

Horten

Att.: Anders Valentiner-Branth

avb@horten.dk

Sagsnr.

2012-00330

Doknr.

16217

Dato

25. oktober 2012

Vejledende udtalelse om adgangen til delegation til den kommunale forvaltning i sager om ekspropriation inden for vejlovgivningen

Ved brev af 17. november 2011 har De som advokat for Københavns Kommune anmodet Økonomi- og Indenrigsministeriet om en vejledende udtalelse om, under hvilke betingelser Borgerrepræsentationen kan foretage delegation til forvaltningen af sin kompetence til at træffe beslutning om ekspropriation efter vejlovgivningen ved gennemførelse af anlægsprojekter.

Det fremgår af henvendelsen, at baggrunden for anmodningen om en vejledende udtalelse om det angivne spørgsmål er et aktuelt større anlægsprojekt, Projekt Nordhavnsvej. Projektet er beskrevet som et stort og komplekst byggeri, der kræver en række ekspropriationer af forskellig karakter. Disse ekspropriationer skal efter det oplyste ske efter vejlovens bestemmelser herom, jf. lovbekendtgørelse nr. 1048 af 3. november 2011.

De har i henvendelsen anført, at der er et stort praktisk behov for at få afklaret, i hvilket omfang Borgerrepræsentationen kan foretage delegation af sin kompetence til at træffe beslutning om ekspropriation til Teknik- og Miljøforvaltningen, og at det er u hensigtsmæssigt, hvis Borgerrepræsentationen eller et stående udvalg skal forelægges spørgsmålet om gennemførelsen af hver enkelt ekspropriation uanset omfang eller karakter.

Det fremgår endvidere af Deres henvendelse, at Borgerrepræsentationen i forvejen behandler sagen om anlægsprojektet en eller flere gange, idet Borgerrepræsentationen vedtager de fornødne bevillinger til projektet. De har i Deres henvendelse endvidere nærmere beskrevet den procedure, der tænkes anvendt. De har således bl.a. beskrevet, hvorledes Borgerrepræsentationen og Teknik- og Miljøudvalget tænkes orienteret om de påtænkte og gennemførte ekspropriationer. Det fremgår videre, at Borgerrepræsentationen agter at udnytte sine styringsbeføjelser over for forvaltningen og i fornødent omfang fastsætte nærmere regler for udøvelsen af beslutningskompetencen, og at forvaltningen skal forelægge sagen for det stående udvalg, Teknik- og Miljøudvalget, hvis der opstår behov for andre eller mere vidtrækkende ekspropriationer end først antaget, eller hvis der undervejs i processen fremkommer væsentlige bemærkninger fra ejere, brugere m.fl.

De har i Deres henvendelse henvist til forskellig litteratur, ombudsmandspraksis og praksis fra de kommunale tilsynsmyndigheder.



Transportministeriet har ved flere lejligheder, senest ved brev af 4. oktober 2012, afgivet udtalelser i sagen.

I den anledning skal Økonomi- og Indenrigsministeriet vejledende udtale følgende:

Økonomi- og Indenrigsministeriet skal indledningsvis bemærke, som meddelt den 6. december 2011 telefonisk over for Dem, at ministeriet under hensyn til at undgå risiko for inhabilitet, såfremt ministeriet som tilsynsmyndighed efter bestemmelserne herom i kommunestyrelsesloven (lovbekendtgørelse nr. 885 af 29. august 2012) på et senere tidspunkt skal tage stilling til den konkrete sag, alene vil kunne give en generel og abstrakt vejledning om det udbedte, og at ministeriet således ikke vil kunne forholde sig til den konkrete sag.

Det er Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at det ikke vil være lovligt, hvis kommunalbestyrelsen eller et stående udvalg delegerer til den kommunale forvaltning at træffe beslutning om ekspropriation efter vejloven.

En nærmere redegørelse følger nedenfor.

1. Den retlige ramme ifølge litteraturen

Det følger af § 2 i kommunestyrelsesloven, at kommunalbestyrelsen er kommunens øverste myndighed, og at kommunalbestyrelsen er kompetent til at træffe afgørelse i enhver sag, der vedrører kommunen, jf. Hans B. Thomsen m.fl.: lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2010, s. 49 f.

Det anførte indebærer imidlertid ikke, at alle beslutninger skal træffes af kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsen har som udgangspunkt fri adgang til at overlade sin kompetence til udvalg og til den kommunale forvaltning, med mindre andet er fastsat eller forudsat i lovgivningen. I så fald skal den pågældende sag behandles af kommunalbestyrelsen i et møde, jf. Hans B. Thomsen m.fl.: lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2010, s. 55 f. med den dér anførte litteratur. Om fortolkningen af de relevante bestemmelser i vejlovgivningen henvises til *afsnit 2* nedenfor.

