

4<sup>TH</sup> SEMESTER - SURVEYING, PLANNING AND LAND MANAGEMENT

KANDIDATSPECIALE

# Ekspropriation

- ALMENVELLETS UDVIKLING -

GRUPPE 2

ALBERT DIDERIKSEN, ESSEN LIND HAAMANN & FREDERIK VISKUM



**AALBORG  
UNIVERSITET**



**AALBORG  
UNIVERSITET**

**Titel:**

Ekspropriation

- Almenvellets Udvikling -

**Tema:**

Kandidatspeciale

**Projektperiode:**

01-02-2023 til 02-06-2023

**Gruppe:**

2

**Deltagere:**

*Albert Dideriksen*

Albert Dideriksen

*Esben Haamann*

Esben Lind Haamann

*Frederik Viskum*

Frederik Viskum

**Hovedvejleder:**

Jesper Mayntz Paasch

**Bivejleder:**

Åse Christensen

**Antal sider:**

90

**Afleveret:**

1. juni 2023

**Synopsis:**

Specialet omhandler betingelsen hvad almenvellet kræver fra grundlovens § 73, vedrørende den private borgers ejendomsrettighed. Rapporten giver forståelse af almenvellet gennem ekspropriationsteori, som omtaler dette emne. Foruden teorien er der udarbejdet et dybdegående casestudie af den dømmende magts prøvelse af almenvellet, for at skabe overblik over dens brug og udvikling gennem tid. Casestudiet er opbygget til, at resultaterne, der fremfindes, efterprøves og sikres.

Foruden dette er der foretaget interview med fageksperter fra den dømmende magt, da det er domstolens prøvelse og forståelse for almenvellet specialet tager udgangspunkt i. Afslutningsvis dannes et afsnit, som besvarer problemformuleringen på baggrund af specialets enkelte dele, for at vurdere almenvellets brug, hvad der er muligt og en vurdering af dets fremtidige udvikling.



---

# Abstract

This master thesis deals with the topic compulsory acquisition with focus on the condition that it has to serve the public interest cf. the danish constitution § 73. The intent with the thesis is to shed light on the use, interpretation and origin of the condition.

The thesis analysis is based on a case study devised to understand the common practice throughout time. This action is done to understand the development, which the condition have experienced and to be able to contemplate on its further course. This study is furthermore supported by interviews with professionals of the judicial power, for the reason that the fundamental basis of the thesis is based on the judicial power's use and general practice regarding the compulsory acquisition condition.

The case study is comprised of both existing judicial ruling and cases which work to understand the reason of the condition. The case study is three-parted, whereas the first part seeks to understand and interpret the conditions to create hypotheses, which is tested through the second phase and from there determined whether the hypotheses are true or not. The third phase is implemented to analyse the comparability of the cases to better understand the differences from the judicial rulings.

It has been concluded, that the interpretation of the public interest has a wide range and that there exists various public interests. In practice, the legislative power is given the responsibility to make the judgement regarding public interests. Furthermore, the judicial role is cautious with their judgement of what the public interest is. This allocation of roles are mainly due to the democratic legitimacy of the legislative powers, which the courts do not want to intensively trial, unless there is a clear misuse of power.

Lastly, the future development of the public interest condition is found to be in slow progress alongside the development of society. Significant paradigms and events seem to have a great impact on the definition of public purposes.



---

# Forord

Dette speciale er udarbejdet af gruppe 2 bestående af Albert Dideriksen, Esben Lind Haamann og Frederik Viskum på 4. semester på *Surveying, Planning and Land Management (SPLM)* - Cand.geom på Aalborg Universitet - København.

Projektets overordnede tema er ekspropriation, hvortil motivationen har været at undersøge ekspropriationsbetingelsen almenvellet. Specialets opstart var d. 01-02-2023 og sluttede d. 02-06-2023.

Gruppen ønsker at rette stor tak til projektgruppens vejleder Jesper Mayntz Paasch og bivejleder Åse Christensen, som har bidraget med indsigtsfuld sparring og faglig dialog igennem projektet.

Gruppen ønsker også at takke retspræsident Christian Lundblad fra Frederiksberg Byret og den interviewede dommer fra landsretten, som har taget sig god tid til at undersøge emnet på forhånd og for at medvirke i interviews til trods for deres travle hverdage. Deres viden har været essentiel for blandt andet at kunne skabe en forståelse for bestemmelsen af betingelsen i praksis, og hvordan denne skal forstås ud fra lovens ordlyd.

*Afslutningsvis vil vi gøre opmærksom på, at vi ingen ret har til forsidebilledet, og at dette tilhører Rigsarkivet - (Grundloven 1849, 2009).*



---

# Læsevejledning

Dette afgangsprøjsjekt tager udgangspunkt i analysen af domsafgørelser og juridiske tekster for at kunne danne et grundlag for at analysere almenvellets udvikling.

Der er igennem specialet blive udført analyse af cases, hvortil der er benyttet termerne - sagsøger - og - indstævnte - for parterne i de cases, som er udført på baggrund af domsafgørelser. Hertil er alle cases, som er baseret på domsafgørelser, henvist i casens titel. Hertil er der ikke ved hvert enkelt citation fra domsafgørelsen henvist til domsafgørelsen, for at lette læsningen af denne. Yderligere er der for at lette forståelsen fastlagt, at alle relevante klagenævn, eksempelvis Planklagenævnet, Miljø- og Fødevareklagenævnet og lignende omtales - Klagenævnet -.

Igennem specialet henvises der til adskillige lovtekster, nuværende samt historiske. Hertil er der ved fodnote refereret til den historiske lov første gang, der henvises til den i et afsnit. Såfremt der ikke er refereret i fodnote til lov eller angivet andet, er der tale om den nuværende og gældende lov. Alle retskilder, der er undersøgt og benyttet, er inkluderet i specialets oversigt over retskilder i kildefortegnelsen. I forbindelse med specialet har der været lovtekster, som ikke har været mulig at tilgå. Dette er beskrevet med fodnote ved de lovtekster, det er gældende for. Ved referering til disse, er det sket på grundlag af retspraksis, hvor domstolen har behandlet det i deres af afgørelse.

I forbindelse med specialet er der foretaget interview med fagpersoner i form af en dommer fra landsretten og retspræsidenten fra Frederiksberg Byret - Christian Lundblad. Der er udarbejdet en tematisk transskribering, hvortil fremgangsmåden for interviewet er forklaret i afsnit 2.3.3. Igennem specialet er der henvist til citationer fra transskriberingerne med dommeren, tidsangivelse fra interviewet samt bilag. Interviewtransskriberingerne er at finde i henholdvis A.1 for landsretsdommeren og A.2 for retspræsident Christian Lundblad.

# Indhold

|                  |                                                                                  |           |
|------------------|----------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Kapitel 1</b> | <b>Indledning</b>                                                                | <b>1</b>  |
| 1.1              | Problempræcisering . . . . .                                                     | 5         |
| 1.2              | Problemformulering . . . . .                                                     | 6         |
| <b>Kapitel 2</b> | <b>Teoretiske &amp; metodiske valg</b>                                           | <b>7</b>  |
| 2.1              | Metodologi . . . . .                                                             | 7         |
| 2.2              | Teori . . . . .                                                                  | 10        |
| 2.2.1            | International kontekst . . . . .                                                 | 10        |
| 2.2.2            | Ekspropriation . . . . .                                                         | 12        |
| 2.2.3            | Paradigmer . . . . .                                                             | 15        |
| 2.2.4            | Retssociologi . . . . .                                                          | 16        |
| 2.3              | Metode . . . . .                                                                 | 17        |
| 2.3.1            | Litteratursøgning . . . . .                                                      | 17        |
| 2.3.2            | Casestudie . . . . .                                                             | 18        |
| 2.3.3            | Interview . . . . .                                                              | 19        |
| 2.3.4            | Juridisk metode . . . . .                                                        | 21        |
| <b>Kapitel 3</b> | <b>Fase 1</b>                                                                    | <b>23</b> |
| 3.1              | Case 1 - U 1913.457/2 H - Esbjerg Havn . . . . .                                 | 24        |
| 3.2              | Case 2 - U 1958.498 H - Brøndby Stadion . . . . .                                | 28        |
| 3.3              | Case 3 - U 1967.22 H - Islandske håndskrifter I . . . . .                        | 32        |
| 3.4              | Case 4 - MAD 2010.917 V - Flugtskydebane . . . . .                               | 37        |
| 3.5              | Hypoteser . . . . .                                                              | 41        |
| <b>Kapitel 4</b> | <b>Fase 2</b>                                                                    | <b>42</b> |
| 4.1              | Case 5 - 1964-1970 Militær ekspropriation i Oksbøl . . . . .                     | 43        |
| 4.2              | Case 6 - MAD 2011.2303 B - Holbæk Havn . . . . .                                 | 46        |
| 4.3              | Case 7 - Ekspropriation til fordel for golfbaner . . . . .                       | 50        |
| 4.4              | Case 8 - MAD 2017.102 Ø 102 - Boldbaner i Gyrstinge . . . . .                    | 53        |
| 4.5              | Case 9 - MAD2017.161 - Ekspropriation til udvidelse af erhvervsområder . . . . . | 57        |

|                                                      |           |
|------------------------------------------------------|-----------|
| 4.6 Delkonklusion . . . . .                          | 61        |
| <b>Kapitel 5 Fase 3</b>                              | <b>63</b> |
| 5.1 Komparativ casestudie . . . . .                  | 63        |
| 5.2 Almenvellets udvikling . . . . .                 | 65        |
| 5.2.1 Almenvellet - I praksis . . . . .              | 65        |
| 5.2.2 Almenvellet - Hvad kan eksproprieres . . . . . | 68        |
| 5.2.3 Almenvellets fremtidige interesser . . . . .   | 72        |
| <b>Kapitel 6 Diskussion</b>                          | <b>77</b> |
| <b>Kapitel 7 Konklusion</b>                          | <b>81</b> |
| <b>Kildefortegnelse</b>                              | <b>83</b> |
| Litteratur . . . . .                                 | 83        |
| Retskilder . . . . .                                 | 87        |
| Retspraksis . . . . .                                | 88        |
| <b>Figurer</b>                                       | <b>89</b> |
| <b>Bilag</b>                                         | <b>90</b> |

---

# Indledning

I Danmark er ejendomsretten en grundlovssikret frihedsrettighed, som blandt andet sikrer muligheden for at optage lån i forbindelse med ejendomsregistreringen. Ejendomsregistreringen af matriklen udsprang af nødvendigheden for at sikre enevælden mulighed for at indkræve skatter på et gyldigt grundlag (Kort og Matrikelstyrelsen, 2006, s. 25). Ejendomsretten har derfor en stor betydning for borgere, og det kan virke uacceptabelt, hvis denne ret tilsidettes i form af ekspropriation. Derfor kræves det også, at visse betingelser opfyldes for, at et sådant indgreb kan lade sig gøre. jf. grundlovens § 73 stk. 1<sup>1</sup>

*"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."*

I de betingelser, som er stillet, er almenvellet et abstrakt begreb i form af et skøn, hvor der træffes en konkret vurdering i den enkelte sag. Skønnet om hvorvidt noget er krævet af almenvellet er en politisk beslutningstagning i form af den lovgivende magt (Mølbeck m.fl., 2019, s. 63).

På baggrund af den lovgivende magts demokratiske legitimitet, anses det i praksis for mest korrekt, at det er Folketinget, som tolker på almenvellets interesser. Derfor eksisterer der også en varierende fortolkning af, hvornår noget er påkrævet af almenvellet, både i forhold til et tids- og paradigme perspektiv. Grænsen mellem hvad der kan kategoriseres som værende tilladt eller magtfordrejende indikerer en gråzone i retspraksis.

---

<sup>1</sup>Lov 1953-06-05 nr. 169 Danmarks Riges Grundlov



Den dømmende magt har mulighed for at efterprøve betingelserne for ekspropriationsgrundlaget. Angående skønnet af almenvellet, gøres dette med stor tilbageholdenhed. Dette ses blandt andet igennem et interview med en landsretsdommer, som udtaler følgende om prøvelsen af almenvellets interesse:

*".. den foretager vi naturligvis en prøvelse af, men den forholder sig ikke så intensiv." Landsretsdommer: 01:17:13-01:19:35.*

*Bilag A.1*

Derfor er ekspropriation et omdiskuteret emne, der også har berørt og optaget mange mennesker igennem tiden. Det gælder både dem, som har været udsat for ekspropriation og dem, der har været usikre på om det i fremtiden ligeledes bliver aktuelt for deres ejendom.

Den almindelige borger forbinder normalt infrastrukturprojekter med ekspropriation, da nødvendigheden for tilgængelighed på tværs af landet er i almenvellets interesse, som også ses i en undersøgelse fra CEPOS<sup>2</sup> (Kinnunen, 2013). Hertil ses andre typer foranstaltninger, som ikke møder samme opbakning såsom private anlæg i diverse former. I den forbindelse har samfundets behov løbende ændret sig og nye er opstået. For at sikre en hensigtsmæssig udvikling af samfundet er muligheden for at ekspropriere arealer eller rettigheder essentiel. Dermed er det også i nogle sammenhænge udfordrende for den almindelige borger at forudsige, hvad der kan lægges til grund af ekspropriationsformål.

Specialet beskæftiger sig med disse tvetydige problematikker, som analyseres igennem rapporten med grundlag i domsafgørelser og juridisk ekspertviden. Baggrunden for specialet er tillige et ønske om at undersøge, hvordan behovet for almenvelsbetingelsen er opstået. Ligeledes hvordan afgrænsningen af begrebet udvikles over tid og hvilke faktorer, der påvirker denne afgrænsning og udvikling.

For at forstå og fortolke på begrebet almenvellet, er det nødvendigt at have viden om tankerne bag lovgivningen vedrørende ekspropriation, og hvad der menes med almenvellet i form af en historisk gennemgang af begrebet.

## Historisering

Begrebet almenvellet går langt tilbage i tiden. Betydningen af ordlyden opleves første gang i 1254 ved den Københavnske Stadsrets beskrivelse af forholdet mellem den daværende biskop og borgerne. Private borgers ejendom kunne blive eksproprieret i forbindelse med udvidelse af voldgrave og veje, såfremt det var til fordel for almindelig nytte (Iuul, 1954, s. 14). Anerkendelsen af den private ejendomsret, fortsatte op igennem middelalderen og ind i enevælden uden et decideret retsgrundlag (Tamm og J. Jørgensen, 1978, s. 102).

<sup>2</sup>'Center for Politiske Studier' er en uafhængig borgerlig-liberal tænketank (CEPOS, 2023)

---

Et af de første og vigtigste dokumenter, som omtaler ejendomsretten, er den franske menneskerettighedserklæring fra 1789, hvor punkt 17 fastslår:

*"Da Eiendom er en ubrydelig og hellig Ret; saa kan ingen berøves samme, med mindre den offentlige retmæssigen beviste Nøvendighed øiensynlig udfordrer det[34], og under Betingelse af en billig[35]og foregaaende Skadesløsholdelse"*  
-(Aarhus Universitet, 2016).

20 år efter, at almenvellet nævnes i den franske menneskerettighedserklæring, stadfæstede en plakat<sup>3</sup> ejendomsretten i Danmark og den bydende nødvendighed for almenvellet for at fravige denne ret jf. jernbaneforordningen fra 5. marts 1845 § 1<sup>4</sup>. Denne plakat blev senere hen nævnt i forbindelse med ekspropriationshjælpen vedrørende jernbaneanlæg i jernbaneforordningen.

Ved afviklingen af enevældet og overgangen til en demokratisk styreform i 1849, hvor junigrundloven erstattede kongeloven, blev begrebet almenvellet indført ved lov. Dette ses jf. junigrundloven § 87<sup>5</sup>:

*"Eiendomsretten er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstaa sin Eiendom, uden hvor Almenvellet kræver det. Det kan kun skee ifølge Lov og mod fuldstændig Erstatning."*  
- (Aarhus Universitet, 2012)

I forbindelse med vedtagelsen af loven blev der i forarbejderne diskuteret ordvalget almenvellet. Valget stod mellem *"til offentlig brug"* og *"hvor almenvellet kræver det"*. Tidligere love, som omfattede ejendomsretten havde benyttet *"til offentlig brug"* (Rigsdagen, 1849, Spalte 2593-2595). Valget faldt på almenvellet, selvom det blev vurderet, at begrebet ramte bredere end tidligere og derved kunne risikere at blive misbrugt. Samtidig bliver der gentagne gange henvist til jernbaner og offentlig vej som eksempler på tiltag, der tilgodeser almenvellets behov (Rigsdagen, 1849, Spalte 2593-2595).

Sidenhen er der sket ændringer i grundloven, hvor det nu er grundloven § 73<sup>6</sup>.

Selv efter junigrundloven og dens beskrivelse af muligheden for at kunne fravige ejendomsretten bliver der stadig henvist til jernbaneforordningen fra 1845. Dette ses jf. lov om nye jernbaneanlæg § 8<sup>7</sup>, hvor der refereres til forordningen. Denne lovgivning forholder sig kun

---

<sup>3</sup>En gammel betegnelse for en anordning/lov jf. § 2 stk. 2 Lovtidendeloven LBK nr. 842 af 16/12/1991.

<sup>4</sup>Forordning angaaende de regler, som blive at iagttage med hensyn til grundafstaaelser, m.m, i anledning af jernbaners anlæg i Danmark - København, den 5te Marts 1845

<sup>5</sup>Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1849 - Junigrundloven

<sup>6</sup>LOV nr 169 af 05/06/1953 Danmarks Riges Grundlov (Grundloven) (\* 1)

<sup>7</sup>LOV nr 156 af 27/05/1908 Lov om nye Jernbaneanlæg m.v.

til jernbane og -anlæg, som afspejler tiden, hvor der var fokus på at forbedre transportmuligheder (C. M. Jørgensen, 2020). Her opstod der et behov for en specifik lov for at kunne udføre et stykke arbejde, som var nødvendig for den periodes udvikling. Eksempelvis behovet for bedre transportforbindelser i landet i årene 1870-1914 (C. M. Jørgensen, 2020).

I 1948 vedtog FN <sup>8</sup> en erklæring vedrørende menneskets rettigheder<sup>9</sup>. Disse rettigheder sikrede også ejendomsretten jf. artikel 17 stk. 2, som er af stor betydning for alle de nationer, der har underskrevet erklæringen (United Nations, 2023b).

Til sammenligning blev Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ratificeret i 1950 for at sikre rettigheder på tværs af et fælles forbund af ti nationer, herunder Danmark (EU-Oplysning, 2022) - i dag underskrevet af 47 lande. Det var først to år efter den oprindelige konvention, at ejendomsretten blev indført i konventionen som et tillæg i 1952. Her nævnes det, at ejendomsretten kun kunne brydes i samfundets og almenhedens interesse jf. Artikel 1 pkt. 1 og 2 (Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, 1952, s. 33) <sup>10</sup>.

I 1992 blev det vedtaget af Folketinget, at konventionen også skulle gælde i Danmark på samme niveau som national lovgivning og supplere de eksisterende frihedsrettigheder, der fremgår af grundlovens kapitel 8 (Folketinget, 2023).

Under den Kolde Krig opstod et nyt behov for sikkerhed og forpligtelser til NATO <sup>11</sup>. Et eksempel er udvidelsen af det militære område ved Oksbøl i perioden 1964-1970, som foregik med statslig indgriben i form af ekspropriation. Sagen er analyseret som case i afsnit 4.1 senere i rapporten.

Den statslige ekspropriation skete på baggrund af en ny lovgivning i form af ekspropriationsprocesloven, der fastlægger fremgangsmåden for ekspropriationer. Herudover erstattede denne nye lov også de før omtalte love som omhandlede muligheden for ekspropriative indgreb jf. ekspropriationsprocesloven § 32<sup>12</sup> (Pedersen, 1964).

I takt med udviklingen af samfundet er ekspropriationsprocesloven efterfølgende blevet revideret og opdateret flere gange. Hertil ses også en udvikling i ekspropriative indgreb, som med tiden ændrer sig og bliver benyttet til forskellige formål. Dette har gennem tiden været til etablering af offentlige veje, jernbaner, golfbaner, sikkerhedsforanstaltninger og lignende. De forskellige indgreb er alle blevet vurderet inden for rammen både i forhold til lovgivning, formål og kravet til almenvellet.

---

<sup>8</sup>Forkortelse af De Forenede Nationer, der er en international organisation, som forpligter medlemslande til samarbejde og sikkerhedstiltag (United Nations, 2023a)

<sup>9</sup>Universal Declaration of Human Rights 1948

<sup>10</sup>Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, Tillægsprotokol - til Konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder af 20. marts 1952

<sup>11</sup>Forkortelse af North Atlantic Treaty Organisation, som er en politisk og militær alliance (NATO, 2023)

<sup>12</sup>Lov nr. 186 af 4. juni 1964 om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom

# 1.1 Problempræcisering

Følgende afsnit har til formål at afgrænse rapportens problemstilling. Yderligere er der foretaget til- og fravalg i forhold til de emner, som knytter sig til overemnet ekspropriation. Årsagen til, at der bliver foretaget til- og fravalg er, at ekspropriationsemnet i sin helhed ikke kan afdækkes i en rapport af denne størrelse.

I rapportens indledning blev der lagt op til at undersøge ekspropriationsbetingelsen almenvellet. Hertil er der en række delelementer, som ligeledes kunne være relevante at undersøge, men som også kræver en større og længere undersøgelse. Derfor tages der udgangspunkt i, at undersøge ét af disse underemner, som dermed kan analyseres mere i dybden.

Valget af emne er funderet i en videnskabelig interesse for de betingelser, som fastlægger lovligheden af en ekspropriation. Dette speciale afdækker og analyserer almenvellets afgrænsning, samt udviklingen over tid. Motivationen for valg af dette emne er tidligere beskrevet i kapitel 1.

Fokus for specialet er at undersøge, hvordan afgrænsningen udvides og ændres over tid. Fundamentet for specialets analyse er derfor, at undersøge domsafgørelser og andre interessante ekspropriationssager. Baggrunden for analysen af ekspropriationsbetingelsen er uddybet i afsnit 2.3.2. Undersøgelsen af hvordan almenvellets afgrænsning bestemmes og udvikles over tid, skal ses i sammenhæng med det faktum, at der er tale om et skønsbegreb. Hertil eksisterer der ikke nogen decideret afsigelse om, hvad almenvellet har behov for.

Specialet går i dybden med skønsbegrebet almenvellet, på baggrund af en analyse af domsafgørelser og ekspertinterviews. Dette gøres for at kunne fastlægge udviklingsmønstre, der er set gennem tiden, og som bestemmer progressionen af almenvellets behov.

## Fravalg

I forhold til ekspropriation er der flere emner, som kan analyseres. Nedenfor fremgår, hvilke emner, der ikke bliver berørt i specialet.

Først og fremmest kræves det, at arealerhvervelsen berører en beskyttet rettighed, en beskyttet rettighedshaver og har karakter af pligtmæssig afståelse (Mølbeck m.fl., 2019, s. 25). Af denne grund er cases vedrørende erstatningsfrie reguleringer ikke interessante at undersøge. Foruden erstatningsfrie aftaler fravælges det yderligere at se på cases, som omhandler frivillige aftaler, da der ved frivillige aftaler reelt ikke er tale om en pligtmæssig afståelse og dermed ikke ekspropriation.

Der er eksempler på sager vedrørende ekspropriation, hvor der yderligere er borgere, der ønsker at blive eksproprieret, da de mener, at de påvirkes negativt af ekspropriationsårs-

gen. Dette relaterer hovedsageligt til naboretten om negative effekter som resultat af ekspropriationen. Derfor omfatter specialet ikke den beslutningsproces, der omhandler eventuel erstatningsudløsende elementer for gener i forhold til naboret.

Det er herfra fastslået, at fokus hviler på bestemmelsen af ekspropriationsbetingelsen almenvellet. Helt konkret afgrænsningen og brugen i praksis, hvorfor de førnævnte elementer ikke omtales videre. I den forbindelse behandles Den Europæiske Menneskerettighedskonventions og FN's beskyttelse af ejendomsretten ikke på et analyserende niveau. I stedet er fokus for rapporten specifikt at dykke ned i, hvordan ejendomsretten kan tilsidesættes på baggrund af almenvellets interesser, der fremgår som ekspropriationsbetingelse i grundlovens § 73.

## 1.2 Problemformulering

**Hvilke betydelige karakteristika knytter sig til afgrænsningen af ekspropriationsbetingelsen almenvellet gennem tid, og hvordan kan begrebets videre udvikling forventes at blive?**

- Hvordan fortolkes ekspropriationsbetingelsen almenvellet, og hvilken rolle spiller den dømmende magt?
- Hvilke formål, begrundet i almenvellet, kan ligge til grund for ekspropriation?
- Hvordan og hvorfor kan der ske ændringer i definitionen af almenvellet?

---

## Teoretiske & metodiske valg

I det følgende kapitel er de teorier og metoder som specialets analyse og besvarelse bygger på, forklaret. Kapitlet er opdelt i henholdsvis tre underafsnit som er - *Metodologi, Teori og Metode*.

### 2.1 Metodologi

Dette kapitel har til formål at redegøre for de teoretiske og metodiske valg som er foretaget og anvendt i specialets tilblivelse. Valgene vedrørende teori og metoder er truffet for at kunne besvare problemstillingen.

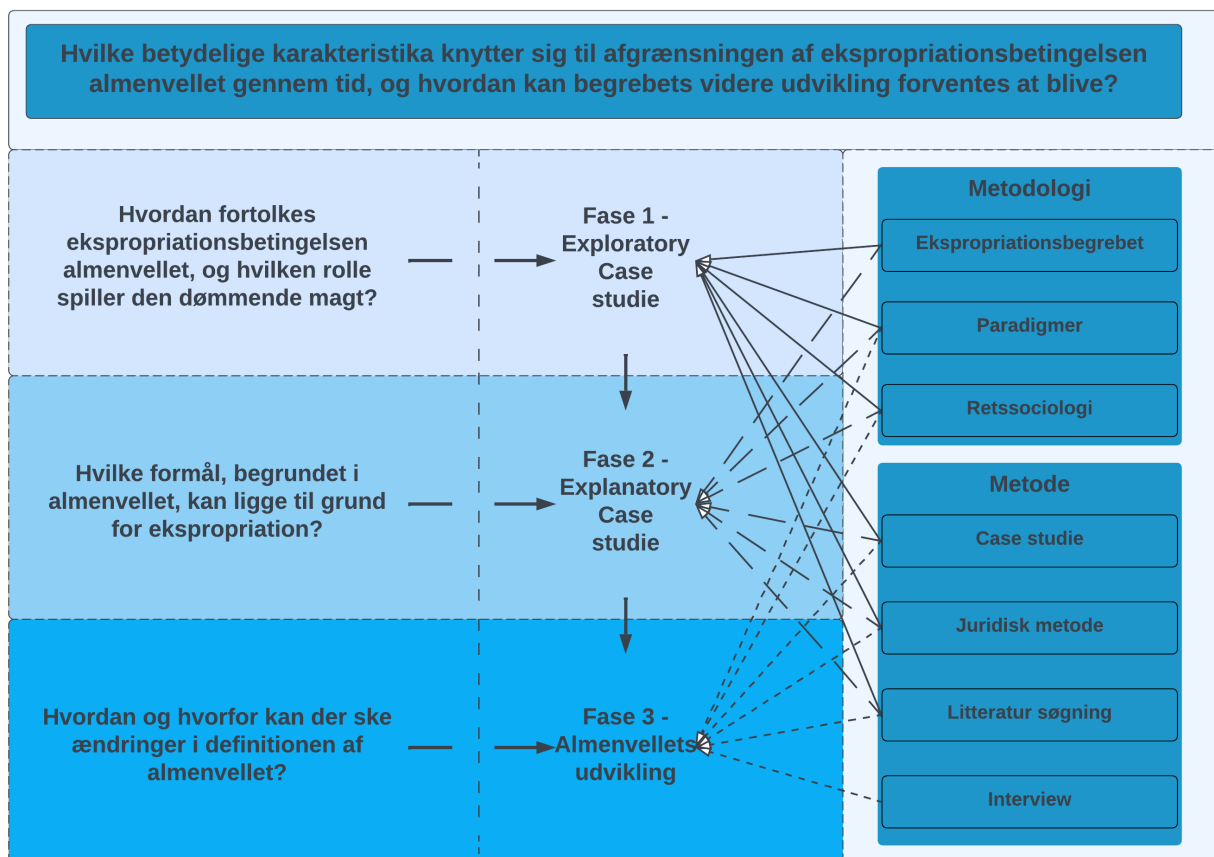
Specialets analysedesign fremviser handlingsplanen, der klarlægger forståelsen for hvilke steder, at de udvalgte teorier og metoder anvendes i analysen. Analysedesignet bygger på videnskabsteori, som skaber den analyseramme, der udlægges for specialet. For at skabe en sammenhæng mellem den virkelighed, der eksisterer i skrivende stund og specialet tilstræbes det at bruge aktuelle kilder for at opnå evidens og derved komme så tæt på den endelige sandhed som muligt (Sunesen, 2020, s. 32).

