

**Rapport
fra
Udvalget om forbedret information
m.v. af borgere i forbindelse med gen-
nemførelse af større anlægsarbejder**

April 1998

Indholdsfortegnelse:

I. INDLEDNING	5
II. UDVALGETS OVERVEJELSER OG ANBEFALINGER	7
A. Information og dialog i forhold til borgerne	9
a. Informationsindsatsen starter for sent og følges ikke konsekvent op.....	10
b. Uklarhed i kompetenceforholdene	10
c. Uklarhed om, hvad der er til debat i de enkelte faser	11
d. Udvalgets konklusioner	12
Udvalget skal herefter anbefale følgende i relation til informations- og kommunikationsindsatsen overfor borgere og interesseorganisationer: .	13
B. Processuelle regler i forbindelse med høringer m.v.	15
a. Idéfasen	15
b. Forundersøgelsesfasen	16
c. Skitseprojekteringsfasen, herunder udarbejdelse af forslag til anlægslov samt større ændringer i eksisterende anlæg	17
Udvalgets anbefalinger vedrørende høringsprocedurer m.v.:.....	20
C. Ekspropriationssystemerne.....	23
a. Tidsforbruget i ekspropriationsfasen	24
b. Borgernes forberedelse	25
c. Varslingsregler.....	27
d. Besigtigelses- og ekspropriationsforretningernes gennemførelse	27
e. Kommissionernes størrelse – krav om fuldtallighed	28
f. Aldersgrænse for formand og medlemmer.....	31
g. Kommissionens sammensætning i øvrigt	32
h. Sagkyndig bistand til berørte ejere og brugere	33
i. Landinspektørbistand for kommissionerne.....	34
j. Sektoransvaret for ekspropriationslovgivningen.....	36
k. Eventuel samling af reglerne i én ekspropriationslov – Modernisering af sprogbrug.....	38
Udvalgets anbefalinger vedrørende ekspropriationssystemerne:	38
D. Forlods overtagelse af berørte ejendomme.....	43
Særligt om byggelinier.....	48
Udvalgets anbefalinger vedrørende forlods overtagelse:	50

Bilag:

1. Udvalgets kommissorium
2. Udvalgets sammensætning
3. Rapport fra arbejdsgruppen vedrørende information (Arbejdsgruppen om information)
4. Rapport fra arbejdsgruppen vedrørende sagsbehandling (Arbejdsgruppen om sagsbehandling)
5. Forslag til lovændringer
6. Forslag til vejledning
7. Forslag til høringsrunder

I. Indledning

Udvalget er nedsat af trafikministeren den 12. maj 1997 på baggrund af den debat, der gennem de senere år har været omkring orientering og information til borgerne i forbindelse med større anlægsarbejder.

Udvalget har haft til opgave at indsamle oplysninger og erfaringer om de statslige og kommunale myndigheders hidtidige informationsindsats overfor borgerne i forbindelse med større anlægsarbejder samt at vurdere myndighedernes sagsforberedelse og sagsbehandlingstid. Det har endvidere været udvalgets opgave efter en nærmere vurdering af informationsniveau m.v. at fremkomme med forslag til, hvordan informationen, dialogen og sagsbehandlingen kan forbedres for at sikre, at de berørte borgere bedre er i stand til selv at varetage deres vitale interesser i forbindelse med et anlægsarbejdes gennemførelse og dermed også opnå bedre tryghed ved den situation, de påtvinges.

Udvalgets kommissorium og sammensætning fremgår af henholdsvis bilag 1 og bilag 2.

Det skal fremhæves, at udvalgets arbejde har omfattet spørgsmål vedrørende information og dialog i forhold til borgerne samt de processuelle regler vedrørende ekspropriation og erstatningsfastsættelse. Det har derimod ikke været udvalgets opgave at beskæftige sig med regler og principper for selve erstatningsfastsættelsen. Udvalget er bekendt med, at trafikministeren har nedsat en særlig ekspertgruppe, som behandler disse spørgsmål, herunder princippet i vejlovens § 69, stk. 2.

Udvalget har haft nedsat 2 arbejdsgrupper, som har behandlet henholdsvis informationsdelen (Arbejdsgruppen om information) og sagsbehandlingsdelen (Arbejdsgruppen om sagsbehandling). Arbejdsgruppernes sammensætning fremgår af bilag 2. De 2 arbejdsgruppers rapporter er medtaget i udvalgets rapport som henholdsvis bilag 3 og bilag 4. Dette betyder dog ikke, at udvalget stiller sig bag samtlige vurderinger og anbefalinger i arbejdsgrupperapporterne. Udvalget har foretaget sine egne vurderinger og har på baggrund heraf udarbejdet de anbefalinger, der fremgår af denne rapport.

En række af udvalgets anbefalinger vil indebære ændring af gældende love. De nødvendige lovændringer er skitseret i bilag 5.

Andre af udvalgets anbefalinger er derimod ikke egnede til implementering gennem lovgivning eller anden regelfastsættelse. I mange tilfælde vil en tilfredsstillende behandling af borgerne bero på holdningen hos de ansvarlige og den måde, som opgaverne gribes an på i praksis. Udvalget har derfor fundet det hensigtsmæssigt at supplere udvalgets anbefalinger med et forslag til vejledning. Vejledningen er optaget som bilag 6 til rapporten. Det er ikke hensigten, at vejledningen skal have nogen retlig bindende karakter i forhold til de involverede myndigheder. De faktiske forhold omkring et anlægsarbejde kan være meget forskellige, og de anvisninger, der findes i vejledningen, vil ikke altid være hensigtsmæssige i det konkrete tilfælde. Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at vejledningen vil kunne tjene som en nyttig inspirationskilde, støtte og checkliste for de politikere og embedsmænd m.fl., som arbejder med disse ting.

Det vil fremgå af rapporten, at det især er de større statslige anlæg, for hvilke der udarbejdes projekteringslov og anlægslov, der har præget udvalgets arbejde. En række af udvalgets anbefalinger er derfor kun direkte anvendelige på sådanne anlæg. Imidlertid vil de principper, der er indeholdt i anbefalingerne, i vidt omfang også kunne anvendes på andre statslige anlæg og på tilsvarende amtskommunale og kommunale anlæg.

II. Udvalgets overvejelser og anbefalinger

Der vil ofte gå mange år, fra man ser de første spirer til et stort anlægsprojekt, og til anlægget er udført. Udvalget har set på de forskellige faser, som et projekt gennemgår. Man kan tale om følgende hovedfaser:

- Idéfasen (De første idéer til anlægget kommer frem. Et egentligt projektoplæg foreligger endnu ikke.)
- Forundersøgelsen (En ansvarlig "projektejer" kan udpeges. Der udarbejdes et egentligt oplæg med henblik på principbeslutning, evt. i form af forslag til projekteringslov.)
- Skitseprojekteringen (Principbeslutning er truffet, evt. i form af projekteringslov. Der udarbejdes materiale til brug for endelig beslutning, evt. i form af forslag til anlægslov.)
- Projekterings- og Ekspropriationsfasen (Endelig beslutning er truffet, evt. i form af anlægslov.)
- Anlægsfasen

De problemer, der opstår i de enkelte faser, er naturligvis forskellige. Udvalget har derfor i sit arbejde analyseret de nævnte faser særskilt. Det er imidlertid et gennemgående træk, at fra det øjeblik, idéen til et nyt projekt er kommet frem og til anlægget står der, vil de borgere, der evt. kan blive direkte eller indirekte berørt, kunne føle frustration og utryghed, hvis de ikke er ordentligt informeret om, hvad der foregår. Samtidig vil selv de foreløbige planer kunne få økonomiske konsekvenser for den enkelte lodsejer, idet allerede usikkerheden omkring projektet vil kunne påvirke afsætningsmuligheden og prisen i en salgssituation. Nogle af de væsentligste problemstillinger, som udvalget behandler, er relevante igennem hele projektet, og udvalget har derfor valgt at fremstille og behandle problemerne tematisk.

Udgangspunktet for udvalgets arbejde har været, at det er **borgernes** situation, der skal være i fokus. Hovedvægten ligger derfor helt overvejende på, hvorledes man kan forbedre borgernes vilkår i forbindelse med større anlægsarbejder og ekspropriationer hertil. Hvor udvalget i sit arbejde er stødt på u hensigtsmæssigheder, der kan fjernes ved simple ændringer i de gældende regler, har udvalget dog medtaget forslag herom. Udvalget er derimod ikke gået ind i overvejelser om en me-

re gennemgribende ændring af lovgivningen, som ikke er motiveret af hensynet til borgerne.

De overvejelser og anbefalinger, som udvalget har beskæftiget sig med, koncentrerer sig om 3 hovedtemaer, som vil blive behandlet i det følgende:

- Information og dialog i forhold til borgerne, herunder processuelle regler i forbindelse med høringer m.v.
- Ekspropriationssystemet
- Muligheden for forlods overtagelse af berørte ejendomme

A. Information og dialog i forhold til borgerne

Som nævnt i indledningen, har der under udvalget været nedsat en arbejdsgruppe om information, som skulle behandle informationsproblematikken. Arbejdsgruppen har haft til opgave at indsamle oplysninger og erfaringer om, på hvilken måde og med hvilket resultat anlægsmyndighederne hidtil har informeret borgerne i forbindelse med større anlægsprojekter, samt at fremkomme med forslag til, hvordan informationen og dialogen kan forbedres.

Som led i sit arbejde har arbejdsgruppen fået foretaget en "Analyse af de berørtes oplevelse af kommunikationen ved udvalgte anlægsprojekter". Analysen, som er baseret på interviews med myndighedsrepræsentanter og berørte borgere, er anvendt som udgangspunkt for arbejdsgruppens vurdering af forskellige problemstillinger. Arbejdsgruppen har udvalgt følgende 4 projekter til illustration af nogle af de problemstillinger, der kan opstå: Motorvejen Nørresundby - Brønderslev, baneudretning Horsens - Skanderborg, Næstved Omfartsvej og Øresundsforbindelsen.

Det er udvalgets opfattelse, at en meget væsentlig del af de problemer, der hidtil er kommet frem i debatten, og som har ført til udvalgets nedsættelse, kan henføres til manglende eller utilstrækkelig information og dialog med borgerne. Hvis borgerne ikke fra starten får ordentlig besked om, hvad der foregår, og hvorledes de evt. kan blive berørt af kommende anlæg, vil deres opfattelse af situationen blive præget af gisninger og rygter. Samtidig får de en følelse af, at tingene bliver bestemt hen over hovedet på dem, uden at der tages hensyn til deres synspunkter. Dette kan skabe en utryghed og frustration, som det senere vil være vanskeligt at rette op på.

Det er derfor udvalgets opfattelse, at gennemførelsen af en tilfredsstillende information og dialog med borgerne er helt afgørende for deres oplevelse af, hvorledes et større anlægsprojekt forløber.

Det er udvalgets opfattelse, at ansvaret for information må være forankret hos den myndighed, der har ansvaret for projektets gennemførelse, herefter kaldet "projektejeren". De undersøgelser og vurderinger, der er foretaget i Arbejdsgruppen om informations regi, herunder de gennemførte interviews, har peget på følgende centrale problemer i den hidtidige informations- og kommunikationsindsats:

- Informationsindsatsen starter for sent og følges ikke konsekvent op.
- Uklarhed i kompetenceforholdene.
- Uklarhed om, hvad der er til debat i de enkelte faser.

a. Informationsindsatsen starter for sent og følges ikke konsekvent op

De første politiske udmeldinger følges med en vis nysgerrighed af borgerne. Den første information om de politiske overvejelser får borgerne typisk fra pressen. I de indledende faser er oplysningerne generelle og til tider diffuse. Det er en gennemgående oplevelse blandt de berørte borgere, at projekterne generelt har været for sent ude med information om projektet. Kun i få af de undersøgte tilfælde har de berørte borgere oplevet at blive informeret direkte fra projektereren, før de læste om projektet og linjeføringen i avisen eller hørte rygter fra naboer eller andre.

