

EKSPROPRIATIONSBETINGELSEN ALMENVELLET



Navn: Jacob Arnfeldt Westergaard

Studienummer: 20146385

Vejleder: Carsten Munk-Hansen

Maj 2019

Indholdsfortegnelse

1. Indledende del	4
1.1 Indledning	4
1.2 Problemformulering	5
1.3 Afgrænsning	5
1.4 Retskilder og metode.....	6
2. Retsgrundlaget for ekspropriation	8
2.1 introduktion	8
2.2 Ekspropriation efter GRL § 73, stk. 1.....	8
2.2.1 Betingelserne for ekspropriation.....	10
2.2.2 Det ekspropriative indgreb.....	11
2.3 GRL § 73, stk. 3	12
2.4 Udstrækningen af ejendomsbegrebet efter GRL § 73, stk. 1	13
2.5 Den beskyttede ejerkreds.....	17
3. Ekspropriation eller almindelig ejendomsregulering	19
3.1 Introduktion	19
3.2 Generelt om grænsedragningen	19
3.2.1 Overførelseskriteriet.....	21
3.2.2 Generelt-konkret kriteriet.....	22
3.2.3 Intensitetskriteriet	24
3.2.4 Causa-kriteriet	25
3.2.5 En samlet afvejning af afståelseskriterierne	26
4. Almenvellet ved ekspropriation	27
4.1 Introduktion	27
4.2 Almenvellet som ekspropriationsbetingelse i en historisk kontekst	27
4.3 Almenvellet i dag.....	29
4.3.1 Begrebet almenvellet samt domstolsprøvelsen af ekspropriationslove	29
4.3.2 Almenvellet i relation til myndighedsafgørelser	33
4.4 Ekspropriation til fordel for private.....	37

5. Proportionalitetskrav ved almenvellet som ekspropriationsbetingelse	43
5.1 Introduktion	43
5.2 Nødvendighedsbetingelsen	43
5.2.1 Nødvendighedsbetingelsen - mindre indgribende midler	46
5.2.2 Nødvendighedsbetingelsen - Ikke videre end påkrævet	49
5.3 Aktualitetsbetingelsen	50
5.4 Forholdsmæssighedsbetingelsen	53
6. Konklusion	58
7. Litteraturliste	60

“Public interest as a requirement for expropriation”

In The Constitutional Act of Denmark, it is stated in section 73(1) that the right of property shall be inviolable. However, regardless of the proclaimed inviolability of property, it is also stated in The Constitutional Act of Denmark section 73 (1) that the right of property under certain circumstances may be subject to infringement. It is stated that a person can be ordered to surrender his property, if it is required in the public interest, provided by statute and happens against full compensation. If these requirements aren't met, the legal ramifications of this omission will result in invalidation of the expropriation. Particularly the requirement stating that property can surrendered if it's in the public interest appears seemingly indistinct, creating a certain interpretational confusion as to how the requirement must be understood. It is an unquestionable fact that expropriation often has a very intrusive effect on the party affected by the expropriation. The onerous nature of expropriation therefore further clarifies the need for elucidation on the matter.

The purpose of this thesis is therefore to clarify the meaning of public interest when it is used as a requirement for expropriation. In order to properly assess how public interest must be understood as a requirement for expropriation, this thesis initially analyses the further meaning of The Constitutional Act of Denmark, section 73(1). Thereafter, primarily on the basis of case law, this thesis examines how to differentiate between regulation of property and expropriation. It is also analysed in this thesis, how, in a historical context, public interest as a requirement for expropriation came to be. In this regard, it is further analysed how the requirement is interpreted in a contemporary context. Lastly, this thesis examines how public interest as a requirement for expropriation is assessed on the basis of proportionality.

This thesis concludes that the assessment of whether expropriation is in the public interest is determined politically. As a result of the political nature of the public interest requirement, restraint has been shown in terms of contesting this political assessment. This thesis further concludes, however, that expropriation can be subject to invalidation in situations where it is not in compliance with certain proportionality requirements or deviates considerably from the statute on which it is based.

1. Indledende del

1.1 Indledning

"Ejendomsretten er ukrænkelig" – således følger det af Grundlovens¹ (GRL) § 73, stk. 1, 1. pkt. Indsættelsen af bestemmelsen, der på Den Grundlovgivende Rigsforsamling blev indsat som § 87, var anset for at være af samfundsmæssig fundamental karakter. Bestemmelsen var et klart udtryk for et fremherskende behov for beskyttelse af den private ejendomsret, således at borgere ikke skulle tåle ethvert indgreb fra statsmagten i borgernes ejendomsret. Bestemmelsen har i dag samme ordlyd som den oprindelige bestemmelse, der blev indsat i 1849. Grundtanken bag beskyttelsen af den private ejendomsret imod indgreb fra staten, formodes at have sin rod i den franske menneskerettighedserklæring fra 1789. Erklæringen anfører blandt andet, at statens indgriben i en borgers ejendomsret, der i øvrigt beskrives som en hellig ret, kun kan ske, såfremt indgrebet begrundes i et samfundsnyttigt hensyn samt udløser en tilstrækkelig erstatning for den berørte ejer.² Selvom ejendomsretten ikke formelt anses for at være ukrænkelig, er formuleringen dog et klart udtryk for væsentligheden ved den forfatningsretlige beskyttelse af den private ejendomsret. Således er der i GRL § 73, stk. 1, 2. og 3. pkt. opstillet en række betingelser, der skal være opfyldt, førend der kan ske ekspropriation. Disse betingelser fastslår, at ejendomsafståelse kun kan ske, såfremt *"almenvellet kræver det"*, at afståelsen skal ske *"ifølge lov"* og kun mod *"fuldstændig erstatning"*. Særligt interessant er ekspropriationsbetingelsen, at almenvellet skal kræve ekspropriationen. Dette begrundet i, at ordlyden af bestemmelsen ikke giver klarhed over, hvornår almenvellet kræver ekspropriation. Retssikkerhedsmæssigt må det anføres, at borgere i et retssamfund til en vis grænse burde kunne forudse deres retsstilling. Dette forhold må se sig væsentligt besværliggjort af, at almenvellet netop fremtræder fortolkningsmæssigt flygtigt. Det er således speciales formål at undersøge ekspropriationsbetingelsen, at almenvellet kræver ekspropriation.

Specialets emne er udbudt som led i Match-Making. Selvom emnet er blevet belyst, har der ikke været sparring med den pågældende partnervirksomhed.

¹ LOV nr. 169 af 05/06/1953 (Grundloven)

² Christensen, Jens Peter m.fl.: Grundloven med kommentarer, 1. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2015, s. 449

1.2 Problemformulering

Formålet med dette speciale er at undersøge betydningen af ekspropriationsbetingelsen, at almenvellet kræver ekspropriation. Herunder skal det undersøges, hvilken betydning betingelsen tillægges i administrativ praksis og retspraksis samt hvilke forhold, der eventuelt ikke omfattes af betingelsen.

Specialet introducerer indledningsvist retsgrundlaget for ekspropriation. I den forbindelse bliver det først gennemgået, hvilken betydning der kan tillægges den ukrænkelighedserklæring, der følger af GRL § 73, stk. 1, 1. pkt. Dernæst klarlægges de ekspropriationsbetingelser, der følger af GRL § 73, stk. 1, 2. og 3. pkt. I forbindelse med introduktionen af det overordnede retsgrundlag for ekspropriation, uddybes endvidere domstolsprøvelsen af ekspropriationsaktens lovlighed, der følger af GRL § 73, stk. 3. Det bliver hernæst analyseret, hvorledes der sondres mellem en erstatningsfri ejendomsregulering og et indgreb, der efter GRL § 73, stk. 1 må anses for at være ekspropriativt. Efterfølgende bliver gennemgået, hvorledes almenvellet som ekspropriationsbetingelse skal fortolkes. I den forbindelse bliver det indledningsvist gennemgået, hvilke tanker der lå til grund for almenvellet som ekspropriationsbetingelse på Den Grundlovgivende Rigsforsamling. Hernæst bliver det fastlagt, hvorledes almenvellet som begreb skal forstås i en nutidig kontekst. I denne forbindelse vurderes det ligeledes, hvorvidt ekspropriation kan ske til fordel for private. Afslutningsvist fastlægges det, hvilke proportionalitetsbetragtninger, der i praksis danner de juridiske rammer om borgernes retssikkerhed, når der sker ekspropriation.

1.3 Afgrænsning

Dette speciale undersøger ekspropriationsbetingelsen, at almenvellet kræver ekspropriation. Det lovgrundlag, der hertil primært er genstand for en videre analyse, er GRL § 73, da det er bestemmelserne heri, der regulerer den tvangsmæssige afståelse af ejendomsret, nærmere kendt som ekspropriation. Ejendomsretten er endvidere reguleret i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, tillægsprotokol 1, artikel 1 (EMRK TP1), der på generelt grundlag beskytter ejendomsretten. Dette speciale tager dog alene sigte på almenvellet som ekspropriationsbetingelse efter GRL § 73, stk. 1, hvorfor EMRK TP1 ikke inddrages i specialet. Dette ligeledes grundet specialets omfang. Endvidere bliver ekspropriationsprocessen ikke inddraget, da en nærmere gennemgang af formalia i forbindelse med ekspropriationsprocessen ikke har relevans for almenvellet som

ekspropriationsbetingelse. Ekstension, der kan blive relevant i forbindelse med delekspropriation af ejendom, er ligeledes ikke genstand for inddragelse i dette speciale. De nærmere retsvirkninger ved stiftelsen af ekspropriation, herunder hvilke rettigheder, der bortfalder, er ikke genstand for nærmere behandling.

Det af GRL § 73, stk. 1, 3. pkt. anførte krav om, at ekspropriation kun kan ske mod fuldstændig erstatning, bliver perifert benævnt i specialets indledende kapitel, da det herigennem eksemplificeres, hvilke betingelser ekspropriation er underlagt efter GRL § 73, stk. 1. Herefter bliver det ikke yderligere gennemgået, hvorledes den nærmere erstatningsudmåling foretages. Grundlaget herfor er, at denne betingelse ikke har relevans for undersøgelsen af ekspropriationsbetingelsen, at almenvellet kræver ekspropriation.

1.4 Retskilder og metode

I dette speciale inddrages en række forskellige retskilder. Specialet er således også udarbejdet med en bevidsthed om, at disse retskilder har varierende retskildeværdi. Dette speciale har til sigte at undersøge almenvellet som ekspropriationsbetingelse, hvorfor der tages udgangspunkt i GRL. Dette begrundet i, at den forfatningsretlige beskyttelse af ejendomsretten følger af GRL § 73. Ligeledes inddrages i specialet bestemmelser i særlovgivningen, herunder blandt andet planloven³ (PL). Dette sker, da GRL § 73, stk. 1 forudsætter supplerende lovhjemmel.⁴ Endvidere vil der i specialet blive inddraget retspraksis, der er relevant i forhold til en nærmere fortolkning af de indeholdte begreber i GRL § 73. Retspraksis er af særlig fortolkningsmæssig betydning, da der herigennem både sker fortolkning af lovregler samt en fastlæggelse af retlige standarder.⁵ Administrativ praksis bliver ligeledes inddraget i dette speciale, dog med forståelse for, at sådan praksis er af lavere retskildeværdi end retspraksis.

Endvidere anvendes lovens forarbejder, der nærmere betegnet er dokumenter, som er fremkommet i det lovforberedende arbejde.⁶ Lovens forarbejder anvendes i dette speciale som

³ LBK nr. 287 af 16/04/2018 (Planloven)

⁴ Pagh, Peter: Fast Ejendom – Regulering og Køb, 2. udgave, Karnov Group, 2013, s. 524

⁵ Munk-Hansen, Carsten: Retsvidenskabsteori, 2. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2018, s. 316

⁶ Munk-Hansen, Carsten: Retsvidenskabsteori, 2. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2018, s. 259

fortolkningsbidrag til en nærmere nuancering af ordlyden af GRL § 73 samt formålet hermed, velvillende at lovens forarbejder ikke er at betragte som selvstændige retskilder.⁷ Selvom forarbejderen til GRL er behjælpelige i situationer, hvor ordlyden danner grundlag for fortolkningstvivel, skal forarbejderen dog også tilpasses en nutidig kontekst. Lovens forarbejder finder således anvendelse i dette speciale med den forudsætning for øje, at de pågældende grundlovsbestemmelser er af en vis alder og må tilpasses et stadigt omskiftende politisk og retligt samfundssystem.⁸ Udover forarbejderen til GRL inddrages der også i dette speciale en betænkning, der er udarbejdet af et ekspertudvalg, der ikke hidrører fra Folketinget. Afslutningsvist anvendes retslitteraturen som fortolkningsbidrag til ovenstående retskilder. Det er generelt antaget, at retslitteraturen ikke er en retskilde, men dette betyder dog ikke, at den af litteraturen frembragte argumentation kan fralægges enhver betydning.⁹

Dette speciale har til sigte at undersøge ekspropriationsbetingelsen, at ekspropriation skal være krævet af almenvellet. Dette speciales metodiske tilgangsvinkel er den retsdogmatiske metode. Formålet med den retsdogmatiske metode er at beskrive og analysere gældende ret. Ved anvendelsen af den retsdogmatiske metode i dette speciale, er hensigten ikke at komme med en konkretiseret løsning på et givent problem, men derimod en belysning af retstilstanden på det givne område. Således kan det anføres, at den retsdogmatiske metode benyttes i forhold til at opnå en klarlægning af retstilstanden på det område, der behandles i dette speciale.¹⁰ Det metodiske udgangspunkt for den retsdogmatiske metode relaterer sig primært til anvendelsen af retskilder, anerkendte fortolkningsprincipper samt retlig subsumption. Den primære fremgangsmåde ved anvendelsen af den retsdogmatiske metode i dette speciale er en analyse og beskrivelse af retsreglerne på området.¹¹ Selvom litteraturen generelt ikke anses som en autoritativ kilde til grundlovsfortolkning, bevirker den kortfattet og uklarhed, der ofte følger af GRL's bestemmelser, at retslitteraturen i dette speciale antager en ikke helt uvæsentlig fortolkningsfaktor.¹²

⁷ Munk-Hansen, Carsten: Retsvidenskabsteori, 2. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2018, s. 261

⁸ Zahle, Henrik: Danmarks Riges Grundlov med kommentarer, 2. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2006, s. 80-81

⁹ Munk-Hansen, Carsten: Retsvidenskabsteori, 2. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2018, s. 399

¹⁰ Munk-Hansen, Carsten: Retsvidenskabsteori, 2. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2018, s. 204

¹¹ Munk-Hansen, Carsten: Retsvidenskabsteori, 2. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2018, s. 205

¹² Zahle, Henrik: Danmarks Riges Grundlov med kommentarer, 2. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2006, s.

2. Retsgrundlaget for ekspropriation

2.1 introduktion

Dette speciale undersøger ekspropriationsbetingelsen, at almenvellet kræver ekspropriation. Det er i forlængelse heraf nødvendigt indledningsvist at klarlægge, hvorledes retsgrundlaget skal fortolkes. Der vil i dette kapitel indledningsvist blive belyst, hvilke betingelser, der skal være opfyldt, før der kan ske ekspropriation efter GRL § 73, stk. 1, samt hvad der kendetegner det ekspropriative indgreb. Dernæst vil udstrækningen af ejendomsbegrebet i GRL § 73, stk. 1, 2. pkt. blive fastlagt. Det vil herefter blive analyseret, hvad domstolsprøvelsen efter GRL § 73, stk. 3 indebærer. Baggrunden for dette kapitel er således at skabe klarhed omkring retsgrundlaget for ekspropriation.

2.2 Ekspropriation efter GRL § 73, stk. 1

Ekspropriation kan grundlæggende karakteriseres som ejendomsafståelse på tvangsmæssigt grundlag. Ekspropriation betegner typisk den situation, at en offentlig myndighed, en ekspropriant, pålægger en ejer af en ejendom, en ekspropriat, at afstå sin ejendom. Eksproprianten indtræder herefter i ekspropriatens rettigheder som ejer. Afståelsen kan eksempelvis angå hele området af en fast ejendom, men også blot dele af en fast ejendom. Ligeledes kan rettigheder over fast ejendom være genstand for ekspropriation.¹³ Hvilke rettigheder, der er genstand for ekspropriationsbeskyttelse, vil blive nærmere nuanceret i afsnit 2.4. Ekspropriation sker hyppigst ud fra en beslutning foretaget af en forvaltningsmyndighed, der træffer beslutningen med afsæt i en bemyndigelse, der følger af en lov. Der foreligger dog også tilfælde, hvor beslutninger om ekspropriation træffes direkte i en lov.¹⁴

Et ekspropriativt indgreb har ofte en ganske byrdefuld indvirkning på den berørte ejer, da denne skal afstå sin ejendom, hvorfor et sådant indgreb skal overholde en række betingelser, førend det kan gennemføres. De grundlæggende betingelser for ekspropriation er at finde i GRL § 73.¹⁵ Mest

¹³ Pagh, Peter: Fast Ejendom – Regulering og Køb, 2. udgave, Karnov Group, 2013, s. 526

¹⁴ Christensen, Jens Peter m.fl.: Grundloven med kommentarer, 1. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2015, s. 470

¹⁵ Pagh, Peter: Fast Ejendom – Regulering og Køb, 2. udgave, Karnov Group, 2013, s. 526

relevant i forhold til forståelsesgrundlaget for, hvornår der foreligger ekspropriation, er GRL § 73, stk. 1, hvoraf det fremgår:

”Ejendomsretten er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning.”

Det følger af GRL § 73, stk. 1, 1. pkt., at *”Ejendomsretten er ukrænkelig”*. En nærmere fastlæggelse af, hvad *”ejendomsret”* er, kan dog ikke udledes af bestemmelsen. Ejendomsretten i henseende til GRL § 73 kan således næppe fastlægges fuldstændigt præcist. Det er antaget, at *”ejendomsretten”* angår en ejers ret til at råde over sit formuegode på faktisk og retligt grundlag.¹⁶ Ejendomsretten er ofte defineret som en ret til, i ethvert henseende, at kunne råde almindeligt over sit formuegode, hvor der ikke foreligger begrænsninger fastsat af lovgivningen eller private viljeserklæringer.¹⁷

Af ovenstående bestemmelse kan det endvidere anføres, at ejendomsretten betegnes som *”ukrænkelig”*. Til trods for bestemmelsens ukrænkelighedsformulering, skal bestemmelsen dog ikke opfattes som en regel, hvorfra der kan udledes selvstændige retsvirkninger. Ukrænkeligheden har således mere karakter af at være en programerklæring. Ved indsættelsen af bestemmelsen i den oprindelige 1849-grundlov medfulgte da heller ikke en nærmere afgrænsning af, hvorledes ukrænkeligheden skulle fortolkes.¹⁸ Der er således ikke tale om en forfatningsretlig garanti¹⁹, men nærmere en proklamation over, som anført af Alf Ross, *”(...) retssikkerhedens idé på ejendomsrettens område (...)”*.²⁰ Såfremt ejendomsretten reelt set var ukrænkelig, som det følger af ordlyden, må det da også antages at medføre den utilsigtede virkning, at en ejendom aldrig ville kunne blive udsat for et af samfundet nødvendiggjort indgreb.

