

48. møde.

Onsdag den 29. januar kl. 13.

Formanden: I skrivelse af dags dato meddeler socialministeren, at han ønsker mundtligt at fremsætte:

Forslag til lov om ændring i lov om invalide og folkepension. (Om folkepension uden indtægtsregulering og om pensionstillæg m. v.) og

forslag til lov om ændring i lov om pension og hjælp til enker m. fl. (Om pensionstillæg m. v.).

I skrivelse af dags dato meddeler ministeren for offentlige arbejder, at han ønsker skriftligt at fremsætte:

Forslag til lov om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom og

forslag til lov om ændringer i lov om bestyrelsen af de offentlige veje.

I skrivelse af dags dato meddeler ministeren for kulturelle anliggender, at han ønsker skriftligt at fremsætte:

Forslag til lov om folkebiblioteker m. v. og

forslag til lov om statens almindelige kunstfond.

Udvalget angående forslag til lov om statsstøtte til musikconservatorier har afgivet betænkning over nævnte lovforslag. Eksemplarer vil blive omdelt.

Skriftlig fremsættelse af lovforslag.

Ministeren for offentlige arbejder (Lindberg): Hermed har jeg den ære for det høje ting at fremsætte *forslag til lov om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom og forslag til lov om ændringer i lov om bestyrelsen af de offentlige veje.*

Som det vil være det høje ting bekendt, nedsattes i 1956 en kommission, der fik til opgave at foretage en undersøgelse af lovgivningens regler om den formelle fremgangsmåde ved ekspropriationsforretningers foretagelse samt eventuelt at fremkomme

med forslag til en generel lovgivning på dette område, herunder forslag til bestemmelser, der måtte anses hensigtsmæssige til nærmere at udfylde bestemmelserne om ekspropriation i § 73 i grundloven af 5. juni 1953.

En sådan undersøgelse var blevet aktuel ved den ændring i grundlovparagraffen om ekspropriation, som skete ved grundloven af 5. juni 1953, og af det voksende behov for anvendelse af ekspropriationsinstituttet, som den tekniske og økonomiske udvikling i samfundet i de seneste årtier har nødvendiggjort. Der er blevet flere lovbestemmelser, der giver adgang til ekspropriation, og man har måske ikke altid ved disse lovbestemmelers udformning ofret tilstrækkelig opmærksomhed på spørgsmålet om, hvilke formelle regler der skulle følges ved ekspropriationernes foretagelse. På visse ekspropriationsområder har man meget detaljerede regler om fremgangsmåden, på andre områder mere sparsomme regler. Nogle af de bestemmelser, der gælder for ekspropriationers foretagelse, har endvidere nået en alder, der gør det naturligt at spørge, om de stadig er tidssvarende, og alt i alt kan man vist sige, at det tidspunkt nu er nået, hvor det er naturligt at tage ekspropriationsreglerne op til undersøgelse som et selvstændigt lovgivningsanliggende, uafhængigt af det enkelte retsområde, som ekspropriationsinstituttet i øvrigt skal betjene. At dette også er en almindelig opfattelse i det høje ting, fremgår af spørgsmål, der er fremkommet dels før, dels efter kommissionens nedsættelse under tingets behandling af den årlige lov om foretagelse af visse ekspropriationer.

Der er altså tale om et meget stort og forskelligartet område, der hidtil ikke — på mere systematisk måde i hvert fald — er søgt koordineret. Lovregler, der giver hjemmel til ekspropriation, er mange, og ekspropriationsindgreb kan være af meget forskellig art og have meget forskelligartede begrundelser. Den klassiske ekspropriations-situation, som hyppigst haves i tankerne, når spørgsmålet er til debat, er vel den, hvor afståelse af et stykke jord eller bygning, eventuelt en hel ejendom, er nødvendig, fordi det offentlige skal have gennemført et anlægsarbejde, der kræver en temmelig

[Ministeren for offentlige arbejder.]

