolkningen nyder en kvalificeret tillid, medens der undertiden – med rette eller urette — er fremkommet kritik mod sagsbehandlingen ved organer, der træffer retsafgørelser, uden at være egentlige domstole. Endvidere lægger man vægt på, at domstolene i det hele er indstillet på at udmåle erstatningsbeløb, selv om man i det omfang, hvori det er fornødent, støtter sig til vejledende udtalelser fra særligt sagkyndige. Endelig ville en henlæggelse af erstatningsfastsættelsen til særlige domstole føre til, at der i givet fald måtte føres to retssager om samme ekspropriation, idet det alene er erstatningsspørgsmålet, som ifølge grundlovens § 73, stk. 3, kan henlægges til særlige domstole, og der kunne opstå vanskelige kompetenceproblemer ved en sådan sondring.

Kommissionens resultat er således, at såvel projektrapporten som erstatningsfastsættelsen bør ske af uvildige administrative organer og ikke af domstolene, men at den grundlovssikrede adgang til en efterfølgende domstolsprøvelse af ekspropriationserstatningers størrelse bør kunne ske for de ordinære domstole, der i henhold til grundloven også skal kunne efterprøve ekspropriationsaktens lovlighed.

Dette er i det hele i overensstemmelse med den gældende retstilstand.

Man har imidlertid overvejet, om der er mulighed for eller anledning til at foreslå ændringer i sammensætningen af de kommissioner, der tager den endelige beslutning om ekspropriation, idet det i den offentlige debat har været anført, at det, da stat og kommuner (amts-, by- og sognekommuner) er anlægsmyndigheder i langt de fleste ekspropriationssager, er principielt uheldigt, at staten (ministre) og kommuner (vedkommende kommunale råd) udpeger de personer, som skal træffe afgørelser i disse sager.

Kommissionen må anse det for den mest hensigtsmæssige ordning, at kommissionsmedlemmerne udpeges af en minister eller folkevalgte råd. Afgørelsen af spørgsmålet om, hvorledes en ekspropriation skal gennemføres, er i sig selv et administrativt

spørgsmål, som ikke kan overlades til personer, som er helt uden forbindelse med de almindelige administrative — herunder de kommunale — myndigheder. Det må i hvert fald kræves, at de har et indgående kendskab til de komplicerede problemer, som de skal tage stilling til, og erfaringen har vist, at de personer, der har været udpeget, samtidig har forstået, at det forventes af dem, at de under deres arbejde i kommissionerne anlægger almene synspunkter, som tager det videst mulige hensyn til samtlige i betragtning kommende interesser, herunder såvel til de ejendomsbesiddere, der kan forventes at blive berørt af en eventuel ekspropriation, som til den almenhed, til hvis gavn anlægget agtes gennemført.

Under den nuværende ordning har medlemmerne af besigtigelses- og ekspropriationskommissionen som nævnt tillige udarbejdet den første beregning af den erstatning, som de efter deres kendskab til forholdene måtte anse for rigtig. Medlemmerne er derfor blevet udpeget blandt personer, som har forudsætninger for tillige at påtage sig vurderingsopgaver, og selv om disse kommissioner på dette punkt ikke formelt har været egentlige taksationsmyndigheder, har de dog i praksis virket som sådanne, og deres tilbud er i den aldt overvejende del af tilfældene blevet accepteret af ekspropriaterne. Ordningen har således virket godt, og der er åbenbare praktiske fordele knyttet til en ordning, hvorved man opnår at få begge opgaver løst af ét organ i stedet for af to forskellige, hvorved særligt må fremhæves, at en sådan ordning virker tidsbesparende.

For opretholdelse af den bestående ordning taler endvidere, at det har vist sig muligt at få udpeget medlemmer med kvalifikationer til at bestride begge opgaver, og at det er af væsentlig betydning, at den projektbedømmende kommission også har mulighed for at vurdere de erstatningsmæssige konsekvenser af beslutninger om projektets udformning.

Afgørende for kommissionens stillingtagen er imidlertid, at man ikke har kunnet påpege andre valgmuligheder, der bedre sikrer udpegnings af kvalificerede personer til disse hverv, og man finder i øvrigt i det forhold, at besigtigelses- og ekspropriationskommissionen ledes af de to tjenestemænd, der

beklæder de selvstændige stillinger som kommissarier, en garanti for disse kommissioners upartiske virkemåde.

Kommissionen mener derfor, at den bestående ordning bør bevares, men man har, som der nærmere vil blive redegjort for under C, på alle stadier af sagens behandling søgt at fremme parternes mulighed for at gøre deres synspunkter gældende, såvel ved at de bliver bekendt med foreliggende planer så tidligt som muligt, som ved at der sikres dem adgang til at blive repræsenteret ved kommissionens møder og blive hørt der.

### C. *Ekspropriationsmyndighedernes forhandlingsform.*

Det har mod de gældende procedureregler været anført, at de ikke i tilstrækkelig grad har muliggjort en ligestilling af de foran under afsnit B fremhævede to modstående interessegrupper, idet de interesser, der går på tværs af ekspropriationsanlæggets ønsker, i for ringe en grad har haft mulighed for og lejlighed til selv at få adgang til at hævde disse interessers betydning. Selv om disse interesser vel er blevet varetaget, har det efter kritikken opfattelse i for høj grad været overladt til vedkommende ekspropriationsmyndigheder på egen hånd at danne sig et skøn over disse interessers vægt og på grundlag af dette træffe deres afgørelser. Disse synspunkter har vel særligt haft henblik på erstatningsfastsættelserne, hvor de da også har størst betydning. Videre har man gjort gældende, at ekspropriationsmyndighedernes uafhængighed af anlægsmyndighederne bør understreges i forhandlingsformen. Kritikken kan således sammenfattes derhen, at partsprincippet i højere grad bør præge forhandlingsformen, og at man bør udforme lovregler, som gør det klart for ekspropriaterne, hvilke rettigheder de har. Domstolens retsplejeregler bør i højere grad følges af de administrative ekspropriationsmyndigheder.

Denne kritik har vel i nogen grad skudt over målet, fordi man i hvert fald ved ekspropriationer efter jernbaneforordningen har fulgt en sådan praksis, at der i vidt omfang er åbnet mulighed for, at modstående interesser kan blive hørt, før en afgørelse, det være sig om anlæggets udførelse eller om en erstatning, træffes.

Imidlertid er det som anført foran under afsnit B kommissionens udgangspunkt, at ekspropriationsmyndighederne bør organiseres som uafhængige organer, og man kan derfor være enig med kritikken i, at det har væsentlig betydning, at dette forhold understreges i lovreglerne på en sådan måde, at disse myndigheder også fremtræder som sådanne. Kommissionen finder endvidere, at man må lovfæste regler, der tilsikrer partsprincippet gennemførelse, således at dette ikke alene beror på praksis. Kommissionen har derfor ved affattelsen af det foreliggende lovudkast understreget de ekspropriationsanlægget modstående interessers adgang til at blive hørt og tilstræbt at give disse interesser fornødne midler til på effektiv måde at gøre sig gældende.

Nogle forskellige forhold skal kort omtales.

Det har været fremført, at ekspropriaterne har været utilstrækkeligt orienteret om det foreliggende projekt forud for kommissionsmøderne. En sådan forhåndsorientering er af stor betydning for at få tid til at bedømme sagen og klargøre sig sin stilling. Kun herved vil man være i stand til i det kommende kommissionsmøde på effektiv måde at hævde sine synspunkter. Endvidere har man gjort gældende, at indvarslingen i nogle tilfælde sker med for kort varsel, således at der ikke levnes ekspropriaterne fornøden tid til fremskaffelse af bistand og bevismateriale. Endelig har det været fremført, at der bør ske en individuel indvarsling til besigtigelsesforretningen, således at ekspropriaterne kan intervenere allerede på dette stadium af sagen.

Kommissionen anser det for betydningsfuldt, at de eventuelle ekspropriater orienteres så tidligt som muligt og inddrages i sagen under de indledende forhandlinger. Det følger imidlertid af sagens natur, at jo tidligere der indvarsles, desto større er usikkerheden om, hvem der vil blive omfattet af ekspropriationen, og på hvilken måde dette vil ske. Nogen individuel indvarsling til besigtigelsen finder efter jernbaneforordningens regler ikke sted, hvilket begrundes deri, at der på dette stadium af sagen ikke er truffet nogen bindende beslutning om, hvor og hvorledes anlægget skal placeres i marken, og det kan derfor vel tænkes, at man — hvis indvarsling skal foretages på grundlag af det foreløbige projekt — indvarsler lodsejere, hvis ejendomme ikke vil blive berørt, og und-

lader at indvarsle lodsejere, som vil blive inddraget under sagen som ekspropriater. Kommissionen har imidlertid anlagt den betragtning, at et betydeligt antal af de lodsejere, som bliver berørt af de senere ekspropriationer, rent faktisk vil være identiske med dem, der kan udpeges på grundlag af det foreløbige projekt, og man bør derfor i det omfang, hvori det er muligt, orientere dem om den forestående besigtigelse. Det må være de pågældendes egen sag, om de vil give møde, uanset at det endelige projekt ikke kommer til at berøre dem. Man mener derfor ikke, at der bør ske en retligt bindende indvarsling, men de pågældende bør orienteres om den forestående besigtigelsesforretning. En herom handlende regel er optaget i lovudkastets § 12, stk. 3, men reglen er formuleret således, at underretning kun skal ske i muligt omfang, og underretning om besigtigelsesforretningen til en given ekspropriat er derfor ikke nogen gyldighedsbetingelse med hensyn til den efterfølgende ekspropriation.

Endvidere er det med henblik på ekspropriaternes orientering om anlægget forud for kommissionsmøderne bestemt, at planer for anlægget skal fremlægges til offentligt eftersyn såvel forud for besigtigelsen (§ 12, stk. 2) som forud for ekspropriationen (§ 15, stk. 2).

Kommissionen er bekendt med, at der i nogle tilfælde faktisk er givet ekspropriater for kort varsel før en ekspropriationsforretning. Varslet spiller i et meget stort antal tilfælde, f. eks. ved statsbaneanlæg, ikke stor rolle, fordi lodsejerne gennem længere tid forud fra repræsentanter for anlægsmyndigheden, der normalt må forberede sagen grundigt på stedet, har modtaget en udførlig orientering om det forestående anlæg. Dette vil imidlertid ikke have nogen særlig betydning for ekspropriater, som ikke bor på stedet, og er i det hele kun af rent faktisk betydning. Indvarslingssystemet kan derfor ikke bygges op alene på en forudsætning herom. Når der i nogle tilfælde er givet for kort varsel, må man søge forklaringen deri, at indvarsling sker gennem vedkommende by- eller sogneråd, hvorved en forsinkelse vil opstå. Lovudkastet pålægger derfor i § 15, stk. 3, kommissarius at indvarsle ekspropriaterne direkte. Med hensyn til orienteringen om besigtigelsesforretningen bemærkes, at det i så henseende vil være af

betydning at sikre kommunernes medvirken på grund af disses kendskab til de lokale forhold og sagens foreløbige karakter.

Den understregning af ekspropriaternes adgang til at ytre sig under ekspropriations-sagen, som foran er anset for ønskelig, vil betyde en stærkere fremhævelse af *parts-princippet* i de fremtidige lovregler.

De bestemmelser i kommissionens lovudkast, som har sigte herpå, er særligt § 13, stk. 2, hvor det bestemmes, at alle interesserede under besigtigelsesforretningen kan fremkomme med bemærkninger til projektet og forslag om dets ændring, § 15, stk. 4, ifølge hvilken bestemmelse de fremmødte skal have lejlighed til at udtale sig om det konkrete ekspropriationsindgreb, samt § 17, stk. 1, om de oplysninger, der skal gives den erstatningsberettigede til bedømmelse af indgrebets omfang og dennes adgang til at fremføre sine synspunkter.

Til disse bestemmelser knytter sig reglen i lovudkastets § 29, 2. pkt., hvorefter vedkommende kommission, når ekspropriaten har afholdt nødvendige udgifter til varetagelse af sine interesser under sagens behandling, kan pålægge eksproprianten at udrede en passende godtgørelse herfor. Som anført side 22 er der ikke efter den bestående lovgivning klar hjemmel til at tilkende ekspropriaten en sådan godtgørelse, idet man ikke mener, at spørgsmålet kan løses ud fra en fortolkning af grundlovens påbud i § 73 om ydelse af fuldstændig erstatning. Den modsatte opfattelse ses ikke fastslået af domstolene, særligt ikke ved den nævnte sted omtalte højesteretsdom. Allerede under den bestående retstilstand, men i endnu højere grad efter gennemførelse af det foreliggende lovforslag med dets kraftigere understregning af partsprincippet er der behov for en regel, hvorefter godtgørelse for nævnte udgifter kan ydes. Reglen i lovforslagets § 29, 2. pkt., giver kommissionerne adgang til at skønne over, hvornår og i hvilket omfang godtgørelse for disse udgifter skal ydes. Under hensyn til at der er tale om en helt ny lovregel på dette område, er reglen formuleret således, at de nærmere retningslinjer for, hvornår og i hvilken udstrækning sådanne udgifter bør godtgøres, kan udvikles i den fremtidige praksis. Den således skete fremhævelse af parternes aktive deltagelse i spørgsmålenes drøftelse bør

imidlertid efter kommissionens opfattelse ikke medføre nogen indskrænkning i den af ekspropriationsmyndighederne efter de nugældende regler udøvede *officialvirksomhed*. Ekspropriationsmyndighedernes nu bestående pligt til selv at foranledige sagen belyst i det omfang, som de in concreto finder nødvendigt, bør opretholdes. Officialvirksomheden betyder en væsentlig lettelse i behandlingen af en ekspropriationssag som helhed betragtet, men den er også af afgørende betydning for den enkelte ekspropriat, som kan regne med, at ekspropriationsmyndighederne *ex officio* vil medvirke til sagens behørig oplysning.

Andre ankepunkter mod de gældende regler har haft henblik på den måde, hvorpå kommissionernes synspunkter og bedømmelse af sagen fremtræder, når en afgørelse er truffet. Det er ifølge denne kritik ikke tilstrækkeligt, at parterne har haft lejlighed til at fremføre deres synspunkter. Disse bør nedfældes i kommissionernes protokoller, og den afgørende myndigheds bedømmelse af disse synspunkter bør fremgå af de trufne afgørelser, der bør fyldestgørende *begrundes*.

Det anførte har naturligvis særligt sigte på erstatningsafgørelserne, og kommissionen er enig i, at en fyldestgørende begrundelse for det givne resultat er af betydelig vigtighed. Bestemmelsen i lovudkastets § 17, *sik. 4*, tager sigte herpå. Ifølge denne bestemmelse skal en kendelse i et erstatningsspørgsmål ledsages af grunde og særligt angive kommissionens stilling til de af parterne påberåbte omstændigheder. Dernæst skal erstatningen, i den udstrækning det er naturligt i det enkelte tilfælde, opdeles i visse hovedposter. En tilfredsstillende specifikation af erstatningsbeløbet vil i mange tilfælde også indebære en begrundelse for det samlede resultat.

#### D. Ekspropriationsmyndighedernes nærmere organisationsform og sammensætning.

Kommissionens resultat under afsnit B er, at principperne i arten og sammensætningen af de nu eksisterende ekspropriationsmyndigheder bør opretholdes. De i det foreliggende lovudkast foreslåede myndigheder har derfor deres forbillede i jernbaneforordningens besigtigelses- og ekspropria-

tionskommissioner samt taksationskommissioner.

Ændringer i disse kommissioners nærmere funktion og organisation har man dog ment at burde foreslå på forskellige punkter. Begrundelsen er at søge dels i de foran under afsnit C anførte bestræbelser for at gennemføre lignende garantier for uvildig behandling som ved domstolene, dels i et ønske om at udbygge den administrative behandlingsform af ekspropriationssager, som man har foreslået, på en sådan måde, at domstolene bliver et ekstraordinært kontrolmiddel, hvis medvirken normalt ikke skulle være fornøden.

Der er særligt anledning til at overveje, hvor vidt der bør være adgang til en *administrativ efterprøvelse* af de trufne afgørelser. Med hensyn til de spørgsmål, der har forbindelse med projektets udførelsesmåde, mener kommissionen ikke, at der bør indføres en almindelig adgang til en administrativ efterprøvelse. I forvejen er den tekniske side af sagen gennemprøvet af anlægsmyndigheden, og en sådan adgang består ej heller efter jernbaneforordningens regler. Bestemmelsen i lovudkastets § 14, ifølge hvilken der udkræves en ekspropriationsbemyndigelse fra ministeren for offentlige arbejder, åbner imidlertid mulighed for en ekstraordinær prøvelsesadgang i tilfælde, hvor væsentlige samfundsmæssige interesser står over for hinanden, jfr. herom nærmere bemærkningerne til bestemmelsen. Erstatningsspørgsmål bør derimod efter kommissionens opfattelse kunne gøres til genstand for to fuldstændige administrative successive prøvelser. Ved indbringelse for en 2.-instans vil der være bedre mulighed for, at principielle spørgsmål om erstatningsfastsættelsen kan gøres til genstand for en detaljeret drøftelse og afgørelse. Selve dette, at spørgsmålet uden samme formaliteter og bekostninger som ved en almindelig domstol kan efterprøves af en overinstans er af værdi. Endelig er det muligt at accentuere den domstolslignende behandling mere ved en overinstans end ved de almindelige ekspropriationskommissioner, hvor behandlingen kommer til at foregå mere jævnt og uformelt.

Efter den nugældende ordning skal den første kommission — besigtigelses- og ekspropriationskommissionen — afgive et for-

ligstilbud, indeholdende „kommissionens ansettelse af den godtgørelse, der efter kommissionens formening bør ydes lodsejeren for den ved ekspropriationen forvoldte skade“. Der afsiges således ikke nogen egentlig kendelse. Accepteres det stillede forligstilbud ikke, bortfalder dette som retligt grundlag for den videre behandling af sagen. Denne form giver ikke tilstrækkeligt udtryk for den realitet, at besigtigelses- og ekspropriationskommissionen har foretaget en fuldstændig behandling og bedømmelse af hvert enkelt erstatningskrav, og kommissionen finder derfor, at der på dette punkt bør ske en ændring. Såfremt forlig ikke tilvejebringes, bør resultatet af den første kommissions arbejde nedfældes i en egentlig kendelse, der konstaterer kommissionens syn på sagen og det på grundlag heraf opnåede resultat.

Jernbaneforordningens efterprøvende kommission - - taksationskommissionen - har hidtil haft en ren takseringsopgave. Spørgsmål om, hvorvidt erstatningspligt overhovedet foreligger, eller hvilket omfang en erstatningspligt har, f. eks. om der udover erstatning for en øjensynlig skade også skal ydes erstatning for værdiforringelse, behandles alene af besigtigelses- og ekspropriationskommissionen, hvis resultater herom taksationskommissionen må lægge uprøvet til grund. En efterprøvelse af disse spørgsmål kan alene ske ved domstolene.

Dette forhold mener et *flertal i kommissionen* (Abitz, Palle Christensen, von Eyben, K jerns, Rud Nielsen, Schelle, Toft-Nielsen, Tolstrup, Tuxen og Vildrik) bør ændres således, at taksationskommissionen fuldt ud kan prøve ethvert erstatningsspørgsmål, som den første kommission har taget op til reel behandling. Taksationskommissionen kommer således til at virke som en egentlig efterprøvende instans både med hensyn til de rent retlige spørgsmål, som indgår i erstatningssagen, og med hensyn til det praktiske vurderingsskøn. Den nu eksisterende sondring mellem de retlige og faktiske momenter i et erstatningsspørgsmål bygger efter flertallets opfattelse på en uholdbar sondring og bør ikke opretholdes. Endvidere bør også de retlige problemer i en erstatningssag kunne gøres til genstand for to behandlinger før en eventuel domstols-

prøvelse. Denne udvidede kompetence for taksationskommissionen er i lovudkastet kommet til udtryk i § 19. Da taksationskommissionen efter lovudkastet således vil komme til at fungere som et egentligt efterprøvende organ af ofte udprægede juridiske spørgsmål, foreslås det endvidere (i lovudkastets § 7, stk. 2), at taksationskommissionens formand skal være *jurist*. Dette er også tilfældet i en række andre kommissioner med tilsvarende opgaver. Endvidere lægger man vægt på, at det har været kritiseret, at den ledende landinspektør efter de nugældende regler dels er sagkyndig for besigtigelses- og ekspropriationskommissionen, dels leder taksationskommissionens forhandlinger i egenskab af dennes formand. Det må anses for værdifuldt for en ekspropriationssag, at landinspektøren kan bistå begge kommissioner på grundlag af sit detaljerede kendskab til sagen, men landinspektørens stilling som *en udelukkende sagkyndig rådgiver* bør derfor understreges.

*Et mindretal* (Bang Christensen, Thorning Christensen, Honoré, Mouritsen, Svend Nielsen og Terndrup) har ikke kunnet tiltræde den udvidede kompetence, som efter flertallets formulering af lovudkastets § 19 vil blive tillagt taksationskommissionen. Efter hidtidig lovgivning er det alene taksationskommissionens opgave at *udmåle* erstatningen på det af besigtigelses- og ekspropriationskommissionen fastlagte grundlag, hvorimod flertallets forslag til § 19 i lovudkastet indebærer en selvstændig beføjelse for taksationskommissionen til at skønne over, hvilke rettigheder der kan anses berørt af ekspropriationen og over bevislighederne for de pågældende rettigheders eksistens.

Efter mindretallets opfattelse vil en sådan udvidet kompetence medføre en så betydelig usikkerhed i arbejdet, både for så vidt angår besigtigelses- og ekspropriationskommissionen og anlægsmyndighederne, uden omvendt at betyde forøgede garantier for ekspropriaterne, at tanken herom bestemt må frarådes, og man skal herom nærmere bemærke følgende:

Besigtigelses- og ekspropriationskommissionen er efter den nugældende lovgivning, og bør også fremtidig være, det centrale *administrative* organ, som staten betjener

sig af ved gennemførelsen af anlæg, der kræver ekspropriationsmæssige indgreb i bestående forhold.

Det påhviler denne kommission at tage stilling til det samlede sæt af problemer, som gennemførelsen af et stort anlæg rejser i forhold til omverdenen, og det er kommissionens opgave at søge disse problemer løst helst gennem forhandling og opnået enighed, men i givet fald også ved en for anlægsmyndigheden bindende beslutning, alt under forbehold af den prøvelsesret, som måtte tilkomme domstolene efter de almindelige regler om prøvelse af administrative afgørelser. Disse problemer er af vidt forskellig art spændende fra almene offentlige interesser til spørgsmål om udformningen af projektdetaller, hvor hensynet til den enkelte lodsejer søges tilgodeset. Blandt de ting, der påhviler besigtigelses- og ekspropriationskommissionen, er også en pligt til at sikre, at alle rettighedshavere, hvis rettigheder på en til erstatning forpligtende måde berøres af anlægget, bliver inddraget under erstatningsfastsættelsen. Den lodsejerfortegnelse, der som grundlag for ekspropriationerne tilvejebringes ved et samarbejde mellem anlægsmyndigheden og den ledende landinspektør, må i virkeligheden siges at blive udfærdiget på kommissionens ansvar, d. v. s. at kommissionen til syvende og sidst bærer ansvaret for, at alle, der lovligt kan gøre erstatningskrav gældende, optages på fortegnelsen. Kommissionen må herved enten ved den endelige godtagelse af fortegnelsen eller ved forhandlinger med den enkelte lodsejer tage stilling til, om den rettighed, som i givet fald skulle danne grundlag for ydelse af en ekspropriationserstatning, virkelig eksisterer, eller om der overhovedet efter dansk ret haves krav på erstatning for et anlægs indvirken på en rettighed. Kommissionens stillingtagen til disse problemer bør være den endelige administrative afgørelse, forinden de eventuelt forelægges domstolene, og der ses ikke for disse spørgsmåls vedkommende så lidt som for de øvrige under kommissionen henlagte spørgsmål — bortset fra *erstatningsudmålingen* — at være behov for en administrativ appelinstans. Afgørelsen af sådanne spørgsmål, der er af klar judicial karakter, henhører — og henhørte allerede efter retstilstanden før grundloven af 1953 — under domstolenes

afgørelse, og der synes intet vundet hverken for samfundet eller den enkelte borger ved at lade en administrativ afgørelse af denne art, truffet af et kollegium bestående af en juridisk formand og særlig sagkyndige medlemmer, prøve af et andet administrativt organ sammensat nogenlunde på samme måde. Tværtimod vil det være meget uheldigt, om besigtigelses- og ekspropriationskommissionens afgørelse med hensyn til en påberåbt ret skulle kunne anfægtes administrativt, idet anlægsarbejder, som af besigtigelses- og ekspropriationskommissionen er bestemt bragt til udførelse på en måde, der svarer til denne kommissions opfattelse med hensyn til den pågældende rets eksistens eller omfang, vil kunne vise sig at være forgæves eller fejlagtige, hvis taksationskommissionen har en anden opfattelse af denne rets karakter. En sådan konsekvens må naturligvis klart accepteres, hvis en domstolsafgørelse forkaster besigtigelses- og ekspropriationskommissionens afgørelse, men det må stærkt fremhæves, at taksationskommissionen ikke er og ikke skal være nogen domstol eller noget, der ligner en domstol. Taksationskommissionen er et rent administrativt organ, som med den foreslåede udvidede kompetence i realiteten ville blive en slags over-besigtigelses- og ekspropriationskommission, og det bør undgås.

Det vil af de anførte bemærkninger fremgå, at der efter mindretallets opfattelse ikke foreligger nogen nødvendighed for at indsatte en jurist som formand for taksationskommissionen, og dette så meget mindre som de ledende landinspektører, der hidtil har ledet taksationsforretningerne, har udført deres hverv med dygtighed og på en udmærket måde, men man har dog ikke villet udtale sig imod flertallets forslag om, at det nævnte formandshverv beklædes af en jurist. Man må dog bestemt fraråde, at hvervet (hvervene) overdrages tjenstgørende dommere, dels fordi man må finde det af afgørende betydning, at taksationskommissionens karakter af administrativt organ understreges så stærkt som muligt, dels fordi det med henblik på, at erstatningsfastsættelser eventuelt senere indbringes for domstolene i henhold til grundlovens § 73, må anses for uheldigt og mindre forståeligt, at dommere deltager allerede i ekspropriationssagens administrative behandling. En

af statsadministrationen uafhængig jurist, der er kvalificeret til dette hverv, vil uden vanskelighed kunne findes uden for de tjenstgørende dommeres kreds.

Af det anførte om mindretallets opfattelse af de beføjelser, som bør tilkomme taksationskommissionen, vil det videre følge, at mindretallet ikke kan tilslutte sig sidste afsnit af de udarbejdede motiver til lovudkastets § 16.

Mindretallet mener ikke, at ekspropriationskommissionens skøn over, om en ejendom bør eksproprieres i sin helhed, bør kunne prøves af taksationskommissionen som administrativ overinstans, men alene af domstolene efter de om disses prøvelse af administrative afgørelser gældende principper. Der er ingen vanskelighed for taksationskommissionen ved at skulle fastsætte en erstatning på det af ekspropriationskommissionen vedtagne faktiske grundlag, og bortset fra at en prøvelsesret for taksationskommissionen som nævnt ikke ville være forenelig med den placering, man mener, taksationskommissionen bør have i den samlede ekspropriationsordning, finder man, at en sådan prøvelsesret vil virke sinkende på anlæggenes udførelse og desuden betydeligt formindske ekspropriationskommissionens praktiske muligheder for at medvirke ved løsningen af foreliggende jordfordelingsproblemer, en medvirken som der i kommissionen har været enighed om at anse for særdeles ønskelig.

Dette mindretal foreslår herefter, at lovudkastets § 19, stk. 1,1. punktum, affattes således:

„Kendelser angående erstatningens størrelse kan indbringes til *efterprøvelse for vedkommende taksationskommission*“.

Endvidere foreslås, at bestemmelsen i lovudkastets § 19, stk. 3, udgår.

*Et andet mindretal* (Abitz, Schelle, Tolstrup og Vildrik), der i øvrigt er enig i de af flertallet anførte synspunkter til støtte for, at formanden skal være jurist, foreslår, at det bestemmes, at formanden skal være dommer.

Taksationskommissionerne bør sammensættes således, at domstolsbehandling så vidt muligt overflødiggøres. Ved kommissionernes sammensætning bør der også

under hensyn hertil lægges vægt på, at der sikres ikke blot praktisk sagkundskab og erfaring på det pågældende område, men også uafhængighed og retsplejemæssig sagkundskab. Dette princip er også anerkendt af lovgivningen ved sammensætningen af andre nævn og kommissioner og har fundet udtryk enten derved, at det er fastsat, at formanden og undertiden også et eller flere af medlemmerne skal være dommere (se senest det i lov nr. 211 af 16. juni 1962 om almindelig omsætningsafgift § 44 omtalte nævn), eller at formanden skal opfylde de almindelige betingelser for at kunne udnævnes til landsdommer (se f. eks. § 13 i lov nr. 213 af 31. marts 1949 om landvæsensretter og den foran side 23 omtalte bestemmelse i § 28, stk. 3, i lov om bestyrelsen af de offentlige veje nr. 95 af 29. marts 1957). Det må efter dette mindretals opfattelse forekomme betænkeligt at fravige denne af lovgivningsmagten i en årrække fastholdte linie, specielt i de heromhandlede sager, hvor staten i de fleste tilfælde vil være direkte part.

I anledning af de af det første mindretal fremsatte bemærkninger om betydningen af domstolsprøvelsen efter grundlovens § 73, henviser mindretallet til, at Folketinget ved gennemførelsen af de nævnte bestemmelser i vejbestyrelsesloven gav udtryk for den modsatte opfattelse, idet folketingsudvalget i sin betænkning (Folketingstidende 1956-57, tillæg B, spalte 218) herom udtalte:

„Efter den ved § 73, stk. 3, i grundloven af 1953 indførte ordning, i henhold til hvilken taksationskommissionenkendelser vil kunne indbringes for domstolene, må det også anses for mest hensigtsmæssigt, at det er en dommer eller dommerfuldmægtig, der har ledet kommissionens arbejde“.

Mindretallet foreslår derfor ordene „have juridisk embedseksamen“ i lovudkastets § 7, stk. 2, erstattet af „være dommer“.

Om de øvrige ændringer, som *kommissionens flertal* foreslår indført ved sammensætningen af de to kommissioner — i det af kommissionen udarbejdede lovudkast benævnt henholdsvis *ekspropriationskommissionen* og *taksationskommissionen* — skal man henvide til bemærkningerne til lovudkastets §§ 6 og 7.



*Et mindretal* (Vildrik), der kan tiltræde, at ekspropriationskommissionerne sammensættes som foreslået og som nærmere anført i lovudkastets § 6, finder, at taksationskommissionerne — bortset fra formandskabet — bør sammensættes på samme måde som ekspropriationskommissionerne. Den af flertallet anførte motivering for, at lokale repræsentanter bør medvirke i ekspropriationskommissionerne, taler efter mindretallets opfattelse med samme styrke for et lokalt elements repræsentation i taksationskommissionerne. Prisniveauet for faste ejendomme varierer stærkt i landets forskellige egne under hensyn til rent lokale forhold, vækst i befolkningstallet eller det modsatte, erhvervsmuligheder m. v., og det må derfor anses påkrævet, at personer med indgående kendskab til de lokale forhold deltager i taksationer også i ankeinstansen.