Herudover kan det følge af en sags beskaffenhed, at behandlingen af sagen skal ske i kommunalbestyrelsen. Dette gælder f.eks. sager, der vedrører kommunalbestyrelsesmedlemmernes egne forhold, herunder sager om fritagelse for hverv og beslutninger om vederlæggelse. Det gælder også sager, som på grund af deres betydning i øvrigt i særlig grad forudsætter politisk behandling, jf. Hans B. Thomsen m.fl.: lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2010, s. 56 f. med den dér anførte litteratur.

Endelig har det i teori og ombudsmandspraksis og i et vist omfang tillige i ministeriets tilsynspraksis været antaget, at der af retssikkerhedshensyn skulle gælde et delegationsforbud i sager, hvor der skal træffes beslutninger, som indebærer betydelige indgreb i borgernes retsstilling, således som det eksempelvis er tilfældet med ekspropriationer, jf. *afsnit 3* nedenfor.

2. Lov om offentlige veje og Transportministeriets fortolkning heraf

§ 2, stk. 5 og 6, § 43, § 47, stk. 1, § 48, stk. 1 og § 49 i lov om offentlige veje (vejloven)(lovbekendtgørelse nr. 1048 af 3. november 2011) er sålydende:

”§ 2, stk. 5. Kommunalbestyrelserne er forvaltningsmyndighed for kommunevejene.



Stk. 6. Ved vejbestyrelse forstås i denne lov de i stk. 4 og 5 nævnte myndigheder.

...

§ 43. Når almenvellet kræver det, kan vedkommende vejbestyrelse iværksætte ekspropriation til offentlige vej- og stianlæg. Det samme gælder til private vej- og stianlæg, når disse er nødvendiggjort af:

- 1) anlægsarbejder mv. på offentlig vej, jf. stk. 2 og § 69,
- 2) beslutning eller bestemmelse om oprettelse eller benyttelse af adgange til offentlig vej, jf. §§ 78 og 79, eller
- 3) beslutning om tilvejebringelse af vejadgang i forbindelse med nedlæggelse af offentlige og almene veje, jf. kapitel 9.

Stk. 2. Ekspropriationen kan ske til nyanlæg, udvidelse og ændring af bestående anlæg, til tilbehør og nødvendige supplerende foranstaltninger, herunder parkeringspladser, vigepladser, rasteplasser, materielpladser, oplagspladser, støjafskærmende foranstaltninger, faunapassager, erstatningsbiotoper og lignende foranstaltninger til kompensation for et vejanlægs indgreb i naturtilstanden, beplantninger og lignende, til fremskaffelse af vejmaterialer og fyld og til udlægning af fyld. Ekspropriation kan endvidere ske af hensyn til udnyttelse, betjening, sikring, synlighed, beskyttelse og drift på hensigtsmæssig måde, herunder til sikring af oversigt over vejkryds eller vejsving, til nedlægning eller spærring af bestående overkørsler, overgange og vej- og stitilslutninger samt til retablering af de ved vejanlæg afbrudte forbindelser. Til hovedlandevejsanlæg kan ekspropriation desuden ske til sådanne supplerende anlæg, hvis beliggenhed umiddelbart i forbindelse med vejen skønnes af særlig betydning for transporterne og rejselivet.

Stk. 3. Ved ekspropriationen kan der:

- 1) Erhverves ejendomsret til arealer, bygninger og indretninger, der er fast knyttet til arealer eller bygninger, samt tilbehør hertil.
- 2) Endeligt eller midlertidigt pålægges indskrænkninger i ejerens rådighed eller erhverves ret til at udøve en særlig råden over faste ejendomme.
- 3) Endeligt eller midlertidigt ske erhvervelse eller ophævelse af eller foretages begrænsninger i brugsrettigheder, servitutrettigheder samt andre rettigheder over faste ejendomme.

...

§ 47. Når en kommunal vejbestyrelse vil søge de foranstaltninger, der er nævnt i § 43, gennemført ved ekspropriation, skal den lade afholde en åstedsforretning.

...

§ 48. I åstedsforretningen skal deltage mindst et medlem af den kommunalbestyrelse, der er vejbestyrelse, og et medlem af dette kommunale råd leder forretningen. Om det ved forretningen passerede føres en protokol.

...

§ 49. Når den i § 48, stk. 3, nævnte frist er udløbet, træffer vejbestyrelsen på grundlag af det fremkomne beslutning om, hvorvidt og i bekræftende fald hvorledes ekspropriationen og foranstaltningerne skal gennemføres. Beslutning om ekspropriationens gennemførelse kan dog træffes inden udløbet af den nævnte frist, såfremt ekspropriationsindgrebet må anses for ubetydeligt i forhold til de berørte ejendommers størrelse og værdi, og der under åstedsforretningen opnås tiltrædelse af de planlagte foranstaltninger fra samtlige ejere og brugere og andre, der direkte eller indirekte berøres af foranstaltningerne.

