



GRENSEDRAGNINGEN MELLOM EKSPROPRIASJON OG ALMINNELIG ERSTATNINGSFRI REGULERING

- *En undersøkelse av kriterier i denne bedømmelse, med særlig fokus på avståelseskriteriet*

Forfattet av:

Sofie Fiskerstrand Sørland (20220179)

Tove Kristine Martinsen (20220176)

Kandidatavhandling ved Juridisk
Institut AAU

Veileder: Carsten Munk-Hansen

Avlevert den 15. mai 2024

Abstract

Denmark's Constitutional Act clearly states in section 73 (1), that the right to property is inviolable. However, in reality, and as it further follows by the section, the right to property can be infringed upon if certain conditions are met. This is called expropriation. For a compulsory relinquishment of property (expropriation) to the state to be seen lawful, there must be a statute permitting it, it must be required by the public and it takes place against full compensation. If these conditions aren't met, the expropriation will be rendered as invalid. The state can however make regulations regarding a citizens' property against no compensation, for example by local plans. The boundary between expropriation and compensation-free regulation, can be difficult to determine in concrete terms. The subject for this thesis is therefore to examine where this boundary lies, by looking at the relinquishment requirement.

The requirement of relinquishment is often what causes uncertainty in whether something is considered a compensation-free regulation or an expropriation. To answer the subject of the thesis, it first analyzes The Constitutional Act of Denmark section 73, to determine what can be considered an expropriation. Next the thesis examines what is considered a compensation free regulation. To examine where the line is drawn between the two, the thesis furthermore focuses on the different criteria that are emphasized in the assessment of compulsory relinquishment. The criteria are as follows: the transfer criterion, the general-specific criterion, the causa-criterion, and the intensity criterion. There are also other factors the courts can assess to determine if an expropriation has happened or not. For example, warnings from the state regarding activities that will be regulated. The thesis analyzes the different criteria using legislation, case law and literature. Then the finds are compared, and it is determined where the boundary between compensation-free regulation and expropriation lies.

The thesis concludes that the assessment of the requirement of relinquishment takes place through an overall assessment of all relevant criteria, where each criterion is weighed in the concrete case. Therefore, there is no simple formula for determining whether an encroachment constitutes expropriation or regulation without compensation; it requires a thorough and comprehensive analysis of all relevant factors in the specific case. In practice, it appears that the weighting of the criteria is different based on the specific case, but there are nevertheless some common denominators that can be derived from Denmark's Supreme Court's decisions. In the cases where the criteria point in the same direction, it is usually uncomplicated to find out whether the encroachment constitutes a compulsory relinquishment or a compensation-free regulation. In some cases, the causa-criterion can outweigh the intensity criterion if there are genuine societal interests. Where the criteria diverge, the situation is different. In such cases, the criteria will have to be weighed against each other, and the

decision will depend on how much each criteria weigh. Finally, the thesis concludes that in order to determine the boundary between expropriation and compensation-free regulation regarding the relinquishment criterion, a specific overall assessment must be made, where the relevant criteria need to be balanced against each other.

Innholdsfortegnelse

1. Innledning.....	6
1.1 Problemstilling og avgrensning.....	7
1.2 Metode.....	8
1.3 Kilder.....	8
2. Grunnleggende om ekspropriasjon.....	10
2.1 Ekspropriasjonsbegrepet	10
2.2 Grunnleggende betingelser.....	11
2.3 Nødvendigjort av allmenn interesse.....	12
2.4 Hjemmel i lov.....	17
2.5 Fullstendig erstatning	19
2.6 Inngrepet rammer en beskyttet rettighet	20
2.7 Inngrepet rammer en beskyttet rettighetshaver	23
2.8 Inngrepet har karakter av pliktmessig avståelse.....	26
3. Grunnleggende om erstatningsfri regulering.....	26
3.1 Erstatningsfri regulering.....	27
3.2 Klare tilfeller av erstatningsfri regulering.....	27
3.3 Forskjellene mellom ekspropriasjon og erstatningsfri regulering.....	28
4. Avståelse eller erstatningsfri regulering.....	32
4.1 Avståelseskriteriene	32
4.2 Overførselkriteriet	33
4.2.4 Sammenfatning overførselkriteriet	36
4.3 Generelt-konkret	37
4.3.4 Sammenfatning generelt-konkret	43
4.4 Causa-kriteriet	44
4.4.6 Sammenfatning causa-kriteriet	49
4.5 Intensitetskriteriet.....	50
4.5.5 Sammenfatning av intensitetskriteriet	53
4.6 Samlet vurdering	54
4.6.1 Kriteriene peker i samme retning	55
4.6.2 Causa-kriteriet sett opp mot inngrepets intensitet	56

