

HØJESTERETS DOM

afsagt mandag den 10. september 2018

Sag 6/2018

(1. afdeling)

Ny Endrupholm A/S

(advokat Jacob Schall Holberg)

mod

Banedanmark

(advokat Sarah Jano)

Biintervenient til støtte for Banedanmark:

Vejen Kommune

(advokat Vibeke Beck Westergaard)

I tidligere instanser er afsagt dom af Retten i Esbjerg den 22. september 2015 og af Vestre Landsrets 10. afdeling den 14. juni 2017.

I pådømmelsen har deltaget fem dommere: Thomas Rørdam, Jon Stokholm, Vibeke Rønne, Hanne Schmidt og Lars Apostoli.

Påstande

Appellanten, Ny Endrupholm A/S, har påstået byrettens dom stadfæstet, således at indstævnte, Banedanmark, skal anerkende, at ekspropriationskommissionens beslutning af 14. maj 2014 om ekspropriation vedrørende Ny Endrupholms ejendom matr.nr. 7 h, 10 ah, 4 d, 2 cg, 4 bg og 4 ag, Askov By, Malt, beliggende Estrupvej 8, 6600 Vejen, er ugyldig.

Banedanmark har påstået stadfæstelse af landsrettens dom, subsidiært frifindelse for så vidt angår ekspropriation af 120 m² areal fra matr. nr. 7 h, Askov By, Malt, til udvidelse af eksisterende jernbaneareal.

Retsgrundlag

I den dagældende lov nr. 609 af 12. juni 2013 om elektrificering af jernbanen hedder det bl.a.:

”§ 1. Transportministeren bemyndiges til at undersøge, projektere og etablere de nødvendige anlæg med henblik på hel eller delvis elektrificering af statslige jernbanestrækninger.

...

§ 4. Godkendelse af den endelige udformning af elektrificeringen for den pågældende strækning, herunder nye broer, arealerhvervelser, erstatningsnatur, servitutter m.m., træffes af transportministeren efter høring af Naturstyrelsen, Miljøstyrelsen og Kulturstyrelsen samt et af Folketinget nedsat udvalg.

Stk. 2. Transportministerens godkendelse efter stk. 1 træder i stedet for en VVM-tilladelse efter § 11 g, stk. 4, i lov om planlægning.

Stk. 3. Involverede kommuner vedtager herefter kommuneplantillæg i overensstemmelse med transportministerens godkendelse.

...

§ 13. Transportministeren bemyndiges til ved ekspropriation at erhverve de arealer og ejendomme m.v., der er nødvendige for gennemførelsen af elektrificeringen af jernbanestrækninger nævnt i § 1.

Stk. 2. Transportministeren bemyndiges til ved ekspropriation at pålægge ejendomme langs jernbanestrækninger, jf. § 1, servitut om eldrift eller andre servitutter med deraf følgende

rådighedsindskrænkninger, der er nødvendige for elektrificeringen af anlæg nævnt i § 1.

Stk. 3. Ekspropriation sker efter reglerne i lov om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom.

...”

Af de almindelige bemærkninger til lovforslaget (Folketingstidende 2012-13, tillæg A, lovforslag nr. L 156, pkt. 3-5) fremgår bl.a.:

”3. Lovforslagets indhold

I det følgende redegøres for hovedpunkterne i lovforslaget. Lovforslaget er en kombineret projekterings- og anlægslov for elektrificering på jernbanen og indeholder således bestemmelser, der tager sigte på projekterings- og anlægsfasen. Lovforslaget giver hjemmel til, at transportministeren kan undersøge, projektere og etablere de nødvendige anlæg med henblik på elektrificering af jernbanestrækninger.

...

Lovforslaget giver desuden hjemmel til at foretage de fornødne ekspropriationer og desuden foretage andre nødvendige retslige skridt til at sikre anlægget, herunder ned-

lægge byggelinjer og forbud samt servitutter om eldrift eller andre servitutter med rådighedsindskrænkninger, der er nødvendige for elektrificeringen.

...

3.2. Godkendelse og gennemførelse af elektrificering af jernbanestrækning

...

Banedanmarks projekteringsarbejde vil således blive fulgt op af en godkendelse, der træffes af transportministeren. Projekteringsarbejdet vil derfor ikke – som det ellers har været tilfældet med helt nye jernbanestrækninger – blive fulgt op af anlægslove for de konkrete jernbanestrækninger. Baggrunden herfor er, at arbejdet i det foreliggende tilfælde med elektrificering er knyttet meget tæt til eksisterende jernbanestrækninger, der allerede er besluttet ved en anlægslov. Selve elektrificeringsarbejdet er også i sig selv af mindre indgribende karakter end en helt ny jernbane.

Kommunens planlægning efter planloven skal respektere ministerens godkendelse af anlægget vedrørende elektrificeringen, der således går forud for planlovens bestemmelser.

Banedanmark gennemfører anlægget vedrørende elektrificeringen af de konkrete jernbanestrækninger.

...

3.3. Forlods overtagelse, byggelinjer, forbud og ekspropriation.

...

Endvidere indeholder lovforslaget hjemmel til, at der kan eksproprieres arealer eller pålægges servitutter, når dette er nødvendigt for at gennemføre elektrificeringen af en given strækning, jf. i øvrigt det anførte i afsnit 4.

...

4. Ekspropriation og forholdet til grundlovens § 73

Det fremgår af grundlovens § 73, at ejendomsretten er ukrænkelig, og at ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom uden, hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning.

Med de forslåede bestemmelser skabes i overensstemmelse med grundlovens § 73 en lovhjemmel til tvangsmæssigt at erhverve de fornødne arealer til brug for elektrificeringen af jernbanestrækningen Esbjerg-Lunderskov og andre statslige jernbanestrækninger, når et projekt herom er godkendt af transportministeren og der foreligger den fornødne bevillingsmæssige hjemmel.

Ekspropriation kan kun ske, hvis det er nødvendigt at erhverve de pågældende arealer enten midlertidigt eller permanent for at kunne gennemføre elektrificeringen.

Ekspropriationskommissionen foretager en tilbundsående prøvelse af, om den enkelte ekspropriation er nødvendig. Kravet om, at ekspropriationen skal være nødvendig, er udtryk for, at det almindelige proportionalitetsprincip skal være opfyldt. Tvangsmæssig afståelse af ejendom kan således ikke gennemføres, hvis det, der tilsigtes med ekspropriationen, kan gennemføres på en for grundejeren mindre indgribende måde.

Ekspropriation vil i henhold til lovforslaget ske med henblik på elektrificering af jernbanestrækninger og har således et formål, der har offentlig karakter og dermed ligger inden for almenvellet.

...

Størstedelen af arealbehovet tilgodeses ved, at elektrificeringsinstallationerne placeres inden for banens areal. Kun i det omfang at dette ikke kan lade sig gøre, vil der blive behov for ekspropriation af arealer.

...

4.2. Ekspropriation og servitutter

Der er behov for inddragelse af arealer til opsætning af kørestrømsmaster med køretråd, og opsætning af fordelerstationer. Endvidere skal en række vej bærende broer erstattes af nye broer, der bliver ca. 1 meter højere, og enkelte broer skal hæves. Herudover er der behov for regnvandsbassiner og omlægning af skærende veje. Herudover vil der blive pålagt servitutter om eldriften, der foreskriver begrænsninger i beplantning, bebyggelse og lignende på ejendomme af hensyn til køreledninger og højspænding. Erstatning herfor vil blive ydet efter gældende regler.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

Forslaget indebærer udgifter for staten til anlæg til brug for elektrificering af jernbanestrækningen Esbjerg-Lunderskov og til ekspropriation af de for projektet nødvendige arealer.