¹⁶ Munk-Hansen, Carsten: Fast ejendom III, 2. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2018, s. 101

¹⁷ Margrethe Basse, Ellen: Miljøretten, 2. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2006, s. 49

¹⁸ Christensen, Jens Peter m.fl.: Grundloven med kommentarer, 1. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2015, s. 450

¹⁹ Germer, Peter: Statsforfatningsret, 5. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2012, s. 285

²⁰ Ross, Alf: Dansk Statsforfatningsret II, 3. udg., Nyt Nordisk Forlag – Arnold Busck, 1980, s. 679

2.2.1 Betingelserne for ekspropriation

Ud fra ordlyden af GRL § 73, stk. 1, kan det udledes, at der gælder tre overordnede betingelser, der skal være opfyldt, førend der kan ske ekspropriation:

1) Det følger af GRL § 73, stk. 1, 2. pkt., at *"Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det"*. Det kan af bestemmelsens ordlyd udledes, at et ekspropriativt indgreb altså skal være krævet af *"almenvellet"*, da den berørte ejer, såfremt dette ikke er tilfældet, ikke kan pålægges at afstå sin ejendom.

2) Det følger af GRL § 73, stk. 1, 3. pkt., at ekspropriationen kun kan ske *"(...) ifølge lov (...)"*. En ekspropriation kan altså ikke gennemføres, hvis ikke det byrdefulde indgreb er lovhjemlet.²¹ Når det i GRL § 73, stk. 1 anføres, at ekspropriationen skal ske *"ifølge lov"*, skal det forstås således, at hjemmelsgrundlaget for en ekspropriation altså ikke er hjemlet i GRL § 73. Lovhjemmelen skal findes i et supplerende lovgrundlag, eksempelvis vejloven eller miljøbeskyttelsesloven.²²

3) Det følger ligeledes af GRL § 73, stk. 1, 3. pkt., at ekspropriation kun kan ske *"(...) mod fuldstændig erstatning (...)"*. At en ekspropriation skal udløse fuldstændig erstatning må antages at være et udtryk for, at selvom en ekspropriation er krævet af almenvellet, ville indgrebet være uhensigtsmæssigt byrdefuldt for den berørte ejer, såfremt der ikke forelå kompensation for den påtvungne ejendomsafståelse.

De tre ovenfor anførte kriterier udgør de grundlæggende ekspropriationsbetingelser. Når det således følger af GRL § 73, stk. 1, at *"Ejendomsretten er ukrænkelig"*, er det ovenstående ekspropriationsbetingelser, der danner grundlag for ukrænkelighedens reelle indhold.²³ Ukrænkelighedserklæringen kan således ikke betragtes som værende en uangribelig beskyttelsesgrundsætning, men nærmere en sikring mod, at ejendomsretten kun kan krænkes på et grundlag, hvor dette virkelig er nødvendiggjort. Helt forenklet kan det gøres gældende, at ekspropriation således omhandler den

²¹ Germer, Peter: Statsforfatningsret, 5. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2012, s. 309

²² Pagh, Peter: Fast Ejendom – Regulering og Køb, 2. udgave, Karnov Group, 2013, s. 524

²³ Pagh, Peter: Fast Ejendom – Regulering og Køb, 2. udgave, Karnov Group, 2013, s. 526

situation, at en krænkelse af ejendomsretten helt ekstraordinært må tåles. Men dette foregår under den forudsætning, at der ydes fuld kompensation for det lidte tab ved ejendomsafståelsen, med et dertilhørende krav om supplerende lovhjemmel og almenvellets interesse for at sikre mod vilkårlighed i den eksproprierende myndigheds ejendomsindgreb. Det må endvidere bemærkes, at GRL § 73, stk. 1 ikke eksplicit benævner ordet ekspropriation. Til trods herfor må ordet ekspropriation, som Alf Ross anfører, *"I overensstemmelse med almindelig juridisk sprogbrug og grdl § 73 (2) og (3) (...)"* kunne bruges *"(...) som betegnelse for sådanne rettigheder på hvilke grdl. § 73 (1) antages at finde anvendelse (...)".*²⁴

2.2.2 Det ekspropriative indgreb

I ovenstående afsnit bliver det altså fastslået, hvilke betingelser, der skal opfyldes, før en given ekspropriation kan gennemføres. Spørgsmålet er derfor, hvilke indgreb i ejendomsretten, der må anses som ekspropriative. Ud fra en ordlydsfortolkning af GRL § 73, stk. 1, må det udledes, at forudsætningen for, at et indgreb har karakter af ekspropriation og dermed skal opfylde de ovenfor nævnte betingelser, beror på en konkret vurdering af en række forudsætninger, der er angivet i GRL § 73, stk. 1, 2. pkt.²⁵ Som tidligere anført, følger det af GRL § 73, stk. 1, 2. pkt., at *"Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det"*. Bestemmelsen anfører således, at indgrebet skal være rettet mod en *"ejendom"*. I den forbindelse er det nærliggende at determinere udstrækningen af ejendomsbegrebet, da det derved fastlægges, hvilke rettigheder der er omfattet af GRL § 73, stk. 1. Endvidere kan det anføres, at indgrebet i ejendommen skal have karakter af afståelse, således at der ikke blot er tale om en erstatningsfri ejendomsregulering. Slutteligt kan det anføres, at GRL § 73, stk. 1, 2. pkt. indeholder formuleringen, at ejendomsafståelsen kan tilpligtes af *"ingen"*. Dette giver anledning til den opfattelse, at den beskyttede ejerkreds ikke blot angår fysiske personer. Opsummerende kan det deduceres, at et indgreb er ekspropriativt, når det er rettet mod ejendom, har karakter af afståelse samt sker i forhold til en beskyttet ejer.²⁶

²⁴ Ross, Alf: Dansk Statsforfatningsret II, 3. udg., Nyt Nordisk Forlag – Arnold Busck, 1980, s. 639

²⁵ Christensen, Jens Peter m.fl.: Grundloven med kommentarer, 1. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2015, s. 451

²⁶ Christensen, Jens Peter m.fl.: Grundloven med kommentarer, 1. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2015, s. 451

2.3 GRL § 73, stk. 3

Udover GRL § 73, stk. 1, der dikterer betingelserne for ekspropriation, er GRL § 73, stk. 3 også ganske væsentlig at inddrage i ekspropriationssammenhænge. Af GRL § 73, stk. 3 følger det, at *"Ethvert spørgsmål om ekspropriationsaktens lovlighed og erstatningens størrelse kan indbringes for domstolene (...)"*. Ud fra ovenstående kan det altså udledes, at GRL § 73, stk. 3 udgør domstolsprøvelsen af en ekspropriationsakts lovlighed samt erstatningsudmålingen heraf. Relevant i forhold til specialrets hovedfokus – netop at undersøge almenvellet som ekspropriationsbetingelse – vil *"ekspropriationsaktens lovlighed"* udelukkende være den del af bestemmelsen, der er genstand for nærmere analyse. Således er prøvelsen af erstatningsudmålingen ikke genstand for nærmere analyse.

Det kan udledes af ovenstående bestemmelse, at domstolsprøven udelukkende relaterer sig til lovligheden ved *"ekspropriationsakten"*. Ud fra en ordlydsbetragtning må det antages, at bestemmelsen relaterer sig til domstolsprøvelsen af administrative ekspropriationsafgørelser.²⁷ Med udgangspunkt i bestemmelsens forarbejder, udtales det da også af forfatningskommissionen, at der i kommissionen har været enighed om, *"(...) at der ikke ved bestemmelsen om domstolsprøvelse af "ekspropriationsaktens lovlighed", er taget stilling til spørgsmålet om domstolenes adgang til at prøve lovens forenelighed med grundloven (...)"*.²⁸ Hertil må anføres, at GRL § 73, stk. 3 har en ordlyd, der ligger tæt op af domstolsprøvelsen af forvaltningsafgørelser efter GRL § 63. Det følger af GRL § 63, stk. 1, at *"Domstolene er berettigede til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser (...)"*. I et komparativt perspektiv, kan det udledes af de to bestemmelser, at GRL § 73 må antages at have karakter af at være en udbygning af prøvelsesbestemmelsen i GRL § 63.²⁹

Særligt på to hovedpunkter afviger GRL § 73, stk. 3 dog fra bestemmelserne om domstolsprøvelse efter GRL § 63. Den første afvigelse kan udledes ud fra forfatningskommissionens udtalelser i forarbejderen til bestemmelsen. Kommissionen bemærker, at *"Bestemmelsen udelukker, at der i en ekspropriationslov kan træffes bestemmelse om, at ekspropriationsakten ikke kan indbringes for*

²⁷ Zahle, Henrik: Danmarks Riges Grundlov med kommentarer, 2. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2006, s. 496

²⁸ Betænkning afgivet af Forfatningskommissionen af 1946, s. 40

²⁹ Christensen, Jens Peter m.fl.: Grundloven med kommentarer, 1. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2015, s. 475

domstolene (...).³⁰ Således kan det anføres, at der efter GRL § 73, stk. 3 – modsat domstolskontrollen efter GRL § 63 – ikke er mulighed for at unddrage domstolsprøvelsen af administrative ekspropriationsbeslutninger ved lov. Ydermere antages GRL § 73, stk. 3 at afvige fra GRL § 63 i forhold til den måde, hvorpå administrative ekspropriationsbeslutninger prøves. Det er fast antaget, at prøvelsen af administrative ekspropriationsbeslutninger er af mere intensiv karakter efter GRL § 73, stk. 3.³¹ Der er omfattende retspraksis, der kan bruges som fortolkningsbidrag i forhold til udstrækningen af domstolsprøvelsen i forhold til disse ekspropriationsbeslutninger. Dette er dog genstand for nærmere behandling i kapitel 4 i relation til almenvellet som ekspropriationsbetingelse.

2.4 Udstrækningen af ejendomsbegrebet efter GRL § 73, stk. 1

I nærværende afsnit, analyseres, hvilket ejendoms gode, der er omfattet af GRL § 73, stk. 1. Ved et overfladisk øjekast på GRL § 73, stk. 1 kan der dannes et billede af, at det ejendoms gode, der er beskyttet herefter alene relaterer sig til fast ejendom.³² Det kan i denne forbindelse også anføres, at der på Den Grundlovgivende Rigsforsamling primært var tænkt på fast ejendom ved inddragelsen af ordet "ejendom" i GRL § 73.³³ Selvom grundtanken bag beskyttelsesforudsætningerne for ekspropriation efter GRL § 73, stk. 1 må antages at angå fast ejendom, må udstrækningen af ejendomsretten dog ses i lyset af, hvad der fra lovgivers side har været hensigten bag beskyttelsen af ejendomsretten. På den Grundlovgivende Rigsforsamling udtalte Scavenius blandt andet; *"Jeg gaaer derfor ud fra den Forudsætning, at Forsamlingen saavelsom jeg har til Hensigt at beskytte Eiendomsretten mod utilbørlige Indgreb"*.³⁴ Sætningen giver et klart billede af, hvad det tilsigtede formål bag beskyttelsen af ejendomsretten er. Ejendomsbegrebet må antages, ud fra en formålsfortolkning, at angå en beskyttelse af borgeren mod særligt byrdefulde indgreb, der gennemføres på helhedens vegne. Det må hertil anføres, at dette hensyn ikke blot er relevant i forhold til ejendomsretten til fast ejendom, og at ejendomsbegrebet således forventes at være af mere vidtgående karakter.³⁵

³⁰ Betænkning afgivet af Forfatningskommissionen af 1946, s. 40

³¹ Germer, Peter: Statsforfatningsret, 5. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2012, s. 321

³² Munk-Hansen, Carsten: Fast ejendom III, 2. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2018, s. 102

³³ Christensen, Jens Peter m.fl.: Grundloven med kommentarer, 1. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2015, s. 452

³⁴ Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen, Bind II, sp. 3193 (forarbejder til GRL)

³⁵ Christensen, Jens Peter m.fl.: Grundloven med kommentarer, 1. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2015, s. 452

Ovenstående formålsfortolkning må endvidere kunne afledes af de retlige værdier, der er funderet i GRL § 73, herunder ligheds- og rimelighedsbetragtningerne.³⁶

GRL's ejendomsbegreb relaterer sig altså derfor ikke eksklusivt til ejendomsrettigheder angående fast ejendom. Således kan det også generelt anføres til GRL § 73, at lovbestemmelserne heri ikke alene skal fortolkes ud fra deres ordlyd, da dette ville give et misvisende billede af, hvad bestemmelsen regulerer i praksis. Dette bemærker Alf Ross ved at udlede, at *"ejendom" og "afståelse" (...)* ikke er veldefinerede, tekniske begreber, men efter almindelig sprogbrug tillader et meget vidt spillerum hvad deres anvendelsesområde angår (...).³⁷ Ejendomsbegrebet i GRL § 73 må derfor, ud fra en formålsfortolkning, antages også at vedrøre rettigheder, der ikke blot angår rettighederne til fast ejendom. Løsøre kan i den forbindelse også anses for at henhøre under GRL § 73.³⁸

At øvrige formuegoder, heriblandt løsøre, er omfattet af GRL § 73, følger af adskillige afgørelser i retspraksis. Som eksempel herpå, kan nævnes landsretsdommen U.1991.370Ø. Denne dom omhandlede en bygningsfredning af en etageejendom, der medførte, at et lærred med et maleri tilhørende en tredjemand ikke længere var tilgængeligt. Ud fra disse omstændigheder vurderede Landsretten, at tredjemanden havde krav på ekspropriationserstatning efter GRL § 73, stk. 1. Af dommen kan det altså udledes, at løsøre også kan være genstand for beskyttelse efter ekspropriationsbetingelserne i GRL § 73, stk. 1.

Ejendomsbegrebet skal dog ikke fortolkes således, at det blot er ejendomsretten til genstande af fysisk karakter, der er dækket. Således kan fordringsrettigheder og immaterielle rettigheder også anses for omfattet af ejendomsbegrebet.³⁹ Som eksempel herpå i forhold til fordringsrettigheder, kan højesteretsdommen U.1987.1H nævnes. Dommen omhandlede en lov, der gjorde indgreb i sygesikringsoverenskomsterne med Praktiserende Lægers Organisation. Højesteret fandt, ud fra en samlet afvejning, at en tilbagebetaling af allerede indtjente lægehonorarer som lovindgrebet

³⁶ U.2000B.435: Ekspropriation og proportionalitet, s. 439

³⁷ Ross, Alf: Dansk Statsforfatningsret II, 3. udg., Nyt Nordisk Forlag – Arnold Busck, 1980, s. 637

³⁸ Christensen, Jens Peter m.fl.: Grundloven med kommentarer, 1. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2015, s. 452

³⁹ Germer, Peter: Statsforfatningsret, 5. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2012, s. 287

medførte, ikke var at betragte som et ekspropriativt indgreb reguleret i GRL § 73. Væsentligst at udlede af dommen er dog landsrettens udtalelse om, at *”Den ved Landsoverenskomsten hjemlede og allerede ikrafttrådte honorarstigning må for den periode, i hvilken overenskomsten ikke ved opsigelse kunne bringes til ophør, anses for et af grundlovens § 73 omfattet formuegode, der ved lovindgrebet er overført til det offentlige (...)”*. Således følger det af dommen, at fordringsrettigheder også henhører under ejendomsbegrebet i GRL § 73.

Når det af GRL § 73, stk. 1, 2. pkt. følger, at *”Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom (...)”*, er det nærliggende at antage, at dette udelukkende relaterer sig til den fulde ejendomsret. Dette er dog ikke tilfældet, da også begrænsede rettigheder over fast ejendom anses som værende beskyttet af ejendomsbegrebet.⁴⁰ De tydelige indikationer på ejendomsbegrebets brede fundering ses allerede ved de tanker man gjorde sig på Den Grundlovgivende Rigsforsamling. Som eksempel herpå, blev det blandt andet udtalt på rigsforsamlingen, at *”Ved Eiendom maa man nemlig ikke alene tænke paa, hvad der nærmest synes at have foresvævet Forslagsstilleren, Grundiendomme, Huse, Jord eller deslige; der er ogsaa andre Eiendomme: Jagtretten er ogsaa en Eiendom, og Fæsteretten ligeledes (...)”*.⁴¹ I retspraksis er der ligeledes flere eksempler på, at begrænsede rettigheder har været genstand for en vurdering af, hvorvidt der har forelagt et ekspropriativt indgreb efter GRL § 73. Som eksempel herpå kan nævnes højesteretsdommen U.2006.1539.H, hvor et afslag på indvinding af tørv var begrundet i et af naturfredningsloven fastsat forbud mod ændring af tilstanden i moser. Højesterets flertal fandt i dommen, at en begrænsning i et selskabs indvindingsret til tørv på et bestemt område ikke udgjorde et ekspropriativt indgreb. Desuagtet at indgrebet ikke i den konkrete dom blev anset for at være ekspropriativt, illustrerer dommen stadig, at begrænsede rettigheder må antages at være dækket af ejendomsbegrebet i GRL § 73.

De beskyttede rettigheder vil ofte være privatretligt funderede. Udover rettigheder på privatretligt grundlag, kan de beskyttede rettigheder dog også hvile på lovgivningen.⁴² Som eksempel herpå, kan nævnes højesteretsdommen, U.1961.337H. I denne dom udtalte Højesteret, at den beskyttelse, der fulgte af lejelovens kapitel for erhvervslejere *”(...) må anses som et formuegode, for hvis bortfald*

⁴⁰ Pagh, Peter: Fast Ejendom – Regulering og Køb, 2. udgave, Karnov Group, 2013, s. 528

⁴¹ Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen, Bind II, sp. 3199 (forarbejder til GRL)

⁴² Margrethe Basse, Ellen: Miljøretten, 2. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2006, s. 52

som følge af ekspropriation lejereren har krav på erstatning i medfør af grundlovens § 73". Udover dette, anses erhvervsudøvelse også for at være omfattet af ejendomsbegrebet. Dette antages at gælde i situationer, hvor erhvervsudøvelsen sker ud fra en offentlig tilladelse. Ligeledes er det dog ud fra retspraksis illustreret, at det også gælder for situationer, hvor erhvervsudøvelsen sker på ureguleret grundlag.⁴³ Spørgsmålet om, hvorvidt erhvervsudøvelse med offentlig tilladelse er omfattet af GRL § 73, følger af højesteretsdommen U.1981.394H. Dommen omhandlede, hvorvidt en forkortelse af enekoncessioners løbetid for mejerier som følge af konkurrencebegrænsninger, der fulgte af indtræden i EF, udgjorde et ekspropriativt indgreb. Højesteret fastslog, at der i det konkrete tilfælde ikke var tale om et ekspropriativt indgreb. Af dommen kan det dog udledes, at koncessionssaftalen som en formuerettighed, der er beskyttet efter GRL § 73, ikke bestrides. Således eksemplificerer ovenstående højesteretsdom, at også erhvervsudøvelse med offentlig tilladelse betragtes som et formuegode beskyttet af GRL § 73.

I henhold til den situation, at en erhvervsudøvelse på ureguleret grundlag anses for at være omfattet af ejendomsbegrebet i GRL § 73, eksemplificeres dette i landsretsdommen U.1980.955Ø. Af dommen følger det, at en lov, der statsmonopoliserede søhandelen mellem Danmark og Grønland udgjorde et ekspropriativt indgreb overfor et privat rederi, da loven singulært ramte et privat rederi ekstraordinært hårdt, uagtet at rederiet ikke havde en eksplicit tilladelse til søtransport af gods mellem Danmark og Grønland.