Fra den politiske beslutning er truffet og til anlægsmyndighederne går i gang med selve anlægget, går der ofte flere år. Der er tale om et forløb, der kan få meget indgribende konsekvenser for de enkelte borgere, og som derfor som udgangspunkt vil blive betragtet med skepsis af borgerne. I projektførelsen foretages som regel flere undersøgelser og borgerhøringer m.m., hvilket giver borgeren en oplevelse af usikkerhed om, hvad der egentlig foregår, uanset at der rent faktisk er givet information i denne periode.

Der er i flere af de undersøgte projektførelser konstateret pauser i informationsforløbet, fordi der ikke sker noget, hvilket de interviewede oplevede som meget frustrerende. Der stilles krav om løbende information om et projekts status, dvs. også krav om information i "døde" perioder.

b. Uklarhed i kompetenceforholdene

Samspillet - politisk beslutning og myndighedernes udførelse af beslutningen - giver et billede af frustrationer både hos myndighederne og borgerne. Borgerne skelner typisk ikke mellem politikere og embedsmænd, når de bliver direkte konfronteret med projektet og dets indflydelse på deres liv. Eksempelvis kan borgermøder opleves som frustrerende. Her kan borgerne møde embedsmænd, der ikke kan give klare udmeldinger om projektet. Borgerne føler, at afgørelserne er truffet

fet på forhånd, eller at myndighederne har skjulte dagsordener. De føler, at projektejerne opfatter dem som generende og irriterende, og at embedsmændene ikke tør "sige noget" og ikke tør "svare politisk". De oplever, at der bliver sendt uklare meldinger fra de deltagende personer. Omvendt opfatter embedsmændene sig som teknikere og ikke politikere og føler sig ofte i klemme i det politiske system.

Til tider er der mange myndigheder, der på den ene eller den anden måde er involveret i projektet (f.eks. amt/kommune/Vejdirektoratet/Trafikministeriet/andre ministerier). De interviewede har givet udtryk for forvirring over, at der deltager flere myndigheder i projekterne. De mener, at der mangler koordinering mellem myndighederne, og at de bliver "sparket rundt" i systemet. Til tider har myndighederne selv oplevet misforståelser omkring informationsansvar, og der er eksempler på forskellig håndtering af samme opgave.

De beskrevne oplevelser kan skyldes, at kompetenceforholdene ikke er tilstrækkeligt tydeliggjort inden borgermøderne både over for de deltagende personer selv og over for borgerne. Hvis borgerne ved, hvad de kan forvente fra myndighedernes side, kan det muligvis lette frustrationen. Rollefordelingen er ikke klar og tydelig for alle. Det gælder både rollerne teknikere ctr. politikere og de forskellige myndigheders indbyrdes roller. Uklarheden kan skyldes, at de personer, der deltager fra myndighedernes side, reelt ikke har kompetencen til at give politiske løfter og derfor er meget varsomme med udmeldinger.

c. Uklarhed om, hvad der er til debat i de enkelte faser

Borgerne i undersøgelsen har givet udtryk for den opfattelse, at afgørelserne om anlæggets placering er truffet på forhånd, eller at myndighederne har skjulte dagsordener. Dvs. borgerne føler ikke, at de har reel indflydelse. De føler, at projektejerne opfatter dem som generende og irriterende.

Borgernes oplevelser kan skyldes flere ting. Der kan bl.a. være tale om udsendelse af uklare signaler. Uklare signaler kan f.eks. skyldes, at projektejeren ikke har gjort situationens stadium klart for borgerne. Hvor i processen befinder projektet sig? Det kan også skyldes, at det ikke er meldt helt klart ud, hvad der er til beslutning, og hvad der er til drøftelse. Med andre ord, hvad borgerne og interesseorganisationerne har indflydelse på. Forventningerne er således ikke afstemt med mulighederne.

d. Udvalgets konklusioner

Det er udvalgets opfattelse, at de større statslige anlægsmyndigheder, Vejdirektoratet og Banestyrelsen, i de senere år er blevet mere opmærksomme på den afgørende betydning, som informations- og kommunikationsindsatsen har for borgernes oplevelse af et anlægsprojekt. Det samme har i høj grad præget Øresundsselskabets indsats i forbindelse med etablering af den faste forbindelse over Øresund. Det er imidlertid vigtigt, at informations- og kommunikationsindsatsen i alle tilfælde tilrettelægges med høj prioritet som led i projektejerens overordnede strategi for projektets gennemførelse.

Ved tilrettelæggelse af informations- og kommunikationsstrategien må der tages hensyn til de problemer, der er omtalt ovenfor. Udvalget finder især, at der er behov for nytænkning på følgende to punkter:

- Projektejerens informationsindsats skal gennemføres offensivt og opsøgende, og de deltagende embedsmænd skal have ret og pligt til at repræsentere og forklare projektets "ideologi" overfor borgerne.
- Projektejeren skal sikre, at den generelle informationsindsats i praksis og gennem hele projektførelsen håndteres gennem én kanal, nemlig projektejeren, også selv om andre myndigheder er involveret. De andre myndigheder skal respektere dette. Myndighederne skal naturligvis foretage lovpligtige høringer og besvare konkrete henvendelser fra borgerne inden for deres område.

Samtidig peger erfaringerne - ikke mindst i forbindelse med Øresundsprojektet - på, at en informations- og kommunikationsstrategi baseret på opsøgende personlig kontakt og ægte dialog giver de bedste resultater.

Udvalget skal herefter anbefale følgende i relation til informations- og kommunikationsindsatsen overfor borgere og interesseorganisationer:

Ledelsesforankret informationsstrategi gennem hele projektet infor- Projekttejeren må sikre en klar og ledelsesforankret kommunikationsstrategi i hele projektets løbetid. Strategien skal sikre borgerne en åben og tilgængelig samt konsistent og vedvarende kommunikation om projektet fra første dag og hele vejen igennem. Løbende information bør også gives i de perioder, hvor der ikke sker noget.

Overskueligt og forståeligt informationsmateriale Udarbejdelse af et overskueligt og forståeligt informationsmateriale, som giver borgere og interesseorganisationer et reelt grundlag for at deltage i debatten. I de indledende faser bør materialet ikke indeholde et for detaljeret kortmateriale, som kan sætte fokus på konkrete ejendomme. I de senere faser i projektet bør kortmaterialet være mere detaljeret, så den enkelte borger har mulighed for at vurdere projektets indflydelse på den enkelte ejendom.

Opsøgende dialog gennem én kanal Projekttejeren skal sikre, at projektet overfor borgerne håndteres gennem én kanal, nemlig projekttejeren, også selv om der indgår problemstillinger, der hører under andre myndigheder. Projekttejeren skal være opsøgende og f.eks. gennem avisannoncer invitere interessenter til at kunne modtage information. Ønsker om information skal imødekommes og kommunikationen tilrettelægges bedst muligt til den enkelte målgruppe.

Hvad er til debat?

Det skal være klart for borgerne, hvad der er til debat i den konkrete fase. Det må således f.eks. i forbindelse med høringer, indbydelse til borgermøder o.s.v. gøres klart,

- hvilke forudsætninger der ligger fast, og som det derfor ikke nytter at komme

med indsigelser imod,

- hvad der skal besluttes i den aktuelle fase, og som man derfor må fremsætte sine bemærkninger til nu, hvis der skal tages hensyn til dem,
- hvad der evt. først skal besluttes i en senere fase, og som det derfor er for tidligt at diskutere.

Personlig kontakt og ægte dialog Projektejeren bør så tidligt i projektet som muligt repræsenteres også på lokalt niveau, evt. ved oprettelse af et informationskontor. Kommunikation skal så vidt muligt baseres på direkte personlig kontakt og ægte dialog. Projektejerens repræsentanter skal repræsentere projektet fuldt og helt og forklare dets ideologi overfor borgerne.

Opfølgende information De rapporter, der udarbejdes på grundlag af borgermøder m.v. skal gøres tilgængelige for borgere og interesseorganisationer. Borgerne skal have mulighed for at rekvirere rapporten, samt for at komme på en postliste for fremtidig information om projektet.

Eventuelt kan projektejeren løbende orientere om status for igangværende projekter på en opdateret hjemmeside eller lignende via internettet.

B. Processuelle regler i forbindelse med høringer m.v.

Udvalget har vurderet, i hvilket omfang der bør fastlægges egentlige retningslinier eller regler for information og dialog med borgere og interesseorganisationer.

Det er udvalgets opfattelse, at en god informationsindsats ikke alene opnås gennem fastsættelse af regler. Det afgørende er, om de personer, der er sat til at varetage informationsindsatsen, har den rette holdning og vilje til at inddrage borgere og interesseorganisationer som ægte deltagere i debatten.

Udvalget har derfor ikke søgt at fastsætte bindende regler for informationsindsatsen, men har i forslaget til vejledning (bilag 6) anført en række idéer, som forhåbentlig kan være til inspiration og hjælp ved tilrettelæggelsen af informationsindsatsen.

Udvalget har imidlertid fundet, at der kan være behov for fastsættelse af nogle formaliserede spilleregler, som kan bidrage til at sikre, at borgere og interesseorganisationer får tilstrækkelig tid til at sætte sig ind i tingene, dog således at beslutningsprocessen ikke herved forlænges unødigt.

Udvalget har bl.a. vurderet, om der bør fastsættes egentlige høringsbestemmelser/ høringsfrister i de forskellige faser, der går forud for beslutningen om projektets gennemførelse.

a. Idéfasen

De første spirer til et nyt projekt starter ofte med politiske tilkendegivelser fra interesseorganisationer, f.eks. erhvervsorganisationer, eller fra kommunale og amtskommunale politikere, der af hensyn til udviklingen eller problemerne i lokalområdet ønsker f.eks. et motorvejsprojekt gennemført. Det kan tænkes, at den politisk ansvarlige for området udtrykker en vis sympati for projektet, men med tilkendegivelse om, at den budgetmæssige prioritering ikke giver mulighed for at gå videre med projektet foreløbig.

Allerede lanceringen af idéen kan medføre en omfattende lokal debat. Borgerne er nysgerrige og vil gerne have information. Nogle kan blive bekymrede. Vil det gå ud over deres ejendom, og vil det evt. påvirke deres muligheder i en salgssituation?

Det er udvalgets opfattelse, at der i denne fase bør være mulighed for en åben og uforpligtende debat, og at det hverken vil være muligt eller ønskeligt at søge at regulere denne. Der er i denne fase typisk ingen projektansvarlig, som kan styre og tage ansvaret for processen.

Udvalget skal dog samtidig påpege, at borgerne allerede her kan blive påvirket på forskellig måde af de projektidéer, der kommer frem. De, der fremkommer med idéerne, må derfor være opmærksomme herpå og påtage sig et politisk ansvar for, at idéen enten udmøntes gennem en egentlig beslutningsproces eller tages af bordet på en sådan måde, at borgerne ikke fortsat skal føle sig utrygge.

b. Forundersøgelsesfasen

Hvis den politisk ansvarlige - f.eks. en minister eller det projektansvarlige amtsråd - selv lancerer idéen eller tager den til sig, er situationen anderledes. Der er nu en "projektejer", som kan styre og tage ansvaret for processen. En forundersøgelse vil blive indledt, og der vil typisk blive udarbejdet et egentligt idéoplæg, som kan danne grundlag for den offentlige debat.

Ved større statslige anlægsprojekter vil denne fase typisk føre frem til fremsættelse af forslag til projekteringslov for Folketinget. Ved amtskommunale og kommunale projekter, vil der typisk være tale om projektforslag, som skal indgå i en region- eller kommuneplan. For sidstnævnte gælder planlovens høringsbestemmelser, hvorimod der i dag ikke findes formelle høringsregler for forslag til projekteringslove.

Det er udvalgets opfattelse, at der også for forundersøgelser, som skal føre frem til en projekteringslov, bør fastsættes formelle regler om høring af borgere og interesseorganisationer. Reglerne skal være minimumsregler, idet der i mange tilfælde kan være behov for længere høringsfrist eller yderligere høringer i forbindelse med større anlægsarbejder. Projektejeren skal i hvert enkelt tilfælde vurdere behovet for yderligere høringer og være indstillet på at fastsætte længere høringsfrister.

