

Hanne Mølbeck
Specialistadvokat

J.nr.. 013928-0052 ham/bpn

T +45 72 27 35 23
ham@bechbruun.com

NOTAT

17. marts 2008

Fredericia Kommune – ekspropriation til virkeliggørelse af en lokalplan

1. Indledning

I forbindelse med, at Kemira har stoppet produktionen fra lokaliteten i Fredericia, er der opstået et større areal i Fredericia centrum, som det er muligt at anvende til en række forskellige formål.

Fredericia Kommunes holdning har i denne sammenhæng været, at arealets unikke karakter og placering gjorde, at der burde søges en helhedsløsning, der muliggjorde en anvendelse og en udformning på et meget højt kvalitativt niveau.

Eksistensen af Skibsværftet og Shells udskibningsterminal udgør nogle begrænsninger for at omdanne området til boligformål, herunder boligformål af en karakter, der lever op til kommunens krav om et kvalitativt højt niveau. Der er i den forgangne periode ikke tilvejebragt løsningsforslag, der opfylder kommunens ønsker.

På den baggrund overvejer kommunen at udlægge området til offentligt formål i form af en Kultur & Klimapark. Kultur & Klimaparken vil blandt andet indeholde et kulturhus, park/skov og et offentligt tilgængeligt parkeringsanlæg.

I dette notat redegøres for, hvilken præcision et plangrundlag, der kan danne baggrund for ekspropriation til virkeliggørelse af det offentlige formål, skal have.

Der henvises i øvrigt til vores generelle notat af 17. marts 2008 vedrørende ekspropriation ("det generelle notat") samt vores konkrete vurdering af 17. marts 2008 ("det konkrete notat").

2. Generelt vedrørende ekspropriation til virkeliggørelse af en lokalplan

Ifølge planlovens § 47, stk. 1, kan en kommunalbestyrelse ekspropriere fast ejendom, der tilhører private eller private rettigheder over fast ejendom, når ekspropriationen vil være af væsentlig betydning for virkeliggørelse af en lokalplan eller en byplanvedtægt.

Forinden ekspropriationen kan ske, skal der således eksistere et særligt ekspropriationsgrundlag i form af en lokalplan.

Det er en betingelse for ekspropriation, at plangrundlaget er gyldigt vedtaget på ekspropriationstidspunktet i overensstemmelse med planlovens regler. For lokalplaners vedkommende indtræder retsvirkningerne først ved offentliggørelsen, jf. planlovens § 18, hvorfor ekspropriation først kan ske herefter.

En ekspropriation med hjemmel i planlovens § 47, stk. 1, 2. led, om virkeliggørelse af en lokalplan kan kun gennemføres, hvis de lokalplanbestemmelser, som ekspropriationen sker til virkeliggørelse af, har hjemmel i planloven, jf. lokalplankataloget i planlovens § 15, stk. 2.

At der kan eksproprieres til virkeliggørelse af en lokalplan indebærer, at der ikke kan eksproprieres, hvis lokalplanens formål allerede er virkeliggjort ved den bebyggelse, der i forvejen findes på arealet. Ekspropriation til virkeliggørelse af en lokalplan kan herudover kun ske inden for det område, der omfattes af lokalplanen. Det gælder, selv om de foranstaltninger, der måtte ligge uden for området, kun er af mindre omfang.

Som beskrevet i det generelle notat skal den anvendelse eller bebyggelse, som der ønskes eksproprieret til virkeliggørelse af, endvidere være konkret beskrevet i lokalplanen. Lokalplanen skal derfor i det mindste indeholde "*nærmere regler*" om bygge- eller anlægsarbejdet, jf. planlovens § 13, stk. 5, jf. stk. 2. Lokalplaner der ikke indeholder sådanne "*nærmere regler*" – såkaldte rammelokalplaner – kan ikke anvendes som ekspropriationsgrundlag.

Derudover er der i øvrigt krav om en vis præcision, før en lokalplan kan påberåbes som ekspropriationsgrundlag. Denne præcision kan sikres ved en kombination af en beskrivelse i lokalplanbestemmelserne og ved indtegning på kortbilag. Skal der eksempelvis sikres adgangsvej til en bestemt ejendom eller sikres etablering af en intern forbindelsesvej, må det være et krav for at kunne ekspropriere, at denne adgangsvej er indtegnet præcist på et kortbilag i lokalplanen, og at der i lokalplanen er bestemmelser, hvor der er henvist til placeringen på kortbilaget, og ikke fx "*efter principperne*" på kortbilaget.