Ud fra ovenstående kan det således anføres, at udstrækningen af det i GRL § 73, stk. 1 benævnte ejendomsbegreb ikke er muligt at afgrænse positivt. Det må generelt udledes, at ejendomsbegrebet spænder ganske vidt. Ejendomsbegrebet kan simplificeret siges at angå enhver ret, der er anerkendt i lovgivningen, for den berettigede til at gøre brug af et givent ejendomsgode.⁴⁴ Alf Ross anførte således, at en simplificeret definition på ejendomsbegrebet kunne være, at det omfatter rettigheder *"(...) der efter deres almindelige natur skaber grundlaget for personernes økonomiske eksistens og virken"*.⁴⁵

⁴³ Elo Rytter, Jens: Individets grundlæggende rettigheder, 3. udg., Karnov Group, 2019, s. 395

⁴⁴ Christensen, Jens Peter m.fl.: Grundloven med kommentarer, 1. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2015, s. 454

⁴⁵ Ross, Alf: Dansk Statsforfatningsret II, 3. udg., Nyt Nordisk Forlag – Arnold Busck, 1980, s. 640

2.5 Den beskyttede ejerkreds

Det er i ovenstående afsnit blevet fastlagt, hvilke rettigheder, der relaterer sig til det af GRL § 73, stk. 1 nævnte ejendomsbegreb. Kvalifikationen af, hvorvidt et indgreb er ekspropriativt, skal dog ligeledes ske ud fra en række andre forudsætninger. Der skal, som tidligere anført, endvidere foreligge en situation, hvor en beskyttet rettighed afstås eller har karakter deraf. Denne afståelse må dog først og fremmest formodes beskyttet af GRL § 73, når indgrebet foretages i forhold til en beskyttet ejer.⁴⁶

Det følger af GRL § 73, stk. 1, 2. pkt., at *"Ingen kan tilpligtes af afstå sin ejendom (...)"*. Bestemmelsens ordlyd, der tilsiger at *"ingen"* kan tilpligtes afståelse, danner et klart incitament til, at bestemmelsen ikke blot er begrænset til at angå fysiske personer. Netop af denne årsag har bestemmelsen ikke været genstand for en nærmere nuancering i forhold til, hvilke retssubjekter der egentligt er omfattet af bestemmelsens ordlyd.⁴⁷ Det er således generelt antaget, at enhver ejer er omfattet af ekspropriationsbeskyttelsen i GRL § 73, herunder danske såvel som udenlandske ejere samt privatpersoner såvel som selskaber.⁴⁸ Dette gælder ligeledes fonde og offentlige myndigheder, hvortil det i sidstnævnte tilfælde kan anføres, at der eksempelvis kan være tale om statslig ekspropriation af en ejendom, der er kommunalt ejet – eller omvendt. Er der derimod tale om afståelse af et aktiv fra en offentlig myndighed til en anden offentlig myndighed, anses der ikke for at foreligge ekspropriation.⁴⁹

Det antages, at særlige forvaltningssubjekter, såsom Danmarks Nationalbank, til en vis grad er beskyttet af GRL § 73. Det skal forstås således, at hvis Danmarks Nationalbank måtte inddrages som følge af gennemførelsen af et statsligt eller kommunalt anlægsprojekt, foreligger der beskyttelse efter GRL § 73. Nationalbankens selvstændighed må dog hertil antages ikke at være beskyttet overfor

⁴⁶ Christensen, Jens Peter m.fl.: Grundloven med kommentarer, 1. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2015, s. 464

⁴⁷ Christensen, Jens Peter m.fl.: Grundloven med kommentarer, 1. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2015, s. 464

⁴⁸ Zahle, Henrik: Danmarks Riges Grundlov med kommentarer, 2. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2006, s. 469

⁴⁹ Zahle, Henrik: Menneskerettigheder, 3. udg., Christian Ejlers' Forlag, 2003, s. 190

lovgivningsmagten.⁵⁰ Der er således en række faktorer, der kan diskvalificere et forvaltningssubjekt i at have den samme beskyttelse efter GRL § 73 som private retssubjekter. Der skal, som nævnt, ud fra en afvejning af en række faktorer, herunder forvaltningssubjektets lovgrundlag og administrering af overskud og underskud vurderes, hvorvidt der foreligger beskyttelse efter GRL § 73.⁵¹

Som eksempel herpå fra retspraksis, kan nævnes højesteretsdommen U.2004.2661H. Dommen omhandlede Københavns Havns omdannelse til et statsligt aktieselskab. Det bemærkes i dommen, at Københavns Havn, ikke havde karakter af at være en privat selvejende institution, men derimod en institution, der henhørte under statsforvaltningen. Selvom det kunne udledes heraf, at Københavns Havn måtte anses som et selvstændigt retssubjekt, måtte det ligeledes anføres, at der ikke forelå samme beskyttelse over for Københavns Havn som for private selvejede institutioner mod omorganisering fra statsmagtens side. Højesteret udtalte således, at ” (...) *Københavns Havn vel var et selvstændigt retssubjekt med egen formue, men – netop fordi den indgik i den statslige forvaltning – ikke nød samme beskyttelse som en privat (”ægte”) selvejende institution over for indgreb fra statsmagtens (lovgiverens) side i form af nedlæggelse eller omorganisering*”.

⁵⁰ Mølbeck, Hanne & Flensborg, Jens: Ekspropriation i praksis, 1. udg., Jurist- og Økonomforbundets forlag, 2007, s. 26-27

⁵¹ Mølbeck, Hanne & Flensborg, Jens: Ekspropriation i praksis, 1. udg., Jurist- og Økonomforbundets forlag, 2007, s. 27

3. Ekspropriation eller almindelig ejendomsregulering

3.1 Introduktion

Da dette speciale har til hensigt at undersøge ekspropriationsbetingelsen, at almenvellet kræver ekspropriation, findes det i denne kontekst relevant først at klarlægge, hvornår der foreligger ekspropriation. Uagtet at mange ejendomsindgreb ikke giver anledning til større tvivl i vurderingen af, hvorvidt der foreligger ekspropriation, forekommer der dog situationer, hvor grænsedragningen mellem ekspropriation og erstatningsfri regulering af ejendom er besværlig at drage. Dette kapitel tilsigter således at give en indføring i de vurderingsmomenter der lægges til grund, når der skal skelnes mellem ekspropriation og erstatningsfri ejendomsregulering.

3.2 Generelt om grænsedragningen

Det følger af GRL § 73, stk. 1, 2. pkt., at *"Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det"*. Ud fra en ordlydsfortolkning af ordet *"afstå"* må det antages, at det ikke er alle indgreb i en ejers ejendom, der udgør ekspropriation. Omfattet af bestemmelsen er således blot tilfælde, hvor der foreligger en *"afståelse"* af en ejers ejendom, eller tilfælde, hvor indgrebene har karakter af afståelse. Majoriteten af indgreb i ejendomsretten udgør i praksis erstatningsfrie reguleringer, der ikke skal opfylde de i GRL § 73, stk. 1 foreskrevne betingelser.⁵²

Ordlyden af GRL § 73, stk. 1, kan give et indtryk af, at bestemmelsen alene dækker over indgreb, hvor der foreligger en afståelse af ejendom på tvangsmæssigt grundlag. Det formodes dog, at afståelse efter GRL § 73, stk. 1 også omfatter indgreb, hvor der sker en begrænsning af en ejers rådighed over en ejendom. Et indgreb i en ejers råden over en ejendom kan således også i visse situationer betragtes som ekspropriation. Hertil kan det dog anføres, at ethvert indgreb, der udgør en rådighedsbegrænsning i en ejers ejendom, ikke er at betragte som ekspropriation. Visse indgreb udgør, som tidligere anført, blot en erstatningsfri ejendomsregulering, der ikke er ekspropriative og ofte ikke medfører kompensation.⁵³ Alf Ross anfører hertil, at GRL § 73 udtrykker, at der kan foreligge

⁵² Christensen, Jens Peter m.fl.: Grundloven med kommentarer, 1. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2015, s. 454-455

⁵³ Pagh, Peter: Fast Ejendom – Regulering og Køb, 2. udgave, Karnov Group, 2013, s. 531-532

indgreb i ejendomsretten, hvor *"(...) de i samfundet rådende ideer om retfærdighed ville være ubilligt om ejeren skulle bære på tabet. På den anden side er det åbenbart, at der også forekommer indgreb, hvor erstatning ikke kan komme på tale"*⁵⁴. En ejer skal altså selvsagt kunne tåle visse samfundsnyttige ejendomsindgreb uden en forventning om, at dette indgreb udgør ekspropriation. Det er således væsentligt at være bekendt med distinktionen mellem disse indgreb, således at det kan fastslås, hvornår der foreligger ekspropriation.

Grænsedragningen mellem erstatningsfrie reguleringer og indgreb i en ejers ejendom, der har karakter af afståelse, giver i bestemte situationer ikke anledning til større tvivl. Eksempelvis kunne der foreligge en situation, hvor der sker en overførsel af fast ejendom til det offentlige som følge af anlæggelsen af en ny vej. Der vil i denne situation være tale om en afståelse, der henhører under GRL § 73.⁵⁵ Den nævnte situation er at betragte som den klassiske ekspropriationssituation. Den klassiske ekspropriationssituation omfatter altså tilfælde, hvor der sker en overførsel af en ejendom fra en privat ejer til det offentlige, eller i visse tilfælde til private, der er begrundet i et samfundsnyttigt formål. I de klassiske ekspropriationssituationer er det ubestrideligt, at der foreligger en afståelse af ejendomsretten efter GRL § 73.⁵⁶

Mere vanskeligt er det dog, når det skal vurderes, om tilfælde der ligger uden for den klassiske ekspropriationssituation har karakter af afståelse eller blot udgør en erstatningsfri regulering. Alf Ross anfører hertil, at uklarheden i afståelsesbegrebet har den virkning, at det er overladt til *"(...) kommende tiders lovgivere og domstole at drage grænsen i overensstemmelse med den almindelige retsopfattelses krav"*.⁵⁷ Afståelsesvurderingen beror altså på en afvejning af en række faktorer, der fungerer som indikatorer på, hvordan indgrebet skal klassificeres. Det er fast antaget, at fastlæggelsen af, om et forhold henhører under GRL § 73, konkretiseres med udgangspunkt i fire grundlæggende kriterier. Der er her tale om overførelseskriteriet, generelt-konkret kriteriet,

⁵⁴ Ross, Alf: Dansk Statsforfatningsret II, 3. udg., Nyt Nordisk Forlag – Arnold Busck, 1980, s. 637-638

⁵⁵ Margrethe Basse, Ellen: Miljøretten, 2. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2006, s. 56

⁵⁶ Elo Rytter, Jens: Individets grundlæggende rettigheder, 3. udg., Karnov Group, 2019, s. 398

⁵⁷ Ross, Alf: Dansk Statsforfatningsret II, 3. udg., Nyt Nordisk Forlag – Arnold Busck, 1980, s. 655

intensitetskriteriet og causa-kriteriet.⁵⁸ En nuancering af, hvad disse kriterier indebærer, følger af nedenstående afsnit.

3.2.1 Overførelseskriteriet

Ved ekspropriation sker der almindeligvis ikke et ophør af ejendomsretten, men en overførelse af den. Spørgsmålet er da, hvornår et indgreb i en ejers rådighed over en ejendom er af en sådan beskaffenhed, at der må foreligge overførelse af ejendomsretten.⁵⁹ Som eksempel fra retspraksis, kan nævnes en højesteretsdom angående islandske håndskrifter, U.1967.22H. I dommen overdrager Den Arnamagnæanske Stiftelse, der er en privat stiftelse, en række håndskrifter til Islands Universitet, hvorfor der foreligger en overførelse af disse håndskrifter fra en privat aktør til en offentlig myndighed. I forhold til dommen er der således ikke mange tvivlsmomenter i kvalifikationen om, hvorvidt der foreligger en regulering af ejendomsretten eller et ekspropriativt indgreb. I ovenstående højesteretsdom fremgår den klassiske ekspropriationssituation ganske tydeligt, idet der på tvangsmæssigt grundlag sker en overførelse af ejendomsretten. Dommen illustrerer således en situation, hvor overførelseskriteriet ikke giver anledning til større tvivl. Ud fra ordlyden af GRL § 73, stk. 1, må det da også understreges, at bestemmelsen eksplicit benævner afståelse af ejendom, hvorfor tvangsmæssig overførelse af en ejendomsret må formodes uomtvisteligt at være dækket af GRL § 73, stk. 1.⁶⁰ Er der således tale om en overførelse af ejendomsretten til det offentlige, vil der, uagtet overførelsens omfang, altid være tale om et ekspropriativt indgreb. I sådan en situation vil det dermed ikke være relevant ydermere at inddrage de øvrige afståelsesbetragtninger, der er beskrevet i nedenstående afsnit.⁶¹

Til trods for, at retsstillingen ofte er ganske klar i situationer, hvor der sker en tvangsmæssig overførelse af ejendomsretten, er der dog tilfælde, hvor visse faktorer kan diskvalificere et sådant indgreb som værende ekspropriativt. Som tidligere anført, kan et indgreb i en ejers råden over en ejendom som udgangspunkt kun klassificeres som ekspropriativt, såfremt ejeren har en eksklusiv råden.

⁵⁸ Christensen, Jens Peter m.fl.: Grundloven med kommentarer, 1. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2015, s. 455-456

⁵⁹ Munk-Hansen, Carsten: Fast ejendom III, 2. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2018, s. 106

⁶⁰ Germer, Peter: Statsforfatningsret, 5. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2012, s. 292

⁶¹ Munk-Hansen, Carsten: Fast ejendom III, 2. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2018, s. 106

Tvangsafståelse af en ejendom, hvor ejeren ikke har en eksklusiv råden over ejendommen vil således blive betragtet som at falde udenfor GRL § 73.⁶² Fra retspraksis kan hertil nævnes højesteretsdommen U.2008.378H, hvor Højesteret stadfæstede landsrettens afgørelse. I dommen blev det vurderet af Højesterets flertal, at en ændring af almenboliglovens § 75 a, der gav mulighed for salg af almene familieboliger til lejerne af disse, ikke blev anset for at udgøre et indgreb i ejendomsretten for en boligorganisation efter § 73. Dette blev begrundet i, at ejeren af ejendommene ikke ansås for at have en eksklusiv rettighed over ejendommene.

Derimod kan det forekomme ganske obskurt at fastlægge et indgrebs ekspropriative karakter, såfremt der ikke foreligger en tydelig overførelsessituation som anført i ovenstående. Foreligger der et indgreb i en ejendomsret, som ikke kan karakteriseres som en overførelse af ejendomsretten, men nærmere en begrænsning i rådigheden over ejendomsretten, ville dette være en indikator på, at der er tale om en erstatningsfri regulering.⁶³

3.2.2 Generelt-konkret kriteriet

Kriteriet generel-konkret omhandler, hvorvidt et indgreb rammer få konkrete ejere, eller mange ejere på et mere generelt grundlag. Grundrationalet bag anvendelsen af kriteriet er, at indgreb, der rammer på generelt grundlag typisk ikke vil betragtes som ekspropriation, selvom indgrebet kunne antages at være omfattet som et ekspropriativt indgreb. Modsat vil indgreb af konkret karakter, der er rettet mod bestemte ejere, være et indikationsmoment på, at indgrebet er ekspropriativt.⁶⁴

Hertil kan nævnes en højesteretsdom angående gravning af moler, U.1972.603H. I dommen blev det lagt til grund, at en bestemmelse i naturfredningsloven, der forhindrede gravning af moler, ikke ansås for at være et ekspropriativt indgreb, selvom der forelå gravning af moler forud for lovens ikrafttræden. Det fremgik endvidere, at selvom indgrebet antageligt kunne være af ekspropriationsmæssig karakter, så var det ikke blot bestemte ejere der blev ramt af loven, men derimod alle kystejere, hvorfor indgrebet ikke ansås for at være ekspropriativt. I henhold til generelt-konkret kriteriet

⁶² Munk-Hansen, Carsten: Fast ejendom III, 2. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2018, s. 106

⁶³ Christensen, Jens Peter m.fl.: Grundloven med kommentarer, 1. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2015, s. 456

⁶⁴ Mølbeck, Hanne & Flensborg, Jens: Ekspropriation i praksis, 1. udg., Jurist- og Økonomforbundets forlag, 2007, s. 28

kan det hertil anføres, at der blev foretaget en tydelig afvejning af, hvorvidt indgrebet havde generel karakter, eller havde en indgribende virkning for en specifik skare af kystejere.

Uagtet at der, som eksemplificeret i ovenstående, er meget praksis på, at tilfælde omfattet af en generelt formuleret lovgivning ofte fører til, at der ikke er tale om ekspropriation, så er dette dog ikke altid tilfældet. Det er uundgåeligt, at der vil komme tilfælde, hvor udelukkende ganske få ejere rammes af et indgreb. I sådanne henseender er der ganske stor sandsynlighed for, at sådanne indgreb vil blive betragtet som ekspropriative og derfor udgøre reelle afståelser af ejendomsretten.⁶⁵ Som eksempel herpå, fremgår dette af den tidligere nævnte landsretsdom, U.1980.955Ø, omhandlende skibstransport til Grønland. I dommen blev det lagt til grund, at en lov, der fratog private rederier muligheden for transport af gods til og fra Grønland udgjorde et ekspropriativt indgreb. Begrundelsen herfor var, at udelukkende ét privat rederi blev omfattet af det generelt formulerede indgreb. Det kan heraf udledes, at love ofte kan have den utilsigtede konsekvens at ramme én eller enkelte ejere, der således bliver utilbørligt ramt af lovindgrebet.

Et indgreb der rammer enkelte er dog ikke en entydig forudsætning for, at der foreligger et ekspropriativt indgreb. Vurderingsgrundlaget er mere nuanceret end en simpel afvejning af antallet af berørte ejere. Yderligere faktorer, der spiller ind i vurderingen er, hvorvidt et indgreb sker på baggrund af en række saglige kriterier, eller blot er et resultat af, at få ejere berøres af et vilkårligt indgreb. Såfremt indgrebet har karakter af vilkårlighed – i særdeleshed for én eller få ejere – taler dette for, at der foreligger ekspropriation. Omvendt forholder det sig dog, hvis indgrebet er begrundet i saglige kriterier.⁶⁶ Som eksempel på, hvornår et indgreb ikke udgør en afståelse og dermed ikke et ekspropriativt indgreb, kan nævnes en højesteretsdom angående fiskeformaling, U.1982.109H. I dommen lagde Højesteret til grund, at et indgreb i form af et forbud mod formaling af fisk ikke i det konkrete tilfælde udgjorde ekspropriation, uagtet at det kun var ganske få fartøjer, der var berørt af indgrebet. Begrundelsen herfor var, at indgrebet var begrundet i almene saglige hensyn.

⁶⁵ Elo Rytter, Jens: Individets grundlæggende rettigheder, 3. udg., Karnov Group, 2019, s. 401

⁶⁶ Christensen, Jens Peter m.fl.: Grundloven med kommentarer, 1. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2015, s. 456

3.2.3 Intensitetskriteriet

Intensitetskriteriet som vurderingsfaktor for kvalifikationen af, om et indgreb er ekspropriativt, beror på en konkret afvejning af indgrebets intensitet. Det kan således anføres, at et indgreb, der vurderes som værende af høj intensitet, på ganske plausibelt grundlag ville være at betragte som et ekspropriativt indgreb.⁶⁷ Er indgrebet derimod af ringe intensitet, viser domstolspraksis en større inklination til blot at kvalificere det som en erstatningsfri regulering.

Som eksempel på et tilfælde, hvor indgrebets intensitet har haft betydning, kan nævnes landsretsdommen U.1972.192Ø. I dommen gav indførelsen af en lov badegæster mulighed for, på midlertidigt grundlag, at opholde sig samt bade på private strandområder. Landsretten udtalte hertil, at *"(...) da disse rettigheder ikke indebærer, at en del af ejerens råden fratages denne og overføres til andre eller ophører, men alene medfører et indgreb i ejerbeføjelsen af ringe intensitet, findes der at måtte gives sagsøgte medhold i, at der foreligger en almindelig regulering af ejendomsrettens grænser"*. Det kan af landsrettens udtalelse udledes, at selvom indgrebet kunne være af ekspropriativ karakter, må indgrebets intensitet betragtes som værende af en så uvæsentlig beskaffenhed, at det ikke ville være rimeligt at betragte indgrebet som ekspropriativt.