Stk. 2. Meddelelse om ekspropriationsbeslutningens indhold og om foranstaltningernes gennemførelse tillige med udskrift af eventuelle i åstedsprotokollen indførte og af vejbestyrelsen tiltrådte aftaler tilsendes ejere og brugere, andre erstatningsberettigede samt andre retligt interesserede, der har givet møde under åstedsforretningen. Meddelelsen skal i forhold til hver enkelt indeholde oplysning om, hvilke indskrænkninger der sker i hans rettigheder ved ekspropriationen, samt oplysning om adgangen til at påklage ekspropriationsbeslutningen og om fristen herfor. Eventuelt revideret arealfortegnelse skal medfølge.

Stk. 3. Såfremt der ikke, inden vejbestyrelsen i medfør af stk. 1 træffer bestemmelse om ekspropriationens gennemførelse, er indgået aftale om erstatningens størrelse, eller såfremt så-



dan aftale ikke tiltrædes af vejbestyrelsen, kan vejbestyrelsen i forbindelse med meddelelsen efter stk. 2 fremsætte forslag til erstatningens fastsættelse med angivelse af de erstatningsposter, dette omfatter. Meddelelsen efter stk. 2 skal i givet fald indeholde oplysning om, at erstatningen vil blive fastsat af taksationsmyndighederne, hvis erstatningsforslaget ikke antages inden en af vejbestyrelsen fastsat frist på ikke under 4 uger fra modtagelsen. Tilsvarende oplysning om sagens indbringelse for taksationsmyndighederne skal gives, hvis skriftligt erstatningsforslag ikke fremsættes.

Stk. 4. Foranstaltninger, der gennemføres ved ekspropriation, må ikke iværksættes før klagefristens udløb, jf. § 4, stk. 3, medmindre dette er tiltrådt af de berørte ejere og brugere.”

Efter § 43 i vejloven kan vejbestyrelsen iværksætte ekspropriation til offentlige vej- og stianlæg, når almenvellet kræver det. Kommunalbestyrelsen er vejbestyrelse for så vidt angår kommunevejene, jf. § 2, stk. 5, jf. stk. 6, i vejloven.

Det tidligere Trafikministerium har i forbindelse med behandlingen af en klage over en amtskommunes beslutning om ekspropriation ved brev af 13. september 1991, jf. herom nedenfor *afsnit 3*, over for det daværende Indenrigsministerium bl.a. oplyst følgende:

”Ministeriet skal samtidig oplyse, at vejlovgivningen ikke tager stilling til, hvorvidt kompetence til at træffe beslutning om ekspropriation kan delegeres til organer, der er underordnet (kommunalbestyrelsen) amtsrådet. Bestemmelsen i lov om offentlige veje § 43, jf. § 2, medfører således ikke nogen ændring eller begrænsning af de almindelige regler om delegering af amtsrådets kompetence til underordnede organer.”

Sagen vedrørte spørgsmålet om delegation til et stående udvalg.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har i anledning af Deres henvendelse anmodet Transportministeriet som ressortmyndighed for vejloven om at oplyse, om der efter vejlovgivningen gælder et generelt delegationsforbud, hvorefter det ikke kan delegeres til den kommunale forvaltning at træffe afgørelse om ekspropriation, herunder om bestemmelserne i vejlovens kapitel 5 (ekspropriation og taksation) indeholder et sådant delegationsforbud.

Transportministeriet har ved brev af 21. februar 2012 til Økonomi- og Indenrigsministeriet udtalt sig vejledende om forståelsen af vejlovgivningen. Af Transportministeriets udtalelse fremgår bl.a. følgende:

”Af § 2, stk. 5, i lov om offentlige veje (vejloven), jf. lovbekendtgørelse nr. 1048 af 3. november 2011, fremgår det, at kommunalbestyrelsen er forvaltningsmyndighed (vejbestyrelse) for kommunevejene.

Vejlovens § 43 indeholder den materielle ekspropriationshjemmel inden for vejområdet. Det følger således af vejlovens § 43, stk. 1, at når almenvellet kræver det, kan vedkommende vejbestyrelse iværksætte ekspropriation til offentlige vej- og stianlæg.

Når en kommunal vejbestyrelse vil søge de foranstaltninger, der er nævnt i § 43, gennemført ved ekspropriation, følger det af § 47, at den kommunale vejbestyrelse skal lade afholde en åstedsforretning.

I åstedsforretningen skal der, jf. vejlovens § 48, stk. 1, deltage mindst et medlem af den kommunalbestyrelse, der er vejbestyrelse, og et medlem af dette råd leder forretningen.



Det fremgår af bemærkningerne til § 48 i Forslag til Lov om ændring [af] lov om offentlige veje (Folketingstidende 1971-1972 tillæg A, s. 1144-1155) at:

”Det er ikke i den nugældende bestemmelse i vejbestyrelseslovens § 25, stk. 1, krævet, at medlemmer af vedkommende vejbestyrelse skal deltage i åstedetsforretningen. I praksis sker det derfor, at vejbestyrelsen er repræsenteret ved embedsmænd eller andre. Da vejbestyrelsen på grundlag af, hvad der er fremkommet under åstedetsforretningen, skal træffe beslutning om ekspropriationens gennemførelse, finder man det naturligt, at vejbestyrelsen er direkte repræsenteret ved åstedetsforretningen. Det foreslås derfor – i overensstemmelse med kommissionsudkastet – at mindst ét medlem af vedkommende kommunale råd, der er vejbestyrelse, skal deltage i åstedetsforretningen.”