...

Lovforslaget indebærer ingen økonomiske eller administrative konsekvenser for kommuner eller regioner.

...

Hvis kommuner vælger i tilknytning til elektrificeringen af en jernbanestrækning at foretage ændringer, der ikke er indeholdt i et af transportministeren godkendt projekt, jf. lovforslagets § 4, afholder den pågældende kommune selv hele udgiften hertil og sørger for det evt. fornødne plangrundlag. Hvis en kommune ønsker sådanne forslag gennemført i et koordineret proces med elektrificeringsprojektet, er det en forudsætning, at dette tidsmæssigt kan gennemføres, og ikke medfører forsinkelse af statens projekt. Bannedanmark afgør, om det tidsmæssigt vil være muligt at koordinere kommunens forslag med et elektrificeringsprojekt. Hvis kommunens forslag medfører øgede udgifter for statens projekt, er det desuden et krav, at kommunen afholder udgiften hertil.”

Af de specielle bemærkninger til lovforslagets § 4 og § 13 (Folketingstidende 2012-13, tillæg A, lovforslag nr. L 156) fremgår bl.a.:

”Til § 4

Det følger af stk. 1, at transportministeren skal godkende den endelige udformning af elektrificeringen for den pågældende strækning, herunder nye broer, arealafgivelser, erstatningsnatur og servitutter m.m. Det foreslås, at transportministeren skal foretage forudgående høring af miljømyndighederne, Naturstyrelsen og Miljøstyrelsen, samt Kulturstyrelsen og et af Folketinget nedsat udvalg, dvs. formentlig Folketingets Transportudvalg.

I stk. 2 foreslås, at transportministerens godkendelse efter stk. 1 træder i stedet for en VVM-tilladelse efter § 11 g, stk. 4, i lov om planlægning.

Transportministerens afgørelse vil kunne indbringes for domstolene.

Efter transportministerens godkendelse efter stk. 2, skal de kommuner, der måtte være involveret i det pågældende projekt, efter bestemmelsen i stk. 3 vedtage de fornødne kommuneplantillæg endeligt og med de eventuelle ændringer, der fremgår af godkendelsen.

Transportministerens godkendelse efter denne lov går således forud for planlovgivningen og skal uden videre lægges til grund af kommunerne.

...

Til § 13

Efter den foreslåede hjemmel i stk. 1, gives transportministeren hjemmel til at ekspropriere de arealer og ejendomme m.v., der er nødvendige for gennemførelsen af elektrificeringen af jernbanestrækninger.

Bemyndigelsen giver endvidere hjemmel til at foretage ekspropriation, hvis hensynet til iagttagelse af Sundhedsstyrelsens forsigtighedsprincip vedrørende magnetiske felter taler for dette.

Bemyndigelsen giver ligeledes ministeren hjemmel til midlertidigt at ekspropriere arealer til brug for adgangsvej, arbejdsplads, materialedepot m.v. Når anlægsarbejderne er færdige, er udgangspunktet, at de midlertidigt eksproprierede arealer så vidt muligt reetableres og leveres tilbage til den oprindelige ejer.

Forslaget til bestemmelsen i stk. 2 giver transportministeren hjemmel til ved ekspropriation at pålægge ejendomme langs anlægget servitut om eldrift eller andre servitutter med deraf følgende rådighedsindskrænkninger, der er nødvendige for gennemførelsen af det i denne lov omhandlede anlæg.

Servituten indebærer af sikkerhedsmæssige grunde begrænsninger på de ejendomme, der støder op til elektrificeringsanlægget med hensyn til beplantning, bebyggelse og lignende.

Efter forslaget til stk. 3 sker ekspropriation, jf. stk. 1 og 2, efter reglerne i lov om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom.

Efter stk. 4 fastsættes erstatningen i henhold til reglerne i § 51, stk. 1 og stk. 2, i lov om offentlige veje.”

Af jernbaneloven, lov nr. 686 af 28. maj 2015, fremgår bl.a.:

”§ 30. Transportministeren kan til statslige anlæg, når det er nødvendigt af hensyn til almenvellet, iværksætte eller, for så vidt angår ikkestatslige anlæg, tillade, at anlægsmyndigheden iværksætter ekspropriation til de formål, der er nævnt i stk. 2.

Stk. 2. Ekspropriation i henhold til stk. 1 kan ske til

- 1) nyanlæg af jernbaner,
- 2) udvidelse eller ændring af eksisterende jernbaneanlæg,
- 3) nyanlæg, udvidelse eller ændring af veje i forbindelse med anlæg efter nr. 1 og 2,

...

Stk. 3. Transportministeren kan ved ekspropriation efter stk. 1 pålægge ejendomme servitutter, herunder om eldrift, med heraf følgende rådighedsindskrænkninger.

Stk. 4. Ekspropriation efter stk. 1-3 sker efter reglerne i lov om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom.

Stk. 5. Ved erstatningsfastsættelsen efter stk. 4 finder § 103 i lov om offentlige veje m.v. anvendelse.”

Af de almindelige bemærkninger til lovforslaget (Folketingstidende 2014-15, 1. samling, til-læg A, lovforslag nr. L 162) fremgår bl.a.:

”2.3. Ekspropriation, herunder til klimatilpasningsformål

2.3.1. Gældende ret

2.3.1.1. Ekspropriation

I dag findes den generelle ekspropriationshjemmel på jernbanelområdet i 1965-loven om ekspropriation. 1965-loven om ekspropriation indeholder regler om, at trafikministeren (i dag transportministeren), når almenvellet kræver det, kan iværksætte eller, for så vidt angår ikke-statslige anlæg, tillade, at der iværksættes ekspropriation efter reglerne i lov nr. 1161 af 20. november 2008 om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom (herefter benævnt ekspropriationsprocesloven). Ekspropriation kan blandt andet ske til jernbaneanlæg, herunder anlæg til sikring og regulering af færdslen ved krydsninger mellem veje og jernbaner. I 2003 blev 1965-loven om ekspropriation udvidet til også at omfatte letbaner. Herudover indeholder loven regler om nedlæggelse af overkørsler og midlertidige sneskærme. Loven indeholder endvidere regler om ekspropriation til bl.a. diger og havneanlæg.

Som supplement til den generelle hjemmel til ekspropriation på jernbanelområdet efter 1965-loven om ekspropriation indeholder konkrete anlægslove på banelområdet hjemmel til, at transportministeren kan foretage de ekspropriationer, der er nødvendige for at gennemføre de respektive anlæg, som reguleres i anlægsloven, f.eks. § 4 i lov nr. 527 af 26. maj 2010 om anlæg af en jernbanestrækning København-Ringsted over Køge.

...

2.3.2. Transportministeriets overvejelser og forslag

2.3.2.1. Ekspropriation og forholdet til grundlovens § 73

Der er i dag udviklet en praksis for at indføre ekspropriationshjemler i de enkelte anlægslove sideløbende med hjemlerne, der findes i 1965-loven om ekspropriation. Transportministeriet har i forbindelse med lovrevisionen overvejet, om det ville give et bedre overblik over ekspropriation på jernbanelområdet, hvis alle ekspropriationsbestemmelser blev samlet i en lov. Med lovforslaget gøres derfor op med ovenstående praksis, idet den generelle ekspropriationshjemmel for jernbaner, herunder letbaner, sættes ind i jernbaneloven.

Denne generelle hjemmel vil fremover skulle anvendes ved alle former for anlæg af jernbaner, herunder letbaner som i dag. Dette skal tillige ses i lyset af, at man allerede har samlet de forskellige tiltag i forbindelse med anlæg af baner, herunder byggelinjer og fremrykket ekspropriation, i seneste ændring af jernbaneloven, jf. lov nr. 747 af 25. juni 2014.