Forundersøgelsesfasen kan ofte være langvarig, og udvalget har derfor vurderet, om der er mulighed for at fastsætte frister for projektbehandlingen. Tidsforbruget kan imidlertid være påvirket af mange forskellige

- ofte politiske - faktorer, og udvalget har ikke fundet det realistisk at fremkomme med forslag til tidsfrister.

Udvalget skal dog påpege, at selv om der i denne fase vil være betydelig usikkerhed om, hvorvidt projektet overhovedet bliver til noget og i givet fald hvor og hvornår, kan man ikke se bort fra, at allerede en forundersøgelse vil kunne få konsekvenser for den enkelte grundejers forhold, f.eks. i en salgssituation. Et stort antal borgere kan føle, at de er "i farezonen". Udvalget finder derfor, at den ansvarlige minister bør sikre, at der hurtigst muligt efter, at forundersøgelserne er afsluttet, udarbejdes forslag til projekteringslov, hvori antallet af mulige alternative løsninger begrænses mest muligt.

Hvis projektet ikke fremmes indenfor en rimelig tid, bør borgerne informeres om, at projektet er droppet eller om grunden til beslutningens udskydelse.

Da de lokale forudsætninger for gennemførelse af et projekt kan ændre sig, skal udvalget endvidere foreslå, at der bliver pligt til at iværksætte en ny høringsrunde, hvis forslag til projekteringslov fremsættes mere end 4 år efter, at der er sket offentlig høring som led i forundersøgelsen.

Når en projekteringslov er vedtaget, træffes den endelige beslutning om, hvorvidt et projekt skal gennemføres i form af en anlægslov. Det er udvalgets opfattelse, at ministeren senest 4 år efter, at der er vedtaget en projekteringslov, skal afgive en redegørelse til Folketingets Trafikudvalg for projektets status, hvis der ikke er fremsat forslag til anlægslov.

c. Skitseprojekteringsfasen, herunder udarbejdelse af forslag til anlægslov samt større ændringer i eksisterende anlæg

Dette afsnit har især relation til større statslige anlæg, der gennemføres i henhold til projekterings- og anlægslov. Endvidere behandles også større ændringer i eksisterende anlæg, for hvilke der ikke udarbejdes anlægslov, og som ikke er omfattet af planlovens regler. Det gælder således nedlæggelse af jernbaneoverkørsler og jernbaneovergange samt etablering af nye passager på jernbanestrækninger.

Når en projekteringslov er vedtaget, er der som regel angivet et eller flere bæltter, indenfor hvilke linieføringen med sandsynlighed kan ligge. På grundlag af projekteringsloven gennemføres skitseprojektering og miljøundersøgelser med henblik på fastlæggelse af en linieføring. Linieføringen fastlægges nærmere i en anlægslov. I anlægsloven fastlægges også en række andre forudsætninger for og krav til projektet, f.eks. vedrørende tilslutningsanlæg, stier, faunapassager, natur, landskab, fortidsminder, beskyttelse af vandløb og grundvand o.s.v. Projekter, der udføres i henhold til en rimelig præcis anlægslov, er ikke omfattet af EU's regler om VVM-procedure, men det er forudsat, at der som led i lovforberedelsen foretages tilsvarende vurderinger. Der gennemføres derfor normalt en VVM-lignende procedure for alle større vej- og baneprojekter.

Det er fastsat i vejloven, at der inden fremsættelse af forslag til anlægslov om nye hovedlandeveje skal forhandles med de amtskommunale og kommunale myndigheder, i hvis område vejen forløber.

Udvalget anbefaler, at også borgere og interesseorganisationer inddrages i beslutningsprocessen, før en anlægslov forelægges for Folketinget, og at der fastsættes nærmere høringsregler herfor. Der bør informeres om projektet i overensstemmelse med de anbefalinger, der er nævnt ovenfor.

Udvalget skal påpege, at nævnte VVM-lignende procedure giver såvel borgere som interesseorganisationer mulighed for at fremkomme med deres synspunkter. I dag opfatter borgerne imidlertid dette som en procedure, der primært har sigte på natur- og miljøinteresser. Hvis proceduren generelt skal bruges som høringsinstrument i relation til borgerne - hvilket udvalget i og for sig finder den egnet til - er det derfor vigtigt, at det gøres klart for borgerne, at deres synspunkter f.eks. om linieføringen i relation til deres ejendomme også skal frem i denne fase.

De synspunkter, som kommer frem i forbindelse med denne høring, skal gøres tilgængelige for Folketinget sammen med en redegørelse for, i hvilket omfang der er taget hensyn til fremkomne synspunkter.

For at undgå at der efter anlægslovens vedtagelse opstår problemer med anlæggets gennemførelse, f.eks. fordi nogle nødvendige tilladelser eller dispensationer i henhold til naturbeskyttelsesloven ikke bliver

givet, er det udvalgets opfattelse, at alle nødvendige tilladelser efter anden lovgivning, der er af betydning for den fysiske placering af et anlæg, f.eks. et vejanlægs linieføring, så vidt muligt - og i det mindste som principgodkendelser - skal indhentes, før der fremsættes forslag til anlægslov i Folketinget. Hvis det ved behandlingen af anlægslovforslaget må forudses, at der vil opstå en konfliktsituation i relation til de involverede myndigheder, bør de fornødne godkendelser sikres i anlægsloven, således at Folketinget gennem vedtagelse af anlægsloven samtidig har fastslået, at de fornødne tilladelser skal gives.

Det vil skabe større tryghed hos de berørte borgere og grundejere, hvis anlægget med Folketingets vedtagelse af anlægsloven ligger fast inden for meget snævre grænser. Den vedtagne anlægslov bør derfor have en sådan klarhed, at projektet i forbindelse med ekspropriationskommissionens efterfølgende linie- og detailbesigtigelse ligger fast inden for meget snævre rammer.

Arbejdsgruppen er opmærksom på, at kravet om større klarhed med hensyn til linieføring inden fremsættelse af anlægslovforslag kan betyde, at en del af den projektering og myndighedsbehandling, som i dag ligger efter anlægslovens vedtagelse, må rykkes frem med den mulige konsekvens, at forberedelsen af anlægslovforslag kan tage ekstra tid. For så vidt angår større ændringer af eksisterende anlæg, f.eks. nedlæggelse af jernbaneoverkørsler og jernbaneovergange, som offentligheden har lovlig adgang til, det vil sige overkørsler/overgange, der ikke er omfattet af § 45, stk. 7, i lov om DSB samt etablering af nye passager på jernbanestrækninger, finder udvalget, at ændringerne ofte vil have interesse for en bredere offentlighed end de direkte berørte rettighedsindehavere. Udvalget foreslår derfor, at der for sådanne projekter indføres formelle regler om høring af borgere og interesseorganisationer svarende til reglerne i planloven i forbindelse med gennemførelse af lokalplaner.

Igennem arbejdet er udvalget blevet opmærksom på, at der er uoverensstemmelse mellem bestemmelserne i naturbeskyttelsesloven om offentlighedens adgang til skov, naturområder, markveje m.m. og bestemmelserne i jernbanelovgivningen om lovlig passage af jernbaneanlæg. Der bør derfor gennemføres et arbejde med henblik på at udrede og forbedre samspillet mellem jernbanelovgivningen og anden lovgivning af betydning for befolkningens færdsel i naturen.

Udvalgets anbefalinger vedrørende høringsprocedurer m.v.:

Politisk ansvarlighed i idéfasen Ved fremsættelse af idéer til nye større anlæg bør den politisk ansvarlige være opmærksom på de påvirkninger, som borgerne herved udsættes for, og sørge for, at idéen enten udmøntes gennem en egentlig beslutningsproces eller tages af bordet på en sådan måde, at borgerne ikke fortsat skal føle sig utrygge.

Offentlig høring før fremsættelse af forslag til projekteringslov Der bør fastsættes bindende regler om, at der inden fremsættelse af forslag til projekteringslov vedrørende større statslige anlæg skal gennemføres en offentlig høring. Denne høring vil eventuelt kunne gøre det ud for den forhøring, der foretages som led i den senere VVM-lignende procedure.

Opfølgning af offentlige projektforslag Den ansvarlige minister bør sikre, at der efter den offentlige høring hurtigst muligt udarbejdes forslag til projekteringslov, hvor antallet af mulige alternative løsninger begrænses mest muligt.

Hvis projektet ikke fremmes indenfor en rimelig tid, bør borgerne informeres om, at projektet er droppet, eller om grunden til beslutningens udskydelse.

Hvis forslag til projekteringslov fremsættes mere end 4 år efter, at der sidst er sket offentlig høring som led i forundersøgelsen, skal der iværksættes en ny høringsrunde.

Offentlig høring før fremsættelse af forslag til anlægslov Vejlovens høringsregler bør ændres, således at borgere og interesseorganisationer inddrages i beslutningsprocessen, før en anlægslov forelægges for Folketinget. Der bør fastsættes nærmere regler herfor, svarende til hvad der gælder i forbindelse med udarbejdelse af region- og kommuneplaner. Den VVM-lignende procedure, der gennemføres i forbindelse med større anlæg,

for hvilke der udarbejdes anlægslov, giver såvel borgere som interesseorganisationer mulighed for at fremkomme med deres synspunkter. Projektejeren må imidlertid i forbindelse med høringen gøre det klart, at ikke kun natur- og miljøinteresser, men også borgernes synspunkter f.eks. om linieføringen skal frem i denne fase.

De synspunkter, der kommer frem i forbindelse med denne høring, skal gøres tilgængelige for Folketinget sammen med en redegørelse for, i hvilket omfang der er taget hensyn til fremkomne synspunkter.

Hvis der efter vedtagelsen af en projekteringslov er forløbet 4 år, uden at der er fremsat forslag til anlægslov, skal ministeren afgive en redegørelse til Folketingets Trafikudvalg for projektets status.

Anlægsloves detaljeringsgrad Alle nødvendige tilladelser efter anden lovgivning, der er af betydning for den fysiske placering af et anlæg, f.eks. et vejanlægs linieføring, skal så vidt muligt - og i det mindste som principgodkendelser - indhentes, før der fremsættes forslag til anlægslov i Folketinget. Hvis det ved behandlingen af anlægslovsforslaget må forudses, at der i så henseende vil opstå en konflikt-situation i relation til de involverede myndigheder, bør de fornødne godkendelser sikres i anlægsloven, således at Folketinget gennem vedtagelse af anlægsloven samtidig har fastslået, at de fornødne tilladelser skal gives.

Den vedtagne anlægslov bør have en sådan klarhed, at projektet i forbindelse med ekspropriationskommissionens efterfølgende linie- og detailbesigtigelse ligger fast inden for meget snævre rammer.

Større ændringer i eksisterende anlæg For større ændringer i eksisterende anlæg, f.eks. nedlæggelse af jernbaneoverkørsler

sterende anlæg

og jernbaneovergange, som offentligheden har lovlig adgang til, det vil sige overkørsler/overgange, der ikke er omfattet af § 45, stk. 7, i lov om DSB samt etablering af nye passagerer på jernbanestrækninger, bør der indføres formelle regler om høring af borgere og interesseorganisationer svarende til reglerne i planloven i forbindelse med gennemførelse af lokalplaner (8 ugers høringsfrist).

Udvalget opfordrer til, at der gennemføres et arbejde med henblik på at udrede og forbedre samspillet mellem jernbanelovgivningen og anden lovgivning af betydning for befolkningens færdsel i naturen.

C. Ekspropriationssystemerne

Hjemmel til at foretage ekspropriation til gennemførelse af større anlæg findes i en lang række love, der bemyndiger vedkommende minister, amtsråd eller kommunalbestyrelse til at træffe beslutning herom. Med hensyn til procedurereglerne henviser de pågældende love (med enkelte undtagelser) til én af følgende love:

Lov om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom (Statsekspropriationsloven, lovbkg. nr. 522 af 4. juli 1991). Denne lov anvendes typisk ved statslige og koncessionerede selskabers anlæg.