Et indgrebs intensitet må ydermere grundlæggende anføres at være relevant i forhold til en aktuel anvendelse af ejendommen, hvorfor begrænsninger i forhold til en fremtidig anticiperet anvendelse af en ejendom typisk ikke vil være relevant i forhold til intensitetsvurderingen.⁶⁸ Det kan således anføres, at situationer, der eksempelvis angår fremtidige rådighedsbegrænsninger, heriblandt gennem lokalplaner eller byggelinjer, som udgangspunkt ikke anses for at udgøre ekspropriation.⁶⁹ Dette er eksemplificeret i Højesteretsdommen U.1996.492H. I dommen blev det anført, at der ikke kunne gives erstatning efter GRL § 73 for en værdinedgang ejeren af en landsbrugsejendom pådrog sig som følge af tilbageførslen af et areal, der gik fra byzone til landzone. Højesteret anførte hertil, at der ikke forelå sådanne særlige omstændigheder, at indgrebet måtte anses for at være ekspropriativt.

⁶⁷ Munk-Hansen, Carsten: Fast ejendom III, 2. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2018, s. 106

⁶⁸ Elo Rytter, Jens: Individets grundlæggende rettigheder, 3. udg., Karnov Group, 2019, s. 405.

⁶⁹ Munk-Hansen, Carsten: Fast ejendom III, 2. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2018, s. 106

Derimod må det anføres, at situationer, der relaterer sig til erhvervmæssig brug af fast ejendom hyppigt vil udgøre et intenst indgreb, såfremt den fremtidige drift bliver mærkbart begrænset.⁷⁰ Dette kom til udtryk i en højesteretsdom angående en begrænsning i forhold til muligheden for indvinding af råstof, U.1999.1538H. I dommen anførtes det af Højesteret, at et afslag på fortsat råstofindvinding udgjorde et individuelt indgreb, der kunne betragtes som et indvindingsforbud. Endvidere anførtes det af Højesteret, at indgrebet måtte betragtes som ekspropriativt, da begrundelsen for at modbevise dette ellers skulle *"(...) anses for begrundet i så kvalificerede samfundsmæssige hensyn, at der som følge heraf ikke foreligger et ekspropriativt indgreb (...)"*.

3.2.4 Causa-kriteriet

Ved anvendelsen af causa-kriteriet er det væsentligste moment, hvilken begrundelse der foreligger i forhold til at retfærdiggøre et indgreb i en ejendom. Det kan i den forbindelse anføres, at såfremt indgrebet i en ejendom sker med den begrundelse, at det er en fareafværgende foranstaltning, vil dette være en indikation på, at der ikke foreligger en afståelse.⁷¹

Omvendt forholder det sig dog, hvis en fareafværgende foranstaltning ikke er tilstrækkeligt begrundet. Dette kom til udtryk i en højesteretsdom om råstofindvinding, U.1997.157H. Højesteret anførte hertil, at det ikke på sufficient bevismæssigt grundlag var påvist, at udvindingen af råstoffer havde haft en væsentlig forurenende virkning på grundvandet. På denne baggrund blev det anført, at indgrebet således udgjorde en afståelse. Det kan heraf udledes, at causa-kriteriet i den konkrete sag ikke var tilstrækkeligt godtgjort, hvorfor det, henset til at grundlaget for indgrebet var vagt, fik karakter af at være et ganske intenst indgreb for den berørte ejer.

Er et indgreb begrundet i, at den eksproprierende myndighed positioneres bedre økonomisk, ville dette også efter causa-kriteriet anses at tale for, at indgrebet er ekspropriativt.⁷² Således kom det

⁷⁰ Munk-Hansen, Carsten: Fast ejendom III, 2. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2018, s. 106

⁷¹ Christensen, Jens Peter m.fl.: Grundloven med kommentarer, 1. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2015, s. 458

⁷² Christensen, Jens Peter m.fl.: Grundloven med kommentarer, 1. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2015, s. 459

udtryk i den tidligere omtalte landsretsdom omhandlende statsmonopolisering af søhandelen i Grønland, U.1980.955Ø. I dommen anførtes det blandt andet, at der ved et forbud mod private rederiers fragtmuligheder i Grønland til fordel for en grønlandsk statsinstitution blev tilgodeset "(...) *betydelig erhvervsøkonomiske interesser (...)*". I dommen ansås dette forhold for at være incitamentsgivende for, at der forelå ekspropriation. Et indgreb skal efter causa-kriteriet altså generelt være foretaget på baggrund af kvalificerede samfundshensyn.

3.2.5 En samlet afvejning af afståelseskriterierne

Fastlæggelse af, hvorvidt et ejendomsindgreb er ekspropriativt, kan grundlæggende ikke afgøres ud fra blot én af de ovennævnte kriterier. Fastlæggelsen af, hvornår der foreligger ekspropriation bliver derimod foretaget ved en samlet afvejning af de ovenstående ekspropriationsbetragtninger. Kriteriernes fortolkningsmæssige betydning afviger fra hinanden i praksis, således, at visse af de ovenstående momenter vægter mere end andre i ekspropriationsvurderingen. Den eneste undtagelse hertil, er tilfælde, hvor der utvivlsomt foreligger en afståelse af ejendomsretten som beskrevet i afsnit 3.2.1.⁷³

Hvorvidt et indgreb er ekspropriativt og dermed udgør en reel afståelse af ejendomsretten, bliver ikke udelukkende fastslået ud fra en vurdering af de ovenstående kriterier. Også andre forhold kan i praksis blive inddraget i fastlæggelsen af, hvorvidt der foreligger afståelse.⁷⁴ Af retspraksis, hvor sådanne øvrige vurderingsmomenter er blevet inddraget, kan nævnes den tidligere omtalte højesteretsdom omhandlende formaling af fisk på havet, U.1982.109H. I dommen anså Højesteret ikke det forhold, at en lov forbød formaling af fisk ombord på et skib på det åbne hav som værende ekspropriation. Uagtet at flere karakteristika kunne tale for, at indgrebet var ekspropriation, afviste Højesteret blandt andet dette, fordi bådejeren tidligere var blevet gjort bekendt med risikoen for et fremtidigt lovforbud mod formaling af fisk, såvel nationalt som internationalt. Netop denne varsling udgjorde altså en væsentlig faktor i den endelige vurdering af, hvorvidt indgrebet var ekspropriativt.

⁷³ Margrethe Basse, Ellen: Miljøretten, 2. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2006, s. 62

⁷⁴ Christensen, Jens Peter m.fl.: Grundloven med kommentarer, 1. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2015, s. 459

4. Almenvellet ved ekspropriation

4.1 Introduktion

I nærværende kapitel vil det søges afdækket, hvorledes ekspropriationsbetingelsen *"almenvellet"* skal forstås. Indledningsvist vil det blive gennemgået, hvad der historisk dannede grundlag for almenvellet som ekspropriationsbetingelse. Dernæst vil det blive gennemgået, hvorledes begrebet *"almenvellet"* skal forstås i en nutidig kontekst med inddragelse af relevant retspraksis og administrativ praksis. Slutteligt vil det blive klarlagt, hvorvidt der kan ske ekspropriation til fordel for private med den betingelse, at ekspropriationen skal være krævet af almenvellet. Formålet med denne gennemgang er dermed at give en begrebsafklaring af almenvellet samt fastlægge domstolsprøvelsen heraf.

4.2 Almenvellet som ekspropriationsbetingelse i en historisk kontekst

Det følger af GRL § 73, stk. 1, 2. pkt., at ingen kan tilpligtes afståelse af ejendom, såfremt afståelsen ikke er sket, hvor *"(...) almenvellet kræver det (...)"*. Denne ekspropriationsbetingelse giver ikke et entydigt billede af, hvilke hensyn almenvellet medfører i ekspropriationsammenhænge. Således anføres det da også af Alf Ross, at almenvellet ikke må betragtes som *"(...) nogen objektiv realitet. Hvori det består og hvad der fremmer det – derom findes der lige så mange meninger som der i en given situation anlægges politiske vurderinger"*.⁷⁵ Det er således ikke muligt at give en positiv definition af, hvilke hensyn der kan udledes af *"almenvellet"*.⁷⁶ Dog kan det klarlægges, hvorledes begrebet blev fortolket på Den Grundlovgivende Rigsforsamling. En nærmere nuancering af almenvellet i en nutidig kontekst, følger af afsnit 4.3.

Almenvellets flertydige fortolkningskarakter blev særligt adresseret på Den Grundlovgivende Rigsforsamling. Det blev blandt andet anført af rigsdagsmanden Ørsted, at selvom formålet med bestemmelsen *"almenvellet"* havde til sigte at tilføre ejendomsretten en større garanti end den tidligere havde haft, blev resultatet af den uklare ordlyd, at ejendomsretten modsat ville have en gradvist formindsket garanti end der hidtil havde været. Dette konkretiserer Ørsted ved at anbefale, at

⁷⁵ Ross, Alf: Dansk Statsforfatningsret II, 3. udg., Nyt Nordisk Forlag – Arnold Busck, 1980, s. 683

⁷⁶ Mølbeck, Hanne & Flensborg, Jens: Ekspropriation i praksis, 1. udg., Jurist- og Økonomforbundets forlag, 2007, s. 49

ejendomme kun skulle afstås, "(...) naar de behøves til offentlig Brug, saasom til offentlige Veie eller andet Saadant (...)". I forlængelse heraf, problematiserer han almenvellets flygtige fortolkningskarakter ved blandt andet at anføre: "(...) men her sættes den almindelige Sætning, at Eiendomsretten kan fordres afstaaet, naar "Almenvellet" kræver det. Det er en Sætning som overmaade let kan misbruges".⁷⁷ Som det kan udledes af Ørsteds udtalelse, så beror hans bekymring altså på, at "almenvellet" indebærer en vis uigennemsigthed i forhold til, hvorledes ekspropriationsbetingelsen skal forstås. Ørsted anbefaler således at ændre ordlyden til, at afståelse kun kan finde sted til offentlig brug.

Til trods for Ørsteds betragtninger angående, at "almenvellet kræver det" burde kunne konkretiseres til "til offentlig brug", var der alligevel på Den Grundlovgivende Rigsforsamling en stor tilbageholdenhed i forhold til at anerkende denne ordlydsændring. Der var således flere rigsdagsmænd, der anså Ørsteds betragtninger som værende af oversimplificeret karakter i henhold til forståelsen af, hvad der kan være i samfundets interesse. Dette fremgår blandt andet af en udtalelse fra Algreen-Ussing, hvoraf det følger: "Naar en Paragraph som denne skal optages i Grundloven, hvad Udvalget har billiget, troer jeg ingenlunde, det kan gaae an at indskrænke den saaledes, som den ærede Riigsdagsmand for Kjøbenhavns 3die District (Ørsted) og et andet æret Medlem (Scavenius have meent, at der i stedetfor "Almenvellet" skulde sættes "til offentlig Brug", da i saa Fald, netop paa Grund af denne Grundlovsbestemmelse, Ingen kunde tilpligtes at afstaae sin Eiendom i saadanne Tilfælde, hvori den førstnævnte Riigsdagsmand dog selverkjendte, at det kunde være nødvendigt at fordre sliq Afstaaelse, nemlig naar denne virkelig var i det Almenes Interesse, skjøndt ikke til offentlig Brug".⁷⁸ Det bliver således anført af Algreen-Ussing, at ekspropriation ikke skal reduceres til udelukkende at være relevant i forhold til offentlig brug, da også formål af privat karakter kan have en sådan samfundsmæssig betydning, at ekspropriationen er i almenvellets interesse.

En indskrænkning af ekspropriationsbetingelsen at almenvellet kræver ekspropriation ville således have den utilsigtede virkning, at det ikke længere ville være muligt at ekspropriere til formål, der har betydning for samfundsudviklingen, hvis de sker til fordel for private. Som eksempel herpå,

⁷⁷ Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen, Bind II, sp. 2593-2594 (forarbejder til GRL)

⁷⁸ Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen, Bind II, sp. 2596 (forarbejder til GRL)

anfører Algreen-Ussing, at betingelsen om ekspropriation til offentlig brug indirekte har den effekt, at den udelukker en ekspropriation til fordel for private, *"(...) uagtet den i højeste Grad maatte være i det hele Samfunds Interesse, Ex. Til private Jernbaner og andre lignende ikke-offentlige Indretning"*.⁷⁹ Ud fra dette synspunkt konkluderede Algreen-Ussing, at den hidtidige formulering "hvor almenvellet kræver det" havde sin fulde berettigelse og dermed ikke skulle ændres. Dette var da også en tanke, der var forenelig med majoriteten af rigsdagsmændenes tanker herom. I tilknytning til forslaget om, at ekspropriation skulle være til offentlig brug, udtaler Balthazar Christensen eksempelvis: *"Jeg troer virkelig, det vilde være en høist farlig Forandring for hele vor borgerlige og materielle Udvikling (...)"*.⁸⁰

Til trods for, at Ørsted mødte megen kritik i hans udlægning af, hvorfor ekspropriationsbetingelsen til offentlig brug var mere hensigtsmæssig, argumenterede han dog for, at bestemmelsen også fortolkningsmæssigt var anvendelig i ikke-offentlige henseender. Således anfører Ørsted eksempelvis, at også private jernbaner kunne afstås ud fra hans foreslåede bestemmelse, da *"(...) det er jo virkelig et offentligt Brug; det er jo af det Slags Foretagender, som Staten selv vilde have udført, hvis den havde haft de fornødne Midler dertil, men som den af Mangel derpaa overlader den Private"*.⁸¹ Til trods for Ørsteds rationalisering af ændringsforslaget om offentlig brug, endte forslaget ikke med at komme i betragtning. Dette illustreres ganske tydeligt ved, at forslaget blev forkastet 117 stemmer mod 7.⁸²

4.3 Almenvellet i dag

4.3.1 Begrebet almenvellet samt domstolsprøvelsen af ekspropriationslove

Det er væsentligt at have for øje, at der ikke, som det også er anført i dette speciales indledning, er sket en ændring af bestemmelsen siden indførelsen af den ved 1849-grundloven. Når bestemmelsen således i en nutidig kontekst analyseres, må det indledningsvist fastlægges, hvad ordet *"almenvellet"* dækker over i en nutidig kontekst, hvor samfundsstrukturen må antages at være anderledes

⁷⁹ Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen, Bind II, sp. 2596 (forarbejder til GRL)

⁸⁰ Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen, Bind II, sp. 3197 (forarbejder til GRL)

⁸¹ Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen, Bind II, sp. 2596 (forarbejder til GRL)

⁸² Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen, Bind II, sp. 3201 (forarbejder til GRL)

end i 1849. Det er almindeligt antaget, at bestemmelsen *"almenvellet"* skal forstås som værende almene samfundshensyn.⁸³ Betingelsen skal altså betragtes således, at formålet bag en ekspropriation skal bero på almene, saglige og samfundsmæssige interesser. Som en naturlig følge heraf, kan det således også anføres, at vurderingen af, hvornår sådanne samfundshensyn foreligger, kan udvikle sig over tid.⁸⁴

Når det således er fast antaget, at almenvellet dækker over almene samfundshensyn, foreligger der også situationer, hvor det er uklart, hvorvidt en ekspropriation er gennemført på baggrund af disse hensyn. Det kan forekomme ganske obskurt at give en positiv afgrænsning af, hvilke foranstaltninger, der tjener almenvellet. Det kan generelt anføres, at hensynet til almenvellet bliver determineret ud fra lovgivningsmagtens sædvanlige politiske vurderinger.⁸⁵ Alf Ross anfører i forhold til, hvornår en foranstaltning tjener almenvellet, at *"(...) en foranstaltning anses for at tjene almenvellet betyder derfor ikke andet end at den ud fra saglige, samfundsmæssige vurderinger – i modsætning til personlige eller andre private interessesynspunkter – anses for ønskelig (gavnlig, nyttig, rigtig, retfærdig)"*.⁸⁶ Ovenstående angiver ikke en nærmere eksemplifikation på, hvilke forhold, der i ekspropriationssammenhænge må betragtes som værende personlige eller private interessesynspunkter. Denne udlægning af, hvad der tjener almenvellet, kan dog alligevel – om end den forekommer simplificeret – bruges som en generel indikator på, hvilke hensyn, der øjensynligt kræver indblanding fra domstolenes side og dermed ikke henhører under den frihed, som der generelt følger af den politiske vurdering af almenvellet ved ekspropriation.

Således er det generelt antaget, at *"personlige eller andre interessesynspunkter"* som Alf Ross også benævner i ovenstående, ikke anses for at kunne udgøre hensyn til almenvellet.⁸⁷ I distinktionen mellem hensyn til personlige interesser og hensyn til almenvellet, foreligger der dog en række tilfælde, hvor en sådan distinktion er vanskelig at fastlægge entydigt. Dette må siges at angå situationer, hvor hensynet til almenvellet er begrundet i en finansiell interesse. I sådanne situationer er det

⁸³ U.2000B.435: Ekspropriation og proportionalitet, s. 435

⁸⁴ Betænkning nr. 1569/2018 om ekspropriation efter planloven, s. 18

⁸⁵ Christensen, Jens Peter m.fl.: Grundloven med kommentarer, 1. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2015, s. 467

⁸⁶ Ross, Alf: Dansk Statsforfatningsret II, 3. udg., Nyt Nordisk Forlag – Arnold Busck, 1980, s. 683

⁸⁷ Germer, Peter: Statsforfatningsret, 5. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2012, s. 307

uklart, om almenvellet som ekspropriationsbetingelse er overholdt. Som et tidligt eksempel på en sådan situation, kan fra retspraksis nævnes en højesteretsdom omhandlende udvidelse af Esbjerg Havn på baggrund af en ekspropriationslov, U.1913.457/2H. Dommen omhandlede en ekspropriation af områder i og omkring Esbjerg Havn. I dommen blev der taget stilling til, om ekspropriationen gik videre end hvad der var hjemmelsgrundlag til. Som det er adresseret af Alf Ross, havde ekspropriationen i den pågældende dom et element af finansiel spekulation i forhold til de eksproprierede områder. Alf Ross var af den personlige holdning, at finansielle synspunkter i visse henseender ikke var udelukket fra at udgøre ekspropriationer, der var begrundet i almenvellets interesse.⁸⁸ Udfaldet af dommen blev da også, at ekspropriationen ikke fra domstolenes side blev tilsidesat. Det følger således også af Højesterets afgørelse i dommen, at hvorvidt ekspropriationen var påkravet af almenvellet *"(...) er et Spørgsmaal, hvis Afgørelse falder indenfor Lovgivningsmagtens Omraade og afgøres suverænt af denne (...)".*

Således kan det ud fra retspraksis anføres, at en ekspropriation i finansielt øjemed, hvor der er en offentlig interesse i forhold til værdistigning, ikke er fuldstændigt utænkeligt.⁸⁹ Ligeledes må det anføres, at ekspropriation, der sker på baggrund af finansiel spekulation ikke kan fralægges enhver betydning i ekspropriationsøjemed. Dette er blandt andet eksemplificeret i den tidligere nævnte landsretsdom, U.1980.955Ø omhandlende statsmonopoliseringen af søtransport mellem Danmark og Grønland. I dommen blev det blandt andet en afgørende faktor i forhold til om der forelå en afståelse, at indgrebet var begrundet i en for staten økonomisk interesse. Overordnet må det anføres, at almenvellet er et negerende begreb, hvorfor en nærmere positiv afgrænsning af, hvad der ligger indenfor almenvellets grænser ikke kan fastlægges udtømmende.⁹⁰ Det er derimod mindre vanskeligt at belyse forhold, der klart må formodes ikke at være foreneligt med kravet om almenvellet, heriblandt rene partipolitiske hensyn og andre særinteresser, der af deres natur fremtræder kontradikterende over for idéen om varetagelse af almene samfundsinteresser.⁹¹

⁸⁸ Ross, Alf: Dansk Statsforfatningsret II, 3. udg., Nyt Nordisk Forlag – Arnold Busck, 1980, s. 684

⁸⁹ Zahle, Henrik: Danmarks Riges Grundlov med kommentarer, 2. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2006, s. 480

⁹⁰ Germer, Peter: Statsforfatningsret, 5. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2012, s. 307

⁹¹ Margrethe Basse, Ellen: Miljøretten, 2. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2006, s. 66

Det må endvidere til den tidligere omtalte dom, U.1913.457/2H, anføres, at dommen ikke blot er relevant som eksemplifikation på, at en finansiel interesse kan være foreneligt med almenvellet som ekspropriationsbetingelse. Dommen er yderligere et tidligt eksempel på, at domstolene er tilbageholdene i spørgsmål om tilsidesættelse af lovgivningsmagts skøn over hensyn til almenvellet, når ekspropriationen sker ved lov. Domstolene udviser i ovenstående dom et ønske om ikke at intervenere i det skøn, der er foretaget af lovgivningsmagten, hvorfor Højesteret i U.1913.457/2H nåede frem til, at dette *"afgøres suverænt"* af lovgivningsmagten. Dette må begrundes i, som tidligere anført, at domstolene ikke tilsidesætter det af lovgivningsmagten frembragte skøn over iværksættelsen af en ekspropriation, såfremt dette skøn ikke har tydelig karakter af at være begrundet i private eller lignende hensyn, der ganske åbenbart ikke ligger indenfor almenvellet.⁹² Derudover må det antages, at domstolene generelt udviser en tilbøjelighed til ikke at tilsidesætte lovgivningsmagts vurdering af, hvilke hensyn almenvellet afføder, da de politiske beslutningstagere er folkevalgte, og således i deres beslutningstagning er et udtryk for det repræsentative demokrati. Dette antydes yderligere i højesteretsdommen U.1921.168H omhandlende hvorvidt en lov om aflæsning af grundbyrder var krævet af almenvellet. I dommen anførte Højesteret, at *"Lovens Regler er bestemt ved, hvad Hensynet til Almenvellet kræver"*. I en redaktionel note til U.1921.168H bliver det hertil nuanceret, at det ikke kan antages, *"(...) at Højesteret ved de i nærværende Dom benyttede Udtryk har indtaget et andet Standpunkt end det, som er udtrykt i den ved HD i U f R 1913 A p 457 stadfæstede Gæsteretsdom (...)"*. Højesteret var således i denne dom såvel som i dommen om udvidelse af Esbjerg Havn tilbageholdende over for at efterprøve ekspropriationsloves overensstemmelse med det i GRL § 73, stk. 1, 2. pkt. anførte kriterium angående, at tvungen ejendomsafståelse skal være krævet af almenvellet.