Det fremgår af lovudkastets § 7, at flertallet regner med som en mulighed, at én taksationskommission for hele landet er tilstrækkelig, hvoraf formentlig kan udledes, at antallet efter flertallets opfattelse i hvert fald skal være ganske ringe. Hverken lovforslaget eller bemærkninger indeholder noget om antallet af de personer, der af ministeren for offentlige arbejder skal udpeges til af formanden at kunne udtages til behandling af den enkelte sag. Det er vel sandsynligt, at ministeren vil udpege et meget begrænset antal, og der bliver næppe mulighed for, at formanden ved sin udtagelse af medlemmer af kommissionen i ethvert tilfælde kan vælge blot én person, der besidder virkeligt lokalt kendskab til det pågældende område. Forslaget er en forringelse af den nuværende tilstand efter forordning af 5. marts 1845, hvorefter en taksationskommission består foruden af en landinspektør af 4 vurderingskyndige personer, hvoraf 2 som udnævnt af vedkommende kommunalbestyrelse præsumtivt har nøje kendskab til de lokale forhold. At taksationskommissionernes arbejdsområde er snævrere end ekspropriationskommissionernes giver ikke tilstrækkelig begrundelse for, at de af et fem mands kollegium foretagne taksationer skulle kunne indankes for et tre mands kollegium. Det bemærkes herved, at de forhold, som giver anledning til tvist i ekspropriationssager, i overvejende grad vedrører erstatningernes størrelse og

ikke de pågældende anlægs gennemførelse. Ved vejbestyrelsesloven, lov nr. 95 af 29. marts 1957 §§ 27 og 28, er hensynet til de forhold, mindretallet fremhæver, varetaget bl. a. derved, at overtaksationskommissionerne tiltrædes af 2 medlemmer, der er indstillet af vedkommende kommunalbestyrelse. De erfaringer, som er opnået ved administrationen af den lige nævnte lov, udviser efter mindretallets opfattelse, at den indsats, som gøres af de af kommunerne udpegede eller indstillede medlemmer af de ved denne lov instituerede kommissioner, er af meget væsentlig betydning, og det er nærliggende at antage, at parter i ekspropriationssager, som ved behandlingen i en i overensstemmelse med forslaget oprettet taksationskommission har fundet, at medlemmerne savnede fornødent kendskab til lokale forhold, vil søge sagerne indbragt for domstolene, hvor parterne vil blive hørt med hensyn til udmeldelse af syns- og skønsmand, og hvor disse næsten altid er hjemmehørende på den pågældende egn, jfr. retsplejelovens § 196, stk. 2.

Under henvisning til det således anførte og den af Abitz m. fl. afgivne mindretalsudtalelse foreslår jeg § 7, stk. 2, formuleret således:

„En taksationskommission består af en af Kongen udnævnt formand, der skal være dommer, 2 medlemmer, der af formanden udtages for den enkelte sag blandt et af ministeren for offentlige arbejder udpeget antal personer, og 2 medlemmer, der beskikkes, hvis ekspropriationen vedrører ejendom i København, på Frederiksberg eller i købstæderne, af vedkommende kommunalbestyrelse, og hvis ekspropriationen vedrører ejendom i en landkommune, vedkommende amtsråd.“

Når der er adgang til to administrative prøvelser af et erstatningsspørgsmål, kan der rejses spørgsmål om, hvorvidt der bør åbnes mulighed for at pålægge den ekspropriat, der påanker en truffen afgørelse, at udrede udgifterne ved sagens fornyede prøvelse, såfremt afgørelsen ikke ændres i hans favør. Dette er eksempelvis tilfældet efter vej bestyrelseslovens § 28, stk. 4.

Kommissionen er af den opfattelse, at begge prøvelser i alle tilfælde bør være vederlagsfri for ekspropriaterne. Frygt for at skulle udrede et ikke ubetydeligt omkostningsbeløb kan forhindre en i øvrigt velbegrunder anke. Dette forhold gør sig særligt gældende, når sagsgenstanden er af ringe størrelse, idet omkostningerne ved en kommissionsforretning ikke altid står i rimeligt forhold til sagsgenstandens størrelse. I forhold til anlægsudgifterne i øvrigt vil det som alt overvejende hovedregel ikke betyde nogen mærkbar forøgelse af disse, om anlægsmyndigheden skal afholde samtlige udgifter ved de to kommissioners virksomhed. Endeligt kan der henvises til, at der efter jernbaneforordningens nugældende regler reelt er adgang til to gratis prøvelser af en erstatningsudmåling.

Selv om kommissionen i øvrigt har afholdt sig fra i nærværende betænkning at fremkomme med forslag om ændring i den lovgivning, der ikke afløses af kommissionens lovudkast, mener man at burde foreslå, at den fornævnte regel i vejbestyrelseslovens § 28, stk. 4, ændres i overensstemmelse med kommissionens foranstående synspunkter.

#### *E. Den efterfølgende domstolskontrol.*

Kommissionen har overvejet, hvorvidt der er grund til at fastsætte særlige procesregler om den efterfølgende domstolskontrol i ekspropriationssager.

Ministeriet for offentlige arbejder har i skrivelse af 4. april 1956, foranlediget af forhandlingerne i folketinget den 23. februar 1956 (se folketingstidende 1955-56, folketingets forhandlinger sp. 3080-81) særskilt anmodet kommissionen om at overveje, hvorvidt der kan og bør gives særlige regler til fremme af domstolsbehandlingen af sager om ekspropriationserstatninger, og hvorvidt der i videre udstrækning end efter gældende regler bør kunne meddeles fri proces i sådanne sager. Kommissionen har endvidere overvejet det hensigtsmæssige i at fastsætte en frist for sagsanlæg.

Om sidstnævnte spørgsmål skal *kommissionens flertal* (alle undtagen Vildrik) bemærke, at retssager, under hvilke en ekspropriations lovlighed bestrides, er få, og flertallet har ikke kendskab til tilfælde, hvor en frist for anlæggelse af sådanne retssager

har været savnet. Enhver fristbestemmelse vil endvidere være en begrænsning i den grundlovshjemlede adgang til en efterfølgende domstolsprøvelse, og flertallet er, for så vidt angår disse tilfælde, derfor af den opfattelse, at en frist ikke bør fastsættes.

Med hensyn til søgsmål, hvorunder en ekspropriationserstatning søges ændret, kunne der i højere grad være trang til at fastsætte en frist, idet mulighederne for at oplyse sagen bliver formindsket, efterhånden som tiden går. Imidlertid er dette et forhold, som gør sig gældende i mange andre arter af erstatningssager. Endvidere vil almindelige bevisregler medvirke til en fremskyndelse af sagernes fremkomst, idet det vil komme den, som ønsker en ændring i en ekspropriationserstatning, til skade, når en tidligere tilstand ikke længere kan godtgøres. Medens det således er almindeligt antaget, at ændring i de bestående forhold, særligt nedrivning af bygninger, ikke bør foretages, forinden fristen for en efterprøvelse ved en i vedkommende lov institueret taksationsinstans er udløbet, eller forinden - hvis efterprøvelse er begæret — den efterprøvende taksationsmyndighed har haft lejlighed til at besigtige de oprindelige forhold, jfr. forordning af 5. marts 1845 § 11, er det givet, at adgangen til en efterfølgende domstolsprøvelse ikke har opsættende virkning med hensyn til ekspropriationsanlæggets iværksættelse.

Afgørende for flertallets stillingtagen til spørgsmålet har imidlertid bl. a. været, at ekspropriater meget hyppigt bedømmer ekspropriationsindgreb, som ikke går ud på afståelse af en hel ejendom, betydeligt alvorligere ved ekspropriationens foretagelse, end de gør efter anlæggets fuldførelse. Fastsatte man nu en frist for indbringelse af erstatningssager for domstolene, er der grund til at tro, at man herved ville forøge retssagernes antal, idet de erstatningsberettigede udelukkende af frygt for at miste adgangen til domstolsprøvelse tvinges til at udtage stævning i sager, hvor det ikke ville være kommet til sagsanlæg, såfremt de pågældende havde haft tid til at blive fortrolige med den nye tingenes tilstand. Fastsættelse af en frist er endvidere mindre vel stemmende med det ekstraordinære præg, som en domstolsprøvelse efter kommissionens opfattelse bør have, og vil også i erstatnings-

sager betyde en begrænsning i den grundlovshjemlede adgang til en domstolsprøvelse. Kommissionens flertal er derfor nået til det resultat, at en frist for sagsanlæg om ekspropriationers lovlighed og ekspropriationsretstatningers størrelse ikke bør fastsættes.

*Et mindretal* (Vildrik) er af den opfattelse, at der bør fastsættes en frist for indbringelse af ekspropriationssager for domstolene. Mindretallet kan ikke anse fastsættelsen af en sådan frist som en begrænsning i den grundlovshjemlede adgang til domstolsprøvelse. Fristen for indbringelse for domstolene af administrative afgørelser er da også fastsat ved adskillige lovbestemmelser. Den argumentation, at eksproprierer bedømmer indgreb alvorligere ved ekspropriationens foretagelse end ved anlæggets fuldførelse, og at fastsættelse af en frist derfor vil forøge retssagernes antal, hviler på et skøn over forhold, der i væsentlig grad unddrager sig erkendelsen. At det af bevismæssige grunde er i parternes velforståede interesse at fremme sagerne for domstolene mest muligt giver ikke tilstrækkelig grund til at undlade fastsættelse af en frist. I øvrigt taler også retsplejemæssige hensyn for ved fastsættelse af en frist at søge sagerne fremmet så betids, at fornødne bevisligheder kan tilvejebringes. Hensynet til, at ekspropriationssagernes afslutning ikke vilkårligt skal kunne forhales ved uden grund at iværksætte et sagsanlæg på et urimeligt sent tidspunkt må tillægges en sådan betydning, at en frist må anses påkrævet.

Mindretallet foreslår herefter, at 3. punktum i § 26 udgår, og at der efter § 30 tilføjes som nyt: „§ 31. Sager vedrørende de i nærværende lov omhandlede ekspropriationer kan ikke indbringes for domstolene, forinden ekspropriationsforretningen og behandlingen ved taksationskommission er afsluttet. Søgsmål skal anlægges inden 6 uger efter, at taksationskommissionens kendelse er meddelt den pågældende part.”

De følgende paragraffers talbetegnelse skulle herefter forskydes.

Med hensyn til formen for den efterfølgende domstolsprøvelse har kommissionen allerede fremhævet som sit synspunkt, at

prøvelsen i videst mulig udstrækning bør ske i den sædvanlige retsplejes former, og at domstolsprøvelsen i det hele bør have undtagelsens karakter. Kommissionen finder det uforeneligt med disse hovedsynspunkter, om man ved særlige regler om en hurtigere rettergangsform ville søge at forcere domstolsprøvelsen i ekspropriationssager, og man kan derfor ikke anbefale sådanne regler gennemført. Det er i lovudkastets § 26 bestemt, at ekspropriationssøgsmål skal behandles som landsretssager i 1.-instans, hvilket er i overensstemmelse med Vestre Landsrets dom af 14. juni 1956, Ugeskrift for Retsvæsen 1956, side 937. Dette må efter sagernes karakter anses for naturligt. Hvad særligt søgsmål om erstatningsfastsættelser angår, har disse spørgsmål været genstand for to behandlinger forud for domstolsbehandlingen.

Hvad endelig angår spørgsmålet om, hvorvidt der bør gives en videre adgang til at opnå bevilling til fri proces i søgsmål, der foranlediges af stedfundne ekspropriationer, end efter de om fri proces almindeligt gældende regler, bemærkes, at kommissionen i sit lovudkast i §§ 28-29 har foreslået, at en eksproprieret ikke i noget tilfælde skal kunne risikere at komme til at betale bidrag til sagsbehandlingen ved ekspropriationskommissionen eller taksationskommissionen. To vederlagsfri prøvelser af ethvert erstatningskrav er herved sikret ekspropriationen. Søgsmål, hvorunder lovligheden af en ekspropriation bestrides, adskiller sig efter kommissionens opfattelse ikke i princippet fra andre sager, hvorunder en borger bestriber retmæssigheden af et forvaltningsdekret.

I henhold til retsplejelovens § 330, stk. 1, kan der bl. a. opnås fri proces, når den pågældende opfylder visse økonomiske betingelser og „det efter de oplysninger, som kan have om sagens beskaffenhed, er at formode, at pågældende har rimelig grund til at føre proces“. Lovens ord er så vidt formuleret, at en specialregel om ekspropriationssager må anses for unødvendig, idet fri proces i intet tilfælde bør indrømmes, hvor der ikke findes rimelig grund til at føre proces. Kommissionen kan være enig i, at det er naturligt, at et andragende om fri proces i en ekspropriationssag i almindelighed behandles med velvilje, men kom-

missionen har ikke kendskab til konkrete j riet for offentlige arbejder, når andragender afgørelser, hvor fri proces er nægtet i sager, ! om fri proces forelægges dette til udtalelse, hvor der efter kommissionens opfattelse som altovervejende hovedregel udtaler, at der intet haves at erindre imod bevilling af fri proces. Det kan herved oplyses, at ministe- fri proces.

#### 4. afsnit.

### Om erstatningen.

#### I. Almindelige regler om erstatningsudmålingen.

I henhold til grundlovens § 73, stk. 1, skal der for et ekspropriationsindgreb ydes fuldstændig erstatning. Hvad dette nærmere indebærer er ofte behandlet i teori og praksis, ligesom en række bestemmelser i forskellige ekspropriationslove udtaler sig om spørgsmålet. Nogle af disse lovbestemmelser går ud på at give almindelige retningslinjer og principper for vurderingen, andre påpeger omstændigheder, som skal tages i betragtning i bestemte situationer. Sådanne lovregler kan imidlertid alene betragtes som vejledende og udfyldende i forhold til grundlovens krav om betaling af fuldstændig erstatning.

Værdien af og behovet for sådanne lovbestemmelser kan omtvistes. Således udtaler et norsk udvalg om forenkling og rationalisering af ekspropriationslovgivningen i en i 1954 afgiven indstilling (side 87), at en fælles (almindelig) ekspropriationslov ikke bør indeholde regler om grundlag og retningslinjer for en beregning af, hvad der forstås ved fuld erstatning. Det fremhæves, at sådanne beregningsregler kun kan være vejledende og må tilsidesættes, hvis de i det enkelte tilfælde ikke fører til fuld erstatning. Efter udvalgets mening har erfaringen vist, at regler af denne art ikke er nødvendige. Den i Sverige gældende almindelige ekspropriationslov blev ændret på forskellige punkter i 1949, og forud for denne lovændring udtalte det svenske lovråd, at det må underkastes tvivl, hvorvidt dette emne egner sig for lovregulering, såfremt man fastholder princippet om, at den virkelige værdi skal erstattes. Hvor stor indflydelse på denne værdi indholdet af den gældende retsorden end kan have, er værdien i sig selv dog et faktisk forhold, som vanskeligt kan bestemmes alene ved lovbud, udtaler lovrådet videre.

Kommissionen er enig i disse almindelige synspunkter. Detaljerede regler, der tilsigter at tjene som en udtømmende lovbestemt vejledning for alle eller dog for alle normalt forekommende erstatningssituationer, kan komme i konflikt med grundlovens ubetingede krav om ydelse af fuldstændig erstatning. Vejledning om, hvad fuldstændig erstatning i de enkelte konkrete situationer indebærer, søges efter kommissionens formening bedst i den praksis, som de erstatningsfastsættende myndigheder, særligt domstolene, har tilvejebragt og fremtidigt tilvejebringer. Kommissionen foreslår derfor ikke sådanne regler optaget i lovudkastet og er efter indgående overvejelser også afstået fra at foreslå regler, der angiver de almindelige principper for erstatningsudmålingen, således som disse finder udtryk i praksis. Dels vil sådanne generelle lovbestemmelser have ringe vejledende betydning for den enkelte erstatningsfastsættelse, dels vil sådanne bestemmelser i specifikke erstatningstilfælde kunne vise sig utilstrækkelige. Da hovedemnet for kommissionens lovudkast er fremgangsmåden ved ekspropriationens gennemførelse, er det i øvrigt diskutabelt, om materielle erstatningsregler hører hjemme i lovudkastet.

De gældende lovbestemmelser, der omhandler spørgsmålet, er i mange tilfælde efter kommissionens formening ufuldstændige, og der er i nyere lovbestemmelser en uheldig tendens til at fremhæve de momenter, der kan føre til en reduktion i erstatningerne. Man skal ikke i detaljer gennemgå disse regler på nuværende tidspunkt, men da jernbaneforordningen af 5. marts 1845 i øvrigt forudsættes afløst af kommissionens lovudkast, har man dog ment straks at burde tage stilling til, hvorvidt de ret udførlige regler om erstatningsudmåling i forordningens §§ 11, 12 og 14 bør opretholdes.

Jernbaneforordningens erstatningsregler

har vundet en meget vid udbredelse siden deres fremkomst, idet en række senere love henviser til disse bestemmelser også i tilfælde, hvor ekspropriation ikke foretages efter jernbaneforordningens procedureregler, se som eksempler fra nyeste tid § 13, stk. 4, i bekendtgørelse nr. 194 af 16. juni 1961 af lov om naturfredning og § 26, stk. 1, i lov nr. 95 af 29. marts 1957 om bestyrelsen af de offentlige veje. Selv om jernbaneforordningens erstatningsregler hidrører fra tiden før grundloven af 1849, er de stadigt anvendelige, idet reglerne må anses for fuldt forenelige med grundlovens krav om fuldstændig erstatning. De fremhæver grundlæggende vurderingsprincipper, som er blevet fulgt i den mellemliggende mere end 100-årige praksis, og giver værdifuld vejledning for en bestemt gruppe erstatningstilfælde, nemlig afståelse af en del af en fast ejendom på landet. Efter kommissionens opfattelse har disse bestemmelser imidlertid under nutidens forhold et for kasuistisk og fragmentarisk præg, og man mener, at reglerne vil kunne ophæves. Man har fremdeles den gældende praksis, der er udviklet på grundlag af forordningens regler, at bygge på. Reglerne foreslås derfor ophævet, hvilket imidlertid ikke betyder, at man på noget enkelt punkt tager afstand fra den vejledning, som den på grundlag af reglerne skabte praksis indeholder.

Når det i kommissionens lovudkast herefter pålægges ekspropriations- og taksationskommissioner at fastsætte erstatning for et ekspropriation sindgreb, må denne erstatningsfastsættelse ske efter gældende praksis. Opgaven bliver at vurdere det økonomiske tab, der ved ekspropriationen påføres ekspropriaten. Udmålingen må ske efter visse almene værdiregler, og således vil den blotte affektionsinteresse ikke kunne erstattes. Man forudsætter endvidere, at en ekspropriationserstatning, medmindre andet følger af retsforholdets karakter, hjemles ved særlig lov eller aftales, fastsættes til et pengebeløb én gang for alle.

Kommissionen mener ikke, at der er behov for en almindelig regel om, at en erstatning kan fastsættes i form af periodiske ydelser, eventuelt med adgang til revision af disse.

Det følger af reglen i lovudkastets § 2, at den personkreds, som betragtes som

egentlige ekspropriater, ikke er begrænset til grundejere, men at indehavere af andre rettigheder kan have et selvstændigt erstatningskrav over for eksproprianten. Dette gælder således indehavere af brugs- og servitutrettigheder. Der er herved særligt anledning til at bemærke, at differencen mellem det erstatningsbeløb, der skal ydes for en fast ejendom uden sådanne rettigheder, og det beløb, der skal ydes for den samme ejendom med sådanne rettigheder, ikke behøver at svare til den erstatning, som skal ydes indehaverne af disse rettigheder. Disse spørgsmål må behandles som selvstændige erstatningsspørgsmål. Derimod må panthavere og indehavere af andre sikkerhedsrettigheder i almindelighed fyldestgøres gennem den erstatning, der tilkommer ejeren eller en anden direkte berettiget, jfr. lovudkastets § 24.

De af kommissionen i § 17, stk. 4, 2. og 3. pkt., foreslåede regler om erstatningskendelsers formulering går ud fra, at det almindelige udgangspunkt for enhver erstatningsansættelse er det afståedes værdi i handel og vandel, men at der i mange tilfælde er et tab herudover. Erstatningsregler, der som landsbyggeloven, lov nr. 246 af 10. juni 1960 § 59, alene bestemmer, at taksationsmyndighederne ved erstatningsansættelser skal „vurdere det eksproprierede retsgode til dets værdi i handel og vandel for en kyndig og forstandig erhverver“, er efter kommissionens formening ufuldstændige. En klar opdeling af erstatningen på salgsværdien af det afståede og på det øvrige tab vil efter kommissionens opfattelse ofte føre til, at visse problemer, der har været stærkt diskuteret i teorien, mister deres praktiske betydning, og de foran nævnte bestemmelser i lovudkastet tilsigter at opnå, at denne deling finder udtryk i de afgørelser, der træffes. Bestemmelserne indeholder ingen stillingtagen til den diskussion, som i teorien har været ført om, hvorvidt man principielt skal lægge salgsværdien, brugsværdien eller genanskaffelsesværdien til grund ved beregningen af tabet. Salgsværdien skal imidlertid i hvert fald erstattes, og den skal i alle tilfælde, hvor det er muligt, efter de anførte regler udskilles som en særlig post.

Reglerne indeholder ingen forudsætning om, at der i enhver erstatningsudmåling indgår dels et beløb for værdien eller værdi-

foringelsen, dels et beløb for et økonomisk tab i øvrigt. Et sådant behøver ikke at foreligge. Eksproprieres en udlejningsejendom helt, vil ejeren som det normale opnå fuld erstatning ved at modtage ejendommens værdi i handel og vandel. Ved pålæggelse af rådighedsindskrænkninger, f. eks. højdeservitutter, vil ejerens tab i reglen også være begrænset til ejendommens værdiforringelse.

En meget vigtig gruppe erstatningstilfælde er afståelse af en del af en fast ejendom, og denne gruppe vil endvidere indeholde nogle af de i praksis vanskeligste spørgsmål. Lovforslaget bestemmer ligesom jernbaneforordningen af 5. marts 1845, at værdien af det afståede i handel og vandel skal ansættes først, det vil f. eks. betyde ansættelse af en pris pr. m<sup>2</sup> eller ha for det eksproprierede areal. Dette har også en væsentlig praktisk betydning, idet den nøjagtige størrelse af det areal, der endeligt skal anvendes til et anlæg, som oftest først kan angives, når anlægget er fuldført. I disse tilfælde vil der meget ofte være et yderligere økonomisk tab, og ved bedømmelsen af dette vil den praksis, som er opstået på grundlag af reglerne i jernbaneforordningens § 12, fremdeles være vejledende. Som eksempler herpå kan nævnes gennemskæring af en landbrugsejendom af et vej eller jernbaneanlæg og anbringelse af et dæmningsanlæg ganske nær en ejendoms bygninger, som mister lys og udsigt.

Ej heller ved delafståelse behøver der dog være tab udover værdien af det afståede, f. eks. hvis der er tale om mindre arealer i yderkanten af en ejendom. Hvis der eksproprieres arealer fra en landejendom, som må anses for byggemoden, må der ved fastsættelse af værdien i handel og vandel tages hensyn til dette moment. Herved fremkommer den salgsværdi, som må lægges til grund. Ekspropriaten kan i stedet for gøre gældende, at han vil have det afståede areal erstattet efter dets værdi som landbrugsjord med tillæg af den værdiforringelse, landbrugsejendommen i øvrigt lider som følge af afståelsen. Men ekspropriaten kan ikke få erstattet arealet ud fra en værdiansættelse, der tager hensyn til, at det er byggemodent, og herudover få erstatning for det tab, der påføres landbrugsejendommen. Eksemplet viser, at der ikke kan ydes

dobbelterstatninger, fordi sagen bedømmes ud fra forskellige synspunkter.

Man har ikke anset det for nødvendigt at foreslå en regel om, hvilket tidspunkt der skal tages hensyn til, når erstatningen fastsættes. Der har navnlig været diskussion om, hvorvidt man skal tage hensyn til forholdene ved ekspropriationsbeslutningen eller på afståelsestiden. En del afgørelser har lagt forholdene på afståelsestiden til grund, jfr. domme i Ugeskrift for Retsvæsen 1955, side 31, 1954, side 110, 1951, side 218 og 1926, side 122. Dette er formentlig også normalt den rimeligste løsning, når der i den mellemliggende periode sker en sådan ændring, at der skal ydes en højere erstatning, hvis det senere tidspunkt lægges til grund. Men det kan dog ikke gælde ubetinget, f. eks. ikke hvis det udelukkende skyldes ekspropriaten s forhold, at afståelsen har trukket i langdrag. På den anden side er det næppe rimeligt, at man i almindelighed nedsætter erstatningen, fordi bevægelsen er gået i modsat retning ved indtruffet prisfald, da ekspropriaten i mellemtiden med føje kan have foretaget dispositioner på grundlag af den erstatning, som han efter forholdene på ekspropriationsbeslutningens tidspunkt regnede med at få.

Ved ekspropriationer efter forordning af 5. marts 1845 ligger spørgsmålet i almindelighed klart, idet datoen for selve ekspropriationsbeslutningen og tidspunktet for erstatningsfastsættelsen er sammenfaldende, jfr. også lovudkastets §§ 15 og 17. Dette tidspunkt er afgørende for ejendomsovergangen. Hvis ejeren efter udtrykkelig aftale beholder brugen af det eksproprierede efter denne dato, hvilket er meget hyppigt i praksis, kan ændringer i det afståedes værdi i brugstiden ikke have indflydelse på erstatningsfastsættelsen. At et anlægs påbegyndelse lader vente på sig i adskillige år, og at det eksproprierede areal faktisk anvendes og udnyttes af ekspropriaten efter ekspropriationen er uden betydning for spørgsmålet. Særlige tilfælde kan dog føre til en fravigelse. Er der ved ekspropriationen tillagt ekspropriaten et fast beløb til at bestride udgifter til f. eks. visse bygningsforandringer, som han selv skal foranstalte, er der praksis for, at dette beløb revideres, når ekspropriationsanlægget ikke er kommet til udførelse i en længere årrække, og bygningsforandrin-

gerne først kan ske, når anlægget er udført. Erstatningen vil i et sådant tilfælde normalt blive forhøjet til det dokumenterede udgiftsbeløb.

Da kommissionens lovudkast ikke indeholder materielretlige regler om erstatningsudmålingen, har kommissionen alene fundet anledning til - udover foranstående bemærkninger med tilknytning til formreglerne om kendelsernes formulering - - at fremsætte nogle bemærkninger om, hvilke grupper af skadetilfælde, der i almindelighed omfattes af ekspropriationsmyndighedernes kompetence (nedenfor under II). Endvidere har man ment, at der er grund til, at kommissionen omtaler det specielle spørgsmål om, i hvilket omfang der bør kunne foretages fradrag i erstatningen for fordele, som en restejendom opnår ved ekspropriationsanlægget (nedenfor under III).

II. Hvilke grupper af skadetilfælde opstår ved en ekspropriation, og hvilke grupper falder ind under ekspropriationsmyndighedernes kompetence?

Hovedopgaven for de erstatningsfastsættende myndigheder er naturligvis at vurdere det gode, som man fratager ekspropriaten. En ekspropriation af en hel fast ejendom er hovedeksemplet herpå. Samme hovedspørgsmål melder sig også ved delvis ekspropriation af en fast ejendoms areal. Vurderingsprincipperne er de samme. Imidlertid melder der sig for denne ekspropriationssituation et særligt problem, nemlig ekspropriationens indvirkning på restejendommens værdi og forhold. Disse problemers nærmere indhold indebærer ikke blot en - ofte overordentlig vanskelig - - vurderingsopgave, men også en stillingtagen til, om en given skade eller ulempe overhovedet skal erstattes. Disse ulemper er af meget varieret art, og det kræver en nærmere undersøgelse og vurdering af de enkelte skadegrupper at afgøre, om en given eller en mere eller mindre sandsynligt indtrædende ulempe skal tages i betragtning ved ekspropriationserstatningens fastsættelse. Her kommer det særligt på tale at undersøge om ulemper og skader forvoldt ved selve afsavnet af det eksproprierede, ved anlægsarbejdernes gennemførelse og ved ekspropriationsanlæggets ud-

førelsesmåde, almindelige beskaffenhed samt drift skal erstattes.

Medens ulemper og skader forvoldt ved selve afsavnet af det eksproprierede normalt ikke foreligger i forhold til en ejendom, der ikke afgiver areal til anlægget, er de øvrige nævnte skadegrupper almindeligt forekommende i relation også til ejendomme, som ikke direkte berøres af anlægget. Dette giver anledning til at overveje, i hvilket omfang de sidstnævnte spørgsmål skal behandles af ekspropriationsmyndighederne.

Ved en afgrænsning af ekspropriationsmyndighedernes kompetence er det af betydning at fremhæve, at ekspropriationserstatninger normalt fastsættes på det tidspunkt, da indgrebet besluttet. Man kan ikke stille ekspropriaten i den ugunstige situation at skulle vente på en erstatningsydelse, indtil alle virkninger af arealfratagelsen, anlægsarbejderne og anlægget har afsløret sig i det virkelige liv. Denne omstændighed er dog ikke ensbetydende med, at ekspropriationsmyndighederne på ganske usikre fremtidsvurderinger skal tage stilling til et spørgsmål. De ulemper og skader, som ekspropriationsmyndighederne skal vurdere, må på tidspunktet for ekspropriationserstatningens fastsættelse have en sådan karakter, at man regner deres indtræden for sikker eller i hvert fald for overvejende sandsynlig. Hermed er dog intet afgjort om, hvorvidt en skade, som først senere lader sig påvise, kan erstattes på dette senere tidspunkt, eller om ekspropriationsmyndighederne skal behandle de i den anledning opståede spørgsmål.

Ved ekspropriationer efter forordning af 5. marts 1845 har praksis udviklet sig således, at ekspropriationsmyndighederne har beskæftiget sig med disse helt frem til anlæggets færdiggørelse - - undtagelsesvis også indtil driftens igangsættelse. De mellem ekspropriationen og anlæggets slutning opståede spørgsmål er -- hvis de har kunnet vente herpå -- blevet behandlet på det såkaldte „endelige regnskabsmøde“, hvor i øvrigt den endelige erstatningsberegning efter arealopmåling m. v. fremlægges. En særlig betydning har her forordningens § 14 med hensyn til skader m. v. ved anlæggets gennemførelse. Denne praksis indebærer, administreret med naturlige begrænsninger, væsentlige fordele. Kunne ekspropriationsmyndighederne ikke behandle de pågæl-



dende spørgsmål, måtte de forelægges domstolene. Dette ville være upraktisk, idet spørgsmålene i en langt mere simpel form vil kunne behandles ved ekspropriationsmyndighederne, som i forvejen har kendskab til en række forskellige omstændigheder af betydning for disse spørgsmål. Dertil kommer det meget væsentlige, at den erstatningskrævende kan undgå udgifter ved en kommissionsbehandling, medens en retssag medfører procesomkostninger for den, der kræver erstatningen.

Denne praksis er endvidere forudsætningen for, at besigtigelses- og ekspropriationskommissionen har ment undtagelsesvis at kunne udskyde visse erstatningsspørgsmål til senere afgørelse. Dette indebærer med andre ord en modifikation i reglen om, at erstatningsfastsættelsen skal finde sted samtidig med ekspropriationsindgrebets foretagelse. Dette medfører igen, at et forhold, som på ekspropriationstidspunktet ikke har haft en sådan klarhed, at det har kunnet bedømmes endeligt, kan behandles af ekspropriationsmyndighederne. I modsat fald måtte domstolene behandle forholdet. (Se herved: Troels G. Jørgensen: Erstatning for ejendomsafståelse side 184-85).

Kommissionen mener, at den anførte praksis bør bibeholdes. Der bør dog drages visse almindelige begrænsninger for dens anvendelse, og man har derfor indsat regler om disse spørgsmål i lovudkastets §§ 18 og 21. I hvilket omfang betingelserne for behandling af nye spørgsmål og fornyet behandling af afgjorte foreligger, afgøres i henhold til § 21 af kommissarius. Det vil ikke være rimeligt, om hele kommissionen skulle indkaldes for at tage stilling til disse formelle spørgsmål.