4.6.3 Kriteriene peker i ulik retning	58
4.6.4 Tilsidesettelse av lovgivningsmakt og tvilstilfelle av overførsel	58
4.6.5 Andre kriterier	60
4.6.6 Avsluttende bemerkninger.....	62
5. Konklusjon	62
6. Litteraturliste	65

1. Innledning

Det følger av grundloven §73, stk. 1. 1. pkt., at “*Eiendomsretten er ukrænkelig*”. Den private eiendomsretten er også forankret i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen tilleggsprotokoll 1, artikkel 1 (TP 1-1) og EU’s Charter om grunnleggende rettigheter (EUC) art. 17. Felles for begge artiklene er at inngrep i eiendomsrett skal ha hjemmel i lov, inngrepet skal være saklig begrunnet og det skal være proporsjonalt.¹ EMK TP1-1 gir imidlertid ikke større beskyttelse i ekspropriasjonstilfeller enn grundlovens §73.² Artikkelen gir derimot beskyttelse på enkelte områder, som ikke finnes i alle forfatningsrettslige ordninger, heller ikke i grundloven §73.³

Eiendomsretten er ikke et entydig begrep. Carsten Munk-Hansen har lagt til grunn at eiendomsretten er “en ejers ret til faktisk og retslig råden over sit formuesgode”.⁴ At eiendomsretten er ukrenkelig er det likevel alminnelig enighet om, at det ses på som en programerklæring, hvor ingen særlige rettsvirkninger kan utledes.⁵

Hensynet bak ukrenkeligheten kan springe ut fra at eiendomsretten er den viktigste av alle formuesrettigheter, da det angår ens private sted. Enkeltpersoner skal ha rett til å disponere over sine egne ressurser, som er tilegnet gjennom rettferdige midler. Dette henger sammen med den alminnelige selvbestemmelsesretten og hensynet til individuell frihet. En skal være trygg på at ingen kan røkke ved ens formue, og dette fremmer forutsigbarhet og klare grenser for eiendomsretten.

I praksis er derimot ikke eiendomsretten så absolutt, da den kan fravikes gjennom inngrep foretatt av myndighetene. Dette skjer gjennom ekspropriasjon og erstatningsfri regulering. Slike inngrep i eiendomsretten, er nødvendig sett i forhold til samfunnets opprettholdelse og utvikling. Herunder hensynet til sikkerhet og miljøhensyn.

De aller fleste inngrep i eiendomsretten kan karakteriseres som erstatningsfri regulering. Selv om mange eiendomsinngrep ikke gir grunn til tvil om hvorvidt det foreligger ekspropriasjon, kan det i enkelte tilfeller være svært utfordrende å sonde mellom ekspropriasjon og erstatningsfri regulering. I tvilstilfeller kan borgere være forberedt på at inngrepet berettiger erstatning, mens i realiteten utgjør inngrepet en erstatningsfri regulering. Dette kan oppleves som svært belastende for den enkelte

¹ Mølbeck, Hanne., Flensborg, Jens og Højgaard, Søren Mørup: *Ekspropriation i praksis*, s. 23.

² Erik Werlauff: *Ejendomsbegreb og ejendomsindgreb – krav om hjemmel, forudsigelighed, lighed og proportionalitet efter EMK*, s. 208.

³ Ibid., s. 208.

⁴ Carsten: *Fast ejendom: Ejerbeføjelsen*, s. 115.

⁵ Christensen, Jens P., Jensen, Jørgen A. og Jensen, Michael Hansen: *Dansk Statsret*, s. 450 og Munk-Hansen, Carsten: *Fast ejendom: Ejerbeføjelsen*, s. 115.

borger, da det er besværlig å forutse sin rettsstilling. Det kan dermed ha praktisk betydning å foreta en nærmere undersøkelse av grensedragningen mellom ekspropriasjon og erstatningsfri regulering.