Af seneste retspraksis omhandlende domstolsprøvelsen af lovgivningsmagts skøn over almenvellet, kan nævnes den tidligere omtalte dom angående overførsel af islandske håndskrifter til Islands Universitet, U.1967.22H. I dommen anførte Højesteret, at der på grundlag af gennemførelsen af en lov, der måtte anses som en ekspropriationslov, ikke var *"(...) grundlag for at antage, at lovens gennemførelse ikke har været begrundet i hensyn til almenvellet (...)"*. Denne fra domstolenes side

⁹² Christensen, Jens Peter m.fl.: Grundloven med kommentarer, 1. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2015, s. 468

manglende vedholdenhed i henhold til at betvivle lovgivningsmagts hensyntagen til almene samfundsinteresser kan begrundes i det faktum, at almenvellet som betingelse altså er politisk dikteret. Almenvellet kan anses som et udtryk for den parlamentariske repræsentation, hvor hensynene til det almene vel forefindes gennem en bred politisk debat.⁹³ Således anfører Jørgen Trolle da også i sin kommentar til ovenstående dom om islandske håndskrifter, at domstolene ikke vil prøve "(...) lovgivningsmagts skøn over hensynet til almenvellet, men alene om lovgivningsmagten har skønnet ud fra hensyn til almenvellet. Situationen minder derfor om domstolenes stilling til det administrative skøn, som det ikke efterprøver, medmindre der foreligger magtfordrejning eller tilsidesættelse af lighedsgrundsætningen etc."⁹⁴ Det bliver hertil uddybet, at det derved skal forstås, at en ekspropriationslov kun kan tilsidesættes, "når der skønnes at foreligge en klar magtfordrejning".⁹⁵

Højesteret har ikke i senere domme prøvet lovgivningsmagts skøn over, om en given ekspropriation tjener almenvellet.⁹⁶ Sammenfattende har ingen domstol altså tilsidesat lovgivningsmagts skøn over, om en ekspropriation tjener almenvellet. Opsummerende kan udledes, at hvad der tjener almenvellet må anses for at være en politisk vurdering, og at domstolene af respekt for dette politiske skøn, i hvert fald indtil nu, har været tilbageholdende over for at foretage en prøvelse heraf.⁹⁷

4.3.2 Almenvellet i relation til myndighedsafgørelser

Som det kan udledes af ovenstående, er det ud fra hidtidig retspraksis indikeret, at der fra domstolenes side har været en stor tilbageholdenhed i prøvelsen af det af lovgivningsmagten anførte skøn over, at en ekspropriation har været forenelig med kravet om almenvellet. Foruden ekspropriationsbeslutninger, der er truffet direkte i love, som generelt er beskrevet i ovenstående afsnit, er den mest hyppigt forekomne ekspropriationssituation dog, at en forvaltningsmyndighed træffer beslutning om ekspropriation i henhold til en i lov fastsat bemyndigelse.⁹⁸ Selvom domstolene, når der er tale om ekspropriation bestemt direkte i en lov som beskrevet i U.1967.22H, ikke indtil nu har

⁹³ Zahle, Henrik: Menneskerettigheder, 3. udg., Christian Ejlers' Forlag, 2003, s. 206

⁹⁴ U.1967B.77: Kommentarer til danske Højesteretsdomme afsagt i tiden august-december 1966, s. 83

⁹⁵ U.1967B.77: Kommentarer til danske Højesteretsdomme afsagt i tiden august-december 1966, s. 84

⁹⁶ Germer, Peter: Statsforfatningsret, 5. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2012, s. 231

⁹⁷ Munk-Hansen, Carsten: Fast ejendom III, 2. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2018, s. 107

⁹⁸ Christensen, Jens Peter m.fl.: Grundloven med kommentarer, 1. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2015, s. 470

prøvet, om almenvellet som betingelse for ekspropriation har været opfyldt, er situationen delvist en anden i forhold til en administrativ myndighed. Når en administrativ myndighed træffer afgørelse om ekspropriation ifølge lov, vil der hertil foreligge en prøvelse af det forhold, der er mellem loven og ekspropriationen.⁹⁹

Med udgangspunkt i GRL § 73, stk. 3, følger det da også heraf, at der kan ske domstolsprøvelse af *"ethvert spørgsmål om ekspropriationsaktens lovlighed"*. Til denne bestemmelse er det almindeligt antaget, at formuleringen indebærer en intensiv prøvelse af administrative ekspropriationsafgørelser, der rækker videre end den af GRL § 63 fastsatte prøvelse.¹⁰⁰ Det er også i retspraksis illustreret, at domstolene i prøvelsen af administrative ekspropriationsafgørelser, der er foretaget ud fra vage og elastiske bestemmelser, har udvist en mindre grad af tilbageholdenhed end ved situationer, hvor afgørelsen vurderes ud fra GRL § 63.¹⁰¹ Som eksempel herpå, kan fra retspraksis nævnes højesteretsdommen U.1957.1045H. I dommen var spørgsmålet, hvorvidt en kommunal ekspropriation af en hjørnegrund for at skabe bedre udsigt ved et vejkryds var gyldig, selvom hjemlen herfor skulle ske ud fra *"tilfredsstillende bebyggelses- eller gadeforhold"*. Højesterets flertal fandt i dommen ikke grundlag for at ugyldiggøre ekspropriationen, da de fandt, at der forelå *"behørig hjemmel"*. Af Højesterets mindretal på 3 dommere bemærkes det dog, ganske væsentligt, at der ved § 73, stk. 3 *"(...) er hjemlet domstolene ret til udtømmende at prøve, om en foretagen ekspropriation har haft fornøden hjemmel i de anvendte bestemmelser (...)"*.

Selvom det således følger af praksis, at der foreligger en intensiveret prøvelse, når der er tale om vage og elastiske bestemmelser, er der udvist en større tilbageholdenhed, når loven overlader forvaltningen et egentligt skøn.¹⁰² Som tidligere anført, er der en tilbageholdenhed i praksis for at prøve, om et givent ekspropriationsformål er i almenhedens interesse. Almenvellet er af natur politisk dikteret, hvorfor almenvellet som altovervejende hovedregel ikke prøves af domstolene. Hertil må det da også anføres, at hvor en ekspropriationslov er formuleret på en sådan måde, at

⁹⁹ Zahle, Henrik: Menneskerettigheder, 3. udg., Christian Ejlers' Forlag, 2003, s. 211

¹⁰⁰ Germer, Peter: Statsforfatningsret, 5. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2012, s. 321

¹⁰¹ Christensen, Jens Peter m.fl.: Grundloven med kommentarer, 1. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2015, s. 475

¹⁰² Christensen, Jens Peter m.fl.: Grundloven med kommentarer, 1. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2015, s. 475

forvaltningen overlades et egentligt skøn, som nævnt i ovenstående, er der fra domstolenes side en større inklination til at foretage en mere sædvanlig prøvelse af myndighedens skøn ud fra GRL § 63.¹⁰³

Som eksempel herpå, kan nævnes højesteretsdommen U.1989.559H. Dommen omhandlede ekspropriation af et haveareal efter vejlovens § 43 for derved at etablere en cykelsti. Ejeren af havearealet anførte hertil blandt andet, at det ekspropriative indgreb manglede hjemmel samt ikke var påkrævet af hensyn til almenvellet. Højesteret udtalte udelukkende, at der havde været hjemmel til det pågældende indgreb, og at *”Det tiltrædes, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte kommunens skøn over hensigtsmæssigheden af at foretage en sådan trafikreguleringen på den pågældende vejstrækning”*. Til denne dom må den betragtning gøres, at vurderingen af, hvorvidt et ekspropriationsformål i virkeligheden er i almenvellets interesse, ikke synes at være genstand for domstolsprøvelse.¹⁰⁴ Fra retspraksis kan ligeledes nævnes højesteretsdommen U.1988.33H. I dommen skete der ekspropriation af en gårdejers grund for derved at kunne udvide en kirkegård. Selvom det af den berørte ejer blev anført, at et andet lige så hensigtsmæssigt areal kunne være blevet valgt, fandt Højesteret ikke grundlag for *”(…) at tilsidesætte den afvejning af de forskellige hensyn, som har været afgørende for valget (…)”*.

Selv om der, som anført i ovenstående, er en generel tilbageholdenhed i prøvelsen af skønsmæssige ekspropriationsafgørelser, foreligger der dog også tilfælde, hvor domstolene har været mindre tilbageholdende.¹⁰⁵ Som eksempel herpå fra ældre retspraksis, kan nævnes højesteretsdommen U.1973.657H. I denne dom blev en ejers ejendom eksproprieret med henblik på anlæggelsen af en motorvej. Højesteret fandt dog, at ekspropriationen i realiteten havde ganske ringe betydning færdselsmæssigt. Den egentlige baggrund for ekspropriationen ansås derimod for at være begrundet i gennemførelsen af en aftale om omfordeling, der var blevet indgået med en anden ejendomsejer. Ekspropriationen blev således fundet ugyldig, da det regelsæt, hvorpå ekspropriationen var iværksat

¹⁰³ Christensen, Jens Peter m.fl.: Grundloven med kommentarer, 1. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2015, s. 476

¹⁰⁴ Von Eyben, Bo m.fl.: Fast ejendom – Rådighed og regulering, 2. udg., Forlaget Thomsen, 2003, s. 212

¹⁰⁵ Christensen, Jens Peter m.fl.: Grundloven med kommentarer, 1. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2015, s. 476

var ugyldigt, samt at formålet bag ekspropriationen fandtes at være ulovligt. Dommen giver således et klart billede af, at domstolene efter GRL § 73, stk. 3 kan nærme sig en egentlig prøvelse af den eksproprierende myndigheds skøn – eller i hvert fald, om formålet med ekspropriationen er sagligt og foreneligt med den lovhjemmel, hvorpå den iværksættes.

Det kan i hvert fald gøres gældende, at den eksproprierende myndighed vil få tilsidesat en ekspropriation, såfremt den ikke varetager de formål, som ekspropriationshjemlen må forventes at kræve.¹⁰⁶ Som yderligere eksemplificering, kan nævnes U.1982.892V. Dommen omhandlede ekspropriation af en landejendom, for derved med hjemmel i vejloven at opnå adgang til at anlægge en omfartsvej. Landsretten lagde i den konkrete dom til grund, at indgrebet ikke indeholdte fornøden hjemmel til ekspropriation, hvorfor indgrebet ikke var lovligt.

Det kan generelt anføres, at det formål, der skal eksproprieres til, skal udspringe af almene, saglige og samfundsmæssige interesser, hvilket altså beror på en politisk vurdering. Denne vurdering foretages af kommunalbestyrelser ved anvendelse af ekspropriationshjemler, der er af generel karakter. Ligeledes foretages vurderingen af Folketinget ved vedtagelsen af anlægslove. Hertil må der anføres at foreligge tilbageholdenhed ved den egentlige prøvelse af, om dette anlæg eller formål er i almenhedens interesse.¹⁰⁷ Opsummerende indikerer den nævnte praksis altså, at den prognostisering af retstilstanden på området for prøvelsen af det politiske skøn over almenvellet ved ekspropriation, der blev udtalt af Jørgen Trolle til U.1967.22H, fortsat danner det generelle billede af, hvorledes almenvellet prøves. Lovgivningsmagts skøn og det administrative skøn over, om en ekspropriation tjener almenvellet, bliver som alt overvejende hovedregel altså ikke tilsidesat af domstolene.

Ved GRL § 73, stk. 3 forstås det også, at domstolene vil foretage en mere dybdegående prøvelse af den konkrete ekspropriation, hvor den sker ved administrativ beslutning, herunder både i forhold til ekspropriationens saglighed, men ligeledes ekspropriationens nødvendighed og forholdsmæssighed.¹⁰⁸ Selvom hvad der tjener almenvellet således generelt må anses for at være en politisk

¹⁰⁶ Von Eyben, Bo m.fl.: Fast ejendom – Rådighed og regulering, 2. udg., Forlaget Thomsen, 2003, s. 212

¹⁰⁷ Mølbek, Hanne & Flensborg, Jens: Ekspropriation i praksis, 1. udg., Jurist- og Økonomforbundets forlag, 2007, s. 49-50.

¹⁰⁸ Elo Rytter, Jens: Individets grundlæggende rettigheder, 3. udg., Karnov Group, 2019, s. 408

vurdering, hvor domstolene har været afvigende i forhold til prøvelsen af dette politiske skøn, forholder det sig dog omvendt i prøvelsen af, om ekspropriationen i realiteten har været "krævet" af almenvellet. Nødvendigheden og forholdsmæssigheden ved den konkrete ekspropriationsafgørelse kan således anføres at være genstand for en juridisk vurdering. Dermed er rækkevidden af den politiske frihed alligevel underlagt en række faktorer i ekspropriationsøjemed, der sikrer, at ekspropriationen ikke gennemføres på et grundlag, der ikke er proportionalt i forhold til det forfulgte formål. En eksproprierende myndighed, eksempelvis en kommune, vil således udelukkende kunne ekspropriere indenfor rammerne af det nødvendighedskriterium, der affødes af, at almenvellet skal "kræve" ekspropriation.¹⁰⁹ Ligeledes, som nævnt i ovenstående, må det kunne forventes, at den konkrete ekspropriation holder sig indenfor den lovhjemmel, hvorpå den iværksættes. En nærmere nuancering af, hvornår en ekspropriation er gyldig ud fra proportionalitetshensyn, følger af dette speciales kapitel 5.

4.4 Ekspropriation til fordel for private

Som det generelt kan udledes af ovenstående afsnit, er den eksproprierende myndighed overladt en væsentlig frihed i vurderingen af, om et givent ekspropriationsformål er i almenvellets interesse. Det er ligeledes blevet fastslået, at almenvellet som begreb generelt kan perciperes som værende almene samfundshensyn, hvorfor lovgivningsmagtens – eller myndighedernes - skøn over, hvad disse hensyn er, næppe kan forventes tilsidesat, medmindre dette klart ikke er tilfældet.¹¹⁰ Hertil må det spørgsmål adresseres, som også var genstand for megen diskussion på Den Grundlovgivende Rigsforsamling – netop spørgsmålet om, hvorvidt ekspropriation til fordel for private også naturligt falder under, hvad almenvellet kræver.

Til dette kan anføres, at selvom private særinteresser må formodes klart at ligge uden for almenvellet, er ekspropriation til fordel for private ikke udelukket, såfremt ekspropriationen er af den for

¹⁰⁹ Mølbeck, Hanne & Flensborg, Jens: Ekspropriation i praksis, 1. udg., Jurist- og Økonomforbundets forlag, 2007, s. 51

¹¹⁰ U.2000B.435: Ekspropriation og proportionalitet, s. 435

offentligheden fornødne interesse.¹¹¹ Som eksempel på lovgivning, hvor det er muliggjort at ekspropriere til fordel for private, kan nævnes PL § 47. Af PL § 47, stk. 1, følger det:

*”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 og for varetagelsen af almene samfundsinteresser”.*¹¹²

Det af bestemmelsen anførte krav om, at ekspropriationen skal ske *”for varetagelsen af almene samfundsinteresser”* er en tilføjelse til den tidligere bestemmelse, der ikke indeholdte en sådan formålspræcisering, men ellers havde samme ordlyd. Indsættelsen af denne præcisering skete ved lov om ændring af lov om planlægning og lov om maritim fysisk planlægning.¹¹³ Bestemmelsen er et resultat af de retssikkerhedsmæssige foranstaltninger, der blev adresseret i ekspropriationsudvalgets betænkning nr. 1569/2018.¹¹⁴ Tilføjelsen til PL § 47, stk. 1 må ud fra dennes ordlyd antages at være af begrænset betydning i forhold til at statuere en egentlig ændring i den måde, hvorpå der ud fra gældende ret kan eksproprieres. Derimod fremtræder det nærmere som en kodificering af kravet om almenvellet, der følger af GRL § 73, stk. 1. Det følger da også af ændringslovens forarbejder, at tilføjelsen *”(…) indebærer med sin informative kodificering af gældende ret ingen ændringer i kommunernes eksisterende muligheder for at ekspropriere ejendom til virkeliggørelse af en lokalplan”*.¹¹⁵

Som det kan udledes af PL § 47, stk. 1, kan privates rettigheder over fast ejendom altså fordres eksproprieret, såfremt det er af væsentlig betydning for en given lokalplan. Med udgangspunkt i PL § 15, stk. 2, må i denne sammenhæng anføres, at anvendelsesområdet for en lokalplan er ganske bredt. I den forbindelse er det almindeligt anerkendt, at en lokalplans bestemmelser udelukkende må varetage *”saglige planlægningsmæssige hensyn”*.¹¹⁶ En kommunes lokalplan på baggrund af

¹¹¹ Christensen, Jens Peter m.fl.: Grundloven med kommentarer, 1. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2015, s. 467

¹¹² LBK nr. 287 af 16/04/2018 (Planloven) med de ændringer, der følger af LOV nr. 1714 af 27/12/2018 (Lov om ændring af lov om planlægning og lov om maritim fysisk planlægning)

¹¹³ LOV nr. 1714 af 27/12/2018 (Lov om ændring af lov om planlægning og lov om maritim fysisk planlægning)