Om jernbaneforordningens erstatningsprøvede kommissioner blev det i teorien oprindeligt antaget, at deres virksomhed var begrænset til ejendomme, der afgav areal til ekspropriationsanlægget, jfr. Fr. V. Petersen: Om jernbane- og sporvej skoncessioner efter dansk ret, side 206 ff, særligt side 208. Forordningens regler giver heller ikke grundlag for at gå videre. Imidlertid vil kommissionerne have opgaver med hensyn til projektbehandlingen også i forholdet til andre ejendomme, og afgrænsningen mellem disse spørgsmål og erstatningsspørgsmål er ganske flydende. Afhjælpes en ulempe, er

der ikke grundlag for erstatning for den og omvendt. Til illustration kan der henvises til den nedenfor omtalte højesteretsdom i Ugeskrift for Retsvæsen 1933, side 644. I dette tilfælde måtte der opføres støttemure umiddelbart op til ejendommen med lyskasser foran vinduerne og trapper ned til indgangsdøren, hvilke arbejder anlægget udførte. Endvidere måtte ejendommens portgulv løftes, hvilket ejeren ved taksation fik tillagt 2.500 kr. for selv at foranledige udført. Spørgsmålet om erstatning for ejendommens værdiforringelse ved de gennemførte foranstaltninger blev afgjort ved domstolene. Ændrede adgangsforhold er et forhold, som kommissionerne efter praksis vil tage stilling til, og i givet fald erstatte med et pengebeløb. Det af Poul Meyer i Ugeskrift for Retsvæsen 1951, B, side 310 omtalte tilfælde er næppe en nydannelse i forhold til tidligere praksis. Begrænsningen til ejendomme, der afgiver areal, har med andre ord ikke kunnet opretholdes i praksis, og arealafståelsen kan i det hele ikke være det afgørende kriterium for ekspropriationsmyndighedernes virksomhed. Det fremgår allerede af lovudkastets § 2, litra b og c, at kommissionen går ud fra et langt videregående ekspropriationsbegreb, og ekspropriationsmyndighederne beskæftiger sig også efter gældende ret med disse forhold. Den særlige betydning, der måske kan tillægges arealafståelsen er, at en ejer ved at beholde rådigheden over det ham fratagne areal kunne have forhindret den givne skades — ulemper — fremkomst, og denne omstændighed kan eventuelt begrunde erstatning i et tilfælde, hvor sådan erstatning ellers ikke skulle have været betalt, jfr. Poul Andersen: Dansk statsforfatningsret, side 775-76 og Poul Meyer: Erstatningsfastsættelse ved ekspropriation, side 58 og 66. Skulle der alligevel for sådanne ulemper, forvoldt på ejendomme, der ikke afgav areal, betales erstatning, gik man ud fra, at dette ikke skete i kraft af ekspropriationen, men med hjemmel i almindelige retsgrundsætninger, hvorved man oftest har haft naboretsreglerne i tankerne.

Kommissionen kan herefter ikke godtage arealafståelse som et kriterium for afgrænsning af ekspropriationsmyndighedernes kompetence. Dette synspunkt har motiveret bestemmelsen i lovudkastets § 20. I henhold

til denne, kan krav om erstatning, rejst af andre end de på arealfortegnelsen angivne ekspropriater, behandles af ekspropriationsmyndighederne. Det kan vel tænkes, at der på arealfortegnelsen er opført andre ejendomme, end dem der direkte skal afgive areal, f. eks. hvis der skal ske servitutpålæg eller foretages ændringer i ejendommens adgangsforhold. Bestemmelsen vil imidlertid slå fast, at arealfortegnelsen ikke er eneafgørende for ekspropriationsmyndighedernes virksomhed. Den bygger endvidere på den simple forudsætning, at det forlods er let at registrere de ejendomme, som skal afgive areal men det, kan være vanskeligt for andre end den, som vil fremsætte et krav, på forhånd at skønne om, hvornår et sådant vil fremkomme, når der ikke afgives areal. Under hensyn til den usikkerhed med hensyn til arten af de krav, der kan fremkomme, er reglen formuleret således, at ekspropriationskommissionen kan skønne om kravets egnethed til behandling for kommissionen. Man bør nemlig kun til ekspropriationsmyndighederne henvise spørgsmål, som kommissionernes særlige sammensætning og normale virksomhedsperiode giver forudsætning for at behandle.

I det følgende skal man omtale visse grupper af typiske skadetilfælde. Oversigten tilsigter ikke at være udtømmende, ligesom faste grænser ikke kan gives. Meningen er blot at give en karakteristik af forskellige tilfælde, hvor visse synspunkter har domi-

nans. Ved selve afståelsen i snæver forstand, det vil sige ved *af savnet*, kan opstå en række ulemper. Som eksempler kan nævnes værdiforringelse af restejendommen på grund af driftsulemper ved gennemskæring af jorderne, misforhold mellem jordtilliggende og bygninger, den omstændighed at ejendommen er blevet for lille, en forhave borttaget o. s. v. Disse forhold er det særligt, der haves for øje i forordning af 5. marts 1845 § 12. Skader af denne art kan ifølge deres natur kun forekomme i forhold til den tilbageblivende del af en delvis eksproprieret ejendom.

Det er utvivlsomt, at erstatning for sådanne skader skal ydes for at opfylde grundlovens påbud om fuldstændig erstatning, at sådan erstatning idag faktisk ydes, samt at sådanne erstatningsspørgsmål kan

og skal bedømmes af ekspropriationsmyndighederne.

Dernæst kan der opstå en række skader og ulemper ved selve *anlægsarbejdernes gennemførelse*. Som eksempler kan nævnes beskadigelse og fjernelse af hegn, træer m. v., ødelæggelse af haveanlæg, afgrødetab på marker, opgravninger, der forringer høst-udbytte i en årrække frem i tiden, ødelæggelse af markveje ved kørsel med for tungt materiel, beslaglæggelse af jord til muldoplæg og rørstakke samt forringelse af jordarealer ved fyldtagning. Forordning af 5. marts 1845 § 14 omhandler disse tilfælde. Det bemærkes, at i praksis er en række af disse spørgsmål behandlet af besigtigelses- og ekspropriationskommissionen, selv om det i henhold til § 14 er taksationskommissionen, der alene skal beskæftige sig med disse spørgsmål.

En herfra forskellig gruppe skadetilfælde opstår, når anlægsarbejderne på grund af uheld eller lignende fremkalder skader på naboarealer, det være sig på ejendomme, der afgiver areal, eller andre. Som eksempel kan nævnes udgravninger, som uventet beskadiger bygninger eller hidfører jordskred på tilstødende ejendomme, maskiners beskadigelse af nabogrunde og sprængninger, som anretter skade på nabogrunde og personer.

Disse skader er ikke særligt karakteristiske for ekspropriationssituationen, men er af ganske samme art og natur som almindelige skadevoldende handlinger ved tilsvarende foranstaltninger uden for ekspropriationssituationen. De kan næppe -- ej heller i forhold til ejendomme, der afgiver areal falde ind under grundlovens § 73. Almindelige erstatningsregler må være afgørende. At disse skader anrettes efter forudgående ekspropriation synes ingen relevant omstændighed for deres bedømmelse. Er som antaget — den almindelige erstatningsret ene afgørende i disse tilfælde, er spørgsmålenes afgørelse afhængig af en afvejelse af forskellige omstændigheder, årsagsforbindelse m. v., som typisk er en domstolsopgave og atypisk for ekspropriationsmyndighederne.

En bestemt afgrænsning af disse tilfælde lader sig ikke opstille. Kommissionen vil imidlertid ved at fremdrage denne gruppe gøre opmærksom på, at der ved et ekspro-

priationsanlægs gennemførelse kan opstå skadetilfælde af en så atypisk karakter, at de ikke er tilsigtet afgjort af ekspropriationsmyndighederne. Efter kommissionens opfattelse bør en part mod sin protest ikke være tvunget til at medvirke til en prøvelse (tvinges til en procedure) om sådanne spørgsmål for ekspropriationsmyndighederne, men bør straks kunne forlange spørgsmålene afgjort af domstolene. Ligeledes bør ekspropriationsmyndighederne ikke have pligt til at beskæftige sig med sådanne spørgsmål, og de bør derfor have mulighed for at vise sådanne sager fra sig. Man skal herom endelig fremhæve, at en tredjemand — en entreprenør — hyppigt er indblandet i disse sager, og han vil ikke være forpligtet til at underkaste sig ekspropriationsmyndighedernes afgørelse. En uheldig situation vil kunne opstå, såfremt ekspropriationsmyndighederne har pålagt eksproprianten at betale erstatning til eksproprianten ud fra forudsætninger, som underkendes i en senere proces mellem ekspropriant og entreprenør.

Den tredje hovedgruppe af skadetilfælde kan grupperes som følger af selve *anlægget*. Denne gruppe deles naturligt i ulemper og skader som følge af anlæggets udførelsesmåde og de til et sådant anlægs eksistens og normale drift forbundne og dermed påregnelige ulemper, samt i ulemper og skader som først viser sig efter driftens påbegyndelse.

Særligt den første undergruppe har givet anledning til tvivl i teori og praksis. Som eksempler kan nævnes besværliggørelse af adgangsforholdene til en ejendom, den gene, som forvoldes ved at føre en vej tæt ind på et beboelseshus, ved at føre en dæmning eller et dige tæt op ad en have eller et hus, hvorved lys og udsigt berøves, ved at hæve en gade med samme virkning, eller ved at en vej henover en ejendom hæves i niveau, således at drift m. v. besværliggøres.

Forordning af 5. marts 1845 § 12, smh. m. § 9, omfatter disse skader, når de forvoldes på en ejendom, der afgiver areal, og ekspropriationsmyndighederne behandler de derved opståede erstatningsspørgsmål, se Troels G. Jørgensen anf. v. side 184 og Fr. V. Petersen anf. v. side 206 ff. Fra domspraksis skal anføres højesteretsdommen af 1. februar 1937, Ugeskrift for Rets-

væsen 1937, side 283: En landejendom afgav areal til udvidelse og ombygning af en offentlig bivej. Dommen tilstod — udover arealerstatning m. v. — en godtgørelse for de besværligheder for gårdens drift, der blev følgen af det afståede areals udnyttelse, nemlig dets hævnning over det tidligere niveau. Det hedder bl. a. i højsteretsdommen: „Da det, for at foretage den i dommen nævnte ombygning og udvidelse af den pågældende offentlige bivej har været nødvendigt at foretage ekspropriation af et ikke ubetydeligt areal af appellants ejendom, findes han over for indstævnte at have krav på erstatning med hensyn til den af ekspropriationen følgende besværliggørelse af ejendommens drift, særlig for så vidt angår kørslen til og fra ejendommens jorder, hvortil kommer mindre væsentlige ulemper vedrørende snelæg og forringede udsigtsforhold.“ Om dommen se: Poul Andersen anf. v. side 776, note 1, Popp Madsen i Juristen 1937, side 489-91, Poul Meyer anf. v. side 68-69 og Troels G. Jørgensen: 18 år af højsterets historie side 245. Dommen søger således klart begrundelsen for en erstatningspligt i areal-ekspropriationen.

Imidlertid har højsteret også tilkendt erstatning for sådanne skader på ejendomme, der ikke afgiver areal. Højsteretsdommen af 15. maj 1933, Ugeskrift for Retsvæsen 1933, side 644, omhandler et sådant tilfælde: Gaden Vesterbro i Ålborg blev af byplanmæssige grunde og for at tilvejebringe overføring over banen hævet ca. 1 m, hvorved en til gaden stødende ejendom fik kontor- og butiklokaler liggende så langt under gadens niveau, at de fik karakter af kælderlokaler med tilsvarende ringe adgang for lys og luft. Vinduerne kunne ikke længere bruges til udstilling. Ejendommen afgav ikke areal til anlægget. Ved dommen fik ejeren 8.000 kr. i erstatning for ejendomsforringelse „efter lovgivningens almindelige grundsætninger.“ Ifølge noten i Ugeskrift for Retsvæsen til dommen er der herved „sigtet til rådighedsret i forhold til naboejendom“. Troels G. Jørgensen udtaler i: Meddelelser fra den danske højsterets praksis 1933, Tidsskrift for Rettsvitenskap 1934, side 418-19, bl. a. følgende: „Der bør herefter gås ud fra, at der .... ikke er gjort anvendelse af

ekspropriationsretlige, men af naboretlige synspunkter .... anlægget havde i et vist omfang erkendt sig bundet ved disse sidste, og spørgsmålet drejede sig kun om ansvarets udstrækning også til værdiforringelsen. Når denne toges i betragtning, skyldtes det dens størrelse". Samme forfatter siger i: 18 år af højesterets historie, side 119-20: „Vestre Landsret havde nægtet erstatning, da ekspropriation af arealet ikke var sket. Dommen er heller ikke støttet på en ændret opfattelse i denne henseende, men på naboretlige synspunkter, hvis vægt var erkendt af entreprenørerne ved den frivillige indretning af trin, lyskasser foran vinduerne, forstærkning og isolering af dele af ydermuren og gulvets løftning i porten“.

Men uanset at det nu efter praksis ligger fast, at der skal ydes erstatning for indgreb af den omhandlede karakter, også når de sker over for ejendomme, der ikke afgiver areal, har man på dette område fastholdt, at spørgsmål om erstatning for indgreb i naboretten ikke kan behandles af ekspropriationsmyndighederne, men må henvises til domstolene.

Det må da også erkendes, at det ville kunne føre til uoverskuelige konsekvenser, om der uden nogen begrænsning kunne rejses erstatningskrav for ekspropriationskommissionen fra ejere, over for hvem der ikke er foretaget de i lovudkastets § 2 omhandlede indgreb. I de tilfælde, hvor erstatningskravene bygger på forvoldt skade, der har ganske samme karakter som den, der er forvoldt af ekspropriationsindgreb, vil det imidlertid ofte virke unaturligt, at ekspropriationskommissionerne rent principielt afviser at behandle dem, blot fordi der ikke tillige er sket indgreb, som falder direkte under § 2, og der er derfor i udkastets § 20 givet hjemmel for, at et sådant krav kan rejses for ekspropriationskommissionen og behandles af denne, såfremt den anser kravet for egnet hertil. Hvis kommissionen afviser at behandle det, må spørgsmålet om kravets berettigelse indbringes for domstolene.

Man skal i tilknytning til foranstående fremsætte nogle enkelte bemærkninger om en speciel situation, som ikke i sig selv indeholder et ekspropriations problem, men

som hyppigt opstår i forbindelse med et ekspropriationsanlægs gennemførelse. Hvis en offentlig vej omlægges på en sådan måde, at færdslen føres bort fra en ejendom, hvori forretninger m. v. har nydt godt af denne i deres omsætning, kan der opstå betydelige tab af goodwill m. v. for forretningernes indehavere og en betydelig værdiforringelse af ejendommen. Det forudsættes, at adgangsforholdene til ejendommen i og for sig forbliver uændrede, men vejen afskæres måske et kort stykke fra ejendommen og bliver fremtidig blind. Disse tilfælde har en ganske anden karakter end de foran behandlede spørgsmål, idet ejeren ikke berøres i sin rådighed over ejendommen, eller som det er udtrykt i domspraksis, der „foretages intet indgreb i eller forringelse af adgangen til at udøve ejendomsretten“. Snarere er der tale om, i hvilken udstrækning man har ret til at bevare en faktisk fordel, som et naboareal hidtil har ydet en. Det er fast antaget i praksis, at en vejomlægning af denne art ikke kan begrunde erstatning for næringstab m. v. To højesteretsdomme af november 1913, Ugeskrift for Retsvæsen 1914, side 46 og 47, udtaler klart, at der i sådanne tilfælde hverken i grundloven (af 1866 § 82), i forordning af 5. marts 1845 eller i almindelige retsgrundsætninger er grundlag for at yde erstatning i sådanne situationer. Denne linje ses ikke senere ændret eller modificeret i administrativ praksis. Teorien er enig heri, se eksempelvis: Illum: Tingsret I, side 205.

Der har i folketinget været rejst spørgsmål om, hvorvidt man ved særlig lov skulle skabe hjemmel for at give erstatning i disse tilfælde, se folketingstidende 1958-59, folketingets forhandlinger sp. 1331-32 og ministeren for offentlige arbejders svar sp. 1351.

En sådan lovgivning vil ikke have nogen forbindelse med ekspropriation, og dens økonomiske konsekvenser på dens direkte anvendelsesområde vil være ganske uoverskuelige. Den vil endvidere ikke kunne undgå at få konsekvenser for andre ligeartede situationer, f. eks. nedlæggelse af en færgerute eller flytning af denne fra en by til en anden, bygning af en bro eller andre ændringer af offentlige forbindelseslinjer.

Kommissionen kan således ikke anbefale en sådan lovgivning gennemført.

### III. Fradrag i erstatningen for fordele, som en restejendom opnår ved ekspropriationsanlægget.

En række ekspropriationslove bestemmer, at der ved erstatningsudmålingen ved afståelse af en del af en ejendom skal tages hensyn til den værdiforøgelse, som restejendommen skønnes at opnå ved ekspropriationsanlægget, se således:

Byggelov nr. 148 af 29. marts 1939 for staden København § 42, stk. 2.

Vandløbsloven, lov nr. 214 af 11. april 1949 § 89, stk. 1.

Bekendtgørelse nr. 160 af 9. maj 1962 af lov om byplaner § 17.

Lov nr. 95 af 29. marts 1957 om bestyrelsen af de offentlige veje § 26, stk. 2.

Lov nr. 184 af 5. juni 1959 om sanering af usunde bydele § 20, stk. 2.

Byggelov nr. 246 af 10. juni 1960 for købstæderne og landet § 59, stk. 2, 2. pkt.

De pågældende lovbestemmelser giver adgang til afkortning i alle dele af erstatningen, hvad enten den dækker den direkte afståelse, midlertidige ulemper eller værdiforringelse af restejendommen (vejbestyrelsesloven er dog måske en undtagelse, jfr. den nedenfor omtalte overtaksationskendelse af 21. marts 1960).

Efter den svenske ekspropriationslovs § 9 kan fradrag for fordele kun ske i erstatningen for restejendommens værdiforringelse, men ikke i erstatningen for det afståedes værdi. (Motiverne siger herom bl. a.: „Jordägarens anspråk på full betalning för den jord, som frånhändes honom, vilar på en fastare grundval än de alltid i viss mån osäkra ömsesidiga fordringsanspråk, som byggas på beräkningen om framtida skada och vinst.“ Se: Nytt Juridiskt arkiv 1918, 2. afd., side 158).

I praksis ved ekspropriationer efter reglerne i forordning af 5. marts 1845 foretages aldrig afkortning i erstatning for det egentlig afståede, det være sig areal, bygninger, fjernede hegn m. v. Når skade og fordel er af samme art og opvejer hinanden, vil erstatning for skaden ikke blive ydet, men spørgsmålet glider på dette punkt over i spørgsmålet om ekspropriantens ret til at afhjælpe ulemper for restejendommen og er således sammenhængende med projektets detaljerede udførelse. I øvrigt synes praksis

at kunne karakteriseres ved, at man ved bedømmelse af en restejendoms værdiforringelse udover det direkte fratagne har betragtet fordele og ulemper som så sammenhørende faktorer, at en enhedsbedømmelse bør foretages. Et direkte i tal foretaget fradrag er der ikke eksempler på. Retsstillingen kan belyses ved højesteretsdommen i Ugeskrift for Retsvæsen 1959, side 124: Der foretoges ekspropriation til et viaduktanlæg over en jernbanelinje, som delte et husmandsbrug i to dele, der var forbundet med en bevogtet overskæring. Samtidig med viaduktanlægget blev overskæringen nedlagt. Kommunikationen mellem ejendommens to dele blev væsentligt forlænget. Færdslen fra ejendommens bygninger til offentlig vej foregik før udførelsen af viaduktanlægget ad en 890 m lang privatvej uden vejbelægning, medens adgangen til offentlig vej efter viaduktanlæggets udførelse foregik ad en 400 m lang vej, hvoraf 250 m uden udgift for ejeren blev forsynet med en god vejbelægning. Taksationskommissionen erklærede bl. a.: „Da ejeren er pligtig at levere ejendommens mejerimælk ved offentlig vej, vil han som følge af de ændrede adgangsforhold alene vedrørende mælketransporten spare at færdes ca. 700 km årligt. Tages det endvidere i betragtning, at ejendommen, der hidtil havde karakteren af at være afsides beliggende, nu har en i forhold til offentlig vej mere bekvem beliggenhed, vil ændringen af adgangsforholdene utvivlsomt have medført en væsentlig forøgelse af ejendommens værdi i handel og vandel.“ Kommissionen udtalte endvidere, at den havde „været opmærksom på ovennævnte ved anlægget fremkomne forbedringer af ejendommens adgang til offentlig vej samt på muligheden for en hensigtsmæssig omlægning af ejendommens drift, uden at disse forhold dog har givet anledning til ansættelse af noget bestemt pengebeløb, der er fradraget erstatningen.“ Kommissionen skønnede efterfølgende at kunne vurdere forbedringen til en værdiforøgelse på 4 å 5.000 kr. Ulempererstatningen på 8.000 kr. blev godkendt af højesteret, som ikke kunne fastslå, at dette beløb var for lille, „når såvel ulemper som fordele for ejendommen tages i betragtning.“

Om bestemmelsen i § 26, stk. 2, i lov nr.

95 af 29. marts 1957 om bestyrelsen af de offentlige veje foreligger to afgørelser fra overtaksationskommissionen for de fynske amter. I den første sag, hvori afsagdes kendelse den 10. juli 1959, skulle en ejendom afgive ca. 11.000 m<sup>2</sup> areal til et vej-anlæg. Taksationskommissionen fastsatte erstatningen for arealafgivelse til 3 kr. 25 ore pr. m<sup>2</sup> samt vurderede ulemperne til 8.000 kr. I alt ville erstatningen herved andrage ca. 44.000 kr. Imidlertid ville vej-anlægget efter kommissionens opfattelse tilføre de tilgrænsende arealer af den tilbageblivende ejendom en sådan værdistigning, at erstatningen i medfør af § 26, stk. 2, helt bortfaldt. Overtaksationskommissionen var i princippet enig med taksationskommissionen, men tilkendte dog ejeren et kontant erstatningsbeløb, som skønsmæssigt ansattes til 10.000 kr., da der bestod ..en vis usikkerhed med hensyn til tidspunktet for, hvornår ejeren ville kunne udnytte værdistigningen, og det som følge heraf ikke kunne afvises, at der for ejendommen indtil da ville være visse ulemper."

I den anden sag, hvori afsagdes kendelse den 21. marts 1960, skulle Siøgaard I/S afgive arealer til anlæg af vej dæmningen fra Tåsinge til Siø med tilhørende vejanlæg på Siø og anlæg af en vej bro fra Siø til Langeland, hvorved øen altså fik landforbindelse med både Langeland og Tåsinge. Fordelene for øens jorder var ubestridelige. Et flertal i overtaksationskommissionen mente, at der i § 26, stk. 2, kun var hjemmel til at lade ulempeerstatningen bortfalde, ikke arealerstatningen, idet „den i § 26, stk. 2, angivne særregel efter flertallets formening vil være at anvende i forbindelse med bestemmelserne i såvel grundlovens § 73 som den almindelige erstatningsregel i vejbestyrelseslovens § 26, stk. 1, med særligt hensyn til bestemmelserne i forordningen af 5. marts 1845." Et mindretal ville også lade erstatning for arealafståelsen bortfalde. Flertallets begrundelse bygger øjensynligt på to synspunkter, nemlig at henvisningen til jernbaneforordningen også indeholder en begrænsning i afkortningsreglen, og at en ubegrænset afkortningsregel næppe er forenelig med grundlovens § 73.

Afgørelserne synes begge at give udtryk for, at overtaksationskommissionen har følt det stødende, såfremt en ejendom, der af-

giver betydelige arealer til et anlæg, slet ikke modtager nogen kontant erstatning herfor.

I øvrigt har kommissionen søgt oplysning om disse spørgsmåls betydning i praksis efter bestemmelsen i Københavns byggelov § 42, stk. 2. Det kan sammenfattende siges, at indvundne fordele på mere uspecificeret måde er indgået i taksationskommissionens overvejelser om erstatningsbeløbenes fastsættelse i de enkelte sager.

Adgangen til at foretage fradrag i erstatningen for indvundne fordele synes ved en umiddelbar betragtning rimelig, når spørgsmålet bedømmes isoleret i relation til den enkelte ejendom. Er der tale om generelle fordele, opnår andre ejendomme, som ikke berøres af ekspropriationerne til det pågældende anlæg eller den pågældende foranstaltning, imidlertid en lignende værdiforøgelse, og der synes ikke at kunne gives en rationel begrundelse for en sådan forskelsbehandling. Ønsker man, at de ejendomme, som får nytte af et givet anlæg, skal bidrage til dette, eller at den ved et anlæg eller en foranstaltning skabte værdiforøgelse af omliggende ejendomme helt eller delvis inddrages til fordel for samfundet som helhed, må den naturlige fremgangsmåde være at give særlige lovregler herom, gældende for alle de pågældende ejendomme. I det omfang sådanne regler allerede er gældende, vil konfliktsituationer mellem disse og ekspropriationslovens fradragsregler i øvrigt kunne opstå, se lov nr. 184 af 5. juni 1959 om sanering af usunde bydele § 20, stk. 2. De anførte betragtninger gælder ikke særlige for den enkelte ejendom indvundne, i særlige omstændigheder begrundede fordele. En fast afgrænsning mellem generelle og specielle fordele vil imidlertid meget vanskeligt lade sig formulere i en generel lovbestemmelse, jfr. den anførte højesteretsdom i Ugeskrift for Retsvæsen 1959, side 124.

Kommissionen skal om spørgsmålet i almindelighed udtale, at det næppe er stemmende med den almindelige retsfølelse, at en grundejer skal kunne komme til at afstå en væsentlig del af sit jordtilligende uden at få en kontant erstatning herfor. Man skal i denne forbindelse henvise til det ovenfor om svensk ret bemærkede og de refererede overtaksationskendelser.

I en almindelig ekspropriationslov vil det efter kommissionens opfattelse heller ikke være rigtigt at indsætte en generel regel om fradrag for fordele i den erstatning, der skal modsvare restejendommens værdiforringelse, idet den sammenhæng, der bør være mellem fordele og ulemper, bedst vurderes ved en samlet enhedsbedømmelse af den enkelte sag, jfr. det om praksis efter forordning af 5. marts 1845 anførte. Herfor taler særligt, at der ikke i øvrigt er foreslået lovfæstet specialregler om erstatningsudmålingen.

Som konklusion af foranstående bemærkes, at kommissionen ikke har ment, at der i udkastet burde indføjes en almindelig regel om spørgsmålet. Ved ekspropriationer, der omfattes af udkastet, vil fradrag for fordele derfor fremtidigt kun kunne foretages i det omfang, hvori det tør antages, at dette har kunnet ske uden særlig lovhjemmel, eller hvor en sådan måtte foreligge.

Kommissionen har med foranstående generelle bedømmelse af spørgsmålet ikke taget stilling til berettigelsen af fradragsregler i love for bestemte områder.

#### IV. Forrentning af erstatningsbeløbene.

I tilslutning til erstatningsudmålingsreglerne kan det bemærkes, at kommissionens lovudkast i § 22 indeholder en i forhold til

jernbaneforordningens § 15 afvigende regel om erstatningens forrentning.

Efter sidstnævnte bestemmelse skal erstatningerne forrentes med 4 pct. p. a. På grund af det høje renteniveau i de senere år har bestemmelsen givet anledning til nogen kritik, se herved folketingstidende 1958-59, folketingets forhandlinger sp. 1972-73.

Ekspropriationserstatningerne bør naturligvis principielt udbetales snarest muligt efter ekspropriationens foretagelse, men af rent ekspeditions-mæssige grunde må der dog altid hengå nogen tid mellem ekspropriation og erstatningens anvisning. Mindre dele af ekspropriationserstatninger kan endvidere henstå i længere tid, idet endelig erstatningsberegning må afvente anlæggets færdiggørelse og arealernes definitive opmåling. Da spørgsmålet således ikke er uden praktisk betydning, må kommissionen anse det for rigtigt, at der i loven sikres ekspropriaterne en til enhver tid rimelig forrentning af de fastsatte erstatninger. Kommissionen finder det uheldigt i loven at angive en fast forrentningsprocent, som fra tid til anden kan vise sig mindre godt stemmende med det almindelige renteniveau. Lovforslagets § 22 går derfor ud på, at en ekspropriationserstatning skal forrentes med en rentesats, som er 1 pct. højere end den af Danmarks Nationalbank fastsatte, på ekspropriationstidspunktet gældende disconto.

## 5. afsnit.

### Jordfordeling.

Ekspropriation af en del af en ejendom kan have uheldige følger for restejendommens fremtidige udnyttelse og drift, og det må derfor være en betydningsfuld opgave såvel for eksproprianten (anlægsmyndigheden) ved projektets udarbejdelse som for ekspropriationsmyndighederne ved dets bedømmelse at undgå eller begrænse sådanne følger. Selv det bedst forberedte større projekt vil imidlertid ikke kunne udformes således, at følger af den omhandlede art helt undgås. Er forholdet det, at den tilbageblivende del af ejendommen bliver så lille eller således beskaffen, at den ikke hensigtsmæssigt kan bevares som selvstændig ejendom eller udnyttes på rimelig måde, bør eksproprianten kunne kræve, at eksproprianten overtager ejendommen i sin helhed. Uette er anerkendt i praksis, og kommissionens lovudkast indeholder en sådan regel i § 16, 1. pkt. Når en del af en ejendom er afskåret og ikke fremtidig kan benyttes som en selvstændig lod, har allerede forordning af 5. marts 1845, § 13, givet eksproprianten ret til at kræve det afskårne areal inddraget under ekspropriationen. Denne regel er i kommissionens lovudkast indeholdt i § 16, 3. pkt. I § 16, 2. og 3. pkt., er disse regler udbygget med en modsvarende ret for eksproprianten.

Disse regler, som findes i adskillige andre love, dækker dog kun mere oplagte tilfælde, hvor en ejendom eller et areal må anses for stærkt forringet. I andre tilfælde må restejendommen opretholdes, og dette har ikke mindst betydning for landbrugsejendomme. En ejendoms jordtilliggende kan blive formindsket således, at bygningerne bliver for store i forhold til de tilbageværende jorder, hvilket påvirker ejendommens rentabilitet, eller en ejendom kan få sine jorder delt af ekspropriationsanlægget således, at en væsentlig besværliggørelse af driften bliver følgen. Forholdet er særligt aktuelt ved

jernbane- og vejanlæg. At restejendommens værdiforringelse skal erstattes er givet, og den enkelte ejer stilles derfor, økonomisk set, ikke ringere end før ekspropriationen, men en erstatning i penge til den enkelte ejer kan aldrig afhjælpe det forhold, at et mindre tilfredsstillende jordbrug er skabt. Dette er fra et samfundsøkonomisk synspunkt uheldigt, og man må derfor overveje, hvilke andre muligheder end en pengeerstatning, der eksisterer for at afbøde disse følger. Hertil kommer, at en sådan ejendom ved salg næppe altid vil blive handlet til en købesum, der er reduceret under fuld hensyntagen til den udbetalte erstatning for værdiforringelse.

I nogle tilfælde kan visse konkrete foranstaltninger afbøde virkningerne. Ved gennemskæring af ejendomme af et jernbaneanlæg anlagde man i forrige århundrede i vidt omfang overkørsler for den enkelte ejendom, hvorved driftsulemper ved jordernes deling kunne begrænses. Nutidens trafikforhold tillader imidlertid ikke tværgående færdsel af hensyn til en enkelt ejendom. Her kommer særligt sikkerhedshensyn i betragtning. I stedet for overkørsler anlægges nu i nogle tilfælde tunneler eller undergange, hvorigennem al eller en del landbrugstrafik kan foregå. Sådanne anlæg medfører imidlertid en væsentlig anlægsudgift, og der må for at anlægge en undergang være et fornuftigt forhold mellem anlægsudgiften og de indvundne fordele.

En afhjælpning kan endvidere ske gennem tildeling af ny jord eller omdeling af jorder mellem to eller flere ejendomme. Eksproprianten kan have rådighed over arealer, der er overtaget som afskårne fra en anden ejendom, eller som udgør resten af en i sin helhed overtaget ejendom, som kun delvis medgår til anlægget. Det forekommer i praksis ofte, at en ejendom tillægges arealer, der er overtaget fra en anden



ejendom. Det kan imidlertid kun ske med tilslutning fra ejeren af den ejendom, som skal modtage areal. En omdeling af flere ejendommers jorder kan f. eks. komme på tale, når to ejendomme har bygninger beliggende på hver sin side af et nyt anlæg. Hvis begge ejendomme har fået en mindre parcel liggende på den side, hvor den anden ejendoms bygninger er beliggende, og de fraskårne arealer er omtrent lige store og af samme bonitet, vil den rimelige løsning være et mageskifte med eller uden opgæld. Den kontante godtgørelse, som eventuelt må følge den ene ejendom, må eksproprianten udrede.