De bestemmelser i 1965-loven om ekspropriation, der foreslås overført til jernbaneloven, vil også fremover kunne bruges til udbygning og vedligehold af jernbaneanlæg. Den praksis, der har været hidtil med ekspropriation til mindre justeringer, udvidelser eller mindre ændringer af eksisterende anlæg med direkte hjemmel i 1965-loven om ekspropriation uden en særlig anlægslov, vil således også kunne fortsætte med hjemmel i den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § 30. Med lovforslaget ophæves § 1, stk. 1, litra a, §§ 2 og 3 i 1965-loven om ekspropriation således, da det er disse bestemmelser,

som i dag regulerer ekspropriation på jernbaneområdet. De øvrige ekspropriationsformål, som er reguleret i 1965-loven om ekspropriation, opretholdes.

Det fremgår af grundlovens § 73, at ejendomsretten er ukrænkelig, og at ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, medmindre almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning. Med den foreslåede bestemmelse skabes i overensstemmelse med grundlovens § 73 en lovhjemmel til tvangsmæssigt at erhverve de fornødne arealer til etablering af jernbaneanlæg, samt til ændringer i disse anlæg. Det er hensigten, at der i de konkrete anlægslove i bemærkningerne fremadrettet vil blive henvist til, at ekspropriation sker efter jernbanelovens § 30.

Det er ikke hensigten at ophæve gældende ekspropriationshjemler i de allerede vedtagne konkrete anlægslove. Ekspropriation efter den foreslåede § 30 kan ligesom i dag kun ske, hvis det er nødvendigt at erhverve de pågældende arealer enten midlertidigt eller permanent med henblik på at gennemføre jernbaneanlægget. I den forbindelse kan der blive tale om, som en del af en ekspropriation til et jernbaneanlæg, at ekspropriere arealer midlertidigt eller permanent til broer, vejanlæg, adgangsveje, materieldepoter, arbejdsarealer, erstatningsbiotoper, erstatning for fredskov, regnvandsbassiner og lignende.

Ekspropriationerne i henhold til lovforslaget sker efter reglerne i ekspropriationsprocessloven. Ekspropriationskompetencen er i loven henlagt til særlige uafhængige ekspropriationskommissioner, som både forestår prøvelsen af det foreliggende projekt og træffer den endelige afgørelse om ekspropriation, herunder fastsættes erstatningens størrelse. Ekspropriationskommissionerne foretager en tilbundsgående prøvelse af, om den enkelte ekspropriation er nødvendig. Kravet om, at ekspropriationen skal være nødvendig, er udtryk for at det almindelige proportionalitetsprincip skal være opfyldt. Tvangsmæssig afståelse af ejendom kan således ikke gennemføres, hvis det, der tilsigtes med ekspropriationen, kan gennemføres på en for grundejeren mindre indgribende måde.

Ekspropriationskommissioner fastsætter ligeledes erstatning i forbindelse med ekspropriationen. Erstatningen skal være fuldstændig, dvs. at der skal betales en erstatning, der økonomisk stiller ejeren, som denne ville være stillet, hvis ekspropriationen ikke var sket.

Det vil først og fremmest være tab som følge af arealafståelse og servitutpålæg, som vil kunne erstattes, men også ulemper som følge af ekspropriationen, herunder både midlertidige, varige og naboretlige ulemper. Det er ikke alene ejeren af den ejendom, der skal eksproprieres, der kan have krav på erstatning, men f.eks. også naboer.”

Af de specielle bemærkninger til lovforslagets § 30 (Folketingstidende 2014-15, 1. samling, tillæg A, lovforslag nr. L 162) fremgår bl.a.:

”Det foreslås som noget nyt at samle bestemmelserne om ekspropriation på jernbane- og bybaneområdet i jernbaneloven. Bestemmelsen fremgår i dag af § 1 i 1965-loven om ekspropriation for så vidt angår jernbane- og bybaneanlæg § 1, litra a og § 2. 1965-lovens § 1, litra a, indeholder regler om, at der kan iværksættes ekspropriation til jernbaneanlæg og letbaneanlæg, herunder anlæg til sikring og regulering af færdslen ved krydsninger mellem veje og jernbaner, og/eller veje og letbaner.

Dermed sættes den generelle ekspropriationshjemmel ind i jernbaneloven. Den foreslåede § 30 er dog blevet sprogligt moderniseret, ligesom bestemmelsens anvendelsesområde er blevet udvidet i forhold til § 1 i 1965-loven om ekspropriation. Det foreslås så-

ledes, at transportministeren, for så vidt angår ikke-statslige anlæg, kan tillade, at anlægsmyndigheder iværksætter ekspropriation. Det er ligeledes tilføjet, at ekspropriation også kan ske til klimarelaterede afværgeforanstaltninger. Det foreslås i stk. 4, at transportministeren ved ekspropriation kan pålægge ejendomme servitutter, herunder om el-drift, med heraf følgende rådighedsindskrænkninger.

Hjemlen vil fremover skulle anvendes ved alle former for ekspropriation f.eks. ved anlæg af jernbaner herunder bybaner. Der kan således også med den foreslåede hjemmel gennemføres ekspropriation til bybaner, og bestemmelsen viderefører dermed praksis på området.

Med lovforslaget ophæves § 1, stk. 1, litra a, og §§ 2 og 3 i 1965-loven om ekspropriation. §§ 2 og 3 i 1965-loven om ekspropriation flyttes til lovforslaget, jf. de foreslåede §§ 31 og 32. Den praksis, der har været hidtil med ekspropriation til justeringer, udvidelser eller ændringer af eksisterende anlæg, direkte med hjemmel i 1965-loven om ekspropriation uden en særlig anlægslov, vil således kunne fortsætte med hjemmel i den foreslåede § 30. Det skal bemærkes, at hvor der kan ske ekspropriation, kan dette både ske til varig eller midlertidige ekspropriation.

Se i øvrigt de almindelige bemærkninger pkt. 2.3.2.

Det foreslås i *stk. 1*, at transportministeren til statslige anlæg, når det er nødvendigt af hensyn til almenvellet, kan iværksætte eller, for så vidt angår ikke-statslige anlæg, tillade, at anlægsmyndigheden iværksætter ekspropriation til de formål, der er nævnt i det foreslåede stk. 2.

I praksis vil ekspropriation til statslige anlæg i henhold til stk. 1 iværksettes ved, at f.eks. Banedanmark eller Vejdirektoratet anmoder transportministeren om at bemyndige Kommissarierne ved Statens Ekspropriationer til at ekspropriere til et konkret formål, jf. ekspropriationsproceslovens §§ 11 og 14. Dette kan f.eks. være til ekspropriation med det formål at vedligeholde et allerede eksisterende spor eller vej.

...

Efter *stk. 2, nr. 1* og 2, kan ekspropriation i henhold til stk. 1 ske til nyanlæg af jernbaner og udvidelse eller ændring af bestående jernbaneanlæg.

Bestemmelserne viderefører gældende ret, jf. § 1, stk. 2, i 1965-loven om ekspropriation. Der henvises til bemærkningerne i 1965-loven om ekspropriation.

Efter *stk. 2, nr. 3*, kan ekspropriation i henhold til stk. 1 ske til nyanlæg, udvidelse eller ændring af veje i forbindelse med anlæg efter nr. 1 og 2.