Det er Transportministeriets opfattelse, at § 48 medfører, at vejbestyrelsen ikke kan lade sig repræsentere på åstedetsforretningen af embedsmænd eller andre. Der skal således deltage mindst ét medlem af kommunalbestyrelsen på åstedetsforretningen.

Det følger af § 49, stk. 1, at når den i § 48, stk. 3, nævnte frist er udløbet, træffer vejbestyrelsen på grundlag af det fremkomne beslutning om, hvorvidt og i bekræftende fald hvorledes ekspropriationen og foranstaltningerne skal gennemføres.

På baggrund af ovenstående kan det konstateres, at vejlovgivningen - herunder vejlovens kapitel 5 – ikke indeholder et udtrykkeligt forbud mod delegation af ekspropriationsbeslutningen til den kommunale forvaltning.

Systematikken i loven brydes efter Transportministeriets opfattelse, såfremt ekspropriationsbeslutningen delegeres til den kommunale forvaltning, når mindst et medlem af kommunalbestyrelsen har deltaget i åstedetsforretningen.

Det er således Transportministeriets opfattelse, at sammenhængen mellem affoldelsen af åstedetsforretningen efter § 48, stk. 1 – hvor mindst ét medlem af kommunalbestyrelsen har pligt til at deltage – og ekspropriationsbeslutningen efter § 49, stk. 1, medfører, at kommunalbestyrelsen ikke kan delegere ekspropriationsbeslutningen til den kommunale forvaltning.

Det er Transportministeriets opfattelse, at de nævnte bestemmelser ikke er til hinder for, at kommunalbestyrelsen i overensstemmelse med gældende praksis kan delegere ekspropriationsbeslutningen til et af kommunalbestyrelsens medlemmer sammensat underudvalg, f.eks. kommunens tekniske udvalg.”

Transportministeriet har den 8. marts 2012 telefonisk bekræftet over for Økonomi- og Indenrigsministeriet, at det, som Transportministeriet har anført i sit brev af 21. februar 2012, indebærer, at det efter Transportministeriets opfattelse vil være ulovligt, hvis det delegeres til den kommunale forvaltning at træffe beslutning om ekspropriation efter vejloven.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har ved brev af 1. juni 2012 på baggrund af det af Transportministeriet ved brev af 21. februar 2012 udtalte anmodet Transportministeriet om en supplerende udtalelse, herunder om, hvad det forhold, at den i ældre teori og praksis antagne forudsætning om delegationsforbud *ikke* er opretholdt for så vidt angår stående udvalg – jf. nedenfor *afsnit 3* – efter Transportministeriets opfattelse betyder for det her foreliggende spørgsmål om delegation til den kommunale forvaltning.

Økonomi- og Indenrigsministeriet bad Transportministeriet om i den forbindelse at inddrage, om de ovenfor citerede lovbemærkninger til vejlovens § 48 i lyset af den ændrede retsopfattelse af delegationsspørgsmålet for så vidt angår stående udvalg



efter Transportministeriets opfattelse fortsat – og i sig selv – kan danne grundlag for en antagelse om delegationsforbud til den kommunale forvaltning.

Økonomi- og Indenrigsministeriet bad på den baggrund Transportministeriet udtale

1. om det fortsat må antages, at vejlovens § 48 er udtryk for et forbud mod, at andre end kommunalbestyrelsesmedlemmer deltager som vejmyndighedens repræsentant i åstedsforretningen.
2. om delegation af ekspropriationsbeslutninger til den kommunale forvaltning vil være ulovlig, jf. Transportministeriets tidligere nævnte telefoniske oplysning herom over for Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Økonomi- og Indenrigsministeriet bad i bekræftende fald endelig Transportministeriet oplyse,

3. om Transportministeriet i forbindelse med en kommende revision af vejloven vil tage skridt til at søge gennemført mulighed for delegation af ekspropriationskompetence til den kommunale forvaltning.

Transportministeriet er ved brev af 26. juni 2012 fremkommet med en supplerende udtalelse. Af udtalelsen fremgår bl.a. følgende:

”Ad 1

Vejlovens § 48, stk. 1, har følgende ordlyd:

”I åstedsforretningen skal deltage mindst et medlem af den kommunalbestyrelse, der er vejbestyrelse, og et medlem af dette kommunale råd leder forretningen. Om det ved forretningen passerende føres protokol.”

I Transportministeriets brev af 21. februar 2012 er bemærkningerne til § 48 citeret, og på baggrund af ordlyden af bestemmelsen sammenholdt med lovbemærkningerne oplyser Transportministeriet i brev af 21. februar 2012, at det er ministeriets opfattelse, at § 48 medfører, at vejbestyrelsen ikke kan lade sig repræsentere på åstedsforretningen af embedsmænd eller andre.