bestemt placering, f. eks. jernbanelinjer, veje, havne, lufthavne, digeanlæg, forsvarsanlæg. I de seneste årtier spiller ekspropriationsindgreb imidlertid også en betydelig rolle i forbindelse med offentlig regulering af faste ejendommers bebyggelse og benyttelse, således at dette kan ske på en for helheden acceptabel og fornuftig måde. Jeg tænker herved særligt på hele bygningslovgivningen og lovgivningen om planlægning af bebyggelser. Det er imidlertid let at se, at der er væsensforskelle mellem disse ekspropriations-situationer. Endvidere er det en række forskellige myndigheder, der i lovgivningen har fået tillagt bemyndigelse til at foranstalte ekspropriation — det kan være staten, det vil normalt sige en minister, eller det kan være en kommunalbestyrelse — og ekspropriationer kan ske til fordel for forskellige interessegrupper, f. eks. staten, kommuner eller større virksomheder, hyppigt koncessionerede selskaber.

Når man da skal søge at lovgive om, hvilke regler der skal gælde for fremgangsmåden ved alle disse forskelligartede ekspropriationers foretagelse, vil man vel på forhånd nok være tilbøjelig til som målsætning at opstille den størst mulige ensartethed mellem og den størst mulige samling af disse regler. Det er imidlertid på baggrund af områdets forskelligartethed og den hidtil manglende systematiske koordination ikke troligt, at det er praktisk muligt på én gang at foretage en fuldstændig koordinering af alle disse ekspropriationsområder.

Dette er da også det resultat, som den i 1956 nedsatte kommission er kommet til i den betænkning, som kommissionen afgav i maj måned 1963. Kommissionen behandler dette principspørgsmål i betænkningens 2. afsnit og foreslår dér, at der foretages en deling af den kommissionen pålagte revisionsopgave. I første omgang foreslår kommissionen, at man udfærdiger lovregler, der i princippet skal gælde for foretagelse af ekspropriationer af fast ejendom for staten eller koncessionerede selskaber. Disse ekspropriationer har hidtil været undergivet den mest udviklede ekspropriations-procedure — jeg tænker herved på jernbaneforordningen af 5. marts 1845 — og det må

ved en nybedømmelse af dette retsområde være naturligt at tage udgangspunkt i de mest udviklede af de bestående regelsystemer.

Kommissionens tanke med denne opdeling af stoffet er, at man ved en særskilt behandling af det fornævnte område bedst får en belysning af de principper, der skal tilstræbes gennemført. At man så senere eventuelt på forskellige områder må fire på disse principper, er vel tænkeligt, og det kan der ved en detailgennemgang af hvert enkelt specialområde tages stilling til.

Det er min opfattelse, at kommissionen herved har grebet den stillede opgave an på en hensigtsmæssig og realistisk måde. Jeg tror, at man i praksis hurtigst og bedst når et resultat ved at gå frem som af kommissionen foreslået. Der er grund til at formode, at man herved når et klarere resultat, end der vil fremkomme ved at søge at lovgive for alt under ét. I et sådant forsøg vil det blive nødvendigt at fire så meget på principper og indsætte så mange undtagelser og modifikationer, at principperne utydeliggøres.

I kommissionsbetænkningens 6. afsnit er indeholdt udkast til et lovforslag om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom. Det første af de her fremsatte lovforslag er med enkelte mere formelle ændringer i overensstemmelse med kommissionsudkastet.

I overensstemmelse med, hvad jeg før sagde, omfatter lovforslaget i henhold til § 1 ekspropriationer vedrørende fast ejendom for staten eller koncessionerede selskaber, og ved forslaget tænkes den gamle jernbaneforordning af 5. marts 1845, der har fundet en meget vid anvendelse ved statsekspropriationer, ophævet. Det foreliggende lovforslag vil da først og fremmest komme til at afløse denne forordning.

Som kommissionsbetænkningen nærmere redegør for, indeholder ekspropriations-proceduren to hovedspørgsmål: hvorledes og af hvem skal selve ekspropriationsindgrebet endeligt fastlægges, og hvorledes skal erstatningsspørgsmålene behandles og afgøres.