Lov om offentlige veje (Lobvkg. nr. 711 af 11. september 1997.) Denne lov anvendes typisk ved amtskommunale og kommunale anlæg samt regionale gasdistributionsselskabers anlæg.

De to ekspropriationssystemer er nærmere beskrevet i bilag 4. Myndighedsstrukturerne kan kort skitseres således:

- I begge systemer træffes ekspropriationsbeslutningen af den politisk ansvarlige for området (vedkommende minister, amtsråd eller kommunalbestyrelse).
- Ifølge statsekspropriationsloven skal der herudover gives ekspropriationstilladelse af trafikministeren, ligesom der skal ske en almindelig prøvelse af projektet af en uafhængig instans, ekspropriationskommissionen.
- I begge systemer fastsættes erstatningen i 1. instans af en uafhængig instans, henholdsvis ekspropriationskommissionen og vejlovens taksationskommissioner. I 2. instans fastsættes erstatningen ligeledes af en uafhængig instans, henholdsvis statsekspropriationslovens taksationskommissioner og vejlovens overtaksationskommissioner.
- Såvel ekspropriationens lovlighed som erstatningens størrelse kan efter begge systemer indbringes for domstolene, i 1. instans for vedkommende landsret og derefter for Højesteret.

Det er udvalgets opfattelse, at disse systemer yder borgerne en god retsbeskyttelse i overensstemmelse med Grundlovens intentioner. Sy-

systemerne indeholder de fornødne retsgarantier, og samtidig må det trods den fremkomne kritik lægges til grund, at der er tale om praktiske og fleksible ordninger, som sikrer, at langt de fleste ekspropriationssager gennemføres hurtigt og gnidningsfrit og med forlig om erstatningsudmålingen.

Det er endvidere udvalgets vurdering, at ekspropriationsfasen i praksis ikke indebærer væsentlige tidsmæssige problemer. For nogle år siden var der ofte lange ventetider ved de statslige taksationskommissioner på grund af en stor sagspukkel, men disse problemer er ikke længere aktuelle.

Udvalget finder på denne baggrund ikke anledning til at foreslå grundlæggende ændringer i systemerne.

Dette er imidlertid ikke ensbetydende med, at de nuværende systemer fungerer optimalt. Den kritik, der har ført til udvalgets nedsættelse, og de undersøgelser, der er foretaget i forbindelse med udvalgsarbejdet, tyder på, at borgerne i for stort omfang føler utryghed og frustration i forbindelse med ekspropriationernes gennemførelse. Udvalget finder det derfor nødvendigt, at der sker forskellige justeringer i de gældende regler som nærmere beskrevet i det følgende.

a. Tidsforbruget i ekspropriationsfasen

Det er udvalgets opfattelse, at hensynet til borgernes/grundejernes tryghed taler for, at ekspropriationsprocessen påbegyndes snarest efter anlægslovens vedtagelse, således at borgerne/grundejerne hurtigst muligt får kendskab til projektets endelige detaljerede udformning, så de kan indrette sig i overensstemmelse med de direkte eller indirekte konsekvenser, som projektet får for den enkelte.

Som et konkret eksempel på et utilfredsstillende forløb kan nævnes motorvejen Børup-Herslev. Anlægsloven blev vedtaget i folketingssamlingen 1985-86. Der blev foretaget liniebesigtigelse i oktober 1986 og detailbesigtigelse i juli 1987. Ved detailbesigtigelsen blev det imidlertid oplyst, at ekspropriationerne ville blive udsat på grund af anlægsstop. Det blev bestemt, at ekspropriation af hele ejendomme skulle gennemføres, hvilket skete i september 1987, men de øvrige ekspropriationer blev først foretaget i perioden marts 1990 til juli 1991.

Som et andet eksempel kan nævnes motorvejene i Vendsyssel, hvor det allerede ved anlægslovens vedtagelse var forudset, at ekspropriationerne først kunne være afsluttet i løbet af 5-6 år.

Det er efter udvalgets opfattelse væsentligt, at der i forbindelse med projektets vedtagelse samtidig afsættes de nødvendige økonomiske midler til projektets gennemførelse eller i hvert fald til gennemførelse af de fornødne ekspropriationer.

Det er imidlertid Folketinget, der skal bevilge de til gennemførelsen af statslige anlæg fornødne midler. Borgernes tryghed på dette område kan derfor kun forbedres ved, at Folketinget (flertallet) som et politisk kodeks pålægger sig selv at vedtage de for projektets - eller i hvert fald ekspropriationernes - gennemførelse nødvendige bevillinger samtidig med vedtagelse af anlægsloven.

Som nævnt ovenfor er det ikke udvalgets opfattelse, at selve ekspropriationsprocessen i praksis indebærer tidsmæssige problemer. Udvalget skal dog påpege, at inddragelse af borgersynspunkter under behandlingen af anlægslovsforslaget og fastlæggelse af anlæggets linieføring inden for meget snævre grænser med de fornødne godkendelser efter anden lovgivning vil give mulighed for en forenkling af ekspropriationsprocessen i forhold til borgerne, idet linie- og detailbesigtigelse i større omfang end hidtil vil kunne sammenlægges til én besigtigelsesforretning. Anlægsmyndigheden bør derfor i de konkrete tilfælde være opmærksom herpå ved udarbejdelse af besigtigelsesmaterialet.

Udvalget har noteret sig, at Trafikministeriet i særlige tilfælde har givet bemyndigelse til, at der før besigtigelsen eller i forbindelse med denne eksproprieres bestemte ejendomme, som må formodes at skulle totaleksproprieres ved anlæggets gennemførelse. Udvalget finder, at der generelt så tidligt som muligt efter anlægslovens vedtagelse bør gives bemyndigelse til ekspropriation af sådanne ejendomme.

b. Borgernes forberedelse

Inddragelse af borgerne i det lovforberedende arbejde som anbefalet ovenfor vil i sig selv give borgerne bedre mulighed for at forstå, hvad der nu skal ske. Det er imidlertid først efter anlægslovens vedtagelse, at det kan vurderes, hvilken betydning projektet får for den enkelte ejendom. Det er derfor vigtigt, at de berørte får mulighed for at sætte

sig ind i det beslutningsgrundlag, der foreligger på de enkelte stadier i ekspropriationsprocessen, d.v.s. henholdsvis ved liniebesigtigelsen, detailbesigtigelsen og ekspropriationsforretningen. Dette kan til dels ske ved de personlige kontakter, som projektejereren anbefales at etablere til de enkelte berørte. Ved indvarslingen til forretningerne bør Kommissariatene imidlertid også sikre, at de enkelte borgere får en vejledning og et tydeligt planmateriale, der sætter dem i stand til at forstå, hvad indgrebet betyder for dem.

Udvalget skal endvidere foreslå, at anlægsmyndigheden i perioden mellem linie- og detailbesigtigelse spiller en mere aktiv rolle end hidtil. Det er således udvalgets opfattelse, at det vil være hensigtsmæssigt, at anlægsmyndigheden deltager sammen med jordfordelingsmyndighederne i forhandlingerne med grundejerne om jordfordeling og i den forbindelse bl.a. medvirker til at fastlægge de endelige adgangsforhold til de enkelte ejendomme og afskårne arealer. Anlægsmyndigheden bør endvidere her deltage i eventuelle forhandlinger om total overtagelse af berørte ejendomme, selvom det endelige projekt ikke tilsiger en sådan total overtagelse. Det vil bl.a. være hensigtsmæssigt, hvis anlægsmyndigheden sikres bevillingsmæssig mulighed for at erhverve ejendomme, der ligger i tracéet og som sættes til salg, således at sådanne ejendomme kan indgå i jordfordelingen, uanset at de muligvis ikke vil blive direkte berørt af anlægget.

Disse aktiviteter bør i det omfang, det er muligt, foregå i perioden mellem linie- og detailbesigtigelsen eller evt. mellem besigtigelsen og selve ekspropriationsforretningen.

De jordfordelinger, som anlægsmyndigheden sammen med jordfordelingsmyndighederne opnår enighed med lodsejerne om, bør kun tilsidesættes af ekspropriationskommissionen, såfremt der foreligger særlige grunde hertil. Ekspropriationskommissionen bør kunne godkende aftalen, uden at den forelægges for andre myndigheder, herunder Jordbrugskommissionen.

Udvalget har overvejet, om det vil kunne fremme ekspropriationsprocessen, hvis anlægsmyndigheden får den fornødne frihed til at forhandle erstatning med grundejerne, før ekspropriationskommissionerne behandler dette spørgsmål. Under tiden vil dette være hensigtsmæssigt, bl.a. i forbindelse med jordfordeling, men udvalget skal påpege, at der i givet fald er en risiko for, at erstatningsforhandlinger bliver

et politisk spørgsmål, f.eks. hvis en utilfreds grundejer i forlængelse af forhandlinger retter henvendelse enten direkte eller gennem en lokalvalgt politiker til den for projektet ansvarlige minister. Dette vil efter udvalgets opfattelse efterfølgende kunne rejse tvivl om, hvorvidt erstatningen er blevet fastsat på et juridisk sagligt og uvildigt grundlag.

Det er på denne baggrund udvalgets opfattelse, at der ikke bør fastsættes bindende regler om, at anlægsmyndigheden altid skal forhandle erstatning med grundejerne, inden spørgsmålet behandles af ekspropriationskommissionerne, men at det må overlades til den enkelte anlægsmyndighed at vurdere i det konkrete tilfælde, om det vil være hensigtsmæssigt og forsvarligt, at sådanne forhandlinger finder sted. En bestemmelse herom kræver ikke lovændring, men kan evt. fastsættes af vedkommende ressortminister, i det omfang anlægsmyndigheden er undergivet denne som led i et almindeligt over/underordningsforhold.

c. Varslingsregler

Ifølge statsekspropriationsloven skal besigtigelses- og ekspropriationsforretninger bekendtgøres med 14 dages varsel. Dette gælder såvel annoncering i Statstidende og dagblade som direkte indvarsling af berørte ejere og brugere. På tilsvarende måde er der i vejloven fastsat en 2 ugers frist for indvarsling til åstedsforretninger samt til taksations- og overtaksationsforretninger. Der har ofte været rejst kritik af denne forholdsvis korte indvarslingsfrist. Især i tilfælde, hvor ejere og brugere har behov for sagkyndig bistand, kan en forberedelsestid på 14 dage være for kort. En forlængelse af indvarslingsfristerne vil forlænge den samlede ekspropriationsproces. Når det samlede tidsperspektiv tages i betragtning, vil en forlængelse af fristerne med et par uger dog ikke betyde så meget set i forhold til ejernes og brugernes interesse i en længere forberedelsestid. Udvalget foreslår derfor, at de nævnte indvarslingsfrister fastsættes til 4 uger.

d. Besigtigelses- og ekspropriationsforretningernes gennemførelse

Der har været rejst kritik af den måde, besigtigelses- og ekspropriationsforretningerne er foregået på. Ekspropriationen kan være en ubehagelig oplevelse for de berørte lodsejere. Kommissionen kan opfattes som uengageret og uden føling med borgernes situation og behov. Ikke alle har en opfattelse af, at kommissionerne er uvildige instanser. Om end kritikken er kommet kraftigst frem i relation til ekspropriations-

kommissionerne, kan det samme gøre sig gældende for de statslige taksationskommissioner og vejlovens taksations- og overtaksationskommissioner.