Jernbaneforordningen foreskriver i § 13, at mageskifte i sådanne tilfælde skal søges istandbragt, og en tilsvarende bestemmelse indeholdes i vejbestyrelseslovens § 23, stk. 3. Disse bestemmelser forudsætter imidlertid, at de enkelte lodsejeres tilslutning til mageskiftet kan opnås. I modsat fald kan ordningen kun gennemføres under iagttagelse af reglerne i lov nr. 129 af 28. april 1955 om jordfordeling mellem landejendomme, hvis tvangsmuligheder dog er begrænsede. I Københavns bygge lov, lov nr. 148 af 29. marts 1939, § 42, stk. 3, og i bygge lov for købstæderne og landet, lov nr. 246 af 10. juni 1960, § 59, stk. 3, er der hjemmel til, at en taksationskommission i mangel af mindelig overenskomst, når omstændighederne i væsentlig grad taler derfor, kan påbyde magelæg af jordstykker af samme værdi efter kommissionens ansættelse, og i vandløbslov nr. 214 af 11. april 1949, § 23, stk. 1, er der hjemmel for vandløbsretten til at påbyde magelæg, selv om de ombyttede arealers værdi er forskellige, men forskellen dog ikke overstiger en grundværdi på 300 kr.

At en hensigtsmæssig jordtildeling og jordfordeling bliver foretaget, når muligheder herfor foreligger, er naturligvis vigtigt. Såvel samfundsmæssige hensyn som hensynet til den enkelte ejendom kræver dette, og det er kommissionens opfattelse, at såvel statens anlægsmyndigheder som jernbaneforordningens ekspropriationsmyndigheder har opmærksomheden henvendt herpå og udnytter de muligheder, som i det enkelte tilfælde foreligger, såfremt de berørte lodsejere giver deres tilslutning.

Kommissionen har overvejet, om man i

lovudkastet burde indsætte bestemmelser, som tillægger ekspropriationsmyndighederne mulighed for uden tilslutning fra vedkommende ejere at regulere disse forhold. Man kunne bestemme, at en ejer er pligtig at modtage erstatningsjord til hel eller delvis erstatning for den fratagne. Man kunne lovfæste tvungent magelæg, jfr. de foran nævnte bygge lovs bestemmelser. Man kunne endelig åbne adgang til at ekspropriere jord fra én ejendom, hvor arealfratagelsen gør mindre skade, til fordel for ejendomme, for hvilke denne jord kan betyde store fordele. Man kan tænke sig det tilfælde, at en ejendom har måttet afgive et væsentligt areal til ekspropriationsanlægget. Restejendommen udgør ikke længere et tilfredsstillende jordbrug. Endvidere er der taget arealer fra flere andre ejendomme, som alle får et jordtilliggende i underkanten af det rentable. En effektiv foranstaltning vil da være at ekspropriere førstnævnte ejendom i sin helhed og dele dens restarealer ud blandt de øvrige. Resultatet er, at én ejendom må helt nedlægges, men at de øvrige til gengæld kan opretholdes på en fuldt ud tilfredsstillende måde. Ejeren af den i sin helhed eksproprierede ejendom bliver gennem erstatningssummen sat i stand til at erhverve sig en anden ejendom, der er på højde med den eksproprierede før ekspropriationen.

Imidlertid mener kommissionen, at man bør udvise tilbageholdenhed med hensyn til at give specielle lovbestemmelser, der i ekspropriationstilfælde hjemler tvungne indgreb i ejendomsforholdene ud over, hvad selve det konkrete anlægs gennemførelse nødvendiggør.

Kommissionens lovudkast indeholder derfor ikke regler om adgang til at ekspropriere arealer alene af hensyn til opnåelse af en hensigtsmæssig jordfordeling. Herom er kommissionens medlemmer enige. Derimod har kommissionens medlemmer delt sig i et flertal og et mindretal med hensyn til, om der bør lovfæstes en — begrænset — adgang til tvungent magelæg.

*Et flertal* (alle undtagen Tolstrup) finder i og for sig en sådan adgang hensigtsmæssig, men afstår fra at foreslå en lovregel herom ud fra den foran anførte betragtning om, at tvangsmæssige indgreb i ejendomsforholdene i ekspropriationstilfælde bør be-

grænses til det nødvendige. I et betydeligt antal tilfælde vil en ordning lade sig gennemføre ad frivillighedens vej, hvilket erfaringen har vist. De muligheder, som jordfordelingsloven indeholder, kan også anvendes i en ekspropriationssituation, hvis der da er tidsmæssig mulighed for at bringe reglerne i anvendelse. Efter flertallets opfattelse kan der ikke i den omstændighed, at behovet for en jordfordeling er foranlediget af en ekspropriation, findes motivering for at give en i forhold til jordfordelingslovens almindelige regler udvidet adgang til tvungen jordfordeling. Flertallet er klar over, at manglen af en tvangsregel kan betyde, at lodsejere kan opnå en erstatning fra ekspropriationsanlægget for ulemper, som ved et frivilligt mageskifte mellem de enkelte lodsejere bagefter kan ganske ophæves. Flertallet mener imidlertid, at man må tage dette med som en nødvendig følge af ekspropriationen, selv om man ikke kan have sympati for en sådan mulighed. Imidlertid kan der ikke bortses fra, at den enkelte lodsejer kan have anerkendelsesværdige motiver til at ville beholde et bestemt jordstykke, selv om en ren økonomisk objektiv betragtning taler for, at et andet kunne gøre bedre fyldest for den pågældende ejendom. Flertallet mener derfor, at man bør bevare de berørte lodsejeres tilslutning som en nødvendig forudsætning for et mageskiftes gennemførelse, jfr. reglen i lovudkastets § 15, stk. 4, 2. pkt.

*Et mindretal (Tolstrup) finder, at der bør lovfæstes en begrænset adgang til at påbyde omlægning af afskårne jordstykker, når man herved kan undgå eller formindske den alvorligste ulempe ved ekspropriationer, som gennemskærer en eller flere ejendomme, nemlig en varig nedsættelse af ejendommens brugsværdi. Selv om ulempeerstatningerne til de berørte ekspropriater ofte kan synes beskedne i forhold til de samlede anlægsomkostninger, forekommer det urimeligt, hvis ekspropriationsmyndighederne alene er henvist til at fastsætte erstatningsbeløb for ulemper, der bagefter kan ophæves eller afbødes ved frivillige omlægninger mellem ekspropriaterne. I forhold til de betydelige indgreb i deres ejendomme, som kan dikteres af hensyn til anlægsmyndighedens interesser, vil tvungne omlægninger*

være uvæsentlige indgreb. Omvendt vil de samfundsmæssige fordele ved forstandige arealomlægninger kunne være betydelige.

I udkastets § 13, stk. 1, er det forudsat, at en overvejelse af mulighederne for arealomlægninger indgår som et led i ekspropriationskommissionens besigtigelsesforretning og i givet fald kan resultere i, at der rejses en egentlig jordfordelings sag. Denne fremgangsmåde kan tiltrædes, men det må dog bemærkes, at der i nogle tilfælde ikke vil være grundlag for den, enten fordi det konkrete anlæg kun nødvendiggør ejendommegennemskæringer i begrænset omfang, eller fordi det vil være uhensigtsmæssigt at afvente jordfordelingskommissionens arbejde, som meget vel bør udstrækkes til flere ejendomme end dem, der berøres af ekspropriation.

Mange ekspropriater indser den varige fordel ved en fornuftig arealomlægning, hvad man kan se af, at der i praksis ofte opnås frivillige overenskomster herom, og mindretallet anser det for uheldigt, hvis enkelte grundejeres — eventuelt i tilfældige og uvedkommende hensyn begrundede — modstand skal hindre en objektiv hensigtsmæssig omlægning.

Selv om den bedste løsning ville være at give ekspropriationskommissionen samme frihed som med hensyn til dens bedømmelse af selve ekspropriationen, kan man dog efter omstændighederne affinde sig med, at en tvangsmæssig arealomlægning ikke må gå udover de rammer, som jordfordelingsloven opstiller.

Mindretallet foreslår herefter, at andet punktum i forslaget § 15, stk. 4, udgår og erstattes af et nyt stykke, sålydende:

„Stk. 5. Gennemskæres en eller flere ejendomme af det projekterede anlæg, skal kommissionen så vidt muligt søge afskårne arealer omlagt enten ved mageskifte eller ved overdragelse mod vederlag i penge. Kan mindelig overenskomst om en hensigtsmæssig jordfordeling ikke nås, er kommissionen berettiget til at påbyde omlægning af ubebyggede jordstykker, når en grundejer efter dens skøn modtager et vederlagsareal, der i økonomisk udnyttelsesværdi såvel som med hensyn til beliggenhed og adgangsforhold mindst svarer til det fra hans ejendom afskårne eller eksproprierede areal“.

Kommissionen skal til slut fremhæve den store betydning, det har, at man på et så tidligt stadium af en sag som muligt har opmærksomheden henvendt på de situationer, hvor en jordfordeling kan blive aktuel, og hvor muligheder for en sådan gennemførelse består, samt at man straks tager et initiativ til drøftelse af disse muligheder. Initiativet kan komme fra anlægsmyndigheden på projektstadiet eller fra ekspropria-

tionskommissionen efter afholdt besigtigelse, jfr. lovudkastets § 13, stk. 1, in fine. I nogle tilfælde bør jordfordelingsmyndighederne inddrages, hvilket i praksis allerede er sket i enkelte tilfælde. Jordfordelingssekretariatet, med hvem kommissionens arbejdsudvalg har forhandlet om disse spørgsmål, har stillet sig velvilligt til et fortsat samarbejde med eksproprianter og ekspropriationsmyndigheder.

## 6. afsnit.

# Udkast til forslag til lov om fremgangsmåden ved ekspropriation af fast ejendom.

### I. Lovens område.

§ 1. Lovens regler finder anvendelse ved ekspropriation vedrørende fast ejendom for staten eller for koncessionerede selskaber, når der i lovgivningen er hjemlet ekspropriation til formålet.

### II. Ekspropriationens omfang.

§ 2. Medmindre andet fremgår af den lov, der hjemler ekspropriation, kan der ved ekspropriationen

- a) erhverves ejendomsret til arealer, bygninger og indretninger, der er fast knyttet til arealer eller bygninger, samt tilhører hertil,
- b) endeligt eller midlertidigt pålægges indskrænkninger i ejernes rådighed eller erhverves ret til at udøve en særlig råden over faste ejendomme,
- c) endeligt eller midlertidigt ske erhvervelse eller ophævelse af eller foretages begrænsninger i brugsrettigheder, servitutrettigheder samt andre rettigheder over faste ejendomme.

§ 3. Når der i lovgivningen er hjemmel til ekspropriation, kan anlægsmyndigheden foretage de nødvendige forberedende opmålinger, nivelementer og andre tekniske forarbejder og undersøgelser.

Stk. 2. Foretagelse af de i stk. 1 nævnte forarbejder skal af anlægsmyndigheden bekendtgøres med mindst en uges varsel i et eller flere af de på egnen mest udbredte dagblade og så vidt muligt tillige ved forudgående særskilt meddelelse til de pågældende ejere og brugere.

Stk. 3. De ved arbejderne forvoldte skader skal erstattes. I mangel af mindelig overenskomst om erstatningens størrelse fastsættes

denne efter de nedenstående regler om ekspropriationserstatningers fastsættelse.

Stk. 4. Den, der forsætligt borttager, forvasker eller beskadiger afmærkninger, som foretages i forbindelse med forarbejderne, straffes med bøde, medmindre strengere straf er forskyldt efter borgerlig straffelov.

### III. Myndigheder.

§ 4. Ekspropriationer, der omfattes af denne lov, ledes af *kommisarierne ved statens ekspropriationer*. Kommisarierne skal have juridisk embedseksamen. Ministeren for offentlige arbejder bestemmer forretningernes fordeling mellem dem.

§ 5. Ministeren for offentlige arbejder ned sætter *ekspropriationskommissioner* og fast sætter deres forretningsområde. Kommissionerne behandler forslag om ekspropriation og fastsætter erstatning for de ekspropriationer, som foretages.

§ 6. Hver ekspropriationskommission består af 5 medlemmer. Formanden er en af de i § 4 nævnte kommissarier ved statens ekspropriationer. To medlemmer beskikkes af ministeren for offentlige arbejder. To medlemmer beskikkes af vedkommende kommunalbestyrelse, hvis ekspropriationen vedrører ejendom i København, på Frederiksberg eller i købstæderne, og ellers af vedkommende amtsråd.

Stk. 2. Ved ekspropriationer i sognekommuner tiltrædes ekspropriationskommissionen af to af vedkommende sogneråd udpegede delegerede, der har adgang til at udtale sig, men ikke har stemmeret.

Stk. 3. En ekspropriationskommission er beslutningsdygtig, når formanden og mindst 2 andre medlemmer er til stede. Står stem-

merne lige ved en afstemning, er formandens stemme afgørende.

§ 7. Ministeren for offentlige arbejder nedsætter en eller flere *taksationskommissioner* til på begæring at efterprøve erstatningsfastsættelser.

*Stk. 2.* En taksationskommission består af en af Kongen udnævnt formand, der skal have juridisk embedseksamen, samt 2 medlemmer, der af formanden udtages for den enkelte sag blandt et af ministeren for offentlige arbejder udpeget antal personer. \*)

§ 8. Til bistand for de i §§ 5 og 7 nævnte kommissioner og til at foretage de af ekspropriationerne foranledigede matrikulære berigtigelser m. v. beskikkes ministeren for offentlige arbejder en eller flere *ledende landinspektører*.

§ 9. En ekspropriationskommission og taksationskommission kan tilkalde særligt *sagkyndige* til at afgive vejledende udtalelser til bedømmelse af spørgsmål vedrørende såvel ekspropriationens gennemførelse som erstatningens størrelse.

§ 10. Ingen må som medlem, delegeret, ledende landinspektør eller sagkyndig, jfr. § 9, deltage i behandlingen af et spørgsmål for en ekspropriationskommission eller taksationskommission, når

- 1) vedkommende er interesseret i udfaldet eller er repræsentant for en person, der er interesseret heri,
- 2) vedkommende er beslægtet eller besvogret i op- eller nedstigende linje eller i sidelinjen så nær som søskendebørn med en af de i nr. 1) nævnte personer eller er sådanne personers ægtefælle, værge, adoptiv- eller plejefader eller -moder, adoptiv- eller plejebarn,
- 3) der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes fuldstændige upartiskhed.

*Stk. 2.* Den interesse, som de af en kommune valgte medlemmer af og delegerede til en ekspropriationskommission har i kommunens anliggender, medfører kun, at de skal fratræde ved kommissionens behandling

af erstatningsspørgsmål vedrørende ejendomme, der ejes af kommunen, eller hvori kommunen har en væsentlig interesse.

*Stk. 3.* Ingen må deltage som medlem eller i henhold til § 9 tilkaldes som sagkyndig i en sag for en taksationskommission, når han har medvirket ved spørgsmålets behandling for vedkommende ekspropriationskommission.

*Stk. 4.* Den, for hvis vedkommende nogen af de i stk. 1, nr. 1 og 2, nævnte inhabilitetsgrunde foreligger, skal snarest muligt give kommissionens formand meddelelse herom.

*Stk. 5.* Spørgsmål om, hvorvidt bestemmelserne i stk. 1, 2 eller 3 kommer til anvendelse, bør så vidt muligt rejses inden forhandlingernes begyndelse. Hvis de er rejst af en af parterne, kan de ikke afgøres, uden at begge parter har haft adgang til at udtale sig derom.

#### IV. Fremgangsmåden.

§ 11. Anmodning om foretagelse af ekspropriation fremsættes af anlægsmyndigheden over for ministeren for offentlige arbejder.

§ 12. Når ministeren for offentlige arbejder har henvist ekspropriationsbegæringen til behandling ved en ekspropriationskommission, og anlægsmyndigheden har foretaget foreløbig afmærkning af anlægget, afholder kommissionen en *besigtigelsesforretning* på stedet.

*Stk. 2.* Bekendtgørelse om tid og sted for afholdelse af besigtigelsesforretningen skal med mindst en uges varsel indrykkes i Statstidende, og, for så vidt angår ekspropriation uden for hovedstadsområdet, tillige i et eller flere af de på egnen mest udbredte dagblade. Oversigtsplaner for det påtænkte anlæg skal i mindst en uge før besigtigelsesforretningens afholdelse ligge til eftersyn på det stedlige kommunekontor eller et andet for offentligheden tilgængeligt sted, og bekendtgørelsen skal indeholde oplysning herom.

*Stk. 3.* I det omfang de foreløbige planer gør det muligt, drager kommissarius omsorg for, at ejere og brugere af de arealer, der må antages at blive berørt af det påtænkte

\*) Se mindretalsforslag side 32 og mindretalsforslag side 33.

anlæg, gennem vedkommende kommunalbestyrelse underrettes om forretningens afholdelse og gøres bekendt med planernes fremlæggelse samt deres adgang til at give møde under forretningen.

§ 13. Under besigtigelsesforretningen foretager kommissionen en *almindelig prøvelse* af det foreliggende projekt. Kommissionen kan herved bestemme, at ekspropriationen kun kan gennemføres, såfremt der foretages sådanne ændringer i projektet, som kommissionen finder nødvendige af hensyn til ejere, andre rettighedshavere, almene interesser eller anlæggets hensigtsmæssige gennemførelse. Kommissionen tager særlig stilling til, om der som led i ekspropriationen skal foretages afbrydelser, omlægninger og etablering af vejforbindelser, vandløb eller adgangsforbindelser til ejendomme eller restarealer, ledningsanlæg og lignende, og retter henvendelse til jordfordelingsmyndighederne, hvis det skønnes muligt at gennemføre en hensigtsmæssig jordfordeling.

*Stk. 2.* Anlægsmyndigheden, andre interesserede myndigheder, ejere eller brugere af og servitutberettigede med hensyn til ejendomme, der direkte eller indirekte berøres af ekspropriationen, har adgang til under besigtigelsesforretningen at fremkomme med bemærkninger til projektet og herunder fremsætte forslag til dettes ændring.

§ 14. Når projekt for det påtænkte anlæg er vedtaget af kommissionen, og anlægsmyndigheden ønsker det således vedtagne projekt fremmet, træffer ministeren for offentlige arbejder beslutning om meddelelse af *ekspropriationsbemyndigelse*, medmindre beslutning herom er truffet før besigtigelsen.

*Stk. 2.* Anlægsmyndigheden udfærdiger med bistand af den ledende landinspektør en plan vedrørende ekspropriationens gennemførelse med fortegnelse over alle grundejere og brugere, der vil blive berørt af de for anlæggets gennemførelse nødvendige ekspropriationer, og med oplysning om den omtrentlige størrelse af de berørte arealer og en kort angivelse af de ændringer i de bestående forhold, anlægget i øvrigt vil medføre for ejendommene (*arealfortegnelse med ekspropriationsplan*).

\*) So mindretalsforslag side 50.

§ 15. Ekspropriationskommissionen afholder derefter en *ekspropriationsforretning*.

*Stk. 2.* Bekendtgørelse om forretningens afholdelse og fremlæggelse af arealfortegnelser med ekspropriationsplan foretages i overensstemmelse med § 12, stk. 2. Bekendtgørelsen tjener til underretning for enhver, der som ejer, bruger, panthaver eller i en hvilken som helst anden egenskab har en retlig interesse at varetage i anledning af j ekspropriationen.

*Stk. 3.* Til ekspropriationsforretningen indvarsles med mindst en uges varsel ejere og brugere ifølge arealfortegnelsen skriftligt, for så vidt fornødne oplysninger om adresser m. v. kan fremskaffes. Indvarslingen skal oplyse, hvor ekspropriationsplan er fremlagt, og ledsages af et eksemplar af arealfortegnelsen.

*Stk. 4.* Efter at de fremmødte har haft lejlighed til at udtale sig for kommissionen, træffer denne bestemmelse om, hvorledes i projektet og ekspropriationen nærmere skal gennemføres, herunder hvilke arealer, bygninger med tilbehør samt rettigheder ekspropriationen skal omfatte. I forbindelse hermed skal kommissionen så vidt muligt søge afskærpe arealer mageskiftet.\*)

§ 16. Medfører afståelse af en del af en fast ejendom, at den tilbage blivende del af ejendommen bliver så lille eller således beskaffen, at den ikke hensigtsmæssigt kan bevares som selvstændig ejendom eller udnyttes på rimelig måde, kan ejeren fordrø, at hele ejendommen overtages af anlægsmyndigheden. Hvis erstatningen for ejendommens værdiforringelse må antages at komme til at stå i åbenbart misforhold til restejendommens værdi, kan anlægsmyndigheden fordrø hele ejendommen afstået. Tilsvarende regler finder med de fornødne lempelser anvendelse, når en del af en ejendom bliver afskåret, og når der foretages ekspropriation i de i § 2 b) og c) omhandlede tilfælde.

§ 17. Når kommissionen over for hver enkelt fremmødt har påvist, hvorledes anlægget vil berøre hans ejendom eller rettighed, og hvilket omfang afståelsen vil få, og endvidere har gjort ham bekendt med de for kommissionen om sagen fore-

liggende oplysninger, herunder sagkyndiges erklæringer, jfr. § 9, har parterne adgang til over for kommissionen at redegøre for de synspunkter, der efter deres formening bør have indflydelse på *erstatningens fastsættelse*. Kommissionen fremsætter derefter forslag til erstatningsbeløbets størrelse med angivelse af de erstatningsposter, som det omfatter.

*Stk. 2.* Ønsker en part nærmere at overveje det fremsatte forslag, eller giver en erstatningsberettiget ikke møde ved forretningen, skal forslaget udfærdiges i skriftlig form og udleveres eller tilsendes parterne i anbefalet brev.

*Stk. 3.* Godkendes forslaget ikke senest 14 dage efter afgivelsen, eller afvises forslaget straks af en af parterne, afsiges der kendelse om erstatningens fastsættelse.

*Stk. 4.* Kendelsen skal være ledsaget af grunde og særligt angive kommissionens stilling til de af parterne påberåbte omstændigheder. I kendelsen angives det afståedes værdi i handel og vandel eller ved pålægelse af rådighedsindskrænkninger den forringelse, der herved sker af denne værdi. Såfremt der påføres ejeren eller andre berettigede andet økonomisk tab, angives erstatningen herfor som en særlig post, så vidt muligt med oplysning om, hvorledes den er beregnet.

*Stk. 5.* Udskrift af kendelsen tilsendes parterne ved anbefalet brev. Det skal indeholde oplysning om adgangen til at indbringe erstatningsspørgsmålet for vedkommende taksationskommission og om fristen herfor, jfr. § 19.

*Stk. 6.* I øvrigt skal udskrift af forlig og kendelser tilsendes enhver, der har retlig interesse deri og fremsætter begæring derom.

§ 18. En erstatningsfastsættelse kan, når ganske særlige omstændigheder tilsiger det, ske på vilkår, der nærmere angives i kendelsen, eller udsættes, men længst indtil anlæggets fuldførelse. Erstatning for arealafståelse skal dog altid fastsættes straks, såfremt ejeren begærer det.

§ 19. Kendelse, hvorved erstatning gives eller nægtes, kan indbringes til *efterprøvelse for vedkommende taksationskommission*.\*) Af-

siges kendelsen i et møde, kan indbringelse ske ved erklæring til protokollen. I øvrigt må skriftlig begæring herom være kommissarius i hænde senest 14 dage efter, at udskrift af kendelsen er tilsendt den pågældende. Når der er særlig grund dertil, kan ministeren for offentlige arbejder dog tillade, at en sag indbringes for taksationskommissionen, uanset at begæringen er fremkommet efter udløbet af den nævnte frist.

*Stk. 2.* Til taksationsforretningen indvarsles parterne skriftlig med mindst en uges varsel.

*Stk. 3.* Taksationskommissionen kan uanset de for denne nedlagte påstande tage stilling til ethvert spørgsmål om erstatningen under forudsætning af, at parterne har haft lejlighed til at fremkomme med deres bemærkninger dertil.

*Stk. 4.* Taksationskommissionens afgørelse træffes ved kendelse i overensstemmelse med de i § 17, stk. 4, anførte regler. Udskrift af kendelsen tilsendes parterne og enhver, der har retlig interesse deri og fremsætter begæring derom.

§ 20. Rejses der krav om erstatning i anledning af et ekspropriationsanlæg af andre end de på arealfortegnelsen angivne, kan spørgsmålet efter den pågældendes begæring påkendes af vedkommende ekspropriationskommission, hvis den anser sagen for egnet til behandling for kommissionen. Optages sagen til realitetsbehandling, finder bestemmelserne i §§ 17 og 19 anvendelse med fornødne lempelser.

§ 21. Opstår der efter ekspropriationens foretagelse spørgsmål om ændringer i eller tilføjelser til det vedtagne projekt, kan ekspropriationskommissionen optage disse til behandling. Opstår der i øvrigt efter ekspropriationens foretagelse spørgsmål om tilkendelse af erstatning, som ikke har været behandlet af ekspropriationskommissionen, eller sker der til skade for en erstatningsberettiget væsentlige ændringer i grundlaget for de tillagte erstatningsbeløb, kan kommissarius, såfremt begæring herom fremkommer inden ét år, efter at ekspropriations-

\*) Se mindretalsforslag side 30—32.

anlægget er fuldent, forelægges sagen til prøvelse for kommissionen.

*Stk. 2.* Til de af bestemmelserne i stk. 1 foranledigede kommissionsmøder indvarsles med mindst en uges varsel sagens parter samt de personer og myndigheder, som kommissarius efter det tidligere passerede anser for interesseret i det pågældende spørgsmål. Bestemmelserne i §§ 13, 15, stk. 4, 17 og 19, finder anvendelse med fornødne lempelser.

#### Y. Erstatningens udbetaling.

§ 22. Erstatningsbeløbene *forrentes* fra datoen for den i § 15, stk. 4, omhandlede beslutning om ekspropriation, dog at et andet begyndelsestidspunkt under særlige omstændigheder kan fastsættes i kendelse eller forlig. Forrentningen sker indtil den dag, beløbene kan hæves, med en årlig rente, der udgør 1 pct. mere end den af Danmarks Nationalbank fastsatte, på ekspropriationstidspunktet gældende diskonto.

§ 23. En erstatning i henhold til forlig eller endelig kendelse kan på begæring udbetales, når fornøden dokumentation for berettigelsen til at oppebære erstatningen er tilvejebragt af den pågældende, og kommissarius anser udbetaling for forsvarlig. En erstatning kan udbetales uden samtykke fra panthaverne og uden iagttagelse af reglerne i § 24, når ekspropriationskommissionen skønner, at ekspropriation sindgrebet i forhold til ejendommens størrelse og værdi er ubetydelig og ikke indebærer nogen som helst fare for pantessikkerheden. Erstatninger, der er fastsat pr. arealenhed, opgøres på grundlag af et efter ekspropriationsplanerne beregnet areal. Udviser den endelige arealopmåling et større areal, skal erstatningen reguleres i overensstemmelse hermed.

*Stk. 2.* Når hensynet til den erstatningsberettigede tilsiger det, kan kommissarius fastsætte et tidspunkt, inden hvilket anlægsmyndigheden endeligt skal fastlægge grænsen for det eksproprierede areal.

§ 24. I øvrigt anvises erstatningsbeløb til udbetaling i et møde i ekspropriationskommissionen (*regnskabsmødet*), hvorom bekendtgørelse skal ske i overensstemmelse med de

i § 12, stk. 2, nævnte regler, dog at varslet skal være mindst 14 dage. Samtidig indvarsles ved tilsendelse af opgørelse over de erstatningsbeløb, der kommer til udbetaling

- 1) personer, hvem erstatning er tilkendt,
- 2) panthavere, hvis ret er tinglyst, før ekspropriationen er tinglyst, og hvis adresse kan oplyses af tinglysningsdommeren,
- 3) kommuner, hvori de af ekspropriationen berørte ejendomme er beliggende.

*Stk. 2.* På grundlag af de krav, der er fremsat herom senest ved regnskabsmødet, afgør kommissionen, hvorledes erstatningsbeløbene skal fordeles. For panthaveres vedkommende er prioritetsordenen afgørende. Beløb, der måtte tilkomme en tinglyst panthaver, hvis adresse ikke har kunnet oplyses, kan ikke udbetales uden hans samtykke.

#### VI. Forskellige bestemmelser.

§ 25. Ved ekspropriation til erhvervelse af ejendomsret bortfalder alle rettigheder til eller over det eksproprierede, medmindre andet i det enkelte tilfælde bestemmes. I de i § 2 b) nævnte tilfælde skal de ved ekspropriation over en fast ejendom stiftede rettigheder respekteres af alle andre og af alle andre rettigheder over ejendommen, medmindre andet i det enkelte tilfælde bestemmes.

§ 26. Søgsmål om ekspropriation efter denne lov behandles i første instans ved landsret. Sagen anlægges ved den ret, under hvilken vedkommende ejendom er beliggende. Spørgsmål, der kan prøves af en taksationskommission, kan ikke indbringes for domstolene, forinden taksationskommissionens afgørelse foreligger.\*)

§ 27. Ved ekspropriationskommissioner og taksationskommissioner skal der føres forhandlingsprotokol.

*Stk. 2.* Ministeren for offentlige arbejder kan i enkelte tilfælde fravige de i denne lov fastsatte regler om bekendtgørelse af møder, offentliggørelse af planer m. v., såfremt hensynet til statens sikkerhed kræver det.

*Stk. 3.* Ministeren for offentlige arbejder

\*) Re mindretalsforslag side 35.



kan fastsætte nærmere regler om ekspropriationsmyndighedernes forretningsgang.

*Stk. 4.* Landbrugsministeren og justitsministeren kan fastsætte nærmere regler om fremgangsmåden ved matrikulære og tingly sningsmæssige berigtigelser, der foranlediges af ekspropriationer.

§ 28. Ministeren for offentlige arbejder fastsætter regler om, i hvilket omfang udgifterne ved ekspropriationssagers behandling skal afholdes af anlægsmyndigheden.

§ 29. Ingen af parterne i en ekspropriationssag betaler omkostninger til den anden part i anledning af sagsbehandlingen for en ekspropriationskommission eller taksationskommission. Når en erstatningsberettiget har afholdt nødvendige udgifter til varetagelse af sine interesser under sagens behandling, kan vedkommende kommission pålægge anlægsmyndigheden at udrede en passende godtgørelse herfor.

§ 30. Dokumenter, udskrifter og attester m. v., der udfærdiges i forbindelse med ekspropriationer efter denne lov, fritages for stempel- og tinglysningsafgifter til det offentlige.

§ 31. Loven trailer i kraft den

§ 32. Følgende bestemmelser ophæves: Plakat af 31. juli 1801, hvorved de bestemmelser, som er fastsatte i hensigt til grundens afståelse for vejvæsenet og lodsmærker, erklæres at skulle være gældende

i ethvert lignende tilfælde. Plakat af 28. december 1809 om grundens afgivelse til kanalanlæg. Forordning af 5. marts 1845 angående de regler, som bliver at iagttage med hensyn til grundafståelser m. m. i anledning af jernbaners anlæg i Danmark. Indløsningsret i henhold til denne forordnings § 20 kan ikke gøres gældende, når vedkommende jernbaneanlæg opgives efter nærværende lovs ikrafttræden.

Lov af 23. december 1861 vedkommende sammensætteisen af de ved forordning af 5. marts 1845 §§ 5 og 19 anordnede kommissioner, for så vidt angår anlæg af jernbaner i København eller på dens grund.

Lov nr. 6 af 10. januar 1928 om tillæg til forordning af 5. marts 1845 om grundafståelser m. v. til jernbaneanlæg.

Plakat af 5. maj 1847 angående anbringelse af strå- eller rørtag, korn eller høstakke m. v. i nærheden af jernbaner m. v.