Det første hovedspørgsmål — kort betegnet som projektprøvelsen — er behandlet meget forskelligt i de bestående regelsystemer. I nogle tilfælde er forholdet

[Ministeren for offentlige arbejder.]

nemlig det, at anlægsmyndigheden eller eksproprianten selv kan bestemme, hvorledes projektet skal gennemføres. I andre tilfælde er det i lovgivningen bestemt, at projektet skal undergives en prøvelse for en særlig kommission el. lign. Dette gælder således for de fleste statssekspropriationers vedkommende, idet hele denne ordning har sin oprindelse i jernbaneforordningen af 5. marts 1845. Det forekommer mig ganske interessant at se, at betænkningen herom siger (side 24), at uanset de herom gældende reglers høje alder — snart 120 år — finder kommissionen denne behandlingsform rigtig og vel stemmende med moderne forvaltningsretlige principper. På dette punkt indeholder lovforslaget derfor ingen principielle ændringer i forhold til det bestående.

Med hensyn til erstatningsspørgsmålenes behandling er udgangspunktet for en undersøgelse af reglerne herom grundlovens § 73, stk. 3, der foreskriver, at ethvert spørgsmål om en ekspropriationserstatnings størrelse kan indbringes for domstolene. Det nye i denne bestemmelse er jo, at domstolene nu skal foretage en fuldstændig prøvelse af erstatningen, medens domstolene før grundlovsændringen ifølge praksis ikke tog stilling til den konkrete værdiudmåling, men alene prøvede, om de rigtige vurderingsprincipper var fulgt. I tilslutning til denne ændring bestemmes, at der kan oprettes særlige domstole til bestridelse af denne opgave, og grundlovskravet indebærer derfor ikke, at det skal være de ordinære domstole, der skal varetage opgaven.

Kommissionens resultat — og det er dette, der er grundlaget for de pågældende regler i det foreliggende lovudkast — er, at domstolenes virksomhed i ekspropriationssager skal være af efterprøvende, kontrollerende karakter. Det vil sige, der skal være en administrativ beslutning om et ekspropriationserstatningsspørgsmål, før domstolene kommer ind i billedet. Denne domstolsprøvelse bør efter kommissionens opfattelse som nu ske for de almindelige domstole og ikke for særdomstole. Endvidere er kommissionen nået til det resultat, at der altid bør være adgang til to administrative prøvelser af et erstatningsspørgs-

mål, før dette kan indbringes til prøvelse for domstolene.

Efter dette system bliver der da mulighed for først to administrative prøvelser. Lovforslaget lader disse foretage af to forskellige kommissioner. Dernæst kan der ske en prøvelse i to instanser for de almindelige domstole, nemlig for landsret og højesteret. Under sagens behandling for domstolene kan der endvidere udmeldes syns- og skønsmænd til undersøgelse og bedømmelse af sagen til vejledning for domstolene.

Man kan da med nogen ret spørge, om der ikke herved bliver adgang til for mange prøvelsesmuligheder. Der vindes i og for sig intet ved at prøve en sag igen og igen. Man skal derimod sørge for, at de prøvelser, som skal foretages, hver for sig bliver så grundige og gode som muligt. Når jeg alligevel deler kommissionens opfattelse på dette punkt, er det, fordi den administrative prøvelse og den eventuelle domstolsprøvelse betragtes som to ganske forskellige og uafhængige prøvelsessystemer. Den administrative er den ordinære, domstolsprøvelsen er ekstraordinær prøvelsesmulighed, som der almindeligvis ikke skulle være anvendelse for. Ud fra denne betragtning har jeg derfor ment at kunne gå ind for kommissionsforslaget også på dette punkt.

Lovforslaget er ledsaget af udførlige bemærkninger til hver paragraf, og jeg skal derfor ikke her kommentere lovforslaget i enkeltheder, men jeg vil indskrænke mig til de fremførte principielle betragtninger om lovforslagets hovedlinjer og til følgende mere almindelige bemærkninger om min stilling til punkter, der har været genstand for særlig debat.

Som det fremgår af kommissionsbetænkningen, har der på enkelte punkter været uenighed i kommissionen. Lovforslaget følger på disse punkter kommissionens flertal.

Jeg er imidlertid indstillet på under lovforslagets behandling her i det høje ting at drøfte disse punkter nærmere.

