

Til lovforslag nr. L 219. Betænkning afgivet af miljø- og planlægningsudvalget den 23. maj 1985

Betænkning

over

Forslag til lov om ændring af lov om by- og landzoner

(Tilbageførsel af arealer til landzone)

Udvalget har behandlet lovforslaget i nogle møder og har herunder stillet spørgsmål til miljøministeren, som denne har besvaret dels skriftligt, dels i samråd. Nogle af disse besvarelser er optrykt i et bilag til denne betænkning.

Udvalget har endvidere modtaget skriftlig henvendelse fra Dansk Erhvervsgartnerforening.

Miljøministeren har under samråd givet udvalget en grundig orientering om de meget stramme betingelser for at opnå erstatning for tilbageførsel i henhold til forslaget § 18 a, stk. 1 (L 219, § 1, nr. 4). I bestemmelsen foreslås fastsat samme betingelser for at opnå erstatning, som gjaldt for erstatningssager efter by- og landzonenloven i 1970. Udvalget er bekendt med, at der kun i meget begrænset omfang er ydet erstatning til ejere af ejendomme i landzone i henhold til denne bestemmelse fra 1970.

Et flertal i udvalget finder det rigtigst som foreslået af ministeren at videreføre denne erstatningsadgang.

Udvalget har lagt vægt på ministerens oplysning om, at uanset erstatningssager i henhold til lovforslaget – modsat situationen i 1970 – vil vedrøre krav om erstatning for tilbageførsel af ejendomme fra byzone til landzone, vil det være meget få situationer, hvor betingelserne for at opnå erstatning kan være opfyldt.

Navnlige vil det være vanskeligt at opfylde betingelserne om, at ejeren ved tilbageførslen afskæres fra en udnyttelse af ejendommen, der svarer til den faktiske udnyttelse af de omliggende ejendomme, samt at der skal være konstateret et økonomisk tab på grund af tilbageførslen. Dette skyldes, at tilbageførslen kun vil ske, hvor der er for rigelige byzo-

neudlæg, og at erstatningsfastsættelsen skal ske ud fra forholdene på tidspunktet for kommunalbestyrelsens beslutning om tilbageførsel. Der vil således helt overvejende være tale om ejendomme, som ikke er berørt af byudviklingen, og hvis handelsværdi på tilbageførselstidspunktet næppe er påvirket af ejendommens byzonestatus.

Den foreslåede refusion af frigørelsesafgift og den delvise refusion af grundskyld påregnes tillige tillagt vægt ved erstatningsfastsættelsen.

Ministeren har oplyst, at planstyrelsen vil blive anmodet om at holde sig orienteret om erstatningssagernes afgørelse med henblik på at vurdere, om der vil være behov for at få efterprøvet afgørelserne ved højere instans. Planstyrelsen vil navnlig blive bedt om at være opmærksom på erstatningstilkendelse i tilfælde, hvor ejendomme har været handlet til højere pris, end de aktuelle udnyttelsesmuligheder kunne begrunde.

Herefter indstiller et *mindretal* (socialdemokratiets og socialistisk folkepartis medlemmer af udvalget) lovforslaget til *vedtagelse* med det af miljøministeren og det af socialistisk folkeparti stillede ændringsforslag.

Et *flertal inden for mindretallet* (socialdemokratiets medlemmer af udvalget) lægger endvidere vægt på, at ministeren over for udvalget har oplyst følgende:

I mange tilfælde vil de arealer, der skal tilbageføres til landzone, stadig være pålagt landbrugspligt, fordi den endnu ikke er blevet ophævet. Det sker i praksis først, når en bymæssig udnyttelse eller lignende er aktuel.

Er landbrugspligten blevet ophævet, vil der i nogle tilfælde – typisk for privatejede

arealer – være pålagt en deklaration om, at landbrugspligten skal pålægges igen, hvis den udnyttelse, som begrundede ophævelsen, ikke bliver til noget.

I visse tilfælde vil landbrugspligten dog være blevet ophævet uden deklaration – navnlig for kommunalt ejede arealer. Sælges sådanne arealer efter tilbageførslen til en landmand, der driver den sammen med landbrugspligtige arealer, vil de blive omfattet af landbrugspligten. Sker det ikke, vil der ikke automatisk blive pålagt nogen landbrugspligt. Der er således i denne situation tale om »frie jorder«.

Det er dog næppe større arealer, der kan blive tale om, og anvendelsen af arealerne vil jo i alle tilfælde være reguleret af zoneloven. Der er derfor næppe noget behov for at overveje særlige regler i denne forbindelse. Tilbageførselsudvalget har ikke set noget problem i denne relation. Landbrugsministeriet er enig i ovenstående.

Et *andet mindretal* (det konservative folkepartis, venstres, kristeligt folkepartis og de frie demokraters medlemmer af udvalget) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med det af miljøministeren stillede ændringsforslag.