*Stk. 2.* Ekspropriationer, der i henhold til den hidtidige lovgivning foretages efter reglerne i forordning af 5. marts 1845 om grundafståelser til jernbaneanlæg, foretages fra denne lovs ikrafttræden i henhold til denne lovs bestemmelser.

*Stk. 3.* I øvrigt opretholdes de gældende lovbestemmelser om ekspropriation.

§ 33. For så vidt angår ekspropriations-sager, hvis behandling er påbegyndt før lovens ikrafttræden, finder loven kun anvendelse, såfremt der endnu ikke er afholdt besigtigelsesforretning.

§ 34. Loven gælder ikke for Fagøerne og Grønland.

### Bemærkninger til lovforslaget.

Til § 1.

Lovforslaget tilsligter ikke at ændre det i dansk lovgivningspraksis hidtil bestående forhold, at selve *hjemmelen* til at iværksætte ekspropriation gives i særskilte love, og forslaget indeholder derfor ingen regler om, til hvilke formåls fyldestgørelse ekspropriation kan ske, jfr. paragraffens sidste led. Forslaget har derimod til formål at give regler for, *hvorledes* en i lovgivningen i øvrigt hjemlet ekspropriation skal føres ud i livet. Ved at gennemføre almindelige regler herom, undgår man, medmindre

særlige forhold gør sig gældende, i hver enkelt ekspropriationshjemlende lov at skulle give regler for fremgangsmåden ved foretagelse af de i vedkommende lov materielt hjemlede ekspropriationer, hvilket er lovgivningsteknisk praktisk og reelt begrundet i hensynet til at undgå forskelle i disse procedureregler, for så vidt forskelle ikke er begrundet i, at der for de pågældende retsområder gør sig forskellige hensyn gældende. Da almindelige regler om fremgangsmåden for ekspropriationers gennemførelse ikke hidtil har været gældende, har

der udviklet sig flere hovedsystemer, der på visse punkter afviger ret stærkt fra hinanden. Særligt afgørende i så henseende er, at projekterne og ekspropriationsindgrebene til visse ekspropriationsanlæg skal gøres til genstand for behandling af et af den ekspropriationsrekvirerende myndighed uafhængigt forvaltningsorgan. Dette er normalt tilfældet ved statsekspropriationer. En sådan behandling af projektet forekommer derimod som regel ikke, når en kommunalbestyrelse har fået tillagt ekspropriationsadgangen, men i disse tilfælde er der normalt adgang til gennem en anke af ekspropriationsbeslutningen til højere administrativ myndighed at opnå en efterfølgende prøvelse. Da en sagsbehandling for et særligt i dette øjemed oprettet forvaltningsorgan betyder en indskrænkning i kompetencen for den myndighed, der har adgang til at iværksætte ekspropriationen, er spørgsmålet nøje sammenhængende med udstrækningen af det kommunale selvstyre. En pludselig og radikal ændring i den bestående retstilstand foreslås ikke på dette punkt og heller ikke på de øvrige punkter, hvor væsentlige og i divergerende hensyn motiverede forskelligheder har bestået. Nærværende lovforslags regler foreslås derfor i princippet kun at skulle gælde for ekspropriationer, der foretages til fordel for *staten eller et koncessioneret selskab*. Ekspropriationer til disse sidste er nemlig hidtil som hovedregel sket efter samme regler som statsekspropriationer, nemlig reglerne i forordning af 5. marts 1845 om grundafståelser til jernbaneanlæg. Da nærværende lov derfor vil afløse denne forordning, er det i lovforslagets § 31, stk. 2, bestemt, at ekspropriationer der hidtil er foretaget efter jernbanelovgivningens regler, nu skal gennemføres efter reglerne i dette lovforslag. Ved udformningen af lovforslagets bestemmelser har man imidlertid haft en fremtidig videre anvendelse af disse for øje, idet en række af de principper og synspunkter, som lovforslagets bestemmelser er udtryk for, må anses for at have gyldighed for alle ekspropriationer. Det bør derfor i fremtiden påses, at man i den udstrækning, det skønnes praktisk, tilpasser reglerne på andre ekspropriationsområder til de regler, som nærværende forslag indeholder — alt dog forudsat, at særlige hensyn i det enkelte tilfælde ikke taler imod.

Søger staten eller et koncessioneret selskab som privat grundejer iværksat en ekspropriation med hjemmel i lovregler, som enhver privat grundejer kan gøre brug af på samme måde (f. eks. en række bestemmelser inden for landbolovgivningen), medfører lovforslagets regler ikke, at den pågældende ekspropriation skal ske efter reglerne i nærværende lovforslag, hvis der for det pågældende ekspropria-

tionstilfælde er fastsat andre regler. Afgrænsningen af anvendelsesområdet i lovforslagets § 1 til ekspropriationer for staten og koncessionerede selskaber har henblik på de tilfælde, hvor der for staten som statsmyndighed eller for visse koncessionerede selskaber i kraft af disses specielle funktioner er indrømmet adgang til ekspropriation.

Lovforslagets bestemmelser foreslås dernæst kun bragt i anvendelse ved ekspropriation vedrørende *fast ejendom*, idet lovforslagets regler ikke vil være særligt anvendelige ved ekspropriation af løvsøre. Ved ekspropriationer, der ikke vedrører fast ejendom, er de i nærværende lovforslag fastsatte regler om fremgangsmåden m. v. ikke umiddelbart gældende. Den lov, der giver hjemmel til de pågældende ekspropriationer, kan tage stilling til spørgsmålet. I mangel heraf kan visse regler i nærværende lovforslag eventuelt anvendes analogt.

Også spørgsmålet om ekspropriation af patenter er holdt uden for lovforslagets område.

#### Til § 2.

Når en lov giver adgang til at foretage ekspropriation, kan man rejse spørgsmål om, hvorvidt en sådan lovhjemmel giver adgang til at foretage alle eller kun nogle og da hvilke *arter af ekspropriationsindgreb*, f. eks. afståelse til ejendom, pålæg af rådighedsindskrænkninger og midlertidig eller endelig erhvervelse af brugsrettigheder. Ligeledes kan man spørge, om ekspropriationen kan rettes mod alle eller kun nogle og da hvilke *arter af ejendom og rettigheder*, f. eks. arealer, bygninger, løvsøre, brugsrettigheder og servitutrettigheder. Formuleringen af gældende love varierer og er i så henseende hyppigt meget kortfattet, f. eks. blot: „foretage ekspropriation af arealer m. v.“. Man er i så fald henvist til en fortolkning af loven, særligt støttet på det formål, som loven har villet opnå realiseret.

For at undgå fortolkningstvivl og tilfældigheder må det anses for ønskeligt, at der gælder *en almindelig lovbestemt formodning'sregel* om, hvad en ekspropriationshjemmel normalt indebærer med hensyn til ekspropriationens art og genstand, og en sådan foreslås tilvejebragt ved bestemmelsen i lovforslagets § 2. Ved fremtidig lovgivning vil man kunne indskrænke sig til at udforme ekspropriationsbestemmelser således, at der hjemles ekspropriation i det i nærværende lovforslags § 2 angivne omfang, eller helt undlade at sige noget herom, for så vidt de i specialloven hjemlede ekspropriationer falder ind under nærværende lovforslags § 1. Vil man i et givet tilfælde tilvejebringe en i forhold til § 2 be-

grænset eller udvidet ekspropriationsadgang, må dette angives i specialloven. Med hensyn til eksisterende ekspropriationsbestemmelser, omfattet af § 1, vil lovforslagets § 2 også gælde som formodningsregel, men det må bero på en fortolkning af vedkommende speciallov, om man har villet give en mere begrænset eller udvidet ekspropriationsadgang end angivet i § 2. Giver en lov f. eks. kun adgang til ved ekspropriation at pålægge visse servitutter med et nærmere angivet indhold, er det klart, at ekspropriation med hjemmel i den lov må begrænses hertil.

Med hensyn til formuleringen af § 2 bemærkes, at *litra a* dækker det traditionelle ekspropriationsindgreb, nemlig *erhvervelse af egentlig ejendomsret* til arealer, herunder ferske vande, og bygninger, sammen med eller uden tilhørende grund. Når udkastet medtager indretninger, der er fast knyttet til arealer og bygninger samt alt tilbehør hertil, er dette begrundet i praktiske hensyn, bl. a. med henblik på erstatningsfastsættelsen. Det må dog bemærkes, at sådanne indretninger og sådant tilbehør — hvis ekspropriaten ikke ønsker at komme af med disse ting — kun kan medeksproprieres, hvis det er nødvendigt af hensyn til anlægget. Det konkrete ekspropriationsindgreb kan derfor begrænses således, at det ikke omfatter disse ting. Ordet *tilbehør* er her tænkt anvendt i den sprogligt videste betydning, således at man eksempelvis kan medtage driftsinventar og driftsmateriel til en virksomhed, der eksproprieres. Det har i almindelige ekspropriationstilfælde ikke væsentlig interesse at kunne kræve sådant inventar og materiel afstået, men af hensyn til erstatningsfastsættelsen er det af stor praktisk betydning, at denne skal ske efter reglerne i dette lovforslag, hvis ekspropriaten ønsker at komme af med det pågældende inventar og materiel, fordi han anser det værdiløst eller værdiforringet derved, at den virksomhed, hvori det skulle bruges, er frataget ham. Også rettigheder, der er knyttet til en fast ejendom, f. eks. goodwill og vandindvindingsrettigheder, forudsættes omfattet af begrebet tilbehør.

Faste anlæg og indretninger på søterritoriet samt private rettigheder til at udøve en given råden på søterritoriet forudsættes omfattet af § 2 *litra a*). Statens højhedsret på søterritoriet kan omvendt ikke gøres til genstand for ekspropriation. Kræver et ekspropriationsanlægs gennemførelse disposition over søterritoriet, må sædvanlig tilladelse fra vedkommende ministerium, i almindelighed ministeriet for offentlige arbejder, indhentes.

*Litra b* dækker de indgreb, der rettes mod en fast ejendoms *ejer* uden at gå ud på en fuldstændig

afståelse af ejendomsretten. Herunder vil således kunne henføres alle servitut- og brugsrettigheder, der pålægges en ejendom. *Midlertidig* disposition over et areal er i praksis hyppigt forekommende ekspropriationstilfælde, f. eks. til arbejds- og oplagsplads, til interimsvej eller til fyldtægning.

Reglen under *litra b* fastslår alene, at en ekspropriationslov, der falder inden for denne lovs område, når andet ikke er fastsat, også hjemler adgang til at pålægge rådighedsindskrænkninger. Der tages ikke herved stilling til, *hvornår* pålæg af en rådighedsindskrænkning er at betragte som en ekspropriation.

Foretages der ved ekspropriation en fuldstændig ejendomsretserhvervelse til fast ejendom, jfr. *litra a*, følger det af reglen i lovforslagets § 25, at bestående panterettigheder, servitut- og brugsrettigheder m. v. bortfalder, medmindre andet bestemmes.

Imidlertid kan der være behov for ved ekspropriation at erhverve eller ophæve sådanne rettigheder uden samtidig erhvervelse af ejendomsretten til den pågældende ejendom. Disse ekspropriationstilfælde dækkes af bestemmelsen under *litra c*.

### Til § 3.

For at et anlægsarbejde kan bringes til udførelse eller for at fremskaffe fornødne oplysninger til afgørelse af, hvor og hvorledes det skal gennemføres, må der som regel foretages en række forarbejder i marken, f. eks. opmålinger, nivellementer og afmærkninger. De grundejere, hvis ejendom berøres af sådanne forarbejder, stiller sig som altovervejende hovedregel imødekommende og forstående over for anlægsmyndighedens ønsker, men det forekommer dog, at en grundejer nægter at give sin tilladelse til de pågældende foranstaltningers foretagelse. Kan der til gennemførelse af selve det anlæg, til hvis planlægning forarbejderne er nødvendige, foretages ekspropriation, kan ret til at iværksætte forarbejderne naturligvis også erhverves i form af en ekspropriationsbeslutning, hvilket imidlertid må erkendes at være en for besværlig fremgangsmåde i disse tilfælde, som kun undtagelsesvis vil medføre væsentlige ulemper. En del lovbestemmelser giver derfor adgang til at iværksætte forarbejder af nævnte art på en mere enkel og uformel måde, normalt således, at anlægsmyndigheden blot forud med et vist varsel underretter vedkommende, se f. eks. statsbanelov nr. 210 af 11. juni 1959, § 73, lov nr. 95 af 29. marts 1957 om bestyrelsen af de offentlige veje, § 24, vandløbslov nr. 214 af 11. april 1949, § 90, og lovekendtgørelse nr. 160 af 9. maj 1962 af lov om byplaner, § 6. Uden for sådanne lovbestemmelseres område må man derimod,

i mangel af tilladelse fra vedkommende ejer, er hverve adgang til at iværksætte arbejderne i form af en ekspropriation.

Behovet for en lovhjemmel af den i fornævnte lovbestemmelser indeholdte art er principielt det samme ved alle ekspropriationsanlæg, og i stedet for at henvise spørgsmålet til eventuel løsning i de enkelte ekspropriationshjemlende love, foreslås det i § 3 af praktiske grunde at give en almindelig lovregel om spørgsmålet.

Udførelsen af disse forarbejder skal naturligvis ske på en sådan måde, at der ikke påføres ejere eller brugere unødvendige ulemper, og skader vil som alt overvejende hovedregel ikke blive forvoldt. Sker der imidlertid skader, skal disse erstattes.

Det er en naturlig følge af den anlægsmyndigheden givne adgang til at foretage disse arbejder, at de foretagne afmærkninger m. v. skal respekteres af alle, hvilket præciseres i stk. 4. Forsætlig overtrædelse af forbudet foreslås straffet med bøde, idet en straffehjemmel må anses for nødvendig til værn om det givne forbud, da straffelovens § 179 kun rammer tilfælde, hvor skelsten m. v. flyttes, borttages, forvanskes eller ødelægges for at skuffe med hensyn til ejendomsgrænser.

### Til afsnit III.

Den statsmyndighed, hvis opgave det er at søge et givet projekt realiseret gennem ekspropriation (anlægsmyndigheden), eller et koncessioneret selskab, der har ekspropriationsadgang, kan i henhold til den bestående retstilstand normalt ikke frit bestemme, hvorledes anlægget i detaljer skal udformes og placeres i marken, samt hvorledes det enkelte ekspropriationsindgreb skal udformes. Anlægsmyndigheden eller selskabet må - - i hvert fald ved større anlæg — derimod som regel *forelægge projektet til prøvelse* for et særligt i dette øjemed etableret forvaltningsorgan, normalt sammensat som en kommission eller lignende. I konsekvens heraf er det dette særlige organ, som foretager *det konkrete ekspropriationsindgreb*.

Denne fremgangsmåde har fortrinsvis til formål at sikre en i hele samfundets interesse hensigtsmæssig udformning af projektet, samt at der ved anlæggets udformning og det konkrete ekspropriationsindgrebs detaljerede fastlæggelse tages tilbørlige hensyn til ekspropriaternes og andre udenforstående berettigede interesser. Der åbnes ekspropriaterne, kommunalbestyrelser og andre, der har en konkret interesse i projektet, en adgang til at fremkomme med indsigelser mod dets udformning, påpege specielle for dem bestående vanskeligheder og få disse synspunkter vurderet af et uaf-

hængigt organ. For at en person eller myndighed kan kræve at blive hørt, må der dog kunne anføres en vis tilknytning til sagen, idet fremgangsmåden ikke tilsigter at få offentlighedens stillingtagen til sagen i al almindelighed belyst. Sådanne videregående hensyn varetages ex officio af det projektprøvende organ. Den vurdering, som foretages kan resultere i en ændring af projektet, såfremt det tilsigtede formål alligevel kan nås, eller i pålæg til anlægsmyndigheden om udførelse af afhjælpningsforanstaltninger til imødegåelse af de ulemper, som ekspropriationen påfører de berørte ejendomme.

Ved denne fremgangsmåde opnår man således at have et forum til drøftelse og afgørelse af alle de forskellige problemer, som et nyanlægs gennemførelse kan rejse i relation til andre samfunds vigtige anlæg, f. eks. de forskellige kommunikationsinteressers tilpasning til hinanden (f. eks. vej og jernbane) og de kommunale interessers varetagelse over for det nytillkommende statsanlæg.

Der må tillægges en sådan projektprøvelse betydelig vægt som middel til sikring af en saglig og hensigtsmæssig gennemførelse af en ekspropriationssag. Selv om man forudsætter, at anlægsmyndigheden vil tage alle rimelige hensyn til andre almene interesser end ekspropriationsformålet og til ekspropriaterne, vil det være formålstjenligt, at der eksisterer faste formregler om, hvorledes disse andre interesser og synspunkter skal gøres gældende og behandles. I betragtning af at der er tale om et efter den bestående samfundsordning alvorligt indgreb i den enkeltes individuelle rådhedssfære, forekommer det naturligt, at en af ekspropriaten uafhængig instans bedømmer de modgående hensyn, der kan fremføres i sådanne spørgsmål, og træffer afgørelse om disse.

Lovforslaget hjemler derfor en sådan prøvelse af projektet, jfr. § 13, og må følgelig instituere de til opgavens løsning nødvendige forvaltningsorganer. Opgaven findes i princippet at kunne strides på samme måde som det hidtil er sket efter reglerne i forordning af 5. marts 1845 og dermed for de fleste statsekspropriationers vedkommende, nemlig ved forelæggelse af sagerne for særlige, efter nærmere regler sammensatte kommissioner, i lovforslaget benævnt ekspropriationskommissioner, jfr. §§ 5 og 6, arbejdende under juridisk ledelse og af praktiske grunde med fast kontororganisation, jfr. § 4.

Den anden betydningsfulde gruppe spørgsmål, som en ekspropriation afføder, er *erstatningsspørgsmålene*. Også disse gøres efter mange lovbestemmelser traditionelt til genstand for en kommissionsbehandling, eventuelt således, at der er adgang

til at indbringe en kommissions afgørelse af disse spørgsmål til prøvelse for en anden kommission.

For de fleste statsekspropriationers vedkommende har der hidtil været en sådan kommissionsbehandling af erstatningsspørgsmålene, jfr. forordning af 5. marts 1845. I henhold til dennes regler skal besigtigelses- og ekspropriationskommissionen forsøge tilvejebragt forlig om erstatningerne. Nogen bestemt fremgangsmåde for denne forligsforhandling er ikke foreskrevet i forordningen, men den fremgangsmåde, som i praksis fæstnede sig, er lovfæstet ved lov nr. 6 af 10. januar 1928, § 2. Kommissionen skal i henhold hertil foretage „en ansættelse af den godtgørelse, der efter kommissionens formening bør ydes lodsejeren for den ved ekspropriationen forvoldte skade". Denne ansættelse udfærdiges i form af et forligstilbud. Antages dette ikke, bortfalder kommissionens erstatningsansættelse som retligt grundlag for den videre behandling af sagen, og erstatningerne fastsættes bindende af en taksationskommission, jfr. dog det nedenfor anførte om de retlige forudsætninger for erstatningsafgørelserne.

De af besigtigelses- og ekspropriationskommissionen afgivne forligstilbud giver kun ufuldstændigt udtryk for den realitet, at der er foretaget en fuldstændig behandling og bedømmelse af det pågældende erstatningskrav, og nærværende lovforslag går ud på, at resultatet af den første kommissions behandling af et erstatningsspørgsmål skal nedfældes i en egentlig kendelse, som i givet fald kan indbringes til efterprøvelse for en anden kommission.

I øvrigt har den bestående behandlingsform vist sig praktisk og velegnet til at sikre en alsidig og sagkvnndig prøvelse af erstatningsspørgsmålene. Principperne i de gældende regler er derfor opretholdt i lovforslaget, som imidlertid udbygger de gældende regler på en sådan måde, at der gives adgang til to fuldstændige successive administrative prøvelser af et erstatningsspørgsmål, jfr. §§ 17 og 19. Begge prøvelser foreslås at skulle være omkostningsfrie for ekspropriaterne, jfr. § 28.

En i henhold til forordning af 5. marts 1845 nedsat besigtigelses- og ekspropriationskommission beskæftiger sig både med projektet og erstatningsspørgsmålene. At den første behandling af erstatningsspørgsmålene, som anført, i givet fald skal afsluttes ved afsigelse af en kendelse, ses ikke til hinder for fortsat at lade de i lovforslagets §§ 5 og 6 omhandlede ekspropriationskommissioner behandle både projektet og erstatningsspørgsmålene (som første instans), hvilket foreslås, jfr. §§ 5 og 17. En fællesbehandling af projektet og de med dets gennem-

førelse forbundne erstatningsspørgsmål har væsentlige praktiske fordele, idet projektets udformning influerer på de erstatningsspørgsmål, der opstår. Det kan f. eks. være mere hensigtsmæssigt at lade udføre visse særlige foranstaltninger til afhjælpning af de med projektets gennemførelse forbundne ulemper end blot at udbetale en erstatning, som i hvert fald ikke sikrer en varig bedring af forholdene. Som praktisk eksempel herpå kan nævnes udførelse af de nu almindeligt forekommende kreaturundergange for én eller flere landbrugsejendomme ved vej- og jernbaneanlæg.

Når det foran er anført, at de af besigtigelses- og ekspropriationskommissionen afgivne forligstilbud, i mangel af accept, bortfalder som grundlag for spørgsmålenes videre behandling, gælder dette dog kun med den væsentlige modifikation, at de retlige forudsætninger, som kommissionen ved forligstilbuddets afgivelse har bygget på, f. eks. om erstatningspligt for et bestemt forhold overhovedet foreligger, eller om der eksisterer en egentlig rettighed, således at et indgreb medfører erstatningspligt, lægges uprøvet til grund af den kommission, taksationskommissionen, som i mangel af forlig fastsætter erstatningerne. En prøvelse af sådanne spørgsmål har hidtil alene kunnet ske ved domstolene. Taksationskommissionen har således alene til opgave at foretage en vurdering af de forhold, som besigtigelses- og ekspropriationskommissionen har anset for erstatningsberettigende. Dens afgørelser fremtræder således ikke som en formelig stillingtagen — stadfæstelse eller ændring — af besigtigelses- og ekspropriationskommissionens skøn. Ved den i lovforslaget foreslåede ændring i behandlingsformen for den første kommission, i lovforslaget benævnt ekspropriationskommissionen, vil taksationskommissionen komme til at virke som en egentlig efterprøvende instans, og lovforslaget foreslår, jfr. §§ 7 og 19, at taksationskommissionens kompetence i forhold til den bestående ordning skal udvides således, at den skal foretage en fuldstændig efterprøvelse af ekspropriationskommissionens afgørelse af et erstatningsspørgsmål, både med hensyn til de retlige betragtninger, som afgørelsen bygger på, og med hensyn til det faktiske vurderingsskøn. Denne ændring begrundes med, at den eksisterende ordning bygger på en uholdbar sondring mellem de retlige og faktiske momenter i et erstatningsspørgsmål. Selv om man tillægger muligheden for en efterfølgende domstolsprøvelse afgørende betydning, må det anses for væsentligt, at den administrative behandling bliver så grundig

\*) Et mindretal kan ikke tiltræde disse betragtninger, se foran side 301f.

som mulig, og også af denne grund foreslås det at åbne mulighed for, at ethvert erstatningsspørgsmål kan gøres til genstand for to fuldstændige administrative prøvelser.\*)

#### Til § 4.

Den administrative ledelse af ekspropriationer, tier foretages efter reglerne i forordning af 5. marts 1845, varetages af to statstjenestemænd, kommissarierne ved statens ekspropriationer, se §§ 51 og 52 i lov af 7. juni 1958 om normering og klassificering af statstjenestemandstillinger og tidligere statstjenestemandsløve samt lov nr. 35 af 5. marts 1909 om kommissarier ved jernbanerne m. m. Om kommissariernes forhold og virksomhed før sidstnævnte lov kan henvises til bemærkninger til forslaget til samme (Rigsdagstidende 1908-09, tillæg A, sp. 1937 ff).

Bestemmelserne i §§ 51 og 52 i den almindelige normeringslov forudsættes opretholdt, og lovforslaget forudsætter således stillingernes eksistens. Der er ikke i normeringsloven givet nogen forskrift om, at kommissarierne skal have en særlig uddannelse, men de har i en meget lang årrække haft juridisk uddannelse, hvilket har været naturligt begrundet i de arbejdsopgaver, der er tillagt kommissarierne som ledere af kommissionsforhandlingerne og udførelse af det uden for disse med ekspropriationernes gennemførelse forbundne administrative arbejde. Under kommissionsforhandlingerne skal der direkte og indirekte tages stilling til en række retlige spørgsmål, herunder spørgsmål om hvilke rettigheder der berøres af ekspropriationerne, hvor langt erstatningspligten går, og hvem der kan få del i fastsatte erstatninger. At juridisk sagkundskab er repræsenteret i kommissionerne er derfor nødvendig, og af forhandlingsmæssige grunde bør denne sagkundskab forefindes i ledelsen. Uden for kommissionernes møder skal kommissarierne bringe den af ekspropriationerne foranledigede ejendomsøvergange i orden og sørge for erstatningsbetalingen, jfr. lovforslagets § 23. Af disse grunde foreslås det at lovfæste et krav om, at kommissarierne skal være jurister.

I øvrigt forudsætter forslaget § 4 i det hele den nuværende tilstand opretholdt, hvilket betyder, at der eksisterer en selvstændig statsinstitution, der forestår ekspropriationernes gennemførelse og kan tage sig af alle de spørgsmål, der opstår under et stort ekspropriationsanlægs gennemførelse. Grundejere og andre rettighedshavere kan derfor henvende sig til denne institution, såfremt de mener, at ekspropriationsgrundlaget ikke respekteres af anlægsmyndigheden, eller at forudsætningerne for den fastsatte erstatning er væsentligt ændret.

Forretningerne mellem kommissarierne er for tiden fordelt således, at én varetager forretningerne på øerne og én forretningerne i Jylland. Da forholdene kan ændres, således at forretningerne mellem dem bør fordeles på en anden måde, foreslås det, at denne fordeling i det hele afgøres af ministeren.

#### Til § 5.

De arbejdsopgaver, som de i § 5 omhandlede ekspropriationskommissioner skal bestride, er omtalt ovenfor i bemærkningerne til afsnit III, hvor det også er anført, at disse kommissioner har deres forbillede i de i henhold til forordning af 5. marts 1845 nedsatte besigtigelses- og ekspropriationskommissioner. Disse sidstnævnte kommissioners kompetenceområde har dels været sagligt, dels geografisk begrænset. Ved anlæg af jernbanestrækninger har det fra forordningens gennemførelse været praksis at nedsætte en kommission for det enkelte anlæg. Kommissioner med enkeltstående opgaver nedsættes ligeledes, når en bestemt lov giver ekspropriationsadgang til bestemte anlæg, f. eks. en motorvej eller en havn. I årenes løb har der endvidere udviklet sig en praksis for, at der i henhold til love med ekspropriationshjemmel til anlæg af en bestemt art nedsættes kommissioner til behandling af alle ekspropriationssager, der rejses i henhold til en given lovbestemmelse, dog geografisk begrænset således, at der er en kommission for øerne og en kommission for Jylland. Som eksempler kan nævnes kommissioner for militære anlæg, dige- og kystsikringsanlæg for statens regning, stærkstrømsanlæg, lufthavnsanlæg og anlæg i henhold til vejbestyrelseslovens § 31.

Da ekspropriationskommissionernes arbejdsopgaver varierer fra tilfælde til tilfælde i art, sted og omfang, er den nuværende ordning praktisk.

Bindes ekspropriationskommissionernes virksomhedsområde ved en lovbestemmelse til et bestemt geografisk område, vil det kunne ske, at flere kommissioner skal beskæftige sig med samme anlæg, f. eks. et jernbaneanlæg eller en pipe-line. Dette kan ikke anses for praktisk. Lovforslaget binder derfor ikke ekspropriationskommissionernes virkeområde, men overlader det til ministeren at bestemme kommissionernes antal og kompetenceområde. Dette forudsættes som under den nugældende retstilstand at kunne afgrænses såvel geografisk som sagligt.

#### Til § 6.

Reglerne i *stk. 1 og 2* omhandler kommissionernes sammensætning og svarer med en enkelt ændring, hvorom nærmere nedenfor, til jernbaneforordning-

gens regler om sammensætning af besigtigelses- og ekspropriationskommissionerne.

Formand er efter lovforslaget vedkommende kommissarius, jfr. bemærkningerne til § 4. To medlemmer foreslås udnævnt af ministeren for offentlige arbejder. De deltager i behandlingen af alle sager, der forelægges vedkommende kommission, og bidrager herved sammen med kommissarius til at sikre ensartethed i bedømmelsen af ligeartede spørgsmål. De af ministeren udpegede personer er ifølge nugældende praksis ofte medlemmer af flere kommissioner og er normalt tilknyttet dette arbejde gennem en længere årrække, hvorved de erhverver sig en betydelig erfaring på dette specielle område. Ligesom kommissarius har de mulighed for at sikre, at der følges ensartet praksis, og at også almindelige synspunkter kommer til deres ret. Den bestående praksis om udpegning af disse medlemmer forudsættes i det hele opretholdt.

Endvidere udpeger ifølge jernbaneforordningens regler vedkommende amtsråd to kommissionsmedlemmer. Disse medlemmer deltager kun i de sager eller den del af en sag, som falder inden for vedkommende amtsrådsreds og de i dennes område liggende købstæder. Deres virksomhed er således stedligt begrænset. Dog gælder det i henhold til lov af 23. december 1861, at en kommission, der virker inden for Københavns kommunes område, tiltrædes af to af (nu) Københavns byret udpegede medlemmer i stedet for de to amtsvalgte medlemmer. Endelig deltager der i kommissionens forhandlinger to repræsentanter for vedkommende by- eller sogneråd, men disse „delegerede“, som de benævnes, har ikke stemmeret.

Efter de erfaringer, der er gjort under den bestående retstilstand, må det anses for værdifuldt for kommissionernes arbejde, at den ved siden af det mere faste element, repræsenteret ved kommissarius og de af ministeren udpegede medlemmer, også sikres et mere lokalpræget element. Særligt betydningsfuldt er dette ved bedømmelsen af projekterne, når disse berører lokale interesser, og det synes rimeligt, at et lokalorienteret element får direkte indflydelse på udformningen af projektet. Også ved erstatningsfastsættelsen vil det være af værdi, at der deltager kommunale repræsentanter, som kan bidrage til, at der under kommissionens behandling bliver lagt tilstrækkelig vægt på de lokale forhold. Endvidere er den kommunale repræsentation egnet til at underbygge ekspropriationernes tillid til, at deres interesse varetages i kommissionen, og til rigtigheden af de afgørelser, der træffes. At et folkevalgt organ har indflydelse på kommissionernes sammensætning må derfor anses

for særdeles betydningsfuldt. Den udvikling, der er foregået siden jernbaneforordningen, har givet anledning til at overveje, om fordelingen af udpegningsretten mellem amts-, by- og sogneråd bør opretholdes. I så henseende må det forekomme mindre naturligt, at vedkommende amtsråd udpeger kommissionsmedlemmer til behandling af sager, der falder inden for købstædernes område. Lovforslaget går derfor ud på, at vedkommende kommunalbestyrelse udpeger de to sidste kommissionsmedlemmer ved ekspropriationer i købstæder, i København og på Frederiksberg. Uden for disse områder må det derimod anses for hensigtsmæssigt at opretholde den nuværende ordning, som har fungeret godt i praksis. Hvis vedkommende sogneråd kunne udpege medlemmer med stemmeret, kunne det befrygtes, at lokale interesser fik for stor vægt ved afgørelser, der har væsentlig betydning for større områder. Det må derfor være tilstrækkeligt, at de sognelegerede har fuld adgang til at gøre deres synspunkter gældende, selv om de ikke har stemmeret på samme måde som kommissionens medlemmer.