Avhandlingen vil innledningsvis undersøke de juridiske rammene rundt henholdsvis ekspropriasjon og erstatningsfri regulering. Videre skal avhandlingen undersøke de enkelte avståelseskriteriene sett opp mot den rettsdogmatiske metode. Til slutt skal kriteriene analyseres i forhold til hverandre for å avdekke hvor grensen mellom ekspropriasjon og erstatningsfri regulering går.

1.1 Problemstilling og avgrensning

Basert på ovenstående betraktninger er hensikten med avhandlingen å besvare problemstillingen:

Hvor går grensen mellom ekspropriasjon og erstatningsfri regulering. En undersøkelse av kriterier i denne bedømmelse, dog med særlig fokus på avståelseskriteriet.

Da problemstillingen gjelder grensedragningen mellom ekspropriasjon og erstatningsfri regulering, og kriteriene baserer seg på rettspraksis, må det videre ses hen til om domstolene har mulighet til å overprøve ekspropriasjonen. Det fremgår av grundloven §73, stk. 3 at både lovligheten av ekspropriasjonen, samt størrelsen av erstatningen kan overprøves av domstolene. Når det gjelder lovligheten, herunder vilkårene og kriteriene for ekspropriasjon, henger dette sammen med avhandlingens problemstilling. Nemlig hvorvidt grunneieren er berettiget erstatning. Avhandlingen avgrenses mot utmåling av ekspropriasjonserstatning.

1.2 Metode

Den rettsdogmatiske metode, også kalt den rettsvitenskapelige metode, vil bli benyttet i denne avhandlingen.⁶ Metoden innebærer en analyse hvor gjeldende rett blir undersøkt, fortolket og systematisert.⁷ Hensikten bak analysen er å finne ny informasjon om gjeldende rett gjennom en metodisk og transparent virksomhet.⁸ Den rettsdogmatiske metode skal ikke benyttes for å løse konkrete problemstillinger, men snarere beskrive rettstilstanden på et gitt område, herunder presisere rettslig tvil.⁹ Ettersom beskrivelsen av gjeldende rett skal være objektivt, kan metoden omtales som analytisk-deskriptiv.¹⁰

⁶ Evald, Jens: *Juridisk teori, metode og videnskap*, s. 204.

⁷ Munk-Hansen, Carsten: *Retsvidenskabsteori*, s. 211 og Evald, Jens: *Juridisk teori, metode og videnskap*, s. 203-204.

⁸ Munk-Hansen, Carsten: *Retsvidenskabsteori*, s. 214.

⁹ Munk-Hansen, Carsten: *Retsvidenskabsteori*, s. 212.

¹⁰ Munk-Hansen, Carsten: *Retsvidenskabsteori*, s. 220 og Evald, Jens: *Juridisk teori, metode og videnskap*, s. 201.

1.3 Kilder

En rettskilde er “*en kilde til fastlæggelse af, hvad der er ret og pligt*”.¹¹ Tradisjonelt sett blir rettskildefaktorene oppdelt i fire hovedgrupper: loven, rettspraksis, sedvane og forholdets natur.¹² Rettskildene anvendes gjerne i samspill med hverandre for å oppnå en helhetlig forståelse av gjeldende rett innenfor et bestemt område. Men alle kildene vil ikke nødvendigvis være relevante i den konkrete situasjon.¹³

Avhandlingens problemstilling vil belyses ved undersøkelsen av grundlovens regel om eiendommens ukrenkelige karakter. Grundloven er den øverste lov i den danske stat, og utgjør fundamentet for det danske rettssystemet.¹⁴ Avhandlingen vil også kortfattet ta for seg andre lover, eksempelvis planloven, for å illustrere grensedragningen mellom ekspropriasjon og erstatningsfri regulering. Videre gir loven som rettskildefaktor en umiddelbar rett, plikt og status for fysiske og juridiske personer.¹⁵ Overfor de øvrige rettskildefaktorene har loven forrang og har en særlig status som rettskilde.¹⁶ Når det gjelder lovfortolkning, har lovens ordlyd i all hovedsak blitt benyttet. I de tilfeller hvor den naturlige språklige forståelse er uklar, har det blitt sett hen til den subjektive fortolkningsmetode. Metoden innebærer en fortolkning basert på forarbeider og formålsbetraktninger.¹⁷