Specialets videnskabelige tilgang er baseret på den hermeneutiske fremgangsmåde. Fremgangsmåden benytter sig af at opnå forståelse for et emne, hvortil emnet undersøges og fortolkes, som derpå skaber rammen for en ny forståelse. Denne nye forståelse, som optræder i form af hypoteser, er efterfølgende prøvet for at kunne vurdere sandheden i dem (Sunesen, 2020, s. 32–34).

Det er vigtigt, at forskningen ikke påvirkes af subjektive værdier og vurderinger (Sunesen, 2020, s. 33–34). Årsagen til dette er, at resultatet formodentlig påvirkes. Forskningen foretages af denne grund på iagttagelser, der analyseres kritisk (Thurén, 2021, s. 20–24). Hvortil der gennem induktion og deduktion drages konklusioner (Thurén, 2021, s. 31–35).

Analysedesignet forklarer den metodologiske sammenhæng mellem teorien og metoderne, som er anvendt i analysen, med formålet at besvare problemstillingerne i afsnit 1.2. Strukturen for specialets analysedesign er illustreret i figur 2.1.1. Analysedesignet viser relationen mellem forskningsspørgsmålene og strukturen. Der er i dette speciale ikke valgt

at foretage en foranalyse. I specialet er der valgt en faseopdelte struktur for at kunne fokusere på analysen af problemstillingen i sammenhæng med den hermeneutiske fremgangsmåde.



**Figur 2.1.1:** Analysedesign:

Figuren viser specialets analysedesign og hvordan de enkelte elementer af rapporten spiller sammen - Egenproduktion.

## Fase 1

Formålet med fase 1 er, at skabe en forståelsesramme for ekspropriationsbetingelsen almenvellet. Det søges at fastlægge eventuelle tendenser, som kan medvirke til at klarlægge en ramme for, hvordan almenvellets afgrænsning bestemmes i praksis. Tilgangen til at undersøge dette sker gennem casestudiets første fase - *Exploratory case studie* i kapitel 3. I samarbejde med casestudie er der benyttet den juridiske metode fra afsnit 2.3.4 og litteratur søgning fra afsnit 2.3.1 for at understøtte evidensen for analysen.

Casestudiets opbygning foretages som en historisering, for at sætte udviklingen af afgrænsningen i en historisk sammenhæng. Hertil vurderes de enkelte cases samtidig, for at vurdere almenvellets behov med de regler og værdier som samfundet oplevede på daværende tidspunkt med den etablerede viden fra afsnit 2.2.2 om ekspropriation, 2.2.3 om paradigmer og 2.2.4 om retssociologi.

### **Fase 2**

Formålet med fase 2 er at be- eller afkræfte fase 1's hypoteser igennem casestudiet. Her lægges der vægt på variationen der gennem tiden har ligget til grund for ekspropriationer med henblik på almenvellet. Dette gøres igennem casestudiets anden fase - *Explanatory case studie* som beskrives i afsnit 2.3.2. Casestudiet understøttes her af den juridiske metode og litteratur søgning for at sikre evidensen for analysen.

Yderligere benyttes der den etableret viden fra tidligere afsnit. Afsnit 2.2.2 bidrager til at forstå grundlaget for ekspropriationen og de dertilhørende betingelser som er tilstede. Paradigmeteorien fra afsnit 2.2.3 bidrager til forståelsen for om der sideløbende kan sammenkobles et paradigme, der kunne have betydning for udfaldet af casen. Til sidst bidrager afsnit 2.2.4 til at forstå tankegangen for den dømmende magt, og hvordan den agerede.

### **Fase 3**

Formålet med fase 3 er at komme med en vurdering af, hvordan fremtidige præmisser for almenvellet kan udfolde sig på baggrund af fase 1 og 2 ved en komparativ analyse. Yderligere er der foretaget interviews med fageksperter på baggrund af interviewmetoden i afsnit 2.3.3. Eksperternes viden og forståelse for emnet skal indgå i vurderingen afslutningsvis i denne fase.

I dette kapitel benyttes viden fra tidligere kapitler. Herefter indgår det i en diskussion og argumentation for begrebet almenvellet.



## 2.2 Teori

Det teoretiske afsnit omhandler den teori, som anvendes for at kunne besvare specialets problemstilling. Teorien medvirker ligeledes til, at specificere valg af de metodiske værktøjer, som skal bidrage til besvarelsen.

Forinden de metodiske valg foretages, udføres et teoretisk studie som et udgangspunkt for at skabe ny viden. Den anvendte teori og empiri benyttes for at tydeliggøre de givne forhold, som eksisterer i skrivende stund, da dette er grundlaget for specialets resultat. Teorien medgiver regler, refleksioner og forklaringer på de givne forhold. Hvor empirien kan defineres som erfaringsbaseret viden og indeholder analysedelens data.

Indledningsvist er der inddraget international brug af ekspropriation, for at kunne perspektivere det danske ekspropriationssystem i forhold til det udenlandske.

### 2.2.1 International kontekst

Som det fremgår af den historiske del af rapportens indledning - se kapitel 1 - blev Den Europæiske Menneskerettighedskonvention underskrevet i 1950, som blandt andet indeholdte beskyttelsen af ejendomsretten for de europæiske lande, der på det tidspunkt havde tiltrådt konventionen. Af tillægs-protokolens artikel 1, omkring beskyttelse af ejendomsretten fremgår:

*"Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law."*

(Council of Europe, 1952)

Dertil kan yderligere nævnes Den Europæiske Unions (EU) Charter for fundamentale rettigheder i EU, artikel 17, stk 1, som også danner grundlag for beskyttelse af ejendomsretten for EU-lande:

*"Everyone has the right to own, use, dispose of and bequeath his or her lawfully acquired possessions. No one may be deprived of his or her possessions, except in the public interest and in the cases and under the conditions provided for by law, subject to fair compensation being paid in good time for their loss. The use of property may be regulated by law in so far as is necessary for the general interest."*

(European Union, 2012)

Heri nævnes ikke ekspropriation direkte, men i stedet fremhæves the public interest og the general interest, som betingelser, der bør være til stede, før, at ejendom kan blive frataget ejendomshaveren. Dermed lægger den sig også i forlængelse af konventionens artikel. I modsætning til dansk lovgivning nævnes ikke direkte fuld erstatning, men derimod en retfærdig kompensation for rettighedsafgivelsen.

I studier af ekspropriationslovgivning i udvalgte europæiske lande findes der en tendens til, at lovgivningerne indeholder betingelser om erstatning, og ligeledes at indgrebet bør varetage almenvellets interesser. Udmålingen og den normale størrelse af erstatningen varierer dog mellem de undersøgte lande (Sluysmans og Waring, 2016, s. 5–6).

Selve definitionen af formål, der hører ind under almenvellets interesser varierer i et bred spænd. Eksempelvis ses det i Polen og Holland, at der samlet en form for liste over ekspropriationsformål til fordel for almene interesser i lovgivningen. I Holland er det samlet under en dedikeret Ekspropriationslovgivning, hvor Polen beskriver disse formål i en lov angående fast ejendom (Sluysmans og Waring, 2016, s. 7). Af omtalte konkrete ekspropriationsformål kan nævnes:

- Infrastruktur såsom jernbaner, veje og lufthavne
- Militær virksomhed og anlæg
- Udvinning af mineraler og råstoffer
- Historiske monumenter

(Sluysmans og Waring, 2016, s. 7)

Samtidig har lande som Irland og England ikke samlet almene ekspropriationsformål i en lov på samme konkrete niveau, men anvender mere brede termer som eksempel byudvikling og fornyelse. Det gælder også i nogle lande, at ekspropriation udelukkende kan foretages, såfremt det er i regeringens eller andre statsorganers interesse, at ekspropriationen finder sted. Ligesom at der i andre lande ses, at indgrebene kan igangsættes på baggrund af mere eller mindre private initiativer (Sluysmans og Waring, 2016, s. 7–8).

Generelt er det konventionens protokol<sup>1</sup> omkring beskyttelsen af ejendomsretten, som har inspireret tilgangen til ekspropriationslovgivningen i europæiske lande. Det ses også i de nye demokratier, der er opstået efter Sovjetunionens fald, og som har ønsket at omstille sig til markedsøkonomi. Dette har ligeledes medført en ideologisk transformation af borgerrettigheder i landene blandt andet i forhold til at eje privat ejendom. Samtidig er der etableret ny regulering af ekspropriation af selvsamme ejendomsrettigheder, som følger praksis fra resten af Europa (Grover m.fl., 2008, s. 4).

---

<sup>1</sup>Den europæiske menneskeretskonvention 1953

## 2.2.2 Ekspropriation

Afsnittet redegør for begrebet ekspropriation og introducerer til, hvad der skal forstås ved almenvellets interesser. Derudover afdækkes de forskellige ekspropriationsmyndigheder og fordelingen af kompetencer ved ekspropriation med henblik på at identificere hvilke aktører, der er ansvarlig for at vurdere og anerkende lovligheden af ekspropriationer.

Ved ekspropriation forstås, at eksempelvis en offentlig myndighed ser sig nødsaget til at erhverve en råderet over et privat ejet areal. Dette kunne være for at gennemføre et infrastrukturprojekt. Hertil kan private - og i nogen tilfælde andre offentlige ejere påføres tvangsmæssig afståelse af deres ret til, at råde over arealet til fordel for den offentlige myndighed. Forholdet udspringer af grundlovens § 73 stk. 1, som fastslår, at ejendomsretten er ukrænkelig, men samtidig beskriver, hvordan der kan fraviges fra selvsamme aspekt. Herunder, at det skal klargøres, at almenvellet har nødvendige interesser i at kunne råde over det pågældende areal, at den forhenværende ejer er sikret fuld erstatning ved afståelsen, samt at der foreligger en klar lovhjemmel. Disse er betingelserne for at sikre ekspropriationens juridiske berettigelse som værktøj for offentlige myndigheder til at lave et indgreb i ejendomsretten (Mølbeck m.fl., 2019, s. 21–22). Ejendomsretten er yderligere en sikkerhed i at mindske planer om nationalisering uden compensation (Tamm og J. Jørgensen, 1978, s. 9). Hjemlen til ekspropriation illustreres som regel i lovgivningen i forbindelse med gennemførelse af:

- Specifikke offentlige anlægsprojekter
- Trafikanlæg
- Andre offentlige formål og planlægning

(Mølbeck m.fl., 2019, s. 79)

Som udgangspunkt kan det pågældende indgreb karakteriseres som ekspropriation, såfremt der i forbindelse med indgrebet foretages tvangsforbudne ændringer af beskyttede rettigheder, rettighedshavere eller indgrebet anses som at være en afståelse af pligtmæssig karakter. Identificeringen af disse forhold er central i vurderingen af om der kan gøres ret på erstatning eller om der er tale om erstatningsfri regulering. I lighed med almindelig forvaltningsret gør proportionalitetsprincippet sig også gældende, og ekspropriationen ikke bør foretage en større ændring end vurderet nødvendigt for formålet (Mølbeck m.fl., 2019, s. 23–25).

Hertil forstås dette ligeledes i tidsmæssig forbindelse, der går under aktualitetsprincippet, da det offentlige ikke bør erhverve sig arealer ved hjælp af ekspropriation, som ikke med det samme eller i den nære fremtid har en klar sammenhæng med et pågældende anlægsprojekt (M. H. Jensen, 2000, s. 437).

### Ekspropriationsmyndigheder og kompetencer

Alt afhængig af om hvorvidt ekspropriationen foretages i statslig eller kommunal regi følges en bestemt ekspropriationsproces, og skelningen mellem de to typer af ekspropriation afgøres af, hvem ekspropriationskompetencen placeres hos. Ved statslige ekspropriationer er denne kompetence jf. ekspropriationsprocesloven § 5<sup>2</sup> tildelt en særlig ekspropriationskommission nedsat af transport-, bygnings og boligministeren. Jf. ekspropriationsprocesloven § 1 skal al statslig ekspropriation følge processen, som set i bilag B.1, der er angivet i bestemmelserne i selvsamme lov. Loven kan udelukkende anses som en proceslov og kan ikke anvendes som lovhjemmel for selve ekspropriationen. Den nedsatte kommission tager stilling til ekspropriationens gyldighed i forbindelse med om, hvorvidt ekspropriationen kan foretages, jf. ekspropriationsprocesloven § 13, og senere den endelige beslutning, om indgrebet kan gennemføres jf. ekspropriationsprocesloven § 15 stk. 4. Kompetencen til ekspropriationen er derfor heller ikke placeret hos det ministerium, som ellers har anmodet om det givne projekt (Mølbeck m.fl., 2019, s. 385–386).

Ved kommunale projekter derimod er både ekspropriationskompetencen og myndigheden placeret hos kommunalbestyrelsen. Fremgangsmåden for kommunale ekspropriationer følger bestemmelserne i vejloven kap. 10<sup>3</sup>, som følger processen i bilag B.2. Ekspropriationsmyndigheden i kommunale anlægsprojekter kan i egenskab af at være anlægsmyndighed, ikke karakteriseres som uafhængig - i modsætning til den nedsatte uvildige ekspropriationskommission ved statslige ekspropriationer. Dette betyder, at modsat ekspropriationskommissionens konklusioner, kan kommunalbestyrelsens beslutninger indbringes for en anden administrativ klageinstans såsom ministerier, direktorater eller klagenævn. Kommissionens beslutninger omkring ekspropriationens gyldighed kan i stedet prøves ved domstolene, jf. ekspropriationsprocesloven § 26. I kraft af ekspropriationskommissionens uafhængighed kan der ikke lægges sag an mod kommissionen til trods for, at den anses som ekspropriationsmyndighed. I praksis er det anlægsmyndigheden, der anlægges sag mod angående spørgsmål omkring ekspropriationens lovlighed (Mølbeck m.fl., 2019, s. 412–413).

### Om almenvellet

Som nævnt og i overensstemmelse med grundloven § 73, skal ekspropriationen blandt andet vurderes at varetage almene interesser. De almene interesser opstår på baggrund af en skønsmæssig og politisk vurdering foretaget af de offentlige anlægsmyndigheder, såsom staten og kommunalbestyrelsen med baggrund i diverse lovhjemler til at gennemføre ekspropriation. Der kan være et utal af formål, som fra politisk og lovmæssigt hold vurderes at høre under almene samfundshensyn. Klassiske eksempler er infrastruktur, anlægslove til diverse foranstaltninger såsom solceller, vindmøller etc. Ydermere kan der være flere

---

<sup>2</sup>LBK nr 386 af 13/04/2023

<sup>3</sup>LBK nr 421 af 25/04/2023 - Bekendtgørelse af lov om offentlige veje m.v.

formål koblet på en enkelt ekspropriation (Langager, 2018, s. 27). Dette skøn indbringes som udgangspunkt ikke for domstolene og meget ekspropriation foretages i forbindelse med offentlige projekter, der må antages at være til fordel for almenvellet (Mølbeck m.fl., 2019, s. 63–64).

Jf. grundloven § 73 stk 3, kan prøvelsen af en ekspropriations lovlighed forelægges for en domstol, herunder hvorvidt indgrebet varetager almene interesser. I forbindelse med vurderingen af førnævnte skøn, er det udelukkende sager af en karakter, hvor det er tydeligt, at almene interesser bliver negligeret til fordel for *klart magtfordrejende* formål såsom rene private, partipolitiske eller finansielle formål, som det kan forventes, at domstole kan forholde sig til (M. H. Jensen, 2000, s. 435). Praksis tilsiger, at domstolene kun bør vurdere, hvorvidt der er skønnet ud fra almene interesser og ikke om selvsamme skøn kan karakteriseres som være gavnligt for almenvellet (Trolle, 1967, s. 83); (Langager, 2018, s. 79). Ydermere involveres domstolene i forbindelse med at tage stilling til størrelsesordenen af den almene interesse. Herunder om hvorvidt ekspropriationen efterlever nødvendighedskravet (Mølbeck m.fl., 2019, s. 65), og om ekspropriationen er proportional rimelig, i forhold til konsekvenserne af indgrebet (M. H. Jensen, 2000, s. 438). Der er samtidig fra fageksperter en generel tankegang om, at det er nemmere at klarlægge de udenforstående formål, altså de formål, som tangere til magtfordrejning eller andre påstande om et ugyldigt ekspropriationsgrundlag (Langager, 2018, s. 165).

Skønnet om hvorvidt der er tale om almene interesser er hovedsageligt et politisk anliggende. Dette kan eksempelvis illustreres ved, at der kan eksistere adskillige interesser vedrørende et areals udnyttelse, hvor flere af disse kan siges at være i almenvellets interesse. Netop her består en afvejning af, hvad der ud fra den almene diskurs er mest værdsat af formål at forfølge i det pågældende projekt (Mølbeck m.fl., 2019, s. 64). Tidligere højesteretspræsident, Niels Pontoppidan, har i forlængelse af dette, udtalt, at domstolenes tilbageholdenhed i forhold til at afprøve ekspropriationsbeslutningerne kunne forbindes med, at man ville undgå at etablere en instans, som forhøjede sig over Folketinget på området omkring samfundets behov (M. H. Jensen, 2000, s. 439).

Af ekspropriationspraksis ses det, at det også er muligt at ekspropriere til fordel for private interesser - dog på betingelse af, at indgrebet samtidig understøtter almene interesser. Praksis betyder i den forbindelse, at det lovmæssige krav til ekspropriation skærpes, når muligheden for at ekspropriere til private interesser undersøges (Mølbeck m.fl., 2019, s. 65–66). Dette betyder, at både offentlige og private aktører kan varetage almene samfundsinteresser igennem ekspropriation, så længe projektet netop udføres til fordel for almenvellet og ikke tjener førnævnte magtfordrejende formål (Anker, 2013, s. 736).

### 2.2.3 Paradigmer

Paradigmer er "bøjningsmønstre", som beskriver de samfundstendenser, der eksisterer, hvortil et samfundsfokus overgår fra ét til et andet. Det centrale af hvordan et paradigme skal forstås er, at der ikke eksisterer rene fakta, da fakta er baseret på teori (Thurén, 2021, s. 154–155).

Individet besidder det, der kan beskrives som "tavs viden", der er en måde at betragte analyser og resultater på. Denne tavse viden er de samfundsinteresser og de værdier som samfundet sætter for dets videre udvikling. Et paradigme er et mønster som fakta tilpasser sig efter (Thurén, 2021, s. 155).

Et paradigme kan bestemmes ud fra de regler, som er sat i samfundet. Forskning påvirkes af det eksisterende paradigme, hvor forskningens beslutninger er værdiladede ud fra de regler, der er sat for samfundet (Kuhn, 1974, s. 44–45). De regler, som fastsætter paradigmet, er ikke altid nemme at fastsætte, da det kan være en fælles subjektiv holdning, som medvirker til at danne paradigmet (Kuhn, 1974, s. 46). Dog opleves det over tid, at paradigmer udskiftes helt eller delvist og dette er en kilde til videnskabelig udvikling samt medvirker ligeledes til at fastsætte samfundets retning. Hovedsageligt kan det siges, at nye paradigmer opstår i takt med, at den politiske dagsorden udstikkes (Kuhn, 1974, s. 92).

I Danmark gælder det repræsentative demokrati og fastlægger, hvad det danske samfund skal bevæge sig mod og samtidig, hvordan almenvellets behov skal afgrænses. Ved fastlæggelsen af en ny retning for samfundet, kan det kræves, at der foretages en opgørelse med et tidligere paradigme.

Dette er dog stadig i takt med det generelle skiftemønster mellem paradigmer, hvor det er de fakta, værdier og normer, som bestemmer det eksisterende paradigme. I den lovmæssige kontekst kan afgrænsningen af loves betydning, forståelse og derved håndhævelsen knyttes til et eksisterende paradigme. Det er ved domsafgørelser, altså i det juridiske system, at lovens betydning bliver afprøvet gennem retsvidenskabelige fagpersoner (Toulmin, 1972, s. 86–87).

I forbindelse med dette speciale er ekspropriationsbetingelsen almenvellet et eksempel på et fakta, som er paradigmebetonet. Baggrunden for dette består i at almenvellets interesser, som nævnt i afsnit 1, ændres i takt med samfundets generelle udvikling.

## 2.2.4 Retssociologi

Med grundlag i jura og samfundsvidenskab fokuserer retssociologien på, at undersøge, hvordan specifikke retsnormer dannes og hvilken effekt de har (Hammerslev og Madsen, 2022, s. 15). Samtidig anskues også sociale strukturer og institutioner i samfundet, som ligger til grund for, at retten kan føre normerne ud i praksis. Hertil hvordan disse rodfæster sig i samfundets interaktion med domstolen som institution (Trevino, 2008, s. 6–7). Retssociologien bygger på en vurdering af forholdet mellem ret og samfund. Dette sker gennem fortolkningen af, hvordan retsdannede normer og samfundsstrukturer påvirker hinanden, og hvilken af disse, som eventuelt har den dominerende indflydelse over den anden. Relationen mellem samfund og ret kan eksempelvis ses i forholdet mellem lovgivningsmyndighed og offentlig forvaltning eller i forbindelse med undersøgelse af rettens indflydelse på det moderne samfunds udvikling (Hammerslev og Madsen, 2022, s. 15, 20–21).

I den kontekst skelnes der mellem en genetisk opfattelse af retssociologi, hvori kernen i opfattelsen omhandler hvordan retten påvirker samfundet, og en operationel dimension, der repræsenterer den modsatte opfattelse. På trods af, at der findes flere teorier, som taler for én dominerende dimension, findes det i praksis, at begge opfattelser er nærliggende at undersøge (Hammerslev og Madsen, 2022, s. 20–21).

Forholdet mellem samfund og retsvæsen undersøges i retssociologien blandt andet ved at undersøge hvordan domstolene forholder sig til samfundet. Herunder ideen om at analysere domstolens handlinger som en del af samfundsudviklingen (Hammerslev og Madsen, 2022, s. 627). Den retssociologiske analyse giver i kraft af sin interdisciplinære natur en bredere og mere nuanceret forståelse af lovgivende myndigheders og domstoles handlinger, samt deres interaktivitet.

## 2.3 Metode

Dette afsnit begrundes de metodiske valg som specialet er fundamenteret på. Hertil er der foretaget en forklaring af de bidrag som de enkelte metoder har til besvarelsen af den fremlagte problemstilling, samt hvordan de er benyttet.

### 2.3.1 Litteratursøgning

Søgning og anvendelse af litteratur understøtter projektets hermeneutiske fremgangsmetode i forbindelse med metodens revideringsproces. Litteraturen bidrager til at udvide forståelseshorisonten og inspirerer til nye opfattelser. Derudover bidrager litteratursøgningen til opdage eksisterende litteratur indenfor specialeemnet, og er vigtig i afvejningen om relevant litteratur eventuelt kan bidrage til specialet.

Litteraturen der fremsøges, bruges som fundament for etablering af viden. Dette er hovedsageligt den litteratur, der anvendes til teorien samt specialets indledning, i forbindelse med beskrivelse af temarammen. Yderligere er litteraturen benyttet i analysen i form af domsafgørelserne. Domsafgørelserne er medtaget for, at få en forståelse for praksis samt for at vurdere fagpersoners stillingstagnation til emnet. Til selve søgningen er der anvendt følgende forskellige teknikker.

Nationale bibliotekdatabaser og online platforme som Google Scholar er anvendt til at finde litteratur omkring metode og ekspropriationsemnet. Hovedsageligt er der anvendt danske kilder, da det danske samfund og lovgivning er udgangspunktet for specialet. Kildernes validitet er ligeledes vurderet før brug, og det er tilstræbt at underbygge særligt de teoretiske og metodiske afsnit med forholdsvis aktuel og objektiv litteratur. I den forbindelse er der også fokuseret på at basere de forskellige afsnit på mere end en reference, såfremt det har svaret sig.

Angående søgningen efter engelsksprogede tekster om ekspropriation, har det været centralt at være opmærksom på forskellige oversættelser af nøgleord som ekspropriation og almenvellet, alt afhængig af den bestemte engelske sprogvariant. Eksempelvis benyttes *Compulsory purchase* i Storbritannien (The Law Commission - United Kingdom, 2023) som et udtryk for ekspropriation, imens det i USA udtrykkes *Eminent domain* (The United States Justice Department, 2022). Ligesom begrebet *expropriation* også er udbredt i Europa. I samme grad varierer oversættelsen af almenvellet blandt landene.

Til at strukturere litteratursøgningen er der anvendt bloksøgning og de forskellige oversættelser af ekspropriationer satte større krav til omfanget af den pågældende bloksøgning. Derfor er antallet af søgekompositioner forøget (Aarhus Universitetsbibliotek, 2023). I den forbindelse, findes der også mange variationer af udtrykket almenvellet, som bruges i mange andre sammenhænge, end ved ekspropriation. Dette tages der højde for ved generelt at anvende



kontrollerede emnesøgninger og i mindre grad fritekstsøgninger, for at sikre en høj præcision af søgningen (Københavns Universitetsbibliotek, 2023). I fremsøgning af domsafgørelser er Karnovs online lovsamling anvendt, inklusiv Ugeskrift for Retsvæsen (UfR) og Miljøretlige Afgørelser og Domme (MAD). Yderligere domme er fundet igennem læsning af anden retslitteratur.

### 2.3.2 Casestudie

Casestudie er anvendt til at afdække udviklingen, i forhold til ekspropriationsbetingelsen almenvellet. Der er igennem analysen lagt særlig vægt på denne metode, for at bidrage med en indsigt fra kilder, der afdækker, hvordan almenvellets afgrænsning fastlægges. Hertil var det særligt interessant at undersøge eventuelle tendenser, ved ændringer i det, der anses som værende almenvellets interesse.

Casene tager stilling til om grundlaget for ekspropriation har været opfyldt. I den forbindelse er samtidens værdigrundlag søgt sammenkoblet med afgørelserne, for at danne en forståelse for hvad den almene interesse var på daværende tidspunkt.

Analyserne af casene omhandlende ekspropriation er udarbejdet for at skabe et analysegrundlag til at fastsætte, hvilke tendenser, som er nødvendige for, at almenvellets interesse opfyldes. I den forbindelse er det valgt at arbejde med *multiple case studies*, som har fordele i at kunne analysere flere situationer for at forstå forskelle og ensartetheder i casenes resultater (Gustafsson, 2017, s. 11). Yderligere udgør resultaterne et stærkere fundament end et single case study, der er baseret udelukkende på en enkelt case (Gustafsson, 2017, s. 11). Selve begrebet *multiple case study* er ikke definitivt. Der eksisterer mange fremgangsmåder, for hvordan et sådan studie kan foretages (Yin, 2003, s. 19–22).

Dette speciale gør brug af et *Exploratory/Explanatory* casestudie, grundet den hermeuntiske fremgangsmetode. Dette er gjort for at efterprøve ny viden, som er etableret i exploratory delen. Denne type af *multiple case study* er opdelt i to faser (Yin, 2003, s. 23).

Fase 1 er et exploratory (udforskende) studie, der opbygger viden gennem analyser af ekspropriationssager i en bred tidsperiode. På baggrund af resultaterne fra analyserne er der i afsnit 3.5 opstillet hypoteser. Studiets fase 2 er et explanatory (forklarende) studie, der be- eller afkræfter hypoteserne (Yin, 2003, s. 6).

Efter casestudiets fase 2, er der foretaget en komparativ analyse mellem de cases, som er udvalgt til studiets fase 1 og de cases, som er udvalgt til studiets fase 2. Bevæggrunden for dette befinder sig i, at de cases, som udvælges, alle har sit afsæt i ekspropriation. Ved sammenligning af disse cases er det muligt at foretage en kvalificeret vurdering, om den videre udvikling af almenvellets interesser (Yin, 2003, s. 2).

