



Ekspropriation til veje i lokalplaner

Hans Faarup

Landinspektør

ABSTRACT

Der indgår næsten altid vejanlæg, når der i lokalplaner udlægges arealer til boliger eller erhverv. Taksationspraksis viser stor usikkerhed om, hvordan værdifastsættelsen af disse vejarealer skal fastlægges. Det gælder arealafståelse til vejanlæg, eller afståelse af sammenhængende lokalplanarealer, når der eksproprieres til virkeliggørelse af lokalplaner. Artiklen redegør for lovgrundlaget, når vejanlæggene etableres som private fællesveje. Der redegøres også for fordelsbestemmelserne ved ekspropriation til offentlige veje i lokalplaner. Den nyeste taksationspraksis omtales, både for så vidt angår afståelse af vejarealer alene, og for overtagelse af samlede lokalplanarealer.

Keywords:

Ekspropriation, fradrag for fordele, lokalplanekspropriation, lokalplanveje

DOI: <http://dx.doi.org/10.5278/ojs.tka.v122i47.988>

1. Indledning

Der er i taksations- og domspraksis stor forsigtighed med at omtale og anvende lovgivningens fordelsbestemmelser ved ekspropriation. Imidlertid er der ingen tvivl om, at de allerfleste lokalplaner, der overfører landzonearealer til byzone, vil betyde en mangedobling af arealernes værdi, og ejerne af byzonearealerne vil få en gevinst ved salg af arealerne til lokalplanformålene.

Lokalplanarealernes værdi vil afhænge af, hvilken retlig status arealerne tillægges i lokalplanbestemmelserne¹. For vejarealernes vedkommende er det afgørende, hvordan vejlovgivningen stiller sig til dette værdispørgsmål, og det har i den forbindelse stor betydning, hvordan taksationsmyndighederne vurderer værdispørgsmålene i relation til lovgivningen.

Artiklen omtaler først privatvejslovens bestemmelser om vejenes værdiforhold i lokalplaner, og den nyeste taksationspraksis nævnes. Derefter redegøres for ekspropriation til vejanlæg i lokalplaner, både de grundlæggende højesteretsdomme og den nyeste taksationspraksis. Endelig omtales planovertagelse og værdifastsættelsen af vejarealerne i denne sammenhæng.

2. Privatvejslovens værdibestemmelser

Når kommunen kræver et vejanlæg i lokalplanen gennemført, så er det et krav, der stilles til ejeren af vejarealet med hjemmel i privatvejslovens § 39. Lovens § 40 indeholder de bestemmelser, der gælder om erstatning, når kommunen stiller kravet om anlæg af vejen. De fleste ejerrådgivere vil ikke uventet fokusere på privatvejslovens § 40, stk. 3, der nævner, at arealer, der alene ved lokalplan er fastlagt som vej, kun kan kræves afgivet til vejanlægget mod erstatning. Dette er en ganske præcis og kortfattet bestemmelse, der isoleret set ikke efterlader nogen tvivl hos ejerrådgivere om, at arealerne skal erstattes. Imidlertid skal lovbestemmelsen ses i sammenhæng med privatvejslovens § 40, stk. 4 og § 40, stk. 1.

Det fremgår af bestemmelsen i lovens § 40, stk. 4, at fordelsbetragtninger ikke kan ignoreres. Bestemmelsen lyder ligesom i vejlovens § 51, stk. 2, at ved fastsættelse af erstatningen skal den værdiforøgelse, som den tilbageblivende ejendom skønnes at opnå, fratrækkes. Erstatningen kan som følge heraf helt bortfalde, når det af kommunen påtænkte vejanlæg m.v. skønnes at ville medføre større fordel for ejeren end det tab, der påføres denne ved anlægget.