Det er således Transportministeriets opfattelse, at § 48 er udtryk for et forbud mod, at vejbestyrelsen alene er repræsenteret ved embedsmænd eller andre på åstedsforretningen. Åstedsforretningen kan efter Transportministeriets opfattelse kun gennemføres, såfremt mindst ét medlem af kommunalbestyrelsen deltager i åstedsforretningen.

Ad 2

Af Transportministeriets brev af 21. februar 2012 fremgår det, at

”Det er således Transportministeriets opfattelse, at sammenhængen mellem afholdelsen af åstedsforretningen efter § 48, stk. 1 – hvor mindst ét medlem af kommunalbestyrelsen har pligt til at deltage – og ekspropriationsbeslutningen efter § 49, stk. 1, medfører, at kommunalbestyrelsen ikke kan delegere ekspropriationsbeslutningen til den kommunale forvaltning.”

Transportministeriet skal hermed bekræfte, at dette skal forstås således, at delegation af ekspropriationsbeslutninger til den kommunale forvaltning efter Transportministeriets opfattelse vil være ulovlig.

Det er Transportministeriets opfattelse, at den udvikling i retsopfattelsen for så vidt angår delegation til stående udvalg, som Økonomi- og Indenrigsministeriet henviser til i brev af 1. juni



2012, ikke medfører, at delegation af ekspropriationsbeslutningen til den kommunale forvaltning er lovlig. Som anført i Transportministeriets brev af 21. marts 2012 [rettelig 21. februar 2012] kan ekspropriationsbeslutningen efter Transportministeriets opfattelse delegeres til et af kommunalbestyrelsens medlemmer sammensat underudvalg (stående udvalg).

Ad 3

Transportministeriet har på baggrund af henvendelserne fra Økonomi- og Indenrigsministeriet overvejet, om der i forbindelse med den igangværende revision af vejloven bør gives kommunalbestyrelsen mulighed for at delegere ekspropriationsbeslutningen til den kommunale forvaltning.

Spørgsmålet er, om hensynet til kommunernes administrative tilrettelæggelse af ekspropriations-sagerne tilsiger, at ekspropriationsbeslutningen bør kunne træffes af den kommunale forvaltning.

Det er Transportministeriets opfattelse, at de kommunalbestyrelsesmedlemmer, der har godkendt et vejprojekt, der medfører, at der skal eksproprieres, tillige bør træffe den endelige beslutning om ekspropriation af de konkrete ejendomme. De ansvarlige politikere bør efter Transportministeriets opfattelse være bekendt med, hvilke konsekvenser gennemførelsen af projektet medfører for borgerne.

Hensynet til klart at bibeholde den politiske forankring i forbindelse med ekspropriationsbeslutninger vejer efter Transportministeriets opfattelse tungere end hensynet til eventuelle administrative fordele ved delegation af ekspropriationsbeslutningen til den kommunale forvaltning.

Det er således samlet set Transportministeriets opfattelse, at vejlovens princip om, at ekspropriationsbeslutningen træffes af kommunalbestyrelsen, bør fastholdes i forbindelse med den igangværende revision af vejloven."

Økonomi- og Indenrigsministeriet har ved brev af 17. september 2012 gjort Transportministeriet opmærksom på den ændring af planloven (lovbekendtgørelse nr. 937 af 24. september 2009 med senere ændringer), der er sket med lov nr. 579 af 18. juni 2012, og hvorved der med visse undtagelser blev givet mulighed for en bred delegation af beslutningskompetence til vedtagelse af planforslag, herunder til forvaltningen.

Økonomi- og Indenrigsministeriet bemærkede i den forbindelse, at der i planlovens kapitel 11 er fastsat bestemmelser om bl.a. ekspropriation, jf. herved planlovens § 47, stk. 1 og 3, der er sålydende:

"§ 47. Kommunalbestyrelsen kan ekspropriere fast ejendom, der tilhører private, eller private rettigheder over fast ejendom, når ekspropriationen vil være af væsentlig betydning for virkeliggørelsen af en lokalplan eller en byplanvedtægt.

...

Stk. 3. Ved ekspropriationens gennemførelse finder bestemmelserne i lov om offentlige veje § 45 og §§ 47-49 tilsvarende anvendelse."

Økonomi- og Indenrigsministeriet bemærkede endvidere, at det fremgår af forslaget til ændringen af planloven, at sigtet hermed var at opnå administrative lettelser. Økonomi- og Indenrigsministeriet bemærkede endelig, at sammenhængen mellem planloven og vejlovens processuelle bestemmelser om ekspropriation, jf. planlovens § 47, stk. 3, efter ministeriets opfattelse imidlertid indebærer, at der kan opstå situationer, hvor kompetencen til vedtagelse af planer kan være delegeret til forvaltningen, jf. herved ovennævnte ændring af planloven, mens afgørelsen om ekspropriationer, der sker til virkeliggørelse af de pågældende planer, jf. Transportministeriets tidligere afgivne



høringssvar til Økonomi- og Indenrigsministeriet i sagen, skal ske med politisk deltagelse.