Kritikken er bl.a. kommet frem i den undersøgelse, som Arbejdsgruppen om information har ladet foretage af 4 konkrete projekter. De to arbejdsgruppers anbefalinger samt de kritikpunkter, der er kommet frem, giver udvalget anledning til følgende konkrete forslag:

- Kommissionsformanden bør overfor de fremmødte præsentere kommissionen og forklare dens uafhængige status i forhold til minister og anlægsmyndighed. Anlægsmyndigheden og andre myndighedspersoner bør præsentere sig selv. Kommissionsformanden bør i øvrigt sikre, at forretningen afvikles på en sådan måde, at der ikke opstår tvivl om kommissionens uafhængighed i forhold til anlægsmyndigheden.
- Der skal afsættes fornøden tid til besigtigelse af alle relevante forhold i marken samt af bygninger i fornødent omfang. Besigtigelsen bør ske i samråd med ejer/bruger, idet dennes ønsker om besigtigelse af særlige forhold bør imødekommes.
- Der skal også være fornøden tid til drøftelse med ejer/bruger. Denne må på intet tidspunkt få opfattelsen af, at sagen forceres, fordi tidsplanen ikke holder. Om fornødent må der holdes et nyt møde.
- Der bør udarbejdes kodeks for kommissionens fremtræden på mødet med den enkelte ejer/bruger. Denne skal være i centrum og vises hensyn og respekt. Kommissionen skal koncentrere sig om og interessere sig for den enkelte ejer/brugers situation, og den pågældende skal også opleve, at det forholder sig sådan.

Forslagene er nærmere præciseret i forslaget til vejledning (bilag 6).

e. Kommissionernes størrelse – krav om fuldtallighed

Der har været rejst kritik af, at der ved besigtigelses- og ekspropriationsforretninger møder et meget stort antal personer, og det er gjort gældende, at dette massive fremmøde skaber utryghed hos de berørte grundejere.

Udvalget skal dog i den forbindelse påpege, at det store antal deltagere ikke kun skyldes antallet af medlemmer og delegerede i ekspropriationskommissionerne.

Kommissionen består af formanden samt to medlemmer udpeget af ministeren og to medlemmer udpeget af vedkommende amtsråd (i København og på Frederiksberg dog af kommunalbestyrelsen). Udenfor København og Frederiksberg tiltrædes kommissionen desuden af to delegerede uden stemmeret udpeget af vedkommende kommunalbestyrelse. Desuden deltager den ledende landinspektør og kommissionens sekretær. Hvis kommissionen er fuldtallig, er der altså maksimalt tale om 9 personer, med mindre kommissionen undtagelsesvis tilkalder en særlig sagkyndig, f.eks. en skovkyndig, til at bistå kommissionen.

Hertil kommer imidlertid repræsentanter for anlægsmyndigheden samt evt. for de tekniske forvaltninger i amt og kommune. Da et projekt ofte kan indeholde mange forskelligartede tekniske og andre aspekter, som kræver specialviden, kan det være nødvendigt, at der møder flere repræsentanter for anlægsmyndigheden, som regel dog højst 3 personer. Deltagelse af repræsentanter for de tekniske forvaltninger i amt og kommune kan ofte være hensigtsmæssig - i hvert fald ved besigtigelsesforretningerne - med henblik på afklaring af forskellige lokale forhold.

Udvalget har overvejet, om ekspropriationskommissionerne fortsat bør bestå af 5 medlemmer, eller om antallet evt. kan nedsættes til 3 medlemmer.

Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at en reduktion generelt set vil forringe muligheden for at sikre den fornødne ekspertise i kommissionerne.

Hertil kommer, at man i givet fald nok må kræve, at kommissionerne er fuldtallige ved forretningerne, hvorimod en ekspropriationskommission med den nuværende sammensætning er beslutningsdygtig, når formanden og mindst to andre medlemmer er mødt. En reduktion af antallet af medlemmer vil derfor gøre kommissionerne meget sårbare over for afbud, f.eks. på grund af akut sygdom, og medføre, at en række forretninger må aflyses og udsættes, hvis et enkelt medlem får for-

fald. Dette vil kunne forsinke sagernes færdiggørelse til skade for de berørte grundejere.

Udvalget finder derfor, at den gældende ordning med fem medlemmer, der ikke alle nødvendigvis skal være til stede, er den mest hensigtsmæssige og smidige ordning, og at ordningen derfor bør opretholdes. Det forudsættes, at der så vidt muligt indkaldes suppleanter.

Udvalget finder samtidig, at bestemmelsen om, at ikke alle medlemmerne nødvendigvis skal være til stede, for at kommissionen er beslutningsdygtig, ikke kun skal omfatte ekspropriationskommissionerne, men også statsekspropriationslovens taksationskommissioner og vejlovens overtaksationskommissioner. Da vejlovens taksationskommissioner kun har 3 medlemmer, kan denne ordning, jf. ovenfor, dog ikke omfatte disse kommissioner.

Udvalget har endvidere overvejet, om den nuværende ordning med kommunale delegerede uden stemmeret bør opretholdes. På den ene side finder udvalget, at tilstedeværelsen af kommunale delegerede kan sikre, at kommissionerne bliver gjort opmærksom på særlige lokale forhold, hvorved retssikkerheden for de berørte lodsejere og brugere øges. På den anden side må udvalget konstatere, at den brugerundersøgelse, som Arbejdsgruppen om information har ladet gennemføre, ikke tyder på, at lodsejerne og brugerne oplever det, som om disse delegerede specielt varetager deres interesse.

Ud fra hensynet til at begrænse kommissionernes størrelse foreslår udvalget derfor, at den nuværende bestemmelse om kommunale delegerede ændres, således at den pågældende kommunalbestyrelse alene udpeger én repræsentant, der tiltræder kommissionen som lokal sagskyndig. Kommunalbestyrelsen kan vælge at lade sig repræsentere ved en politiker eller en embedsmand - f.eks. fra kommunens tekniske forvaltning.

Med hensyn til repræsentanter for anlægsmyndigheden vil det næppe være muligt gennem regler at regulere, hvor mange personer der må møde, idet behovet er helt afhængigt af de konkrete omstændigheder.

Udvalget finder herefter, at der bortset fra reglen om kommunale delegerede ikke er grundlag for at ændre de gældende regler om kommissionernes sammensætning. Kommissionens formand må imidlertid være

opmærksom på det problem, som det store fremmøde udgør. Formanden bør derfor påse, at repræsentationen for anlægsmyndigheden samt for de tekniske forvaltninger i amt og kommune ikke er større, end de konkrete omstændigheder nødvendiggør. Formanden må endvidere ved forretningens gennemførelse sikre, at den enkelte lodsejer eller bruger ikke føler sig majoriseret af det store opbud af myndighedsrepræsentanter. Dette kan bl.a. ske ved, at de fremmødte lodsejere og brugere gives grundig information om, hvem der deltager og hvorfor.

f. Aldersgrænse for formand og medlemmer

Der er ikke i de gældende love særlige bestemmelser om aldersgrænse for formanden og de øvrige medlemmer af ekspropriations- og taksationskommissionerne.

Tjenestemandslovens bestemmelser om afsked af tjenestemænd med udgangen af den måned, hvor de fylder 70 år, medfører imidlertid, at formændene for ekspropriationskommissionerne senest fratræder deres formandshverv på dette tidspunkt. Det samme gælder i princippet for formanden for vejlovens taksationskommissioner, der skal være enten byretsdommer eller dommerfuldmægtig.

Trafikministeren har dog stort set fulgt den praksis, at formænd kun udpeges indtil de fylder 70 år, og de øvrige medlemmer ikke genudpeges, når de er fyldt 70 år.

Udvalget har overvejet, om der i lovgivningen bør fastsættes en aldersgrænse på 70 år for såvel formænd som medlemmer af de kommissioner, der beskæftiger sig med ekspropriation og taksation.

Udvalget er af den opfattelse, at den praksis med en fast 70 års grænse, der stort set er fulgt gennem mange år, er en god og fornuftig praksis, der giver den bedst mulige sikkerhed for, at de personer, der varetager hvervet som formand eller medlem af kommissionerne, både åndeligt og fysisk er i stand til at varetage hvervet.

Selvom en person, der er fyldt 70 år, stadig er i både åndelig og fysisk god form, er der en ikke ubetydelig risiko for, at dette ændres væsentligt inden for den periode, udnævnelsen gælder, især i de tilfælde, hvor perioden er på 6 år, og hvor den pågældende er fast medlem af kommissionen. Hvis en formand eller et medlem til sin tid ikke kan eller vil

erkende, at han eller hun ikke er tilstrækkelig åndsfrisk eller mobil til at varetage hvervet, er der risiko for, at hvervet i en periode varetages af en person, der ikke længere er egnet.

Selvom det må erkendes, at en fast aldersgrænse kan medføre, at personer med stor viden og erfaring må udtræde på et tidspunkt, hvor denne viden og erfaring kunne komme kommissionerne til gavn i endnu en del år, finder udvalget ud fra en samlet vurdering, at praksis bør lovfæstes således, at formænd og medlemmer af kommissionerne skal være omfattet af en lovbestemt aldersgrænse på 70 år.

Det samme bør gælde for de landinspektører - herunder den ledende landinspektør - der efter lovene skal medvirke ved ekspropriations- og taksationsforretningerne.

g. Kommissionens sammensætning i øvrigt

Gennemgangen af de gældende regler viser, at der er stor forskel på den måde, hvorpå medlemmerne udpeges til de enkelte ekspropriations- og taksationsforretninger.

I en række tilfælde udpeges bestemte personer som medlem af den enkelte kommission, og der er således tale om faste medlemmer. Som eksempel kan nævnes medlemmer af ekspropriationskommissionerne, hvor trafikministeren og vedkommende amt hver udpeger 2 medlemmer.

I andre tilfælde optages en række personer på en liste, hvorfra formanden kan bestemme, hvem der skal deltage ved behandlingen af den enkelte sag. Der kan herom henvises til de statslige medlemmer af statsekspropriationslovens taksationskommissioner og de amtsudpegede medlemmer af vejlovens taksations- og overtaksationskommissioner.

Udvalget har overvejet, om reglerne bør ændres således, at udpegningen så vidt muligt sker efter ensartede principper.

Udvalget er af den opfattelse, at et stort antal faste medlemmer af de enkelte kommissioner vil kunne gøre det vanskeligt at fastlægge det nødvendige antal møder inden for en for borgerne rimelig frist, og derfor vil kunne medvirke til, at sagsbehandlingstiden forlænges. Udvalget

finder således, at sagsbehandlingen vil kunne smidiggøres, hvis ordningen med listemedlemmer udbygges.

Det er samtidig udvalgets opfattelse, at det er vigtigt, at det enkelte medlem får mulighed for at deltage i så mange sager som muligt, således at den pågældendes indsigt i vurdering af ejendomme udbygges med mere rutine og erfaring i kommissionsarbejde.

Udvalget foreslår derfor, at reglerne ændres således, at medlemmerne af statsekspropriationslovens ekspropriationskommissioner og taksationskommissioner i alle tilfælde udpeges af formanden på grundlag af lister udarbejdet af henholdsvis trafikministeren og amterne. Disse lister foreslås i alle tilfælde at omfatte 8 personer.

De af trafikministeren udarbejdede lister på 8 personer bør omfatte mindst 2 landbrugskyndige og 2 bygningskyndige med indsigt i vurdering af ejendomme og gerne omfatte 4 personer bosat i Jylland og 4 personer bosat på Øerne. Det skal dog ikke være en forudsætning for at blive udpeget, at den pågældende har bopæl i kommissionens funktionsområde.

Udvalget foreslår samtidig, at amternes liste til brug for vejlovens taksationskommissioner og overtaksationskommissioner ændres til kun at omfatte 16 henholdsvis 8 personer i stedet for 24 henholdsvis 12 personer. Udvalget er bekendt med, at vejlovens taksationskommissioner stort set behandler dobbelt så mange sager som overtaksationskommissionerne.

De medlemmer, der udpeges af Københavns og Frederiksberg kommuner, foreslås i alle tilfælde optaget på den liste, der udarbejdes af Københavns Amt. Antallet af personer foreslås fastsat til 4 henholdsvis 2 personer for vejlovens taksationskommissioner dog 8 henholdsvis 4 personer.

h. Sagkyndig bistand til berørte ejere og brugere

Udvalget har overvejet, hvorvidt der bør "beskikkes" særskilte bisidder for berørte ejere og brugere. Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at det næppe vil fremme de berørte ejeres og brugeres tryghedsfølelse, at "systemet" udpeger en bisidder for dem. Udvalget finder derfor, at man

bør opretholde de hidtidige regler, hvorefter de berørte selv vælger de sagkyndige, som de ønsker som nødvendige bisiddere.