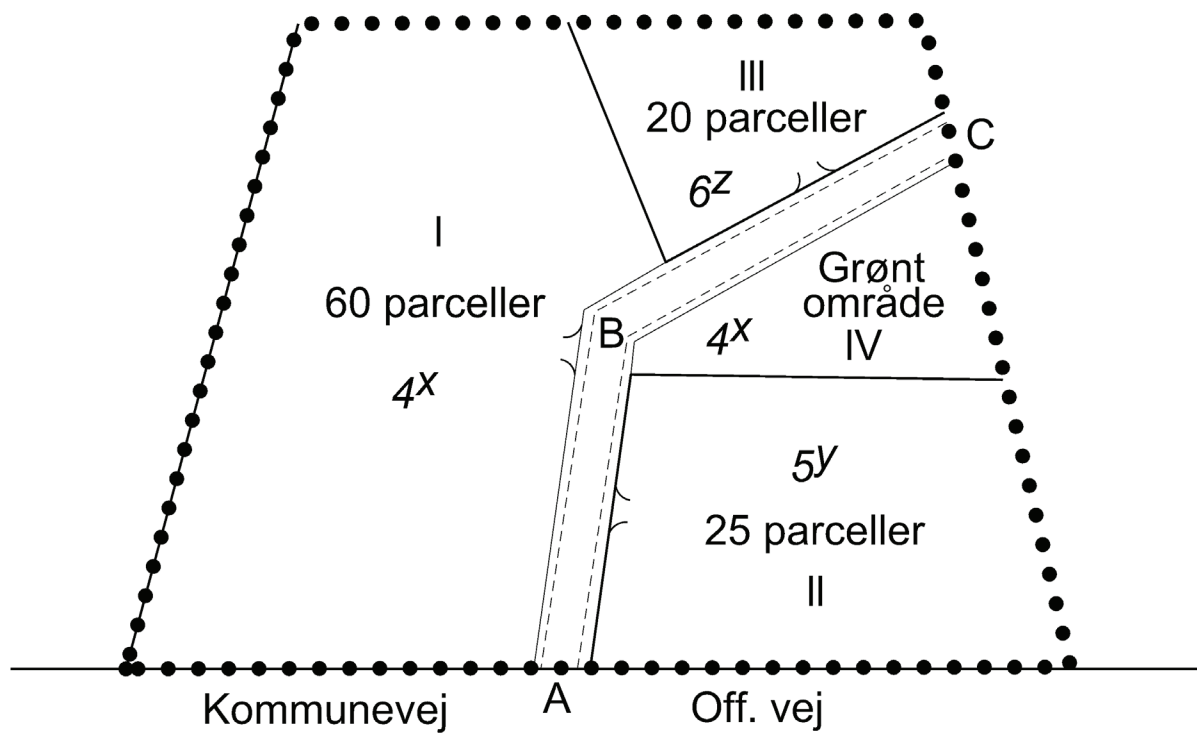
Når der er tale om vejanlæg i en lokalplan, der for eksempel er grundlag for ejerens udnyttelse af arealerne til salg til boligparceller, så er der ikke tvivl om, at ejeren opnår fordele ved lokalplanen, og vejanlægget er en lille, men yderst nødvendig del af virkeliggørelsen af lokalplanen.

Figur 1 herunder viser en lokalplan, der omfatter tre ejeres arealer. I (matr.nr.4x Faarup By, Faarup), II (matr.nr. 5y ibid.) og III (matr.nr.6z ibid.), der alle er udlagt til boligbebyggelse samt IV (matr.nr.4x Faarup By, Faarup), der er udlagt til grønt område og regnvandsbassin. Ejeren af matr. nr.4x ibid. skal som den eneste af de tre ejere afgive areal til vejanlægget ABC. Ejeren opnår den fordel, at hans areal I kan bebygges med 60 parceller. Fordelsbestemmelsen i privatvejslovens § 40, stk. 4 betyder, at ejeren skal stille vejarealet ABC vederlagsfrit til rådighed for vejanlægget. Dette burde der ikke være nogen som helst tvivl om, men ældre taksationspraksis er ganske forsigtig med at undlade at betale erstatning for vejarealet. Den agrare tilgang til værdifastsættelsen er ret

udbredt i taksationskommissionerne, og udsagn som: ”Der er ikke arealer, der ikke har en værdi”, ses ofte komme til udtryk i taksationskendelserne.

Transportministeriet² nævner i et brev til en kommune med henvisning til ministeriets cirkulære af 10. august 1978 om ændringer i vejlovgivningen, at fordelsbestemmelsen i privatvejslovens § 40, stk. 4 er indsat i loven blandt andet for at sikre, at der ikke skal ydes arealerstatning i de tilfælde, hvor arealerne er udlagt ved lokalplan, hvis arealerne uden lokalplan ville have været udlagt i henhold til privatvejslovens § 23, stk. 1 (nu lovens § 26 stk. 1) og dermed ville kunne være krævet afstået vederlagsfrit i medfør af § 40, stk. 1.