Kravet om "*nærmere regler*" og præcision behandles nærmere under pkt. 3.

I klager over ekspropriationsbeslutninger gøres det til tider gældende, at ekspropriationsanlægget mere hensigtsmæssigt kunne være placeret et andet sted. Sådanne indsigelser vil sjældent blive tillagt betydning.

Naturklagenævnet foretager imidlertid en vis prøvelse af spørgsmålet om hensigtsmæssigheden af den valgte placering, jf. fx KFE 2002.390 om ekspropriation til et gymnasium og KFE

1994.105 om ekspropriation til en sportsplads. Begge ekspropriationer blev dog opretholdt. Selv om det i praksis ofte vil være vanskeligt at få en placering af et bestemt anlæg ændret eller bremsset i en ekspropriationssag, vil det ikke være udelukket, da spørgsmålet om lokaliseringen er en selvstændig del af nødvendighedsvurderingen.

Hvis formålet med ekspropriationen er at gennemføre en vis planlægning, må det først afklares, om ejeren selv kan og vil realisere planen eller eventuelt overdrage ejendommen til en anden, som vil gøre dette. Hvis dette er tilfældet, er ekspropriationen ikke nødvendig.

Denne situation vil selvsagt sjældent være aktuel ved ekspropriation til offentlige anlæg i form af veje, forsyningsanlæg mv. Ønske om selvrealisering kan imidlertid forekomme ved ekspropriationer efter planloven, herunder særligt ved ekspropriation til virkeliggørelse af lokalplaner til nye boligområder, hvor ejeren selv kan have interesse i at forestå udstykning, byggemodning og grundsalg.

3. Kravet om "nærmere regler" og præcision

3.1 Generelt

For lokalplanpligtige ekspropriationsformål følger det af reglerne i planlovens § 13, stk. 5, jf. stk. 2, at planen skal indeholde "nærmere regler" om det projekt, hvortil der eksproprieres.

Begrebet "nærmere regler" er ikke defineret i loven, men forstås efter administrativ praksis således, at planen skal indeholde sådanne retningslinjer om områdets fremtidige anvendelse og udformning, at det er muligt på grundlag af planen at forestille sig, hvordan området vil blive med hensyn til bebyggelsens art og omfang samt veje og friarealer, når planen er gennemført. Mere rammebetonede planer, herunder planer, der efter eget indhold angiver sig som rammelokalplaner, fx ved at forudsætte supplerende bebyggelses- eller udstykningsplaner som forudsætning for nybyggeri, kan derimod ikke danne grundlag for et lokalplanpligtigt projekt.¹

Der kan således ikke lovligt eksproprieres til et offentligt formål, der ikke er nærmere angivet i planen.²

I Skov- og Naturstyrelsens foreliggende udkast til vejledning om lokalplanlægning beskrives kravet om "nærmere regler" således:

"Afgørende for, at betingelsen er opfyldt, er ikke, om der foreligger en lokalplan/byplanvedtægt eller en reguleringsplan for det pågældende areal, men derimod om disse planer indeholder "nærmere regler" om selve det forhold, der betinger lokalplanpligten, dvs. om arealets anvendelse, bebyggelsens placering og omfang, bygningshøjde, vejforhold m.m.

¹ Anne Birte Boeck: Lov om planlægning, 2. udgave, 2002, side 167.

² Anne Birte Boeck: Lov om planlægning, 2. udgave, 2002, side 361.

En lokalplan kaldes en rammelokalplan hvis den ikke indeholder sådanne retningslinjer om områdets fremtidige anvendelse og udformning at det er muligt at forestille sig hvordan området vil blive med hensyn til bebyggelsens art og omfang samt veje og friarealer når planen er gennemført. En rammelokalplan kan ikke danne grundlag for et lokalplanpligtigt byggeri. (...)

Hvis fx en byplanvedtægt eller en lokalplan udlægger et areal til offentlige formål uden at præcisere nærmere, hvad arealet skal benyttes til, vil der foreligge lokalplanpligt, når kommunalbestyrelsen ønsker at konkretisere det offentlige formål (NKN afgørelse af 27. maj 2004, j. nr. 03-33/250-0062: Indretning af et tidligere vandværk til studenterhus/spillested krævede en ny lokalplan, da den gældende lokalplan ikke indeholdt nærmere angivelse af til hvilke offentlige formål ejendommen kunne anvendes.)