Et *tredje mindretal* (det radikale venstres medlem af udvalget) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med det af miljøministeren stillede ændringsforslag. Mindretallet vil redegøre for sin stilling til ændringsforslag nr. 2 ved 2. behandling.

Ændringsforslag

Ahlmann-Ohlsen (KF) Fischer (KF) Ole Bernt Henriksen (KF) Svend Åge Petersen (KF)

Skrumsgaard Skau (V) Sønderby (V) Maisted (FD) Steffensen (KrF) fmd.

Løvig Simonsen (S) Camre (S) Henning Nielsen (S) Erik Holst (S)

Tove Lindbo Larsen (S) Lohmann (S) Margrete Auken (SF) nfmd. Leif Hermann (SF)

Lone Dybkjær (RV)

Partierne CD, VS og FP havde ikke medlemmer i udvalget.

Til § 1

Af *miljøministeren*, tiltrådt af *udvalget*:

1) Indledningen affattes således:

»I lov om by- og landzoner, jfr. lovbekendtgørelse nr. 688 af 28. december 1984, foretages følgende ændringer:«

Af et *mindretal* (SF), tiltrådt af et *mindretal* (S):

2) I den under nr. 4 foreslåede affattelse af lovens § 18 a affattes *stk. 1* således:

»Ved tilbageførsel af privat ejede arealer til landzone efter § 2 a kan der ydes erstatning for udgifter, ejeren har afholdt med henblik på ejendommens udnyttelse i byzone.«

Bemærkninger

Til nr. 1

Ændringsforslaget skyldes, at forslag til lov om ændring af lov om by- og landzoner (Ophævelse af klageadgang i områder, der er omfattet af en lokalplan) (L 147) blev forkastet ved 3. behandling i folketinget den 15. maj 1985.

Til nr. 2

Ændringsforslaget tilsigter at begrænse erstatningskravet til positive udgifter, der er afholdt som følge af ejendommens placering i byzone. Derved undgås, at en eventuel mistet spekulationsgevinst gøres gældende som led i det samlede erstatningskrav.

Nogle af udvalgets spørgsmål til miljøministeren og dennes besvarelse heraf

Spørgsmål nr. 10:

Ministerens kommentarer til SFs ændringsforslag udbedes.

Svar:

Det forslag, som er stillet af SF om ændring af lovforslagets formulering af § 18 a, vil indebære en stærk begrænsning af erstatningsmulighederne ved kun at give mulighed for erstatning for afholdte udgifter.

Som anført i det af planstyrelsen udarbejdede notat af 13. maj 1985 om den foreslåede erstatningsregel ved tilbageførsel af arealer til landzone, som er afleveret til udvalget, foreligger der domsafgørelser, der tyder på, at domstolene mener, at by- og landzonelovens § 12, stk. 1, med den anlagte fortolkning tilgodeser grundlovens § 73 i tilstrækkeligt omfang.

Reglen i § 12, stk. 1, betyder ikke, at der i almindelighed skal betales erstatning, men at der i de tilfælde, hvor en grundejer rammes atypisk eller uforudset hårdt, er en mulighed for at yde erstatning.

Ved gennemførelsen i 1975 af den eksisterende regel i by- og landzonelovens § 2 b om tvunget tilbageførsel af arealer til landzone var der ingen diskussion om, at der skulle

ydes erstatning efter § 12. Dengang fastsattes i § 18 a, at der for sådanne tilbageførsler kunne ydes erstatning efter reglerne i § 12, stk. 1.

Da den af SF foreslåede ændring af § 18 a indebærer en begrænsning af erstatningsmulighederne i forhold til bestemmelsen i § 12, stk. 1, er det usikkert, om ændringsforslaget vil tilgodesse kravene i grundlovens § 73.

Jeg kan derfor ikke tilslutte mig ændringsforslaget, men må fastholde lovforslagets bestemmelse om, at erstatning skal kunne ydes efter § 12, stk. 1.

Spørgsmål nr. 11:

Ministerens kommentarer udbedes til, at ordet »lovlige« udgår i SFs ændringsforslag, jfr. bilag 7 – L 219.

Svar:

Ved besvarelsen af udvalgets spørgsmål nr. 10 var lagt til grund, at der ved »lovlige udgifter« skulle forstås faktisk afholdte udgifter, da udgifter til ulovlige formål naturligvis ikke vil kunne kræves erstattet.

Derfor vil udeladelsen af ordet »lovlige« i ændringsforslaget ikke give anledning til en ændret stillingtagen til dette.