Formålet med at benytte denne casestudiestruktur er, at opbygge viden og forståelse og slutteligt vurdere. Denne form for casestudie undersøger spørgsmålene hvad og hvordan. Fokus er på at identificere de forhold, som knyttes til analyseemnet (Yin, 2003, s. 21–22).

### 2.3.3 Interview

I dette speciale anvendes interview som et supplement til den analyse, der foretages gennem casestudiet fra foregående afsnit. Formålet med at udføre interview er, at belyse brugen af afgrænsningen af almenvellets interesser i praksis, gennem holdninger og erfaringer fra fagpersoner.

Interview er et godt supplement til en analyse, da det kan medvirke til at give en forståelse for et emne, som ikke umiddelbart altid ville kunne opnås gennem litteraturen. I emner som dette, hvor der ikke i skrivende stund eksisterer nogen faste rammer for, hvordan almenvellets afgrænsning bestemmes, vil en holdning om, hvordan dette gøres i praksis være til stor gavn for forståelsen af processen. For at opnå dette formål er et interview særligt velegnet, da det er muligt at fremskaffe svar på problemstillinger, som ligeledes kan uddybes undervejs i interviewet.

Til grund for gennemførelse af de kvalitative interview er der udarbejdet semistrukturerede spørgsmål. Dermed sikres, at centrale spørgsmål blev berørt, samt at rækkefølgen kunne tilpasses undervejs i interviewet alt efter respondenteren (Kvale og Brinkmann, 2009, s. 19–24). For at indlede en samtale gennem spørgsmålene forudsættes et stort ansvar hos interviewer. Da det kræver at interviewer udnytter de muligheder som et semistruktureret interview giver. Interviewer skal være i stand til at sikre interviewets retning, særligt når der fremkommer pointer, der er interessante for emnet (Kvale og Brinkmann, 2009, s. 100–105).

I dette speciale har der været fokus på, at inddrage viden gennem et eliteinterview. Det betyder at personer, som er ledere eller eksperter inden for deres felt. I den forbindelse kan det være en udfordring at få adgang til eksperterne (Kvale og Brinkmann, 2009, s. 167).

Der er interviewet to fageksperter med juridisk baggrund inden for emneområdet henholdsvis en landsretsdommer, som ønsker at citeres anonymt og retspræsidenten fra Frederiksberg Byret Christian Lundblad. Udvælgelsen af de to fageksperter skete ved at skrive til otte repræsentanter fra de tre retsinstanser. Hertil svarede to tilbage, at de havde mulighed for at medvirke til et interview. Gruppen af fageksperter blev udvalgt idet de forventes at besidde en bred viden og forståelse for, hvordan sager om ekspropriation skal håndteres, og hvad der skal lægges vægt på ved afgørelser.

Ved eliteinterview er der stor sandsynlighed for, at fageksperten overtager interviewet igennem sin ekspertise. Dette ses ikke som et negativt aspekt så længe, at de forberedte

spørgsmål stadig gennemgås. Ekspertene er vant til at blive interviewet, hvorfor det kan forventes, at eksperten har forberedt sig grundigt og derfor har en stor indsigt i emnet (Kvale og Brinkmann, 2009, s. 167).

## **Forberedelse**

Som forberedelse til interviewet blev der udarbejdet en interviewguide, som skulle bistå interviewer, samt give eksperten mulighed for at forberede sig på interviewets emner.

Derfor har eksperten på forhånd fået tilsendt interviewets hovedspørgsmål, for at kunne forberede sig i de områder som det var særligt ønsket at få besvaret. Foruden hovedspørgsmålene havde interviewer ligeledes underspørgsmål, hvor formålet var at opnå et mere holdningsorienteret svar fra eksperten.

Ved denne fremgangsmåde havde begge parter mulighed for at identificere hvor langt interviewet er nået, samt hvilket fokus der pålægges de enkelte underspørgsmål som interviewer stiller. Interviewguiderne er at finde i bilag C.1 og C.2. Underspørgsmålene havde forskellige nuancer af åbenhed, da det for enkelte punkter er nødvendigt at søge efter et afklarende svar.

Efter første interview blev det vurderet hensigtsmæssigt at ændre ét af spørgsmålene, da det i første omgang var svært at forstå meningen. Spørgsmålet blev tilrettet, og i forbindelse med andet interview blev der ikke oplevet samme udfordring. Dette fremgår af interviewguiderne, fra førnævnte bilag.

Det er prioriteret, at interviewene blev gennemført ved fysiske møder med henblik på at opnå mere personlige og fyldestgørende svar. Da det medvirker nemmere til en flydende dialog, ligesom eventuelle internetproblemer og lignende kan undgås. Der er i forbindelse med interviewet fastlagt én interviewer, hvortil de resterendes opgave er at sikre at alle punkter blev bragt op.

For at sikre, at ingen informationer går tabt, er interviewene lydoptaget, med godkendelse fra de interviewede. Dette er gjort med to diktafoner, for at eliminere eventuelle fejl.

## **Efter interview**

Der er som produkt af interviewet udarbejdet en tematisk transskribering. Dette gøres for at have forståelsen og pointerne fra interviewet i skriftlig form (Møller og Harrits, 2021, s. 184). Den uredigerede optagelse er beholdt i gruppen, men kan ved forespørgsel fremvises såfremt det vurderes nødvendigt. Referencer til interviewene sker ved tidspunkt med TT:MM:SS format. Transskriberingen som er fremkommet af interviewet kan findes i bilag A.1 og A.2.

Der eksisterer stadig en risiko for tab af information i forhold til kropssproget, pauser i talestrømmen, dialekt et cetera. Her omgås problemerne med pauser i talestrøm og

dialekt ved, at lydfilen benyttes direkte, hvortil der kun eksisterer en risiko ved tyding af kropsproget på den interviewede (Kvale og Brinkmann, 2009, s. 198–210).

Efter interview er der fremsendt en samtykkeerklæring til de interviewede for at sikre, at de interviewede er indforstået med de tilladelser, som ønskes fra dem, i forbindelse med deres citeringer. Her er der oprettet en samtykkeerklæring i bilag D.1, for den anonyme landsretsdommer. Der er i bilag vedlagt erklæringen uden underskrift, for at sikre anonymitet. Ved Christian Lundblad er der udarbejdet en samtykkeerklæring i bilag D.2. Her er denne vedlagt i sin underskrevne version.

### 2.3.4 Juridisk metode

I forbindelse med dette speciale er retskilder og -praksis anvendt for at redegøre og analysere begrebet almenvellet. Dette medfører et behov for anvendelsen af juridisk metode, som indebærer identificering af relevante retskilder samt fortolkning (Blume, 2020, s. 175).

Indenfor den juridiske metode er det vigtigt at være opmærksom på, at resultatet kan være varierende, og at der derfor lægges vægt på den juridiske argumentation. Det består blandt andet i, at det er de rigtige retskilder, der bliver benyttet til at lave sin argumentation, altså hvad der kan opfattes som en retskilde og hvordan skal den benyttes (Blume, 2020, s. 176).

Med det i mente kan lovgivning og retskilder have en åben betydning, der giver anledning til flere mulige forståelser og fortolkning. Der er med afsæt i ovenstående taget udgangspunkt i grundloven § 73, hvor begrebet almenvellet udspringer fra. Derudover er der for at forstå begrebet undersøgt tidligere lovgivning og forarbejder blandt andet forarbejderne til junigrundloven fra 1849 og Jernbaneforordningen fra 5. marts 1845. Junigrundloven er den første grundlov og derfra første gang almenvellet optages i retskilder. Jernbane forordningen har været noget af det første lovgivning til at etablere ekspropriationsgrundlag. Til det bliver der anvendt en juridisk tilgang, som indebærer muligheden for at grave dybere og fortolke abstrakt. Dette for at forstå lovgivningen, fremfor den mere praktiske tilgang, der har sit fokus på at afdække noget bestemt som kan være med til at give et resultat til en retssag og lignende (Blume, 2020, s. 180).

For at fortolke og analysere diverse retskilder såsom lovgivning og domsafgørelser er der flere fremgangsmetoder man kan benytte sig af. Det handler eksempelvis om at kende forskel på afvejningerne i retskilder. Dette drejer sig om de tre generelle principper, som er henholdsvis:

- *Lex superior* angiver, at regler, som er på et højere niveau, vægtes først fremfor regler på lavere niveau.
- *Lex posterior* betyder derved, at nyere regler vægtes før ældre regler. Grundlaget for denne regel er, at det må forudsættes, at nyere lovgivning tager bedre højde for de aktuelle samfundsmæssige forhold.
- *Lex specialis* angiver, at regler, som er specifikke på et givet samfundsmæssigt område, er bedre egnet fremfor generelle regler.

(Blume, 2020, s. 295–296)

Det er værd at bemærke, at i forbindelse med *lex superior* kan grundloven fremhæves, som en højere lov, der vægtes tungest i den forstand, at al lavere lov anses ugyldig, såfremt den skulle være i strid med grundloven. I praksis er domstolenes prøvelse af forholdet mellem given lov og grundloven dog tilbageholdende. På samme niveau som grundloven, beskytter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention de fundamentale menneskerettigheder jf. 2.2.1, men i dette tilfælde udøver domstolene en mere intensiv tilgang til prøvelse, der lægger sig op af konventionens egen retsinstans (Zahle, 1999, s. 36).

Domsafgørelser kan skabe præjudikat, som betyder, at resultatet af dommen kan skabe en forandring indenfor et givet juridisk område. Dette betyder, at hvis en afgørelse kan karakteriseres som relevant for fremtidige afgørelser, der berører de samme interesse og vinkler, kan det skabe præcedens (M. B. Andersen, 2002, s. 154–155). Det er på baggrund af dette, at der er analyseret domsafgørelser både i form af ældre og nyere domme for at kunne forstå udviklingen af begrebet almenvellet og derved besvare det tredje forskningsspørgsmål, jf afsnit 1.2.

---

## Fase 1

Følgende kapitel indleder første fase af analysen, i form af casestudiets første del og yderligere dannelsen af hypoteser om udvikling af almenvellets afgrænsning. Der tilstræbes, at alle cases i dette casestudie bliver gennemgået i en fikseret proces for, at kunne danne et bedre grundlag for at sammenligne og vurdere resultater fra de enkelte cases.

For at kunne besvare problemstillingen om almenvellets udvikling over tid, er det prioriteret, at undersøge og analysere cases fra forskellige tidsperioder. Dette er gjort med henblik på, at kunne sammenligne mulige tendenser og værdier fra samtidens samfund med de belæg, som er givet i domsafgørelserne for om ekspropriationsbetingelsen angående almene interesser er opfyldt eller ej.

De cases, der bliver undersøgt i følgende kapitel er følgende:

- Case 1 - U 1913.457/2 H - Esbjerg Havn
- Case 2 - U 1958.498 H - Stadion
- Case 3 - U 1967.22 H - Islandske håndskrifter I
- Case 4 - V.L.D. 26. april 2010 i anke 6. afd. B-1462-09 - Flugtskydebane

Casene er valgt på baggrund af deres indsigt i ekspropriationssagers gyldighed. Hertil har der været særlig fokus på, at casene skulle have en relation til om almenvellets behov er opfyldt, heraf domstolens stillingstagnation til ekspropriationsbetingelsen.

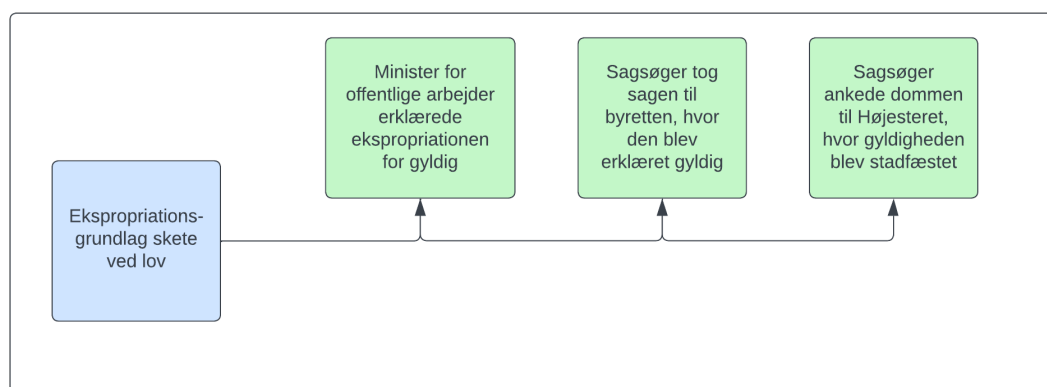
I udvælgelsen af cases er der tillige lagt vægt på det historiske perspektiv. Hertil er der inkluderet cases, som gennem tiden har været med til at bestemme, hvad der kan siges at være til fordel for almenvellet eller haft betydning for, hvordan dette fortolkes.

### 3.1 Case 1 - U 1913.457/2 H - Esbjerg Havn

Case 1 vedrørende udvidelsen af Esbjerg Havn i årene 1909 til 1913 er interessant at inddrage i en analyse af begrebet almenvellet. Grundlaget for inddragelsen af netop denne domsafgørelse ligger både i casens emne og den dømmende magts indflydelse eller mangel på samme. Yderligere kan dens afgørelse diskuteres i nutidigt perspektiv og om udfaldet af casen havde været det samme.

#### Beskrivelse af casen

Casens forløb startede ved, at sagsøger lagde sag an mod ministeren for offentlige arbejder i byretten. Byretten fandt ikke indstævnte skyldig i at have gået ud over sine beføjelser i forbindelse med ekspropriationerne. Dette blev anket til Højesteret, hvor de stadfæstede dommen i indstævntes favør. Forløbet ses illustreret på figur 3.1.1.



**Figur 3.1.1:** Tidslinje over case 1:

Figuren viser forløbet for case 1 vedrørende ekspropriationen af Esbjerg Havn i årene 1909-1913.

- Egenproduktion.

Planerne for Esbjerg Havns udvidelse blev først projekteret ved en lov i 1908<sup>1</sup>, som senere bortfaldt og blev erstattet af en ny lov i 1909<sup>2</sup> med særlig henblik på netop udvidelsen. Planerne og den tilhørende lovgivning fastsatte både specifikke og uspecifikke informationer, der kunne tænkes at blive relevant for Esbjerg Kommune såvel som staten.

<sup>1</sup>Har ikke været mulig at tilgå

<sup>2</sup>Har ikke været mulig at tilgå

En væsentlig ændring fra de to love var ændringen af § 2, da den muliggjorde at spænde bredere end første lov ved, at afgrænsningen kunne fortolkes til ikke at være indskrænkende. Ændringen ses i forskellen i loven fra 1908<sup>3</sup>:

*"»saadanne lidet begyggede Arealer i Esbjerg omkring eller i Nærheden af Havnen, som det maatte være af Interesse for Staten at have Raadighed over«"*

Tilsvarende for loven i 1909<sup>4</sup>, hvor formuleringen - *nærheden af havnen* blev skrevet ud af bestemmelsen:

*"»saadanne lidet bebyggede Arealer i og omkring Esbjerg, som det maatte være af Interesse for Staten at have Raadighed over.«"*

Der blev i forbindelse med udvidelsen af Esbjerg Havn udført mange ekspropriationer. Nogle henvendte sig direkte til udvidelsen af havnen, hvor andre blev foretaget med udgangspunkt i at sikre Esbjerg Kommune en værdiforøgelse på visse ejendomme. Det er de sidstnævnte ekspropriationer som casen omhandler. Sagsøgeren var gårdejer og kirkeværge ved navn Niels Mortensen Lambertsen, der både på egne vegne, men også på vegne af andre borgere fra Jerne Sogn ikke mente, at ekspropriationen af deres ejendomme havde været gyldig.

Dette begrundes med flere påstande, om at det eksproprierede område ligger udenfor det ifølge loven angivne areal. Yderligere, at det kun var hvis det var i statens interesse, at andre arealer end havneområdet kunne eksproprieres. Dette var ikke opfyldt, da ekspropriationerne blev foretaget på Esbjerg Kommunes ønske. Derudover blev det fremhævet, at selvom ekspropriationen var udført på baggrund af en "*udtrykkelig*" lovhjemmel, manglede kravet om almenvellets interesse at blive opfyldt.

Resultatet af casen blev, at indstævnte blev frifundet fra sagsøgerens tiltaler om ulovlig brug af ekspropriation med henblik på det før nævnte klagegrundlag. Begrundelsen faldt hovedsageligt på baggrund af to faktorer.

Først og fremmest fralagde byretten sig ansvaret for at vurdere på ordet og betydningen af almenvellet ved at udmelde, at det suverænt var lovgivningsmagts område at beslutte. Yderligere blev det vurderet, at formålet med ekspropriationen om at kunne ekspropriere grunde i og omkring Esbjerg var opfyldt ved de foretagne ekspropriationer.

---

<sup>3</sup>Fremgår af U1913.457/2

<sup>4</sup>Fremgår af U1913.457/2



## Analyse

Der blev i denne case fra sagsøgers side lagt vægt på, at ekspropriationsgrundlaget ikke levede op til reglerne om, at ekspropriationen skal tjene almenvellets interesser. Imidlertid tog hverken byretten eller Højesteretten direkte stilling til klagegrundlaget om hvorvidt indgrebet tjente almenvellets interesser. Dette ses ved, at byretten selv stillede spørgsmål ved sin bemyndigelse til at tage stilling til netop dette, da det er et spørgsmål om, hvor grænsen mellem lovgivningsmagts og den dømmende magts beføjelser ligger:

*"Hvad enten det nu antages, at Domstolene ere berettigede til at paakende Spørgsmaal om Lovgivningsmagts Grænser eller ej.."*

Herefter fastsætter byretten, at det er lovgivningsmagten suverænt, der har beføjelse til skønnet af, om en ekspropriation tjener almenvellets interesser. Dette viser begrænsningerne for at kunne klage på påstanden om, at indgrebet er lovstridigt i forhold til at opfylde betingelsen, hvor almenvellet kræver det. Da der fra lovgivningens side var vedtaget en specifik lov, som havde til formål at udvide Esbjerg Havn, blev det fra domstolens side antaget, at der i sagen var taget stilling til om alle betingelser for at kunne ekspropriere, var opfyldt.

Grundlaget for i første omgang at ekspropriere til udvidelse af Esbjerg Havn tog udgangspunkt i fremgangen af eksporten til England (Aarhus Universitet, 2023). Eksporten var bundet i landbruget, som på daværende tidspunkt spillede en stor rolle for det danske samfund både i form af arbejdspladser men ligeledes kulturmæssigt (Aarhus Universitet, 2023).

Dette henleder til at vurdere, at udvidelsen af Esbjerg Havn kan forbindes med varetagelsen af almene interesser. Derimod er de ekstra ekspropriationer, som blev foretaget med henblik på at sikre arealer til Esbjerg Kommune, for med tiden at kunne skabe værdiforøgelse, ikke i samme grad tydelige i forhold til betydningen for almenvellet.

Ekspropriationerne, der blev begrundet i værdiforøgelsen, gjorde også, at Esbjerg Kommune skulle tilbagebetale et beløb til staten på baggrund af, at det var staten, som eksproprierede til fordel for Esbjerg Havn

*"..ubetinget Esbjerg Købstadkommune at erstatte Staten ¾ Million Kroner af Udgifterne ved Havneudvidelsen."*

Der kan ved dette argumenteres for, at de ekstra ekspropriationer, som blev foretaget ikke var med henblik på almenvellets interesser. Da Esbjerg Kommune skulle betale en del af ekspropriationen, såfremt kommunen benyttede sig af muligheden for at inddrage ejendomme, der kunne tænkes at få en værdistigning.

Dette står også i kontrast til forståelsen af, hvordan skønnet om almenvellet skal vurderes, som det fremgår af afsnit 2.2.2 om almenvellet. I førnævnte afsnit beskrives det, at der ikke er grundlag for at ekspropriere til "*klare magtfordrejende*" formål som eksempelvis finansielle formål. De ekstra ekspropriationer må vurderes at være udelukkende til fordel for finansielle formål, og derved tangere til at være magtfordrejende.

### **Opsamling**

Afgørelsen viste, at byretten ikke tog stilling til om ekspropriationerne var bundet i almenvellet, da de fralagde sig ansvaret og gjorde lovgivningsmagten suveræn på området. Hertil tog byretten stilling til, at ekspropriationerne var foretaget med hjemmel i lov, og derfor skulle kendes gyldige.

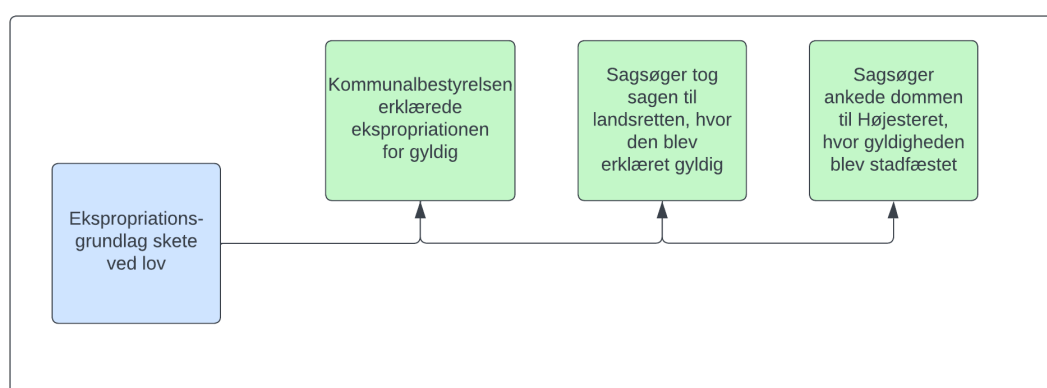
Denne case viser dilemmaet i forhold til et skønsbegreb, som almenvellet, samt hvem der har mulighed for at diktere og cementere, hvad der kan kategoriseres som værende til fordel for almenvellets interesser. Dertil indikerer sagen, at magten i forhold til hvad almenvellet kræver er et politisk anliggende, som i og for sig kan være varierende afhængig af tiden. Dette ses ved, at der igennem lovgivning besluttet hvorvidt der er ekspropriationshjemmel eller ej til formålet. Det kan argumenteres for at udfaldet af casen ville have været anderledes i dag. Dette uddybes senere i rapporten i afsnit 5.2.3.

## 3.2 Case 2 - U 1958.498 H - Brøndby Stadion

Case 2 vedrørende etablering af Brøndby Stadion er valgt, da den omhandler ekspropriation. Hertil fortæller casen om magten som kommunalbestyrelser besidder i forbindelse med fortolkningen af begrebet almenvellet.

### Beskrivelse af casen

Casens forløb startede i Østre Landsret, hvor sagsøger lagde sag an mod Brøndbyernes Kommune for ugyldig ekspropriation. Landsretten frifinder indstævnte, hvorefter sagsøger anker sagen til Højesteret med samme resultat. Forløbet af casen fremgår af nedenstående figur 3.2.1.



**Figur 3.2.1:** Tidslinje over case 2:

Figuren viser forløbet for case 2 vedrørende Brøndby Stadion i årene 1955-1958.

- Egenproduktion.

I denne case lagde Fru Else Denkov sag an mod Brøndbyernes Kommune og forlangt nærværende ekspropriation kendt ugyldig. Forud for saganlægget blev sagsøger i december 1955 meddelt af Brøndbyernes Kommune, at kommunalbestyrelsen havde fundet det nødvendigt at ekspropriere cirka 12 hektar af sagsøgers ejendom til fordel for anlæg af et nyt stadion. Kommunen underbyggede beslutningen med grundlag i bygningsreglementets § 19<sup>5</sup>, der gav kommunalbestyrelsen kompetence til at ekspropriere privat ejendom mod erstatning, såfremt indgrebet anses som værende nødvendigt i forbindelse med:

*"..opnåelse af tilfredsstillende bebyggelses- eller gadeforhold eller til tilvejebringelse eller udvidelse af kommunale institutioner eller virksomheder eller af anlæg, der tjener et for kommunen almennyttigt formål."*

<sup>5</sup>Byggelov af 29. marts 1939 for staden København

Sagsøger påstod i denne sammenhæng, at ekspropriationen skulle erklæres ugyldig, da førømtalte bestemmelse burde fortolkes indskrænkende. Argumentet var, at det ville være *grundlovsstridigt* ikke at fortolke bygningsreglementets § 19<sup>6</sup> indskrænkende, da sagsøger mente, at grundloven forlangte særlig lovhjemmel for at anvende ekspropriation.

Sagsøger fortsatte, at kommunalbestyrelsen ikke har fri bestemmelse til at afgøre, hvad der må anses som værende af almen interesse. Grundet den indskrænkende fortolkning, mente sagsøger ikke, at det givne sportsanlæg kunne anses som almennyttigt.

Denne påstand har fundament i, at den tidligere byggelov for København fra 1934<sup>7</sup> havde angivet "sportsanlæg", som et formål af almen interesse, der kunne eksproprieres for. Dette formål var udgået i den daværende gældende byggelov fra 1939, hvor der i stedet omtales "*anlæg, der tjener et for staden almennyttigt formål*"<sup>8</sup>. Sagsøger mente dermed ikke, at anlæg af stadion kunne fortolkes ud af dette, såfremt udtrykket blev læst indskrænkende.

Til dette svarede Brøndbyernes Kommune, at der ikke kunne findes grundlag for at fortolke nærværende ekspropriationsbestemmelse indskrænkende, men at der i stedet bør tilegnes en modsat udvidet vurdering af hvorvidt et formål var af almennyttig karakter. Begrundelsen lå i, at af bygningslovene siden 1858 følger efter hinanden, forstået på den måde, "*at der ikke er nogen reel forskel på indholdet af de love*" fra 1934 og 1939.

I tillæg, afviser Boligministeriet, der agerede støtte til kommunen i sagen, påstanden om, at brugen af bygningsreglementets § 19<sup>9</sup> som ekspropriationshjemmel skulle være i strid med grundloven.

Sagsøger mente, at Brøndbyernes Kommune burde have udnyttet muligheden for at tilføje arealet til kommunens byplan og agere ud fra byplanloven i forhold til anlægget af stadion. I 1948 havde sagsøger købt nærværende ejendom med henblik på at udvikle areal til beboelses- og erhvervsformål. En byudviklingsplan placerer i 1952 sagsøgers ejendom i yderzonen og følges op året efter af en byplanvedtægt, som påbyder, at ejendommen "*med en mindre undtagelse*" bevares til landbrugsanvendelse. Sagsøger henholder i denne forbindelse, at ingen af byplandokumenterne nævner muligheden for stadionanlæg.

Østre Landsret afsagde dom i oktober 1957 og frifandt Brøndbyernes Kommune i alle anklager. Landsretten mente ligesom Boligministeriet, at der ikke var foretaget noget grundlovstridigt i forløbet, og at sagsøger ikke havde grundlag for at anlægge en indskrænkende fortolkning.

---

<sup>6</sup>Byggelov af 29. marts 1939 for staden København

<sup>7</sup>Lov af 16. maj 1934 om ændring af den tidligere byggelov for København

<sup>8</sup>Byggelov af 29. marts 1939 for staden København

<sup>9</sup>Byggelov af 29. marts 1939 for staden København

I forbindelse med sagsøgers anke af dommen til Højesteret, medgiver sagsøger, at de almennyttige interesse er opfyldt, men at det er fremgangsmåden, som er ugyldig. I juni 1958 afsagde Højesteret samme afgørelse og frifandt Brøndbyernes Kommune.

## Analyse

Det anføres yderligere i casen, at sagsøger ikke var uenig i, at et sportsanlæg hørte under formål til gavn for almenvellet. En af hovedårsagerne til hendes klage var, at kommunen ikke havde ageret med den rette lovhjemmel. I stedet for bygningsreglementet, henviste sagsøger til byplanlovgivning, som skulle give mulighed for kommunalbestyrelsen til netop at udpege lokation af sportsanlæg. Denne argumentation fandt som bekendt ikke opbakning.

Østre Landsret forholder sig ikke til, hvorvidt det at anlægge et stadion hører under almene interesser. Derfor er det ikke kategoriseringen af et stadion som almennyttigt formål, der er nærliggende at fremhæve. Det skyldes, at begge parter har forståelse for, at det kan være til fordel for almenvellet.