Privatvejslovens § 40, stk. 1 siger helt grundlæggende, at arealer, der er udlagt som privat fællesvej af ejeren selv efter lovens § 26 stk. 1, kan kræves stillet til rådighed for vejanlægget uden erstatning. Privatvejslovens § 26, stk. 1 nævner det helt privatrektligt grundlæggende, at vejudlæg og tildeling af vejrettigheder foretages af ejeren af den ejendom, som vejarealet ligger på. Dette betyder i tilfældet



Figur 1. Lokalplan 19-04 til boligbebyggelse for et område af Faarup By, Faarup. Vejanlæg A-B-C er udlagt i lokalplanen udelukkende på den ene af de tre ejeres arealer, matr.nr. 4x. (Tegning: Lise Foldager Nielsen, LE34-rådgivning)

lokalplan 19-04, figur 1, at ejeren af 4x Faarup By, Faarup selv udlægger det nødvendige vejareal for udstykning af de 60 parceller.

I udstykningssituationen vil ejeren ofte erklære sig indforstået med, at vejarealet fra A til B optages på matrikelkortet som adgangsvej for de 60 parceller. Dermed har ejeren i forbindelse med sin udstykningssag af de 60 parceller, som han naturligt nok selv er meget interesseret i, udlagt privat fællesvej i medfør af privatvejslovens § 26, stk. 1.

Kommunens godkendelse af udstykningssagen bør imidlertid ikke standse ved en ”tankeløs” ekspeditionsbehandling af udstykningssagen for de 60 boligparceller alene. Kommunen har hjemmel til i forbindelse med sin behandling af udstykningssagen at stille betingelse for sin godkendelse af udstykningen og forlange, at der udlægges og anlægges nye private fællesveje både på den ejendom, der agtes udstykket, og på tilgrænsende eller nærliggende ejendomme.

Når kommunen stiller sine betingelser, så opfylder kommunen sin rolle som vejmyndighed. Varetagelsen af et sammenhængende vejsystem er en vigtig offentlig opgave, som kommunen har pligt til at sikre ved at stille rimelige vilkår i forbindelse med udstykningssager.

Dette fremgår af privatvejslovens § 32, stk. 5. Så i sagen, lokalplan 19-04, bør kommunen stille betingelse for godkendelsen af udstykningen af de 60 parceller og forlange, at ejeren udlægger og får hele vejstykket ABC optaget på matrikelkortet. Dermed har ejeren udlagt privat fællesvej i overensstemmelse med lokalplanens vejudlæg. Ejeren har selv udlagt privat fællesvej efter privatvejslovens § 26, stk. 1, og hele vejarealet ABC skal dermed afgives vederlagsfrit i medfør af privatvejslovens § 40, stk. 1.

Kommunerne bør i langt højere grad, end det ses i dag, være opmærksomme på ovennævnte lovmæssige forhold. Vejlovgivningen giver kommunerne mulighed for at gennemføre en hensigtsmæssig vejplanlægning, og kommunerne skal være opmærksomme på at anvende lovbestemmelserne.

2.1 Taksationskommissionernes medvirken

Der opnås sjældent enighed om anvendelse af fordelsbestemmelserne. Derfor kan taksations-

kommissionerne inddrages i erstatningstvisten, jf. privatvejslovens § 40, stk. 5 idet bestemmelsen fastslår, at hvis der ikke opnås enighed om erstatningen, så fastsættes denne af taksationsmyndighederne.

Praksis er meget sparsom på dette område. Der foreligger en ganske ny overtaksationskendelse³, der behandler værdiforholdet om veje udlagt i lokalplan, svarende til figur 1, lokalplan 19-04.

I denne sag var det ejeren af matr.nr. 5y Faarup By, Faarup, der ville i gang med at bebygge sine 25 parceller. Kommunen tillagde derfor vejret for de 25 parceller på det lokalplanudlagte vejstykke AB. Ejeren af 4x Faarup By, Faarup krævede erstatning for vejarealet AB, som de 25 boliger skulle benytte. Da der ikke kunne opnås enighed om erstatningen for vejareal AB, blev erstatningsspørgsmålet behandlet af taksationsmyndighederne. Ejeren af 4x ibid. krævede arealerstatning, og ejeren af 5y ibid. ville ikke betale for vejarealet under henvisning til fordelsbestemmelserne.