¹¹⁴ Betænkning nr. 1569/2018 om ekspropriation efter planloven

¹¹⁵ 2018/1 LSF 51, s. 51 (Forslag til Lov om ændring af lov om planlægning og lov om maritim fysisk planlægning)

¹¹⁶ Betænkning nr. 1569/2018 om ekspropriation efter planloven, s. 18

disse hensyn, hvor der endvidere er sket forudgående borgerinddragelse, betragtes grundlæggende som varetagelse af kravet om almenvellet eller almene hensyn. Spørgsmål om varetagelsen af almene hensyn er således sjældent underlagt en nuanceret behandling i praksis. At kommunens skøn over en lokalplans hensigtsmæssighed sjældent er genstand for en nærmere prøvelse, begrænser dog ikke domstolene og administrative klageinstanser i at foretage en juridisk vurdering af, hvorvidt lokalplanens virkeliggørelse er nødvendig ud fra proportionalitetshensyn.¹¹⁷ Dette kan da også udledes af det i PL § 47, stk. 1 anførte krav om, at virkeliggørelsen af en lokalplan skal være af *”væsentlig betydning”*, hvilket er en gentagelse af kravet i GRL § 73, stk. 1 om, at almenvellet skal *”kræve”* afståelse.¹¹⁸

I forhold til, hvilke kriterier der skal være opfyldt, før der kan ske ekspropriation efter PL § 47, bliver dette ganske udførligt gennemgået i MAD 2017.161. Afgørelsen omhandlede ekspropriation af et landsbrugsareal, der derved dannede grundlag for udvidelsen af et erhvervsområde. Planklagenævnet anførte blandt andet, at *”Planlovens hjemmel til ekspropriation skal administreres med hensyntagen til grundlovens § 73 om den private ejendomsrets ukrænkelighed”*. Det blev hertil anført, at der efter praksis vedrørende ovenstående bestemmelse navnlig gælder, at *”(...) ekspropriationen skal være lovlig, nødvendig og tidsmæssigt aktuel for realiseringen af ekspropriationsformålet (...)”*. En lokalplan efter lovlighedskravet skal have de fornødne tilladelser meddelt, have et efter PL lovligt formål samt være *”(...) gyldig, endeligt vedtaget og offentligt bekendtgjort (...)”*. En nærmere beskrivelse af de øvrige proportionalitetshensyn er genstand for nærmere gennemgang i kapitel 5, hvorfor disse ikke benævnes nærmere i dette kapitel. Spørgsmålet er dog i dette henseende, om ekspropriation således kan ske til fordel for private inden for rammerne af ovenstående betingelser. Hertil må anføres, at det ikke er af afgørende karakter, hvem der realiserer et givent ekspropriationsformål. Ekspropriation efter PL § 47, stk. 1 må således antages ikke blot at være begrænset til offentlige formål, såfremt almene samfundshensyn varetages, hvilket da heller ikke antydes af hverken GRL § 73, stk. 1 eller praksis.¹¹⁹

¹¹⁷ Betænkning nr. 1569/2018 om ekspropriation efter planloven, s. 19

¹¹⁸ 2018/1 LSF 51, s. 74 (Forslag til Lov om ændring af lov om planlægning og lov om maritim fysisk planlægning)

¹¹⁹ Betænkning nr. 1569/2018 om ekspropriation efter planloven, s. 19-20.

Som et eksempel på dette fra praksis, kan nævnes MAD 2004.406. Sagen omhandlede, hvorvidt ekspropriation af en uopsigelig lejekontrakt til en havneplads til virkeliggørelse af en lokalplan efter PL § 47 måtte anses som gyldig. Formålet med lokalplanen var at omdanne et havneområde til et bolig- og erhvervsområde af moderne beskaffenhed. Hertil anførte Naturklagenævnet indledningsvist, at ekspropriation forudsætter opfyldelsen af en række betingelser, herunder at ekspropriationen skal være *"(...) aktuel og nødvendig for realiseringen af ekspropriationsformålet i den konkrete situation"*. Væsentligt i dette tilfælde er dog, hvorvidt der gyldigt kan ske ekspropriation til fordel for private. Hertil anførte Naturklagenævnet i den konkrete afgørelse, at *"Ekspropriationsadgangen er hverken efter grundloven eller efter planloven begrænset til offentlige formål, og den omstændighed, at ekspropriationen kun kan ske, når almenvellet kræver det, udelukker ikke, at der kan eksproprieres til fordel for private, når der herigennem varetages en almen samfundsinteresse"*. Ekspropriation til fordel for private udgør således ikke som udgangspunkt en begrænsning i den eksproprierende myndigheds ekspropriationsadgang.

Der kan dog forekomme situationer, hvor en ekspropriation synes at være begrundet i hensynet til private nærmere end hensynet til almenvellet. I sådanne situationer er det ikke udelukket, at der kan ske ekspropriation, da det er et spørgsmål om, hvorvidt en lokalplan – der i øvrigt skal være gyldig - er planlægningsmæssigt begrundet.¹²⁰ Dette kom til udtryk i højesteretsdommen U.2006.330H angående ekspropriation af en privat vej, der var til fordel for en privat virksomhed. Selvom resultatet indledningsvist havde været, at ekspropriationen var begrundet i hensynet til en privat virksomhed, blev det af landsretten og Højesteret dog lagt til grund, at ekspropriationen var gyldig, da den var *"(...) sket til opfyldelse af de generelle, almene byplanmæssige interesser, som fremgår af byggevedtægten"*.

Synspunktet synes i administrativ praksis og retspraksis at være foreneligt med den generelle grundtanke man havde på Den Grundlovgivende Rigsforsamling. Som tidligere anført, var der på Den Grundlovgivende Rigsforsamling en generel enighed om, at en indskrænkning af "almenvellet" ville medføre visse u hensigtsmæssigheder. En sådan u hensigtsmæssighed ville være, at offentlige myndigheder ville blive begrænset i at udføre ekspropriationer til fordel for private, uagtet at disse også

¹²⁰ Pagh, Peter: Fast Ejendom – Regulering og Køb, 2. udgave, Karnov Group, 2013, s. 554

må anses for at have en betydelig interesse for almenvellet. Selvom at der kan være divergerende holdninger i henhold til bedømmelsen af, hvorvidt eksempelvis golfbaner udgør almene interesser, foreligger der adskillige afgørelser om ekspropriation til golfbaner med afsæt i PL § 47. Som eksempel herpå, kan nævnes KFE 1996.132. Afgørelsen omhandlede en kommunes vedtagelse af en lokalplan for en golfbane, der havde 18 huller fordelt på et område på 62 ha. Dette areal var anskaffet i frihandel, med undtagelse af 1,7 ha af arealet. Arealet på 1,7 ha blev fremskaffet ved ekspropriation grundet prisuenigheder med ejeren af arealet. I henhold til ekspropriationens nødvendighed, fandt Naturklagenævnet ekspropriationen nødvendig, grundet at 2 af banens 18 huller skulle anlægges på ejendommen for, at golfbanen efter lokalplanen var etableringsværdig. Mest væsentligt at bemærke i afgørelsen er dog Naturklagenævnets udtalelse i forhold til det faktum, at et privat selskab skulle forestå virkeliggørelsen af lokalplanen. Naturklagenævnet anførte, at det ikke påvirkede ekspropriationens lovlighed *"(...) at det eksproprierede overdrages til et selskab med henblik på, at selskabet virkeliggør lokalplanen"*. Det kan således anføres, at ekspropriation til fordel for private ikke er udelukket, selvom ekspropriationen angår udvidelsen af en golfbane.

Det kan således ud fra ovenstående anføres, at ekspropriationer til fordel for private, under visse forudsætninger ikke er udelukket. Det er således ikke udelukket at ekspropriere til, eksempelvis golfbaner, selv i situationer, hvor ekspropriationen er til klart nytte for en privat aktør. I en sådan situation vil den berørte ejer, der har oplevet et indgreb i sin ejendomsret, antageligt føle, at et sådant indgreb krænker den umiddelbare retssikkerhed, der formodes at følge af den i GRL § 73, stk. 1 benævnte ukrænkelighed af ejendomsretten. Nogle vil således være af den opfattelse, at etableringen af golfbaner tjener almenvellet, mens andre ville prioritere andre formål.¹²¹ Hertil må dog udledes, at hvad der ligger inden for almenvellet, som tidligere anført, hovedsagligt er politisk dikteret. Dette har den betydning, at ekspropriationen ikke kan tilsidesættes, såfremt det findes, at ekspropriationen også tjener almene samfundshensyn. Retssikkerheden for borgeren er dog styrket i situationer, hvor en ekspropriation også er til fordel for en privat aktør. Dette må anføres at være tilfældet, da det følger af praksis, at der gælder et skærpet nødvendighedskrav, hvis

¹²¹ Mølbeck, Hanne & Flensborg, Jens: Ekspropriation i praksis, 1. udg., Jurist- og Økonomforbundets forlag, 2007, s. 50-51

ekspropriationen sker til fordel for private.¹²² Den eksproprierende myndighed er således ikke efterladt en utilbørlig stor frihed i vurderingen af, hvornår der kan foreligge ekspropriation. Som et eksempel fra retspraksis, kan inddrages den tidligere nævnte afgørelse fra Planklagenævnet, MAD 2017.161, angående ekspropriation til udvidelse af et erhvervsområde. Af Planklagenævnets bemærkninger, kan det anføres, at det også her fastslås, at ekspropriation ikke er udelukket til fordel for private, såfremt "(...) der er almene, planlægningsmæssige interesser i arealafståelsen". I forlængelse heraf, bliver det endvidere anført af klagenævnet, at "*I tilfælde af ekspropriation til fordel for private er kravene således skærpet i forhold til ekspropriation til offentlige formål*".

Af ovenstående må således anføres, at det både af retspraksis og administrativ praksis kan udledes, at ekspropriation til fordel for private ikke må anses for udelukket, såfremt formålet er begrundet i en almen samfundsinteresse. Den udvikling, der har været i praksis, fastslår og kontinuerer således flertallets vurdering af kravet om almenvellet på Den Grundlovgivende Rigsforsamling, hvor majoriteten af rigsdagsmændene ligeledes anførte, at ekspropriation til fordel for private ikke nødvendigvis kunne være til hinder for opfyldelsen af almene samfundsinteresser.

¹²² Mølbeck, Hanne & Flensborg, Jens: Ekspropriation i praksis, 1. udg., Jurist- og Økonomforbundets forlag, 2007, s. 52

5. Proportionalitetskrav ved almenvellet som ekspropriationsbetingelse

5.1 Introduktion

Hvor det i ovenstående kapitel blev klarlagt, hvorledes det politisk prægede krav om *"almenvellet"* i GRL § 73, stk. 1 skulle fortolkes, bliver der i det følgende kapitel klarlagt, hvorledes det i GRL § 73, stk. 1 anførte kriterium om, at almenvellet skal *"kræve"* ejendomsafståelsen, skal forstås. Det vil indledningsvist blive beskrevet, hvilke proportionalitetsbetragtninger, der inddrages, navnlig ved forvaltningens ekspropriationsafgørelser efter lovbestemmelser af skønspregnet karakter. I beskrivelsen af disse proportionalitetsbetragtninger, vil det blive klarlagt hvorledes et ekspropriativt indgrebs nødvendighed, tidsmæssige aktualitet samt forholdsmæssighed har betydning for en ekspropriations lovlighed.

5.2 Nødvendighedsbetingelsen

Det følger som bekendt af GRL § 73, stk. 1, 2. pkt., at *"Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det"*. Som anført i ovenstående kapitel, er selve vurderingen af, hvad der ligger inden for almenvellet, politisk funderet. Den politiske vurdering af, hvilke formål der ligger indenfor almenvellet, har i praksis – i hvert fald indtil nu – været genstand for en vis tilbageholdenhed i domstolenes nærmere efterprøvelse. Hertil må dog anføres, at ordlyden af, at ejendomsafståelse kun kan tilpligtes, hvor *"almenvellet kræver det"* ikke nødvendigvis skal betragtes som et krav, der skal fortolkes singularært. Bestemmelsen må derimod antages at indeholde to elementer. Det ene element vedrører *"almenvellet"*, der relaterer sig til en politisk vurdering, der ganske sjældent er underlagt nærmere efterprøvelse i praksis. Det andet element, kan udledes af bestemmelsens øvrige ordlyd, *"kræver det"*. Ordlyden indikerer, at en given ekspropriation ikke blot skal tjene almenvellet, men ligeledes være nødvendiggjort af en almen samfundsinteresse.¹²³

Alf Ross anfører ligeledes i relation til kravet om almenvellet, at bestemmelsen udover det åbenbare politiske element, må læses *"(...) med accenten på ordet "kræver"*, der herved indikerer, at den

¹²³ Mølbeck, Hanne & Flensborg, Jens: Ekspropriation i praksis, 1. udg., Jurist- og Økonomforbundets forlag, 2007, s. 54

konkrete ekspropriation faktisk skal være nødvendig for virkeliggørelsen af dens formål.¹²⁴ Selve vurderingen af, hvorvidt en ekspropriation er nødvendig i forhold til det forfulgte formål, udgør – modsat kravet om almenvellet – en juridisk vurdering, der efterprøves tilbundsgående i praksis.¹²⁵ For således at undersøge ekspropriationsbetingelsen, at almenvellet kræver ekspropriation, må dette nødvendighedskrav ligeledes være genstand for yderligere belysning, for derved at klarlægge forholdet mellem det politiske skøn og det juridisk funderede krav om nødvendighed.

I forhold til kravet om almenvellet, der følger af GRL § 73, stk. 1, 2. pkt., anfører Alf Ross, at det "(...) er en almindelig retlig- moralsk grundsætning at al offentlig myndighed er givet for at tjene fællesskabets interesser, eller at enhver offentlig myndighedsakt skal tjene almenvellet".¹²⁶ Det betones hermed, at de offentlige myndigheder selvsagt har en forpligtelse til at tjene fællesskabets interesser, hvorfor bestemmelsen umiddelbart kan virke overflødig, hvis ikke den, som tidligere anført, læses med udgangspunkt i ordet "kræver". Således lægger ordlyden af bestemmelsen op til, at et ekspropriativt indgreb i sig selv har en ganske byrdefuld indvirkning på den berørte ejer. En given ekspropriation skal således kun realiseres, "(...) når indgrebet er virkelig påkrævet, ikke blot til en vis grad ønskeligt".¹²⁷

Nødvendighedskravet må anføres at være en naturlig følge af et forvaltningsretligt proportionalitetsprincip, hvor forvaltningens skønsbaserede ekspropriationsafgørelser må forventes at besidde en vis grad af nødvendighed.¹²⁸ Hertil må dog anfægtes, at selvom nødvendighedskravet og de dertilhørende proportionalitetsbetragtninger primært relaterer sig til domstolsprøvelsen af forvaltningens afgørelser om ekspropriation efter lovbestemmelser af skønspregnet karakter, er disse situationer ikke de eneste, der potentielt kan være underlagt et nødvendighedskrav. Det er således

¹²⁴ Ross, Alf: Dansk Statsforfatningsret II, 3. udg., Nyt Nordisk Forlag – Arnold Busck, 1980, s. 683

¹²⁵ Møllbeck, Hanne & Flensborg, Jens: Ekspropriation i praksis, 1. udg., Jurist- og Økonomforbundets forlag, 2007, s. 54

¹²⁶ Ross, Alf: Dansk Statsforfatningsret II, 3. udg., Nyt Nordisk Forlag – Arnold Busck, 1980, s. 683

¹²⁷ Ross, Alf: Dansk Statsforfatningsret II, 3. udg., Nyt Nordisk Forlag – Arnold Busck, 1980, s. 683

¹²⁸ Møllbeck, Hanne & Flensborg, Jens: Ekspropriation i praksis, 1. udg., Jurist- og Økonomforbundets forlag, 2007, s. 54

antaget, at proportionalitetsbetragtningerne ikke kan afvises i at blive inddraget også ved prøvelsen af ekspropriationsloves grundlovsforenelighed.¹²⁹

Et nødvendighedskrav kom ligeledes - om end implicit – til udtryk på Den Grundlovgivende Rigsforsamling. Særligt under spørgsmålet om, hvorvidt almenvellet skulle ændres til offentlig brug, blev det blandt andet nævnt, at det *næppe kunne "(...) omtvivles, at Staten maatte have Ret til at expropriere, naar Nedrivelsen af et Huus blev anset nødvendig i Sundhedspleiens Interesse, for at forskaffe Luften en friere Adgang til et meget befolket Qvarter (...)*".¹³⁰ Ovenstående illustrerer en bevidsthed om, at et ekspropriativt indgreb må forventes ikke blot at være ønsket fra politisk side, men ligeledes nødvendiggjort.

Det forvaltningsretlige nødvendighedskrav var da også kendt før Den Grundlovgivende Rigsforsamling, da det kunne udledes af tidligere retsforskrifter.¹³¹ Som eksempel herpå, kan nævnes Forordning om Jords Afstaaelse til Kirkegaardens Udvidelse af 23. april, 1845. Heraf følger, at "(...) Naar den Jordlod, som fortrinlig attraaes til Kirkegaardens Udvidelse, maatte være anvendt til Bygning eller Hauge eller paa anden saadan Maade, at dens Udstaaelse vilde tilføie Eieren eller Besidderen et særdeles Tab, bør den ikke tages, saafremt anden, om end noget mindre beqvem Jord er at saae".¹³² I ovenstående følger altså, at et ekspropriativt indgreb henset til, hvor byrdefuldt det er for den berørte ejer, ikke er gyldigt, såfremt der kan forefindes alternativer af mindre indgribende karakter. Netop ovenstående betingelse om, at der skal findes det mindste indgribende alternativ, gør sig da også gældende i den nødvendighedsbedømmelse, der i dag følger af administrativ praksis og retspraksis. Dette vil blive nærmere beskrevet i nedenstående.

Nødvendighedsbetingelsen kan generelt ikke tilskrives at skulle vurderes blot ud fra ét aspekt. Nødvendighedsbetingelsen indeholder flere elementer, der alle danner grundlag for en vurdering af, hvorvidt en given ekspropriation er nødvendig. En side af nødvendighedsbetingelsen er, at der ikke

¹²⁹ Christensen, Jens Peter m.fl.: Grundloven med kommentarer, 1. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2015, s. 468-469

¹³⁰ Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen, Bind II, sp. 3195 (forarbejder til GRL)

¹³¹ U.2000B.435: Ekspropriation og proportionalitet, s. 436

¹³² AND nr. 12000 af 23/04/1845 (Forordning om Jords Afstaaelse til Kirkegaardens Udvidelse af 23. april, 1845)

gyldigt kan ske ekspropriation, såfremt det ekspropriationshjemlede formål kan opnås med midler, der forekommer mindre indgribende for den berørte ejer. Ligeledes må det anføres, at en ekspropriation ikke må gå udover, hvad der anses for påkrævet for at opnå det givne ekspropriationsformål, og der må således ikke eksproprieres mere end nødvendigt for en given ekspropriation. Slutte­ligt kan det anføres, at også den tidsmæssige aktualitet af en ekspropriation kan indgå i nød­vendigheds­vurderingen. I tilknytning hertil gælder et supplerende proportionalitetskrav om forholdsmæs­sig­hed, hvor det skal vurderes, om indgrebet er rimeligt i forhold til de med indgrebet forfulgte interesser.¹³³ Disse elementer udgør de proportionalitetshensyn, der danner grundlag for en eventuel tilsidesættelse af den eksproprierende myndigheds beslutning om ekspropriation. En nærmere nuancering af nødvendighedsbetingelsens delelementer og de deraf affødte proportionalitetsbe­tragtninger, følger af de nedenstående afsnit.