Det foreslås som noget nyt at præcisere i bestemmelsen, at der også kan eksproprieres til nyanlæg, udvidelse eller ændring af veje i forbindelse med anlæg efter nr. 1 og 2, uanset at anlægsprojektet har karakter af et jernbaneprojekt. Bestemmelsen sigter til den situation, at en kommune i forbindelse med et anlægsarbejde til et jernbaneanlæg ønsker, at der ligeledes foretages arbejder i nærliggende vejanlæg.

Med den foreslåede hjemmel præciseres det, at der kan foretages ekspropriation efter de foreslåede bestemmelser i jernbaneloven til det samlede anlæg. Der er ikke tale om ændring af praksis, men alene en præcisering af forholdet. Spørgsmål om finansiering i sådanne tilfælde skal afklares særskilt mellem anlægsmyndigheden og kommunen.

...

I stk. 4 fastslås det, at ekspropriation efter de foreslåede stk. 1-3 sker efter reglerne i lov om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom. Ekspropriationsprocesloven beskriver blandt andet den procedure, der følges ved en ekspropriationsbehandling. Ekspropriationer, der omfattes af ekspropriationsprocesloven, ledes af kommissarierne ved statens ekspropriationer.”

Af lovbekendtgørelse nr. 1161 af 20. november 2008 om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom (ekspropriationsprocesloven) fremgår bl.a.:

”Lovens område

§ 1. Lovens regler finder anvendelse ved ekspropriation vedrørende fast ejendom for staten eller for koncessionerede selskaber, når der i lovgivningen er hjemlet ekspropriation til formålet.

...

Fremgangsmåden

§ 11. Anmodning om foretagelse af ekspropriation fremsættes af anlægsmyndigheden over for transportministeren.

...

§ 13. Under besigtigelsesforretningen foretager kommissionen en almindelig prøvelse af det foreliggende projekt. Kommissionen kan herved bestemme, at ekspropriationen kun kan gennemføres, såfremt der foretages sådanne ændringer i projektet, som kommissionen finder nødvendige af hensyn til ejere, andre rettighedshavere, almene interesser eller anlæggets hensigtsmæssige gennemførelse. Kommissionen tager særlig stilling til, om der som led i ekspropriationen skal foretages afbrydelser, omlægninger eller etableringer af vejforbindelser, af vandløb, af adgangsforbindelser til ejendomme eller restarealer, af ledningsanlæg eller lignende.

...”

Af de almindelige bemærkninger til lovforslaget til ekspropriationsprocesloven (Folketingstidende 1963-64, tillæg A, lovforslag nr. 50, sp. 802) fremgår bl.a.:

”Til afsnit III

Den statsmyndighed, hvis opgave det er at søge et givet projekt realiseret gennem ekspropriation (anlægsmyndigheden), eller et koncessioneret selskab, der har ekspropriationsadgang, kan i henhold til den bestående retstilstand normalt ikke frit bestemme, hvorledes anlægget i detaljer skal udformes og placeres i marken, samt hvorledes det enkelte ekspropriationsindgreb skal udformes. Anlægsmyndigheden eller selskabet må – i hvert fald ved større anlæg – derimod som regel forelægge projektet til prøvelse for et særligt i dette øjemed etableret forvaltningsorgan, normalt sammensat som en kommission eller lignende. I konsekvens heraf er det dette særlige organ, som foretager det konkrete ekspropriationsindgreb.

Denne fremgangsmåde har fortrinsvis til formål at sikre en i hele samfundets interesse hensigtsmæssig udformning af projektet, samt at der ved anlæggets udformning og det konkrete ekspropriationsindgrebs detaljerede fastlæggelse tages tilbørlige hensyn til ekspropriaternes og andre udenforståendes berettigede interesser. Der åbnes ekspropriaterne, kommunalbestyrelser og andre, der har en konkret interesse i projektet, en adgang til at fremkomme med indsigelser mod dettes udformning, påpege specielle for dem bestående vanskeligheder og få disse synspunkter vurderet af et uafhængigt organ. For at

en person eller myndighed kan kræve at blive hørt, må der dog kunne anføres en vis tilknytning til sagen, idet fremgangsmåden ikke tilsigter at få offentlighedens stillingtagen til sagen i al almindelighed belyst. Sådanne videregående hensyn varetages ex officio af det projektprøvende organ. Den vurdering, som foretages, kan resultere i en ændring af projektet, såfremt det tilsigtede formål alligevel kan nås, eller i pålæg til anlægsmyndigheden om udførelse af afhjælpningsforanstaltninger til imødegåelse af de ulemper, som ekspropriationen påfører de berørte ejendomme.

Ved denne fremgangsmåde opnår man således at have et forum til drøftelse og afgørelse af alle de forskellige problemer, som et nyanlægs gennemførelse kan rejse i relation til andre samfundsvigtige anlæg, f.eks. de forskellige kommunikationsinteressers tilpasning til hinanden (f.eks. vej og jernbane) og de kommunale interessers varetagelse over for det nytilkommende statsanlæg.

Der må tillægges en sådan projektprøvelse betydelig vægt som middel til sikring af en saglig og hensigtsmæssig gennemførelse af en ekspropriationssag. Selv om man forudsætter, at anlægsmyndigheden vil tage alle rimelige hensyn til andre almene interesser end ekspropriationsformålet og til ekspropriaterne, vil det være formålstjenligt, at der eksistere fast formregler om, hvorledes disse andre interesser og synspunkter skal gøres gældende og behandles.

I betragtning af, at der er tale om et efter den bestående samfundsordning alvorligt indgreb i den enkeltes individuelle rådhedssfare, forekommer det naturligt, at en af eksproprianten uafhængig instans bedømmer de modgående hensyn, der kan fremføres i sådanne spørgsmål, og træffer afgørelse om disse.

Lovforslaget hjemler derfor en sådan prøvelse af projektet, jfr. § 13, og må følgelig instituere de til opgavens løsning nødvendige forvaltningsorganer. Opgaven findes i princippet at kunne bestrides på samme måde, som det hidtil er sket, efter reglerne i forordning af 5. marts 1845 og dermed for de fleste statsekspropriationers vedkommende, nemlig ved forelæggelse af sagerne for særlige, efter nærmere regler sammensatte kommissioner, i lovforslaget benævnt ekspropriationskommissioner, jfr. §§ 5 og 6, arbejdende under juridisk ledelse og af praktiske grunde med fast kontororganisation, jfr. § 4.

...

Før en sag forelægges en ekspropriationskommission til besigtigelse, må ministeriet for offentlige arbejder særligt foretage en prøvelse af, om fornøden lovhjemmel til gennemførelse af de planlagte ekspropriationer foreligger.”

Supplerende sagsfremstilling

Af høringsudgaven af Miljøredegørelsen, Esbjerg - Lunderskov fra marts 2013, fremgår bl.a.:

”Broløsninger

For at kunne etablere køreledningerne og gøre plads til den strømaftager, der er monteret på togene, kræves en vis frihøjde under broer. Ikke alle de eksisterende broer overholder kravet til frihøjde mellem spor og underkant af bro. Derfor skal ti af de eksisterende broer ombygges eller fjernes som vist på kortet.

Ved udskiftning af de berørte broer langs strækningen kan kommunen vælge at anlægge en bro og tilstødende vejanlæg, der kan håndtere en anden trafikering end de eksisterende broer. Det kan eksempelvis skyldes ønsker om kørsel med tungere køretøjer eller

kørsel med højere hastigheder, der stiller øgede krav til broens styrke eller vejens forløb. Sådanne forbedringer kræver dog kommunal medfinansiering til projektet.

...

Estrupvej

Estrupvej er en lokal kommunevej og primær forbindelse mellem Askov og Esbjergvej. Forbindelsen er vigtig for vejstrukturen omkring Askov/Vejen og prioriteres af Vejen Kommune i de fremtidige planer for området.