Sett hen til internasjonal rett er eiendomsretten også beskyttet i Den Europeiske Menneskerettighedskonvention tilleggsprotokoll 1, artikkel 1 (TP 1-1) og EU's Charter om grunnleggende rettigheter (EUC) art. 17. Felles for begge artiklene er som nevnt at inngrep i eiendomsrett skal ha hjemmel i lov, inngrepet skal være saklig begrunnet og det skal være proporsjonalt.¹⁸

I avhandlingen har rettspraksis vesentlig betydning for beskrivelsen av gjeldende rett. Både den enkelte avgjørelse kan ha prejudikatverdi, men også dersom det foreligger et mønster av flere dommer.¹⁹ Likhetsbetraktninger er bakgrunnen for å anse rettspraksis som en rettskildefaktor.²⁰ Likhet for loven skaper også forutberegnelighet for borgerne. I avhandlingen gir verken grundloven eller forarbeider veiledning når det gjelder hvor grensen går i forhold til ekspropriasjon og

¹¹ Hansen, Lone og Werlauff, Erik: *Den juridiske metode*, s. 107.

¹² Munk-Hansen, Carsten: *Retsvidenskabsteori*, s. 201.

¹³ Munk-Hansen, Carsten: *Retsvidenskabsteori*, s. 207.

¹⁴ Christensen, Jens P., Jensen, Jørgen A. og Jensen, Michael Hansen: *Dansk Statsret*, s. 19.

¹⁵ Munk-Hansen, Carsten: *Retsvidenskabsteori*, s.263.

¹⁶ Munk-Hansen, Carsten: *Retsvidenskabsteori*, s. 264.

¹⁷ Munk-Hansen, Carsten: *Retsvidenskabsteori*, s.312.

¹⁸ Mølbeck, Hanne., Flensborg, Jens og Højgaard, Søren Mørup: *Ekspropriation i praksis*, s. 23.

¹⁹ Hansen, Lone og Werlauff, Erik: *Den juridiske metode*, s. 159.

²⁰ Munk-Hansen, Carsten: *Retsvidenskabsteori*, s. 332.

erstatningsfri regulering. Derav tar avhandlingen sikte på å avklare grensedragningen gjennom en analyse av rettspraksis. Det er i stor grad domstolens mønster som vil avgjøre hvor grensen går.

Når det gjelder hvor stor prejudikatsverdi den enkelte avgjørelse har, så beror dette på hvilken instans som har avsagt dommen.²¹ I avhandlingen er det i all hovedsak anvendt praksis fra Høyesteret, og enkelte dommer fra Landsretten. Bakgrunnen for dette er at lavere instanser er bundet av avsagte dommer fra høyere instanser. Det er imidlertid også mulig å betrakte Byrettens avgjørelser som prejudikater, såfremt man er oppmerksom på at Høyesteret kan endre denne praksisen.²² Et annet forhold som kan påvirke den rettskildemessige betydningen av en avgjørelse er mindretallsvotum. Avhandlingen vil ta for seg et utvalg med avgjørelser som er avsagt med dissens. Det er imidlertid uklart om dissens vil svekke dommens prejudikatsverdi.²³ En dom som er avsagt med dissens kan indikere at den pågjeldende sak vedrører regelens ytterste utstrekning. På den andre side kan mindretallsvotum også gi uttrykk for tvil om den tidligere rettstilstanden. Når det gjelder hvilken prejudikatsverdi en avgjørelse med dissens har, så beror dette på den enkelte avgjørelse, og om dommen har blitt fulgt opp i senere avgjørelser.²⁴ Dommen vil ha betydelig verdi, såfremt den er en del av et mønster av tilsvarende avgjørelser.