Overtaksationskommissionen fastslog, at der skulle ske afkortning af erstatningen for vejarealet, også selv om ejeren ikke havde aktuelle planer om at udstykke sine 60 parceller. Ligeledes fastslog kommissionen, at ejeren af vejarealet ikke lider noget tab ved vejudlægget, fordi den gevinst, som ejeren opnår ved salg af sine 60 boligparceller, overstiger både anlægsomkostningerne og det areal, der er udlagt til vej. Kommissionen fandt også anledning til at nævne, at det ikke er afgørende for erstatningsspørgsmålet for vejarealet, at ejeren af naboejendommen, matr.nr. 5y Faarup By, Faarup, tilføres en økonomisk gevinst ved vejudlægget⁴. Dermed konstaterer kommissionen, at der ikke i en situation som den foreliggende er tale om såkaldt ”gevinstdeling”⁵. Der eksisterer ikke en lovmæssig solidaritet mellem ejere inden for en lokalplan. Planlægning er grundlæggende uretfærdig, men lovgivningen er indrettet sådan, at ingen lider tab. Dette er naturligvis ikke det samme som at hævde, at alle skal have samme del i de gevinster, som lokalplanen skaber.

3. Ekspropriation til offentlige veje i lokalplaner

Når vejanlæg i lokalplaner gennemføres ved ekspropriation til kommuneveje, vil der i almindelig-

hed optræde de samme fordele, som hvis vejen var blevet anlagt i privat regi. Kommunevejene vil være nødvendige adgangsveje for de private udstykninger til boliger eller erhverv. Ejerne opnår fordele, dels ved areal til udstykninger, dels ved facadeværdier, når der er tale om erhvervsareal. Der burde ikke være tvivl om, at de samme fordelskriterier er gældende for anlæg af offentlige veje som for private veje, som nævnt foran under 2. Alligevel kan det konstateres, at taksationsagerne skal procederes nærmest urimeligt hårdt, for at taksationsmyndighederne vil følge dels lovgivningens krav om fradrag af fordele, vejlovens § 51, stk. 2, dels domstolspraksis. Det agrare islæt hos kommissionernes medlemmer spiller en ikke uvæsentlig rolle.

3.1 To vigtige højesteretsdomme

Allerede i højesteretsdommen U.1970.135H-Blangstedgård-dommen slog Højesterets 7 dommere fast, at der ved anlæg af kommunevejen Blangstedgårdvej skulle fradrages for den fordel, som ejendommen opnåede ved anlæg af den 22 m brede kommunevej. Ejeren skulle imidlertid kun stille areal vederlagsfrit til rådighed i en bredde på 15 m, idet de yderligere 7 meters bredde ikke havde tilstrækkelig sammenhæng (årsagsforbindelse) med ejerens interesse i at udstykke til erhvervsparceller.

Højesteretsdommen U.1990.731H-Øster Grundet-dommen fastsatte på samme måde som Blangstedgård-dommen, at der skulle ske afkortning i erstatningen for vejarealerne, således at areal til Grundet Ringvej skulle afstås vederlagsfrit i en bredde på 14 m, og at hele kommunevejen, Tulipvej, skulle afstås vederlagsfrit til kommunen.

De to højesteretsdomme viser, at fordelsbestemmelserne i lovgivningen kan og skal bringes i anvendelse ved ekspropriation til vejanlæg i lokalplaner.

3.2 Taksationspraksis

Det er en forudsætning for at bringe fordelsbestemmelserne i lovgivningen i anvendelse, at kommunerne er indstillet på, at der er beløb, der skal fradrages i en ekspropriationserstatning. Kun i de tilfælde, hvor kommunerne nedlægger påstande over for taksationsmyndighederne om vederlagsfri afståelse af vejarealer i lokalplanerne, vil der blive

taget stilling til erstatningsspørgsmålet. Kommunerne kan ikke forvente, at taksationskommissionerne af egen drift tager spørgsmålet om fradrag for fordele op til behandling.