Grundløsning: Vejen hæves, så frirumshøjden for togene forøges. Hastigheden på vejen vil være den samme som i dag (40 km/t). Den nye vej rykkes vest for den eksisterende bro.

Alternativ 1: Vejen Kommune har foreslået, at man lukker broen ved Estrupvej og erstatter den af en bro ved Industrivej Vest samt et nyt vejforløb på 1,3 km til Estrupvej. Hastigheden på denne vej vil blive hævet til 70 km/t. Der etableres faciliteter til bløde trafikanter på broen. Denne løsning kræver kommunal medfinansiering. Dette alternativ er Vejen Kommunes foretrukne løsning.

Alternativ 2: Vejen Kommune har desuden – på et tidligt tidspunkt i processen – drøftet med Banedanmark, hvad det økonomisk og miljømæssigt ville betyde, hvis man kunne lukke broen ved Estrupvej og erstatte den med en bro ved Industrivej Vest samt etablere et vejforløb på 1,8 km til Estrupvej. Hastigheden på vejen skulle så hæves til 80 km/t. Denne løsning ville kræve kommunal medfinansiering. Denne løsning er fravalgt af Vejen Kommune.”

Vedrørende sneværnsbælte er anført følgende i ekspropriationskommissionens forhandlingsprotokol af 3.-4. december 2013 for besigtigelsesforretningen:

”Markvej km 14.09

Den eksisterende vejoverføring fra 1921 førte tidligere en markvej over jernbanen. Markvejen er nedlagt i marken, og vejoverføringen bærer ikke præg af at blive benyttet, da den er tilgroet med græs, mos og anden bevoksning.

...

Del af rampeareal fra matr. nr. 7h ibd. overføres til det tilgrænsende matr. nr. 90a (jernbanen) til udfyldning af sneværnsbælte.

...”

Af Banedanmarks fortegnelse nr. 2 over ejendomme, der er omfattet af ekspropriationen i forbindelse med elektrificering af jernbanestrækningen mellem Esbjerg og Lunderskov, fremgår, at der i alt skal eksproprieres 20.950 m² af Ny Endrupholms ejendom. Af dette er 20.765 m² til etablering af en ny kommunevej mellem Industrivej Vest og Estrupvej, 40 m² til etable-

ring af en vendeplads og 25 m² til etablering af en privat fællesvej. Endelig eksproprieres 120 m² til jernbane.

Af mail af 2. maj 2014 fra kommissarius til Transportministeriet fremgår bl.a.:

”På besigtigelsesforretningen oplyste Banedanmark og Vejen kommune, at man havde været i dialog om broernes fremtid. Banedanmark havde oplyst til kommunen, at man blot ville retablere broerne i deres nuværende udformning. I dialogen havde Vejen kommune foreslået til Banedanmark, at man i stedet opgraderede nogle af broerne til tidssvarende trafikale forhold, og i den forbindelse nedlagde de broer, som ikke blev anvendt eller fornuftigvis kunne retableres. Vejen kommune foreslog bl.a. en ny bro med ny tilhørende vejforbindelse.

Kommissionen tiltrådte projektet ved besigtigelsesforretningen.

Det er nu oplyst for kommissariatet, at Vejen Kommune medfinansierer opgraderingen af broerne, herunder den nye bro og vejforbindelse. Det skyldes at Banedanmark alene har budgetteret med udgifter til retablering af samtlige broer til eksisterende forhold, et såkaldt 0-alternativ. Vejen kommune finansierer med ca. 18 mio. kr.

Lodsejer anfører, at det er tale om et rent kommunalt projekt, hvorfor der bør foreligge en særlig bemyndigelse til kommissarius herom.

Vejen kommune har i dag telefonisk oplyst at forslaget til Banedanmark om bl.a. den nye vejforbindelse og bro er udarbejdet i forbindelse med elektrificeringen af jernbanen, idet kommunen finder, at en stor del af de eksisterende broer ikke udgør en trafikfor-svarlig løsning i det kommunale vejnet.

Kommissariatet skal bede om en vurdering af, hvorvidt der er behov for yderligere eller evt. præciserende bemyndigelse til kommissarius om at medtage disse dele af projektet, der er indstillet af Banedanmark på baggrund af kommunens ønsker og af kommissionen tiltrådt ved besigtigelsesforretningen.

Ekspropriationsforretningen er planlagt til afvikling den 13. og 14. maj 2014, hvorfor jeg skal bede om en tilbagemelding hurtigst muligt.”

Af Transportministeriets svar til kommissarius af 9. maj 2014 fremgår:

”Jeg skal hermed vende tilbage med ministeriets umiddelbare holdning i sagen.

Som sagen er oplyst, er de dele af projektet, Vejen Kommunen har indstillet til Banedanmark, været en del af det overordnede projekt fra begyndelsen af. De dele af projektet med kommunal interesse har således – efter det oplyste – været en del af den forudgående VVM-undersøgelse og således også en del af hele det projekt, der har hjemmel i lov om elektrificering af jernbanen. Der er med andre ord ikke tvivl om, at projek-

tet i sin helhed er et statsligt anlægsprojekt med Banedanmark som anlægsmyndighed, hvorfor ekspropriationen skal følge de retningslinjer, der er beskrevet i lov om fremgangsmåden ved ekspropriation af fast ejendom.

Vejen Kommunes medfinansiering vurderes ikke at rykke ved det udgangspunkt, da en evt. fordyrelse af de af kommunen indstillede del-projekter vil afholdes af Banedanmark, jf. den indgåede samarbejdsaftale mellem Banedanmark og Vejen Kommune. Det er derfor den samlede vurdering, at der ikke er behov eller grundlag for særskilte bemyndigelser ud over dem, der allerede er afsendt.”

Anbringender

Ny Endrupholm har anført navnlig, at beslutningen om ekspropriation er ulovlig og ugyldig, idet der ikke er hjemmel til ekspropriationen i elektrificeringslovens § 13. Efter denne lov er transportministeren bemyndiget til ved ekspropriation at erhverve de arealer og ejendomme mv., der er nødvendige for gennemførelsen af elektrificeringen af jernbanestrækninger.

Formålet med elektrificeringsloven var i øvrigt at styrke den kollektive trafik og skabe et alternativ til den individuelle trafik med fokus på miljøet. Lovgiver har derfor ikke med loven tilsigtet at skabe hjemmel til at forfølge mål, der er fuldstændig i strid med disse målsætninger.

Prøvelsesintensiteten er skærpet i en situation som den foreliggende, fordi der er tale om prøvelse efter grundlovens § 73, stk. 3, af hjemlen til en administrativ ekspropriationsbeslutning.

I forbindelse med planlægningen af elektrificeringen udarbejdede Banedanmark en ”grundløsning”, som ville være tilstrækkelig til at opfylde kravene til elektrificeringsprojektet. Grundløsningen gik ud på, at Banedanmark skulle hæve en eksisterende bro på Estrupvej for at få plads til elektrificeringsudstyr mv. Efter høring af Vejen Kommune blev det besluttet at lukke broen på Estrupvej og erstatte den med en ny bro ved Industrivej Vest samt at anlægge et nyt vejforløb på ca. 1,4 km til Estrupvej.

Vej- og broprojektet blev valgt af Vejen Kommune, hvilket i sig selv indikerer, at det ikke hører hjemme i elektrificeringsloven eller har været nødvendigt for elektrificeringsprojektet.

Den efter ekspropriationen vedtagne jernbanelov, lov nr. 686 af 28. maj 2015, hjemler ekspropriation til veje ”i forbindelse” med jernbaneanlæg. Elektrificeringsloven, der også er

ændret efter jernbaneloven, må imidlertid anses for *lex specialis* i forhold til jernbaneloven. Lovgiver har ikke ønsket, at jernbaneloven skulle erstatte elektrificeringsloven, men at den skulle gælde ved siden af denne.