Økonomi- og Indenrigsministeriet forespurgte på denne baggrund Transportministeriet, hvorvidt dette gav Transportministeriet anledning til yderligere.

Transportministeriet har ved brev af 4. oktober 2012 til Økonomi- og Indenrigsministeriet bl.a. udtalt følgende:

”Transportministeriet er enige med Økonomi- og Indenrigsministeriet i, at sigtet med ovennævnte ændring af planloven (blandt andet) har været at opnå administrative lettelser.

Det er dog Transportministeriets opfattelse, at hensynene i forbindelse med ekspropriation inden for vejlovgivningen og ovennævnte ændring af planloven er forskellige.

Som nævnt i Transportministeriets supplerende udtalelse af 26. juni 2012 er det Transportministeriets opfattelse, at de kommunalbestyrelsesmedlemmer, der har godkendt et vejprojekt, som medfører, at der skal eksproprieres, tillige bør træffe den endelige beslutning om ekspropriation af de konkrete ejendomme. De ansvarlige politikere bør efter Transportministeriets opfattelse være bekendt med, hvilke konkrete konsekvenser gennemførelsen af projektet medfører for borgerne.

Hensynet til klart at bibeholde den politiske forankring i forbindelse med ekspropriationsbeslutninger vejer efter Transportministeriets opfattelse fortsat tungere end hensynet til eventuelle administrative fordele ved delegation af ekspropriationsbeslutning til den kommunale forvaltning.

Den nævnte ændring af planloven medfører ikke en ændret vurdering, og det er således fortsat Transportministeriets opfattelse, at delegation af ekspropriationsbeslutninger til den kommunale forvaltning vil være ulovlig.

Transportministeriet kan endvidere henvise til bemærkningerne til § 95 i det forslag til vejloven, som er i høring ... Det fremgår her, at det fortsat vurderes at være vigtigt af retssikkerhedsmæssige grunde, at et medlem af kommunalbestyrelsen er tilstede og leder forretningen vedrørende en så indgribende foranstaltning som en ekspropriation.”

Kopi af ovennævnte korrespondance mellem Økonomi- og Indenrigsministeriet og Transportministeriet vedlægges til Deres orientering.

3. Praksis fra Folketingets Ombudsmand og de kommunale tilsynsmyndigheder mv. om delegationsforbud på ulovbestemt grundlag

De har i deres henvendelse henvist til en række udtalelser, fra det tidligere Indenrigsministerium, hvori ministeriet som tilsynsmyndighed med kommunerne har taget stilling til spørgsmålet om, hvorvidt der kan antages at gælde et delegationsforbud i sager om ekspropriation efter vejlovgivningen. De pågældende sager har alle omhandlet spørgsmål om delegation til stående udvalg i sådanne sager og omhandler således ikke det i Deres henvendelse rejste spørgsmål om delegation til den kommunale forvaltning.

Det har i den omtalte praksis således været antaget, at der af *retssikkerhedsmæssige* hensyn skulle gælde et forbud mod delegation af afgørelser, som er særligt indgribende over for borgerne – herunder ekspropriationsafgørelser.



Antagelsen om et delegationsforbud på baggrund af retssikkerhedsmæssige hensyn i sager om ekspropriation ses at have rod i en udtalelse fra Folketingets Ombudsmand, jf. FOB 1972.93, hvori ombudsmanden efter en afvejning af en række modstående hensyn, udtalte, at delegation af ekspropriationskompetence som udgangspunkt må kræve lovhjemmel, men at særlige forhold efter omstændighederne kan føre til, at et formelt krav herom ikke kan opretholdes.

Ved skrivelse nr. 167 af 15. juli 1974 bl.a. til samtlige kommunalbestyrelser udsendte det daværende Indenrigsministerium i anledning af sagen en skrivelse, hvorved Indenrigsministeriet henledte opmærksomheden på den opfattelse, som Folketingets Ombudsmand havde gjort gældende vedrørende kommunalbestyrelser og amtsråds adgang til at bemyndige udvalg til på amtsrådets eller kommunalbestyrelsens vegne at træffe beslutning om ekspropriation. Under henvisning hertil henstillede Indenrigsministeriet til, at der for at undgå tvivl om rækkevidden af den omhandlede bemyndigelsesadgang så vidt muligt følges den fremgangsmåde, at beslutninger om ekspropriation træffes af vedkommende amtsråd eller kommunalbestyrelse i et af sammes møder.