PLANSTYRELSEN

**Notat til brug for samråd
i miljø- og planlægningsudvalget om den foreslåede erstatningsregel ved
tilbageførelse af arealer til landzone**

Baggrund for zonelovens § 12

Som nævnt i bemærkningerne til lovforslaget er den foreslåede erstatningsregel en videreførelse af den regel, der blev indført ved zonelovens ikrafttræden. Baggrunden for erstatningsbestemmelsen i § 12 var den, at de hidtidige regler var meget forskellige med hensyn til adgangen til at opnå erstatning for de grundejere, som blev ramt af bebyggelsesregulerende bestemmelser.

§ 12 tog udgangspunkt i bestemmelserne i den dagældende vejbestyrelseslov og byplanlov, som gav adgang til at forlange en ejendom overtaget af det offentlige mod erstatning, hvor indgrebet medfører, at ejerens naturlige udnyttelsesmuligheder i forhold til omliggende arealer blev afskåret.

Forholdet til grundlovens § 73

Under behandlingen af forslagene til lov om by- og landzoner blev der af folketingsudvalget stillet spørgsmål om, hvorvidt det ville være grundlovsstridigt ikke at vedtage en bestemmelse om erstatning.

Af svaret, som tidligere er oversendt til udvalget, fremgår det, at regeringen fandt det rimeligt at give mulighed for at yde erstatning i et vist begrænset omfang. Der blev imidlertid ikke taget stilling til spørgsmålet om erstatningens grundlovmæssige nødvendighed.

Det har fra grundejerside været forsøgt at få fastslået, at § 12 i hvert fald i særlige tilfælde måtte suppleres med adgang til at gøre grundlovens § 73 direkte gældende som erstatningsgrundlag. Til dato har ingen dom givet nogen grundejer medhold i et sådant synspunkt, og de foreliggende afgørelser indicerer, at det er domstolenes opfattelse, at zonelovens § 12 med den anlagte fortolkning i tilstrækkeligt omfang tilgodeser kravene i grundlovens § 73 om nødvendigheden af er-

statning for ejendommens henførelse til landzone.

Betingelserne for at opnå erstatning

Betingelserne for at opnå erstatning er:

1. Der skal foreligge rådighedsbegrænsninger forårsaget af bestemmelserne i zonelovens § 6-8.
Heri ligger, at der ikke kan opnås erstatning for rådighedsbegrænsninger som følge af anden lovgivning (f.eks. naturfredningslovens byggeliniebestemmelser). Denne regel, der er ret selvfølgelig, vil næppe spille den store rolle i tilbageførelsessituationen.
2. Ejeren skal afskæres fra en økonomisk rimelig og forsvarlig udnyttelse af ejendommen. Der ligger heri, at den udnyttelse, som der kræves erstatning for, skal være økonomisk fordelagtig. Udstykning og bebyggelse kan i nogle tilfælde medføre en sådan forringelse af restejendommen, at den er økonomisk ufordelagtig. Heller ikke denne bestemmelse vil formentlig have stor betydning på tilbageførelsessituationen.
3. Den ønskede udnyttelse af ejendommen skal svare til den faktiske udnyttelse af de omliggende ejendomme. Der er her tale om den faktiske – og ikke den påtænkte eller planlagte – udnyttelse af de omliggende ejendomme. Denne betingelse har været afgørende i størstedelen af erstatningssagerne efter zonelovens § 12, og den må forventes at få samme betydning i tilbageførelsessituationen. Der er redegjort for praksis i overtaksationskommissionen af højesteretsdommer P. Spleth, der var formand for kommissionen, i en artikel i Ugeskrift for Retsvæsen, 1977, B, side 177 ff.

- De 2 første sager, der blev afgjort i høje-steret, er kommenteret af højesteretsdommer Frantz Thygesen i en artikel i Ugeskrift for Retsvæsen, 1978, B, side 121 ff.
4. Ejeren skal efter de hidtil gældende regler have haft rimelig grund til at påregne, at den ønskede udnyttelse kunne gennemføres. Bestemmelsen har spillet en vis rolle under erstatningsspørgsmål efter zoneloven, hvor det har været vurderet, om ejeren efter de gældende regler i byreguleringslov og landsbygge lov havde haft mulighed for at gennemføre den påberåbte udnyttelse. I tilbageførselssituationen vil betingelsen som udgangspunkt være opfyldt, fordi ejeren på grund af byzonebeliggenheden har haft en byggeret, men det må vurderes konkret, om der er en berettiget forventning om en udnyttelse til byformål inden for en overskuelig tid.
5. Ejeren skal have lidt et tab. Det er ejendommens værdi før og efter pålægget af rådighedsbegrænsningen ved landzonebeliggenheden, der danner udgangspunkt for vurderingen af, om der er lidt et tab.

Samtlige betingelser skal være opfyldt for at et erstatningskrav kan gennemføres.