Elektrificeringslovens § 13, hvorefter indgrebet skal være ”nødvendigt for gennemførelsen af elektrificeringen”, er langt snævrere end jernbanelovens ekspropriationshjemmel, som kun kræver ”forbindelse med”. Det gælder, selv om det i forarbejderne er angivet, at der er tale om en videreførelse af praksis efter 1965-loven.

Etableringen af en kommunevej ved ekspropriation kræver en anden politisk proces end et statsligt jernbaneprojekt, og ekspropriationen skulle være sket efter reglerne i vejloven. Da der ubestridt hverken foreligger en anmodning eller en tilladelse efter den dagældende vejlovs § 46, stk. 3, til at behandle vejprojektet efter ekspropriationsprocesloven, er der tale om et ulovligt kompetenceskifte, der medfører ekspropriationsaktens ugyldighed.

Fremgangsmåden har også berøvet Ny Endrupholm en normal administrativ prøvelsesadgang, hvilket bør skærpe bedømmelsen af ekspropriationsbeslutningens lovlighed og gyldighed.

Da det kan lægges til grund, at Banedanmark alene har eksproprieret til anlæg af et nyt vejforløb til fordel for Vejen Kommune, er ekspropriationen sket i strid med det organisatoriske specialitetsprincip, hvorefter det ikke tilkommer Banedanmark at varetage kommunens vejtrafikplanlægning. Ekspropriationen er derfor ugyldig som følge af varetagelse af usaglige hensyn.

Der er mulighed for at gennemføre det statslige elektrificeringsprojekt og et eventuelt kommunalt vejprojekt i en koordineret proces, jf. eksempelvis vejlovens § 94, stk. 2 (tidligere § 46, stk. 3). Dette er praktisk og sædvanligt, men hele ideen med dette er, at hver anlægsmyndighed må finde sit eget hjemmelsgrundlag. Muligheden for den koordinerede proces understreger, at der omvendt ikke er mulighed for at lade et kommunalt vejprojekt som det foreliggende indgå i en integreret proces med elektrificeringsprojektet og anvende elektrificeringslovens § 13 som grundlag for ekspropriationen for hele projektet.

I denne sag er kommunens ønsker til vej og bro indeholdt i projektet, men alligevel kostede det Vejen Kommune omkring 18 - 20 mio. kr. Der er således tale om, hvad man kunne kalde en ”blandet proces”, hvortil der ikke er hjemmel, uanset om Banedanmark mener, at andet var upraktisk, jf. projektleder Henry Nissen Martensens forklaring.

Såfremt Højesteret finder, at hjemmelskravet er opfyldt, gøres det gældende, at ekspropriationen ikke har været nødvendig for gennemførelsen af elektrificeringsprojektet. Da elektrificeringen af jernbanestrækningen ikke krævede etablering af en ny forbindelsesvej, og da den ikke er den mindst indgribende løsning for Ny Endrupholm, er ekspropriationen i strid med proportionalitetsprincippet. Ekspropriationsbeslutningen er derfor ulovlig og ugyldig. Hertil kommer at Banedanmark ikke har løftet bevisbyrden for, at de øvrige ekspropriationsbetingelser er opfyldt, herunder kravet om aktualitet.

Ekspropriationsbeslutningen må også tilsidesættes som følge af væsentlige tilblivelsesmangler, idet hverken Transportministeriet eller ekspropriationskommissionen har foretaget den forudsatte retlige prøvelse af hjemmelsgrundlaget, ligesom ekspropriationskommissionen ikke har foretaget en vurdering af, hvorvidt der var lokalplanpligt.

Vedrørende ekspropriation til sneværn gøres det gældende, at indgrebet er sket i strid med Banedanmarks egen praksis for valg af hjemmel, hvilket i sig selv medfører ekspropriationens ulovlighed og ugyldighed. Formålet med ekspropriationen er ikke tilgodeset i elektrificeringsloven, og ekspropriationen er derfor sket i strid med det materielle specialitetsprincip.

Hvis formålet med ekspropriationen har været at udfylde sneværnsbæltet, har Banedanmark heller ikke godtgjort, at det er proportionalt at ekspropriere, og at man ikke kunne nøjes med at pålægge en servitut om beplantning eller indgå aftale herom med Ny Endrupholm.

Banedanmark har anført navnlig, at elektrificeringslovens § 13, stk. 1, udgør fornødent hjemmelsgrundlag for den gennemførte ekspropriation.

Elektrificeringsloven er en generel rammelov for projektering og anlæggelse af elektrificering af de danske statsbaner. Loven udgør således retsgrundlaget for projektering og anlæggelse af elektrificeringsarbejder på strækninger, der efterfølgende opnår politisk godkendelse og bevil-

lingsmæssige rammer. Loven forudsætter dermed, at det ikke er nødvendigt at vedtage en særskilt anlægslov hver gang, der bliver indgået politisk aftale om at elektrificere bestemte strækninger.

Elektrificeringsprojektet hviler på Transportministeriets godkendelse i henhold til elektrificeringslovens § 4, stk. 1.

Det følger hverken af loven eller lovens forarbejder, at der alene er hjemmel til ekspropriation af arealer, der har en direkte og naturlig tilknytning til elektrificeringen, som byretten lagde til grund. Ekspropriationshjælpen i § 13 er ikke knyttet snævert til en bestemt arbejdsopgave i et elektrificeringsprojekt (selve elektrificeringen), men til gennemførelsen af projektet, således som det nu engang udformes og godkendes af transportministeren. Det fremgår endvidere af forarbejderne til loven, at der bl.a. vil blive behov for omlægning af veje.

Elektrificering af jernbanestrækningen mellem Esbjerg og Lunderskov har krævet nye broer flere steder langs hele strækningen, herunder ved Estrupvej. Allerede det forhold, at nye broer skal være ca. en meter højere i forhold til de eksisterende broanlæg på grund af kørestrømsanlægget, gør det påkrævet at udføre store vejarbejder og ekspropriationer i den forbindelse blot for at få et eksisterende vejanlæg til at passe med en ny bro på samme placering som den fjernede bro. Banedanmark har herefter som forudsat ved elektrificeringslovens § 1 udformet projektet på en måde, der varetager de samfundsmæssige interesser omkring banekrydsninger mest hensigtsmæssigt. Banedanmark lagde sig ikke på forhånd fast på bestemte løsninger, men forsøgte derimod fra starten at imødekomme kommunernes ønsker i forhold til midlertidig og fremtidig krydsende trafikafvikling, således som det er forudsat i elektrificeringsloven.

Omlægningen af den eksisterende Estrupvej og etablering af den nye forbindelsesvej, Skovgårdsvej, har den fornødne forbindelse med elektrificeringsprojektets gennemførelse.

Som anført af landsretten forudsætter elektrificeringsloven, at kommunens ønsker til arbejder enten kan gennemføres som led i det godkendte elektrificeringsprojekt eller uden for elektrificeringsprojektet.

Det, der er anført i lovforarbejderne om, at kommunerne skal sørge for det fornødne plangrundlag, tager sigte på den situation, at kommunernes arbejder ikke er en del af det projekt, som transportministeren har godkendt. Når kommunernes arbejder integreres i elektrificeringsprojektet og omfattes af transportministerens godkendelse, som det er tilfældet i denne sag, omfattes projektet derimod af den almindelige regel i elektrificeringslovens § 4, stk. 3, hvorefter de involverede kommuner skal ændre kommuneplanlægningen i overensstemmelse med ministerens godkendelse.