I tiden siden kommissionsbetænkningens afgivelse har ministeriet modtaget visse udtalelser fra forskellige organisationer. De bemærkninger, som De danske Grundejeres Landsorganisation har fremsat, foreligger trykt, og jeg er underrettet om, at de er omdelt til det høje tings medlemmer. De øvrige udtalelser er jeg villig til at frem-

[Ministeren for offentlige arbejder.]

sende til det udvalg, som tinget antagelig vil nedsette til lovforslagets behandling.

Forslag til lov om ændring i lov om bestyrelsen af de offentlige veje er direkte foranlediget af det lige omtalte lovforslag.

Kommissionen har som anført i betænkningen ikke endnu foretaget nogen almindelig gennemgang af lovgivningens forskellige ekspropriationsbestemmelser og ej heller af vejbestyrelsesloven. Imidlertid har kommissionen dog foreslået, at vejbestyrelsesloven straks ændres på et enkelt punkt.

I forslaget til lov om fremgangsmåden ved ekspropriation af fast ejendom foreslås det, at ethvert erstatnings spørgsmål skal kunne undergives to administrative kommissionsprøvelser, og at den erstatningssøgende ikke i noget tilfælde skal kunne komme til at bidrage til dækning af udgifterne ved kommissionernes virksomhed. I vejbestyrelseslovens § 28, stk. 4, bestemmes imidlertid som almindelig regel, at en erstatningssøgende selv må afholde de med en overtaksationsforretning forbundne omkostninger, hvis han ikke får erstatningen forhøjet ved overtaksationen. I ganske særlige tilfælde kan han dog alligevel fritages herfor.

Da dette jo er et spørgsmål af mere end formel betydning, har kommissionen skønnet, at det vil være meget uheldigt, om der på de to store ekspropriationsområder, som det først fremsatte lovforslag og vejbestyrelsesloven dækker, i et stykke tid skulle gælde forskellige regler på dette vigtige punkt. Hertil kommer, at erfaringer fra bestemmelsens administration i sig selv tilsiger en ændring.

Jeg finder det derfor helt rigtigt, at vejbestyrelsesloven på dette punkt ændres, samtidig med at der gennemføres en lov om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom.

Kommissionen har i sin betænkning 7. afsnit foreslået, at der nærmest af ordensmæssige grunde sker en samling af visse ekspropriationsbestemmelser under mini-

steriet for offentlige arbejder, og at den årligt tilbagevendende lov under ministeriet for offentlige arbejder om foretagelse af visse ekspropriationer afløses af lovbestemmelser, der ikke er tidsbegrænsede.

Jeg er helt enig i dette forslag fra kommissionen. Når jeg alligevel ikke har fremsat et lovforslag af denne art, skyldes det, at jeg har ønsket at konstatere, hvilken modtagelse det høje ting giver lovforslaget om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom, idet kommissionens lovudkast om ekspropriationer under ministeriet for offentlige arbejder forudsætter det førstnævnte lovforslags eksistens. Er dette lovforslag ikke vedtaget inden 1. april 1964, til hvilket tidspunkt den løbende årlige ekspropriationslov udløber, bliver det nødvendigt igen i år at gennemføre en lov om foretagelse af visse ekspropriationer i finansåret 1964-65 således som nu sket i mere end 30 år.

Lidt længere hen i folketingssamlingen agter jeg da at fremsætte for det høje ting forslag til enten en permanent lov om ekspropriationer under ministeriet for offentlige arbejder i overensstemmelse med kommissionsudkastet eller til en årlig ekspropriationslov af sædvanligt indhold.

Hermed anbefaler jeg de to foreliggende lovforslag til det høje tings velvillige behandling.

Ministeren for kulturelle anliggender (Bomholt): Jeg skal tillade mig for det høje ting at fremsætte forslag til lov om folkebiblioteker m. v.

Den gældende bibliotekslov stammer fra 1950 med ændringer i 1956 og 1959. Den udvikling, der er sket i den siden da forløbne tid, har medført, at de aller fleste af landets kommuner nu har et folkebibliotek, og samtidig er antallet af kommunale biblioteker steget stærkt på bekostning af de selvejende eller foreningsejede biblioteker, sådan at nu halvdelen af de eksisterende folkebiblioteker ejes og drives af kommunerne.