Herimod er det den juridiske forståelse for, hvor vid fortolkningen af anlæg i almenvellets interesser kan være. Helt konkret afvises sagsøgers påstand om, at ekspropriationsbeføjelsen i kommunens bygningsreglement bør fortolkes indskrænkende. Boligministeriet og Brøndbyernes Kommune nævner, at formål til gavn for almenvellet bør fortolkes med en udvidende tilgang. På den måde, at de formål, som indgår i tidligere byggelove, dækker ind for hinanden.

Sagsøger underbygger sin argumentation med, at en ikke-indskrænkende fortolkning åbner op for et skråplan for, hvad der kan anses som almennyttige formål:

*"Ganske vist kan en lov delegere sin myndighed til kommunerne, men det kan ikke overlades til kommunen frit at bestemme, hvad der er almennyttigt formål."*

Østre Landsret fandt ikke noget grundlovsstridigt i kommunens brug af nærværende bestemmelser og mente ikke, at der var foretaget en for *"vid fortolkning af de nævnte bestemmelser at hen føre et stadion under de formål, der kan danne grundlaget for en ekspropriation."* Højesteret tilsluttede sig dette.

Til forståelsen af casen, er det nærliggende at sætte ekspropriationen til sportsanlægget i et samtidshistorisk perspektiv. Da Højesteret ikke fandt noget grundlag til at erklære ekspropriationen ugyldig, kunne kommunalbestyrelsen fortsætte anlægget af stadionet, som blev endelig indviet i 1966 under navnet 'Brøndby Stadion'. Anlægget var et kommunalt projekt, som blev nævnt første gang i 1945 af daværende borgmester i Brøndbyernes Kommune, Jens Christian Jensen. Dertil var projektets succes, og om hvorvidt sportsanlægget reelt ville blive

taget i brug, forudsat, at det lykkedes at samle de tre større idrætsforeninger i kommunen til en fælles forening, der kunne anvende anlægget (Barnak, 2004, s. 27).

Foruden at skabe bedre rekreative rammer for kommunens borgere, havde kommunalbestyrelsens ide om en sammenlægning klare stordriftsfordele, særligt i forhold til fordeling af de årlige tilskudsmidler henvendt til idrætsforeninger i kommunen. Dette var tiltrængt, da kommunen i gennem de senere år gentagne gange havde afvist foreningernes anmodninger om at hæve tilskuddene for at dække voksende underskud. Fra kommunalbestyrelsen var ønsket at brande kommunen som en stærk idrætskommune, hvor lukning af klubber ville spolere ambitionerne. Det nye idrætsanlæg og sammenlægning af idrætsforeningerne var derfor en stor politisk prioritet (Barnak, 2004, s. 22–23).

Forslaget mødte dog ikke udelukkende begejstring og først efter omtrent 10 års forhandlinger, lykkedes det i 1964 at samle to af de tre idrætsforeninger, som hermed kunne anvende det nye sportsanlæg (Barnak, 2004, s. 27–28, 61). Kommunen var tæt forbundet med den nye idrætsforening, hvilket ses af, at foreningens første formand, Kjeld Rasmussen, var medlem i kommunalbestyrelsen og senere borgmester i kommunen. Han blev siddende på formandsposten for Brøndby Idrætsforening til og med 1973 (Forstadsmuseet, 2023).

Baggrunden for anlægget af Brøndby Stadion vidner om, at ekspropriationen hovedsageligt blev foretaget på kommunalt initiativ uden, at have sikret opbakning fra de senere brugere på forhånd. Da sagsøger blev oplyst om kommunens ekspropriation i 1955, var der altså ikke klarhed omkring, hvem der senere skulle anvende sportsanlægget og hvornår dette udestående ville blive afklaret. Heller ikke ved Højesterets endelige domsafgørelse i 1958 var dette yderligere belyst.

## Opsamling

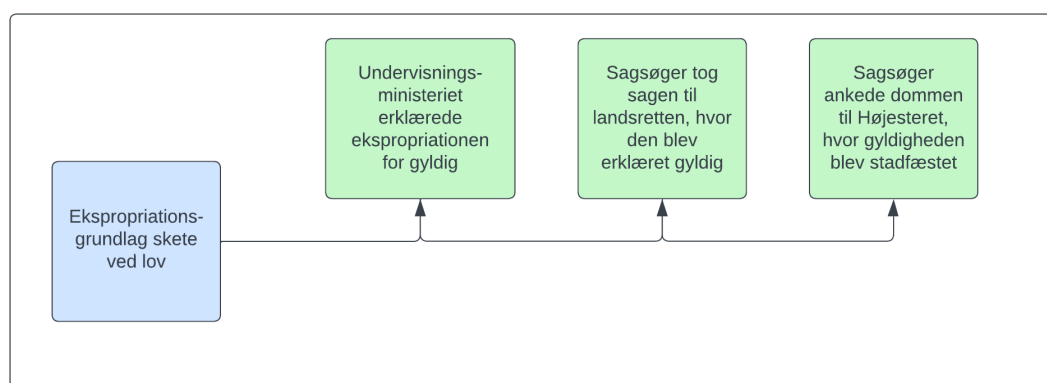
Casen viser at kommunalbestyrelsen har stor magt på fortolkningen af almennyttige interesser. Dette forstærkes yderligere af, at domstolene tilslutter sig, at der ikke blev anvendt en for bred fortolkning. Domstolen kommenterer ikke yderligere på, hvor udvidet denne udlægning i så fald kan være, men det afvises, at det skulle være grundlovsstridigt ikke at fortolke indskrænkende. Sagsøger var ikke uenig i, at et stadionanlæg kunne kategoriseres som et almennyttigt formål, men det må udledes, at omfanget af omtalte formål er bredt - særligt, når det ikke behøver at være anført som kommunens ønske i en gældende byplansvedtægt.

Dette kan bunde i, at kommunalbestyrelsen stadig på daværende tidspunkt manglede svar på, hvilke idrætsforeninger og i hvilket omfang de ville anvende området. Tydeligt er det, at det var en politisk prioritet for kommunalbestyrelsen, at få anlagt et fælles kommunalt stadion, der skulle anvendes sammen med en ny idrætsforening under indflydelse af kommunalbestyrelsen.

### 3.3 Case 3 - U 1967.22 H - Islandske håndskrifter I

Case 3 vedrørende de islandske håndskrifter er relevant og interessant at inddrage i en analyse af almenvellet. Dette beror i, at almenvellet tages uden for de danske grænser og derved udvider afgrænsningen af almenvellets interesser.

Casens forløb startede i Østre Landsret hvor afgørelsen skete i favør til indstævnte. Denne afgørelse bliver anket af sagsøger til Højesteret, hvortil at udfaldet blev at stadfæste landrettens dom. Forløbet ses af nedenstående figur 3.3.1.



**Figur 3.3.1:** Tidslinje over case 3:

Figuren viser forløbet for case 3 vedrørende de islandske håndskrifter i årene 1965-1966.  
- Egenproduktion.

Denne case omhandler overdragelsen af islandske håndskrifter fra Den arnamagnæanske Stiftelse <sup>10</sup> til Islands Universitet i henhold til lov nr. 194 af 26. maj 1965 - om ændring i fundats <sup>11</sup> af 18. januar 1760 for Arne Magnussens Legat (Den arnamagnæanske Stiftelse).

Sagsøger påstod, at afgivelsen af de indsamlede håndskrifter var at sammenligne med en ekspropriation, da der i følge sagsøger ikke kunne være tvivl om at:

*"...indsamlingen af håndskrifterne er foretaget af Arne Magnussen som privatmand og udelukkende i kraft af hans personlige interesse og indsats. Det er således utvivlsomt, at de indtil Arne Magnussens død var hans private retmæssige ejendom..."*

<sup>10</sup>Samling af håndskrifter og trykte bøger som Árni Magnússon sammen med sin private formue testamenterede til Københavns Universitet ved sin død i 1730(Den Arnamagnæanske Kommission, 2023)

<sup>11</sup>Vedtægt for et legat, en fond eller en stiftelse, indeholdende regler for institutionens økonomiske og juridiske forhold (Den Danske Ordbog, 2023)

Hertil lægges der vægt på, at Den arnamagnæanske Stiftelse er en selvejete institution, hvortil håndskrifterne i kraft af Árni Magnússon eksekutor af legatfundats af 18. januar 1760<sup>12</sup>, er henlagt fuldt lovligt under stiftelsen. Hertil fremlagde sagsøger, at:

*"...midlerne tilhører stiftelsen som selvejende institution og ikke universitetet..."*

Der henvises fra sagsøgerens side til, at overdragelsen, der skal ske i henhold til loven af 26. maj 1965<sup>13</sup>, er en tvangsmæssig afståelse, i samme beskaffenhed som omtalt i grundlovens § 73.

Indsamlingen af håndskrifterne er foretaget af Árni Magnússon på eget initiativ gennem sit virke. Klagens begrundelse bundet i, at sagsøger finder, at stiftelsen er beskyttet mod ekspropriation af dennes midler ligesom andre selvejete legat/stiftelser i Danmark.

Casen blev afvist af Østre Landsret, hvortil denne dom senere blev stadfæstet af Højesteretten. Begrundelsen lå i at formålet med lov nr. 194 af 26. januar 1965 har til grunde, at styrke et bilateralt samarbejde mellem landene Danmark og Island, da disse har lang og betydelig historie imellem sig.

## Analyse

Igennem casen lægges der stor vægt fra sagsøgers side på, at der ved indsamlingen af håndskrifterne, er tale om en privat aktivitet, og at det er ud fra egen interesse, at Árni Magnússon, har foretaget indsamlingen. Yderligere er der fra sagsøgers side lagt vægt på, at der er tale om privat ejendom, som lovligt er testamenteret til stiftelsen gennem Árni Magnússon eksekutor.

Sagsøger fremsatte, at håndskrifterne på fuldt lovlig vis er henlagt under stiftelsen. Hvortil det ligeledes argumenteres, at stiftelsen har ejendomsret over midlerne som en selvejende institution. Her refereres der til det kongelige reskript af 24. september 1772<sup>14</sup>, den kongelige resolution af 9. juni 1850<sup>15</sup> og dens bekræftelse i henhold til § 6 i den kongelige anordning af 25 maj 1936<sup>16</sup>. Derudover henvises der til ligeledes til, at kapitalen indeholder professor Konrad Gislasons testamenterede 16.000 kr, som tilfaldt stiftelsen. Hvortil stiftelsen cementere deres rettighed over denne.

Igennem argumentationen lægges der særlig vægt på, at der er tale om en privat ejendomsret, hvor der - såfremt denne afstår fra - er tale om ekspropriation, som kræver overholdelse af grundlovens § 73.

---

<sup>12</sup>Har ikke været mulig at tilgå

<sup>13</sup>Lov nr 194 af 26/05/1965 - Lov om ændring i fundats af 18. januar 1760 for Arne Magnussens Legat

<sup>14</sup>Har ikke været mulig at tilgå

<sup>15</sup>Har ikke været mulig at tilgå

<sup>16</sup>Har ikke været mulig at tilgå



Østre Landsret tager ikke stilling til om overdragelsen af håndskrifterne er til fordel for almenvellet. Der tages udgangspunkt i, at der er udarbejdet en specifik lovhjemmel af den lovgivende magt, hvor der argumenteres for, at almenvellets behov dermed er indtænkt i loven.

Hjemmel til overdragelse af håndskrifterne sker gennem lov nr. 194 af 26 maj 1965 om ændring i fundats af 18 januar 1760 for Arne Magnussens Legat. Hertil er der dog spørgsmålet om det ligeledes kræves at der foreligger fuld erstatning, der henvises til førnævnte lov, som beskriver overdragelsen som værende en *gave, afståelse, udlevering eller lignende*. Dette fremlægger sagsøger som, at der er tale om en klar afståelse i grundlovens forstand.

Det interessante i denne case er, at almenvellet som der tages højde for er henholdvis det danske samt islandske folk. Det kan argumenteres for, at der varetages andre interesser end kun de danske almene interesser i forhold til ekspropriationsbetingelsen almenvellet.

Sammenlignes dette med samtidens internationale perspektiv, er det værd at medtage, at der på daværende tidspunkt var en intens situation i form af Den Kolde Krig (Nationalmuseet i København, 2023). Af denne grund kan der argumenteres for at det internationale forhold mellem de omkringliggende nordiske lande, har haft betydning for det danske folks vel og heraf været i almenvellets interesse.

Det kan antydes, at der fra både Østre Landsret og Højesteret bliver fokuseret på, at der er udarbejdet en lov, hvorpå Folketinget gennem denne har givet sin holdning og værdier til kende. Hertil kan denne siges at diktere hvad almenvellet interesse er.

Dette er muligvis en måde, hvorpå der kan fastlægges en fast betingelse, for at almenvellet kan siges at være opfyldt, nemlig at den lovgivende magt skal have udarbejdet en lov med ekspropriationshjemmel, hvor netop årsagen til lovudarbejdelsen er tilkendegivet i formålet.

Klagen, som er påført Undervisningsministeriet, bygger hovedsageligt på, at denne tilpligtes, som udtalt af sagsøger:

*... "at anerkende, at lov nr. 194 af 26. maj 1965 om ændring i fundats af 18. januar 1760 for Arne Magnussens Legat (Den arnamagnæanske Stiftelse) er ugyldig, for så vidt angår de i loven indeholdte bestemmelser om deling af Arne Magnussens Legat (Den arnamagnæanske Stiftelse) i to afdelinger derved, at de af legatets håndskrifter og arkivalier, der må anses for islandsk kulturreje, overgives til Islands universitet for at forvares og forvaltes der i overensstemmelse med fundatsens regler, jfr. lovens § 1, 1. stk., og om overførsel af en passende del af legatets kapital til Islands universitet, jfr. lovens § 3, 4. stk"...*

Klagen bygger på, at loven som er udarbejdet er ugyldig, da denne har til hensigt at krænke de rettigheder som stiftelsen besidder over de islandske håndskrifter.

Afgørelsen for denne case blev, at der på grundlag af stiftelsens opbygning, som et selvejende instituts opbygning, hvor det offentlige vælger de 11 medlemmer, hvoraf fem er valgt af Undervisningsministeriet. Blev det tilkendt af Østre Landsret at Undervisningsministeriet måtte have en særlig indflydelse på stiftelsen og dennes besiddelser.

På baggrund af denne tilkendegivelse besluttes det, at klagen om ugyldigheden af lov nr. 194 af 26. januar 1965 ikke kan tiltrædes, da indstævnte har rimelig grund til at medvirke til lovens tilblivelse. Foruden dette lægges der særlig vægt på, at der er tale om et betydningsfuldt forhold mellem Island og Danmark, hvor det må siges at være en løsning på et spørgsmål angående relationen mellem Island og Danmark.

Med baggrund i ovenstående kan det argumenteres, at det var i almenvellets interesse, at overdragelsen af håndskrifterne blev foretaget, da det skulle styrke forholdet mellem Danmark og Island.

Foruden forholdet mellem Island og Danmark lægges der i afgørelsen tillige vægt på, at Árni Magnússon igennem sit virke havde særlig mulighed for at anskaffe sig håndskrifterne fra personer, som var villige til at overdrage dem til ham.

Yderligere analyseres der på Árni Magnússon bevæggrund for indsamlingen af håndskrifterne, gennem hans testamentering om, at disse skal afskrives og forskes i, samt at han har haft med øje at gavne det islandske folks interesser. Østre Landsret afgjorde, at der ikke er tale om ekspropriation i henhold til grundlovens § 73, stk. 1.

Højesteret stemte for at stadfæste dommen og lagde vægt på Árni Magnússons tilhørsforhold til Island som islænding, samt at der på daværende tidspunkt ikke var mulighed for Island at opbevare håndskrifterne på sikker vis.

Yderligere ville samlingen af håndskrifterne tjene det formål, som var beskrevet i fundatsen, at håndskrifterne skulle tjene det islandske folk samt bidrage til forskning. Hvortil det, på trods af hvordan det måtte påvirke stiftelsen, ikke menes at være tale om en afståelse som omtalt i grundloven § 73.

## Opsamling

Gennem denne case er der hovedsageligt tale om gyldigheden i forhold til, om der kan kræves afståelse af håndskrifterne gennem lov. Sagsøger påstod, at der var tale om en afståelse efter grundlovens § 73, som ikke var gyldig, da denne afståelse ikke opfyldte kravene.

Dette tages der stilling til, hvor det endeligt besluttes, at der ikke er tale om denne form for afståelse. Den udarbejdede lov nr. 194 af 26 Januar 1965 gyldiggør overdragelsen af håndskrifterne, uden at dette skule ske gennem grundlovens § 73.

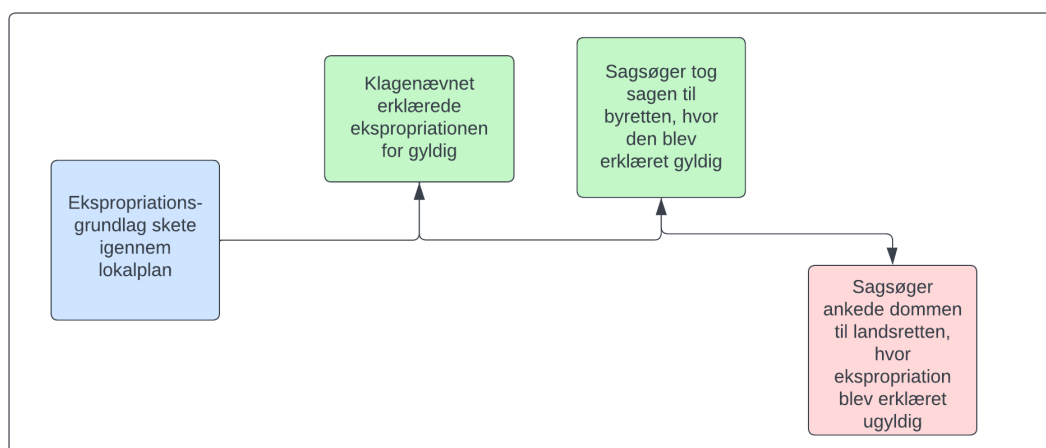
Særligt i denne case, tages der sideløbende hensyn til om det var til almenvellets fordel at overdrage håndskrifterne, omend det ikke var den rene årsag til, at overdragelsen afsiges som værende gyldig. Imidlertid er domstolens ræsonnement, at det ville styrke forholdet mellem Island og Danmark, hvilket både var til fordel for det danske, såvel som det islandske almenvel. Almenvellet forstås altså i denne case også ud fra en internationalt kontekst.

### 3.4 Case 4 - MAD 2010.917 V - Flugtskydebane

Case 4 omhandlende ekspropriation til fordel for en flugtskydebane er relevant i forhold til specialets emne. Dette sker på baggrund af de mange påstande casen inddrager og hvordan de håndteres af den dømmende magts.

#### Beskrivelse af casen

Casens forløb startede i byretten hvor sagsøger påklagede Klagenævnets afgørelse om ekspropriation til fordel for en flugtskydebane. Byretten vurderede at indstævnte skulle frifindes. Dette resulterede i, at sagsøger ankede dommen til Vestre Landsret. Afgørelsen fra landsretten faldt ud til fordel for sagsøger hvorved ekspropriationen blev kendt ugyldig som det fremgår af figur 3.4.1.



**Figur 3.4.1:** Tidslinje over case 4:

Figuren viser forløbet for case 4 vedrørende flugtskydebanen i årene 2005-2010.

- Egenproduktion.

I november 2005 vedtog Skagen Kommune en lokalplan med henblik på udvidelsen af en eksisterende flugtskydebane ved Råbjerg-Aalbæk. Forinden vedtagelsen af lokalplanen blev området allerede benyttet af en jagtforening bestående af 290 medlemmer i perioden 1969-2006. I den forbindelse skal det fremhæves, at den hidtidige anvendelse af området ikke havde været lovlig i årene mellem 1996-2006. Foreningen blev således drevet uden at have tilstrækkelig miljøgodkendelse for anvendelsen af området, og havde ikke overholdt aftaler om oprydning af arealer.

Lokalplanen lagde op til, at berøre 42.200 m<sup>2</sup> af ægteparret Anette og Finn Rasmussens landbrugsjendom (herefter omtalt som sagsøger). Arealet var fordelt på 27.000 m<sup>2</sup> landbrugsareal og 15.200 m<sup>2</sup> klitfredet areal. Yderligere var staten i besiddelse af et nærliggende område,

hvor der i forvejen var overvejelser om at ekspropriere. Staten ville gerne medvirke positivt til projektet, men havde ikke interesse i at afgive sine jorde.

Sagsøger afviste også et fremsat tilbud fra kommunen på samlet 138.400 kroner for afgivelse af sagsøgers areal. Derfor blev beslutningen om ekspropriation af ægteparrets landbrugsejendom truffet i 2006 ved et byrådsmøde med lovhjemmel i den vedtagne lokalplan. Efterfølgende gav det daværende Nordjyllands Amt dispensation fra naturbeskyttelsesloven § 3<sup>17</sup> vedrørende de klitfredede arealer.

Sagsøger var uenig i ovenstående og valgte derfor at klage til Klagenævnet. Klagegrundlaget var baseret på grundlovens § 73 og fremhævede, at ekspropriationen ikke opfyldte kravet til almenvellets interesse. Dette blev begrundet i, at ekspropriationen udelukkende var til fordel for en mindre bestemt gruppe mennesker i form af en lokal jagtklub.

I den forbindelse mente sagsøger ikke, at der var blevet foretaget de fornødne undersøgelser i forhold til om anden placering var mulig for at imødekomme princippet om proportionalitet. Derudover blev det miljømæssige aspekt også inddraget i form af påstanden, om overtrædelse af naturbeskyttelsesloven<sup>18</sup> § 8 angående de klitfredede arealer.

Der blev fra Klagenævnets side taget udgangspunkt i planlovens § 47, som omhandlede lovhjemmelkriteriet for selve ekspropriationen. Hertil skal denne lovhjemmel stadig opfylde betingelserne fra grundlovens § 73. I forbindelse med afgørelsen blev proportionalitetskravet samtidig behandlet. Det blev her vurderet, at det ikke var muligt at etablere en flugtskydebane andre steder i amtet, samt at det var kommunens ønske, at etableringen skete så hurtigt som muligt. Et flertal i byretten vurderede, at ekspropriationen levede op til kravene, og ekspropriationen blev stadfæstet på baggrund af Klagenævnets afgørelse i 2007 med grundlag i planovens § 47.

I 2009 ankede sagsøger dommen til Vestre Landsret med samme påstande om, at ekspropriationen var ugyldig. Yderligere blev der tilføjet fra sagsøgers side, at jagtforeningen ikke havde haft de fornødne økonomiske midler til at gennemføre projektet uden støtte fra kommunens side.

Ved appellen blev der fra sagsøgers side yderligere lagt vægt på, at det ikke var i almenvellets interesse, at ekspropriationen skete. På baggrund af påstandene afsagde Vestre Landsret at ekspropriationen var ugyldig og fastslog, at indstævnte var forpligtet til at betale for sagens omkostninger ved begge retsinstanser.

---

<sup>17</sup>BKG 2009-09-24 nr 933 Naturbeskyttelsesloven

<sup>18</sup>BKG 2009-09-24 nr 933 Naturbeskyttelsesloven

## Analyse

Igennem sagens forløb blev der fra sagsøgerens side lagt stor vægt på, at ekspropriationen ikke var foretaget med henblik på almenvellets interesser, da det skete til fordel for en lukket gruppe med et begrænset antal af mennesker. Desuden blev der lagt vægt på, at det pågældende område var af stor naturværdi og beskyttet gennem den daværende naturbeskyttelseslov.

Sagsøger var vidende om, at der fandtes lovhjemmel i form af den vedtagne lokalplan, som gjorde det muligt for kommunen at ekspropriere til fordel for virkelighedsgørelse af lokalplanens formål. Alligevel påpeges det fra sagsøger, at lokalplanen var udarbejdet på et ulovligt grundlag, og derfor burde erklæres ugyldig.

Lovhjemmel gennem lokalplanen, jf. planloven § 47<sup>19</sup>, var også det, som ligges vægt på i byrettens afgørelse som det fremgår af nedenstående:

*"Naturklagenævnets afgørelse af 22. januar 2007, ved hvilken der ikke blev fundet grundlag for at anse vedtagelse af lokalplan 209-O for ulovlig, må lægges til grund for afgørelsen i nærværende sag, og der er således lovligt grundlag for ekspropriationen, jf. planlovens § 47, stk. 1."*

Ved byretten blev der ikke taget stilling til almenvellet, men udelukkende diskuteret lovhjemmel og udtalelser fra henholdsvis Statsskovdistriktet om, at anden placering var vanskelig, og det daværende Nordjyllands Amt i forhold til dispensation fra den daværende naturbeskyttelseslov.

Yderligere blev det vurderet, at grundet afståelsestilbuddet af jord til sagsøgerne, at de nødvendige økonomiske foranstaltninger var tilstede hos jagtforeningen, for at kunne realisere lokalplanens formål. Byretten tog dermed stilling til lovhjemmel, realisering, tidsaktualitet og proportionalitet. Dette gjordes ved, at byretten konkluderede at lovhjemlen var til stede ved vedtagelsen af lokalplanen.

Yderligere blev der konkluderet at realiseringen og det tidsmæssige perspektiv var gældende ved det fremsendte tilbud til sagsøger og ved tilkendegivelsen fra Frederikshavn Kommune (forhenværende Skagen Kommune) om ønsket realisering. Derudover blev det vurderet til ikke at kunne placeres andre steder på baggrund af udtalelsen fra Statsskovdistriktet. Der blev her lagt vægt på allerede eksisterende dokumenter såsom lokalplan og skriftlige udtalelser fra instanser.

Ved Vestre Landsret blev der desuden taget yderligere stilling til hvert enkelt grundlag for at ekspropriationen kunne finde sted. Dette ses ved, at i stedet for, at der bliver vurderet,

---

<sup>19</sup>LBKG 2000-06-11 nr 518 Planloven

at på baggrund af et tilbud til sagsøger at de nødvendige økonomiske midler til at realisere projektet er tilstede. Stilles der spørgsmål ved manglende information om, hvordan midlerne til realisering af selve projektet bliver finansieret. Dette medfører følgende:

*"Herefter kan det ikke anses for bevist, at der var truffet de nødvendige økonomiske dispositioner med henblik på at virkeliggøre det samlede projekt."*

Endelig tog Vestre Landsret stilling til en tidligere dom omhandlende dispensation til etablering af flugtskydebane i stort set samme placering, som ikke blev givet. Landsretten besluttede derfor, at ekspropriationen ikke opfyldte kravene og derved blev stadfæstet som ugyldig.

*"Når der tillige henses til, at de oplysninger, der indgår i indstævntes afgørelse om behovet for etablering af en flugtskydningsbane i området, hidrører fra tiden før afgørelsen af 20. december 2001, har betingelserne for kommunens ekspropriation af 26. juni 2006 som stadfæstet ved indstævntes afgørelse af 20. december 2007 ikke været opfyldt, og ekspropriationen er derfor ugyldig. Landsretten tager herefter appellanternes påstand til følge som nedenfor bestemt."*

Slutteligt blev det oplyst, at landsretten tog sagsøgers påstande til følge, samt besluttede, at ekspropriationen var ugyldig. Det fremgår ikke i domsafgørelsen, hvilke påstande fra sagsøgers side, som lå til grund for afgørelsen.

Ovenstående citat indikerer dog, at grundlaget var de klitfredede arealer, som var beskyttet jf. naturbeskyttelsesloven § 8<sup>20</sup>. I forhold til samtidsperspektivet er der ikke nogle paradigmer, som umiddelbart var med til at definere eller kan have påvirket udfaldet af afgørelsen.

## Opsamling

Casens afgørelse afvejer hovedsageligt fremmen og bevarelsen af højt prioriteret natur i form af de klitfredede arealer. Ligeledes prioriteres det med beslutningen at formindske miljøforurening og ikke risikere beskadigelse af en beskyttet naturtype. Dette forhold afvejes tungere end flugtskydebaneforeningens interesser, hvoraf det kun ville være til gavn for foreningen og ikke de resterende borgere at flugtskydebanen blev etableret.

Yderligere fremgår det, at ekspropriationen stadig skal overholde anden lovgivning samt respektere betingelserne jf. grundloven § 73, når der eksproprieres til fordel for private, og når der er lovhjemmel i form af en vedtaget lokalplan.