Kendelse KFE.2010.179 vedrørte et kommunevejsareal i en lokalplan i Galten⁶, Skanderborg Kommune. Kommissionen fastsatte værdien af arealet til vej til 0,- kr. og nævnte, at vejens etablering indebærer fordele for ejendommen, og disse fordele opvejer erstatningen for det areal, der er eksproprieret til vejanlægget.

KFE.1998.269 angik et vejareal, der var forbindelsesvej fra Gistrup-området til Egensevej i Aalborg SØ⁷. Begge kommissioner fastslog, at der skulle ske afkortning i arealerstatningen for vejanlægget på grund af fordele. Disse blev i denne sag opgjort til halvdelen af arealerstatningen, idet Selma Lagerlöfs Vej også tjener overordnede vejformål, og går ud over, hvad der må anses for et nødvendigt og tilstrækkeligt vejanlæg for udnyttelsen af ejendommens byzonearealer. Altså næsten samme begrundelse som i Blangstedgård-dommen.

KFE.2013.177 drejede sig om en lokalplan på Islands Brygge⁸. Københavns Kommune eksproprierede areal til kommunevejen Artillerivej, der blev forlagt i forbindelse med områdets ændrede anvendelse fra industri kvarter til attraktivt boligområde. Ved delekspropriation fra en af erhvervsjendommene blev der afstået 1355 m², og ejendommen fik ved lokalplanen mulighed for at opføre yderligere 534 m² boligetagemeter. Taksationskommissionen ”turde” ikke fastsætte arealerstatningen til 0,- kr., og det bemærkes i noten til kendelsen, at kommissionen fastsatte arealerstatningen til 4.100.000,- kr. uden med et ord at nævne spørgsmålet om afkortning for fordele. Overtaksationskommissionen var mere præcis i forhold til retspraksis og lovgrundlag, og det blev fastslået, at areal til vej i lokalplanen skulle stilles vederlagsfrit til rådighed for anlæg af Artillerivej.

4. Vejarealerne i overtagelsessituationerne

Når der sker ekspropriation til virkeliggørelse af lokalplaner, vil planerne ofte indeholde vejarealer. Det samme gælder de lokalplaner, hvor ejerne kræver overtagelse af samlede arealer med hjemmel i planlovens § 47A.

De sidste overtagelsessager fra kommunernes lokalplanvedtagelser i 2008 er ved at nå frem til overtaksationskommissionerne i disse måneder. Mange kommuner vedtog nærmest panikagtigt en del lokalplaner, lige da finansfesten var på sit højeste i 2008. Nu har en del ejere af landbrugs-ejendomme udnyttet deres ret til 4 år efter lokalplanvedtagelsen at kræve de lokalplanlagte dele af deres ejendomme overtaget. Overtagelseskravene er typisk fremsat i 2012.

En del kommuner og dermed også taksationsmyndigheder har tydeligvis været inspireret af en ret enkel tankegang i forbindelse med kommuneplansekspropriationerne fra før 2009. Dengang kunne kommunerne ekspropriere store arealer, der i kommuneplanen var fastlagt til boliger eller industri. Det var overordnet ret nemt at tale om en landzonepris og en enhedspris for kommuneplanarealer, der skulle lokalplanlægges.

Nu har kommunerne ”kun” mulighed for at ekspropriere samlede arealer i lokalplaner. Praksis fra kommuneplansekspropriationerne er i et vist omfang blevet videreført af kommunerne og taksationsmyndighederne. Denne praksis, hvor der fastsættes en høj enhedspris for alle arealer, tager ikke hensyn til lokalplanernes præcise fastlæggelse af de faktiske og retlige anvendelser af arealerne. Dette er i strid med gældende ret og domspraksis.