Såvel for jernbaneforordningens besigtigelses- og ekspropriationskommission som taksationskommission gælder det ifølge praksis, at medlemmer har ret til at få en fra flertallet dissenterende opfattelse tilført protokollen. For så vidt angår de sognelegerede i besigtigelses- og ekspropriationskommissionen, er der i § 1 i lov nr. 6 af 10. januar 1928 udtrykkeligt sikret dem ret „til at erholde deres afvigende mening om de af kommissionen behandlede forhold tilført kommissionens forhandlingsprotokol.“ (Se i øvrigt om spørgsmålet for så vidt angår taksationskommissionen: Fr. V. Petersen: Om jernbane- og sporvejskoncessioner efter dansk ret side 231-32). Udskrifter af protokollerne trykkes og er offentligt tilgængelige. Parterne har således adgang til at gøre sig bekendt med de afgivne dissenser. En tilsvarende praksis følges ligeledes i vej bestyrelseslovs overtaksationskommissioner, der tilsender parterne og direkte interesserede protokoludskrifter. Under hensyn til den således gældende faste praksis i disse kommissioner om dette spørgsmål har kommissionen anset det for unødvendigt at foreslå særlige lovregler herom. Den bestående praksis sikrer, at medlemmer og delegerede får afvigende opfattelser tilført protokollen, og at parterne får adgang til at blive bekendt med afgivne dissenser. Denne praksis bør altså opretholdes. I overensstemmelse hermed er det anset for unødvendigt at gentage den fornævnte for de kommundelegerede gældende særlige regel i § 1 i lov nr. 6 af 10. januar 1928.

Der er ikke i **øjeblikket** lovfæstede regler om, **hvornår en** besigtigelses- og ekspropriationskommission er beslutningsdygtig, men det er fast antaget i praksis, at den ikke behøver at være fuldtallig. 1 *stk.* 3 foreslås det lovfæstet, at det er nødvendigt og tilstrækkeligt for at kommissionen er beslutningsdygtig, at formanden og 2 andre **medlemmer** er til stede. I overensstemmelse med almindelige afstemningsregler foreslås det, at formandens stemme er afgørende, ifald der kun er 4 medlemmer til stede, og stemmerne står lige.

Man har overvejet, om der burde gives regler om en aldersgrænse for kommissionens medlemmer eller om en på åremål begrænset funktionstid for disse. Under hensyn til at det netop i dette arbejde er **værdifuldt** at råde over personer med en lang erfaring og tilstrækkelig tid til at ofre sig for opgaven, foreslås sådanne regler ikke lovfæstet. Det overlades derfor til den beskikkende myndighed at give enten generelle regler herom eller at gøre vedkommende beskikkelse tidsbegrænset.

Det bemærkes, at der ikke er foreslået forskellige regler for ekspropriationskommissionens behandling af projektets prøvelse og erstatningens fastsættelse, **jfr.** dog bestemmelsen i lovforslagets § 10, *stk.* 2.

#### Til § 7.

Ved ekspropriationer efter reglerne i forordning af 5. marts 1845 nedsættes der taksationskommissioner i samme omfang som besigtigelses- og ekspropriationskommissioner, det vil sige, at der er lige mange af disse to forskellige arter kommissioner. Denne ordning findes det ikke nødvendigt at opretholde, da man ikke behøver at begrænse taksationskommissionernes virksomhed til et bestemt anlæg, således som det ofte er naturligt for ekspropriationskommissionernes vedkommende. Endvidere motiverer arbejdsmængden ikke så mange forskellige taksationskommissioner. På dette punkt forudsætter lovforslaget derfor, at der sker en væsentlig forenkling. Man har dog ikke ment at burde fastsætte antallet af sådanne kommissioner i loven, men det overlades ifølge lovforslaget til administrativ praksis at fastlægge antallet af taksationskommissioner. Ved at begrænse antallet af taksationskommissioner kan der opnås større ensartethed i bedømmelsen af erstatningsspørgsmål, og da taksationskommissionerne virker som appelinstans, vil det blive arbejdsmæssigt overkommeligt, selv om antallet af taksationskommissioner begrænses betydeligt.

Reglerne om en taksationskommissions sammensætning findes i *stk.* 2. Jernbaneforordningens taksations-

kommissioner har som formand en landinspektør, benævnt den ledende landinspektør, og han medvirker på alle stadier i en ekspropriationssag og har derfor indgående kendskab til alle sagens faktiske momenter, f. eks. projektets udformning og placering i marken samt ejendomsforholdene. Han beskikkes af ministeren for offentlige arbejder. Som taksatorer udnævner ministeriet 2 medlemmer og vedkommende amts- eller byråd 2 medlemmer. Landinspektøren har ikke stemmeret, og kan taksationskommissionen ikke nå en flertalsbeslutning, tilkaldes en opmand.

Under hensyn til den i forhold til en ekspropriationskommission snævrere arbejdsopgave, som er tillagt en taksationskommission, bestemmer lovforslaget medlemsantallet til 3, nemlig en jurist som formand og 2 andre personer. Taksationskommissionen har ingen opgaver med hensyn til projektprøvelsen, hvor det lokale element særligt er af betydning. De lokale forhold, der kan fremføres som værende af betydning for en erstatningsfastsættelse, må det være parternes opgave at fremføre for den efterprøvende instans. Eksempler på en i forhold til førsteinstansen mindre ankeinstans findes i lovebekendtgørelse nr. 104 af 3. april 1957 om grundforbedring § 15 og lov nr. 102 af 31. marts 1955 om tilsyn med monopoler og konkurrencebegrænsninger §§ 4 og 18.\*)

Den ledende landinspektørs stilling bliver efter forslaget en anden end efter den nugældende ordning. Heri ligger ikke nogen kritik af det arbejde, som udføres af de ledende landinspektører, idet man tværtimod anser det for værdifuldt, at denne sagkundskab ligesom hidtil er knyttet til kommissionerne. Man har imidlertid villet ændre den nuværende ordning, hvorefter formanden for kommissionen ikke har stemmeret, således at den formelle ledelse af forhandlingerne varetages af en jurist, der har stemmeret.\*\*\*) Kravet om, at en jurist skal være formand, er begrundet i den ændrede virksomhed, som lovforslaget giver en taksationskommission, nemlig at fungere som et egentligt efterprøvende organ af spørgsmål af ofte udpræget juridisk art, og i øvrigt er dette stemmende med, hvad der er tilfældet i en række andre kommissioner med tilsvarende opgaver. Det følger af det anførte, at formanden må tillægges stemmeret, og herved overflødiggøres den bestående opmandsordning. Formandsskabet i en taksationskommission forudsættes udført på honorarbasis.

De to vurderingskyndige medlemmer foreslås udvalgt på den måde, at ministeren for offentlige

\*) Et mindretal foreslår, at en taksationskommission skal have 5 medlemmer, se foran side 33.

\*\*) Et mindretal stiller et særligt kvalifikationskrav til formanden, se foran side 32.



arbejder udpeger et antal vurderingskyndige personer, blandt hvilke formanden for den enkelte sag udtager 2. Man kommer herved til at råde over et antal personer, der er fortrolige med dette særlige arbejde, og af hensyn til sagernes fremme er det praktisk, at man ikke bindes til at anvende 2 bestemte personer til forud bestemte arbejdsopgaver, ligesom man herved undgår en suppleantordning.

Da en taksationskommission efter forslaget kun består af 3 medlemmer, må den være fuldtallig for at være beslutningsdygtig.

#### Til § 8.

Som også reglerne i jernbaneforordningen forudsætter, er det nødvendigt at have en landinspektør tilknyttet ethvert ekspropriationsanlæg. Landinspektøren er en bistand for kommissionen og må derfor overvære kommissionsmøderne i deres helhed, også de interne forhandlinger. Han har herved en særstilling i forhold til andre teknisk sagkyndige, der i processuel henseende bliver placeret på samme måde som sagkyndige, der bistår ved retsafgørelser. Som anført i bemærkningerne til § 7, er taksationskommissionens formand ikke efter forslaget som ifølge jernbaneforordningens regler landinspektør, og betegnelsen „ledende landinspektør" har derfor ikke samme indhold som hidtil. Når betegnelsen foreslås bibeholdt, er det dels af historiske grunde, dels fordi det findes hensigtsmæssigt at have en særlig betegnelse for den landinspektør, der forestår og har det direkte ansvar for et ekspropriationsanlægs hele matrikulære berigtigelse, i modsætning til lokale, assisterende landinspektører, som i vid udstrækning anvendes ved opmålinger m. v.

I øjeblikket er der knyttet én ledende landinspektør til statens ekspropriationer. Lovforslaget åbner mulighed for administrativt at ændre dette forhold, såfremt arbejdsmængden nødvendiggør beskikkelse af flere.

#### Til § 9.

Om fornødent bør kommissionerne, eventuelt efter henstilling fra en part, kunne tilkalde personer, der er sagkyndige på særlige områder, f. eks. skovbrug, fiskeri og særlige erhvervsvirksomheder. Om en sagkyndig i henhold til bestemmelsen i § 9 skal tilkaldes, er undergivet kommissionens afgørelse. Det står imidlertid en part frit for egen regning at indhente sagkyndige erklæringer til dokumentation af sine påstande og anbringender. Sådanne udgifter vil kunne omfattes af reglen i lovforslagets § 29, 2. pkt.

#### Til § 10.

Forordningen af 5. marts 1845 indeholder ikke direkte bestemmelser om kommissionsmedlem-

mers *habilitet*, men forordningens § 10 indeholder en forudsætning om, at et medlem af en taksationskommission kan være inhabil, når taksationen „vil berøre hans egen private interesse". For så vidt angår besigtigelses- og ekspropriationskommissionen indeholder lov nr. 6 af 10. januar 1928 om tillæg til forordningen regler om, hvornår medlemmer og kommunedelegerede må anses for at være inhabile. Spørgsmålet er i øvrigt behandlet i Fr. V. Petersen: Om jernbane- og sporvejskoncessioner efter dansk ret pag. 184 og 221-227.

Da man ikke uden særlige lovregler kan fastslå nogenlunde præcist, hvornår der foreligger inhabilitet, må det anses for nødvendigt, at sådanne regler indsættes i loven. Ved udarbejdelsen af lovforslagets § 10 har man særligt haft reglerne i retsplejelovens §§ 60 og 62 og §§ 20-23 i lov nr. 213 af 31. marts 1949 om landvæsenstretter for øje.

De i *stk. 1* angivne inhabilitetsgrunde svarer til, hvad tilsvarende regler i nævnte love fører til, og er i øvrigt af en sådan art, at de må antages at have gyldighed også uden for lovbestemte tilfælde. Reglerne findes i princippet at kunne anvendes på alle, der deltager i en kommissionsforretning. For så vidt angår de af en kommune valgte medlemmer af eller delegerede til en ekspropriationskommission, er det imidlertid anset for nødvendigt at give en særlig regel i *stk. 2* om, hvorledes reglen i *stk. 1* vil være at forstå i relation til disse personers interesse i kommunens anliggender. Det fremgår nemlig af selve den omstændighed, at en kommune skal vælge repræsentanter til kommissionen, at disse repræsentanters opgave er at varetage kommunale interesser i videste forstand, f. eks. byplaninteresser. En henvisning til, at disse personer vil varetage kommunale interesser, bør derfor overhovedet ikke kunne medføre deres fratræden ved projektbehandlingen. I visse tilfælde vil en kommunes interesser i erstatningsspørgsmåls afgørelse imidlertid blive så direkte, at det virker stødende, om kommunens repræsentanter skal deltage i behandlingen af disse. Lovforslaget afgrænser disse tilfælde således, at fratræden kun skal ske, når kommunen enten ejer den ejendom, for hvis ekspropriation erstatning skal ydes, eller har en væsentlig interesse i denne ejendom. Hvornår dette sidste er tilfældet, må fastlægges i den fremtidige praksis. Har en kommune væsentlige aktie- eller andelsinteresser i den berørte ejendom, vil kommunens repræsentanter være inhabile. Også det forhold, at en kommune har en faktisk interesse i en bestemt virksomhed, f. eks. en på privat basis opretholdt social institution, hvis opgaver kommunen ellers måtte overtage, kan bevirke inhabilitet. Har kommunen brugs-

rettigheder eller andre middelbare rettigheder i en ejendom, for hvis ophævelse eller forringelse der eventuelt skal ydes selvstændig erstatning, anses kommunen også for at have en væsentlig interesse i ejendommen.

Det vil kunne forekomme, at en kommune bliver anlægsmyndighed ved ekspropriationer, der foretages efter reglerne i dette lovforslag, jfr. f. eks. vejbestyrelseslovens § 31 sammenholdt med lovforslagets § 31, stk. 2. Dette forhold bevirker efter forslaget ikke inhabilitet for de af samme kommune valgte kommissionsmedlemmer, hvorved i øvrigt bemærkes, at forholdet normalt vil være det, at kommunen får væsentlige tilskud, f. eks. vejfunds-tilskud, til et anlægsarbejde, hvortil ekspropriationer foreslås foretaget efter nærværende lovforslag.

Bestemmelsen i stk. 2 omhandler kun kommunale repræsentanter i ekspropriationskommissionen, derimod ikke spørgsmålet om, hvorvidt en anden i en kommissionsforretning deltagende har en sådan tilknytning til berørte kommunale interesser, såvel med hensyn til projektbehandlingen som med hensyn til erstatningsproblemer, at han bør fratæde. I så henseende vil alene reglerne i forslagetets stk. 1 være afgørende.

*Stk. 3* omhandler særligt *taksationskommissionen*. Det fremgår modsætningsvis af bestemmelsen, at landinspektøren forudsættes at deltage i begge kommissionsforretninger, hvilket er en nødvendig følge af den opgave, som landinspektøren skal løse.

Ud over bestemmelserne i *stk. 4* og *stk. 5* er det ikke anset for nødvendigt at give detailbestemmelser om inhabilitetsindsigelsers fremsættelse, behandling, følgerne af, at inhabilitet stateres eller ikke stateres, samt for afgørelsernes efterprøvelse. Spørgsmål om, hvorvidt inhabilitet foreligger, må afgøres af vedkommende kommission. Når en afgørelse er truffet, kan forhandlingerne fortsætte, uanset hvad afgørelsen går ud på, dog at bestemmelsen i § 6, stk. 3, 1. pkt., naturligvis må overholdes. Vil en part påberåbe sig, at afgørelsen er forkert, kan efterprøvelse alene ske for domstolene. Det står en part frit for at indbringe spørgsmålet for domstolene særskilt, eller at fremføre spørgsmålet samtidigt med en eventuel indbringelse af erstatningsspørgsmålet, hvilket først kan ske, efter at dette har været påkendt af taksationskommissionen. En indbringelse for domstolene af et inhabilitetsspørgsmål har ikke opsættende virkning for ekspropriationssagens gang. Vedrører spørgsmålet en deltager i en ekspropriationskommissions møder, har en indbringelse af sagen for domstolene ikke suspensiv virkning i forhold til den i § 19, stk. 1, fastsatte frist for indbringelse af et erstatningsspørgsmål til efterprøvelse

for en taksationskommission. Denne kan ikke tage stilling til ekspropriationskommissionens afgørelse om, hvorvidt reglerne i § 10 er overholdt. Såfremt en domstol kommer til et andet resultat end vedkommende kommission, beror det på domstolens afgørelse, hvilke konsekvenser dette måtte få for sagen, f. eks. om fornyet kommissionsbehandling må finde sted.

Særlige suppleantregler er ikke fastsat. Det følger af bestemmelsen i § 6, stk. 3, at to medlemmer i en ekspropriationskommission kan være fraværende, uden at kommissionen mister sin beslutningsdygtighed, og hvad angår taksationskommissionerne gør selve disses sammensætningsmåde, jfr. § 7, stk. 2, suppleantregler overflødige. Det vil imidlertid stå vedkommende udpegende myndighed frit for i påkommende tilfælde at udpege en stedfortræder for et medlem, som den pågældende myndighed har udpeget, og som af tilfældige grunde er forhindret i at deltage. Dette kan særligt være praktisk, hvis den fraværende besidder en særlig sagkundskab, som man i den foreliggende situation ønsker repræsenteret.

Til § 11.

Hovedlinjen i lovforslagets afsnit IV er i overensstemmelse med den nu efter jernbaneforordningen fulgte fremgangsmåde.

Kommissarierne har i tjenstlig henseende været henlagt under det ministerium, hvorunder jernbanesager til enhver tid har henhørt, først indenrigsministeriet, senere ministeriet for offentlige arbejder, hvilket skyldes kommissariernes oprindelige arbejdsområde. Lov nr. 35 af 5. marts 1909 om kommissarier ved jernbanerne m. m. bestemte endvidere, at det alene var ministeren for offentlige arbejder, som kunne pålægge kommissarierne „beslægtede forretninger“. Når andre ministerier ønskede kommissariernes medvirken, måtte henvendelse derfor ske til ministeriet for offentlige arbejder. Der er herved i årenes løb sket en koncentration af de opgaver, som påhviler centraladministrationen i ekspropriationssager, i et bestemt kontor i ministeriet for offentlige arbejder. Disse opgaver består særligt i nedsættelse af de fornødne kommissioner, udpegning af ledende landinspektør, fastsættelse af generelle administrative regler m. v., ligesom ansvaret med hensyn til grundlovens krav om tilstedeværelse af lovhjemmel og almenvellets behov påhviler dette ministerium. Heraf følger dog ikke, at ministeriet har haft samme beføjelser i forhold til de anlæg, som grene af dette ministerium har stået som anlægsmyndigheder for, og de anlæg, som rekvireredes af andre ministerier. Anlæg, henhørende under ministeriet for offentlige arbejders ressort, er

normalt i første omgang blevet forelagt besigtigelses- og ekspropriationskommissionen alene til besigtigelse, således at ekspropriationsbemyndigelse først efter afholdt besigtigelse og efterfølgende ministeriel approbation er blevet givet. Når andre ministerier er rekvirenter, gives ekspropriationsbemyndigelse som regel straks, og disse anlæg har da også efter deres karakter i mange tilfælde kunnet gøres til genstand for behandling under en fælles besigtigelses- og ekspropriationsforretning. Imidlertid er der intet til hinder for, at der også i disse sager afholdes særlig besigtigelsesforretning, såfremt dette er begrundet.

Lovforslagets § 11 bestemmer i overensstemmelse med den gældende ordning, at alle sager fortsat forelægges kommissionerne gennem ministeriet for offentlige arbejder. Dette erfordrer det første nødvendigt af praktiske hensyn. Ministeriet skal nedsætte de til sagernes behandling nødvendige kommissioner (lovforslagets §§ 5 og 7) og fordele forretningerne mellem kommissarierne (§ 4). Dernæst opnås der ved denne ordning, der i praksis har virket tilfredsstillende, ensartethed i behandling og bedømmelse af statens ekspropriationssager. Ministeriet for offentlige arbejder må i overensstemmelse hermed i forståelse med vedkommende fagministerium påse, at ekspropriationssager, der fremkommer fra forskellige ministerier behandles efter ensartede retningslinjer. Der påhviler med andre ord nævnte ministerium en koordinationspligt.

Før en sag forelægges en ekspropriationskommission til besigtigelse, må ministeriet for offentlige arbejder særligt foretage en prøvelse af, om fornøden lovhjemmel til gennemførelse af de planlagte ekspropriationer foreligger. Efter afholdt besigtigelse og før ekspropriationsbemyndigelse (i henhold til lovforslagets § 14) gives, vil det bl. a. være nævnte ministeriums opgave at tage initiativ til løsning af de eventuelle konfliktssituationer, der kan være opstået ved, at ekspropriationsanlæggets gennemførelse eller måden, hvorpå det ønskes udformet, kræver indgreb i andre væsentlige samfundsinteresser. Er situationen den, at ekspropriationskommissionen har vedtaget et projekt efter de af anlægsmyndigheden foreslåede hovedlinjer, vil den myndighed, der repræsenterer den væsentlige samfundsinteresse, der har måttet vige, kunne rette henvendelse til ministeriet for offentlige arbejder med henstilling om, at ekspropriationsbemyndigelse ikke gives til gennemførelse af ekspropriationsanlægget efter det vedtagne projekt. Der må i så fald tages initiativ til en forhandling mellem de berørte myndigheder, og i givet fald må konflikten bringes frem til endelig afgørelse i et ministerråd. Resultatet

heraf kan eventuelt være udarbejdelse af et helt ændret projekt, som da må forelægges ekspropriationskommissionen til fornyet besigtigelse. Er omvendt projektet blevet vedtaget af kommissionen i en i forhold til den af anlægsmyndigheden angivne væsentlig ændret skikkelse, vil det afhænge af anlægsmyndigheden, om ekspropriation skal finde sted på dette grundlag, eller om et helt tredje projekt skal søges gennemført. Det er imidlertid en følge af den selvstændige stilling, som man finder det væsentligt at give ekspropriationskommissionerne i forhold til statsforvaltningen i øvrigt, at man ikke kan tvinge en ekspropriationskommission til at foretage ekspropriation efter et projekt, som man ikke har kunnet bevæge kommissionen til at vedtage.

#### Til § 12.

Helhedsbedømmelsen af et foreliggende projekt foretages efter gældende praksis under en såkaldt *besigtigelse*. Reglerne for denne indeholdes i §§ 12 og 13. Den sondring, som lovforslaget gør mellem besigtigelsen og ekspropriationen, er ikke til hinder for, at begge opgaver behandles og løses vinder samme forretning.

Som hidtil skal der efter lovforslaget ske en offentlig bekendtgørelse om besigtigelsesforretningen, men det bemærkes, at der for så vidt ikke er knyttet nogen retsvirkning til denne. Den er alene af faktisk oplysende karakter af hensyn til den, som måtte have synspunkter at fremsætte, som ønskes taget i betragtning ved kommissionens vurdering af sagen, jfr. § 13, stk. 2.

Af forskelligheder mellem de gældende regler og lovforslagets skal fremhæves, at *oversigtsplaner* for det påtænkte anlæg efter forslaget skal fremlægges til offentligt eftersyn før besigtigelsesforretningen, hvorved der gives eventuelt interesserede bedre mulighed for at orientere sig om sagen på en sådan måde, at de pågældende interesser kan påpeges, og deres betydning klargøres under den kommende besigtigelsesforretning, således at disse hensyn kan tages i betragtning ved kommissionens bedømmelse af det forelagte projekt.

Af samme grund foreslås det i *stk. 3*, at der skal ske en individuel orientering om den forestående besigtigelse af de personer, der forventelig vil blive inddraget under sagen. Under hensyn til det foreløbige stadium af sagen, der er tale om, vil det ikke være muligt at foreskrive, at alle de personer, der senere vil blive inddraget som ekspropriater, skal modtage meddelelse om den forudgående besigtigelse. Gyldigheden af en ekspropriation, der senere rekvireres på grundlag af en foretagen besigtigelse,

kan derfor ikke anfægtes, selv om en ekspropriation ikke har fået individuel underretning om den forudgående besigtigelse. Imidlertid vil et betydeligt antal af de ejere og brugere, som bliver berørt af de senere ekspropriationer, kunne udpeges på grundlag af det foreløbige projekt, og når reglen om kommissariernes pligt til at foranledige udsendt individuelle indkaldelser, i det omfang, det er praktisk muligt, suppleres med en bestemmelse om fremlæggelse af planerne, opnås det, at alle — også de, der ikke indkaldes individuelt — får mulighed for at varetage deres interesser allerede på sagens tidligste stadier. Som bestemt i § 13, stk. 2, har de adgang til at fremkomme med bemærkninger til projektet. Det må imidlertid være de pågældendes egen sag, om de vil give møde under besigtigelsesforretningen, uanset at det endelige projekt eventuelt ikke kommer til at berøre dem.

#### Til § 13.

Paragraffen giver en almindelig beskrivelse af hensigten med besigtigelsesforretningen, og er i det væsentlige i overensstemmelse med den nugældende ordning. Den angiver ingen begrænsning i kommissionens anordningsmyndighed i forhold til anlægsmyndigheden, som i det hele må efterkomme de vilkår og betingelser for anlæggets udførelse, som kommissionen måtte fastsætte. Paragraffens beskrivelse af de enkelte opgaver, der kan melde sig for kommissionen under besigtigelsesforretningen, er ikke tilsigtet at være udtømmende.

I *stk. 2* er det tilstræbt at give udtryk for, at repræsentanter for anlægget og repræsentanter for de interesser, som i givet fald må vige for anlægget, har samme adgang til at gøre sig gældende under besigtigelsesforretningen, og den ene part har derfor ikke større indflydelse på de afgørelser, der skal træffes, end den anden.

Betegnelsen „ekspropriat“ anvendes i lovforslagets bemærkninger om den, mod hvem et ekspropriationsindgreb rettes. Betegnelsen „ekspropriant“ anvendes om den, til fordel for hvem ekspropriationen sker.

#### Til § 14.

Kommissionens medlemmer afgør, efter at have hørt, hvad der fremføres, hvorvidt og i hvilken form projektet kan fremmes. Denne beslutning forudsættes ikke udformet i en egentlig kendelse.

Er der mod projektet rejst indsigelse, som er taget til følge af kommissionen, kan dennes beslutning ikke efterprøves eller underkendes af anden administrativ myndighed, og domstolene kan alene efterprøve den trufne beslutnings lovlighed. Da det af kommissionen vedtagne projekt således kan og i

praksis meget ofte vil indeholde ændringer i forhold til det af anlægsmyndigheden forelagte forslag, må anlægsmyndigheden have adgang til at tage stilling til, om anlægget ønskes fremmet i den vedtagne form. Når sådan beslutning foreligger, kan der gives bemyndigelse til at iværksætte ekspropriationerne, men sådan bemyndigelse kan dog også ved mindre omfattende anlæg gives forud for besigtigelsen. Anlægsmyndigheden har imidlertid i så fald under den kombinerede besigtigelses- og ekspropriationsforretning adgang til at begære sagen udsat, såfremt der med hensyn til projektets udførelse træffes beslutninger, som gør det tvivlsomt, om anlægsmyndigheden vil have projektet gennemført i den af kommissionen vedtagne skikkelse.

Den ordning, at ministeren for offentlige arbejder skal give en bemyndigelse til ekspropriationernes iværksættelse på grundlag af et af kommissionen vedtaget projekt, betyder for så vidt en modifikation i reglen om, at kommissionens afgørelser om projektet ikke kan efterprøves. Hvis der under besigtigelsen er fremkommet indsigelser mod et projekt eller visse punkter i dette, og er disse indsigelser af væsentlig samfundsmæssig betydning, er der intet til hinder for, at de i spørgsmålet interesserede retter henvendelse til ministeren for offentlige arbejder med henstilling om, at ekspropriationsbemyndigelse ikke gives under hensyn til, at kommissionens afgørelse ikke i tilstrækkelig grad tilgodeser de hensyn, som vedkommende interessenter varetager. Ministerens eneste beføjelse i forholdet til kommissionen er ganske vist kun den at kunne undlade at give den ekspropriationsbemyndigelse, som er nødvendig for projektets gennemførelse. Men der åbnes herved mulighed for en fornyet drøftelse af det pågældende spørgsmål, i givet fald først efter sagens behandling i regeringen. Resultatet heraf kan være, at der udarbejdes et helt nyt projekt for det pågældende anlæg, som derefter må behandles forfra i kommissionen.

Denne ordning betyder imidlertid ikke, at der er adgang til nogen normal efterprøvelse af kommissionens beslutninger om projektet, men har som anført alene betydning, hvor væsentlige samfundshensyn står over for hinanden. Særligt bemærkes, at spørgsmål af betydning for den enkelte ejendom endeligt må finde deres løsning ved kommissionens afgørelse, jfr. herved bestemmelsen i jernbaneforordningens § 5, sidste stk.

Bestemmelsen i *stk. 2* er i det hele i overensstemmelse med nugældende praksis. Arealfortegnelsen angiver de ejendomme og den omtrentlige størrelse af de arealer, der berøres af anlægget, vedkommende ejere og brugere samt hovedpunkter i

de indgreb, som i øvrigt sker vedrørende vedkommende ejendom, f. eks. servitutpålæg, ændring i adgangsforhold og nødvendige bygningsforandringer.

#### Til § 15.

Når arealfortegnelse og ekspropriationsplan foreligger, kan der afholdes en *ekspropriationsforretning*, hvor der træffes beslutning om selve det konkrete ekspropriationsindgrebs foretagelse og udformning over for den enkelte ejendom og om erstatningernes størrelse.

*Stk. 2 og 3* indeholder bekendtgørelses- og indvarslingsregler. Til forskel fra de nugældende regler foreslås det, at ekspropriationsplanen skal fremlægges til offentligt eftersyn en uge før ekspropriationsforretningen, hvorved ekspropriaterne får mulighed for at orientere sig om den forestående ekspropriation forud for kommissionsmødet. Indvarsling af de enkelte ekspropriater skal ske direkte fra kommissariats kontor og ikke, som det for tiden er tilfældet, gennem kommunalbestyrelserne. Indvarslingen skal udtrykkeligt angive, hvor ekspropriationsplanen er fremlagt. Udeblivelse fra en ekspropriationsforretning, der er lovlig indvarslet, medfører, at vedkommende ekspropriat ikke kan gøre sin indflydelse gældende med hensyn til de vedtagelser, der træffes under forretningen, herunder udarbejdelse af erstatningsforslaget.

Det er i overensstemmelse med nugældende praksis ved ekspropriationer efter reglerne i forordning af 5. marts 1845, at der i loven alene foreskrives individuel indvarsling med en bestemt frist af ejere og brugere, men at den offentlige bekendtgørelse retter sig til alle eventuelt interesserede rettighedshavere i ejendommen. På andre områder er der gennemført regler, der i videre udstrækning foreskriver individuel indvarsling, jfr. f. eks. byggelov for staden København, lov nr. 148 af 29. marts 1939, § 42, stk. 4, jfr. § 39, stk. 4, (indehavere af tinglyste rettigheder, hvis bopæl kendes), landsbyggelo, lov nr. 246 af 10. juni 1960, § 55, stk. 1, (tilsvarende regel), byplanloven, lovekendtgørelse nr. 160 af 9. maj 1962, § 7, stk. 1, (grundejere og panthavere, hvis adkomst fremgår af tingbogen), naturfredningsloven, lovekendtgørelse nr. 194 af 16. juni 1961, § 10, stk. 2, (ejere og andre i ejendommen berettigede med bekendt bopæl). Se derimod lov nr. 95 af 29. marts 1957 om bestyrelsen af de offentlige veje, § 25, stk. 1, (ejere og så vidt muligt brugere). Det er blevet fremhævet, at panthaveres ret kan komme til kort, hvis de ikke får adgang til at varetage deres interesser for en erstatningsfast-

sættende kommission, omend det erkendes, at de kun sjældent er interesseret i erstatningens størrelse, f. eks. hvis ejendommen er blevet kondemneret. Det anses for særligt betænkeligt, hvis ejere kan optræde med bindende virkning for servituthavere (se Poul Andersen i Juristen 1959, side 103 f).

Man lægger afgørende vægt på, at ejeren af den eksproprierede ejendom ikke ved sine forhandlinger for ekspropriationskommissionen bør kunne disponere med bindende virkning på andre rettighedsindehaveres vegne vedrørende deres erstatningskrav, og en sådan legitimation er da heller ikke hjemlet ved udkastet. Hvis panthavere og servitutberettigede har sådanne krav, der — rigtigt opgjort — ikke kan dækkes af den efter forhandlinger med ejeren fastsatte erstatning, kan de senere under ekspropriationssagen gøre sådanne yderligere krav gældende, jfr. herved § 19 om efterprøvelse ved taksationskommission, som efter § 19, stk. 1, sidste pkt., kan ske uanset de normale fristers udløb. På denne måde kan de nævnte sjældent forekommende tilfælde løses på en praktisk måde, hvorimod det ville være urimeligt at pålægge ekspropriationsmyndighederne det administrative besvær, som en almindelig regel om individuel indvarsling af rettighedsindehavere til ekspropriationsforretningen ville medføre. En sådan regel ville i øvrigt også kunne virke uheldigt for panthavere og andre særligt berettigede, idet de herved kunne føle sig opfordret til at give møde, uanset at der ikke er nogen praktisk anledning hertil. Derimod er navnlig panthavere interesseret i, hvorledes erstatningen udbetales, og der er da også ved reglen i § 24 foreskrevet individuel indvarsling til regnskabsmødet af panthavere, hvis ret er tinglyst, såfremt adressen kan oplyses af tinglysningsdommeren.