Kontinuerlig gjennom avhandlingen har juridisk litteratur vært benyttet. Juridisk litteratur kan imidlertid ikke anses for å utgjøre en rettskildefaktor, da forfattere mangler legitimitet til å fastlegge rett.²⁵ Bruken av juridisk litteratur kan derimot bidra til å belyse og støtte under de rettslige argumenter som fremkommer i rettspraksis. Videre kan juridisk litteratur også illustrere hvilke hensyn som gjør seg gjeldende i konkrete lover eller avgjørelser. I avhandlingen er juridisk litteratur fra ulike forfattere blitt anvendt. Bakgrunnen for dette er at analysen skal holdes objektiv.

2. Grunnleggende om ekspropriasjon

Avhandlingen undersøker grensen mellom ekspropriasjon og erstatningsfri regulering. Det er dermed viktig å tydeliggjøre hvordan rettsgrunnlaget skal tolkes. Hensikten bak dette kapitlet er å redegjøre for formålet bak, samt innholdet av ekspropriasjon. Herunder en fremstilling av de grunnleggende vilkårene for ekspropriasjon og de ulike faktorene for at det offentlige kan ekspropriere, jf grundloven §73.

²¹ Munk-Hansen, Carsten: *Retsvidenskabsteori*, s. 341.

²² Evald, Jens: *Juridisk teori, metode og videnskab*, s. 124.

²³ Munk-Hansen, Carsten: *Retsvidenskabsteori*, s. 344.

²⁴ Evald, Jens: *Juridisk teori, metode og videnskab*, s.134.

²⁵ Munk-Hansen, Carsten: *Retsvidenskabsteori*, s. 397.

2.1 Ekspropriasjonsbegrepet

Ekspropriasjon av fast eiendom vil alltid være et aktuelt tema, da det berører mange hvert år og omhandler essensielle samfunnsinteresser. Det kan karakteriseres som tvangsmessig avståelse av privat eiendom for offentlig bruk, mot kompensasjon.²⁶ Et klassisk tilfelle av ekspropriasjon er avståelse av fast eiendom til myndighetene for offentlig anvendelse.²⁷ Formålet kan for eksempel være å anlegge vei eller andre offentlige anlegg. Ekspropriasjon beskrives ofte, ifølge Munk-Hansen som:

“[...] en myndighedsbeslutning om tvangsafståelse af en ejendom således,

- at ejendomsretten til ejendommen i sin helhed overføres, altså totalekspropriation*
- at ejendomsretten til en del af ejendommen overføres, altså arealekspropriation, eller*
- at en bestemt rådighed afstås, altså servitutpålæg.”²⁸*

En slik forståelse av ekspropriasjonsbegrepet støttes av Peter Pagh og Thomas Haugsted, da de mener ekspropriasjon normalt defineres som *“[...] tvungen afståelse af ejendom”*.²⁹ I tilfeller der ekspropriasjon er nødvendig for “almenvellet”, må enkeltindividets rettigheter gi etter for disse interessene når det finnes en lovhjemmel for det, og det tvangsavstås mot full erstatning. For at samfunnet skal kunne fortsette å utvikle seg, er det viktig at myndighetene har en slik hjemmel. Ekspropriasjon har gjerne bakgrunn av hensyn til den offentlige interessen, herunder byplanlegging, beskyttelse av miljøet, eller av hensynet til sikkerhet. Den som blir rammet av inngrepet kalles ekspropriat, mens den myndigheten som eksproprierer, kalles ekspropriant.³⁰

2.2 Grunnleggende betingelser

For at en ekspropriasjon skal være i overensstemmelse med grundloven, så skal tre grunnleggende vilkår være oppfylt, jf. §73, stk. 1. En naturlig språklig forståelse av bestemmelsen tilsier at betingelsene regulerer lovligheten av ekspropriasjon. Det offentlige kan foreta et inngrep i en eiers eiendom, dersom 1) inngrepet er nødvendiggjort av allmenn interesse, 2) inngrepet har hjemmel i lov, og 3) at inngrepet skjer mot betaling av fullstendig erstatning. Vilkårene er kumulative, slik at alle må

²⁶ Mølbeck, Hanne., Flensborg, Jens og Højgaard, Søren Mørup: *Ekspropriation i praksis*, s. 21.

²⁷ Christensen, Jens P., Jensen, Jørgen A. og Jensen, Michael Hansen: *Dansk Statsret*, s. 350.