<sup>20</sup>BKG 2009-09-24 nr 933 Naturbeskyttelsesloven

## 3.5 Hypoteser

Fase 1 har belyst eventuelle tendenser, som kunne beskrive, hvordan definitionen af almenvellets interesser udvikles og afgrænses på baggrund af fire udvalgte cases. Dette efterfølgende afsnit sammenfatter udledningerne af de forskellige cases i fase 1 i form af hypoteser, som kan efterprøves gennem fase 2. Hermed skabes et bedre grundlag for fase 3, der sigter efter at fremstille en vurdering af de undersøgte cases i fase 1 og fase 2 komparativt, samt vurdere, hvordan almenvellet vil udvikle sig videre ud i fremtiden med viden fra ekspert interviews.

De udvalgte cases spænder over knap 100 år og berører alle grundlovens § 73 og kravet om, at almenvellets interesse skal være til stede ved ekspropriation. Casene kommer blandt andet ind på lovgivningsmagts beføjelsesrum i forhold til domstolene og med hvilken tilgang de formål, som hører ind under almenvellet, fortolkes.

Casene i fase 1 har indikeret, at nærværende formål ikke kun ligger inden for landets grænser, men at bilaterale relationer ligeså kan ligge indenfor de almene samfundsinteresser. Ud fra casesne er følgende fire hypoteser opsat:

*Hypotese 1: Den dømmende magt antager ekspropriationen - herunder skønnet af almenvellets interesse - som gyldig, såfremt lovgivningsmagten har taget stilling til ekspropriationsbetingelserne, i form af, at der foreligger valid lovhjemmel.*

*Hypotese 2: Fortolkningen af almenvellets afgrænsning er traditionelt opfattet som værende ikke indskrænkende, for at tillade et politisk råderum*

*Hypotese 3: Almenvellets interesse kan også anses som værende statslige interesser, der kan medvirke til bilateralt samarbejde internationalt.*

*Hypotese 4: Den dømmende magt undgår helst specifikt at lave afgørelser på baggrund af almenvellet alene, da de stiller spørgsmål til deres evner til at bestemme almenvellets behov.*

Hypoteserne bidrager som et ekstra element i analysen af de udvalgte cases i fase 2, hvilket ligeledes understøtter den hermeneutiske tilgang i dette speciale, jf. afsnit 2.1.



---

## Fase 2

I denne fase af rapporten er de enkelte cases forklaret, analyseret og opsamlet, som i kapitel 3, med henblik på efterprøvelse af hypoteserne fra fase 1. Fase 2 udmunder i en delkonklusion som indebærer be- eller afkræftelsen af hypoteserne. For at danne et stærkest fundament for denne efterprøvelse, er der analyseret cases som er sammenlignelige med sagerne i fase 1.

Der er i denne fase blive analyseret fem ekspropriationssager, hvor almenvellets behov kan siges at være vurderet.

De cases, der undersøges i følgende kapitel er følgende:

- Case 5 - 1964-1970 Militær ekspropriation i Oksbøl
- Case 6 - MAD2011.2303 B - Holbæk Havn
- Case 7 - Ekspropriation til fordel for golfbaner
- Case 8 - MAD 2017.102 Ø 102- Boldbaner
- Case 9 - MAD 2017.161 - Ekspropriation til udvidelse af erhvervsområder

Fremgangsmåden for udvælgelsen af sager til cases er beskrevet i afsnit 2.3.2. Det skal her nævnes at de cases som er medtaget har interesse i forhold til både vurderingen af almenvellet og emne. Dette er for at kunne analysere dem i forhold til de cases som blev behandlet i fase 1.

## 4.1 Case 5 - 1964-1970 Militær ekspropriation i Oksbøl

Denne case er ikke bundet op på en domsafgørelse. Alligevel er der tale om en case, der er interessant i forhold til, om ekspropriationsbetingelsen almenvellet var opfyldt, samt hvilke hensyn der ligger vægt på i beslutningen om at foretage ekspropriation.

### Beskrivelse af casen

Casen omhandler, at der i tidsperioden 1964-1970 foregik markante ekspropriationer af henholdsvis privat landbrug, beboelsesejendomme og fritidsboliger (J. V. Jensen, 2017). Baggrunden for ekspropriationen lå hovedsageligt i det forhold, at Danmark havde forpligtelser vedrørende opretholdelse af en tilpas militær styrke i forbindelse med medlemskabet af NATO.

Casen var et mindre omdiskuteret emne i Folketinget, hvor holdninger til ekspropriationen var set fra to synsvinkler. Det kan nævnes, at Socialistisk Folkeparti (SF) var det eneste parti som opponerede imod at foretage ekspropriationerne. Forsvarsforliget fra 1960 og et politisk flertal for at imødekomme Forsvarets ønsker gjorde det fra begyndelsen svært at være modstander af ekspropriationen (J. V. Jensen, 2017).

Modstanden til forslaget kom af, at SF kommenterede, at de budgetterede omkostninger på 15-20 millioner var for lavt sat, og at omkostningerne nærmere ville være dobbelt det anslåede (J. V. Jensen, 2017). Modstanden mod ekspropriationen var hovedsageligt begrundet i et følelsesmæssigt forhold til området for beboerne. Proportionalitetsprincippet var der taget højde for, da området var tyndt befolket og landbrugsjorden samtidig var mindre god (J. V. Jensen, 2017).

### Analyse

Ekspropriationerne ved Oksbøl er et eksempel på, at ekspropriationen var i almenvellets interesse samt, at der var taget højde for proportionalitetsprincippet ved udvælgelsen af det store ekspropriationsareal. Selve ekspropriationen omhandler Oksbøl militærareal, som før 1964 ikke var sammenhængende (J. V. Jensen, 2017).

Militæret begyndte allerede i år 1946 at foretage øvelseskydninger. Efterfølgende var der igennem 1950'erne et ønske fra Forsvarets side om at udvide øvelsesområdet, hvilket ikke var økonomisk muligt. Først i 1964 blev der af Folketinget bevilliget de finansielle midler, der skulle bruges for at opfylde Forsvarets ønsker (J. V. Jensen, 2017).

Hovedårsagen for valg af område var at skabe et sammenhængende militærområde af den størrelsesorden, som kunne opfylde, at Forsvaret havde behov for at kunne foretage

kampøvelser, der krævede mere plads end tidligere. Foruden behovet for at kunne foretage øvelserne forekom der ligeledes problematikker med, at bæltekøretøjerne i det eksisterende område var nødsaget til at køre igennem civile områder (J. V. Jensen, 2017).

Arealet som Forsvaret var i besiddelse af havde en udformning, der betød, at der ved Grærup og Vejers forekom en flaskehals, som besværliggjorde udførelsen af kampøvelserne med kampvogne. Foruden disse årsager var det derudover problematisk, at der blev foretaget overskydninger ved civile ejendomme (J. V. Jensen, 2017). Ved de omtalte problematiske situationer, må det siges at det var i almenvellets interesse at borgerne ikke skulle belemres med sådanne situationer. Der var af denne grund mange incitamenter for den lovegivende magt, til at ekspropriere området.

Ekspropriationen blev bevilliget og som resultat heraf skulle 1.840 hektar land eksproprieres (J. V. Jensen, 2017). Konsekvensen blev ligeledes, at flere små landsbysamfund måtte affolkes for, at det var muligt at danne et tilstrækkeligt stort sammenhængende militært øvelsesområde. Dette var der dog taget højde for, ved udvælgelsen af området, hvor det stadig blev argumenteret som værende det mest fornuftige valg (J. V. Jensen, 2017). Dette betød, at betingelsen om proportionalitet var opfyldt.

Den politiske debat, der opstod i kølvandet på bevillingen byggede som tidligere nævnt hovedsageligt på følelser for området. Politikerne, som støttede de lokale i området, fremkom med begrundelser såsom, at der var tale om borgers livsværk og henviste til en følelse af stavnsbundethed. Til trods herfor, var ekspropriationen ikke i fare for at blive afvist, da der var tale om, at Danmark skulle opretholde sine forpligtelser overfor NATO, som var et resultat af den daværende stigende spænding i forholdet mellem Sovjetunionen og USA.

Der blev lagt meget vægt på, at det var de bilaterale relationer, som var det stærkeste incitament til at få dannet det store militærområde.

Ekspropriationen havde rod i både internationale relationer, national sikkerhed samt behovet for, at den civile befolkning ikke blev påvirket af kampøvelser. Foruden opfyldelse af almenvellets behov, forelå der eksisterende lovhjemmel til at ekspropriere for militære formål gennem Lov om ekspropriation i militære øjemed<sup>1</sup>. Altså var betingelsen for, at ekspropriationen skulle foretages ved lov opfyldt. Som sidste betingelse var der den fulde erstatning, der blev budgetteret som værende 15-20 millioner. Dette skyldtes dels den generelle prisudvikling og dels, at de lokale fik en forholdsvis rimelig pris for deres ejendomme. Altså var alle betingelserne for ekspropriation opfyldt.

---

<sup>1</sup>Lov nr 225 af 11/06/1954 - Lov om ekspropriation i militære øjemed

### **Opsamling**

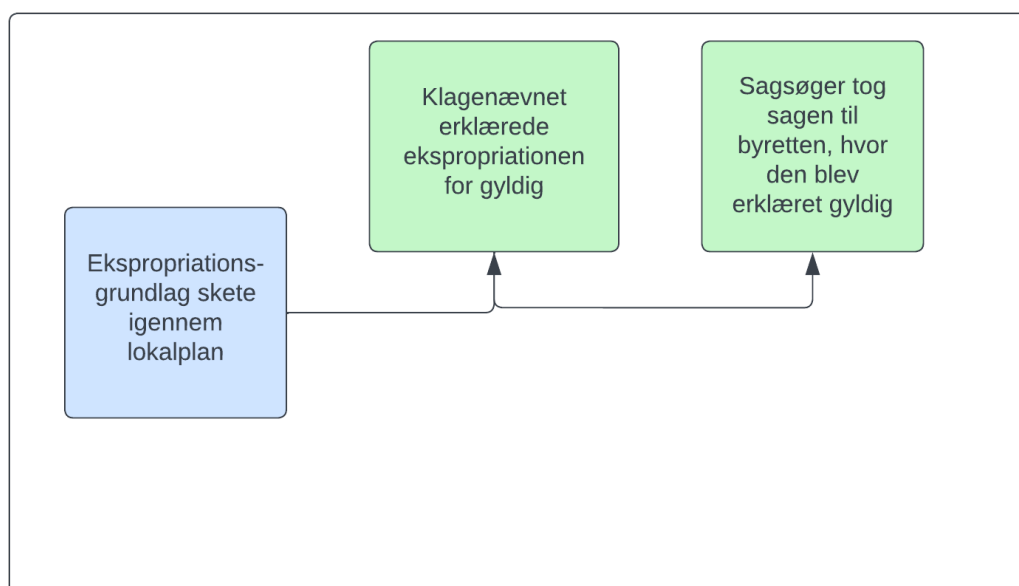
Det kan opsummeres, at casen viser, at almenvellet kan have grundlag i bilaterale relationer og ikke kun omhandler den danske befolkning, men også Danmark som en nation under et fællesskab. Helt konkret, at nationen Danmarks interesser må anses at være i almenvellets behov. Foruden dette var der dog stadig mange almene interesser som blev støttet, grundet de førnævnte overskydninger af civile som ikke pragmatisk. Denne case viser altså to perspektiver i af almenvellets interesse som blev opfyldt af ekspropriationen.

## 4.2 Case 6 - MAD 2011.2303 B - Holbæk Havn

Denne case er relevant at inddrage i analysen af almenvellet, da årsagen til ekspropriationen er et samspil mellem to grupper indenfor afgrænsningen af almenvellet. Yderligere bliver der lavet en afvejning af behovet for udviklingen og hvilke interesser der vægtes tungest i forhold til påvirkning af almenvellet.

### Beskrivelse af casen

Case 6 omhandler ekspropriation af en lejekontrakt ved en havneplads i Holbæk. Lejekontrakten bestod i en aftale, der blev indgået 1. januar 1991 til og med 1. januar 2015. Aftalen var samtidig uopsigelig fra udlejers side, som var Holbæk Kommune. De involverede parter var henholdsvis sagsøger, som var Holship Danmark A/S, og indstævnte som var Holbæk Kommune, sidste part i casen var Klagenævnet. Forløbet af casen ses visualiseret i figur 4.2.1



**Figur 4.2.1:** Tidslinje over case 6:

Figuren viser forløbet for case 6 vedrørende ekspropriation til fordel for retsbygning i årene 2009-2011.  
- Egenproduktion.

I løbet af lejeperioden kom et politisk udspil om, at lave byomdannelse på Holbæk Havn til fordel for bolig-, center- og offentlige formål samt andre former for bymæssig erhverv. Dette resulterede i flere lokalplaner, hvor den første blev vedtaget i 2002, og handlede om gradvis nedlæggelse af havnerelateret erhverv og en lokalplan i 2009, der gav lovhjemmel til at ekspropriere Holship Danmark A/S efter indstævntes vurdering. Planen for arealet, som sagsøger var i besiddelse af, var, at en ny retsbygning skulle opføres. Dette havde været på dagsordenen siden retskredsreformen i 2006.

I sit klagegrundlag krævede sagsøger ekspropriationen af lejekontrakten for erklæret ugyldig. Dette indebar først og fremmest, at ekspropriationen var i strid med grundlovens § 73 på baggrund af, at indgrebet skete uden, at et hensyn til almenvellet krævede det. Herudover gjorde sagsøger opmærksom på, at beslutningen ikke foregik efter processen som angivet i ekspropriationsloven<sup>2</sup>.

Her blev peget på, at grundlaget for ekspropriationen ikke var indtruffet, da åstedsforretningen foregik. Yderligere henviser sagsøger til, at kommunen havde udøvet magtfordrejning i forbindelse med ekspropriationen, da kommunen dermed ville få en markant fortjeneste i form af videresalg til Slots- og Ejendomsstyrelsen.

Indstævnte modargumenterede med udtalelsen om, at ekspropriationen hovedsageligt henvendte sig til planerne for byomdannelsen. Ydermere, at lovhjemlen i form af lokalplanen er gyldig, idet at vedtagelsen af lokalplanen skete før igangsættelsen af ekspropriationsprocessen. Indstævnte henviste til, at byomdannelsen havde været offentlig kendt siden 2002, og dermed, at der kunne forventes at blive eksproprieret til fordel for planerne.

Klagenævnet besluttede på baggrund af ovenstående påstande, at ekspropriationen skulle stadfæstes ved 5 stemmer for og 5 stemmer imod, hvor formandens stemme blev udslagsgivende, hvilket resulterede i, at ekspropriationen blev erklæret gyldig.

Dette skete på baggrund af, at lovhjemlen var gyldig og overholdte lovgivning. Yderligere blev nødvendigheds- og proportionalitetsprincipperne afvejet, hvortil at det fandtes tidsmæssigt aktuelt at kunne udføre ekspropriationsformålet. Forinden havde der fra Slots- og Ejendomsstyrelsens side været igangsat en proces, som udpegede placeringen af det givne sted på havnen, som var mest optimal for opførelse af en ny retsbygning.

Slutteligt vurderede Klagenævnet samtidig den almene interesse, i forhold til at videreføre byomdannelsen kontra beholde sagsøgers mulighed for at drive forretning. Dette blev vurderet til, at den almene interesse vejede tungere end virksomhedens interesse i form af byomdannelse og derved virkeliggørelsen af lokalplanen.

Casen blev taget videre til byretten, der fandt, at indstævnte skulle frifindes, og at ekspropriationen dermed kunne erklæres gyldig. Dette skete ved, at retten ikke havde fundet det tilstrækkeligt at tilsidesætte Klagenævnets afgørelse, grundet at deres skøn til almenvellets interesse, ansås som værende indenfor rammerne af hvad lokalplanen tilladte.

---

<sup>2</sup>LBKG 2008-11-20 nr 1161 Ekspropriationsprocesloven

Lovhjemlen for at kunne ekspropriere i form af lokalplanen var vedtaget forinden påbegyndelsen af ekspropriationsprocessen. Der kunne derudover heller ikke findes grundlag for, at der var udøvet magtfordrejning fra kommunens side i forbindelse med videresalget til Slots- og Ejendomsstyrelsen. Proportionalitetsprincippet var samtidig overholdt i og med, at virkeliggørelsen af lokalplanen ikke kunne foretages på en mindre indgribende måde overfor sagsøger.

## Analyse

I forbindelse med afgørelsen om ekspropriationen fra Klagenævnets side er der taget stilling til betingelsen almenvellet, hvor den skønsmæssige afvejning forholdt sig til almenvellets interesse og sagsøgers interesse i virkeliggørelsen af lokalplanen og derved byomdannelsen. Dette kommer til udtryk ved følgende:

*"Naturklagenævnets flertal har lagt vægt på, at arealet indgår i den byomdannelsesproces, som medfører, at området omdannes fra en erhvervshavn til et moderne, attraktivt byområde, herunder med opførelsen af en ny retsbygning, og at Holship under alle omstændigheder skulle indrette sig på at forlade havnearealet inden for få år."*

Her bliver der konkret fra indstævntes side taget stilling til om almenvellet i og omkring Holbæk vejer tungere end én virksomheds fortsatte råden over et område, der alligevel snart når sin udløbsdato. Dette viser, at selvom der er konkret lovhjemmel i form af virkeliggørelse af lokalplan, at der stadig bliver vurderet på betingelserne i grundloven § 73. Byretten går samtidig ind og efterprøver Klagenævnets skøn, hvortil de vurderede skønnet indenfor forståelsesrammerne for, hvad der kan forventes at i almenvellets interesse. I tilknytning til ovenstående må det vurderes, at der fra den dømmende magts side ikke intensivt forsøges at finde modstridende grundlag for hvad almenvellet kræver, såfremt det holdes indenfor forståelsesrammen af hvad der kan tænkes at være til fordel for flere end én.

Almenvellet i denne case kan tolkes som værende henholdsvis Holbæks borgere eller en statslig interesse i form af opførelsen af en retsbygning. Projektet understøtter videreførelsen af byomdannelsen ved havnen, som derved forstærker Holbæk som by. Det sikrede samtidig et statsligt ærinde ved muligheden for opførelse af en ny retsbygning. Dette har derved en mere tungtvejende interesse end virksomhedens råden over arealet.

Det ses i denne casen, at grundlaget for afgørelsen ligger i en række af betingelser. Der bliver taget højde for lovhjemmel igennem lokalplanen, til den offentlige vedtagelse og tidspunktet for denne samt ekspropriationsprocessen opstart fra indstævntes side.

Yderligere bliver der vurderet i forhold til nødvendigheds-, aktualitets- og proportionalitetsprincipperne. Dette vurderes som nødvendigt for virkeliggørelsen af lokalplanen, aktuelt i

forhold til planerne fra Slots- og Ejendomsstyrelsens side om opførelse af ny retsbygning, samt at indgrebet ikke har kunne gøres på en mindre indgribende måde. Ligeledes blev det vurderet om der var tale om magtfordrejning i form af indtjening på videresalg af arealet. Det blev fastslået, at det ikke var hovedprincippet ved ekspropriationen og derfor var der ikke tale om magtfordrejning. Årsagen til dette, var at de handlede på baggrund af kommunens ansvar for at udvikle byen med begrundelsen:

*"Det forhold, at kommunen kan opnå en indtægt ved videresalg af den kommunalt ejede jord, afskærer ikke kommunen fra som planlægningsmyndighed at tilvejebringe de efter kommunens opfattelse mest hensigtsmæssige planer for arealet..."*

## **Opsamling**

Ekspropriationen sker i årene efter retskredsreformen, hvor sammenlægning af kommuner og regioner skabte nye behov indenfor de nyetablerede grænser. Behovet for at gøre de nye kommuner og regioner attraktive og velfungerende kan siges at være grundlaget for ekspropriationen. Dette viser, at nye behov kan medvirke til nødvendigheden for at ekspropriere i takt med, at samfundet og dermed almenvellet har behov for udvikling.



### 4.3 Case 7 - Ekspropriation til fordel for golfbaner

Case 7 vedrørende ekspropriation til fordel for golfbaner bidrager til analysen ved at afgrænse, hvad der kan forventes at være til fordel for almenvellet. De mange etablerede golfbaner har medført en ændring i en lovbestemmelse, der giver mulighed for at ekspropriere. Dette er med til at støtte op om problemstillingen vedrørende almenvellets udvikling.

#### Beskrivelse af casen

Casen omhandler ekspropriation til fordel for golfbaner, som fandt sted i perioden fra 1990'erne til slut 2000'erne, på et overordnet niveau. Der redegøres og analyseres ud fra et bredere perspektiv med nedslag i konkrete kendelser.

Golfporten i Danmark blomstrede i den omtalte periode, hvor antallet af medlemmer og klubber steg betydeligt år efter år (Dansk Golf Union, 2023). Denne periode var samtidig præget af økonomisk vækst og større rådighedsbeløb hos borgerne. Dette skyldtes den ekspansive finanspolitik som satte gang i et øget forbrug, samt muligheden for at flere kunne optage fordelagtige lån (A. A. Andersen, 2021).

I perioden 1990'erne til slut 2000'erne havde planlovens § 47<sup>3</sup> en bredere fortolkning, som gav mulighed for, at der kunne eksproprieres fra et kommunalt perspektiv. Loven foreskrev, at der kunne eksproprieres både i forhold til kommuneplaner og lokalplaner, såfremt det var nødvendigt for gennemførelse af byudvikling. Da kommuneplaner er rammeplaner - hvilket er en overordnet planlægningsramme - spænder den bredere og er mindre detaljeret end en lokalplan. Dette giver derfor muligheden for at fortolke mulige åbninger til fordel for ekspropriation med henblik på mindre almene samfundsinteresser.

Igennem 00'erne skabte dette stor debat mellem jurister og fagfolk inden for ekspropriationsemnet samt medførte en større mængde af kendelser om fast ejendom. Nogle af disse kendelser er henholdsvis KFE<sup>4</sup> 1993.215 og KFE 1996.132.

#### Analyse

KFE 1993.215 omhandler en allerede etableret golfbane, som ønskede at tilføje en øvebane, med henblik på turistforøgelse. Arealet af denne golfbane var i forvejen større end normalt. Derudover skulle ekspropriationen ske til fordel for en privat aktør, hvilket medførte skærpede krav, som beskrevet i afsnit 2.2.2. Der blev på baggrund af ovenstående ikke givet medhold til at etablere den nye øvebane, grundet at nødvendighedskravet ikke var opfyldt idet indgrebet var til fordel for en privat aktør fremfor almenvellets interesse (Haastrup m.fl., 2009, s. 132). Denne case viser, at ved ekspropriation til private opretholdes almenvellets

<sup>3</sup>LBKG 2008-10-20 nr 1027 Planloven

<sup>4</sup>Kendelser om Fast Ejendom

interesse som betingelse. Dette sker i form af en mere intensiv prøvelse hos den dømmende magt end tilfældet er ved kommunale og statslige ekspropriationer.

KFE 1996.132 omhandler etableringen af to ekstra huller på et samlet areal af 1,7 ha. Resten af golfbanens areal var erhvervet igennem fri handel, og en begrænsning i form af naturbeskyttelser gjorde det umuligt at udføre de oprindelige planer til etableringen af en 18 hullers golfbane. Dette sås derfor som rimelig opfyldelse af nødvendighedskravet, selv for en privat aktør, at ekspropriere 1,7 ha for at gennemføre planens formål (Haastrup m.fl., 2009, s. 132).

Udover disse to kendelser om fast ejendom vedrørende golfbaner, blev der i ovennævnte periode, prøvet at lave frivillige handler på ekspropriationslignende vilkår til fordel for netop golfbaner (Vestergaard og Hvid, 2004). For at kunne etablere disse aftaler kræves det, at der er mulighed for at ekspropriere, såfremt aftale ikke opnås. Der ses i de to ovennævnte kendelser, at det skærpede krav til private ekspropriationer opretholdes. Yderligere blev det i perioden debatteret om golfbaner er til fordel for almenvellet og om det er vigtigere end eksempelvis landbruget. Randers Kommune lagde op til at udvide Randers Golf Klub tilbage i start 00'erne med yderligere 18 huller samt 9 hullers "pay and play"<sup>5</sup>(Ishøj Golf, 2023), hvilket mødte kritik fra lokalsamfund og de berørte ejere (Vestergaard og Hvid, 2004). Projektet blev sat i bero efter forsøget på frivillige aftaler med to landmænd mislykkedes og siden hen ikke genoptaget. Ekspropriationsmuligheden i planloven<sup>6</sup> medvirkede til, at der kunne ske byudvikling til nytte for almenvellet. Desuden hindrede en golfbane muligheden for byudvikling i form af de store arealer, der kræves (Lyhne, 2004). De mange debatter og kritiske holdninger til ekspropriation til fordel for private medførte også, at planlovens § 47 blev indskrænket i 2009 til kun at omfatte lokalplaner. Siden hen har etableringer af golfbaner og antallet af medlemmer i golfklubber været stagneret (Dansk Golf Union, 2023) (Dansk Golf Union, 2022).

Der blev af CEPOS lavet en undersøgelse i perioden 2006-11 omhandlende ekspropriationer foretaget af kommunerne i Danmark. Undersøgelsen viste, at 21% af de ekspropriationer der blev foretaget af kommunerne, udelukkende var til fordel for private (Kinnunen, 2013, s. 2).

Dette tal faldt i undersøgelsen i 2012, hvor procentandelen var 4%, hvilket indikerer, at de indskrænkninger i planloven § 47<sup>7</sup>, der skete i 2009, har medført en øget skærpelse og styrket retssikkerheden. Yderligere spurgte CEPOS 1000 respondenter, hvordan deres opfattelse til ekspropriation forholdte sig. Desuden var der enighed om, at der var behov for ekspropriation til fordel for infrastruktur, som ansås at have betydning for almenvellet. Derudover var der enighed om, at ekspropriation til fordel for private eller foreningers anlæg såsom golfbaner skal være i meget begrænset omfang eller slet ikke (Kinnunen, 2013, s. 4).

---

<sup>5</sup>Mulighed for at spille golf uden medlemskab

<sup>6</sup>LBKG 2000-06-11 nr 518 Planlove

<sup>7</sup>LBKG 2009-09-24 nr 937 Planloven

## **Opsamling**

Disse eksempler er med til at give et indblik i hvordan en ikke indskrænkende lov kan give anledning til udnyttelse af private aktører. Det medvirker til at tilsidesætte ejendomsretten som grundlovens § 73 giver, og gør derved retssikkerheden omtvistelig.

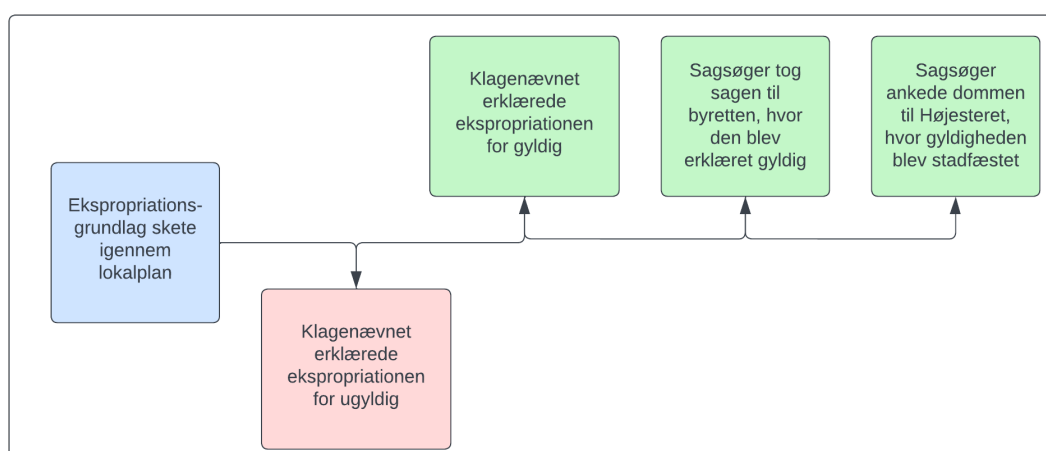
Ifølge fageksperter, kan golfbaner ikke anses som værende til fordel for almenvellet, da formålet tjener et begrænset antal af borgere og samtidigt støtter privatinvesteringer (Lyhne, 2004).