Hvis kommunens forslag medfører øgede udgifter, fremgår det videre af forarbejderne, at kommunen skal medfinansiere elektrificeringsprojektet tilsvarende, og det er således ikke i strid med elektrificeringsloven, at Vejen Kommune har gjort dette.

Det skal ved bedømmelsen af hjemmelsspørgsmålet også indgå, at ekspropriationskommissionen i forbindelse med besigtigelsesforretningen skal foretage en prøvelse af det forelagte projekt. Ekspropriationskommissionens projektprøvelse indebærer, at kommissionen særligt tager stilling til, om der som led i ekspropriationen skal foretages afbrydelser, omlægninger eller etableringer af vejforbindelser, jf. ekspropriationsproceslovens § 13, stk. 1, 2. pkt.

Af lovforarbejderne til ekspropriationsproceslovens § 13, stk. 1, fremgår bl.a., at projektprøvelsen er et middel til at sikre en saglig og hensigtsmæssig gennemførelse af en ekspropriationssag, hvor kommissionen også skal tage hensyn til kommunernes interesser og hensyn til en tilpasning af forskellige kommunikationsinteresser, f.eks. vej og jernbane.

Ny Endrupholms synspunkter om specialitetsprincipper er allerede af den grund irrelevante, da der ikke er inddraget hensyn, som ikke kan og skal tilgodeses af ekspropriationskommissionen i afvejningen af to myndigheders og to infrastrukturanlægs interesser over for hinanden.

Kommissionen har foretaget projektprøvelsen efter ekspropriationsproceslovens § 13, stk. 1, og det forhold, at ekspropriationskommissionen efter besigtigelsesforretningens afholdelse rettede henvendelse til Transportministeriet og spurgte ind til kommissionens bemyndigelse til at gennemføre ekspropriationen, ændrer ikke herved.

Den foretagne ekspropriation opfylder endvidere kravet om nødvendighed og aktualitet og det heri indeholdte forvaltningsretlige proportionalitetsprincip.

Ny Endrupholm har ikke påvist, at anlægget kunne være tilvejebragt uden ekspropriation, eller at der er afstået et større areal, end det lovlige ekspropriationsformål tilsiger. Ny Endrupholm har endvidere ikke påvist, at arealafståelsen skaber gener for Ny Endrupholm, der står i et sådant misforhold til de samfundsmæssige interesser i ekspropriationen, at denne skulle være i strid med nødvendighedskravet.

Vedrørende den subsidiære påstand om sneværn bemærkes, at ekspropriationen er sket til udfyldning af sneværnsbæltet langs jernbanen. Da fjernelsen af markvejsbroen i forbindelse med elektrificeringen skabte behov for at udfylde sneværnsbæltet, er ekspropriationen lovlig efter elektrificeringslovens § 13.

Når der kan gennemføres ekspropriation efter flere lovbestemmelser, er eksproprianten (anlægsmyndigheden) som udgangspunkt berettiget til at vælge den hjemmel, der konkret passer bedst. Uanset at den almindeligt anvendte hjemmel til etablering af sneværnsbælter langs jernbaner er jernbaneloven, har Banedanmark været berettiget til at gennemføre den omhandlede ekspropriation efter elektrificeringsloven.

Vejen Kommune har tilsluttet sig Banedanmarks synspunkter og har anført navnlig, at ekspropriationskommissionens afgørelse er lovlig og gyldig og har hjemmel i elektrificeringslovens § 13.

Elektrificeringsloven giver hjemmel til, at der kan etableres løsninger, som er færdselsmæssigt hensigtsmæssige, og der kan ske ekspropriation til ændring af vejføringen, der bringer broer og veje op til nutidig standard.

Der er ikke tale om et ulovligt kompetenceskifte, som kan medføre ekspropriationens ugyldighed. Elektrificeringsloven indeholder hjemmel til, at et kommunalt anlægsarbejde kan gennemføres som et integreret led i elektrificeringsprojektet. Kun hvis et kommunalt anlægsarbejde ikke gennemføres integreret med elektrificeringsprojektet, skal hjemlen til ekspropriation søges uden for elektrificeringsloven.

Den kommunale beslutningsproces er ikke omgået, da sagen har været politisk behandlet i Vejen Kommune. Det er ikke en gyldighedsbetingelse for gennemførelse af ekspropriation med hjemmel i elektrificeringsloven, at der var tilvejebragt en lokalplan. Kommunernes sædvanlige planlægningskompetence i henhold til planloven viger, når kommunen er involveret via et integreret projekt. Dette følger af elektrificeringslovens § 4. Ekspropriationskommissionen skulle heller ikke foretage nogen prøvelse af, om projektet kunne rummes inden for kommuneplanen, idet kommunen efterfølgende skulle vedtage eventuelle fornødne kommuneplantillæg. Projekter, der godkendes af ministeriet, kræver ingen supplerende kommunal godkendelse af planretlig karakter.

Højesterets begrundelse og resultat

Sagens hovedspørgsmål er, om Banedanmark har haft hjemmel i elektrificeringslovens § 13 til at gennemføre ekspropriation af en del af Ny Endrupholm A/S' ejendom i forbindelse med elektrificering af jernbanestrækningen Esbjerg-Lunderskov.

Ekspropriation til veje mv.

Tre dommere – Thomas Rørdom, Vibeke Rønne og Hanne Schmidt – udtaler:

Efter elektrificeringslovens § 13, stk. 1, jf. § 1, kan transportministeren ved ekspropriation erhverve de arealer og ejendomme mv., der er nødvendige for gennemførelsen af elektrificering af statslige jernbanestrækninger.

Det fremgår af forarbejderne, at elektrificeringsloven er en rammelov, som ikke vil blive fulgt op af en anlægslov for de konkrete jernbanestrækninger. Om baggrunden herfor er anført, at arbejdet med elektrificering er knyttet meget tæt til eksisterende jernbanestrækninger, og at elektrificeringsarbejdet derfor vil have mindre indgribende karakter.

Det fremgår endvidere af forarbejderne, at elektrificeringsloven giver hjemmel til tvangsmæssigt at erhverve de fornødne arealer til brug for elektrificeringen af jernbanestrækninger, og at ekspropriation kun kan ske, hvis det er ”nødvendigt” at erhverve de pågældende arealer ”for at kunne gennemføre elektrificeringen”. Det anføres, at der vil være behov for at inddrage

arealer til opsætning af kørestrømsmaster og fordelerstationer, og at en række vejbærende broer skal erstattes af nye broer, ligesom der er ”behov for ... omlægning af skærende veje.”

I forarbejderne er endvidere beskrevet en ”koordineret proces” med elektrificeringsprojektet, hvor en kommune kan vælge at foretage ændringer i et elektrificeringsprojekt mod at afholde merudgifterne og selv sørge for eventuelt fornødent plangrundlag.

Efter vores opfattelse må bemærkningerne om den koordinerede proces forstås således, at en projektændring, som skal tilgodese andre formål end elektrificering, forudsætter, at det fornødne plangrundlag og eventuel ekspropriation tilvejebringes med hjemmel i den lovgivning, der vedrører disse formål.

Vi finder herefter, at det forhold, at ministeren har godkendt et elektrificeringsprojekt med et integreret kommunalt vejprojekt, ikke i sig selv medfører, at der er hjemmel til ekspropriation til vejarealet i elektrificeringslovens § 13.