Udvalget skal i øvrigt anbefale, at man opretholder de hidtidige regler, hvorefter de takserende myndigheder kan fastsætte en godtgørelse for afholdelse af nødvendige udgifter til sagkyndig bistand, herunder udgifter der har været afholdt forud for selve ekspropriationsforretningen.

Det har under tiden været diskuteret, om 2. instansen har kompetence til at prøve 1. instansens afgørelse om godtgørelse for udgifter til sagkyndig bistand. Domstolene prøver i praksis dette spørgsmål.

Det kan hævdes, at det kun er den kommission, der har behandlet sagen, som kan vurdere, i hvilket omfang den sagkyndige bistand har været nødvendig. Udvalget finder imidlertid, at hensynet til borgernes retssikkerhed taler for, at spørgsmålet kan prøves.

Udvalget foreslår, at det præciseres i loven, at 2. instansen kan prøve spørgsmålet om godtgørelse for sagkyndig bistand. Såfremt alene godtgørelsen er påklaget, foreslås det, at prøvelsen sker på grundlag af skriftlige indlæg fra parterne uden møde, hvor parterne er til stede.

i. Landinspektørbistand for kommissionerne

Den ledende landinspektør er sagkyndig rådgiver for såvel ekspropriationskommissionen som for statsekspropriationslovens taksationskommissioner. På samme måde er en af vejbestyrelsen udpeget landinspektør sagkyndig rådgiver både for vejlovens taksations- og overtaksationskommissioner.

Dette har rejst spørgsmålet om, hvorvidt den ledende landinspektør og den af vejbestyrelsen udpegede landinspektør som rådgiver ved erstatningsfastsættelsen for 1. instansen er inhabil i forhold til 2. instansens behandling af sagen.

Både statsekspropriationslovens og vejlovens habilitetsbestemmelser er udformet på en sådan måde, at bestemmelsen om inhabilitet i 2. instansen ved medvirken i 1. instansen ikke omfatter landinspektøren. Det har således været forudsat, at landinspektørens virksomhed skal strække sig over hele ekspropriations- og erstatningsforløbet.

Udvalget har overvejet, om denne ordning bør fortsætte.

Et mindretal (repræsentanterne for Friluftsrådet, Danmarks Naturfredningsforening, Forbrugerrådet, De danske Landboforeninger og Dansk Familielandbrug samt Grundejernes Landsorganisation) er af den opfattelse, at lovgivningen bør ændres, således at landinspektøren ikke må være til stede ved 2. instansens rådslagning og votering for lukkede døre. Det er mindretallets opfattelse, at de oplysninger, som landinspektøren kan bidrage med, skal fremlægges på et tidspunkt, hvor grundejerne og deres repræsentanter er til stede, således at der bliver lejlighed til at kommentere og eventuelt imødegå oplysningerne. Det er endvidere mindretallets opfattelse, at landinspektørens deltagelse i hele sagsforløbet medvirker til, at borgerne ikke opfatter behandlingen ved 2. instansen som uvildig.

Flertallet er imidlertid af den opfattelse, at den nugældende ordning, hvor den samme landinspektør rådgiver begge kommissioner, er hensigtsmæssig. Flertallet er enig i, at de oplysninger, landinspektøren giver kommissionens medlemmer, skal være tilgængelige for begge parter. Der opstår imidlertid også under rådslagningen og voteringen for lukkede døre spørgsmål, der berører tekniske detaljer om anlægget, ejendommens afgrænsning mv. Kan disse spørgsmål ikke besvares med sikkerhed på stedet, falder kvaliteten af kommissionernes arbejde væsentligt, og usikkerheden om disse spørgsmål kan føre til, at rådslagning og votering må afbrydes, og mødet med parterne, hvor landinspektøren er til stede, genoptages. Dette vil normalt ikke kunne ske samme dag og vil derfor medføre, at sagens afgørelse trækker unødigt i langdrag.

En ordentlig gennemførelse af det samlede sagsforløb forudsætter derfor efter flertallets opfattelse, at der under hele forløbet også under rådslagning og votering er en person til stede, som har et indgående teknisk kendskab til anlægget, ekspropriationens omfang, de matrikulære forhold mv., og som kan sikre, at afgørelsen ikke træffes på et fejlagtigt eller misforstået teknisk grundlag.

Flertallet er af den opfattelse, at landinspektørens deltagelse også i 2. instansen bør fremgå helt udtrykkeligt af lovene, og udvalgets flertal foreslår derfor, at lovene tydeliggøres på dette punkt.

j. Sektoransvaret for ekspropriationslovgivningen

Ansvar for såvel statsekspropriationsloven som vejloven ligger i dag hos trafikministeren. Under udvalgets arbejde har der været fremsat forslag om, at ekspropriationslovgivningen, herunder udpegning af formand og medlemmer, flyttes fra trafikministeren, der i vidt omfang er øverste politiske myndighed for større anlægsarbejder, til et andet ministerium eller et uafhængigt organ.

Udvalgets flertal henleder opmærksomheden på, at det er statsministeren, der fastlægger ressortfordelingen mellem ministrene. Flertallet tvivler på, at de enkelte borgere er bevidste om ekspropriationsvæsenets nærmere organisatoriske placering under trafikministeren, og at dette forhold i øvrigt skulle spille nogen afgørende rolle for borgernes opfattelse af kommissionernes upartiskhed. Under hensyn til, at udgangspunktet for udvalgets arbejde er et ønske om en forbedring af borgernes forhold, er det derfor flertallets opfattelse, at udvalget kun bør stille forslag om en ændring, hvis det kan godtgøres, at der er reel og saglig grund til at antage, at trafikministerens forvaltning af ekspropriationsområdet kan være underkastet usaglige hensyn, herunder at ministerens udpegning af formænd og medlemmer af kommissionerne indebærer tvivl om de pågældendes upartiskhed.

Det er flertallets opfattelse, at kommissionerne ved deres afgørelser efter statsekspropriationsloven alene er underlagt anlægsloven og anden lovgivning, og at hverken kommissarius eller de enkelte medlemmer efter udpegningen efter gældende lovgivning står i noget afhængighedsforhold til trafikministeren eller Trafikministeriet. Kommissionerne er således allerede efter gældende ret i deres virke uafhængige af den myndighed, der forestår udnævnelsen.

På denne baggrund finder et flertal i udvalget ikke grundlag for at foreslå, at ansvaret for ekspropriationslovgivningen henlægges til en anden minister, eller at reglerne om udpegning af formænd og medlemmer ændres.

En mindretal (repræsentanterne for Friluftsrådet, Danmarks Naturfredningsforening, Forbrugerrådet, De danske Landboforeninger og Dansk Familielandbrug) finder, at borgerne i dag ikke opfatter ekspropriationskommissionen som en uvildig instans. Mindretallet finder det besynderligt – og udelukkende historisk betinget – at ekspropriationskommissionerne og deres virke har ophæng i Trafikministeriet. Derfor

kan kommissionerne af den almindelige borger opfattes som partiske. Dette gælder såvel i situationer, hvor udelukkende Trafikministeriets lovgivning er involveret, som i situationer, hvor også andre ministeriers lovgivning er involveret, f.eks. ved regelkrydsning mellem jernbaneloven og naturbeskyttelsesloven (nedlæggelse af overgange ved jernbaner).

Borgernes tillid til det offentlige system står og falder med, at der ikke kan sås tvivl om, at der ikke er sammenfaldende interesser mellem opdragsgiveren til et anlægsprojekt på den ene side og den uvildige instans på den anden side. Mindretallet fremhæver, at stillingen som kommissarius er et led i et karriereforløb i Trafikministeriet parallelt med andre karriereforløb, hvorfor personer til stillingen primært er rekrutteret internt i ministeriet. Ligeledes kan det konstateres, at embedsmænd fra ministeriet udpeges som sekretærer for taksationskommissioner efter statsekspropriationsloven og som formænd for overtaksationskommissioner ifølge lov om offentlige veje.

At give de "uvildige" kommissioner et reelt uvildigt ophæng vil ifølge mindretallet være helt i overensstemmelse med de igangværende overvejelser om at gøre domstolene uafhængige af Justitsministeriet. Der bør med andre ord ikke være noget over-/underordningsforhold mellem ressortministeren og ekspropriationskommissionerne. Ministeren bør således ikke have instruktionsbeføjelser og bør ikke udpege eller afsætte de enkelte medlemmer af ekspropriationskommissionerne.

Mindretallet finder med andre ord, at der bør fremføres endog meget gode argumenter for at opretholde den gældende retstilstand på området.

Mindretallet mener, at forvaltningen af en så central del af lovgivningen som ekspropriationer af grundlovssikrede rettigheder bør overvejes forvaltet af et uafhængigt organ med egen forvaltning med ophæng i et "neutralt" ministerium, f.eks. Justitsministeriet eller måske med direkte reference til Folketinget svarende til f.eks. Folketingets Ombudsmand og Rigsrevisionen.

Hele udvalget er enig i, at man ikke er bekendt med konkrete tilfælde, hvor der har været grundlag for at antage, at trafikministeren har taget usaglige hensyn ved administrationen af ekspropriationslovgivningen, eller at ekspropriationskommissionernes formænd eller medlem-

mer har truffet afgørelse på grundlag af ordre eller lignende påvirkning fra trafikministeren/Trafikministeriet eller på anden måde har været påvirket af, at trafikministeren har foretaget udnævnelsen af de pågældende.

Det er under alle omstændigheder hele udvalgets opfattelse, at kommissionsformanden i forbindelse med forretningerne bør sikre, at de berørte grundejere og deres repræsentanter er helt klar over, at kommissionerne er selvstændige myndigheder, der er uafhængige af anlægsmyndigheden. Det foreslås at klargøre dette i ekspropriationslovgivningen ved at indsætte en bestemmelse svarende til miljøbeskyttelseslovens § 102, stk. 2, om Miljøklagenævnet.

k. Eventuel samling af reglerne i én ekspropriationslov – Modernisering af sprogbrug

Der er i forbindelse med udvalgsarbejdet fremkommet tanker om evt. at udarbejde én ny samlet ekspropriationslov omfattende planlægning og gennemførelse af alle statslige og kommunale ekspropriationer.

Udvalget finder imidlertid, at denne opgave i givet fald vil blive meget omfattende og tidskrævende. Da dette spørgsmål næppe heller kan have væsentlig interesse for borgernes forhold, har udvalget fundet, at opgaven falder uden for udvalgets kommissorium.

Udvalget finder, at det bør overvejes, at samle bestemmelserne i stats-ekspropriationsloven og i vejlovens ekspropriationsafsnit i én ekspropriationsproceslov.

Udvalget skal i øvrigt påpege, at lovenes sprogbrug på nogle punkter ikke er ájour med normal dagligdags tale. F.eks. vil mange borgere savne forståelse for ordet "forretninger" i denne forbindelse. Udvalget foreslår derfor, at sprogbrogeren moderniseres.

Udvalgets anbefalinger vedrørende ekspropriationssystemerne:

Det grundlæggende stem Der er enighed i udvalget om, at opbygningen af det nuværende system indebærer en tilfredsstillende retssikkerhed for borgerne. Kommissionernes uafhængighed af andre myndigheder foreslås præciseret i lovgiv-

ningen. Sproget i lovene bør moderniseres.

Tidsforbruget i ekspropriationsfasen Udvalget har ikke konkrete forslag til nedbringelse af tidsforbruget i ekspropriationsfasen.

Ved anlægslovens vedtagelse bør der også vedtages de fornødne bevillinger til ekspropriationernes gennemførelse.

Bemyndigelse til forlods ekspropriation af hele ejendomme bør gives snarest muligt efter anlægslovens vedtagelse.