## 4.4 Case 8 - MAD 2017.102 Ø 102 - Boldbaner i Gyrstinge

Casen vedrører ekspropriation af landbrugsjord til fordel for en boldbane. Denne case er relevant at inddrage, da størrelsesforholdet af almenvellet bliver vurderet forskelligt over flere omgange. Hvortil en boldbane forstås isoleret set som hørende under betegnelsen til fordel for almenvellet.

### Beskrivelse af casen

Case 8 omhandler gyldigheden af en ekspropriation til fordel for boldbaner i Gyrstinge, Ringsted Kommune. Casen var i den specielle situation, at Klagenævnet havde afgjort sagen i 2013, og vurderet ekspropriationen ugyldig. Den indstævnte, Ringsted Kommune, præsenterede dog efterfølgende nye oplysninger omkring antallet af potentielle brugere af boldbanerne, hvilket genåbnede sagen og resulterede i, at ekspropriationen i stedet blev kendt gyldig af nævnet. Sagsøgeren valgte herpå at tage sagen videre til domstolene ved at lægge sag an mod Klagenævnet på baggrund af nævnets afgørelse. Forløbet af casen er visualiseret i figur 4.4.1.



**Figur 4.4.1:** Tidslinje over case 8:

Figuren viser forløbet for case 8 vedrørende boldbaner i Gyrstinge i årene 2005-2017.  
- Egenproduktion.

Ringsted Kommune havde i 2005 vedtaget en lokalplan for landsbyen Gyrstinge med henblik på at forbedre og udvide eksisterende idrætsfaciliteter i landsbyen. Dette omfattede blandt andet nye boldbaner, som efter ufrugtbare forhandlinger om en frivillig afståelse, førte til ekspropriation af cirka 1.1 hektar jord fra matr. nr. 8m Gyrstinge By, Gyrstinge. Angiveligt havde sagsøger gået længe med en vision om at udstykke ejendommen, men det fremgår

af sagen, at dette først undersøges konkret i 2007 ved at kontakte en ejendomsmægler til at værdisætte ejendommen.

Ejeren af ejendommen påklagede i 2013 kommunens beslutning til Klagenævnet og fik som nævnt erklæret ekspropriationen ugyldig. Klagenævnet lagde i denne forbindelse vægt på, at indstævnte havde det retlige grundlag på plads i forhold til indgrebets nødvendighed og lovhjemmel i planlovens<sup>8</sup> § 47. Klagenævnet vurderede dog, at behovet for flere boldbaner ikke vejede tungere end, at ejeren kunne beholde sin råderet over arealet. Dermed var de almene interesser ikke større end, at det ikke var rimeligt at ekspropriere nærværende areal.

Året efter i 2014 henviste kommunen til, at hele Gyrstinge Sogn (826 indbyggere) skulle anses som potentielle brugere af boldbanerne og ikke kun beboerne i landsbyen Gyrstinge (345 indbyggere), som var den oprindelige tiltænkte brugergruppe. Dette blev af Klagenævnet betragtet som en væsentlig ny oplysning i sagen og man genåbnede derfor sagen. Den nye gruppe af potentielle brugere havde den afgørende indflydelse på, at de almene interesser vejede tungere end lodsejerens interesse. Da det retslige grundlag var uforandret, stadfæstede Klagenævnet kommunens beslutning om ekspropriation til boldbaner i Gyrstinge.

I 2017 tilsluttede landsretten sig byrettens afgørelse, der erklærede enighed i Klagenævnets begrundelser. Indstævntes ekspropriation blev hermed kendt gyldig og udført.

## Analyse

Selve spørgsmålet om hvorvidt boldbaner isoleret set er et alment samfundshensyn fastslås i den vedtagne lokalplan, der omtaler boldbaner specifikt under overskriften "*offentlige formål*". Denne case illustrerer betydningen af almenvellets skøn og den efterfølgende afvejning af denne. Casen er et eksempel på, hvor den dømmende magts efterprøvelse af skønnet i første omgang resulterede i en afvisning af kommunens grundlag selvom det resterende retlige grundlag var på plads. Ydermere viser casen også, hvad der skulle til før, at den omtalte afvejning af behov i stedet tippede til den modsatte side:

*"Nævnet finder, at der bør lægges afgørende vægt på, at Ørlevvester-Gyrstinge består af ca. 826 indbyggere og dermed en mindre men ikke ubetydelig kreds af brugere til i alt to fodboldbaner, samt at banerne bliver delt mellem Kildeskolen og Landsbyhuset"*

Klagenævnet lægger heri vægt på, at selvom gruppen af indbyggere, som kunne tænkes at have en interesse i at benytte boldbanen er "*mindre, men ikke ubetydelig*" i forhold til, at de almene interesser dermed er betydelige nok til, at ekspropriationen opfyldte rimelighedskriteriet. Landsretten tilslutter sig udsagnet om, at brugergruppen er "*mindre,*

---

<sup>8</sup>LBKG 2009-09-24 nr 937 Planloven

*men ikke ubetydelig*" og omtaler ligeledes, at denne mængde af brugere er relativt begrænset, men samtidig, at det aktuelt er nok til at betjene idrætsfaciliteter såsom en 11-mandsbane. Dette indikerer yderligere, at det almene behov kun akkurat opfylder, hvad der er rimeligt for at kunne acceptere ekspropriationen.

I forlængelse af dette er det tydeligt, at det afgørende i skønsvurderingen er, at det er hele sognet, som kan få glæde af boldbanerne. Hertil at boldbanerne potentielt forøger tilflytningen til sognet og ikke kun Gyrstinge, som var det oprindelige udgangspunkt med kommunens lokalplan i 2005. Lokalplanen er ikke forandret i takt med, at den potentielle målgruppe er ændret, og forbedringen af idrætsfaciliteter var oprindeligt tiltænkt at adressere bosætningsforhold i landsbyen. Den totale mængde af potentielle tilflyttere til sognet skaleres heller ikke op, selvom kommunen tager udgangspunkt i, at det er hele sognet, som får gavn af faciliteterne.

Hvorvidt boldbanerne reelt har en betydning for hele sognets bosætning forholder retten og nævnet sig ikke til, ligesom det ikke findes relevant at inddrage oplysninger omkring udviklingen af indbyggertal i sognet, fra de forudgående år, i domstolens afgørelse. Klagenævnet fremhæver konkret dette som *"ikke afgørende"* i vurderingen af kommunens skøn af almenvellets interesse.

Dette understreger, at den dømmende magt hovedsageligt lægger vægt på de aktuelle og overordnede oplysninger omkring bosætningen i sognet, der var fremlagt af indstævnte. Herunder særligt den specifikke størrelse af brugere, som må vurderes som vigtigst i domstolens afvejning. Sagsøgeren henholder ligeledes i denne forbindelse, at ekspropriationen bliver gennemført på et *"ufuldstændigt grundlag"*, blandt andet relateret til anskuelsen af gruppen af potentielle brugere. Samtidig udtaler indstævnte hertil:

*"Det er væsentligt, at banen skal kunne bruges i turneringsøjemed. Man kan se, at der er større tilflytning til landsbysamfund med gode idrætsfaciliteter."*

Til casen er der ikke offentliggjort dokumentation for det sidste udsagn i citatet, der kan understøtte indstævnets påstand, men påstanden er dog ikke anfægtet yderligere i domstolens afgørelse. Overordnet afviser retten, at grundlaget fremlagt ikke skulle være korrekt. Dermed tilslutter domstolen sig indstævnets udsagn omkring den potentielle effekt af de nye boldbaner og vægter det over sagsøgerens tilsvarende om det modsatte.

Det indikerer, at den dømmende magt agerer ud fra en helhedsvurdering af casen og vurderer, at en forbedring af idrætsfaciliteter vejer tungere end sagsøgers planer for nærværende område i forhold til at skabe forudsætning for større tilflytning. Det hjælper formentlig heller ikke på sagsøgers planer om udstykning til beboelsesejendomme, at denne

vision først officielt blev igangsat to år efter vedtagelsen af nærværende lokalplan, som udlagde selvsamme ejendom til offentlige formål.

### **Opsamling**

Kommunens skøn afvises i første omgang af klagenævnet, men omgøres, da kommunen kan tilvejebringe en ny vurdering af mulige brugere af anlægget. Casen viser den fine balance, som der netop kan være i skønnet af almenvellet, og hvad der skal til før det kan anses at almenvellets interesse er tilgodeset.

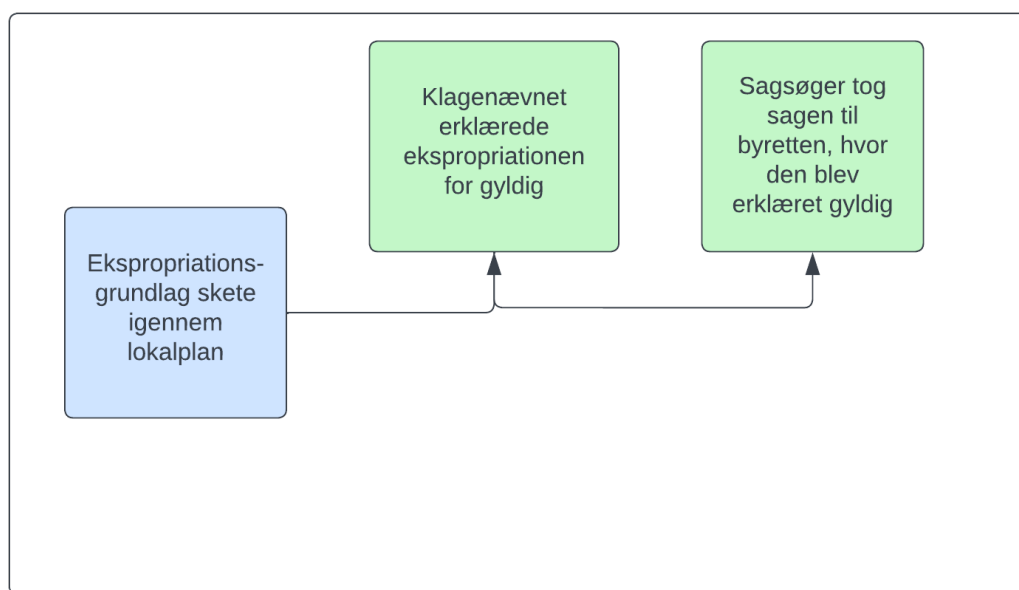
Den dømmende magt lagde ikke meget vægt på de nøjagtige detaljer omkring den mulige befolkningstilvækst som en forbedring af idrætsfaciliteter ville have. I den forbindelse indikerer casen, at kommunens helhedsvurdering er grundlag nok til, at sagsøger kan eksproprieres.

## 4.5 Case 9 - MAD2017.161 - Ekspropriation til udvidelse af erhvervsområder

Casen er inddraget, da den indeholder overvejelser og betragtninger omhandlende en kommunes interesse i at undgå, at virksomheder fraflytter til andre kommuner. Yderligere berøres også en afvejning af om hvorvidt ekspropriationen er til fordel for private.

### Beskrivelse af casen

Sagsøger ejer et landbrugsareal, som blev eksproprieret til virkeliggørelse af en lokalplan, der udlægger nærværende areal til erhvervsformål. Før ekspropriationsbeslutningen var arealet udlagt til landbrug. Sagsøger havde i 2016 påklaget Norddjurs Kommunes ekspropriation af området til Klagenævnet. Grundlaget var blandt andet, at indgrebet ikke varetog almene samfundsinteresser, men i stedet udelukkende de tilstødende private virksomheder. Sagen blev efterfølgende taget til byretten, som fremgår af figur 4.5.1.



**Figur 4.5.1:** Tidslinje over case 9:

Figuren viser forløbet for case 9 vedrørende ekspropriation til udvidelse af erhvervsområde i årene 2016-2017.

- Egenproduktion.



Casen tog udgangspunkt i, at sagsøger fandt grundlaget for ekspropriationen usagligt. Særligt centralt i klagen til Klagenævnet var, at indgrebet ikke varetog almene hensyn, men i stedet private interesser i form af sagsøgers naboejendomme, der alle var private erhvervsmål. Naboejendommene ejes af Ejendomsselskabet Auningvej 89 ApS, der udlejer ejendommene til Morten Knudsen Stål, Maskinteknik ApS og BK Teknik A/S. Morten Knudsen er direktør i både ejendomsselskabet og Morten Knudsen Stål og Maskinteknik ApS, og hans far Bjarne Knudsen driver BK Teknik A/S.

Omtalte virksomheder udtrykte over for sagsøger i 2015 og 2016 interesse i at udvide deres arealer, hvilket sagsøger ikke indvilligede i, da han havde et ønske om at fortsætte landbrugsdriften på grunden.

I september 2016 blev en lokalplan for området bekendtgjort, og indstævnte havde derfor ligeledes forsøgt at indgå en frivillig aftale - dette mislykkedes ligeså. Lokalplanen omhandlede en udvidelse af erhvervsområdet tilstødende sagsøgers ejendom, og fandt nærværende areal som det mest optimale for virkeliggørelse af lokalplanen. Arealet var tillige udlagt til at indgå i et erhvervsområde som følge af en kommuneplan fra 2005 og en anden placering ville medføre for mange gener for beboerne vest for erhvervsområdet.

Ekspropriationsbeslutningen blev efterfølgende påklaget til Klagenævnet i 2017. Klagenævnet lagde vægt på, at det var muligt at ekspropriere til fordel for private, såfremt det tjente almene planlægningsmæssige interesser, og fremhævede, at kravene til ekspropriation samtidig skærpes ved denne type arealafståelse. Samtidig mente Klagenævnet dog ikke, at der i denne sag var tale om ekspropriation til fordel for private.

Udfaldet af sagen blev, at Klagenævnet stadfæstede indstævntes ekspropriation. Sagen blev ført videre til byretten, der endte med at frikende nævnet og stadfæste indstævntes ekspropriation.

## **Analyse**

Byretten forholdte sig ikke til kommunens skøn af almenvellet og udtalte, at der i sagsøgers bevisførelse ikke findes grundlag til at underkende Klagenævnets beslutning. Hertil at der ikke forekom væsentlige oplysninger, der ændrede på grundlaget, som Klagenævnet traf sin beslutning på. Byretten vurderede derpå, at betingelserne for ekspropriationen var opfyldt og gyldig. Samtidig validerer byretten Klagenævnets handlinger som værende korrekte og undlader selv at efterprøve ekspropriationen, herunder om ekspropriationen var af interesse for almenvellet.

Hvorvidt der er tale om en ekspropriation til fordel for private er et stort omdrejningspunkt i sagen, hvilket havde betydet en skærpet opfyldelse af blandt andet varetagelsen af almene interesser. Klagenævnet afsiger, at ekspropriationen ikke hører under den kategori:

*"Ekspropriationsbeslutningen er for det første - som nævnt - ikke truffet "til fordel for private" (for at varetage nabovirksomhedens interesser), men til virkeliggørelse af en lokalplan, der konkret udvider et erhvervsområde ved Vejnavn 1 i Nørager. Lokalplanen udlægger således ikke specifikt ekspropriationsarealet til udvidelse af nabovirksomheden, men derimod til erhvervsformål i bredere forstand i overensstemmelse med lokalplanens formål"*

Sagsøger hævdede, at ekspropriationen burde blive behandlet ud fra at være til fordel for private og specifikt nabovirksomhederne til sagsøger. Indstævnte nævnte også i den forbindelse, at nabovirksomhederne havde en *"åbenlys interesse"* i at udvide til sagsøgers areal, og at beboerforeningen, hvori førnævnte Morten Knudsen var siddende i, ligeså havde udtrykt et tydeligt ønske om at udvikle området med henblik på mere erhverv. I den forbindelse lagdes der vægt på, at lokalplanen ikke specifikt udpegede nabovirksomhederne som de eneste, der kunne byde i en åben budrunde om arealet. At lokalplanen isoleret set er til fordel for naboerne med ambitioner om at ekspandere, og at kriterierne opstillet i budrunden ikke yderligere udelukkede naboernes ønskede udvidelse ansås ikke som værende relevant at medtage i nævnets udlægning.

Det kan ikke afgøres endeligt om, hvorvidt indstævnte havde tiltænkt lokalplanen på nabovirksomhederne. Der var fra kommunens side ikke undersøgt, hvordan der kunne skabes vejadgang til arealet, hvilket kunne indikere, at udvidelsen var tiltænkt de tilstødende erhvervsnaboer. Vejadgangen kunne umiddelbart kun lægges igennem sagsøgers jord eller igennem naboejendommene. Indstævnte tilkendegav ligeledes, at der var forhør om naboernes interesse for arealet både personligt og igennem beboerforeningen. Det var dog opfattelsen, at beboerforeningens henvendelser var på vegne af hele byen, hvilket må tænkes at have været vigtigt i indstævnets skøn.

Det fastslås dog, at det ikke kun var til fordel for byen Nørager at udvide erhvervsområdet, da indstævnte selv havde klare interesser til stede:

*"...at kommunen med ekspropriationen varetager en saglig kommunal interesse i og med, at erhvervsområdet udvides således at virksomhederne ikke fraflytter og udvider i andre kommuner."*

I forlængelse af dette udtalte vidnet, der var ansat i kommunen, om bekymringen for, at virksomheder skulle fravælge Norddjurs Kommune og ende med at betale skat andre steder.

For selve byen må det dog også vurderes vigtigt at fastholde virksomheder, da indstævnte fremhævede, at Nørager havde relativt mange arbejdspladser i forhold til byens størrelse. Hertil er det centralt at diskutere hvor tæt udtrykket "*en saglig kommunal interesse*" ligger i forhold til almenvellets interesse. I dette specifikke tilfælde er der at gøre med et lokalt erhvervsliv, som konkret har ytret ønske til indstævnte om at udvide uden, at det kunne lade sig gøre. Dette betyder indirekte, at de enkelte virksomheder kunne fraflytte grundet udvidelsesønsker.

Generelt, må det antages, at der eksisterer sammenhænge, hvor der ville være forskel på kommunal og almenvellets interesse. Udtrykket leder tilbage på til offentlig brug, som omtales i forarbejderne til junigrundloven i 1849, jf. afsnit 1. Kommunal interesse giver umiddelbart en smallere fortolkning, der ikke nødvendigvis bestræber sig på direkte at varetage den almene borgers interesse.

## Opsamling

Det afvises i casen, at der er tale om ekspropriation til fordel for private, hvilket ville skærpe kravet om opfyldelsen af ekspropriationsbetingelserne. På trods af sagsøgers påstande omkring den klare fordel naboejendommene måtte drage af ekspropriationen, udlagde indstævnte ikke nærværende lokalplan til en specifik virksomhed. Samtidig havde omtalte naboejendomme dog ytret ønske om nye arealer og kommunen udtrykte bekymring for at miste virksomheder.

Det må også forventes at komme indstævntes borgere til gode, at erhvervsvirksomheder lagde pengene i netop deres kommune. I casen vurderes dette af indstævnte, til at være i almenvellets interesse og tungere end klagers fortsatte anvendelse af nærværende areal, hvilket Klagenævnet også anså som et rimeligt skøn.

## 4.6 Delkonklusion

I dette afsnit be/afkræftes de opstillede hypoteser, jf. 3.5. Hertil kommer, at vurderingen er baseret på de cases, der er gennemgået i casetudiet. Hypoteserne gennemgås enkeltvis i det følgende.

**Hypotese 1: Den dømmende magt antager ekspropriationen - herunder skønnet af almenvellets interesse - som gyldig, såfremt lovgivningsmagten har taget stilling til ekspropriationsbetingelserne, i form af, at der foreligger valid lovhjemmel.**

I fase 1 blev det formodet, at den dømmende magt antager, at almenvellets interesse er opfyldt såfremt, der foreligger en valid lovhjemmel. Hertil er der igennem flere cases i fase 2, taget stilling til om almenvellet er opfyldt, hvilket sker på baggrund af eksisterende lovgivning eller planer for de givne områder, som derigennem giver det juridiske grundlag for ekspropriation. Denne hypotese kan antages at være bekræftet.

**Hypotese 2: Fortolkningen af almenvellets afgrænsning er traditionelt opfattet som værende ikke indskrænkende, for at tillade et politisk råderum**

Efterfølgende er der opstillet en hypotese om, at almenvellets interesse traditionelt set ikke opfattes som værende indskrænkende i praksis. Det kan udledes gennem de forskellige emner for ekspropriation, at almenvellets afgrænsning rykker sig i takt med, hvad der kan argumenteres for at være i almenvellets interesse. Der er dog ikke fundet flere udtalelser som den i case 2 om Brøndby Stadion i afsnit 3.2, hvor dette direkte fortolkes i praksis. Dog kan det vurderes, at hypotesen er bekræftet, da der i analysen ikke er fremkommet anden fortolkning.

**Hypotese 3: Almenvellets interesse kan også anses som værende statslige interesser, der kan medvirke til bilateralt samarbejde internationalt.**

Hypotese 3 omhandler de bilaterale relationer som almenvellet kan have interesser i. Det kan bekræftes, at de nationale interesser i forhold til bilateralt samarbejde, samt den nationale sikkerhed er i almenvellets interesse. Et eksempel herpå er tydeligt at se i case 5 om Oksbøl militærareal i afsnit 4.1, som var en større ekspropriation, men hvor almenvellets interesser var vigtigere end de enkelte følelser og lokale relationer i området. Dette betød, at der ikke fra de berørte borgers side blev stillet spørgsmålstejn ved ekspropriationen grundlag, men var forstået med nødvendigheden og de argumenter som der forelå.

**Hypotese 4: Den dømmende magt undgår helst specifikt at lave afgørelser på baggrund af almenvellet alene, da de stiller spørgsmål til deres evner til at bestemme almenvellets behov.**

Hypotese 4 vedrører prøvelsen af almenvellets interesse i ekspropriationssager fra den dømmende magts side. I case 8 om boldbaner i Gyrstinge, i afsnit 4.4 erklærer Klagenævnet ekspropriationsgrundlaget ugyldig, da almenvellets interesse ikke overgår den eksisterende råden. I denne case tages der stilling til selve størrelsen af interessen fra almenvellet, men ikke om det i reelt forstand er i almenvellets interesse. Det vurderes altså, at denne hypotese kan bekræftes, da der igennem alle cases i fase 2 ikke ses nogen intensiv prøvelse af almenvellets interesse. Den dømmende magt foretager hovedsageligt kun afvejninger i forhold til om almenvellets interesse opvejer den enkelte borgers rettigheder.

### **Afrunding**

Det kan på baggrund af ovenstående vurderes, at alle fire hypoteser kan bekræftes. På trods af denne vurdering, forekommer der dog ikke valid argumentation for, at hypoteserne kan anses som faste tendenser, der altid foreligger i forbindelse med udviklingen af almenvellet interesse.

Analysen tegner et billede af, at almenvellets skøn er meget åbent i forhold til, hvad der kan vurderes at være til gavn for almenvellet. Tillige illustrerer casene, at den dømmende magt er tilbageholdende, når det kommer til at prøve skønnet, hvilket er i overensstemmelse med domstolens prøvelse af forholdet mellem givne lov og grundlov jf. afsnit 2.3.4.

---

## Fase 3

Følgende kapitel har til formål at vurdere den sammenlignelighed der ses mellem casene i fase 1 og fase 2. Der er lagt særlig vægt på opfyldelse af hypoteserne fremsat i afsnit 3.5 og bekræftet i afsnit 4.6 samt den udvikling, der er at spore i udviklingen af almenvellets interesse gennem casenes tidsperioder.

Fasen indledes med et komparativt casestudie. Studiet har til formål at vurdere de cases, som er medtaget i fase 1 med de cases, der er medtaget i fase 2. Baggrunden for dette er at sikre en cementeret konklusion i form af, hvordan almenvellets udvikling har være samt hvordan det kan fortolkes. Efterfølgende kan der foretages vurderinger af almenvellets interesse i forhold til fremtidig ekspropriationbehov. Vurderingen er baseret på rapportens analyse, de bekræftede hypoteser samt holdninger fra de interviewede fageksperter, jf. 2.3.3.

### 5.1 Komparativ casestudie

For senere at kunne vurdere og argumentere for, hvordan almenvellet kan ændre sig i fremtiden, er det nødvendigt at sammenligne de cases, som er analyseret i fase 1 og 2. Den komparative tilgang afklarer eventuelle faktorer, der har haft og kan have betydning for udviklingen i almenvellets forståelse.

#### Internationale interesser

Case 3 om de islandske håndskrifter i afsnit (3.3) og case 5 om Oksbøl militær i afsnit (4.1) er anderledes fra den normale tankegang om ekspropriation, da de hovedsageligt blev foretaget med henblik på et internationalt perspektiv. Hertil kan det argumenteres, at case 5 også kan drejes mod et nationalt almenvel i form af sikkerhed. Disse to cases viser, at almenvellet dækker bredt og ikke udelukkende tilgodeser nationale interesser.

Forholdene til andre lande kan lige såvel være i et alment øjemed, der i en grad kan anses som værende til fordel for den almindelige borger på sigt. Dette kan eventuelt være i form af opretholdelsen af NATO-samarbejdet, der medvirker til at skabe tryghed, selvom det ikke påvirker borgeren direkte. De to cases viser samtidig, at der er forståelse og tilknytning til

ekspropriationerne, da der kan ses et formål med de statslige indgreb. Formålet er med til at styrke et bilateralt samarbejde, og derved sætte Danmark i en bedre position i verdenen.

### **Almenvellets størrelse**

Case 2 om Brøndby Stadion, case 4 om flugtskydebanen, case 7 om golfbaner og case 8 om boldbanerne i Gyrstinge vedrører forskellige former for foreningsliv og etablering af anlæg til fordel for dem. Her drejer det sig om et stadion, en flugtskydebane, golfbaner og en boldbane.

Disse cases viser modstanden til ekspropriation, der kan tolkes fra flere vinkler afhængig af, hvilket udgangspunkt og tilhørsforhold, der er til anlægget. Der bliver udfordret fra den lovgivende magts side, hvad en ekspropriation bidrager med i forhold til tilsidesættelsen af ejendomsrettigheden. Der mødes større modstand fra de eksproprierede parter, hvis formålet med ekspropriationen ikke anses at være til fordel for almenvellet, modsat case 3 om de islandske håndskrifter og case 5 om Oksbøl militær.

Noget foreningsliv møder større modstand, hvis det omfatter en begrænset og lukket gruppe, som case 4 om flugtskydebanen og case 7 om golfbanerne. Endvidere kan der fra borgernes side være større forståelse for, når foreningslivet rammer bredt og inkluderer flere. Dette kan eksempelvis ses i case 2 om Brøndby Stadion, der ville forbedre kommunens fremtidige sportsudvikling. Yderligere blev der i disse tilfælde tit lagt vægt på hvilke interesser, som skulle afvejes tungest. Der tages stilling til om den råden, som er tilstede før ekspropriationen vægtes tungere end den råderet, der ville være efterfølgende. Imens at der i case 8 om boldbanerne i Gyrstinge blev vurderet, at en landmands råderet over en del af en mark blev vægtet lettere end sognets adgang til en forbedret boldbane, som eventuelt kunne medvirke til øget vækst i lokalsamfundet.

I de overstående cases undersøges det hvad almenvellet kræver. Samtidig bliver det vurderet om der er huller i lovgivningen, som giver mulighed for at komme nemmere igennem med projekter, hvor ekspropriationen kunne tolkes at være på grænsen. Dette ses i casene i form af de mange kommunale ekspropriationer, som blev foretaget på et bredt planlægningsmæssigt niveau fremfor det nuværende detaljerede niveau som det i dag kræves jf. § 47 i planloven. Denne nuværende detaljegrad blev indført for at bibeholde retssikkerheden som grundlovens § 73 sikrer.

### **Ekspropriation for private**

Når det kommer til ekspropriation til fordel for private er betingelseskravene skærpet for at opretholde retssikkerheden jf. afsnit 2.2.2. Det kan diskuteres om det blev overholdt i forbindelse med case 1 om Esbjerg Havn og i nogle af tilfældene vedrørende golfbaner i case 7. I forbindelse med udvidelsen af Esbjerg Havn i case 1 blev der foretaget yderligere

ekspropriationer, som udelukkende var med henblik på, at kommunen på sigt ville tjene penge på videresalg af ejendommene. Dette kan siges at tangere til magtfordrejning fra kommunens side.