5.2.1 Nødvendighedsbetingelsen - mindre indgribende midler

Når den eksproprierende myndighed skal realisere et givent ekspropriationsformål, er det af ganske væsentlig karakter indledningsvist at have for øje, hvor byrdefuldt dette indgreb vil være for den berørte ejer. Såfremt ekspropriationsformålet kan realiseres på en for den berørte ejer mindre indgribende måde, er det væsentligt for den eksproprierende myndighed at vælge denne.¹³⁴ Grundla­get herfor må udledes ud fra det faktum, at tvangsmæssig afståelse af ejendomsretten udgør en absolut undtagelse til grundtanken om, at ejendomsretten er ukrænkelig. Selvom ejendomsrettens ukrænkelighed ikke udgør en forfatningsretlig garanti,¹³⁵ indikerer ukrænkelighedsbestemmelsen alligevel, at indgreb i ejendomsretten skal udføres med en vis respekt for beskyttelsen af ejendoms­retten.

Kravet om, at ekspropriation ikke skal kunne opnås med mindre indgribende midler kan i praksis anses for at omfatte to scenarier. Det første scenarium er, at det med ekspropriationen tilsigtede formål ikke skal kunne gennemføres med mindre indgribende alternativer. Sekundært må det dog anføres, at den eksproprierende myndighed ligeledes skal undersøge, hvorvidt den berørte ejer selv

¹³³ Pagh, Peter: Fast Ejendom – Regulering og Køb, 2. udgave, Karnov Group, 2013, s. 554

¹³⁴ Mølbeck, Hanne & Flensborg, Jens: Ekspropriation i praksis, 1. udg., Jurist- og Økonomforbundets forlag, 2007, s. 55

¹³⁵ Germer, Peter: Statsforfatningsret, 5. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2012, s. 285

har mulighed for – og er villig til - at realisere det tilsigtede ekspropriationsformål, førend en ekspropriation iværksættes.¹³⁶

Når et ekspropriativt indgreb, der opfylder de i GRL § 73, stk. 1 foreskrevne betingelser skal gennemføres, skal det således være med den fornødne respekt for, at dette indgreb ikke udgør en unødvendig overlast for den berørte ejer, såfremt der foreligger alternativer, der er mindre indgribende. Det følger da også af retspraksis, at en ekspropriation ikke har været gyldig i situationer, hvor den eksproprierende myndighed ikke har foretaget en sådan nødvendighedsvurdering. Som eksempel fra retspraksis på en situation, hvor mindre indgribende alternativer skulle have været anvendt, kan nævnes landsretsdommen U.2002.2281V. I dommen eksproprierede Vejdirektoratet en del af gården M, for derved at kunne anlægge en motorvej. Dette havde den følgevirkning, at M fik sin primære adgangsvej til det offentlige vejnet frataget. For derved at skaffe M adgang til det offentlige vejsystem, blev der eksproprieret en servitutret, der derved tillod M færdsel over ejendommen H. På denne baggrund fik H tilkendt en erstatning. Landsretten fandt, at ekspropriationen af den af H tilhørende ejendom var ugyldig, da det ikke på sufficient grundlag var bevist, at M ikke kunne få tilstrækkelig adgang via en sekundær markvej på M's jorder, såfremt mindre ændringer blev foretaget. Dommen udgør et eksempel på, at en ekspropriation kan blive ugyldig, såfremt det ønskede ekspropriationsformål kan opnås på en for den berørte ejer mindre indgribende måde. Ekspropriationen af det af H tilhørende areal var således ikke nødvendigt for at opnå det af Vejdirektoratet tilsigtede formål.

Det ekspropriative indgrebs nødvendighed henset til ejerens mulighed for selvrealisering af ekspropriationsformålet er ligeledes illustreret i retspraksis. Som eksempel herpå, kan nævnes højesteretsdommen U.1965.209Ø. Dommen omhandlede Vejdirektoratets ekspropriation af en hjørnegrund, der skete som en sikkerhedsforanstaltning for, at der ikke blev parkeret biler, som derved ville være i strid med en for området tinglyst oversigtservitut. Landsretten fandt, at ekspropriationen ikke var lovlig, da ejeren selv i fornøden grad havde foretaget en afspærring af området, der derved forhindrede potentiel parkering i det tinglyste oversigtsareal.

¹³⁶ Pagh, Peter: Fast Ejendom – Regulering og Køb, 2. udgave, Karnov Group, 2013, s. 555

Som et andet eksempel på betingelsen om mindre indgribende midler, kan nævnes MAD 2009.74V, der omhandlede en ekspropriation på baggrund af en lokalplan, der skete til fordel for et privat vandværk. Ekspropriationen berørte en del af en ejers ejendom, der måtte vige dennes areal for at skabe adgang til et nærliggende vandværk. Det havde ikke været muligt at sikre en gennemførelse af vejen, der tillod adgang til vandværket gennem aftale med naboen. Af denne grund skete der ekspropriation for derved at sikre offentlig adgang til vandværket. Retten fandt, at det var nødvendigt at ekspropriere det pågældende areal. Her blev det tillagt vægt, at det ikke havde været muligt gennem aftale med den berørte ejer at realisere formålet på en mindre indgribende måde, hvorfor ekspropriationen fandtes nødvendig. Grundlaget for nødvendigheden var endvidere, at ekspropriationen ikke vedrørte et areal "(...) *udover det, der er nødvendigt til etablering af adgangsforholdene til vandværket (...)*". Særligt sidstnævnte kriterium er en del af bedømmelsen af, hvorvidt indgrebet går videre end påkrævet, som endvidere vil blive belyst i nedenstående.

Når ekspropriation således er udelukket, såfremt der foreligger mindre indgribende alternativer, må der i den forbindelse antageligt stilles et vist krav til den eksproprierende myndigheds forudgående undersøgelser.¹³⁷ Dette bliver da også eksemplificeret i KFE 1995.172 angående etableringen af en støjvold ud fra en lokalplan. For at en erhvervsvirksomhed kunne opfylde et krav om støjafskærmning, eksproprierede en kommunalbestyrelse et 1 ha stort areal af en landbrugsejendom til anlæggelsen af en støjvold. Denne ekspropriationsbeslutning blev af Naturklagenævnet fundet ugyldig, da det efter det oplyste ikke kunne udelukkes "(...) *at virksomheden kan opfylde miljøgodkendelsens vilkår om støjafskærmning på en anden måde (...)*". Det blev ligeledes anført, at "*Der savnes tilstrækkelige oplysninger om både effekten af og bekostningen ved alternative løsninger til, at der kan fastslås den nødvendighed for at kræve afståelse af det omhandlede areal, som er en forudsætning for enhver ekspropriation (...)*". Det kan af ovenstående udledes, at den eksproprierende myndighed grundigt skal undersøge, hvilke muligheder der er for at realisere et givent ekspropriationsformål. Såfremt alternative løsninger således ikke er blevet undersøgt, er ekspropriationen ikke nødvendig.

¹³⁷ Mølbek, Hanne & Flensborg, Jens: Ekspropriation i praksis, 1. udg., Jurist- og Økonomforbundets forlag, 2007, s. 58

5.2.2 Nødvendighedsbetingelsen - Ikke videre end påkrævet

Nødvendighedskravet må endvidere antages at gøre sig gældende, når en ekspropriation omfatter et areal, der er større end påkrævet for at realisere et givent ekspropriationsformål.¹³⁸ Som eksempel fra retspraksis, kan nævnes højesteretsdommen U.1935.1040H. Dommen omhandlede en ekspropriation foretaget af Københavns Kommune i forhold til at gennemføre en gadeudvidelse. Som følge af denne gadeudvidelse, skete der ekspropriation af en gadeejendoms fulde areal til trods for, at en væsentligt mindre arealafståelse havde været tilstrækkelig for at opnå det anførte ekspropriationsformål. Højesteret fandt, at ekspropriationen var ugyldig for så vidt den fordrede større arealafståelse end påkrævet for at gennemføre den tilsigtede gadeudvidelse.

En lignende situation gjorde sig gældende i golfbane-sagen, KFE 1993.215. I denne afgørelse havde en kommune vedtaget en lokalplan for et område på 95 ha, der skulle bruges til en golfbane af international standard. Ved erhvervelsen af de 95 ha, måtte 20 ha eksproprieres. Det eksproprierede område skulle bruges til en par 3-bane, mens det øvrige område kunne forventes at rumme en 18-huls bane samt en 9-huls turistbane. I denne forbindelse anførte Naturklagenævnet, om end det kunne virke hensigtsmæssigt, at det ikke må anses for *"(...) at være nødvendigt hverken for anlægget af en golfbane af international standard på det i øvrigt ca. 75 ha store lokalplanområde eller for etableringen af et turisterhvervsområde, at det omhandlede areal eksproprieres"*. I den konkrete afgørelse blev der således eksproprieret mere end nødvendigt.

Som modstykke til ovenstående, kan den tidligere nævnte golfbane-sag, KFE 1996.132, nævnes. Ekspropriationen omfattede i denne afgørelse blot ekspropriationen af 1,7 ha ud af i alt 62 ha, der var nødvendige i forhold til anlæggelsen af 2 ud af banens i alt 18 huller. Naturklagenævnet fandt frem til, at det eksproprierede område på 1,7 ha var nødvendig i forhold til at realisere den golfbane, der var fastlagt i en lokalplan. Det blev endvidere fremført, at der i forvejen var sket en indskrænkning af det i lokalplanen fastlagte område som følge af naturbeskyttelseshensyn. Naturklagenævnet fandt således, at ekspropriationen var *"nødvendig og velbegrundet"*.

¹³⁸ Margrethe Basse, Ellen: Miljøretten, 2. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2006, s. 67

De to golfbane-sager er således eksempler på den sondring der i praksis gøres, når det skal vurderes, hvorvidt et ekspropriationsformål er gået videre end påkrævet, og dermed ikke findes at være nødvendige. Den eksproprierende myndighed forventes at kunne sondre mellem hvad der er hensigtsmæssigt og hvad der er nødvendigt.¹³⁹ Som belyst i KFE 1993.215, var ekspropriationen nok hensigtsmæssig, men den var ikke nødvendig i forhold til det forfulgte formål. At der i praksis foreligger en sådan afvejning, harmonerer således også med det i GRL § 73, stk. 1, 1. pkt. anførte udgangspunkt om ejendomsrettens ukrænkelighed. Når ejendomsretten således bliver udsat for en krænkelse, blandt andet begrundet i almenvellets interesse, må der således stilles krav til, at indgrebet er "(...) påkrævet, ikke blot til en vis grad ønskeligt".¹⁴⁰ Opsummerende må det anføres at den private ejendomsrets håndhævelse grundlæggende er en politisk beslutning, mens domstolene, som eksemplificeret i ovenstående retspraksis, varetager borgerenes retsbeskyttelse, herigennem ved at efterprøve et indgrebs nødvendighed.

5.3 Aktualitetsbetingelsen

Som led i vurderingen af, hvorvidt en ekspropriation må anses for nødvendig i forhold til almene interesser, er det ikke udelukket, at ekspropriationens tidsmæssige udstrækning kan få betydning. Kortfattet kan det anføres, at en ekspropriation for at være nødvendig må antages at besidde en vis tidsmæssig aktualitet, der begrunder, hvorvidt iværksættelsen af en ekspropriation foretages proportionalt.¹⁴¹ Hvad der nærmere ligger i betingelsen om tidsmæssig aktualitet, beror på den konkrete lovhjemmel, hvorpå ekspropriationen iværksættes. Den generelle regel er, såfremt andet ikke er angivet i en lovhjemmel, at en ekspropriation først kan igangsættes, når der fra anden lovgivnings side er indhentet de fornødne tilladelser, herunder miljøgodkendelser og lignende.¹⁴²

En anden faktor i bedømmelsen af en ekspropriations aktualitet, er vurdering af, hvorvidt der på tidspunktet for ekspropriationens iværksættelse er skabt finansiel sikkerhed for, at det formål,

¹³⁹ Mølbeck, Hanne & Flensburg, Jens: Ekspropriation i praksis, 1. udg., Jurist- og Økonomforbundets forlag, 2007, s. 59

¹⁴⁰ Ross, Alf: Dansk Statsforfatningsret II, 3. udg., Nyt Nordisk Forlag – Arnold Busck, 1980, s. 683

¹⁴¹ Mølbeck, Hanne & Flensburg, Jens: Ekspropriation i praksis, 1. udg., Jurist- og Økonomforbundets forlag, 2007, s. 59

¹⁴² Pagh, Peter: Fast Ejendom – Regulering og Køb, 2. udgave, Karnov Group, 2013, s. 557

hvorpå der eksproprieres, reelt kan gennemføres.¹⁴³ Fra retspraksis kan nævnes landsretsdommen U.2010.2049V. Dommen omhandlede spørgsmålet om, hvorvidt der gyldigt kunne ske ekspropriation af en del af en landejendom for herved at etablere en flugtskydebane, der kunne benyttes af en lokal jagtforening. I dommen ophævede landsretten Naturklagenævnets afgørelse, idet det ikke var tilstrækkeligt oplyst af kommunen, hvorvidt den lokale jagtforening havde økonomisk kapacitet til at gennemføre projektet. Landsrettens grundlag for at finde ekspropriationen ugyldig var blandt andet, at finansieringen af det samlede projekt ikke var tilstrækkeligt oplyst, men også, at behovet for etableringen af den omtalte skydebane var af ældre dato, hvilket kan influere ekspropriationens aktualitet. Ekspropriation er således ikke nødvendig, såfremt det på ekspropriationstidspunktet er tvivlsomt, hvorvidt et planlagt projekt kan gennemføres.¹⁴⁴ I dette henseende må aktualitetsbetingelsen således antages at være en del af det proportionalitetsbaserede nødvendighedskrav, da projektets gennemførelse, som anført i ovenstående, har betydning for ekspropriationens nødvendighed.

Problemstillinger i relation til aktualitet forekom dog hyppigst i tiden før indsættelsen af lov nr. 512 af 12. juni 2009¹⁴⁵, hvor muligheden for at ekspropriere på grundlag af en kommuneplan blev ophævet. Grundlaget for ophævelsen var blandt andet, at borgerne ansås for at have krav på at have kendskab til en ekspropriations formål på beslutningstidspunktet, da et sådant indgreb kunne være byrdefuldt for den berørte ejer. Dette følger da også af forarbejderne til ændringsloven, hvoraf det på baggrund af en af Kammeradvokaten udarbejdet rapport fremhæves, at *"Ekspropriation er et indgribende redskab, og derfor bør borgerne også have krav på at kunne se det konkrete formål med ekspropriationen på det tidspunkt, hvor den besluttet"*.¹⁴⁶ Med lovændringen fulgte der et krav om, at en given ekspropriation først kan realiseres, når der foreligger en lokalplan, hvori der er fastlagt den detaljerede planlægning, som endvidere skal være vedtaget af en kommunalbestyrelse.¹⁴⁷

¹⁴³ Pagh, Peter: Fast Ejendom – Regulering og Køb, 2. udgave, Karnov Group, 2013, s. 558

¹⁴⁴ Elo Rytter, Jens: Individets grundlæggende rettigheder, 3. udg., Karnov Group, 2019 s. 409

¹⁴⁵ Lov nr. 512 af 12 juni 2009

¹⁴⁶ 2008/1 LSF 135, s. 7 (Forslag til Lov om ændring af lov om planlægning)

¹⁴⁷ 2018/1 LSF 51 (Forslag til Lov om ændring af lov om planlægning og lov om maritim fysisk planlægning)

Om end ekspropriation ud fra en kommuneplan ikke længere er udtryk for gældende ret, udgør praksis på området dog en væsentlig fortolkningsfaktor i forhold til at belyse, hvorfor retstilstanden blev ændret. I denne forbindelse belyses ligeledes, hvordan borgerne har opnået større retssikkerhed i forhold til, at ekspropriationer skal være tidsmæssigt aktuelle. Som eksempel herpå, kan nævnes MAD 2007.964, hvor en kommunes ekspropriation på baggrund af en kommuneplan blev ophævet. Naturklagenævnet anførte blandt andet, at PL § 47 skulle varetages med hensyntagen til GRL § 73, hvoraf det i praksis følger, at en ekspropriation skal være "(...) *lovlig, nødvendig og tidsmæssig aktuel (...)*". Det blev videre anført, at der ved ekspropriation i henhold til byudvikling ikke kan opstilles et krav om tidsmæssig aktualitet. Flertallet nåede således frem til, at ekspropriationen skulle være sket ud fra en lokalplan, hvorfor ekspropriationen blev ophævet, selvom det generelle nødvendighedskrav blev fundet opfyldt. Således er afgørelsen et eksempel på, at der er sket en væsentlig retssikkerhedsmæssig foranstaltning ved lovændringen, da der ikke længere foreligger situationer, hvor aktualitetsbestemmelsen er lempet. Således er det blevet nemmere at foretage en vurdering af det aktualitetskrav, der kan udledes af kravet i GRL § 73, stk. 1, 2. pkt. om, at ekspropriation skal ske, når almenvellet "*kræver det*".

Retstilstanden er yderligere blevet styrket i den nugældende PL, hvori der modsat den tidligere lov, er indsat en stk. 4 til PL § 47.¹⁴⁸ Af PL § 47 følger det: "*Kommunalbestyrelsens adgang til at foretage ekspropriation i medført af stk. 1 bortfalder, hvis kommunalbestyrelsens beslutning om ekspropriation ikke er truffet, inden 5 år efter at planen er offentliggjort efter § 30, stk. 1*". En sådan bestemmelse har set sin tilblivelse på baggrund af betænkning nr. 1569/2018, der ligeledes dannede baggrund for den tidligere omtalte formålspræcisering af PL § 47, stk. 1.

Når det skal vurderes, hvad almenvellet "*kræver*" ud fra aktualitetsbetragtninger, kan det efter gældende ret nu kræves, at en lokalplan skal danne baggrund for ekspropriation inden for 5 år for at kunne anses som værende tidsmæssig aktuel. Dette må anses som en væsentlig retssikkerhedsmæssig foranstaltning, da der ikke forud for den nævnte ændringslov forelå tidsmæssige begrænsninger for, hvornår en lokalplan skulle danne baggrund for ekspropriation.¹⁴⁹ I tiden siden kravet om

¹⁴⁸ LOV nr. 1714 af 27/12/2018 (Lov om ændring af lov om planlægning og lov om maritim fysisk planlægning)

¹⁴⁹ 2008/1 LSF 135, s. 37 (Forslag til Lov om ændring af lov om planlægning)

almenvellet så sin tilblivelse, sker der, som det både kan antydes af aktualitets- og nødvendighedsbetingelsen, til stadighed en udvikling i både lovgivning og retspraksis, der sikrer, at der ikke bliver gået på kompromis med borgernes retssikkerhed i relation til ekspropriation.