²⁸ Munk-Hansen, Carsten: *Fast ejendom: Ejerbeføjelsen*, s. 117.

²⁹ Pagh, Peter og Haugsted, Thomas.: *Fast ejendom: regulering og køb* s. 715.

³⁰ Mølbeck, Hanne., Flensborg, Jens og Højgaard, Søren Mørup: *Ekspropriation i praksis*, s. 21.

være oppfylt for at det offentlige kan ekspropriere. Det stilles imidlertid ingen formkrav til betingelsene.³¹ Det vil foretas en nærmere redegjørelse for betingelsene i kap. 2.3, 2.4 og 2.5.

Videre kan det utledes fra grundloven §73, stk. 1 at det foreligger ekspropriasjon kun, dersom inngrepet 1) rammer en beskyttet rettighet, 2) rammer en beskyttet rettighetshaver, og 3) har karakter av pliktmessig avståelse. Det skal foretas en konkret vurdering av de tre faktorene. Dersom vurderingen av faktorene fører til at inngrepet ikke kan anses som ekspropriasjon, så blir inngrepet omtalt som erstatningsfri regulering.³²

2.3 Nødvendiggjort av allmenn interesse

Det følger av grundloven §73, stk. 1. 2. pkt at ingen kan forpliktes til å avstå sin eiendom med mindre "almenvellet kræver det". Den allment aksepterte oppfatningen er at "almenvellet" dekker allmenne samfunnshensyn, underlagt lovgivende myndigheters politiske vurderinger.³³ Dette skyldes at "almenvellet" er såpass generelt at det er vanskelig å fastslå nøyaktig hvilke hensyn som utgjør dette. Hvorvidt et hensyn kan føres under almenvellet er det lovgivningsmakten som avgjør, med mindre det er tydelig at ekspropriasjonen ikke er begrunnet i allmenne samfunnshensyn.³⁴ Dersom dette er tilfellet kan lovgivningsmaktens skjønn tilsidesettes av domstolene som følge av grundloven §73 stk. 3. 1. pkt. Det formodes at rent private interesser vil falle utenfor det som regnes som "almenvellet".³⁵ Det antas også at rent finansielle formål faller utenfor. Hva dette vil si er uklart, men det kan antas at det ikke er utelukket å gjennomføre ekspropriasjon for å sikre det offentlige en økonomisk gevinst, som følge av planlagte offentlige anlegg, som beskrevet ved U 1913.457 H (Esbjerg Havn-sagen).

Avgjørelsen (U 1913.457 H) omhandlet ekspropriasjon av visse områder i og rundt Esbjerg, i henhold til Lov Nr. 93 av 30. april 1909 i forbindelse med utvidelsen av Esbjerg Havn.³⁶ Saksøkte var ministeren for offentlige arbeider, og saksøker var gårdeier, Kirkeverge Niels Mortensen Lambertsen, delvis på egne vegne, delvis på vegne av Jerne Kirke, og delvis som mandatar for Gårdeier Peder Gyde Pedersen og lærhandler P. N. Hansen. Det rettslige spørsmålet var om ekspropriasjonen av eiendommene var i tråd med loven, og om loven var i samsvar med daværende grundlovens § 82. Loven krevde at eiendomsberøvelse skulle hvile på eksplisitt lovhjemmel, og være til fordel for

³¹ Munk-Hansen, Carsten: *Fast ejendom: Ejerbeføjelsen*, s. 121.

³² Mølbeck, Hanne., Flensborg, Jens og Højgaard, Søren Mørup: *Ekspropriation i praksis*, s. 25.

³³ Christensen, Jens P., Jensen, Michael Hansen og Jensen, Jørgen Albæk: *Grundloven: med kommentarer*, s. 467.

³⁴ Jensen, Michael Hansen: *U 2000B.456*, s. 435.

³⁵ Christensen, Jens P., Jensen, Michael Hansen og Jensen, Jørgen Albæk: *Grundloven: med kommentarer*, s. 467.