Der tales indimellem om et såkaldt ”enhedsprincip”, men da kun som en modifikation til hovedreglen. Hovedreglen er, at den ejeren tilkomende erstatning skal fastlægges ud fra den faktiske og retlige udnyttelse af arealerne, som fastlægges i lokalplanen. ”Enhedsprincippet” er da vist heller ikke andet end en strøtanke, der bygger på en enkelt norsk højesteretsdom. Orla Friis Jensen nævner i sin artikel⁹, at praksis ikke ”er ganske afklaret”. Nej, praksis tager nærmest afstand fra princippet, jf. de foranstående afsnit. Selv om ”enhedsprincippet” er mest til glæde for de landmænd, der får relativt store arealer udlagt til fællesformål som støjvolde og veje, så må det pointeres, at ”enhedsprincippet” er med til at skabe ulighed. Det er usandsynligt, at ejer II i lokalplan 19-04, figur 1, synes, at ”enhedsprincippet” skal gælde for ham i forhold til ejer I. Virkeligheden er som nævnt tidligere, at planlægning grundlæggende er uretfærdig,

og derved er der intet at gøre i erstatningsmæssig sammenhæng.

Overtaksationskommissionen for Vestsjælland foretog i sin kendelse i juni 2013 om overtagelse af byzonearealer i Ringsted Kommune, SJ5-2013¹⁰, en opdeling af lokalplanens arealer i tre grupper, nemlig værdien af de salgbare arealer, herunder værdien af beplantningsbælter, der kunne regnes med til bebyggelsesprocenten, værdien af arealer udlagt til regnvandsbassin og vej samt værdien af nogle afskårne landzonearealer.

Værdien af arealer udlagt til vej og regnvandsbassin blev fastsat til 0,- kr., fordi overtaksationskommissionen fandt, at lokalplanens værdiforøgelse langt oversteg de udlagte vejarealers værdi.

Ovenstående kendelse viser, at fordelsbestemmelserne selvfølgelig også skal tages i betragtning, når der er tale om værdifastsættelse af sammenhængende lokalplanarealer, hvor der indgår veje og andre infrastrukturanlæg.

5. Perspektivering

Uanset om der er tale om ekspropriation til vej anlæg i lokalplaner, eller der er tale om lokalplansekspropriationer, så er der ikke grundlag for at indregne vejarealer i en samlet enhedserstatning. Anvendelse af et ”enhedsprincip” vil eventuelt kunne komme på tale inden for sammenlignelige delområder i lokalplanen. Det kunne i lokalplan 19-04, figur 1, gælde for områderne I, II og III. Værdifastsættelsen vil blive væsentligt mere præcis og rimelig, hvis lokalplanerne bliver udarbejdet, så veje og grønne områder ikke bliver medregnet til bebyggelsesprocenterne. Der bør ved lokalplanudarbejdelsen fastsættes veldefinerede byggefelter, hvor de udnyttelige erhvervs- eller boligetagemeter er fastlagt.

Det kan forudses, at fremtidige lokalplaner vil komme til at medtage endog meget store arealer til afvandings- eller egentlige regnvandsbassiner. Arealerne til disse bassiner vil skulle erstattes enten til 0,- kr., hvis de kun tjener lokalplanområdets afvanding, eller til en lidt højere pris, eventuelt landbrugsjordspris, hvis bassinerne også tjener afvanding uden for den konkrete lokalplan. Højesteret har i Gribskov-dommen¹¹ fastslået, at arealer til offentligt formål i byzone kan værdifastsættes til

landbrugsjordspris.

Der bliver i fremtiden brug for, at store afvandringsanlæg i lokalplaner værdifastsættes på samme måde som vejanlæg værdifastsættes. Selv om arealernes værdi skal bedømmes under hensyn til fordelsbetragtningerne, så vil grundlovens krav om fuldstændig erstatning være opfyldt.

Noter

¹ Orla Friis Jensen, U2010B.355

² Ministeriet for offentlige Arbejders brev af 7. august 1984

³ Overtaksationskendelse 897/09 af 25. april 2013, Overtaksationskommissionen for Vejle og Ringkøbing

⁴ Se også KFE 2003.280 - Karlebosagen

⁵ Se Orla Friis Jensen. U2010B.355, pkt. 6.2

⁶ Lokalplan 1.E8-02, overtaksationskendelse 4/2007 af 14. september 2007

⁷ Lokalplan 08-029, Selma Lagerlöfs Vej

⁸ Københavns Kommunes lokalplan nr. 410, Artillerivej Syd

⁹ Orla Friis Jensen U.2010B.355, pkt. 2.2

¹⁰ Overtaksationskommissionen for Nord- og Vestsjælland, kendelse af 18. juni 2013

¹¹ Gribskov-dommen, U2008.2823H