Bestemmelsen i *stk. 4* sikrer grundejere og andre adgang til at fremkomme med bemærkninger om ekspropriationsindgrebet. Fastlæggelse af ekspropriationsindgrebets detaljerede udformning kræver en tilsvarende virksomhed som den, der udøves under besigtigelsesforretningen, men medens denne særligt retter sig på anlæggets hovedlinjer, vedrører ekspropriationsforretningen enkeltheder af mere individuel art for den enkelte ejendom. Forhandlingerne under ekspropriationsforretningen kan dog føre til ændringer i det vedtagne projekt.

Det er efter lovforslaget ligesom under den bestående ordning en betingelse for gennemførelse af et mageskifte, at de pågældende ejere giver deres tilslutning, jfr. herved i det hele betænkningens 5. afsnit.\*)

\*) Rt mindretal foreslår 2. pkt. erstattet af et stk. 5, se foran side 50.

## Til § 16.

Ved afståelse af en del af en ejendom kan restejendommen blive så lille eller uhensigtsmæssig, at ejeren bør kunne kræve hele ejendommen overtaget af **anlægsmyndigheden**. På grund af de betydelige erstatninger, der må udredes i sådanne tilfælde for restejendommenes værdiforringelse, vil en sådan ret for ejerne ikke betyde nogen økonomisk byrde for ekspropriationsanlægget, der kan volde betænkelighed. En sådan ret tilsikres ejerne i *paragraffens 1. pkt.* Regler af lignende art findes eksempelvis i vejbestyrelseslovens § 26, stk. 1, landsbyggelevens § 57, stk. 1, og lov nr. 145 af 17. maj 1961 om S- og tunnelbaner § 4, stk. 2. Jernbaneforordningens § 13, 3. pkt., bestemmer: „**Men** ere de fraskaarne Grundstykker saa smaa eller **uheldigen** formede, **at** de ved **Taxationen** erkjendes for ikke at kunne dyrkes som selvstændige Lodder, maae Entreprenuerne overtage saadanne Grundstykker ...” Reglen er udtryk for samme princip som lovforslagets regel i 1. pkt., men er noget snævrere formuleret. Reglen har imidlertid i praksis fået en ligeså vid anvendelse som lovforslagets.

Reglen i 2. *pkt.* er at betragte som et naturligt modstykke til den ret, som en ekspropriat opnår ved reglen i 1. pkt. Regler, der er udtryk for samme princip, findes eksempelvis i vejbestyrelseslovens § 23, stk. 3, landsbyggelevens § 57, stk. 2, og lov nr. 145 af 17. maj 1961 om S- og tunnelbaner § 4, stk. 3. Højesteret har i dom af 23. maj 1939, Ugeskrift for Retsvæsen 1939, s. 735, godkendt, at et ved et vej- og broanlæg afskåret areal blev eksproprieret mod ejerens protest. Om dommen se: Rump: Fra den danske højesterets praksis i 1939, Tidsskrift for rettsvitenskap 1940, s. 453, O. K. Magnussen: Naboretlige studier s. 168, note 118, og Ross: Dansk Statsforfatningsret II, s. 571.

*Paragraffens sidste pkt.* bestemmer, at tilsvarende regler med fornødne lempelser finder anvendelse på afskaarne dele af en fast ejendom og ved ekspropriationsindgreb, som ikke går ud på en afståelse af ejendom, men hvorved der f. eks. sikres en midlertidig brug eller pålægges en rådighedsindskrænkning. De i jernbaneforordningens § 13, 3. pkt., vejbestyrelseslovens § 23, stk. 3, og landsbyggelevens § 58, stk. 2, omhandlede særlige situationer vil således omfattes af 3. pkt. Eksproprieres en del af en bygning, kan reglerne i § 16 anvendes analogt i henseende til overtagelse af resten af bygningen, men ikke resten af ejendommens areal.

Reglernes nøje samhörighed med erstatningsudmålingen medfører, at disse spørgsmål må behandles

i forbindelse med erstatningsfastsættelsen og afgøres af de erstatningsfastsættende myndigheder. Ekspropriationskommissionens skøn kan omgøres af taksationskommissionen.\*) Domstolene kan efterprøve sidstnævnte kommissions afgørelse.

## Til § 17.

Paragraffen omhandler *erstatningsfastsættelsen*.

Ligesom tilfældet er efter jernbaneforordningens regler, forudsættes det, at ekspropriationskommissionen har pligt til af egen drift at tilvejebringe alle for erstatningsudmålingen relevante oplysninger, og at omvendt parterne ikke har pligt til at fremsætte eksakte talmæssige krav eller tilbud. Selv om sådanne ikke foreligger, må kommissionen efter en bedømmelse af sagen fremkomme med et erstatningsforslag, idet det er kommissionens opgave som sagkyndig at vurdere betydningen af de indgreb, som foretages.

Selv om den nu udøvede officialvirksomhed således foreslås bibeholdt, understreger paragraffen *parternes* adgang til at fremføre deres synspunkter. For at give parterne den bedst mulige baggrund for hævdelser af deres interesser foreskrives det, at hver enkelt fremmødt ekspropriat skal have påvist ekspropriationsindgrebets udstrækning og karakter samt have oplysning om det for kommissionen om sagen foreliggende materiale, idet det som anført er kommissionens opgave at tilvejebringe alle for sagen relevante oplysninger. Det bemærkes, at statens anlægsmyndigheder efter den nuværende ordning som altovervejende hovedregel ikke har beskæftiget sig med erstatningsfastsættelserne, men taget kommissionernes afgørelse til efterretning. Den stærkere understregning af partsprincippet, som det foreliggende lovforslag giver udtryk for, medfører naturligvis, at også anlægsmyndighederne må have adgang til at ytre sig om erstatningsfastsættelsen.

Hvis kommissionens forslag accepteres af parterne, er sagen dermed afgjort, men forslaget kan naturligvis under forhandlinger med parterne ændres.

Selv om en af parterne ikke mener at kunne acceptere et forslag straks, har man fundet det hensigtsmæssigt at åbne mulighed for en forligsmæssig afgørelse ved indrømmelse af en betænkningstid på 14 dage fra forslaget skriftlige afgivelse.

Opnås forlig ikke, foreslås det, at der skal afsiges en *begrundet kendelse*. Dette adskiller sig som anført i bemærkningerne til afsnit III fra de nuværende regler. Kendelsen skal efter forslaget indeholde en begrundelse og angive kommissionens stillingtagen til

\*) Et mindretal kan ikke tiltræde dette, se foran side 32.

særlige af parterne fremførte omstændigheder. Endvidere skal erstatningen efter forslaget opdeles i visse hovedposter. Kravet om en begrundelse og en specifikation er nøje sammenhørende. En tilfredsstillende specifikation vil i mange tilfælde i sig selv indeholde en begrundelse for resultatet, og ledsagende bemærkninger kan i sådanne tilfælde overflødiggøres. Det er naturligvis ikke meningen, at den enkelte kendelse skal opregne alle de almindelige omstændigheder, som er afgørende for en vurderingsansættelse. Forslaget tilsigter imidlertid at opnå, at kendelsen, når anledning dertil i parternes forudgående bemærkninger eller i sagens særegne omstændigheder naturligt gives, angiver de synspunkter, som kommissionen har anlagt ved sagens afgørelse, f. eks. om et areal er vurderet som landbrugsjord eller som byggegrund, eller om et areals værdi er påvirket af private eller offentlige begrænsninger i adgangen til at udnytte det. Det kan endvidere hyppigt være nødvendigt for at opfylde kravet om en tilfredsstillende begrundelse, at der sker en specifikation af arealerne med henblik på en forskellig værdiansættelse, f. eks. bedre og ringere jorder, agerjord og engarealer, for- og bagareal. Sidstnævnte eksempel illustreres ved højesteretsdom af 25. april 1947, Ugeskrift for Retsvæsen 1947 s. 721, samt en kommentar til dommen smst. afdeling B, s. 265 ff., særligt s. 268.

I mange tilfælde er selve vurderingsgrundlaget selvfølgeligt og giver derfor ikke anledning til bemærkninger; men i stk. 4 bestemmes det, at det afståedes værdi — eller hvis ekspropriationen går ud på at fastsætte rådighedsindskrænkninger, den forringelse, disse medfører — altid skal fastsættes som en særlig post. Det tab, som herudover kan kræves erstattet, skal som følge heraf også specielt angives. Der åbnes ved denne formulering adgang for, at der i det konkrete tilfælde ydes erstatning, der beregnes som genanskaffelsesværdi eller brugsværdi, såfremt forholdene tilsiger det. Medens det i alle tilfælde vil være muligt at angive, at sådant tab udover det afståedes værdi skal erstattes, og hvilke hovedbestanddele det består i, vil det ikke altid kunne lade sig gøre at specificere, hvorledes det nærmere er beregnet, allerede fordi kommissionens medlemmer kan tillægge enkelthederne i erstatningsvurderingen forskellig vægt, selv om de kommer til det samme endelige resultat. Såfremt det er muligt, bør det dog oplyses, hvorledes erstatningen nærmere er beregnet, eller i hvert fald hvad der særlig er lagt vægt på; dette gælder som foran anført navnlig, hvis parterne under sagens behandling har tilkendegivet, at de mener, at visse særligt angivne tab har betydning for erstatningsberegningen.

Det anførte er en præcisering og uddybning af principperne i jernbaneforordningens §§11 og 12 og stemmer med, hvad der er udtalt af ministeriet for offentlige arbejder og folketingets ombudsmand. I et tilfælde, hvor protokollatet fra en taksationsforretning ikke indeholdt en særlig værdiansættelse for areal, udtalte ministeriet for offentlige arbejder (i skrivelse af 13. marts 1942), at man anså det for rettest „at erstatningerne i overensstemmelse med § 12 i forordning af 5. marts 1845 angives således, at det af erstatningsfastsættelsen fremgår, hvilken erstatning der i medfør af forordningens § 11 ydes for afståelse af areal, og det beløb, der i henhold til forordningens § 12 gives som erstatning for ulemper". En efterfølgende specifikation blev foretaget. Folketingets ombudsmand foranledigede i skrivelse af 31. marts 1957 en lignende efterfølgende specifikation foretaget, idet forordningen i denne henseende ikke gjorde nogen forskel mellem den situation, hvor det nøjagtige areal ikke kunne opgøres på erstatningsfastsættelsestidspunktet, og det tilfælde, hvor arealet allerede straks kunne afstås i marken. Afstås en ejendom i sin helhed, må ejendommens værdi i handel ogandel ansættes under ét. Omfatter en delvis ekspropriation af en ejendom bygninger, skal værdien af disse opføres særskilt. Blicher bygningsforandringer nødvendige og skal ekspropriaten selv foranledige disse udført, må det angives, hvad der ydes ham herfor. Den mere ubestemte værdiforringelse, som en restejendom kan lide ved indgrebet, må opføres særskilt, således ved gennemskæring af en ejendom af vej eller jernbane. Er der tale dels om arealafståelse, dels om servitutpålæg må kendelsen ansætte et beløb for hvert indgreb for sig. De anførte eksempler forudsætter dog, at det samlede erstatningsbeløb er af en vis absolut størrelse. I rene småsager er ofte et samlet beløb det eneste mulige.

Lovforslaget forudsætter, at det erstatningsforslag, som kommissionen under forretningen skal fremsætte i henhold til bestemmelsen i stk. 1, ikke behøver at være så specificeret som kendelsen. Forslaget vil normalt være fyldestgørende, når det angiver et beløb for arealafståelsen og et beløb for andre erstatningsbegrundende forhold. Forslaget må imidlertid opregne disse forhold, således at det kan ses, hvad beløbet skal dække.

#### Til § 18.

Bestemmelsen giver adgang til at fastsætte visse vilkår for eller udsætte en erstatningsfastsættelse, men det understreges, at bestemmelsen har undtagelsens karakter. Vilkår kan eksempelvis forekomme, når ekspropriaten selv skal lade udføre visse foran-

staltninger (bygningsf orandringer, hegn, støttemure), idet erstatningssummens udbetaling da normalt må gøres betinget af, at det pågældende arbejde udføres. Vilkår vil muligvis også kunne få praktisk betydning ved ophævelse af brugsrettigheder.

En udsættelse vil kunne være den eneste rimelige løsning, når ekspropriationens virkninger ikke fuldt ud lader sig overskue på ekspropriationstidspunktet. Man vil da med hjemmel i § 18 kunne afvente anlæggets fuldførelse, men da har ekspropriationen under alle omstændigheder krav på at få erstatningsspørgsmålet afgjort. Særligt praktisk er en udsættelse med hensyn til vurdering af midlertidige skader og ulemper under anlægsarbejdernes udførelse, jfr. således jernbaneforordningens § 14, hvilken specialregel det dog ikke er anset for nødvendigt at opretholde. En udsættelse af spørgsmålet om erstatningen for en ejendoms **værdiforringelse** kan eksempelvis være begrundet, såfremt der iværksættes forhandlinger om et mageskifte eller en større jordfordeling.

Ifølge *paragraffens sidste pkt.* kan udsættelse med hensyn til erstatningsfastsættelse for arealafståelse ikke ske mod ekspropriatens protest.

#### Til § 19.

Ethvert erstatningsspørgsmål kan ifølge forslaget § 19 indbringes til *efterprøvelse for en taksationskommission*. Dette gælder både de i erstatningsudmålingen indgående overvejelser af juridisk karakter og det i udmålingen indgående faktiske vurderings-skøn, medens kun dette skøn kan udøves af jernbaneforordningens taksationskommission.\*) Lovforslagets §§ 17 og 19 indfører således den ændring i forhold til den nuværende retstilstand, at der kan ske *to fuldstændige egentlige prøvelser* af ethvert erstatningsspørgsmål på administrativt plan.

Erfaringer fra vejbestyrelseslovens administration tilsiger, at der åbnes adgang til at fravige den fastsatte frist for en sags indbringelse for taksationskommissionen (at give oprejsningsbevillinger), og en hertil sigtende bestemmelse er optaget i *stk. 1, 3. pkt.*

Det er ligeledes erfaringer fra vejbestyrelseslovens administration, der har motiveret forslaget i *paragraffens stk. 3*, i henhold til hvilken bestemmelse taksationskommissionen uanset parternes påstande skal kunne foretage en fuldstændig efterprøvelse af erstatningsfastsættelsen, idet de enkelte led i denne **er** så nøje sammenhængende, at en udskillelse af enkelte punkter til selvstændig bedømmelse ikke i alle tilfælde er mulig. Parterne må imidlertid i det enkelte tilfælde gøres bekendt med, at kommis-

sionen i givet fald vil foretage en prøvelse **af** andet og mere end de mellem parterne omdiskuterede poster, således at parterne kan få lejlighed til at ytre sig om alle de poster, som kommissionen inddrager under sin behandling.

#### Til § 20.

Gennemførelsen af et ekspropriationsanlæg kan under visse omstændigheder bevirke et sådant indgreb i ejendomsretten til en fast ejendom, at der opstår et erstatningskrav mod anlægget, selv om ejendommen ikke direkte berøres af ekspropriationerne ved arealafgivelse eller servitutpålæg. Forordning af o. marts 1845 har arealafgivelser for øje, og det har derfor i praksis været nogen tvivl underkastet, om ekspropriationsmyndighederne kunne og burde beskæftige sig med erstatningskrav, som ikke udsprang direkte af en formelig rekvisition fra anlægget. Spørgsmålet har navnlig **haft** betydning med hensyn til ulemper som følge af anlæggets udførelsesmåde, hvorved en tilsidesættelse af naboretsreglerne kan komme på tale. I højesteretsdom af 15. maj 1933, Ugeskrift for Retsvæsen 1933, s. 644, omhandles et tilfælde, hvor en ejendom ikke afgav areal, men ved hævnning af vejbanen fik sin stueetage liggende så langt under gadens niveau, at denne fik karakter af kælderetage. Besigtigelses- og ekspropriationskommissionen bestemte indretning af trin, etablering af lyskasser, isolering af ydermur og løftning af portgulv, men ville ikke yde erstatning for værdiforringelsen af ejendommen iverigt. En sådan erstatning blev tilkendt af højesteret „efter lovgivningens almindelige grundsætninger“. Troels G. Jørgensen har i kommentarer til dommen anført, at der i sagen ikke er gjort anvendelse af ekspropriationsretlige, men af naboretlige synspunkter, jfr. Meddelelser fra den danske højesterets praksis 1933, Tidsskrift for Rettsvitenskap 1934, s. 418-19, og 18 år af Højesterets Historie, s. 119-20.

Men uanset at det nu efter praksis ligger fast, at der skal ydes erstatning for indgreb af den omhandlede karakter, også når de sker over for ejendomme, der ikke afgiver areal, har man på dette område fastholdt, at spørgsmål om erstatning for indgreb i naboretten ikke kan behandles af ekspropriationsmyndighederne, men må henvises til domstolene.

Det må da også erkendes, at det ville kunne føre til uoverskuelige konsekvenser, om der uden nogen begrænsning kunne rejses erstatningskrav for ekspropriationskommissionen fra ejere over for hvem, der ikke er foretaget de i § 2 omhandlede indgreb. På den anden side vil det i de tilfælde, hvor erstat-

\*) Et mindretal kan ikke tiltræde denne udvidede kompetence for taksationskommissionen og bestemmelsen 19, stk. 3, se foran side 30 ff.



ningskravene bygger på forvoldt skade, der har ganske samme karakter som den, der er forvoldt af ekspropriationsindgreb, ofte virke unaturligt, at ekspropriationskommissionerne rent principielt afviser at behandle dem, blot fordi der ikke tillige er sket indgreb, som falder direkte under § 2, og der er derfor i forslaget § 20 givet hjemmel for, at sådanne krav kan rejses for ekspropriationskommissionen og behandles af denne, såfremt den anser kravet for egnet hertil.

Bestemmelsen er formuleret således, at ekspropriationskommissionen skal have adgang til at skønne over, hvorvidt det rejste krav er egnet til at påkendes af ekspropriationsmyndighederne. Navnlig kan det tænkes, at de her omhandlede erstatningskrav ikke er modne til påkendelse på det tidspunkt, da de rejses. Eventuelt er det foreliggende spørgsmål af en sådan karakter, at kommissionen finder det rettest at undlade at tage stilling til det og straks lade spørgsmålet afgøre af domstolene, fordi afgørelsen af sagens væsentlige tvivlsspørgsmål beror på en afvejelse af forskellige omstændigheder, årsagsforbindelse m. v., som typisk er en domstolsopgave og atypisk for ekspropriationsmyndighederne. Der er ikke foreslået hjemmel til, at ekspropriationskommissionens skøn over et kravs egnethed til behandling for ekspropriationsmyndighederne skal kunne efterprøves af taksationskommissionen eller domstolene. Hvis kommissionen afviser at behandle et krav, kan spørgsmålet om kravets berettigelse indbringes for domstolene. Behandles et erstatningskrav i realiteten, kan ekspropriationskommissionens afgørelse efterprøves af taksationskommissionen og dennes afgørelse af domstolene.

Under hensyn til reglens særlige anvendelsesområde er der ikke indsat nogen frist for at fremkomme med en anmodning om dens anvendelse.

Med reglen i § 20 har det ikke været hensigten at tage stilling til, i hvilke tilfælde der foreligger erstatningspligt, idet reglen alene tager sigte på ekspropriationsmyndighedernes kompetence.

#### Til §21.

Ved alle anlægsarbejder kan der af tekniske og andre grunde vise sig behov for at ændre i det vedtagne projekt under anlægsarbejdernes udførelse. Bestemmelsen i *stk. 1, 1. jkt.*, giver hjemmel til at ekspropriationskommissionen tager sådanne spørgsmål op til behandling. Det er en forudsætning for reglens anvendelse, at ændringerne ikke er af en sådan karakter, at der er tale om et nyt projekt. Et sådant må behandles som en helt ny sag. Der er således alene tale om enkelte bestemte punkter i projektet. Som eksempler kan nævnes, at jordskred

har nødvendiggjort særlige foranstaltninger og måske større arealerhvervelser end forudsat, at en vej hævnning bliver noget større eller adgangsforholdene til en ejendom noget anderledes end forudsat ved ekspropriationen. Man kan imidlertid ikke mod parternes protest ophæve en foretagen ekspropriation. Men bygningsforandringer m. v., som på ekspropriationstidpunktet er forudsat foretaget, kan naturligvis blive unødvendige og følgelig frafaides.

Jernbaneforordningen indeholder i § 19 en bestemmelse, hvorefter en særlig kommission skal afgøre tvistigheder mellem anlægsmyndigheden og lodsejere om enkeltheder i anlæggets udførelse. Bestemmelsen har ikke været bragt i anvendelse i en meget lang årrække, men de pågældende spørgsmål er blevet afgjort af besigtigelses- og ekspropriationskommissionen. Nogen til jernbaneforordningens § 19 svarende bestemmelse foreslås ikke optaget i nærværende lovforslag. Bestemmelsen i § 21, stk. 1, 1. pkt., omfatter de spørgsmål, som falder ind under jernbaneforordningens § 19, og det er som nævnt i overensstemmelse med lang praksis, at ekspropriationskommissionen afgør dem.

Lovforslagets § 17 bestemmer, at ekspropriationserstatninger normalt skal fastsættes på det tidspunkt, da indgrebet beslutes. De ulemper og skader, som skal vurderes, må imidlertid have en sådan karakter, at deres indtræden er sikker eller i hvert fald overvejende sandsynlig. Hermed er dog intet afgjort om, hvorvidt en skade, som først senere lader sig påvise, kan erstattes på dette senere tidspunkt, eller om ekspropriationsmyndighederne skal behandle de i den anledning opståede spørgsmål. Bestemmelsen i *stk. 1, 2. pkt.*, giver hjemmel til, at ekspropriationsmyndighederne også efter ekspropriationens foretagelse kan behandle opståede erstatningsspørgsmål. Det kan særligt tænkes, at erstatningsspørgsmål af den i § 20 omhandlede art først fremkommer efter selve ekspropriationsforretningen. Ligeledes kan grundlaget for et tillagt erstatningsbeløb — også uden en egentlig ændring i projektet som omhandlet i 1. pkt. — ændres så væsentligt, at en fornyet overvejelse bør kunne finde sted. Hjemmel hertil findes også i 2. pkt. Kommissarius afgør, om der er tilstrækkeligt grundlag for at indkalde ekspropriationskommissionen til behandling af et rejst spørgsmål. Det vil ikke være rimeligt, om hele kommissionen skulle indkaldes hver gang, en person kræver en erstatning. Den pågældende vil under alle omstændigheder kunne få sit krav prøvet for domstolene.

Spørgsmål, der omfattes af bestemmelserne i *stk. 1*, er af en sådan karakter, at en offentlig indkaldelse

til de kommissionsmoder, hvor de skal behandles, er uødvendig. *Stk. 2* angiver de regler, der skal følges ved behandlingen af disse spørgsmål.

Til § 22.

1 henhold til jernbaneforordningens § 15 skal erstatninger for jordafståelse forrentes med 4 pct. p. a. fra det tidspunkt, da arealerne stilles til ekspropriationens disposition. I praksis er også de almindeligvis som ulempeerstatning benævnte beløb blevet forrentet med nævnte rentesats. På grund af det høje renteniveau i de senere år har bestemmelsen givet anledning til nogen kritik, se herved folketingsdende 1958-59, folketingets forhandlinger sp. 1972-73.

**Ekspropriationerstatningerne** bør naturligvis principielt udbetales snarest muligt efter ekspropriationens foretagelse, men af rent ekspeditions-mæssige grunde må der dog altid hengå nogen tid mellem ekspropriation og erstatningens anvisning. Mindre dele af ekspropriationerstatninger kan endvidere henstå i længere tid, idet endelig erstatningsberegning må afvente anlæggets færdiggørelse og arealernes definitive opmåling. Da spørgsmålet således ikke er uden praktisk betydning, anses det for rigtigt, at der i loven sikres ekspropriaterne en til enhver tid rimelig forrentning af de fastsatte erstatninger. Det findes uheldigt i loven at angive en fast forrentningsprocent, som fra tid til anden kan vise sig mindre godt stemmende med det almindelige renteniveau. Lovforslagets § 22 går derfor ud på, at en ekspropriationerstatning skal forrentes med en rentesats, som er 1 pct. højere end den af Danmarks Nationalbank fastsatte, på ekspropriationstidspunktet gældende disconto. Af praktiske grunde forrentes beløbet med denne rentesats for hele den periode, hvori forrentningen er aktuel, uanset at der kan forekomme variationer i rentesatsen.

Forrentningen skal som hovedregel ske fra ekspropriationsdagen, men kendelse eller forlig kan bestemme andet. Dette vil f. eks. være praktisk, når ekspropriaten helt eller delvist beholder brugen af det eksproprierede et stykke tid efter ekspropriationens dato.

Forrentningen ophører ifølge forslaget fra den dag, da erstatningsbeløbene er opgjort og stillet til disposition for de berettigede.

Bestemmelsen hjemler ikke rentes rente, hvilket er i overensstemmelse med den **nugældende** regel.

Til §§ 23 og 24.

§§ 23 og 24 omhandler *erstatningernes udbetaling*. Ved ekspropriationer efter jernbaneforordningen

udbetales erstatningerne i princippet i regnskabsmøder i besigtigelses- og ekspropriationskommissionen. Et foreløbigt regnskabsmøde afholdes nogle måneder efter ekspropriationernes foretagelse. På dette anvises de beløb, der kan opgøres straks, og tre fjerdede af de ikke endeligt opgjorte erstatningsandele, typisk jorderstatningen. Resterstatningerne udbetales på et endeligt regnskabsmøde, når anlægget er afsluttet, og opmåling har fundet sted. Regnskabsmødeordningen hviler på administrativt fastsatte regler. Endvidere udbetales (både før det foreløbige regnskabsmøde og mellem dette og det endelige) de enkelte erstatningsbeløb helt eller delvis, når anmodning derom fremsættes, og fornøden dokumentation præsteres. Udbetales en erstatning før den fastsatte rentedato, foretages et rentefradrag.

Den afgørende forskel mellem udbetalinger på et regnskabsmøde og udbetalinger uden for regnskabsmøde er, at de enkelte erstatningsberettigede i førstnævnte tilfælde slipper for at indhente panthaver-samtykke, erklæringer om skatter og afgifter m. v., idet kommissarius ex officio sørger herfor, bl. a. gennem en offentlig indkaldelse med præklusiv virkning. Vil en lodsejer have erstatningen udbetalt før regnskabsmøde, må han selv tilvejebringe de fornødne dokumentationer.

For at den enkelte erstatning kan udbetales snarest muligt, gør lovforslaget det i § 23, *stk. 1*, til den principielle hovedregel, at en erstatning skal udbetales, når fornøden dokumentation af den erstatningsberettigede er tilvejebragt. Da udbetalingen sker på kommissariis ansvar, bestemmes det endvidere, at kommissarius må anse udbetaling for forsvarlig. Der må altså ikke foreligge omstændigheder, som gør det tvivlsomt, om den erstatningsberettigede selv kan oppebære beløbet, eller om tredjemand måtte have et krav på dette.

Reglen i *stk. 1, 2. pkt.*, svarer til reglerne i tinglysningslovens § 23, *stk. 2*, og lov nr. 129 af 28. april 1955 om jordfordeling mellem landejendomme § 5, *stk. 5*.

I øvrigt foreslås regnskabsmødeordningen opretholdt, jfr. § 24, *stk. 1*. Bestemmelsen er imidlertid ikke til hinder for, at kommissarius, hvis dette skønnes praktisk, tager initiativet til erstatningers udbetaling uden afholdelse af regnskabsmøde. Fornødne dokumentationer må naturligvis også i disse tilfælde foreligge.

Med hensyn til *jxinthaveres retsstilling* bestemmer § 24, *stk. 1*, at panthavere skal indvarsles til regnskabsmøderne. Dette sker også ved ekspropriationer efter jernbaneforordningen, jfr. en herom under 23. februar 1934 afgiven betænkning af et af ministeriet for offentlige arbejder nedsat udvalg.

Det bestemmes i § 24, stk. 2, at erstatningen, såfremt flere panthavere gør krav på den, udbetales efter prioritetsorden. Om spørgsmålet kan i øvrigt henvises til: Poul Andersen: Dansk Statsforfatningsret, s. 787-89. Ved ekspropriationer efter jernbaneforordningen gælder det, at en rettighedshaver, som ikke har meldt sig med krav om andel i en erstatning senest på regnskabsmødet, mister ethvert krav på eksproprietanten. Kommissarius kan altså under regnskabsmødet udbetale til den direkte erstatningsberettigede. Denne præklusjonsvirkning har med føje været kritiseret, se: Poul Andersen, anf. v. s. 788, og Sven Clausen, Ugeskrift for Retsvæsen 1924, s. 211-15. Lovforslaget bestemmer derfor, at de beløb, som måtte tilkomme en tinglyst panthaver, hvis adresse ikke har kunnet oplyses, ikke kan udbetales uden dennes tilslutning, selv om han ikke har meldt sig på regnskabsmødet. Det beløb, der kan tilkomme ham, må i givet fald deponeres. Det tilkommer da den, hvem erstatningen ellers måtte tilfalde, at søge sagen klarlagt.

Da afslutningen af et anlæg kan trække ud, er det i § 23, stk. 2, bestemt, at kommissarius undtagelsesvis kan bestemme, at arealgrænserne må fastlægges, selv om anlægget ikke er fuldført. Kun herved muliggøres en endelig erstatningsopgørelse, såfremt den erstatningsberettigedes interesser tilsiger, at sagen bringes til afslutning.

#### Til § 25.

Paragraffen er i overensstemmelse med den gældende ordning, jfr. justitsministeriets cirkulære af 31. januar 1949 om fremgangsmåden ved ekspropriationer efter reglerne i forordning af 5. marts 1845 in fine. De rettighedshavere, hvis ret udslattes, kan enten have et selvstændigt erstatningskrav, jfr. § 2 c) og bemærkningerne hertil (typisk for brugsrettighedshavere), eller de kan have krav på andel i den ejeren tilkommende erstatning, jfr. §§ 23-24, (typisk for panthavere). I de i § 2 b) omhandlede ekspropriationstilfælde kan panthavere ligeledes gøre krav på andel i ejerens erstatning.

#### Til § 26.

Søgsmål om en ekspropriations lovlighed vil efter deres karakter være landsretssager. Søgsmål til ændring af en ekspropriationserstatning er — uanset påstandens størrelse — af Vestre landsret i en dom af 14. juni 1956, Ugeskrift for Retsvæsen 1956, s. 937, også antaget at være landsretssager. Under hensyn til at ethvert erstatningsspørgsmål har været prøvet af to myndigheder, før det kan fore-

lægges domstolene, jfr. paragraffens sidste pkt., er det også naturligt, at de i første instans behandles af landsret. Der er særligt ingen grund til, at de eventuelt skulle kunne prøves i 3 instanser for domstolene. Paragraffens 1. pkt. bestemmer derfor, at alle ekspropriationssager er landsretssager i første instans.\*)

Stævning vil i det overvejende antal af disse sager blive anlagt mod staten, og reglen i retsplejelovens § 239 medfører da, at næsten alle disse sager skal anlægges ved Østre landsret. I praksis forekommer det dog, at man vedtager behandling ved Vestre landsret, når ekspropriationen vedrører ejendom i Jylland. Det berettigede i at opretholde et særligt værnethed for staten er for tiden under overvejelse i almindelighed, og spørgsmålet har for nylig været genstand for undersøgelse i en afhandling af Sv. B. Müller i Juristen 1959, s. 477-86. S. 480 ff. er det særligt kritiseret, at stævning mod staten i ekspropriationssager om ejendom i Jylland kan kræves anlagt ved Østre landsret. Uanset hvorledes overvejelserne om statens værnethed i almindelighed måtte falde ud, må det forekomme naturligt, at ekspropriationssager behandles i den retskreds, hvor ejendommen er beliggende. Dette foreslås derfor lovfæstet.

§ 26 indeholder ingen fravigelse af de almindelige regler i retsplejeloven om, hvornår en landsretssag skal forberedes ved underret.