5.4 Forholdsmæssighedsbetingelsen

Som anført i afsnit 5.2, kan der af det i GRL § 73, stk. 1, 2. pkt. anførte krav om, at almenvellet skal "kræve" afståelse udledes et krav om, at ekspropriation skal være nødvendig i forhold til det forfulgte formål. Det kan anføres, at særligt forvaltningen er underlagt et krav om nødvendighed ved ekspropriationsbeslutninger, der er af skønsmæssig karakter. Dette begrundet i, at forvaltningen er underlagt et forvaltningsretligt proportionalitetsprincip.¹⁵⁰ I dette henseende er det ligeledes gjort gældende i ovenstående afsnit, at der heraf må udspringe et krav om en vis tidsmæssig aktualitet hertil, som endvidere er med til at kvalificere et ekspropriativt indgrebs nødvendighed. At en ekspropriation er nødvendig samt tidsmæssig aktuel i forhold til ekspropriationsformålet, er således en indikator på, at ekspropriationen er gyldig. Af det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip må der dog endvidere kunne udledes et krav om forholdsmæssighed.¹⁵¹ Dette yderligere krav om forholdsmæssighed skal forstås således, at det ekspropriative indgreb skal være rimeligt i forhold til de interesser, der begrunder ekspropriationen.¹⁵² Denne rimeligheds- eller forholdsmæssighedsbetragtning må endvidere antages at være af ganske betydelig karakter i ekspropriationssammenhænge, da et indgreb, der er uforholdsmæssigt i forhold til det forfulgte ekspropriationsformål alene kan danne grundlag for en ekspropriations ugyldighed, uagtet at ekspropriationen måtte have været nødvendig og tidsmæssig aktuel.¹⁵³

Forholdsmæssigheds- eller rimelighedsvurderingen har karakter af at være yderst skønspregt.¹⁵⁴ Således må det også anføres, at der grundet forholdsmæssighedens skønsmæssige karakter ikke kan fastlægges et entydigt billede af, hvorledes der afvejes mellem almene samfundsinteresser og ejerens beskyttelse af dennes private ejendomsret. Uagtet at dette er tilfælde, efterprøves

¹⁵⁰ U.2000B.435: Ekspropriation og proportionalitet, s. 437

¹⁵¹ U.2000B.435: Ekspropriation og proportionalitet, s. 437

¹⁵² Pagh, Peter: Fast Ejendom – Regulering og Køb, 2. udgave, Karnov Group, 2013, s. 560

¹⁵³ Pagh, Peter: Fast Ejendom – Regulering og Køb, 2. udgave, Karnov Group, 2013, s. 560

¹⁵⁴ Pagh, Peter: Fast Ejendom – Regulering og Køb, 2. udgave, Karnov Group, 2013, s. 560

forholdsmæssigheden såvel i retspraksis som i administrativ praksis.¹⁵⁵ Ud fra dette er det således muligt at give et generelt billede af, hvorledes forholdsmæssighedsvurderingen foretages.

En forholdsmæssighedsvurdering kom blandt andet til udtryk i højesteretsdommen U.2000.577/1H. Dommen omhandlede ekspropriation af en frugtplantage, der lå ud til Als Sund. Kommunen eksproprierede i medfør af vejlovens § 43 omkring 660 m² af frugtplantagen, for derved at anlægge en 3 meter bred sti til gavn for offentligheden. Formålet med ekspropriationen var at give offentligheden adgang til et historisk område, hvor der havde fundet kampe sted efter landsætningen af tyske soldater i 1864. I dommen blev ekspropriationen anset som nødvendig, da formålet med ekspropriationen var at skabe mere tilgængelighed omkring et område af kulturhistorisk interesse for samfundet. I relation til rimelighedsvurderingen blev det i dommen anført, at der ud fra proportionalitetsbetragtninger ikke fandtes at foreligge en situation, der ville antyde, at ekspropriationen var urimelig henset til de gener som ekspropriationen af frugtplantagen ville påføre ejeren af denne.

Af ovenstående kan udledes, at et område af kulturhistorisk interesse for samfundet blev vurderet til at være væsentligere end hensynet til den ejer, der blev berørt af ekspropriationen. Det må dertil anføres, at der i praksis synes at blive tillagt den almene samfundsinteresse en større vægt ved forholdsmæssighedsvurderingen end hensynet til ejeren.¹⁵⁶ Hertil må udledes, at den ukrænkelighed der følger af GRL § 73, stk. 1, 1. pkt. ikke har større betydning for den private ejendomsret, end at dette hurtigt bliver betydningsløst, når en almen samfundsinteresse af en vis karakter søges virkeliggjort. Som eksempel herpå fra administrativ praksis, kan nævnes den tidligere nævnte afgørelse, MAD 2009.74V. Dommen omhandlede delekspropriation af en landejendom, for derved at skabe adgang til et nært beliggende vandværk, der manglede en tilstrækkelig adgangsvej. I dommen blev udfaldet, at ekspropriationen ansås som gyldig. Foruden, at ekspropriationen blev fundet nødvendig, fulgte det endvidere, at ekspropriationen også var hensigtsmæssig i forhold til det forfulgte ekspropriationsformål. Landsretten anførte i forhold til forholdsmæssighedsvurderingen, at "(...) behovet for adgang ad en befæstet vej til vandværket for at sikre driften og dermed vandforsyningen

¹⁵⁵ Pagh, Peter: Fast Ejendom – Regulering og Køb, 2. udgave, Karnov Group, 2013, s. 560

¹⁵⁶ Elo Rytter, Jens: Individets grundlæggende rettigheder, 3. udg., Karnov Group, 2019, s. 409

for Em Vandværks brugere overstiger de ulemper, som Jørgen Østergaard påføres ved driften af sit landbrug”.

Et lignende rationale gjorde sig gældende i højesteretsdommen U.2015.2882/2H, omhandlende ekspropriation af et privat markareal for at en kommune derved kunne opføre en støjvold. Da dommen omhandlede ekspropriation efter PL § 47, stk. 1, udtaltes det indledningsvist i dommen, at en række kriterier skulle være opfyldt, som kunne udledes af GRL § 73. Heraf følger det, at disse kriterier angår, om ekspropriationen er *“(…) lovlig, nødvendig og tidsmæssig aktuel for realisering af ekspropriationsformålet i den konkrete situation”*. I den konkrete dom blev det gjort gældende, at ekspropriationen var nødvendig, og prøvelsen heraf i øvrigt ikke var intensiv, da ekspropriationen skete med et offentligt formål. I relation til forholdsmæssighedsvurderingen, lagde Højesteret til grund, *(…) ved en samlet afvejning af den almene interesse (…)*, at trafikstøj fra motorvejen berørte et betragtningsværdigt antal beboere, at et forholdsmæssigt lille område skulle afstås for den berørte ejer og at området i øvrigt var af uvæsentlig betydning for ejeren. Kommunens skøn i den konkrete dom blev således ikke tilsidesat ud fra proportionalitetsbetragtninger.

Fra administrativ praksis kan ligeledes nævnes KFE 2002.244. I denne afgørelse blev der eksproprieret privat ejendom for derved at opnå adgang til at etablere en bagudgang til en rastepads, der var beliggende ved en motorvej. Ligeledes blev det her anført, at *“(…) den tilladte brug af vejen kun vil medføre begrænsede gener for ejere og brugere af de berørte ejendomme”*. I øvrigt fandtes ekspropriationen at være forenelig med den lovhjemmel, hvorpå den blev iværksat. Således forelå der også her et tilfælde, hvor tyngden af den almene interesse fandtes højere end ulemperne som ekspropriationen ville medføre for de berørte ejere.

Som eksemplificeret i ovenstående, er der således omfattende praksis på situationer, hvor en tvangsmæssig afståelse er fundet at være proportional med det hensyn, der har legitimeret denne afståelse. Dette er dog ikke altid tilfældet. I relation til højesteretsdommen U.2000.577H om ekspropriation af en frugtplantage, er det ofte blevet anført i forfatningsretlig litteratur, at resultatet antageligt havde været anderledes, såfremt ekspropriationen angik mere end blot kanten af en ejers

frugtplantage.¹⁵⁷ I relation hertil kan anføres, at der da heller ikke, hverken i retspraksis eller administrativ praksis har været en tilbageholdenhed i forhold til at tilsidesætte ekspropriationer, der på et utvivlsomt grundlag har været uforholdsmæssige. Selvom domstolene, som anført i ovenstående, har været tilbøjelige til at tilgodese almene samfundsinteresser over for en ejers interesse i at afværge indgreb i dennes private ejendomsret, er dette dog ikke tilfældet i situationer, hvor indgrebet har været uproportionalt byrdefuldt for den berørte ejer i forhold til det forfulgte ekspropriationsformål.

Jørgen Trolle beskriver i hans kommentar til dommen om de islandske håndskrifter, at *"Når ekspropriation skal være dikteret af almenvellet, må der nok stilles visse krav til størrelsesordenen af den interesse, der tilsigtes tilgodeset"*.¹⁵⁸ Som eksempel herpå, kan nævnes en afgørelse fra Naturklagenævnet, KFE 2001.126. I afgørelsen traf en kommune beslutning om ekspropriation til virkeliggørelse af en lokalplan for en flyveplads efter PL § 47. Hensigten var at udvide flyvepladsen, således at der kunne være plads til etablering af spiloptræk til svævefly, hvor startbanen til dette skulle udvides med yderligere 500 m. Selve ekspropriationen skete til fordel for en svæveflyveklub, hvor antallet af deltagere var af begrænset karakter. Denne udvidelse medførte dog endvidere, at der således skulle eksproprieres omkring 4,5 ha af en privat landbrugsejendom. I afgørelsen fandt klagenævnet dog indledningsvist, at en forlængelse af flyvebanen ikke var nødvendig for den videre drift af flyvebanen. I forbindelse med vurderingen af udvidelsens nødvendighed, blev det endvidere gjort gældende, at en alternativ flyveplads kunne forefindes inden for 20 kilometers afstand. Således nåede klagenævnet frem til, at ekspropriationsformålet kunne opnås ved mindre indgribende foranstaltninger, hvorfor nødvendighedskravet ikke var opfyldt. Klagenævnet anførte således også i afgørelsen, at *"Ekspropriationsbeslutningen indebærer et meget betydeligt indgreb i landbrugsejendommen. Der er tale om ødelæggelse af ejendommens største og bedste mark med central beliggenhed for den samlede drift"* I relation hertil udledte klagenævnet, at den almene interesse i dette tilfælde ikke var så tungtvejende, *"(...) at ekspropriationen kan anses for både nødvendig og rimelig"*.

¹⁵⁷ Zahle, Henrik: Danmarks Riges Grundlov med kommentarer, 2. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2006, s. 481

¹⁵⁸ U.1967B.77: Kommentarer til danske Højesteretsdomme afsagt i tiden august-december 1966, s. 84

Når det således følger af GRL § 73, stk. 1, 2. pkt., at *"Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det"* må det anfægtes, at der trods bestemmelsens uklarhed alligevel af bestemmelsens ordlyd kan udledes en retssikkerhedsmæssig foranstaltning. Som det generelt er belyst i dette speciale, særligt i kapitel 4, er en nærmere fastlæggelse af, hvad der ligger inden for almenvellet politisk betinget. Foruden de situationer, hvor der foreligger klar magtfordrejning eller partipolitiske interesser, kan det således forekomme ganske obskurt positivt at fastlægge, hvad der ligger inden for almenvellet. Som anført i dette afsnit, må det dog ud fra retspraksis og administrativ praksis benævnes, at der kan udledes en ganske væsentlig retssikkerhedsmæssig foranstaltning i det af GRL § 73, stk. 1, 2. udledte krav om, at almenvellet skal "kræve" ekspropriation. Som anført i ovenstående, kan det fra retspraksis udledes, at domstolene er inklinerede til at vægte væsentlige samfundsinteresser højere end den enkelte borgers ret til beskyttelse af dennes private ejendomsret. Det må i denne sammenhæng dog anføres, at denne private ejendomsret ikke må kunne forventes krænket, såfremt de samfundsnyttige hensyn, der af den eksproprierende myndig er gjort gældende, er af ganske vag karakter. Domstolene har ikke været tilbageholdende i forhold til at gøre ekspropriationen ugyldig i disse situationer. Det samme har, som illustreret i de ovenstående afsnit, gjort sig gældende for nødvendighedsbetingelsen og aktualitetsbetingelsen. Det må således konstateres, at de i praksis anvendte proportionalitetsbetragtninger udgør et retssikkerhedsstyrkende element, hvor det politiske skøn over almenvellet alligevel ikke uproportionalt kan afvige fra, hvad der med rimelighed kan kræves med det ekspropriationsformål, der ligger inden for almenvellet.

Opsummerende kan udledes, at forholdsmæssighedsbetingelsen, ligesom nødvendighedsbetingelsen og aktualitetsbetingelsen, udgør en væsentlig retssikkerhedsmæssig foranstaltning. Når det således ganske uklart følger af GRL § 73, stk. 1, 2. pkt. at en ejendom kan tilpligtes afstået, når *"(...) almenvellet kræver det"* må det læses med en bevidsthed om, at bestemmelsen både rummer et politisk og et juridisk element. Mens vurderingen af, om et givent ekspropriationsformål i virkeligheden er af interesse for *"almenvellet"* må antages at være politisk betinget, kan der alligevel kun ske ekspropriation, såfremt almenvellet *"kræver det"*. De proportionalitetsbetragtninger der hermed udledes af, hvad almenvellet må kræve, udgør således en retssikkerhedsmæssig barriere for, at ejendomsretten ikke er udsat for uforholdsmæssige, tidsmæssigt uaktuelle og unødvendige indgreb.

6. Konklusion

Når det i GRL § 73, stk. 1, 2. pkt. er anført, at ekspropriation skal være i almenvellets interesse, må det hertil vurderes, hvad der ligger i denne betingelse. Det kan konkluderes, at begrebet almenvellet skal betragtes som almene samfundshensyn. Heri ligger der, at en ekspropriation skal bero på almene, saglige og samfundsmæssige interesser. Selve vurderingen af, hvilke hensyn eller formål, der er forenelige med kravet om almenvellet, beror på et politisk skøn. Da kravet om almenvellet således er en politisk vurdering, har domstolene udvist stor tilbageholdenhed i forhold til at prøve dette skøn. Dette er særligt indikeret i en række højesteretsdomme, hvoraf det kunne udledes, at domstolene ikke efterprøver, hvorvidt en ekspropriationslov er forenelig med kravet om almenvellet.

Dog må det konkluderes, at der ved administrative ekspropriationsafgørelser, modsat ekspropriationslove, foreligger en intensivering af domstolsprøvelsen. Det kan hertil konkluderes, at en ekspropriation vil blive tilsidesat som ugyldig, hvis den ikke er forenelig med de hensyn som må formodes krævet af ekspropriationshjælp. Om en given ekspropriation reelt set er i almenvellets interesse bliver dog, som for ekspropriationslove, ikke prøvet ved domstolene. Det kan således konkluderes, som det også blev anført af Jørgen Trolle, at domstolene ikke vil prøve det af lovgivningsmagten anførte skøn over hensynet til almenvellet. Det samme gør sig gældende i forhold til det administrative skøn, såfremt der ikke foreligger klare tilfælde af magtfordrejning. Derimod må det antages at være en vurderingsfaktor, hvorvidt lovgivningsmagten reelt har skønnet ud fra hensyn til almenvellet. Det kan således konkluderes, at rene særinteresser ikke må anses for at være forenelige med kravet om almenvellet, da disse interesser af natur er kontradikterende over for idéen om varetagelse af almene samfundshensyn.

Den politiske vurdering af, hvilke formål der ligger inden for almenvellet, er dog ikke underlagt en fuldstændig uangribelig frihed. Den eksproprierende myndighed er begrænset af en række proportionalitetsbetingelser, der sikrer, at ekspropriationen ikke går videre end påkrævet for den berørte ejer. Det må således konkluderes, at selvom selve kravet om almenvellet ikke er underlagt en egentlig prøvelse i praksis, foreligger der en dybdegående prøvelse af, om det hensyn, der er legitimeret i almenvellet, virkelig må anses for påkrævet. Det hensyn der i praksis skal imødekommes, udledes

fortolkningsmæssigt af den i GRL § 73, stk. 1, 2. pkt. anførte sætning om, at afståelse af ejendom kun kan ske, hvor almenvellet ”kræver det”. De hensyn, der heraf kan udledes, er et krav om nødvendighed, et krav om tidsmæssig aktualitet og et supplerende krav om forholdsmæssighed. Såfremt disse kriterier ikke er imødekommet, er ekspropriationen således ikke gyldig.

Sammenfattende kan det konkluderes, at almenvellet som ekspropriationsbetingelse indeholder et politisk og et juridisk element. Hvad almenvellet kræver er en politisk vurdering, hvor domstolene, såfremt der ikke foreligger klare tilfælde af magtfordrejning eller lignende, ikke prøver det politiske skøn. I den forbindelse kan det konkluderes, at ekspropriation til fordel for private heller ikke er udelukket, såfremt det er begrundet i almene samfundshensyn. Derimod er det formål, der eksproprieres til, underlagt nogle retssikkerhedsmæssige rammer, som formålet ikke må afvige fra. Ekspropriationsformålet må således ikke afvige væsentligt fra den lovhjemmel, hvorpå den er iværksat. Ligeledes er det en juridisk vurdering, hvorvidt et ekspropriativt indgreb er proportionalt i henseende til dets nødvendighed, aktualitet og forholdsmæssighed. Der skal således eksproprieres inden for rammerne af disse kriterier.

7. Litteraturliste

Bøger samt juridiske artikler

- Munk-Hansen, Carsten: Retsvidenskabsteori, 2. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2018
- Christensen, Jens Peter m.fl.: Grundloven med kommentarer, 1. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2015
- Pagh, Peter: Fast Ejendom – Regulering og Køb, 2. udgave, Karnov Group, 2013
- Munk-Hansen, Carsten: Fast ejendom III, 2. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2018
- Germer, Peter: Statsforfatningsret, 5. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2012
- Elo Rytter, Jens: Individets grundlæggende rettigheder, 3. udg., Karnov Group, 2019
- Zahle, Henrik: Menneskerettigheder, 3. udg., Christian Ejlers' Forlag, 2003
- Margrethe Basse, Ellen: Miljøretten, 2. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2006
- Mølbeck, Hanne & Flensborg, Jens: Ekspropriation i praksis, 1. udg., Jurist- og Økonomforbundets forlag, 2007
- Ross, Alf: Dansk Statsforfatningsret II, 3. udg., Nyt Nordisk Forlag – Arnold Busck, 1980
- Von Eyben, Bo m.fl.: Fast ejendon – Rådighed og regulering, 2. udg., Forlaget Thomsen, 2003
- U.1967B.77: Kommentarer til danske Højesteretsdomme afsagt i tiden august-december 1966
- U.2000B.435: Ekspropriation og proportionalitet

Lovgivning

- LOV nr. 169 af 05/06/1953 (Grundloven)
- LBK nr. 287 af 16/04/2018 (Planloven)
- LOV nr. 1714 af 27/12/2018 (Lov om ændring af lov om planlægning og lov om maritim fysisk planlægning)
- AND nr. 12000 af 23/04/1845 (Forordning om Jords Afstaaelse til Kirkegaardes Udvidelse af 23. april, 1845)
- Lov nr. 512 af 12. juni 2009

Betænkninger

- Betænkning afgivet af Forfatningskommissionen af 1946
- Betænkning nr. 1569/2018 om ekspropriation efter planloven

Domme, kendelser, afgørelser

- U.1967.22H
- U.1991.370Ø
- U.1987.1H
- U.2006.1539H
- U.1961.337H
- U.1981.394H
- U 1980.955Ø
- U 1982.109/4 H
- U.2004.2661 H
- U.2008.378H
- U.1972.603H
- U.1972.192Ø
- U.1996.492H
- U.1999.1538H
- U.1997.157 H
- U.1913.457/2 H
- U.1921.168H
- U.1957.1045H
- U.1989.559H
- U.1988.33H
- U.1973.657 H
- U.1982.892V
- U.2006.330H
- U.2002.2281V

- U.1965.209Ø
- U.1935.1040H
- U.2000.577/1 H
- U.2015.2882/2H
- U.2010.2049V

- KFE 1996.132
- KFE 1993.215
- KFE 1995.172
- KFE 2001.126
- KFE 2002.244

- MAD 2017.161
- MAD 2004.406
- MAD 2009.74V
- MAD 2007.964

Forarbejder

- Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen, Bind II (forarbejder til GRL)
- 2018/1 LSF 51 (Forslag til Lov om ændring af lov om planlægning og lov om maritim fysisk planlægning)
- 2008/1 LSF 135 (Forslag til Lov om ændring af lov om planlægning)

Links (billeder til forside)

- <http://bdb.dk/nyt-lovforslag-laegger-op-til-styrke-borgernes-retssikkerhed-ved-ekspropriation/> (18/05-2019)
- <https://www.design.aau.dk/Valg+af+logo/> (18/05-2019)