Ved golfbanerne skete ekspropriationen til fordel for private aktører. Ved disse tilfælde var der generelt varierende afgørelser i form af hvis interesse, som skulle vægtes tungest. Dette blev samtidig vurderet i forhold til indgrebet og nødvendigheden, der indikerede, at der tages stilling til de skærpede krav.

Yderligere er der to eksempler i case 6 om Holbæk Havn og case 9 om udvidelse af erhvervsområder, hvor der skulle eksproprieres til fordel for en privat aktør i form af erhvervsvirksomheder. Det blev her vurderet, at den nye råden over arealerne blev vægtet højere i forhold til almenvellet end, at grundejerne kunne bibeholde deres råderet. I case 9 om udvidelse af erhvervsområder var lokalplanen ikke direkte henvendt en specifik virksomhed, men favoriserede umiddelbart naboejendommene, som begge bestod af erhvervsvirksomheder, som havde ytret ønske om at udvide. Kommunalbestyrelsen udtrykte i casen bekymring for, at virksomheder generelt ville fraflytte kommunen, hvis de ikke kunne finde plads. Ekspropriationen blev dog ikke af retsinstansen vurderet til at være til fordel for private.

## 5.2 Almenvellets udvikling

Dette afsnit fokuserer på praksis kontra teorien ved at analysere de besvarelser, som er fremkommet gennem fase 1-3 og sammenkoble med relevant teori indenfor ekspropriationsområdet. Yderligere trækker afsnittet på eksperterinterviews foretaget med retspræsidenten fra Frederiksberg Byret Christian Lundblad og en landsretsdommer.

De enkelte underafsnit er opstillet således, at de enkeltvis søger at besvare specialets problemspørgsmål, jf. 1.2.

### 5.2.1 Almenvellet - I praksis

I følgende afsnit sammenfattes og vurderes den eksisterende praksis for brugen af ekspropriationsbetingelsen almenvellet. Dette gøres med henblik på at besvare brugen af ekspropriationsbetingelsen almenvellet i praksis, og fokuseres på den analyse, som er foretaget i de forrige faser. Endvidere er inddraget viden fra interviews med de førmtalte fagpersoner. I den forbindelse er der lagt vægt på deres egne erfaringer i bestemmelsen af skønsbegreber som almenvellet, men også i deres kendskab til retspraksis omhandlende almenvellet.



## Den dømmende magts prøvelse

Det er muligt for den dømmende magt at efterprøve et ekspropriationsgrundlag i forhold til lovhjemmel, almenvellets interesse og den fulde erstatning, som skal foreligge jf. grundlovens § 73. På baggrund af fase 1 blev der dannet hypoteser om tendenser der forekommer ved almenvellets udvikling. Hypotese 4, jf. afsnit 3.5, omhandlede spørgsmålet om, at den dømmende magt helst undgår at foretage afgørelser alene baseret på almenvellets ønske.

I den forbindelse stiller den dømmende magt spørgsmålstegn ved dens egen bemyndigelse og evne til at definere hvad almenvellets behov er, hvilket også omtales indenfor teori på ekspropriationsområdet, jf. afsnit 2.2.2, samt afgørelsen fra case 1 om Esbjerg Havn i afsnit 3.1. Dette understøttes i interviewet med landsretsdommeren:

*"I det tilfælde, hvor betingelsen er, at det skal være almenvellet, der kræver det, vil domstolene gå til det, med den yderste forsigtighed. Fordi hvordan skal domstolen kunne sige noget om eller være bedre til at prøve, hvad der er nødvendig for almenvellet end lovgivningsmagten, der har en massiv demokratisk legitimation."*

*Landsretsdommer: 00:04:50 - 00:21:55*

*Bilag A.1*

Yderligere fastslås det, at skønnet om almenvellets interesse er et politisk anliggende på baggrund af det danske repræsentative demokrati og dermed et Folketing eller en kommunalbestyrelse, som er valgt ud fra befolkningens interesser.

Dommerne har ikke desto mindre stadig muligheden for at efterprøve ekspropriationsgrundlaget på baggrund af almenvellets interesse, men dette er noget, som domstolen er tilbageholdende med at gøre. Der bør først foreligge et scenarie, hvor det er meget synligt, at der er noget som ikke er korrekt, før den dømmende magt omstøder lovgivningsmagtens skøn om almenvellets interesse:

*"Vores prøvelse er ekstrem ekstensiv, hvis det er en ekspropriation, som sker direkte på baggrund af loven. Fordi det er vanskeligt at se hvordan vores skøn er bedre af hvad almenvellet tilsiger end lovgivningsmagten."*

*Landsretsdommer - 00:04:50 - 00:21:55*

*Bilag A.1*

Hvilket understøttes af Christian Lundblad, som udtaler:

*"Det ligger selvfølgelig meget i om det er til den almindelige samfunds gavn, at noget er vedtaget, der kan man sige, at der ligger næsten forudsætningsvis i sig, at når en lov er vedtaget altså et demokratisk valgt folketing, så må man også gå ud fra, at de handler i samfundets samlede interesse."*

*Christian Lundblad: 00:01:58-00:05:05*

*Bilag A.2*

### **Den dømmende magt >< Den lovgivende magt**

Heraf kan det forstås, at der i praksis foreligger en forventning om, at den lovgivende magt varetager almenvellets interesser igennem lovgivningen. Hertil ligeså, når der udarbejdes planer for områder i forhold til kommunal ekspropriation. I den forbindelse forventes det, at kommunalbestyrelsen forvalter deres beslutninger med henblik på den kommunale udvikling, som tilgodeser almenvellet i form af borgerne.

Almenvellet er altså en betingelse, som tilgås med største forsigtighed i praksis fra den dømmende magt. Dog kan der opstå situationer, som fremkom i case 8 i afsnit 4.4 om boldbanerne i Gyrstinge. Klagenævnet anså i første omgang den specifikke situation til ikke at være i almenvellets interesse. I casen blev der lagt vægt på om landsbyens befolkningsstørrelse var stor nok kontra den private lodsejers interesse. Her blev der fra den dømmende magts side taget stilling til omfanget af den almene interesse før almenvellets behov var tungere end lodsejeren. Der blev altså ikke stillet spørgsmål til hvorvidt almenvellet havde interesse i flere boldbaner, men blot om der var nok, som havde interesse i det, til at det kunne vurderes rimeligt at ekspropriere anden mands ejendom.

Ud fra ovenstående kan resultatet vurderes til, at almenvellet i praksis drages ud fra den gældende lovgivning med mandat i det danske repræsentative demokrati. Desuden eksisterer retssikkerheden i, at den dømmende magt kan efterprøve ekspropriationsgrundlaget. Dog bunder afgørelserne herfor hovedsageligt i om der eksisterer den nødvendige lovhjemmel udarbejdet af den lovgivende magt, samt vedrører forhold om erstatningsfastsættelse. I den forbindelse udtaler henholdsvis Christian Lundblad, at:

*"...vi har ikke i Danmark nogen nævneværdig historie for, at domstolene går ind og siger, at en lov Folketinget har vedtaget er ugyldig, hvis en ekspropriationslov er tilsidesættende overfor almenvellet, skal du jo gå ind og sige, at den her lov kan I slet ikke vedtage."*

*Christian Lundblad: 00:09:10 - 00:10:25*

*Bilag A.2*

Det er altså allerede ved lovens vedtagelse, at der foretages en beslutning om hvorvidt der eksisterer en ekspropriationshjemmel, samt om denne tilsidesætter almenvellets interesse. Det må fremhæves, at alle lovforslag bliver undersøgt i en screening, hvor der netop kontrolleres, for om der foreligger en skjult ekspropriationshjemmel, før loven endeligt bliver vedtaget, som forklaret af landsretsdommeren:

*"...Justitsministeriets departement, som står for en screening af alle lovforslag, der bliver fremsat fra regeringen. Her kiggede man efter om der var typisk fejl i lovforslagene og en af de ting man screenede for er om der er et skjult ekspropriationsproblem i den her lov, som dem der har skrevet lovforslaget ikke har været opmærksom på."*

*Landsretsdommer: 00:00:30 - 00:04:40*

*Bilag A.1*

Som nævnt af landsretsdommeren kontrolleres der i praksis for om almenvellets interesse er opfyldt gennem lovgivning. Lovgivningen kontrolleres endvidere af Justitsministeriet for om den skulle risikere at være i strid med grundloven.

## 5.2.2 Almenvellet - Hvad kan eksproprieres

Følgende underafsnit vurderer, hvad der kan eksproprieres med fokus på om almenvellets interesse byder det. Denne bedømmelse bygger særdeles på casestudiet i fase 1, 2 samt det komparative studie i denne fase. Hertil er der ligeledes lagt vægt på de udtalelser som er indsamlet gennem interviewene med de interviewede fagpersoner.

### Til Offentlig Brug >< hvad almenvellet kræver

Ved ekspropriation af en rettighed eksisterer der en forskel i forhold til om det er til fordel for det offentlige eller en privat aktør.

Historisk set har grundlovens § 73 haft almenvellets interesse som bestemmelse, for at sikre, at der ikke kunne eksproprieres til magtfordrejende formål. Almenvellets interesse var ikke den eneste ordlyd, der var udtænkt i forarbejderne. Som nævnt i kapitel 1, blev det overvejet at benytte formuleringen "*Til Offentlig Brug*" (Rigsdagen, 1849, Spalte 2593-2595). Forskellen mellem disse to ordlyde er af væsentlig karakter i fortolkningen.

Ved brugen af "*Til Offentlig Brug*" (Rigsdagen, 1849, Spalte 2593-2595) ville ekspropriationsmulighederne være mere indskrænkende, da det ville kunne fortolkes, at det var nødvendigt, at det offentlige skulle benytte rettigheden efter ekspropriationen og vedvarende, for at ekspropriationen kunne foretages. På baggrund af denne ordlyd, ville ekspropriation til fordel

for private kunne siges at være umuligt, da det offentlige ikke ville være brugeren/benytteren af rettigheden efterfølgende.

Denne fortolkning bakkes ligeledes op af henholdsvis Christian Lundblad og landsretsdommeren, hvor Christian Lundblad udtalte:

*"Altså til offentlig brug forekommer umiddelbart mere indskrænkende end almenvellet altså, der er en eller anden form for konkret anvendelse, hvor almenvellet er mere abstrakt begreb og hvad der tjener samfundet."*

*Christian Lundblad: 00:17:47-00:18:10*

*Bilag A.2*

Ordlyden almenvellet kræver det jf. grundlovens § 73, er mere fremtidssikret, da almenvellets interesser ændres i takt med det behov, samfundet har.

Derudover er der ligeså scenariet, hvor det offentlige kunne have behov for at beskytte en rettighed, hvor almenvellet ikke krævede det. Af denne fortolkning kan det anskues, at grundlovens ordlyd, hvor almenvellet kræver det jf. § 73, om muligt er en større sikkerhed for den private borgers rettighed, end hvis betingelsen havde været *"Til Offentlig Brug"* (Rigsdagen, 1849, Spalte 2593-2595). Årsagen hertil er, at selv hvis rettigheden, som skal eksproprieres er et behov for det offentlige, skal det ligeså have en indflydelse på den samlede udvikling af det danske samfund, før det kan siges at være i den almene befolknings interesse.

Denne påstand er støttet af landsretsdommerens erfaring, hvor der på baggrund heraf blev udtalt:

*"...til offentlig brug kunne godt forestilles, at man eksproprierede til offentlig brug uden almenvellet krævede det."*

*Landsretsdommer: 00:42:42 - 00:44:25*

*Bilag A.1*

Ordlyden fra grundlovens § 73, hvor almenvellet kræver det, vurderes altså til at være en mulighed for at ekspropriere rettigheder i takt med udviklingen og hvad samfundets behov er. Selve fortolkningen af, at det er samfundets behov, som afgrænser lovens forståelse er i direkte overensstemmelse med retsociologiens, beskrevet i afsnit 2.2.4, hvor der i forhold til almenvellet er tale om den operationelle dimension, hvor den dømmende- og lovgivende magt påvirkes af samfundets opfattelse.

I forlængelse af denne vurdering, kan der argumenteres for, at muligheden for at ekspropriere, fastlægges ud fra det paradigme, der eksisterer i samfundet. Forstået ved, at det er de

behov, som sætter dagsorden for den videre udvikling af samfundet. Dette argument støttes foruden af den retsociologiske teori, også af Christian Lundblads følgende udtalelse, der omhandler forståelsen for samfundets indflydelse, i forhold til den dømmende magts efterprøvelse af skønsbegreber som almenvellets interesse:

*"Altså det jo fristende at sige, at det ingen betydning har, vi er fuldstændige ophøjet og objektive i alt, hvad vi foretager os, der ville en psykolog nok sige det er bare noget i går og tror...vi er almindelige mennesker og bor ikke for os selv, så vi er en del af det pulserende samfund. Men vi skal helst ikke være påvirkelige medmindre det kan have betydning for sagen."*

*Christian Lundblad: 00:21:10-00:24:10*

*Bilag A.2*

Den dømmende magts opgave er at afsige så objektive kendelser som muligt, baseret på lovgivning og dens ordlyd. Som nævnt er den dømmende magt stadig mennesker, som påvirkes af eksterne forhold i det samfund, de selv lever i.

Tolkes der herpå, forstås det altså, at der på trods af den dømmende magts forsøg på at udøve sit hverv, så objektivt som muligt, altid vil eksistere en art af ekstern indflydelse. På dette grundlag kan det forstås at domstolen har mulighed for at efterprøve almenvellets interesse i ekspropriationssager. Hertil foretages der dog ikke en intensiv prøvelse, da grundlaget for deres vurdering sker på en generel forståelse af hvad almenvellets interesse er, hvor den repræsentativt valgte lovgivende magt kan argumenteres at følge de almene interesser.

### **Hvad kræver almenvellet og hvordan fortolkes det?**

Som nævnt i forrige afsnit 5.2.1, er det som udgangspunkt ikke den dømmende magt, der beslutter, hvad almenvellet kræver. I praksis er det den lovgivende magt, som udlægger almenvellets interesser, i form af de politiske strategier som udtænkes. Den lovgivende magt har en art af frihed under ansvar, som blandt andet kan tolkes fra case 6 om Holbæk Havn, i afsnit 4.2. Denne fortolkning, støttes af landsretsdommeren, som udtalte:

*"...den almindelige sunde fornuft, hvor grænserne går er ikke så forskellige hos dommere, parlamentarikere og måske endda hos dem, som bliver eksproprieret..."*

*Landsretsdommer: 01:27:25 - 01:32:32*

*Bilag A.1*

Den lovgivende magt har ifølge landsretsdommeren en meget fornuftig forståelse for hvad almenvellet kræver og af denne grund en god forståelse for, hvad der kan eksproprieres.

I sammenligning hertil kan der tages udgangspunkt i en bestemt domsafgørelse, hvor den lovgivende magt handlede uden for deres bemyndigelsesgrundlag. Dette tilfælde er Tvind-sagen<sup>1</sup>.

Tvind-sagen er til dato det klareste eksempel på en intensiv domstolafprøvelse. Her fastlog den dømmende magt, at Tvind-loven § 7<sup>2</sup> var i strid med grundlovens § 3.

Udgangspunktet for domstolens efterprøvelse kom af, at friskoler var berettiget til at modtage tilskud som følge af friskoleloven. I 1996 besluttede undervisningsministeren at ændre i loven for at skærpe kravene for de skoler, der kunne modtage tilskuddene og endvidere have mulighed for at tilbageholde udbetaling af tilskud. Den nye lov indeholdte også en bestemmelse, som oplyste konkrete skoler, der ikke kunne søge tilskud fra staten. Skolerne havde alle tilknytning til skole-samvirket Tvind.

Sagen gik hele vejen til Højesteret, der i 1999 afsagde dom om, at loven var grundlovsstridig. I Højesterets bemærkninger fremføres det, at grundlovens § 3, omhandlende magtens tredeling, indeholder bestemmelser, som opsætter begrænsninger for hvor meget, at lovgivningsmagten kan blande sig i enkelpersoners retsforhold (singulær lovgivning). Højesteret fandt, at Folketinget havde handlet grundlovstridigt ved at afgøre en igangværende retstvist mellem den sagsøgende friskole og den indstævnte Undervisningsministeriet, da Folketinget vedtog nærværende lov. På den baggrund erklærede Højesteret lovgivningen for ugyldig.

Der er altså i denne situation et eksempel på, hvor den lovgivende magt har udøvet en handling, som har været i strid med deres beføjelser. Denne sag er til dato også den eneste af sin slags, da den lovgivende magt ellers har den førnævnte forståelse for, hvor langt deres bemyndigelse går, særligt i forhold til ekspropriationssager.

Almenvellet skal forstås i praksis på den måde, at den ikke er indskrænkende. Tværtimod kan det forstås, at den giver anledning til at almenvellets interesse kan tolkes i mange henseender. Ekspropriation kan i forhold til enkelte formål skærpes over tid, således forstået, at almenvellets behov kan udvikle sig både til at indeholde et bredere spektrum, men at behovet ligeså kan svinde igen. Der kan her fremhæves case 7 om golfbanerne i afsnit 4.3. Golfbaner var som omtalt et emne, der blev eksproprieret for i perioden 1990'erne til 2000'erne. Efter denne periode blev grundlaget for at ekspropriere til fordel for anlæg af golfbaner skærpet igennem planlovens<sup>3</sup> § 47 i 2009.

Fra starten af 1990'erne eksisterede der et ønske om at etablere flere golfbaner. Dette havde grundlag i den stigning, som den private borgers rådighedsbeløb oplevede. Hvor der i slutningen af det efterfølgende årti ikke eksisterede samme finansielle overskud hos den almene befolkning. Af denne grund kan det anses, at det i mindre grad var i almenvellets

---

<sup>1</sup>H.D. 19. februar 1999 i sag I 295/1998 (U.1999.841)

<sup>2</sup>Lov nr. 506 af 12. juni 1996 - Lov om ændring af lov om folkehøjskoler m.v

<sup>3</sup>LBKG 2009-09-24 nr 937 Planloven

interesse at anlægge golfbaner. Her udviklede almenvellets interesse sig til at skærpe et emne, hvor der ellers havde været en generel forståelse for, at det var i almenvellets interesse. Ydermere kan det samtidig argumenteres, at der var en grad af udnyttelse af loven, da loven ikke var specifik og indskrænkende, men generelt hvor planloven<sup>4</sup> før 2009 var baseret på et bredere spektrum.

### **Almenvellet tilsiger**

Det kan argumenteres på baggrund af det førømtalte, at der ikke eksisterer en decideret afgrænsning for, hvad der kan eksproprieres for. Årsagen hertil skal findes i, at det er den valgte politiske regering, der fremsætter udviklingsretningen som det danske samfund følger. Herfra fastlægges der en fortolkning af, hvad almenvellets interesser er, samt hvilke behov, der kan eksproprieres for.

Argumentet for, at afgrænsningen af ekspropriationsemner er i konstant udvikling kan tolkes gennem den komparative analyse i afsnit 5.1. Her er det blandt andet størrelsen af almenvellets interesse, som klarlægger om det er muligt at ekspropriere. Ekspropriationsbetingelsen, hvad almenvellet kræver, er ikke en term, der skal opfattes indskrænkende. Det skal sikre, at det offentlige ikke overtræder deres beføjelser i forhold til samfundets udvikling.

Ligeledes skal det sikre, at der tillades en udvikling af samfundet, som er i befolkningens interesse. Der eksisterer som nævnt tidligere i afsnittet et frihed under ansvar-princip. Her er den lovgivende magts råderum stort, så længe det ikke tilnærmer sig at være klart magtfordrejende. Argumentationen for almenvellets interesse skal dog være stabil og bundet i befolkningen og nationens interesse, samt opveje den private ejers råden og den almene interesse.

### **5.2.3 Almenvellets fremtidige interesser**

Følgende afsnit vurderer almenvellets fremtidige udvikling. Denne vurdering foretages på baggrund af specialets tidligere indhold, hvorfor vurderingen bunder i konkret viden om den tidligere udvikling som almenvellet har oplevet. I forbindelse hertil, opstilles der konkrete eksempler på, hvad den udvikling vurderes til at kunne bestå i.

### **Intensitet af prøvelse**

På baggrund af fase 1-3, teori og interviews er det klargjort, at der er sket en stor udvikling i forståelsen af hvad almenvellet kræver og samtidig også en forandring i den dømmende magts kontrollerende rolle af lovgivningsmagten:

---

<sup>4</sup>LBKG 2008-10-20 nr 1027 Planloven

*"Over tid kan man godt sige der er udvikling, prøvelsen er nok blevet noget mere intensiv end i gamle dage."*

*Landsretsdommer: 00:04:50-00:21:55*

*Bilag A.1*

Dette eksemplificeres blandt andet i case 1 om Esbjerg Havn i afsnit fra 1913, hvor den dømmende magt tildelte den lovgivende magt det suveræne ansvar til at lave skønnet om almenvellets interesse, jf. afsnit 3.1. Forespurgt om casen konstaterer landsretsdommeren, at det er sandsynligt, at domstolene i dag havde anskuet de ekstra ekspropriationer, der blev foretaget i casen med henblik på profit for kommunen, som for vidtgående.

Det bør dog samtidig nævnes, at den dømmende magt stadig er *"meget meget tilbageholdende"*<sup>5</sup> i sin prøvelse af skønnet, hvilket også ses af retspraksis, i form af, at forholdet bør være *klart magtfordrejende*, før den dømmende magt omstøder skønnet, jf. afsnit 2.2.2. Der er i den sammenhæng ingen indikationer at spore i retspraksis eller blandt de interviewede fagpersoner om, at prøvelsen eventuelt skulle blive mere intensiv i den nærmeste fremtid.

En for omfattende fortolkning af almenvellets interesser kunne blive et fremtidsscenario, som kunne få indflydelse på en eventuelt øget intensiv prøvelse fra den dømmende magt. I den forbindelse kunne der stilles spørgsmål ved den enkelte borgers retssikkerhed omkring, hvilke almene hensyn der kan lægge til grund for, at borgeren får eksproprieret sine rettigheder. Særligt på baggrund af, at karakteriseringen af hvad der er i almenvellets interesse er i konstant udvikling. Christian Lundblad omtaler denne problemstilling:

*"Det er da helt givet, at det moderne samfund har udvandet ejendomsretten en betydelig grad."*

*Christian Lundblad: 00:35:06 - 00:35:23*

*Bilag A.2*

Samtidig beskyttes ejendomsretten stadig af kravet om lovhjemmel og fuldstændig erstatning samt det faktum, at den lovgivende magt, som foretager skønnet af almenvellets interesse, er bundet op på det repræsentative demokrati. De folkevalgte politikere varetager samfundets behov og det må forventes, at de handler ud fra dette i takt med den løbende samfundsudvikling.

Nye paradigmer vil opstå med tiden og få indflydelse på samfundets behov og interesser. I den forbindelse mener Christian Lundblad også, at fortolkningen af begrebet almenvellet har forandret sig *"kolossal meget"*<sup>6</sup>, siden vedtagelsen af junigrundloven i 1849. Denne

---

<sup>5</sup>Landsretsdommer Bilag A.1 00:04:50 - 00:21:55

<sup>6</sup>Christian Lundblad Bilag A.2 00:07:00 - 00:09:00



forandring kan tolkes fra afsnit 5.1 og forklaret gennem retssociologien med samfundets påvirkning på retten og lovgivningen, jf. afsnit 2.2.4. Dette er i overensstemmelse med, at landsretsdommeren mener, at Højesteret generelt påtager sig en "*dynamisk*"<sup>7</sup> rolle i samfundet. Landsretsdommeren nævner dog i samme kontekst, at dette ikke nødvendigvis gælder med hensyn til afgørelser vedrørende ekspropriation. I stedet forventes det fra den dømmende magts side, at den lovgivende magt er indforstået med, at der ikke kan skønnes til grænsen af det magtfordrejende uden, at den dømmende magt i så fald ville reagere. Det er igen overbevisningen, at den lovgivende magt på baggrund af dens demokratiske mandat, varetager samfundets interesser og af denne grund har frihed under ansvar til at skønne, som omtalt i forrige afsnit.

## Mulige nye paradigmer

De særlige hensyn, som kan menes at være til almenvellets bedste, udvikler sig konstant i takt med samfundet. Det er klargjort på baggrund af retspraksis, at fortolkningen af nærværende begreb ikke er indskrænkende. Christian Lundblad understøtter denne betragtning i det følgende citat:

*"Altså i takt med at vores samfund om muligt bliver mere og mere reguleret så vil hensynet til almenvellet også blive større og større. Et mere komplekst samfund vil tegne i retning af, at almenvellet begrebet kan retfærdiggøre mere intensiv regulering."*

*Christian Lundblad: 00:30:10 - 00:30:48*

*Bilag A.2*

Yderligere indikerer udtalelsen, at ekspropriationsformålene i fremtiden må kunne forventes at blive mere omfattende. Hvilket også betyder, at den private ejendomsrettighedshaver skal kunne tåle mere i takt med samfundets udvikling. I den forbindelse er det nærliggende at undersøge, hvilke områder, der vil præge skønnet af almenvellets interesser. Ud fra interviewene med Christian Lundblad og Landsretsdommeren blev følgende emner fremhævet:

- Sikkerhedsmæssige og bilaterale hensyn
- Immaterielle rettigheder
- Teknologiske landvindinger
- Klima- og miljømæssige hensyn

Mest centralt er de sikkerhedsmæssige og bilaterale hensyn, som der blev lagt vægt på af begge parter. Særligt Ruslands invasion af Ukraine har skærpet sikkerhedssituationen i

<sup>7</sup>Landsretsdommer Bilag A.1 00:04:50 - 00:21:55

Europa, hvor regeringen ser konflikten som en *"langvarig konfrontation"*, der kommer til at have en indflydelse på mange områder i samfundet (Regeringen, 2023, s. 11). Dette ligger i tråd med, at almenvellets interesser både i moderne tid og fremtid må forstås til at række ud over landets grænser. Selve hensynet er ikke nyt, da case 5 omhandlende udvidelse af Oksbøl militærområde grundede i Danmarks internationale forpligtelser til NATO, hvilket er sammenligneligt med Ukraine konflikten. Alligevel indikerer regeringens udmeldelse, at det er et område, som kommer til at påvirke samfundet i betydelig grad. Det kan derfor vurderes at det vil være i almenvellets interesse at ekspropriere til fordel for sikkerhedsforanstaltninger, som set tidligere i forbindelse med Oksbøl-casen.

De bilaterale hensyn kommer i forlængelse af de sikkerhedsmæssige hensyn, i forhold til Danmarks anliggender med andre suveræne nationer. Som set i case 3 om de islandske håndskrifter kan en ekspropriation erklæres gyldig på baggrund af at varetage Danmarks indbyrdes forhold med Island. I realiteten viste denne case også, at et andet lands almene interesser kan vise sig gældende såfremt, at disse har udspring i at varetage danske interesser. Dette kunne eksempelvis være ved fremtidige anliggender i forsøget på at værne om Rigsfælleskabet eller forpligtelser til unioner.

I det hele taget har den sikkerhedsmæssige situation en stor betydning for om ekspropriation af immaterielle rettigheder også bliver et centralt formål:

*"..trække ting tilbage til det offentlige for sikkerhedsmæssige årsager, private ting kan jo opkøbes af lande man ikke vil have såsom Kina og Rusland. Dette er blevet mere opmærksomt siden Rusland gik ind i Ukraine. Ejendomsrettens ukrænkelighed mente man ikke tilbage i 1930'erne skabte problemer i vid udstrækning at kunne nationalisere hele industrien. Sikkerhedsmæssige hensyn kunne have en ændring på tankegangen."*

*Landsretsdommer: 01:04:15-01:11:35*

*Bilag A.1*

Der kan opstå ekspropriationer, som eksempelvis at overføre privat virksomhed tilbage under offentlig bemyndigelse. Andre tilfælde kunne være i forbindelse med IT-løsninger og andre patenterede rettigheder, som kan have indflydelse på den nationale sikkerhed og kan vurderes at være til gavn for almenvellet.