#### Til § 27.

Paragraffen indeholder forskellige regler om fremgangsmåden og om ekspropriationers nærmere gennemførelse.

I stk. 2 er det bestemt, at lovforslagets regler om bekendtgørelser, offentliggørelse af planer m. v. kan fraviges ved en beslutning af ministeren for offentlige arbejder, såfremt hensynet til statens sikkerhed kræver det. En sådan regel er anset for nødvendig, idet lovforslagets bestemmelser bl. a. skal anvendes ved forsvarsanlæg m. v. Reglen må naturligvis anvendes med varsomhed, og der må drages omsorg for, at de myndigheder og personer, som direkte er interesseret i projektet, får individuel underretning. I mange tilfælde vil man kunne nøjes med en begrænsning i bekendtgørelsernes oplysninger.

#### Til § 28.

I den udstrækning udgifter ved ekspropriationers foretagelse uden besvær kan henføres til det enkelte anlæg er det naturligt, at udgifterne belastes det enkelte anlæg. Fordeling af ekspropriationsmyndig-

\*) Et mindretal foreslår fastsat en frist for sagsanlæg, se foran side 35.

liedernes faste udgifter på de i betragtning kommende anlæg vil omvendt være forbundet med unødvendigt administrativt besvær. Disse to hovedsynspunkter forudsættes lagt til grund for ministerens skøn.

Til § 29.

Det forudsættes i § 29, at enhver ekspropriat har adgang til to vederlagsfri prøvelser af sit erstatningskrav. Dette må anses for et væsentligt led i den beskyttelse af ekspropriaternes interesser, som lovforslaget i det hele tilstræber, og er praktisk taget i overensstemmelse med jernbaneforordningens regler. Ifølge flere andre lovregler kan det efter omstændighederne pålægges ekspropriaten at udrede omkostninger ved en efterprøvelse. Vejbestyrelsesloven bestemmer således i § 28, stk. 4, at en ekspropriat kan af kræves depositum, når han indbringer en taksationskommissions afgørelse for en overtaksationskommission. Får ekspropriaten ikke erstatningen forhøjet, skal han afholde de med forretningen forbundne udgifter. Overtaksationskommissionen kan dog i ganske særlige tilfælde bestemme, at eksproprianten også i denne situation skal udrede udgifterne.

Med hensyn til udgifter, som en ekspropriat har afholdt til varetagelse af sine interesser under sagen, f. eks. til advokatbistand, har den almindelige antagelse indtil for nylig været den, at der ved ekspropriationer efter jernbaneforordningens regler almindeligvis ikke var hjemmel til at godtgøre sådanne udgifter, i hvert fald næppe til advokatbistand. Dog er det i praksis i et vist omfang ved udmåling af ulempeerstatningen taget i betragtning, at en ekspropriat har afholdt specielle udgifter til sagens belysning, som f. eks. til fremskaffelse af sagkyndige erklæringer, der har haft særlig betydning for sagens oplysning. En den 10. maj 1961 afsagt højesteretsdom (Ugeskrift for Retsvæsen 1961, s. 558) har imidlertid medført, at der nu i videre omfang ydes godtgørelse for udgifter til advokatbistand, som en ekspropriat har anvendt ved fremmøde for jernbaneforordningens taksationskommission. Omstændighederne i det nævnte domstiltfælde var følgende: Ekspropriaten havde i 1946 købt to grunde, beliggende ved jernbanen i Lille Værlose, i den hensigt at bebygge dem. Der søgtes i 1950 statslån til et byggeri, hvortil en arkitekt havde udarbejdet tegninger og beskrivelser. Statsbanerne henstillede til sognerådet, at der ikke blev givet byggetilladelse, idet grundene kunne forventes eksproprieret til stationsanlæg m. v. Byggeriet måtte opgives, og ekspropriaten søgte derefter

straks at komme af med grundene til statsbanerne, hvilket ikke kunne gennemføres før ekspropriationen i 1957. Et forsøg på i de mellemliggende år at blive fritaget for ejendomsskatter på grundene lykkedes ikke. Under retssagen gjorde ekspropriaten gældende, at der ved erstatningsfastsættelsen skulle tages hensyn til udgifterne til arkitektbistand, betalte ejendomsskatter i tiden 1951-57 samt renter af købesum, arkitekthonorar og skatter. Endvidere krævedes der godtgørelse for udgifter til advokatbistand for taksationskommissionen. Ved højesteret tilkendtes der ekspropriaten udover erstatning for grundens værdi erstatning for udgifter til arkitektbistand og for tab ved, at ekspropriatens økonomiske råden over ejendommen havde været begrænset i det lange tidsrum. Endelig fandt højesteret, at der burde tillægges indstævnte et passende beløb til dækning af udgifter til advokatbistand for taksationskommissionen, idet sådan bistand „under de foreliggende omstændigheder, derunder beskaffenheden af de rejste krav" havde været påkrævet. Denne udtalelse kan muligt forstås således, at ekspropriaten, når denne ved en prøvelse af den første erstatningsansættelse opnår en forhøjelse af erstatningen, kan få nødvendige og rimelige advokatomkostninger ved efterprøvelsen godtgjort, jfr. højesteretsdommer Trolles kommentar til dommen i: Fra den danske højesterets praksis januar-juni 1961, Tidsskrift for Rettsvitenskap 1961, s. 574. Spørgsmålet har i øvrigt i de senere år været genstand for betydelig interesse, hvorom kan henvises til den i note 2 i Ugeskrift for Retsvæsen til fornævnte højesteretsdom omtalte litteratur og de dér anførte domme.\*)

Man mener ikke, at spørgsmålet kan løses ud fra en fortolkning af grundlovens påbud i § 73 om ydelse af fuldstændig erstatning. Den modsatte opfattelse ses ikke fastslået af domstolene, særligt ikke ved den foran omtalte højesteretsdom. Hjemmelen til at yde sådan godtgørelse er derfor ikke klar, og der er efter kommissionens opfattelse allerede under den bestående retstilstand, men i endnu højere grad efter gennemførelse af det foreliggende lovforslag med dets kraftigere understregning af partsprincippet behov for en regel, hvorefter godtgørelse for nævnte udgifter kan ydes. Reglen i lovforslagets § 29, 2. pkt., tilsigter at skabe et klart lovgrundlag for spørgsmålets afgørelse. Bestemmelsen giver kommissionerne adgang til at skønne over, hvornår og i hvilket omfang godtgørelse for disse udgifter skal ydes. Under hensyn til at der er tale om en helt ny lovregel på dette om-

\*) Se nu også højesteretsdom af 1. november 1962, Ugeskrift for Retsvæsen 1963, s. 6.

råde, er reglen formuleret således, at de nærmere retningslinjer for, hvornår og i hvilken udstrækning sådanne udgifter bør godtgøres, kan udvikles i den fremtidige praksis.

Ekspropriationskommissionen og taksationskommissionen afgør spørgsmålet hver for sit område, men taksationskommissionen må naturligvis ved sin afgørelse tage hensyn til den godtgørelse, der eventuelt er ydet af ekspropriationskommissionen.

Til § 30.

Fritagelse for stempel- og tinglysningsafgifter er hjemlet i en række gældende ekspropriationslove.

Til § 31.

Af praktiske grunde er en frist for lovens ikrafttræden formålstjenlig.

Til § 32.

I *stk. 1* foreslås de lovbestemmelser, som lovforslaget afløser eller overflødiggør, og nogle lovbestemmelser, som må anses for forældede, ophævet.

Blandt de førstnævnte er jernbaneforordningen, og hermed ophæves også bestemmelsen i forordningens § 20, i henhold til hvilken der er hjemlet en indløsningsret til eksproprierede jernbanearaler, når vedkommende jernbanestrækning nedlægges som jernbane, medmindre arealet overtages til anvendelse som vej.

Bestemmelsen havde det særlige motiv, at man ville sikre ejerne af de til en jernbanelinje stødende grunde en adgang til at hindre, at de små (smalle) parceller, som tilsammen udgør jernbanelinjen, skulle blive afhændet til „fattigfolk“ og derved påføre de oprindelige lodsejere ulemper.

Denne begrundelse har ikke gyldighed under nutidens samfundsforhold, og reglen har i praksis ikke stor betydning allerede af den grund, at vedkommende jernbanestyrelse selv er interesseret i at afhænde parcellerne til de tilstødende grundejere, idet der ofte ikke er andre, der kan have nytte af disse arealer. Omvendt kan indløsningsretten imidlertid i påkommende tilfælde af vedkommende lods-ejer anvendes i spekulationsøjemed til hindring af en fornuftig helhedsanvendelse af de aflagte jernbanearaler, og da reglens administration samtidig er forbundet med praktiske vanskeligheder, findes reglen ikke at burde opretholdes.

Ophævelsen af indløsningsretten foreslås også at gælde for jernbanearaler, der er eksproprieret under jernbaneforordningens gyldighedstid. I en særlig bestemmelse er foreslået fastsat det tidspunkt, fra hvilket indløsningsret til sådanne arealer

ikke længere består. Som kriterium i så henseende har man fundet det rettest at anvende forordningens ordvalg således, at det tidspunkt, der i henhold til forordningens § 20 er afgørende for, om en indløsningsret kan gøres gældende, skal ligge før nærværende lovs ikrafttræden.

Man har overvejet, om en ophævelse af indløsningsretten til allerede eksproprierede jernbanearaler kunne indebære betænkeligheder ud fra det synspunkt, at der herved ville blive tale om indgreb i velerhvervede rettigheder. Dette finder man imidlertid ikke, og det skal herved fremhæves, at indløsningsrettens beståen ikke har haft nogen betydning for størrelsen af de fastsatte erstatninger ved ekspropriationernes foretagelse, at der ikke er tale om nogen aktuel, men kun om en eventuel rettighed, samt at den interessentkreds, der berøres, som følge af rettens fremtidige karakter er ganske ubestemt.

*Stk. 2* bestemmer, at alle ekspropriationer, der nu foretages efter reglerne i jernbaneforordningen, skal foretages efter lovforslagets regler. Bestemmelsen virker som et supplement til bestemmelsen i § 1 om lovens anvendelsesområde. Lovforslagets regler vil således også finde anvendelse i de tilfælde, hvor der for tiden eksproprieres efter jernbaneforordningens regler for andre end staten og koncessionerede selskaber, se f. eks. vejbestyrelseslovens § 31.

Det er anført, at ekspropriationer for staten og koncessionerede selskaber i det overvejende antal tilfælde sker efter jernbaneforordningens regler. Imidlertid er der en del love, som indeholder andre regler om fremgangsmåden for gennemførelse af ekspropriationer for staten, og disse regler opretholdes indtil videre ved bestemmelsen i *stk. 3*. Det er hensigten, at disse lovbestemmelser senere skal gennemgås med henblik på en koordinering med dette lovforslags regler. Til denne gruppe henhører:

Forordning af 22. november 1799 angående den godtgørelse, som jordejere skal nyde for grunde, der afgives til lodsmærkers anlæg eller vedligeholdelse.

Lov af 15. maj 1868 om afgivelse af grus m. m. til jernbaners vedligeholdelse.

Lov nr. 68 af 29. marts 1893 om afståelse af grund til fyranlæg m. m.

Lov nr. 137 af 12. marts 1918 om bygningsfredning.

Bekendtgørelse nr. 393 af 5. juli 1918 af lov om udnyttelse af vandkraften i offentlige vandløb ved anlæg af elektricitetsværker.

Lov nr. 54 af 31. marts 1926 om vandforsyningsanlæg.

Lov nr. 318 af 16. december 1931 om Geodætisk Instituts trigonometriske stationer m. v.

Lov nr. 94 af 7. april 1936 om reservater for pattedyr og fugle.

Bekendtgørelse nr. 151 af 6. april 1940 af lov om begunstigelser for mergelselskaber.

Lov nr. 152 af 1. april 1949 om civilforsvaret § 34.

Bekendtgørelse nr. 160 af 9. maj 1962 om byplaner § 15 a.

Bekendtgørelse nr. 129 af 13. april 1954 af lov om regulering af bymæssige bebyggelser § 14.

Lov nr. 342 af 23. december 1959 om det civile beredskab § o.

Bekendtgørelse nr. 224 af 25. maj 1960 af lov om oprettelse og supplerings af mindre landbrug m. m. (statshusmandsloven).

Bekendtgørelse nr. 194 af 16. juni 1961 af lov om naturfredning.

Til § 33.

De løbende sager, der ifølge bestemmelsen ikke skal behandles efter lovforslagets regler, må færdigbehandles efter de hidtil gældende regler i jernbaneforordningen m. v.

## 7. afsnit.

### Forslag til en begrænset kodifikation af nogle ekspropriationslove.

Kommissionen har side 9 bemærket, at en begrænset samling af love, der i det væsentlige alene giver hjemmel til ekspropriation, af praktiske og ordensmæssige hensyn kan være anbefalesværdig, men at der kun vindes lidt ved at fjerne bestemmelser, der giver adgang til ekspropriation, fra love, der i øvrigt regulerer et bestemt retsområde.

Kommissionen har gennemgået de under ministeriet for offentlige arbejder henhørende ekspropriationslove efter disse retningslinjer. Resultatet er nedfældet i nedenstående udkast til forslag til lov om ekspropriationer under ministeriet for offentlige arbejder. En række ældre love og spredte lovbestemmelser vil herved kunne ophæves, og tilfældige forskelle med hensyn til hvilke anlægsdele, der kan ske ekspropriation til, borttrykkes.

Udkastet tilsigter endvidere at afløse de bestemmelser, som går igen år efter år i den årlige ekspropriationslov under ministeriet for offentlige arbejders ressort, se senest lov nr. 78 af 13. marts 1963 om foretagelse af visse ekspropriationer m. v.

De bestemmelser, som hidtil har været gentaget i den årlige ekspropriationslov, giver adgang til ekspropriation til gennemførelse af ændringer ved statsbaneanlæg i forbindelse med sporforstærkninger, stationsombygninger, m. v. og til sikring af synligheden af signaler m. v. ved statsbaneanlæg. Endvidere gives der ekspropriationsadgang til anlæg og udvidelse af radiotelekommunikationsanlæg og telefonanlæg samt til sikring af disses drift. Disse bestemmelser er begrænset enten således, at de kun kan anvendes i ét bestemt angivet finansår eller således, at de kun omfatter arbejder, hvortil bevilling gives i ét bestemt angivet finansår.

De årlige ekspropriationslove indeholder imidlertid også fra tid til anden enkelte lovregler, som har vedvarende gyldighed, således lov nr. 125 af 7. maj 1937 § 2 (sneværnsforanstaltninger på statsbanernes hovedstrækninger), lov nr. 223 af 1. maj 1941 § 6 (dige- og kystsikringsanlæg for statens regning), lov nr. 156 af 26. marts 1943 § 3 (tjenesteboliger for statsbanerne), lovanordning nr. 192 af 31. maj 1944 § 2, jfr. lov nr. 319 af 5. juli 1945 (forbedring af kurveforholdene på landets hovedbaner) og lov nr. 91 af 30. marts 1961 § 4 (lager og rørledningsanlæg til flydende brændsel og drivmidler).

Endelig indeholder disse love bestemmelser med ekspropriationshjemmel til gennemførelse af bestemt angivne anlæg, f. eks. bestemte jernbaneanlæg.

Om baggrunden for denne lovgivningspraksis bemærkes:

Ekspropriationshjemmel til gennemførelse af fornævnte små statsbanearbejder blev i sin tid tilvejebragt på finansloven, men for at undgå ekspropriationsbestemmelser på finansloven, hvor de ikke hører hjemme, gennemførte man lov nr. 165 af 1. maj 1923 § 1. Loven giver hjemmel til ekspropriation til gennemførelse af de foranstaltninger til afløsning af niveauoverkørsler og ledbevogtninger m. v. på statsbanerne, „hvortil bevillinger gives ved de årlige finanslove og tillægsbevillingslove“. Efter 1923 og op til 1930 gennemførte man love med ekspropriationshjemmel til gennemførelse af bestemt angivne nye anlæg, når der opstod behov herfor.

I rigsdagssamlingen 1929-30 fremsatte ministeren for offentlige arbejder et lovforslag, der i § 1 gav ekspropriationsadgang til ændringer ved statsbanernes stationsanlæg i forbindelse med sporforstærkningsarbejder. I bemærkningerne til lovforslaget hedder

det, at det anses for ønskeligt, at der til disse arbejders gennemførelse tillægges ministeren en almindelig bemyndigelse af tilsvarende art som givet ved fornævnte lov nr. 165 af 1. maj 1923 § 1 (se rigsdagstidende 1929-30, tillæg A. sp. 6197). Forslaget omhandlede de anlæg, „hvortil bevillinger gives ved de årlige finanslove eller tillægsbevillingslove“. Denne sætning blev imidlertid ændret under forhandlingerne i rigsdagen derhen, at bestemmelsen kun skulle omfatte anlæg, „hvortil bevilling er givet eller gives ved finansloven eller tillægsbevillingsloven for 1930-31“, jfr. lov nr. 159 af 26. april 1930 § 1. Der var i folketingsudvalget rejst indsigelse mod, at der på daværende tidspunkt blev givet den ønskede mere almindelige bemyndigelse, hvilket man ønskede nærmere at overveje (se rigsdagstidende 1929-30, tillæg B. sp. 1825-26, og folketingets forhandlinger sp. 6245-46 og sp. 6544-45).

Denne begrænsning nødvendiggjorde et nyt lovforslag hvert år, og et sådant blev gennemført i de følgende år. I rigsdagssamlingen 1946-47 fremsatte ministeren for offentlige arbejder imidlertid et lovforslag, der var affattet således, at det skulle omfatte anlæg, „hvortil bevilling gives ved de årlige finanslove eller tillægsbevillingslove“. I bemærkningerne til lovforslaget hedder det: „Lignende bemyndigelse er i en lang årrække givet for de enkelte finansår. Denne tilbagevendende paragraf i de årlige ekspropriationslove foreslås nu af praktiske hensyn givet permanent karakter i lighed med bestemmelserne om ekspropriation af arealer til brug for bygning af tjenesteboliger, indvinding af ballast, kurveregulering i forbindelse med forøgelse af toghastigheden m. m.“ (se rigsdagstidende 1946-47, tillæg A. sp. 3347-49). Under forhandlingerne i rigsdagen blev den pågældende sætning imidlertid ændret til: „hvortil bevilling gives ved finansloven eller tillægsbevillingsloven for 1947-48“ (se rigsdagstidende 1946-47, tillæg B. sp. 1169-70, folketingets forhandlinger sp. 3379 og landstingets forhandlinger sp. 722). Ved forelæggelsen i landstinget udtalte ministeren, at han ikke have noget imod at imødekomme folketingets ønske om at „beholde disse årligt tilbagevendende ekspropriationslove“.

Under nutidens samfundsforhold er det

ikke overkommeligt for lovgivningsmagten at tage stilling til, hvorvidt ekspropriation bør indrømmes til det enkelte konkrete anlæg. Der eksisterer derfor nu mange ekspropriationslove, som giver adgang til ekspropriation til bestemte arter af anlæg, og når denne artsbestemmelse er tydelig og klar, mener kommissionen, at lovgivningsmagtens kontrol har et omfang, som opfylder grundlovens krav om, at ekspropriation skal ske ifølge lov, og som er rimeligt med hensyn til, hvad der er praktisk overkommeligt for lovgivningsmagten. Som eksempler nævnes almindelige bestemmelser om ekspropriation til militære anlæg, højere alment skoler, bygninger for rets-, politi- og fængselsvæsenet, statens dige- og kystsikringsanlæg, lufthavne og anlæg til udnyttelse af atomenergi. Hertil kommer, at lovgivningen i meget vidt omfang indrømmer kommunalbestyrelser ekspropriationsadgang. Således kan en kommunalbestyrelse i henhold til § 56 i lov nr. 246 af 10. juni 1960, byggelov for købstæderne og landet ekspropriere til:

- a. opnåelse af tilfredsstillende bebyggelses- eller vejforhold og tilvejebringelse af fælles tekniske forsyningsanlæg for et bebyggelsesområde eller dele heraf,
- b. tilvejebringelse eller udvidelse af kommunale anlæg, institutioner eller virksomheder, der ikke tjener erhvervsmæssige formål, og
- c. tilvejebringelse eller udvidelse af børne- og fritidsinstitutioner og -anlæg, der opfylder lovgivningens betingelser for at opnå tilskud til driften af det offentlige med mindst 50 pct. af de godkendte årlige driftsudgifter.

De bestemmelser i den årlige ekspropriationslov, der omhandler statsbaneanlæg, er begrænset til anlæg, hvortil bevilling gives i det pågældende finansår. Lovgivningsmagten har således ad bevillingsmæssig vej nøje kontrol med disse anlæg. Den årlige lov medfører kun, at der skal tages stilling til, om disse anlæg også må gennemføres ved anvendelse af ekspropriationsinstituttet. En årlig bedømmelse af dette spørgsmål for netop de statsbaneanlæg, som omhandles i den årlige lovs §§ 1 og 2, forekommer tilfældig, når der for andre kategorier af statsbaneanlæg gælder permanente ekspro-



priationsbestemmelser, jfr. de eksempler, der er anført i bemærkningerne til det i rigsdagssamlingen 1946-47 fremsatte lovforslag.

Den begrænsning, der indeholdes i bestemmelsen om telefon- og radiotelekomunikationsanlæg, betyder, at lovgivningsmagten år for år skal foretage en vurdering af, om disse anlæg har en sådan betydning for almenvellet, at de bør udstyres med ekspropriationsadgang. Det synes ganske unødvendigt, at dette sker en gang om året, idet samfundsudviklingen går i den retning, at sådanne anlæg bliver af større og større betydning. At vente med at forelægge lovforslaget til det er klart, i hvilke tilfælde der bliver aktuel brug for bestemmelsens anvendelse, vil medføre en betydelig forhaling af alle sådanne anlæg.

Visse bestemmelser i de årlige ekspropriationslove har som nævnt haft vedvarende gyldighed. Kommissionen har ikke fundet bestemte kriterier for, hvornår der er givet en ekspropriationshjemmel vedvarende gyldighed, og hvornår gyldigheden er begrænset til det enkelte finansår. At de bestemmelser, hvis gyldighed er begrænset til finansåret, nu har måttet gentages i en lang årrække, viser behovet for disse bestemmelser. Hertil kommer, at de anlæg, som omfattes af de hvert år gentagne lovbestemmelser, er af forholdsvis begrænset art, og det forekommer på baggrund af den øvrige lovgivning, som uden tidsbegrænsning hjemler adgang til ekspropriation på omfattende områder, tilfældigt, at lovgivningsmagten år for år tager stilling til

spørgsmålet om indrømmelse af ekspropriationsadgang for disse anlæg. Kommissionen anser det for ubetænkeligt at give en lovbestemmelse, der giver en almindelig adgang til ekspropriation til disse anlæg, og i betragtning af, at der findes lovbestemmelser, der indeholder en almindelig ekspropriationsadgang til visse særlige jernbaneformål, finder kommissionen det praktisk at give en almindelig ekspropriationsadgang til statsbaneanlæg. Herved undgår man, at der hver gang et nyt jernbaneanlæg vedtages, skal gives en bestemmelse om, at der kan eksproprieres til det. Det forhold at selve beslutningen om, at et helt nyt jernbaneanlæg skal udføres, skal ske i form af en lov, berøres naturligvis ikke heraf.

Nedenstående lovudkast bestemmer i øvrigt, at ekspropriationerne skal ske efter reglerne i lovudkastet i foranstående 6. afsnit. Dette indebærer særligt, at hvert enkelt ekspropriationsindgreb gøres til genstand for overvejelse af et uvildigt organ — ekspropriationskommissionen —, hvilket netop har til hensigt at sikre, at det enkelte konkrete ekspropriationsindgreb er rimeligt og fornuftigt begrundet.

Selv om de årligt tilbagevendende lovbestemmelser afløses af en lov med gyldighed uden tidsbegrænsning, vil der fremefter stadig kunne opstå behov for at tilvejebringe ekspropriationshjemmel til særlige anlæg m. v., hvortil ekspropriationshjemmel efter hidtidig praksis ville være blevet tilvejebragt som særbestemmelser på de enkelte årlige love. Man må i så fald fremsætte særskilte lovforslag om sådanne anlæg.

## Udkast til forslag til lov om ekspropriationer under ministeriet for offentlige arbejder.

§ 1. Når almenvellet kræver det, kan ministeren for offentlige arbejder iværksætte ekspropriation efter reglerne i lov om fremgangsmåden ved ekspropriation af fast ejendom til:

- a. statsbaneanlæg, herunder anlæg for rute- i bildrift og til sikring og regulering af færdslen ved krydsninger mellem veje og jernbaner,
- b. dige- og kystsikringsanlæg for statens regning,
- c. offentlige havneanlæg,
- d. telekommunikationsanlæg, der udføres af staten eller et koncessioneret selskab,
- e. lageranlæg, pumpestationer og rørledninger for flydende brændsel og drivmidler, når produkterne skal tilføres i lageret gennem en fast forbindelse med i dansk havneområde, og anlægget udføres af staten eller en offentlig havn.

Stk. 2. Ekspropriation i henhold til be- j Stemmeisen i stk. 1 kan ske til nyanlæg, j til udvidelse og ændring af bestående anlæg, til nødvendige supplerende foranstaltninger, til fyldtagning samt af hensyn til udnyttelse, betjening, sikring, synlighed og drift på hensigtsmæssig måde af nævnte anlæg, i herunder f. eks. til etablering af fornødne j adgangsveje, oplagspladser, garager, værk- j steder, tjenesteboliger, administrationsbyg- j ninger, signaler og sikringsanlæg.

§ 2. Ved nærværende lovs ikrafttræden ophæves:

- a) lov nr. 57 af 12. april 1889 om grundafståelse ved udvidelse af statsbanerne samt om erstatning af tab i anledning af sneskjærme §§ 1 og 2, lov nr. 165 af 1. maj 1923 om bemyndigelse for ministeren for offentlige arbejder til foreta-

gelse af visse ekspropriationer § 1, lov nr. 125 af 7. maj 1937 om bemyndigelse til foretagelse af visse ekspropriationer § 2, lov nr. 223 af 1. maj 1941 om bemyndigelse til foretagelse af visse ekspropriationer m. v. § 2, lov nr. 156 af 26. marts 1943 om bemyndigelse til foretagelse af visse ekspropriationer m. v. § 3 og lovanordning nr. 192 af 31. maj 1944 § 2, jfr. lov nr. 319 af 5. juli 1945,

- b) lov nr. 223 af 1. maj 1941 om bemyndigelse til foretagelse af visse ekspropriationer m. v. § 6,
- c) lov nr. 46 af 13. april 1894 om grundafståelse ved udvidelser af statens havneanlæg, lov nr. 111 af 11. april 1916 om grundafståelse ved udvidelser af havneanlæg og lov nr. 131 af 28. april 1934 om afståelse ved udvidelse af Københavns havn,
- d) lov nr. 84 af 11. maj 1897 om telegrafer og telefoner § 10,
- e) lov nr. 91 af 30. marts 1961 om foretagelse af visse ekspropriationer m. v. § 4.

§ 3. En i henhold til lov om fremgangsmåden ved ekspropriation af fast ejendom nedsat ekspropriationskommission kan, selv om ekspropriation til en afløsningsforanstaltning ikke udkræves, træffe beslutning om lukning af overkørsler og adgang til jernbanestrækninger. Eventuelle erstatningsspørgsmål afgøres efter de i nævnte lov fastsatte regler.

§ 4. Loven træder i kraft den

§ 5. Denne lov gælder ikke for Færøerne og Grønland.

## Bemærkninger til lovforslaget.

Til §§ 1 og 2.

Litreringen i § 1, stk. 1, og § 2, korresponderer således, at det under et givet litra i § 2 er angivet, hvilke lovbestemmelser der afløses af det tilsvarende litra i § 1.

I § 1, stk. 1, litra a, er der givet en almindelig ekspropriationsadgang til statsbaneanlæg, herunder anlæg for rutebildriften. Der har ikke tidligere været givet ekspropriationshjemmel til anlæg af garager, værksteder m. v. for statsbanernes rutebiler, men da det af generaldirektoratet for statsbanerne er oplyst, at udviklingen har skabt et behov for en sådan hjemmel, er forslaget udformet som anført.

I litra c) foreslås at give en almindelig adgang til ekspropriation til offentlige havneanlæg. 3 ældre, indbyrdes varierende love kan herved ophæves. Reglen omfatter ikke havne, der udelukkende anvendes til betjening af en enkelt privat virksomhed, men derimod havne, der er offentlig tilgængelige for besejling, eventuelt besejling af en bestemt art. Indrømmelse af fortrinsret for bestemte grupper af

fartøjer eller indrømmelse af fortrinsret til begrænsede bolværksstrækninger betager ikke havnen karakter af at være offentlig.

Bestemmelsen i § 1, stk. 2, er i alt væsentligt i overensstemmelse med, hvad der kan eksproprieres til under den bestående retstilstand. De divergenser, der findes i denne fra lov til lov, er tilfældige, og det anses for ubetænkeligt at give en fælles regel for alle de i § 1, stk. 1, nævnte anlæg.

Til § 3.

Reglen er i overensstemmelse med fast praksis, men da § 1 i lov nr. 165 af 1. maj 1923, hvorpå praksis delvis støtter sig, nu ophæves, er det anset for rigtigst at give en udtrykkelig regel herom.

Til § 4.

Det foreslås, at loven skal træde i kraft samtidig med lov om fremgangsmåden ved ekspropriation af fast ejendom.

## 8. afsnit.

### Resumé og indstilling.

Kommissionen er af den opfattelse, at lovgivningens regler om fremgangsmåden ved ekspropriationers gennemførelse bør gøres til genstand for en samlet overvejelse med henblik på en revision og koordination. Det foreslås, at arbejdet deles således, at man først gennemfører en lov om fremgangsmåden ved ekspropriation af fast ejendom for hovedparten af statens ekspropriationer, i hvilken lov de hovedprincipper, som kommissionen mener bør følges på dette område, nedfældes. Kommissionen har udarbejdet udkast til en sådan lov, jfr. betænkningens 6. afsnit. Når en sådan lov er gennemført, bør man dels ved en gennemgang af de lovregler af denne art, der ikke er ændret ved nævnte lov, dels ved udfærdigelse af fremtidige lovregler om ekspropriation søge de fastlagte hovedprincipper fulgt i den udstrækning, hvori det efter en undersøgelse i det enkelte tilfælde er hensigtsmæssigt.

Kommissionen anser det ikke for formålstjenligt at samle alle lovbestemmelser, der giver hjemmel til ekspropriation, i én lov. En begrænset kodifikation kan derimod være nyttig. Kommissionen har som eksempel på

en sådan begrænset kodifikation udarbejdet det i betænkningens 7. afsnit indeholdte lovudkast.

*Kommissionen indstiller,*  
*at der gennemføres en lov om fremgangsmåden ved ekspropriation af fast ejendom, jfr. 6. afsnit,*  
*at der gennemføres en lov om ekspropriation under ministeriet for offentlige arbejder, jfr. 7. afsnit, samt*  
*at reglen i § 28, stk. 4, i lov nr. 95 af 29. marts 1957 om bestyrelsen af de offentlige veje ændres i forbindelse med gennemførelsen af førstnævnte lov, jfr. ovenfor s. 34.*

Om udformningen af nogle enkelte bestemmelser i udkast til lov om fremgangsmåden ved ekspropriation af fast ejendom har der ikke været enighed i kommissionen. Det standpunkt, flertallet har indtaget til de pågældende bestemmelser, har fundet udtryk i lovudkastet i betænkningens 6. afsnit. Om mindretallets udtalelser skal man henvise til betænkningens 3. og 5. afsnit.

*København i maj 1963.*

E. A. Abitz.

J. Bang Christensen.

Palle Christensen.  
formand

Thorning Christensen.

W. E. von Eyben.

Rich. Honoré.

H. Kjærns.

E. Mouritsen.

V. Rud Nielsen.

Svend Nielsen.

T. Schelle.

Th. Terndrup.

B. Toft-Nielsen.

F. Tolstrup.

E. Tuxen.

F. Vildrik.

*F. Reidar Jørgensen.*