Det tidligere Indenrigsministerium har endvidere ved brev af 12. november 1987 taget stilling til et spørgsmål om delegation fra et amtsråd til et af dettes stående udvalg af beslutningsretten ved ekspropriation af mindre arealer. Ministeriet udtalte i den forbindelse om det delegationsforbud, der havde været antaget at gælde i bl.a. ekspropriationssager, og som var begrundet i særlige retssikkerhedshensyn, at rækkevidden heraf må anses for tvivlsom. Indenrigsministeriet henviste til, at der siden 1974 var sket væsentlige ændringer i lovgivningen, der vedrører reguleringen af fast ejendom, ligesom der var gennemført en forvaltningsproceslovgivning. På denne baggrund fandt ministeriet ikke tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at det ville være i strid med lovgivningen at foretage delegation til stående udvalg af beslutningsretten ved ekspropriation af mindre arealer, der ikke har væsentlig betydning for ejernes eller brugernes fortsatte benyttelse af en ejendom. Ministeriet fandt således ikke, at der ville være nogen retssikkerhedsmæssige betænkeligheder ved en sådan ordning, især ikke hvis der til delegationsbeslutningen blev knyttet det forbehold, at sager, hvori der fremkom væsentlige bemærkninger fra ejeren eller brugeren, skulle forelægges for amtsrådet (kommunalbestyrelsen)(der henvises til Indenrigsministeriets skrivelse af 12. november 1987 til et amtsråd - 1. k.kt. j.nr. 1987/1079/1200-10).

Det tidligere Indenrigsministerium har endelig ved breve af 20. august og 24. september 1991 taget stilling til spørgsmålet om delegation af ekspropriationskompetence fra amtsråd til et stående udvalg. Indenrigsministeriet udtalte – i overensstemmelse med ministeriets ovennævnte brev af 12. november 1987 – at det må antages, at en delegation kun er udelukket i tilfælde, hvor der foreligger særlige omstændigheder, der kan begrunde en fravigelse af den almindelige regel om fri adgang til delegation til organer, der er underordnet kommunalbestyrelsen (amtsrådet). Ministeriet henviste i den forbindelse endvidere til, at der i nyere forvaltningsretlig litteratur var udtrykt tvivl om den retlige virkning af de meget vage grundsætninger om, at beslutninger, der er principielle, eller som er politisk særligt betydningsfulde, bør træffes af kommunalpolitiske organer. Indenrigsministeriet fandt ikke, at der i den konkrete sag, hvor amtsrådet i forbindelse med godkendelsen af et endeligt detailprojekt vedrørende en vejforlægning havde bemyndiget udvalget for teknik og miljø til at gennemføre de nødvendige arealerhvervelser m.v., havde gjort sig sådanne særlige omstændigheder gældende, at delegationen af beslutningskompetencen kunne anses for at være i strid med lovgivningen (der henvises til Indenrigsministeriets skrivelser af 20. august og 24. september 1991 til Trafikministeriet - 1. k.kt. J.nr. 1991/1070/1400-1).



Det bemærkes, at det daværende Trafikministerium ved brev af 13. september 1991 over for Indenrigsministeriet i forbindelse med sagen bl.a. havde oplyst, at vejlovgivningen ikke tager stilling til, hvorvidt kompetence til at træffe beslutning om ekspropriation kan delegeres til organer, der er underordnet (kommunalbestyrelsen) amtsrådet, og at bestemmelsen i vejlovens § 43, jf. § 2, således ikke medfører nogen ændringer eller begrænsning af de almindelige regler om delegation af amtsrådets kompetence til underordnede organer. Sagen vedrørte spørgsmålet om delegation til et stående udvalg, jf. også *afsnit 2*.

Tilsvarende meddelte det daværende Indenrigsministerium ved brev af 22. juni 1993 en kommune, der under henvisning til ministeriets ovennævnte skrivelse af 20. august 1991, havde forespurgt, hvorvidt kommunalbestyrelsen ville kunne delegere kompetencen i forbindelse med ekspropriationer i henhold til lov om offentlige veje til kommunens udvalg for teknik og miljø, at dette måtte bero på de konkrete forhold. Ministeriet bemærkede herved, at byrådet måtte antages at være berettiget til at delegere kompetencen, med mindre der forelå særlige omstændigheder, der kunne begrunde en fravigelse af den almindelige regel om fri delegation til organer, der er underordnet byrådet (Indenrigsministeriets brev af 22. juni 1993 – 1. k. 1993/1070/539-1).

Spørgsmålet om delegation i ekspropriationssager er behandlet i den juridiske litteratur, herunder Preben Espersen, Delegation i kommunestyret, 1985, s. 37 og 48 f. med henvisning til Folketingets Ombudsmands ovennævnte udtalelse fra 1972 og Indenrigsministeriets skrivelse fra 1974 som opfølgning herpå.

Der kan endvidere henvises til Hans Gammeltoft Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2002, s. 154, der nævner, at såvel eksistensen som indholdet af en grundsætning om forbud mod delegation fra en kommunalbestyrelse i forbindelse med enkeltafgørelser, der er særligt indgribende over for borgerne, er tvivlsom.

4. Økonomi- og Indenrigsministeriets retsopfattelse af det stillede spørgsmål om delegation af ekspropriationskompetence efter vejloven til forvaltningen

Efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse har kommunalbestyrelsen som udgangspunkt fri adgang til at overlade sin kompetence til udvalg og til den kommunale forvaltning, med mindre andet er fastsat eller forudsat i lovgivningen. Det forhold, at en kompetence i lovgivningen er tillagt kommunalbestyrelsen, er som udgangspunkt alene udtryk for, at opgaverne skal løses i kommunalt regi. Andet kan dog være fastsat eller forudsat i lovgivningen, jf. ovenfor *afsnit 1*.