Borgernes forberedelse Anlægsmyndigheden bør i perioden mellem linie- og detailbesigtigelse spille en mere aktiv rolle end hidtil og bl.a. deltage sammen med jordfordelingsmyndighederne i forhandlingerne med grundejerne om jordfordeling, fastlæggelse af de endelige adgangsforshold samt total overtagelse af berørte ejendomme, selvom det endelige projekt ikke nødvendigvis tilsiger en sådan total overtagelse. Anlægsmyndigheden bør sikres bevillingsmæssig mulighed for at erhverve ejendomme, der ligger i tracéet og som sættes til salg, således at sådanne ejendomme kan indgå i jordfordelingen, selvom de muligvis ikke vil blive direkte berørt af anlægget.

De jordfordelinger, som anlægsmyndigheden sammen med jordfordelingsmyndighederne opnår enighed med lodsejerne om, bør kun tilsidesættes af ekspropriationskommissionen, såfremt der foreligger særlige grunde hertil. Ekspropriationskommissionen bør kunne godkende aftalen, uden at den forelægges for andre myndigheder, herunder Jordbrugskommissionen.

Anlægsmyndigheden skal også have mulighed for at forhandle erstatning med grundejerne, hvis det i det konkrete tilfælde vil være hensigtsmæssigt og forsvarligt.

Regler herom kan evt. fastsættes af vedkommende ressortminister.

Varslingsregler

Statsekspropriationslovens og vejlovens varslingsregler foreslås ændret fra 14 dage til 4 uger.

Forretningernes gennemførelse

Udvalget har foreslået en del ændringer vedrørende den praktiske afvikling af forretningerne. Forslagene er nærmere præciseret i forslaget til vejledning (bilag 6).

Kommissionernes størrelse og sammensætning – krav om fuldtallighed

Udvalget kan ikke anbefale en ændring af kommissionernes sammensætning. Dog foreslås bestemmelsen om kommunale delegerede medlemmer ændret, således at kun én kommunal repræsentant deltager i kommissionens møder som lokal sagkyndig. Formanden bør påse, at repræsentationen for anlægsmyndigheden og for de tekniske forvaltninger i amt og kommune ikke er større, end de konkrete omstændigheder nødvendiggør. Reglerne for udpegning af medlemmer til den enkelte forretning foreslås ændret bl.a. således, at medlemmerne af statsekspropriationslovens ekspropriationskommissioner og taksationskommissioner i alle tilfælde udpeges af formanden på grundlag af lister som nærmere beskrevet i rapporten.

Kravet om fuldtallighed i de statslige taksationskommissioner og vejlovens overtaksationskommissioner foreslås ændret svarende til, hvad der gælder for ekspropriationskommissionerne. Det forudsættes, at der så vidt muligt indkaldes suppleanter.

Aldersgrænse

Det foreslås, at formænd og medlemmer af kommissionerne samt de landinspektører, der efter lovene skal medvirke ved ekspropriations- og taksationsforretninger, skal være omfattet af en lovbestemt aldersgrænse på 70 år.

- Sagkyndig bistand til ejere og brugere* De hidtidige regler, hvorefter de takserende myndigheder kan fastsætte en godtgørelse for afholdelse af nødvendige udgifter til sagkyndig bistand, herunder udgifter der har været afholdt forud for selve ekspropriationsforretningen, foreslås opretholdt. Det foreslås præciseret i loven, at 2. instansen kan prøve afgørelsen vedrørende godtgørelsens størrelse. Såfremt alene godtgørelsen er påklaget, kan prøvelsen ske på grundlag af en skriftlig procedure.
- Landinspektørbistand for kommissionerne* Et mindretal i udvalget foreslår lovgivningen ændret, således at landinspektøren ikke kan være til stede ved 2. instansens rådslagning og votering for lukkede døre. Flertallet er derimod af den opfattelse, at den nugældende ordning bør opretholdes, samt at lovene bør tydeliggøres, således at muligheden for landinspektørens deltagelse også i 2. instansen fremgår helt udtrykkeligt af lovene.
- Ressortansvar for ekspropriationslovgivningen* Et mindretal i udvalget foreslår ansvaret for ekspropriationslovgivningen henlagt til en anden minister end trafikministeren.
- Én samlet ekspropriationsproceslov* Udvalget finder, at det bør overvejes at samle bestemmelserne i statsekspropriationsloven og i vejlovens ekspropriationsafsnit i én ekspropriationsproceslov.

D. Forlods overtagelse af berørte ejendomme

Som tidligere nævnt, vil der ofte gå mange år, fra de første idéer til et anlæg fremkommer, og til anlægget står klar. Udvalget har ikke fundet grundlag for at fremkomme med konkrete forslag, der kan afkorte tidsforbruget i det samlede forløb væsentligt.

Anlægsplanerne kan vanskeliggøre salg eller påvirke salgsprisen for de ejendomme, som evt. kan blive berørt af anlægget, og på den måde indebære en "stavnsbinding" af de ejere, som af en eller anden grund ønsker at afhænde ejendommen.

Udvalget har derfor drøftet, om der i de enkelte faser i anlægsforløbet bør indføres mere vidtgående regler om anlægsmyndighedernes pligt til at overtage berørte ejendomme.

For så vidt angår de indledende faser, der går forud for principbeslutningen, (idé- og forundersøgelsesfasen) er det udvalgets opfattelse, at der ikke er grundlag for at fastsætte regler om overtagelseskrav vedrørende muligt berørte ejendomme. Sådanne regler vil kunne udgøre en hæmsko for den almindelige politiske debat. Der er endnu ikke fastlagt noget, der binder borgerne, og påvirkningen af borgerne adskiller sig ikke væsentligt fra den påvirkning, andre politiske tilkendegivelser kan have.

Når der er truffet principbeslutning, f.eks. i form af en projekteringslov, bliver planerne imidlertid mere aktuelle. Der vil typisk være angivet et eller flere bæltter, som linieføringen med en vis sandsynlighed vil komme til at ligge indenfor. For de ejendomme, der ligger i disse bæltter, vil stavnsbindingen blive forstærket, og erfaringerne viser, at der kan gå flere år mellem vedtagelsen af en projekteringslov og den endelige vedtagelse af projektet i en anlægslov.

Det bør erindres, at projekteringsloven er meget løst formuleret (formål, enkelte fikspunkter - start/slut m.v., brede bånd osv.), idet spørgsmålet om mulige alternativer først mere præcist vil fremkomme i den senere VVM-lignende undersøgelse. Oftest vil anlægsmyndigheden først efter denne undersøgelse kunne definere linieføringen med nogen sikkerhed overfor de enkelte ejendomme.

Udvalget har noteret sig, at der i lov nr. 408 af 22. maj 1996 om bl.a. projektering af rute 9 Odense - Svendborg, rute 18 Holstebro - Herning - Vejle og rute 21 Holbæk - Vig som en nyskabelse er indsat en bestemmelse om, at trafikministeren efter begæring kan overtage en ejendom, "når særlige grunde foreligger", og det skønnes, at ejendommen vil blive berørt "i ikke uvæsentlig omfang" af et af de nævnte anlæg. Med "særlige grunde" menes ifølge bemærkningerne til lovforslaget personlige forhold hos ejeren, der kan begrunde en overtagelse, f.eks. hvor en lodsejer på grund af sygdom, alder, familieførøgelse eller af hensyn til sit arbejde ønsker at flytte til et andet sted. Ifølge lovforslaget vil kompetencen til i det enkelte tilfælde at skønne, om en overtagelsesbegæring skal imødekommes, blive henlagt til Vejdirektoratet. Overtagelsessummen fastsættes af vejlovens taksationsmyndigheder.

Udvalget har overvejet muligheden for at fastsætte generelle bestemmelser om overtagelse af ejendomme på grundlag af projekteringslove, herunder om grundejerne under nærmere fastsatte betingelser bør have et egentligt retskrav på at få en ejendom overtaget. Udvalget har endvidere overvejet, om den endelige afgørelse herom i givet fald bør henlægges til en af anlægsmyndigheden uafhængig instans, f.eks. statsekspropriationslovens ekspropriations- og taksationskommissioner eller vejlovens taksationsmyndigheder.

Som det fremgår af ovenstående, er der ifølge nævnte projekteringslov to betingelser, der skal være opfyldt for at en overtagelsesanmodning kan imødekommes.

For det første skal ejendommen rent geografisk ligge et sted, hvor den må skønnes at blive berørt af anlægget. Man kunne i den forbindelse fremføre det synspunkt, at alle ejendomme, som ligger i den eller de korridorer, der er udpeget i projekteringsloven, vil være vanskelige at sælge, indtil tracéen er nærmere fastlagt, og at overtagelsespligten derfor burde gælde alle disse ejendomme. I givet fald måtte det fastlægges nærmere, om overtagelsespligten kun gælder, hvis hele ejendommen eller dens bygninger eller en væsentlig del af ejendommen/bygningerne ligger i korridoren. Der vil principielt ikke være noget i vejen for at henlægge kompetencen til at træffe afgørelse om overtagelsespligt efter en sådan regel til en uafhængig instans. Hvis man derimod som i den nævnte eksisterende projekteringslov kun vil statuere overtagelsespligt, hvis ejendomme efter et konkret skøn må antages at blive berørt, vil en sådan kompetenceregulering næppe være mulig for denne del af afgø-

relsen. En uafhængig myndighed vil i tidsrummet mellem projekteringslov og anlægslov have meget vanskeligt ved at tilsidesætte anlægsmyndighedernes vurdering af dette spørgsmål, og derfor bliver anlægsmyndighedens udsagn herom reelt udslagsgivende under alle omstændigheder.

For det andet skal der ifølge bemærkningerne til den nævnte projekteringslov foreligge særlige personlige forhold hos ejeren, som kan begrunde overtagelse. Udvalget skal påpege, at lodsejeren også i andre tilfælde end dem, der er nævnt i bemærkningerne til projekteringsloven, kan have ønske om at afhænde sin ejendom. Hvis eksempelvis lodsejeren står overfor en nødvendig eller naturlig udbygning af driftsbygningerne, som hindres af vejplanerne, kan han have et rimeligt ønske om at sælge ejendommen. Udvalget finder, at det ved fremtidige projekteringslove bør fremgå klarere af bemærkningerne, at overtagelsesmuligheden også omfatter sådanne situationer. Hvis man vil statuere et egentligt retskrav for lodsejeren, vil der efter udvalgets opfattelse ikke være noget principielt til hinder for at overlade denne del af afgørelsen til en uafhængig instans. Kriterierne kan f.eks. angives i fremtidige projekteringslove og bemærkningerne til disse.

Udvalget har drøftet de økonomiske konsekvenser af at gøre ordningen generel og med en pligt for anlægsmyndigheden til at overtage berørte ejendomme. Det er imidlertid vanskeligt at sige noget generelt herom, idet omfanget af overtagelsesbegæringer bl.a. må antages at afhænge af, hvilke typer af ejendomme, det drejer sig om. Hvis der er tale om en velfungerende landbrugsejendom, som måske har været i slægtens eje i generationer, er der næppe nogen grund til at tro, at ejendommen vil blive begæret overtaget, før det ligger klart, at ejendommen vil blive berørt, med mindre ejeren har tungtvejende personlige grunde til at begære overtagelse. Omvendt vil ejeren af et parcelhus, som kan frygtes at komme til at ligge i en motorvejs- eller jernbanetracé eller tæt på denne, muligvis være mere tilbøjelig til søge ny bolig på dette stadium i processen.

Vejdirektoratet har gennemgået ejendomsplanerne for projekteringslovens korridorer for rute 9, 18 (delstrækningen Herning N-Brande) og 21. Der er optalt i alt 3150 ejendomme i de tre korridorer, excl. ejendomme i deciderede byområder. Hidtil er der kun modtaget 5 ansøgninger om overtagelse på de pågældende strækninger. Dette siger imidlertid ikke noget om, hvor mange overtagelseskrav, der ville komme,

hvis der var et betingelsesløst retskrav for samtlige ejere af ejendomme i de pågældende korridorer om overtagelse af ejendommene.