Overordnet må det vurderes, at særligt Danmarks bilaterale samarbejder og internationale forpligtelser åbner op for en lang række behov, der kan blive fundet nødvendige at ekspropriere til fordel for. Både materielle og immaterielle rettigheder er i spil, såfremt de anses at pleje Danmarks internationale forhold, som af praksis også må anvises til at være relevante for almenvellets interesser. Nærværende behov vil formentlig bære en vis grad af uforudsigelighed og vil afhænge af hvad den sikkerhedspolitiske dagsorden dikterer.

En anden væsentlig dimension at nævne er introduktionen af nye teknologiske landvindinger i samfundet. De kan være med til at skabe nye behov i samfundet, ligesom biodiversitetskrise og global opvarmning må antages at kræve handling indenfor miljøområdet, der kan involvere ekspropriation. Begge emner, må antages at være samfundsmæssige problemstillinger, der i stigende grad kan blive anset som værende til almenvellets fordel at håndtere. Særligt set i lyset af den grønne omstilling, som Christian Lundblad fremhæver som et formål, der kan retfærdiggøres af almenvellets interesse i voksende grad.

Dette vil få indflydelse på, hvilke forhold som kommunalbestyrelsen finder vigtige at planlægge for i kommune- og lokalplaner. Eksempelvis kan et øget fokus på biodiversitet og klima betyde, at flere landbrugsjorde kan blive udtaget ved hjælp af ekspropriation til fordel for andre formål med henblik på at nå nationale målsætninger.

---

## Diskussion

Følgende afsnit har til formål at diskutere andre vinkler på specialet som kunne have haft betydning for udfaldet af analysen. Der henvendes her til emnet om præjudikat i forbindelse med domsafgørelser og deres betydning for udvikling i samfundet. Ydermere diskuteres en anden metodisk fremgangsmåde og hvad det kunne have haft af betydning for analysen.

### Præjudikat af domstolens afgørelser

I det danske retssystem er domstolen afhængig af at parterne, indbringer alle relevante oplysninger for dem. Der eksisterer en problematik i, at domstolen skal tage højde for, hvad en afgørelse vil have af præjudikatkonsekvenser. Dette er et problem, som også er at finde i forbindelse med afgørelser i ekspropriationssager og bestemmelsen af almenvellets interesse. I den sammenhæng udtaler landsretsdommeren:

*"Hvis parterne ikke leverer det materiale, som kan overskue de konsekvenser, der kan være ved afgørelsen uden for den snævre sag vi sidder med, er vi dårligt stillet. Normalt ville man her vende sig til det offentlige, men det kan man ikke forvente et objektiv svar, hvis de er part i sagen."* Landsretsdommer: 00:50:50 - 00:56:00

Bilag

I ekspropriationssager er der oftest tale om et offentligt organ som én part, hvorfor det er besværligt for domstolen at inddrage deres holdning til konsekvenser ved en afgørelse. Udtalelsen støttes af Christian Lundblad, som udtaler om afgørelser med afsæt i fremtidsperspektivet:

*"...hvor advokater kan påvirke mig er, når de fremlægger hvad perspektivet af afgørelsen vil have af konsekvenser for fremtiden, hvordan vil den her afgørelse ikke kun for sagen, men i et bredere perspektiv for indvirkning. Der er ekspropriationer noget helt særligt, fordi du bliver kun gjort opmærksom på den konkrete sag og ikke om de har tænkt sig at ekspropriere 800 km derudaf, som betyder, at kassen er åbnet op for noget helt andet."* Christian Lundblad: 00:26:15 - 00:27:18

#### Bilag

Der er altså fra begge fagpersoner en holdning om, at det er parterne/advokaterne som har til ansvar at fremlægge, hvilken betydning en domsafgørelse vil have i et fremtidsaspekt.

Det kan diskuteres om, hvorvidt denne fremgangsmåde er brugbar. Med afsæt i ekspropriationssager, hvortil domstolen skal tage højde for henholdsvis lovhjemmel, almenvellets interesse og den fulde erstatning, vil man oftest sidde med en offentlig part. Derfor er problemet, at domstolen ikke kan henvende sig til det offentlige, da det vil kunne argumenteres, at den vil være inhabil i at give et fremtidsaspekt af konsekvenser.

I kontekst til den danske fremgangsmåde, kan der drages information fra nærliggende lande. Her benyttes der flere steder et koncept, som hedder *amicus curiae*, der fra latin betyder *ven af retten* (Constitutional og Rights, 2023). Dette koncept bygger på, at en person eller organisation, som ikke er part i sagen, kan indsende lovdokumenter og forslag, for at oplyse domstolen om andre relevante elementer som sagens afgørelse vil kunne have indflydelse på (Constitutional og Rights, 2023). På denne måde er domstolen ikke afhængig af, at parterne i sagen præsenterer alle forhold, da det er muligt for domstolen at inddrage viden fra parterne, samt gennem fagpersoner som indmelder oplysninger.

*"I en del andre lande en ordning, som man kalder amicus curiae-ordning, hvor domstolen kan vende sig mod specialister som retten henvender sig til udefra for at få en styrket fornemmelse på afgørelsens omfang. For en del år siden blev dette taget op og Retsplejerådet har nedprioriteret det og der er ikke sket noget. Her kan der måske være politiske overvejelser ind fordi det vil ikke styrke det offentlige side i sager."*

*Landsretsdommer: 00:50:50 - 00:56:00*

#### Bilag

Konceptet har været på tale i Danmark, som det nævnes af landsretsdommeren, dog er det ikke blevet indført, på trods af det ville kunne styrke domstolens afgørelsesgrundlag, særligt i ekspropriationssager, hvor fagpersoner ville kunne bidrage med en indsigt i eventuelle præjudikatskonsekvenser, for det offentlige og i forhold til den private retssikkerhed.

---

## Metodeovervejelser

Specialet finder svar på den opstillede problemstilling i afsnit 1.2, ved blandt andet at anvende et multiple case study. I metodeafsnittet er præsenteret tanker omkring anvendelse af multiple case study over for et single case study, jf. afsnit 2.3.2. Alternativt kunne specialet have valgt den omvendte tilgang af casestudiet, og dermed sætte analysen til at have et generaliseret udgangspunkt for at undersøge et nærmere afgrænset fænomen i samfundet. Dette ville dog betyde, at der ikke kunne vurderes på generel retspraksis. Her er der i specialet valgt at lægge vægt på at have muligheden for at danne viden fra nuanceret retspraksis, for at bidrage til forståelsen af almenvellets udvikling.

I specialet er det valgt at fokusere på den dømmende magts indflydelse i fortolkningen af almenvellets interesser. Et nærliggende alternativ eller supplement, som er overvejet, har været at inddrage flere perspektiver eksempelvis fra den lovgivende magt eller andre fagpersoner indenfor området. Sidstnævnte kunne være advokater eller landinspektører, der kunne bidrage med indsigt i retssager og ekspropriationsprocessen. Dog har disse aktører ikke nogen direkte indflydelse på selve skønnet af almenvellet. Retsdommerne er store juridiske kapaciteter at trække på, og det er tillige interessant at arbejde sammen med en anden faglighed end landinspektørvidenskaben samt erfare, hvordan den kan bidrage til specialets analyser.

Den lovgivende magt er omtalt igennem hele rapporten, da det er denne magtinstans, som i praksis er ansvarlig for at skønne på formål til fordel for almenvellet. Aktøren kunne bidrage med, hvad der bliver lagt vægt på i skønnet, og hvilke overvejelser, som ligger bag, når politikere søger at varetage almenvellets interesse i forskellige sager. Hertil hvordan samfundsnormer- og tendenser spiller en rolle, samt hvordan egne interesser differentierer for det almene samfunds behov, eksempelvis i forbindelse med kommunale ekspropriationer til erhvervsområder, som det omtales i case 9 om udvidelse af erhvervsområde, jf. afsnit 4.5. Ligeledes er det nærliggende at undersøge, hvordan den lovgivende magt ser på instansens egen rolle og frihed i forhold til den dømmende magt, når det kommer til skønnet af almenvellet. Et relevant emne at undersøge kunne tillige være at høre den lovgivende magt, om hvor tilbageholdende domstolen bør være i sin prøvelse af skønsbegreber.

Denne vinkel er dog omstændigt at realisere, da den lovgivende magt har en politisk slagside, der skulle tages højde for, på trods af instansens demokratiske mandat. Dermed skulle der laves en analyse af mulige interesser, ligesom der skulle interviewes et repræsentativt udsnit af de politiske spektrum for at undgå at aktørens input til specialet blev politisk nuanceret. Heri skulle der muligvis tages stilling til om, hvorvidt der skulle fokusere på kommunale skøn fremfor statslige. I det tilfælde ville det være nærliggende at prioritere kommunale ekspropriationer, da kommunalbestyrelsen er tættere på skønnet i de enkelte sager og samtidig er der den interessante aspekt, at kommunen både agerer ekspropriationsmyndighed og be-

sidder ekspropriationskompetence, jf. afsnit 2.2.2. Dette aspekt ville dog risikere at afvige for meget fra specialets fokus på almenvellets udvikling over tid og vurdering af, hvordan det vil ændre sig i fremtiden.

En mere målrettet analyse af den lovgivende magts holdninger til skønnet af almenvellet over for domstolens må være til inspiration for videre undersøgelse.

De betragtninger, som er fremført indtil videre, har taget udgangspunkt i brugen af interview som en ekspertkilde, der kunne bidrage til specialets fase 3. Der kunne også have været anvendt kvantitative metoder, eksempelvis i form af spørgeskemaundersøgelser besvaret af brancheeksperter, politikere og/eller retsdommere. Outputtet af disse undersøgelser til specialets emne ville være valid, da den er baseret på en større gruppe af aktørers mening. Besvarelsenerne ville dog ikke besidde den samme dybde, som der kan opnås ved interview. I interviewet kan der også stilles opfølgende spørgsmål baseret på aktørens svar og der kan efterfølgende fortolkes bedre på resultatet.

Alternativt kunne borgerne, som i bund og grund udgør almenvellet, blive adspurgt om, hvad de ser som almene interesser, der er rimelige at ekspropriere til fordel for. For det første er det vurderet som en for omfattende opgave selv at foretage en repræsentativ undersøgelse og for det andet er sådan en meningsmåling af netop danskernes holdning til ekspropriationsformål lavet på vegne af CEPOS tilbage i 2013. Denne meningsmåling er allerede inkluderet i specialet som supplerende kilde.

Den almene borgers kendskab og tilknytning til ekspropriation diskuteres. Borgernes mening er ikke objektiv og kan antages at hælde til en restriktiv holdning til mulige ekspropriationshensyn. Særligt hvis hensynet har økonomisk konsekvens for borgeren selv. Dette understøttes af netop CEPOS' undersøgelse, hvor det konkluderes, at de forespurgte generelt udtrykte modstand til ekspropriation af privat ejendom, såfremt disse ikke er til fordel for formål på et niveau såsom etablering af veje, hospitaler, lufthavne og lignende (Kinnunen, 2013, s. 8).

---

## Konklusion

Betingelsen almenvellet er af væsentlig betydning for ekspropriationsgrundlaget, og formålet med dette speciale var at undersøge, klarlægge og vurdere ekspropriationsbetingelsen almenvellet, samt udviklingen af begrebet. På baggrund af problemformuleringen kan der konkluderes følgende.

I analysen, af hvordan almenvellet tolkes, er det påvist, at der ikke anlægges en indskrænkende fortolkning. Dette kommer til udtryk igennem lovhjemmel og praksis ved domstolen, samt beror i tankegangen om, at både den dømmende og lovgivende magt er underforstået med princippet om frihed under ansvar. Tankegangen giver hermed den lovgivende magt mulighed for at tænke åbent med henblik på at sikre en hensigtsmæssige udvikling i samfundet, som i sidste ende også skulle tilgodese almenvellet.

Ydermere bekræfter praksis, i hvilken grad, at den lovgivende magt varetager almenvellets behov. Den dømmende magt har bemyndigelse til at efterprøve ekspropriationsgrundlaget, men specialet konkluderer, at prøvelsen af almenvellet er tilbageholdende. Prøvelsen er dog gradvist blevet mere intensivt i takt med, at reguleringen af samfundet er blevet mere detaljeret.

Derudover kan det konkluderes, at den dømmende magt helst undgår at hæve sig over den lovgivende magt i forhold til at beslutte, hvad skønsbegrebet almenvellet omfatter. Dette grundet i, at den lovgivende magt tillægges et væsentligt demokratisk mandat og forventes at varetage samfundets interesser. De undersøgte cases illustrerer ligeledes, at der tillades stor frihed til de offentlige myndigheder i forhold til at skønne på almenvellets interesser. Så længe, at ekspropriationen ikke vurderes at være klart magtfordrejende eller værende udelukkende finansielt begrundet, antages grundlaget for at være i almenvellets behov i mindre eller større grad.

I forlængelse af den ikke indskrænkende tilgang til almenvellets interesser kan det slutes, at typen og mængden af formål til fordel for almenvellet er udefinerbar og under konstant udvikling. Eksempelvis er der grundlag for, at privat ejendom kan eksproprieres på baggrund af hensyn uden for landets grænser. Retspraksis og interviews med retsdommere fremlægger netop, at almenvellet kan være i både national såvel som international henseender. Dette ses



særdeles i form af den forandrende sikkerhedspolitiske dagsorden og Danmarks varetagelse af bilaterale samarbejder. I den forbindelse kan der opstå flere sammenhænge, hvor ekspropriation af immaterielle rettigheder bliver aktuelt for det offentlige at tilegne sig.

Det kan altså konkluderes, at almenvellets afgrænsning er i evig udvikling i takt med, at samfundets behov ændres. Overordnet vil fremtiden indeholde flere fortolkninger i takt med nye behov opstår. Dette illustreres også i den store forandring, der har været i udviklingen af almenvellet siden junigrundloven i 1849. Den stigende mulighed og behov for regulering i det moderne samfund har siden dengang udfordret den private ejendomsret i forhold til betingelsen, at almenvellet kræver indgrebet. Almenvellets afgrænsning er tillige i stærk grad præget af paradigmer og begivenheder, som er af skelsættende betydning, hvor det i dag ses ved, Ruslands invasion af Ukraine som har ændret det nationale sikkerhedsbehov, samt at global opvarmning har rettet øget fokus på klimatiltag.

# Kildefortegnelse

## Litteratur

- Andersen, Anne Anthon (mar. 2021). *1990'erne*. URL: <https://faktalink.dk/1990erne>.
- Andersen, Mads Bryde (2002). *Ret og Metode*. 1. oplag. G.E.C Gads forlag. ISBN: 87-13-04937-2.
- Anker, Helle Tegner (2013). *Planloven kommenteret af Helle Tegner Anker*. 1. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Barnak, Søren (2004). *Brøndby IF - fordi de ville - Brøndbyernes Idrætsforening 1964-2004*. 1. udgave. Brønden.
- Blume, Peter (2020). *Retssystemet og juridisk metode*. 4. udgave, 1. oplag. Djøf Forlag.
- CEPOS (2023). *Om CEPOS*. URL: <https://cepos.dk/om-cepos/>.
- Constitutional, European Center For og Rights, Human (maj 2023). *Amicus Curiae Brief*. URL: <https://www.ecchr.eu/en/glossary/amicus-curiae-brief/>.
- Council of Europe (1952). *European Convention on Human Rights*. URL: [https://www.echr.coe.int/documents/convention\\_eng.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf).
- Dansk Golf Union (okt. 2022). *Golfsporten bibeholder sit rekordstore antal spillere*. URL: <https://www.golf.dk/danske-klubber/golfsporten-bibeholder-sit-rekordstore-antal-spillere>.
- (maj 2023). <https://www.danskgolfunion.dk/artikel/medlemsstatistik>. URL: <https://web.archive.org/web/20120221191211/http://www.danskgolfunion.dk/om-dgu/golfen-i-tal/medlemsstatistik>.
- Den Arnamagnæanske Kommission (2023). *Den Arnamagnæanske Samling*. URL: <https://arnamagnaeanskekommission.ku.dk/om/>.
- Den Danske Ordbog (2023). *Fundats*. URL: <https://ordnet.dk/ddo/ordbog?query=fundats>.

- Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (1952). *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention*. URL: [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_DAN.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_DAN.pdf).
- Ekspropriationsudvalget (2018). *Betænkning om ekspropriation efter planloven*. Betænkning nr. 1569 af juni 2018. Rosendahls Distribution. ISBN: 978-87-786-2364-5.
- European Union (2012). *Charter of fundamental rights of the european union*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>.
- Folketinget (maj 2023). *Frihedsrettigheder*. URL: <https://www.ft.dk/da/leksikon/Frihedsrettigheder>.
- Forstadsmuseet (mar. 2023). *Historien om; Drengene fra vestegnen*. URL: <https://forstadsmuseet.dk/historien-om/drengene-fra-vestegnen/>.
- Grover, Richard John m.fl. (2008). „Compulsory Purchase in the Transitional Countries of Central and Eastern Europe“. I: *Theoretical and Applied Economics*, s. 03–18.
- Grundloven 1849 (2009). *Titelblad for Grundloven 1849*. URL: <https://www.flickr.com/photos/statensarkiver/5703566839>.
- Gustafsson, Johanna (2017). *Single case studies vs. multiple case studies: A comparative study*. Academy of Business, Engineering og Science Halmstad University Halmstad, Sweden.
- Hammerslev, Ole og Madsen, Mikael Rask (2022). *Retssociologi - Klassiske og moderne perspektiver*. 2. udgave. Hans Reitzels forlag.
- Haastrup, Rasmus Hee, Elmer, Helle Ina og Øster, Solveig (sep. 2009). *Vejledning om lokalplanlægning Indhold, tilvejebringelse og retsvirkning*. URL: <https://www.ft.dk/samling/20081/almdel/mpu/bilag/856/736607.pdf>.
- Ishøj Golf (2023). *Pay and Play hos Ishøj Golf*. URL: <https://ishojgolf.dk/pay-play/>.
- Iuul, Stig (1954). *Den Københavnske stadsret af 13. marts 1254*. Historiske meddelelser om København / Københavns Stadsarkiv og Københavns Kommune.
- Jensen, John V. (2017). *De militære ekspropriationer ved Oksbøl, 1964-1970*. URL: <https://danmarkshistorien.dk/vis/materiale/de-militaere-ekspropriationer-ved-oksboel-1964-1970>.
- Jensen, Michael Hansen (2000). *Ekspropriation og proportionalitet*. URL: <https://pro.karnovgroup.dk/b/documents/7000197718>.
- Jørgensen, Claus Møller (2020). *Modernisering, internationalisering og urbanisering*. URL: <https://danmarkshistorien.dk/perioder/fra-enevaeldig-helstat-til-nationalstat-1814-1914/modernisering-internationalisering-og-urbanisering>.

- Kinnunen, Henriette (aug. 2013). *Kommunerne gennemfører færre ekspropriationer til fordel for private - og det glæder danskere*. URL: <https://cepos.dk/media/2047/ny20undersc3b8gelse20og20meningsmc3a5ling-20kommunerne20gennemfc3b8rer20fc3a6re20ekspropriationer20til20fordel20for20private20-20og20det20glc3a6der20danskerne.pdf>.
- Kort og Matrikelstyrelsen (2006). *Ejendomsregistrering i de nordiske lande*. 1. oplag. Kort og Matrikelstyrelsen. ISBN: 87-7866-412-8.
- Kuhn, Thomas S. (1974). *The Structure of Scientific Revolutions*. 2. udgave, Udvidet. The University of Chicago Press.
- Kvale, Steinar og Brinkmann, Svend (2009). *InterView - Introduktion til et godt håndværk*. 2. udgave. Hans Reitzel Forlag.
- Københavns Universitetsbibliotek (2023). *Systematiske reviews: Søgestrategi*. URL: <https://kub.kb.dk/systematiske-reviews/soegestrategi>.
- Langager, Niels (2018). *Almenvellet - En analyse af grundlovens § 73 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions P1-1*. 1. udgave, 1. oplag. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Lyhne, Niels (apr. 2004). *Kronik: Ekspropriation til golfbaner - skrider grundloven?* URL: <https://jyllands-posten.dk/debat/ECE4751560/Kronik-Ekspropriation-til-golfbaner---skrider-grundloven/>.
- Mølbeck, Hanne, Flensborg, Jens og Mørup, Søren Højgaard (2019). *Ekspropriation i praksis*. 1. udgave. DJØF Forlag.
- Møller, Anne Mette og Harrits, Gitte Sommer (2021). *Forskningsinterview - En praktisk og metodisk introduktion*. 1. udgave, 1. oplag. Djøf Forlag.
- Nationalmuseet i København (2023). *Den Kolde Krig*. URL: <https://natmus.dk/historisk-viden/temaer/militaerhistorie/danmarks-krige/den-kolde-krig/>.
- NATO (2023). *Om nato*. URL: [https://www.nato.int/nato-welcome/index\\_da.html](https://www.nato.int/nato-welcome/index_da.html).
- EU-Oplysning (okt. 2022). *Konventioner*. URL: <https://www.eu.dk/da/fakta-og-tal/eu-og-omverdenen/konventioner>.
- Pedersen, Gustav (maj 1964). *Lov om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom*. URL: [https://www.folketingstidende.dk/samling/19631/lovforslag/L87/19631\\_L87\\_som\\_vedtaget.pdf](https://www.folketingstidende.dk/samling/19631/lovforslag/L87/19631_L87_som_vedtaget.pdf).
- Regeringen (2023). *Udenrigs- og sikkerhedspolitik strategisk*. URL: [https://um.dk/-/media/websites/umdk/danish-site/udenrigspolitik/aktuelle-emner/uss-2023/uss\\_2023\\_dk\\_.ashx](https://um.dk/-/media/websites/umdk/danish-site/udenrigspolitik/aktuelle-emner/uss-2023/uss_2023_dk_.ashx).

- Rigsdagen (1849). *Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen - Andet Bind*. URL: [https://grundlov.dab.dk/books/grundlov/pdf/Grundlov\\_full.pdf](https://grundlov.dab.dk/books/grundlov/pdf/Grundlov_full.pdf).
- Sluysmans, J. og Waring, E. (2016). *European Property Law Journal*, Vol. 5 nr. 3, s.142-169, "Core Principles of European Expropriation Law". URL: <https://doi.org/10.1515/eplj-2016-0011>.
- Sunesen, Micki Sonne Kaa (2020). *Videnskabsteori - Sådan laver du undersøgelser*. 1. udgave. Hans Reitzels forlag.
- Tamm, Ditlev og Jørgensen, Jens Ulf (1978). *Dansk retshistorie i hovedpunkter : fra landskabslovene til Ørsted : oversigt over retsudviklingen : kilder til dansk retshistorie*. 2. udgave. Akademisk Forlag.
- The Law Commission - United Kingdom (mar. 2023). *Compulsory purchase*. URL: <https://www.lawcom.gov.uk/project/compulsory-purchase/>.
- The United States Justice Department (jan. 2022). *History of the federal use of eminent domain*. URL: <https://www.justice.gov/enrd/history-federal-use-eminant-domain>.
- Thurén, Torsten (2021). *Videnskabsteori for begyndere*. 3. udgave. Hans Reitzels forlag.
- Toulmin, Stephen (1972). *Human Understanding*. 1. udgave. Clarendon Press - Oxford.
- Trevino, Javier (2008). *The Sociology of Law: Classical and Contemporary Perspectives*. 1. udgave. Routledge.
- Trolle, Jørgen (1967). *Kommentarer til danske Højesteretsdomme afsagt i tiden august-december 1966*. URL: <https://pro.karnovgroup.dk/b/documents/7000272275>.
- United Nations (2023a). *About*. URL: <https://www.un.org/en/about-us>.
- (2023b). *Universal Declaration of Human Rights*. URL: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.
- Vestergaard, Sys Christina og Hvid, Jonas (jan. 2004). *Golf vigtigere end landbrug*. URL: <https://jyllands-posten.dk/indland/ECE5042496/Golf-vigtigere-end-landbrug/>.
- Yin, Robert K. (2003). *Case Study Research - Design and Method*. 3. udgave. SAGE Publications.
- Zahle, Henrik (1999). *Rettens kilder*. 1. oplag. Christian Ejlers' Forlag. ISBN: 87-7241-916-4.
- Aarhus Universitet (2012). *Danmarks Riges Grundlov, 5. juni 1849 (Junigrundloven)*. URL: <https://danmarkshistorien.dk/vis/materiale/danmarks-riges-grundlov-af-5-juni-1849-junigrundloven>.

- (2016). 'Den franske menneskerettighedserklæring' i *Kiøbenhavnske Tidender*, 4. og 11. september 1789. URL: <https://danmarkshistorien.dk/vis/materiale/den-franske-menneskerettighedserklaering-i-de-til-forsendelse-med-posten-allene-privilegerede-kioe>.
  - (mar. 2023). *Modernisering, internationalisering og urbanisering*. URL: <https://danmarkshistorien.dk/perioder/fra-enevaeldig-helstat-til-nationalstat-1814-1914/modernisering-internationalisering-og-urbanisering>.
- Aarhus Universitetsbibliotek (2023). *Systematisk litteratursøgning*. URL: <https://library.au.dk/forskere/systematisklitteratursogning>.

## Retskilder

### International lovgivning

- Den franske menneskerettighedserklæring fra 1789
- Universal Declaration of Human Rights 1948
- Den europæiske menneskeretskonvention 1953
- Charter of Fundamental Rights of the European Union 26.10.2012

### Grundlov

- Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1849 - Junigrundloven
- Lov 1953-06-05 nr. 169 Danmarks Riges Grundlov

### Lovbekendtgørelser

- Lovtidendeloven LBK nr. 842 af 16/12/1991
- LBKG 2000-06-11 nr 518 Planloven
- LBKG 2008-10-20 nr 1027 Planloven
- LBKG 2008-11-20 nr 1161 Ekspropriationsprocesloven
- LBKG 2009-09-24 nr 933 Naturbeskyttelsesloven
- LBKG 2009-09-24 nr 937 Planloven
- LBKG 2013-05-27 nr 587 Planloven
- LBKG 2015-11-23 nr 1529 Planloven
- LBK nr 386 af 13/04/2023 - Bekendtgørelse af lov om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom
- LBK nr 421 af 25/04/2023 - Bekendtgørelse af lov om offentlige veje m.v.

## Love

- Lov nr 156 af 27/05/1908 Lov om nye Jernbaneanlæg m.v.
- Lov nr 225 af 11/06/1954 - Lov om ekspropriation i militære øjemed
- Lov nr. 186 af 4. juni 1964 om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom
- Lov nr 194 af 26/05/1965 - Lov om ændring i fundats af 18. januar 1760 for Arne Magnussens Legat
- LOV nr 285 af 29/04/1992 Lov om den europæiske menneskerettighedskonvention
- Lov nr. 506 af 12. juni 1996 - Lov om ændring af lov om folkehøjskoler m.v.

## Stadsret og forordninger

- Den Københavns stadrets-beskrivelse 1254
- Jernbaneforordningen fra 5. marts 1845

## Bygningsreglement og Byggelov

- Lov af 16. maj 1934 om ændring af den tidligere byggelov for København
- Byggelov af 29. marts 1939 for staden København

## Retspraksis

### Byret

- MAD2011.2303
- MAD2017.16

### Landsret

- MAD 2010.917 V
- MAD 2017.102 Ø

### Højesteret

### Kendelser om Fast Ejendom

- KFE.1993.215
- KFE.1996.132

- U.1999.841
- U.1967.22
- U.1913.457/2
- U 1958.498



---

## Figurer

|                                                                                                       |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.1.1 Analysedesign . . . . .                                                                         | 8  |
| 3.1.1 Tidslinje over case 1 - U 1913.457/2 H - Esbjerg Havn . . . . .                                 | 24 |
| 3.2.1 Tidslinje over case 2 - U 1958.498 H - Stadion . . . . .                                        | 28 |
| 3.3.1 Tidslinje over case 3 - U 1967.22 H - Islandske håndskrifter I . . . . .                        | 32 |
| 3.4.1 Tidslinje over case 4 - MAD 2010.917 V - Flugtskydebane . . . . .                               | 37 |
| 4.2.1 Tidslinje over case 6 - MAD2011.2303 B - Holbæk Havn . . . . .                                  | 46 |
| 4.4.1 Tidslinje over case 8 - MAD 2017.102 Ø 102 - Boldbaner i Gyrstinge . . . . .                    | 53 |
| 4.5.1 Tidslinje over case 9 - MAD2017.161 - Ekspropriation til udvidelse af erhvervsområder . . . . . | 57 |