§ 12 anvendt som erstatningsgrundlag ved tilbageførsel til landzone

Situationen adskiller sig, som det fremgår af bemærkningerne til de enkelte erstatningsbetingelser, lidt fra forholdene i 1970. Det skyldes, at man ved henførelse af de pågældende arealer til byzone i almindelighed har rejst en vis forventning om en udnyttelse af arealerne til byformål.

Da tilbageførsel imidlertid må forventes at ske for områder, hvor der er udlagt for store byzonearealer, vil der i almindelighed ikke være tale om en berettiget forventning om anvendelse til byformål inden for en overskuelig fremtid.

Der er derfor reelt tale om de samme betragtninger, som var gældende ved zonelo-

vens gennemførelse. Det er da også denne erstatningsbestemmelse, der finder anvendelse i forbindelse med tilbageførsel af arealer efter de gældende regler, når tilbageførslen sker på grundlag af påbud fra amtsrådet/hovedstadsrådet.

Sammenligning mellem den gældende erstatningsregel og det stillede ændringsforslag

Det stillede ændringsforslag betyder en meget stærk begrænsning i erstatningsmulighederne, idet det kun er afholdte udgifter, der skal erstattes. Mens det er taksationsmyndighederne, der efter zonelovens § 12 skal vurdere, om der er tale om en eventuel værdinedgang af en ejendom, som berettiger til erstatning, har grundejeren efter ændringsforslaget krav på erstatning for alle faktisk afholdte udgifter.

Domspraksis efter zonelovens § 12 synes at vise, at den gældende erstatningsregel, som i øvrigt anvendes restriktivt, tilgodeser kravene i grundlovens § 73 om nødvendigheden af erstatning. Dette stiller sig nok mere tvivlsomt for så vidt angår ændringsforslaget.

Ændringsforslaget er begrundet i et ønske om at undgå, at spekulationsgevinster erstattes. I den forbindelse må det erindres, at det ikke er alle ejendomme, der har været handlet under byzonebeliggenhed. Tværtimod vil der være adskillige ejendomme som fortsat ejes af den samme som ved ejendommens overførsel til byzone. Det kan yderligere anføres, at det er den aktuelle handelsværdi, som danner grundlag for erstatningsmuligheden.

Hensigten med den foreslåede regel

Det er formålet med den foreslåede regel, at der ikke i almindelighed skal udbetales erstatning ved en ejendoms tilbageførsel til landzone. Reglen giver imidlertid mulighed for at yde erstatning for grundejere, som rammes atypisk eller uforudset hårdt. Når der samtidig efter lovforslagene skal kompenseres for frigørelsesafgift og grundskyld, er det min vurdering, at erstatning kun i meget begrænset omfang vil komme på tale.

Gældende formulering af § 12 og § 18 a**Kapitel 4***Erstatning*

§ 12. Hvis ejeren af en ejendom i landzonerne som følge af de i § 6, § 7 og § 8, stk. 1, indeholdte rådighedsbegrænsninger afskæres fra en økonomisk rimelig og forsvarlig udnyttelse af ejendommen, der svarer til den faktiske udnyttelse af de omliggende ejendomme, og som han efter de hidtil gældende regler har haft rimelig grund til at påregne, ydes der erstatning af statskassen for det deraf følgende tab.

Stk. 2. Erstatningsfastsættelsen sker under hensyn til forholdene på tidspunktet for fremsættelsen af forslag til denne lov.

Stk. 3. Krav om erstatning skal fremsættes skriftligt over for boligministeren inden 6 måneder efter lovens ikrafttræden. Boligministeren kan bestemme, at de oplysninger, som er nødvendige til bedømmelse af erstatningskravet, afgives i en af boligministeren foreskrevet form.

§ 18 a. Ved overførsel af arealer til landzone efter § 2 b finder § 12, stk. 1, tilsvarende anvendelse, idet erstatningen dog ydes af amtsrådet, henholdsvis hovedstadsrådet.

Stk. 2. Erstatningsfastsættelsen sker under hensyn til forholdene på tidspunktet for kommunalbestyrelsens beslutning efter § 2 b, stk. 2.

Stk. 3. Krav om erstatning efter stk. 1 skal fremsættes skriftligt over for amtsrådet, henholdsvis hovedstadsrådet, senest 3 måneder efter bekendtgørelsen af kommunalbestyrelsens beslutning, jfr. § 2 b, stk. 3.

Stk. 4. Hvis mindelig overenskomst om erstatningens størrelse ikke er opnået senest 8 uger efter udløbet af den i stk. 3 nævnte frist, skal amtsrådet, henholdsvis hovedstadsrådet, indbringe erstatningsspørgsmålet for taksationsmyndighederne efter lov om offentlige veje. Om sagens behandling for taksationsmyndighederne og om erstatningens udbetaling finder §§ 53–55 og 63–66 i nævnte lov tilsvarende anvendelse.