Med det store antal potentielle overtagelseskrav, der er tale om, må det forudses, at en generel ordning kan blive meget bekostelig for anlægsmyndighederne, fordi den kan medføre, at anlægsmyndigheden kommer til at overtage adskillige ejendomme, der efterfølgende viser sig ikke at skulle indgå i projektet. Det må dog også tages i betragtning, at de ejendomme, der ikke berøres, kan afhændes efterfølgende, og at det i de tilfælde, hvor der er tale om landbrugsejendomme, vil blive lettere at gennemføre en jordfordeling, hvis anlægsmyndigheden i forvejen ejer en stor del af de ejendomme, der er beliggende omkring det kommende anlæg.

Der er på nuværende tidspunkt kun meget få erfaringer med den nye ordning, som er introduceret med den nævnte projekteringslov. Inden der evt. fastsættes en mere generel ordning med en overtagelsespligt, som kan få store økonomiske konsekvenser for det offentlige, finder udvalget, at man bør indhøste yderligere erfaringer med den nye ordning, hvorefter trafikministeren som øverste forvaltningsmyndighed for statsvejene træffer beslutning om, hvorvidt en ejendom skal overtages som følge af et af de vejanlæg, der er omfattet af den nævnte projekteringslov.

Udvalget forudsætter, at bestemmelsen vil blive administreret i overensstemmelse med lovforslagets intentioner og med den fornødne fleksibilitet med henblik på at sikre, at en grundejer, der på grund af personlige forhold ønsker at sælge sin ejendom, men som afskæres herfra på grund af vejplanerne, kan få ejendommen overtaget af anlægsmyndigheden.

Udvalget foreslår herefter, at anvendelsen af ovennævnte bestemmelse i projekteringsloven vedrørende ruterne 9, 18 og 21 om statslig overtagelse af ejendomme følges nøje, og at der i fremtidige projekteringslove indføres lignende overtagelsesbestemmelser, dog med en justering af bemærkningerne, så det fremgår, at overtagelse kan ske også i andre situationer end de direkte nævnte samt med eventuelle andre justeringer, som de indvundne erfaringer måtte give anledning til.

Ifølge projekteringsloven for rute 9, 18 og 21 fastsættes overtagelsessummen af vejlovens taksationsmyndigheder. Udvalget finder det mere

hensigtsmæssigt, at beløbet fastsættes af de myndigheder, der i øvrigt vil skulle forestå ekspropriation og erstatningsfastsættelse ved det pågældende anlæg. Udvalget foreslår derfor, at overtagelsesbestemmelsen i fremtidige projekteringslove formuleres således, at overtagelsessummen fastsættes af de i henhold til statsekspropriationsloven nedsatte ekspropriations- og taksationskommissioner.

Udvalget foreslår derudover, at der i fremtidige projekteringslove fastsættes mulighed for at indbringe trafikministerens afgørelse for ekspropriations- og taksationsmyndighederne, hvis overtagelsesanmodningen afvises med henvisning til, at der ikke foreligger særlige personlige forhold hos ansøgeren.

Et mindretal (repræsentanten for De danske Landboforeninger og Dansk Familiebrug) finder, at lodsejere, hvis ejendom ligger inden for det eller de traceer, der fremgår af projekteringsloven, skal have mulighed for at få prøvet spørgsmålet om anlægsmyndighedens overtagelse af ejendommen af en uvildig instans (ekspropriations- og taksationskommission), hvis der efter projekteringslovens vedtagelse er forløbet 4 år, uden at der er fremsat forslag til anlægslov.

Udvalget skal påpege, at også planer om andre statslige anlæg, for hvilke der ikke udarbejdes projekterings- og anlægslov f.eks. mindre jernbaneanlæg eller mindre hovedlandevejsforlægninger samt amtskommunale eller kommunale anlæg, hvortil der er udlagt areal i region, kommune- eller lokalplan f.eks. veje, rensningsanlæg og lufthavne, kan indebære en "stavnsbinding" af ejerne af de ejendomme, der kan blive berørt af de pågældende anlæg. Den enkelte lodsejers opfattelse af at være bundet til sin ejendom på grund af planerne om et givet projekt er således ikke afhængig af, om anlægsmyndigheden er staten, et amt, en kommune eller et koncessioneret selskab, eller om projektet ud fra en overordnet betragtning kan karakteriseres som større eller mindre eller for så vidt angår statslige anlæg, om projektet forudsættes gennemført med eller uden projekterings-/anlægslov.

Udvalget har på den baggrund overvejet, om der ud fra de samme hensyn til lodsejerne, som har begrundet bestemmelsen i projekteringsloven for rute 9, 18 og 21 om anlægsmyndighedens forlods overtagelse af ejendomme under visse betingelser, er behov for tilsvarende mere generelle regler om overtagelse af ejendomme, der berøres af planer om nye infrastrukturanlæg.

Udvalget har noteret sig, at trafikministeren i forbindelse med gennemførelsen af mindre hovedlandevejsprojekter, som gennemføres uden projekterings- og anlægslov, i nogle tilfælde bl.a. i forbindelse med anlæg af rundkørsler på hovedlandevej 125 i Slagelse har givet 7 lodsejere tilbud om forlods ekspropriation, uanset at projektet ikke var endeligt besluttet. Erstatningen til de 6 af lodsejerne, der tog imod tilbudet, blev fastsat efter reglerne i statsekspropriationsloven. Udvalget har endvidere noteret sig, at der efter de gældende regler i planlovens § 48 er mulighed for at kræve overtagelse, hvis et areal i en lokalplan eller en byplanvedtægt er udlagt til offentligt formål. Overtagelsespligten gælder dog kun, hvis arealet ikke kan udnyttes på en økonomisk rimelig måde i overensstemmelse med den faktiske udnyttelse af de omkringliggende ejendomme. Bestemmelsen svarer i alt væsentligt til bestemmelsen i lov om offentlige veje, § 38, om overtagelse af areal efter pålæg af vejbyggelinier.

Udvalget finder, at der også i relation til offentlige anlæg, der ikke gennemføres ved særskilt lov, men hvor der er foretaget planmæssige dispositioner over en ejendom, hvorved en ikke uvæsentlig del af ejendommen forbeholdes til det pågældende anlæg, bør være mulighed for at få ejendommen overtaget, når der foreligger særlige personlige forhold hos ejeren. Udvalget foreslår derfor, at overtagelsesadgangen i planlovens § 48 udvides til også at omfatte situationer, hvor overtagelsesønsket er begrundet i særlige personlige forhold hos ejeren af en ejendom, der i lokalplan eller byplanvedtægt er udlagt til offentlige formål. Samtidig foreslås vejlovens § 38 om overtagelse af ejendomme, der er pålagt byggelinier til gennemførelse af nye vejanlæg, udvidet tilsvarende.

Særligt om byggelinier

Et særligt problem, som har været behandlet i udvalget, er de bindinger, som pålæg af byggelinier kan indebære for berørte ejendomme ofte over meget lange perioder. Sådanne byggelinier kan pålægges i henhold til vejlovens § 35 til sikring af gennemførelse af nye veje, der er optaget på en vejplan. Dette har ikke direkte sammenhæng med konkrete forundersøgelser og projekteringslove.

Hvis der pålægges byggelinier efter vejlovens § 35, må grundejerne ikke uden vejbestyrelsens tilladelse opføre ny bebyggelse herunder tilbygning på det areal, der er omfattet af byggelinien. Grundejeren må heller ikke uden vejbestyrelsens tilladelse genopføre nedrevne eller ned-

brændte bygninger eller foretage væsentlige ændringer i eksisterende bygninger. Byggelinierne er derimod ikke til hinder for, at der foretages almindelig istandsættelse og vedligeholdelse af eksisterende bygninger, herunder tidssvarende moderniseringer, der kan sidestilles med istandsættelse og vedligeholdelse. Endelig medfører byggelinierne, at der ikke uden vejbestyrelsens tilladelse må gennemføres andre faste anlæg på arealet så som gylletanke eller befæstede kørearealer.

Byggeliniepålæg udløser ingen erstatning, men grundejeren kan inden 6 måneder efter pålægget kræve ejendommen overtaget af anlægsmyndigheden i henhold til vejlovens § 38, hvis byggelinien afskærer ejeren fra en udnyttelse af ejendommen, der er økonomisk rimelig og forsvarlig under hensyn til ejendommens øvrige beskaffenhed, og som svarer til den udnyttelse, der finder sted af andre tilgrænsende eller omliggende ejendomme. Denne overtagelsesadgang foreslår udvalget udvidet til også at omfatte personlige forhold hos ejeren, jf. ovenfor.

Da byggelinierne vil kunne vanskeliggøre salg af ejendommen, vil der kunne opstå tilfælde, hvor ejeren enten bindes til ejendommen eller må sælge med tab, uden at ejeren af denne grund har krav på, at ejendommen overtages efter vejlovens § 38. Da udvalget samtidig er bekendt med, at der i en række tilfælde er pålagt ejendomme byggelinier for både 20 og 30 år siden med henblik på at sikre vejanlæg, der stadig ikke er aktuelle planer om at udføre, har udvalget overvejet, om der bør indføres regler, der begrænser anvendelsen eller retsvirkningen af byggelinier efter vejlovens § 35.

Udvalget har i tilknytning til disse overvejelser noteret sig, at der i dag vises stor tilbageholdenhed med at pålægge byggelinier til sikring af nye statslige vejanlæg. Hertil kommer, at det forhold, at byggeliniers retsvirkninger bortfalder efter udløbet af en nærmere fastsat periode, ikke medfører, at planerne om det pågældende vejanlæg og dermed usikkerheden for grundejerne bortfalder. En tidsbegrænsning vil således kun medføre en begrænset forbedring for grundejerne.

Ud fra en samlet vurdering finder udvalget imidlertid, at hensynet til grundejerne taler for, at de rådighedsindskrænkninger, der er en følge af pålæg af fremtidige byggelinier, bør tidsbegrænses til f.eks. 10 år. Hvis vejbestyrelsen efter 10 år ønsker byggelinierne opretholdt, må der derfor træffes en ny beslutning om pålæg af byggelinier efter de gældende procedureregler herfor.

Da byggelinienens betydning for den enkelte ejer kan ændre sig i tidens løb, finder udvalget, at ejeren til enhver tid bør kunne fremsætte krav om overtagelse. Udvalget foreslår derfor 6 måneders fristen i vejlovens § 38, stk. 2, ophævet.

Udvalgets anbefalinger vedrørende forlods overtagelse:

Overtagelse efter vedtagelse af projekteringslov

Udvalget foreslår, at anvendelsen af bestemmelsen i projekteringsloven vedrørende hovedlandevejsruterne 9, 18 og 21 om statslig overtagelse af ejendomme følges nøje, og at der i fremtidige projekteringslove indføres lignende overtagelsesbestemmelser, dog med en justering af bemærkningerne så det fremgår, at overtagelse kan ske også i andre situationer end de direkte nævnte samt med eventuelle andre justeringer, som de indvundne erfaringer måtte give anledning til.

Udvalget foreslår endvidere, at der fastsættes mulighed for at indbringe trafikministerens afgørelse for ekspropriations-/taksationsmyndighederne, hvis overtagelsesansøgningen afvises med henvisning til, at der ikke foreligger særlige personlige forhold hos ansøgeren.

Andre anlæg

Det foreslås, at planlovens § 48 og vejlovens § 38 ændres, således at overtagelse også kan begrundes med særlige personlige forhold hos grundejeren, hvis det planlagte offentlige anlæg berører en ejendom i et ikke uvæsentligt omfang.

Byggelinier

De rådighedsindskrænkninger, der er en følge af byggelinier - vejlovens § 35 - foreslås tidsbegrænset til 10 år, således at der skal træffes en ny beslutning om byggeliniepålæg, hvis byggelinierne ønskes opretholdt efter 10 år.

6 måneders fristen i vejlovens § 38, stk. 2, foreslås ophævet.