Høringsudgaven af Miljøredegørelsen, Esbjerg - Lunderskov fra marts 2013, indeholder flere løsningsforslag vedrørende broen ved Estrupvej. Efter den løsning, der betegnes grundløsningen, hæves vejen, og den nye vej rykkes vest for den eksisterende bro. Det fremgår videre, at Vejen Kommune som alternativ løsning foreslog at fjerne broen ved Estrupvej og erstatte den med en bro ved Industrivej Vest samt at etablere et nyt vejforløb på 1,3 km til Estrupvej. Denne løsning krævede kommunal medfinansiering og var kommunens foretrukne løsning.

Af den endelige Miljøredegørelse fra juli 2013 fremgår, at grundløsningen blev fravalgt til fordel for den alternative løsning, som opfyldte kommunens ønsker.

Det fremgår af et referat af ekspropriationskommissionens besigtigelsesforretning den 3. og 4. december 2013, at kommissionen besluttede at tiltræde Banedanmarks forslag vedrørende nedlæggelse af jernbanebroen ved Estrupvej og etablering af en ny forbindelsesvej. Kommissionen lagde herved vægt på, at den nye forbindelsesvej er en hensigtsmæssig løsning for at sikre den fremtidige trafikafvikling på tværs af jernbanen, og at der er tale om en forbindelsesvej, hvorfra der er forberedt tilslutning til kommunens øvrige vejnet.

Under henvisning hertil og til vidnet Henry Nissen Martensens forklaring lægger vi til grund, at grundløsningen, der er beskrevet i Miljøredegørelsen fra juli 2013, var tilstrækkelig til at gennemføre elektrificeringsprojektet, og at valget af det alternative projekt skete af hensyn til kommunens ønsker vedrørende trafikafvikling i området.

Vi finder, at ekspropriation til opfyldelse af dette mere vidtgående projekt med ændret vejføring, som var mere arealkrævende end grundløsningen, ikke kunne ske med hjemmel i elektrificeringslovens § 13, stk. 1. Ekspropriation til etablering af en ny kommunevej, privat fællesvej og vendeplads, i alt 20.830 m², er derfor ikke gyldigt foretaget.

Dommerne Jon Stokholm og Lars Apostoli udtaler:

Efter elektrificeringslovens § 13, stk. 1, jf. § 1, kan transportministeren ved ekspropriation erhverve de arealer og ejendomme mv., der er nødvendige for ”gennemførelsen af elektrificeringen af statslige jernbanestrækninger”. Det fremgår af lovens forarbejder, at gennemførelsen af elektrificeringen af jernbanestrækninger ikke alene omfatter det fornødne til etablering af eldrift på de pågældende jernbanestrækninger, men også foranstaltninger, som har tæt forbindelse hermed, herunder erstatning af en række vej bærende broer med nye broer og omlægning af skærende veje. Efter vores opfattelse må det anses for forudsat, at den del af elektrificeringsprojektet, som angår vej bærende broer og omlægning af skærende veje, gennemføres i tæt samarbejde med vejmyndighederne, som varetager hensynet til vejtrafikken de berørte steder.

Vi finder det herefter i overensstemmelse med loven, at hensynet til vejtrafikken inddrages i overvejelserne om den endelige fastlæggelse af elektrificeringsprojektet i de tilfælde, hvor etablering af køreledninger mv. nødvendiggør nedlæggelse af vej bærende broer. Sådanne hensyn kan begrunde, at der i forbindelse med nødvendig nedrivning af en bro foretages en mindre omlægning af den skærende vej, således at en ny vej bærende bro ikke nødvendigvis etableres det samme sted, men flyttes af hensyn til hensigtsmæssig afvikling af vejtrafikken i det pågældende område. Etablering af en kortere, men nødvendig forbindelsesvej til den nye bro kan derfor også indgå i elektrificeringsprojektet og skal ikke nødvendigvis gennemføres som et selvstændigt projekt efter reglerne i vejloven i en koordineret proces med elektrificeringsprojektet, selv om dette også havde været en mulighed.

I det foreliggende tilfælde er der enighed om, at elektrificering af jernbanen ikke ville være mulig uden nedrivning af den gamle vejbro over banen ved Estrupvej. Endvidere er der enighed om, at opførelse af en ny vej bærende bro nødvendiggjorde ekspropriation, uanset om den nye bro måtte blive etableret på Estrupvej, eller om den blev flyttet mod øst som sket af hensyn til hensigtsmæssig afvikling af vejtrafikken i området.

På den anførte baggrund er det efter vores opfattelse i overensstemmelse med lovens ordning, at Banedanmark efter ønske fra Vejen Kommune af hensyn til vejtrafikken i området har truffet beslutning om at nedlægge den vej bærende bro på Estrupvej og etablere en ny bro over jernbanen ca. 900 meter øst for den gamle bro. Ændringerne er derfor med rette integreret i elektrificeringsprojektet, som er godkendt af transportministeren, og det samme gælder beslutningen om at etablere en kortere ny forbindelsesvej til den nye bro.

Det er uden betydning for ekspropriationens lovlighed, at der ikke foreligger nogen lokalplan om etableringen af den nye bro over banen samt forbindelsesvejen hen over Ny Endrupholms marker, allerede fordi elektrificeringen går forud for planlovens bestemmelser, jf. elektrificeringslovens § 4 og punkt 3.2 i bemærkningerne til lovforslaget.

Herefter og i øvrigt af de grunde, som landsretten har anført, tiltræder vi, at ekspropriationen til veje mv. er lovlig.

Ekspropriation til sneværn

Alle dommere udtaler herefter:

Det fremgår af ekspropriationskommissionens forhandlingsprotokol vedrørende ekspropriation af 120 m² af matr.nr. 7 h til sneværn, at en bro over jernbanen i forlængelse af en markvej fjernes, og at en del af rampearealet overføres til et tilgrænsende matrikelnummer (jernbanen) til udfyldning af et sneværnsbælte. Det fremgår videre, at ekspropriationskommissionen vurderede, at det var nødvendigt at ekspropriere det nævnte areal til brug for udfyldning af sneværnsbæltet.

Parterne er enige om, at markvejsbroen skulle fjernes som led i elektrificeringsprojektet. Højesteret finder, at fjernelse af broen med tilhørende rampeareal medførte behov for at udfylde det hul i sneværnsbæltet, der opstod herved. Imødekommelse af dette behov ved den skete ekspropriation ligger inden for lovens formål og går ikke videre end påkrævet. Ekspropriationen af de 120 m² var derfor lovlig, jf. elektrificeringslovens § 13, stk. 1.

Konklusion og sagsomkostninger

Der træffes afgørelse efter stemmeflertallet, således at Banedanmarks subsidiære påstand tages til følge.

Banedanmark skal for byret, landsret og Højesteret betale sagsomkostninger med i alt 386.093,76 kr., heraf 360.000 kr. til dækning af udgifter til advokat, 10.000 kr. til dækning af retsafgift og 16.093,76 kr. til dækning af udgifter til tryk af kortmateriale.

Thi kendes for ret:

Banedanmark skal anerkende, at den af Ekspropriationskommissionen den 14. maj 2014 truffene beslutning om ekspropriation vedrørende Ny Endrupholm A/S' ejendom matr.nr. 10 ah, 4 d, 2 cg, 4 bg og 4 ag, Askov By, Malt, beliggende Estrupvej 8, 6600 Vejen, er ugyldig.

Banedanmark frifindes for påstanden om, at ekspropriationsbeslutningen vedrørende Ny Endrupholm A/S' ejendom matr.nr. 7 h, Askov By, Malt, er ugyldig.

I sagsomkostninger for byret, landsret og Højesteret skal Banedanmark inden 14 dage efter denne højesteretsdoms afsigelse betale 386.093,76 kr. til Ny Endrupholm A/S.

Sagsomkostningsbeløbet forrentes efter rentelovens § 8 a.