Ligeledes vil der foreligge lokalplanpligt efter § 13, stk. 2, hvis en byplanvedtægt eller lokalplan tilkendegiver, at bebyggelse kun må opføres på grundlag af en bebyggelsesplan, eller at bebyggelsesplaner forudsætter et tillæg til planen, før den kan realiseres (NKO 10/1993).³

3.2 Eksempler fra rets- og administrativ praksis

Da kravet om nærmere regler og præcision ikke er beskrevet nærmere i planloven, kan rets- og administrativ praksis være vejledende for forståelsen af begreberne.

Som eksempel kan nævnes NKO 10/1993, hvor en kommune havde vedtaget en lokalplan for et større område til parcelhuse og tæt/lav boligbebyggelse. Bebyggelsens etape 1 var detaljeret beskrevet, og det var i lokalplanen forudsat, at der skulle udarbejdes supplerende lokalplaner for de øvrige etaper. Alligevel godkendte kommunen umiddelbart et projekt i planens etape 2.

Naturklagenævnet fremhævede, at der ikke i lokalplanen var taget endelig stilling til etageantallet for den boligbebyggelse, der kunne opføres i etape 2, der var ikke fastsat nærmere bestemmelser om byggefelter og udstykning for området, bebyggelsesprocenten var fastsat for rammeområdet som helhed, og ikke nærmere for etapeområde 2. Endelig var der ikke fastsat nærmere bestemmelser om bebyggelsens ydre fremtræden for etapeområdet. Derudover var det som nævnt forudsat, at der forud for bebyggelse i de øvrige etaper skulle udarbejdes supplerende lokalplaner.

Grundlaget for kommunens godkendelse kunne næsten ikke være løsere, og Naturklagenævnet fandt ikke, at der i lokalplanen var fastsat "nærmere regler". Hvis kommunen havde gennemført en ekspropriation på baggrund af den pågældende lokalplan, ville ekspropriation have været ulovlig.

Et lignende eksempel er beskrevet i MAD 1996.796/NKO 118 B. I denne sag havde en kommune vedtaget en lokalplan, der var inddelt i tre delområder, og hvor delområde I og II var udlagt til

³ Vejledning om lokalplanlægning. Indhold, tilvejebringelse og retsvirkning. Udkast 20. april 2007. Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen. Landsplanområdet, side 13.

offentligt formål i form af sundhedscenter og ældreboliger. For delområde I var der udlagt byggefelt og aftegnet beliggenhed af veje og parkeringsplads, mens der for delområde II kun var angivet et stiforløb. Kommunen eksproprierede begge delområder.

Ekspropriationsbeslutningen blev ophævet for så vidt angår delområde II med henvisning til, at lokalplanen ikke fastsatte "nærmere regler" for det projekt, hvortil der blev eksproprieret, hvorfor kravet om lovligt ekspropriationsformål ikke var opfyldt. Herudover henvises til, at der endnu ikke forelå et konkret projekt for bebyggelse af delområde II eller var afsat midler hertil, hvorfor kravet om (tidsmæssig) nødvendighed heller ikke var opfyldt.

I KFE 1996.119 manglede en lokalplan, der udlagde et område til offentligt formål (bådehavn med 75-100 bådepladser), nærmere bestemmelser om havneanlæggets størrelse, udstrækning og placering med tilhørende bebyggelse. Der var heller ikke fastsat bestemmelser om vejadgang mv. eller om ejendommens størrelse og afgrænsning. Naturklagenævnet fandt, at lokalplanen var en rammelokalplan, der ikke kunne danne grundlag for havneprojektets gennemførelse eller for ekspropriation til dette formål.

Beskrivelsen af det kommende byggeri var mere detaljeret i KFE 2000.104/NKO193/1999, men Naturklagenævnet fandt alligevel ikke, at der var fastsat "nærmere regler".

Naturklagenævnet udtalte indledningsvist generelt, at lokalplanbestemmelser både af hensyn til offentligheden, der skal have mulighed for at øve indflydelse på bestemmelsernes indhold, og af hensyn til de direkte berørte borgere, skal - for at kunne få virkning efter sit indhold - være så præcist og entydigt formuleret, at der ikke kan herske tvivl om, hvorvidt et givet byggeri er i overensstemmelse med bestemmelserne og dermed umiddelbart tilladt.