Det er derfor Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at spørgsmålet om delegation fra kommunalbestyrelsen til stående udvalg i kommunen, henholdsvis den kommunale forvaltning i ekspropriationssager, der sker med hjemmel i vejloven, i første række må bero på en fortolkning af de relevante bestemmelser heri.

Transportministeriet har som ressortmyndighed for vejloven, jf. ovenfor *afsnit 2*, udtalt over for Økonomi- og Indenrigsministeriet, at det efter Transportministeriets opfattelse vil være ulovligt, hvis det delegeres til den kommunale forvaltning at træffe beslutning om ekspropriation efter vejloven. Transportministeriet har i den forbindelse henvist til sammenhængen mellem bestemmelsen i vejlovens § 48, stk. 1, hvorefter der i åstedesforretningen skal deltage mindst ét medlem af den kommunalbestyrelse, der er vejbestyrelsen, og bestemmelsen i vejlovens § 49, stk. 1, hvorefter vejbestyrelsen på grundlag af det fremkomne træffer beslutning om, hvorvidt og i bekræftende fald hvorledes ekspropriationen og foranstaltningerne skal gennemføres. Transportministeriet



har i tilknytning hertil supplerende udtalt, at det er Transportministeriets opfattelse, at vejlovens § 48 er udtryk for et forbud mod, at vejbestyrelsen alene er repræsenteret ved embedsmænd eller andre på åstedsforretningen. Åstedsforretningen kan således efter Transportministeriets opfattelse kun gennemføres, såfremt mindst ét medlem af kommunalbestyrelsen deltager i åstedsforretningen.

Transportministeriet har endvidere udtalt, at det er Transportministeriets opfattelse, at den udvikling i retsopfattelsen for så vidt angår delegation til stående udvalg, der er omtalt ovenfor i *afsnit 3*, ikke medfører, at delegation i henhold til vejloven af ekspropriationsbeslutningen til den kommunale forvaltning er lovlig.

Transportministeriet har endelig udtalt, at det er Transportministeriets opfattelse, at de nævnte bestemmelser i vejloven ikke er til hinder for, at kommunalbestyrelsen i overensstemmelse med gældende praksis kan delegere ekspropriationsbeslutningen til et af kommunalbestyrelsens medlemmer sammensat udvalg eller underudvalg, f.eks. kommunens tekniske udvalg.

Ved afgørelsen af spørgsmål om fortolkning af lovgivning, der henhører under et andet ministeriums område, lægger de kommunale tilsynsmyndigheder sædvanligvis en præcis og entydig udtalelse herom fra vedkommende ministerium til grund ved tilsynsmyndighedens videre behandling af sagen. Der henvises til bl.a. betænkning 1395/2000, side 111 f. og side 240 f.

Det er på denne baggrund Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at det ikke vil være i overensstemmelse med vejloven, hvis det delegeres til den kommunale forvaltning at træffe beslutning om ekspropriation efter vejloven.

Denne retsopfattelse, der hviler på en fortolkning af vejlovens bestemmelser, gælder efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse uanset, at såvel eksistensen som rækkevidden af det ulovbestemte delegationsforbud, der er antaget i ældre ombudsmands- og tilsynspraksis, jf. ovenfor *afsnit 3*, og som var begrundet i *retssikkerhedsmæssige hensyn*, på baggrund af senere tilsynspraksis og litteratur må anses for tvivlsom.

Det er endvidere Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at beslutningskompetencen i ekspropriationssager efter vejloven som tilkendegivet i ministeriets skrivelser fra henholdsvis 1987 og 1991 og 1993, jf. *afsnit 3*, og som tilkendegivet af Transportministeriet i sin fortolkning af vejloven, jf. *afsnit 2*, som udgangspunkt frit kan delegeres til stående udvalg, , med mindre særlige forhold gør sig gældende, og at dette udgangspunkt *alene* gælder for delegation af ekspropriationsbeslutninger efter vejloven til kommunale udvalg. Det bemærkes herved, at de omhandlede sager alle omhandlede delegation af beslutningskompetence i ekspropriationssager til stående udvalg. Om dette udgangspunkt i konkrete tilfælde må fraviges i forhold til stående udvalg, må, i overensstemmelse med den ovenfor nævnte praksis, afgøres på baggrund af de konkrete omstændigheder i den pågældende sag.

På denne baggrund er det Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at det ikke vil være lovligt, hvis kommunalbestyrelsen eller et stående udvalg delegerer til den kommunale forvaltning at træffe beslutning om ekspropriation efter vejloven.

Kopi af dette brev er sendt til orientering til Statsforvaltningen Hovedstanden, der efter kommunestyrelseslovens § 47, stk. 1, fører tilsyn med Københavns Kommune. Kopi er endvidere sendt til orientering til Transportministeriet.



Der henvises til Deres j.nr. 149637.

Med venlig hilsen
Christian Vigh