Bestemmelser, der i mere vage vendinger fx foreskriver, at bebyggelsen skal udformes på en arkitektonisk tilfredsstillende måde, opfylder ikke dette krav, og vil derfor ikke kunne få virkning som bindende lokalplanbestemmelser.

En bestemmelse, der foreskriver, at kommunen kan fastsætte nærmere krav til en bebyggelse - fx i form af en bebyggelsesplan, der skal godkendes af kommunen - opfylder heller ikke kravet om præcision og entydighed, hverken i forhold til offentligheden, der hermed ikke får nogen mulighed for at øve indflydelse på, hvilke krav, der stilles, eller i forhold til de direkte berørte borgere eller virksomheder, der hermed ikke ved at læse lokalplanen kan vide hvilke krav, der skal være opfyldt.

I den konkrete sag indeholdt lokalplanen præcise og entydige bestemmelser om bebyggelsens maksimale etageareal og maksimale højde. Lokalplanen var imidlertid ikke til hinder for, at der blev opført bebyggelse i lavere højde og med færre etager, så længe der var tale om "etagehuse". Bebyggelsens placering inden for delområdet var ikke fastlagt nærmere. Der var alene fastlagt et byggefelt, som på nær en smal bræmme langs delområdet udkant omfattede hele delområdet. Tilsvarende var det ikke fastlagt, hvor der skulle være friarealer, herunder friareal til fælles afbenyttelse og parkeringsareal, og der var intet bestemt om de interne veje og stiers placering inden for delområdet. Ifølge lokalplanen skulle de nævnte forhold reguleres nærmere i en bebyggelsesplan, dvs. den arkitektoniske udformning skulle reguleres efterfølgende.

I den pågældende sag fandt Naturklagenævnet som nævnt heller ikke, at der var fastsat "nærmere regler". Der kunne således heller ikke lovligt være gennemført en ekspropriation på grundlag af lokalplanen.

4. Vurdering og konklusion

Ved vurderingen af kravet om "nærmere regler" og præcision er det vigtigt at være opmærksom på, at ejendomsretten ifølge grundlovens § 73, stk. 1, er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom uden hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning. Ejendomsretten nyder således en særlig beskyttelse over for indgreb.

Selvom - og måske navnlig fordi - planlovens § 47, stk. 1, 2. led, om ekspropriation til virkeliggørelse af lokalplaner giver kommunerne en meget bred ekspropriationsadgang, er det ekstra vigtigt, at grundlovens krav om nødvendighed er opfyldt.

Den enkelte lokalplan skal - bl.a. af hensyn til de borgere, der bliver direkte berørt af lokalplanen/ekspropriationen - opfylde kravet om nærmere regler og præcision.

Der er således ved ekspropriationer et vægtigt hensyn at tage til borgerne, og rets- og administrativ praksis viser, at der bliver foretaget en konkret og indgående vurdering af, hvorvidt kravene til lokalplanen er opfyldt.

Uanset at det kan være hensigtsmæssigt, kan en kommune ikke gennemføre en ekspropriation på baggrund af en uklar (ramme-)lokalplan. Lokalplanen skal indeholde nærmere regler og opfylde kravet om præcision, og de ovenfor refererede afgørelser viser, at der skal en del til, før kravene er opfyldt.

En anden situation foreligger, hvis kommunen gennemfører en ekspropriation med hjemmel i planlovens § 47, stk. 1, 1. led, for at sikre en byudvikling i overensstemmelse med kommuneplanen. Her kan kommunen ekspropriere, selvom byudviklingen ikke er specificeret yderligere, men denne ekspropriationshjemmel kan desværre ikke anvendes i nærværende sag.

Jeg kan ikke umiddelbart forestille mig, at Fredericia Kommune kan udarbejde en lokalplan, der opfylder kravene om "nærmere regler" og præcision, ekspropriere de berørte ejendomme og først derefter udskrive en arkitektkonkurrence om udviklingen af området til Kultur & Klimapark. Arkitekternes dispositionsfrihed ville i givet fald være meget begrænset.

Løsningen må i stedet være at udarbejde en rammelokalplan, der udlægger området til offentligt formål, udskrive en arkitektkonkurrence, udarbejde en mere detaljeret lokalplan og herefter ekspropriere de berørte ejendomme. Derved ville grundlovens krav om nødvendighed være opfyldt. Alternativt kan kommunen udarbejde en detaljeret lokalplan uden forudgående afholdelse af arkitektkonkurrence.

København, den 17. marts 2008

Hanne Mølbeck