³⁶ Christensen, Jens P., Jensen, Michael Hansen og Jensen, Jørgen Albæk: *Grundloven: med kommentarer*, s. 467.

almenvellet. Saksøker hevdet at ekspropriasjonen av eiendommene ikke var gyldig da de lå utenfor de territorielle grensene for Esbjerg og Guldager sogner. Videre hevdet saksøker at ekspropriasjonen ikke var til fordel for staten, men til fordel for Esbjerg kommune, og skjer etter deres ønske. Retten vurderte om ministeren hadde gått utover sin myndighet ved å ekspropriere de pågjeldende eiendommene, og vurderte om ministeren og Esbjerg kommunes avtale etter lovens stadfestelse gikk utover formålet til loven. Det ble antatt at lovgivningsmakten hadde myndighet til å påføre ekspropriasjon av *“saadanne lidet bebyggede Arealer i og omkring Esbjerg, som det maatte være af Interesse for Staten at have Raadighed over”*.³⁷ Domstolen kom frem til at ministeren ikke hadde overskredet sin myndighet i henhold til loven, og ble frifunnet fra saksøkers påstand. Dommen viser at ekspropriasjon som er gjennomført med henblikk på å sikre en økonomisk gevinst til det offentlige ikke er utelukket.

Det vil likeledes ikke være ekskludert å ekspropriere til fordel for private, dersom den nødvendige offentlige interessen også er til stede.³⁸ I planlovens §47 er det for eksempel gitt lovhjemmel til ekspropriasjon til fordel for private golfbaner og kjøpesentre. Det kan ikke forventes at domstolene kan overprøve om lovgivende myndigheters vurdering av om spesifikke formål faller inn under allmennhetens interesse. Dette gjelder med mindre det tydelig fremgår at ekspropriasjon ikke er begrunnet i generelle samfunnshensyn, men heller kun i private interesser.³⁹ Dette ble eksemplifisert i U 1967.22 H (Første håndskriftssag), hvor Højesteret ikke fant grunnlag for å anta at Loven om overførsel av den Arnamagnæanske Stiftelses håndskriftsamling og kapital til Islands Universitet, ikke var begrunnet i hensynet til almenvellet. Avgjørelsen handlet om at en stor del av Arne Magnussens Legats håndskrifter skulle overføres til Islands Universitet. Lov nr. 194 av 26. mai 1965 om endring av fundatsen for Arne Magnussens Legat av 18. januar 1760, gjennomførte en ordning der mange av Legatets håndskrifter skulle bli overført til Islands Universitet. Legatet ble ansett for å være en selvstendig stiftelse opprettet i forbindelse til Københavns Universitet, og dens rettigheter ble ansett å være beskyttet etter grundoven §73.

Ordningen ble betraktet som en tvangsmessig avståelse i henhold til grundloven §73. Loven ble behandlet med mulighet for at det var en ekspropriasjonslov, og det var ikke grunnlag for å formode at gjennomføringen av loven ikke var begrunnet med hensyn til almenvellet. At loven ikke innbefattet en erstatningsbestemmelse, kunne ikke føre til at loven ble ugyldig, og den ble dermed ansett som gyldig. Potensielle erstatningskrav fra stiftelsen ville ikke kunne behandles i tråd med påstandene

³⁷ U 1913.457 H.

³⁸ Christensen, Jens P., Jensen, Michael Hansen og Jensen, Jørgen Albæk: *Grundloven: med kommentarer*, s. 467.

³⁹ Christensen, Jens P., Jensen, Michael Hansen og Jensen, Jørgen Albæk: *Grundloven: med kommentarer*, s. 468.

fremsatt, men det ble konstatert at det som hadde kommet frem i saken ikke ga indikasjon for å forutsette at det hadde vært lidt et tap av en slik art som ville begrunnet et erstatningskrav. Flertallet fant derfor at det forelå en ekspropriasjon, men at loven var gyldig. Det var dissens angående begrunnelsen, da 5 av 13 dommere ikke fant at det forelå en eiendomsavståelse omfattet av grunnlovens § 73. Mindretallet mente at stifterens vilje var å ivareta håndskriftene, og at overførselen av håndskriftene tjente til stiftelsens formål. Høyesteretsdommer Jørgen Trolle formidlet i kommentaren til dommen, at domstolene:

“vil ikke prøve lovgivningsmagtens skøn over hensynet til almenvellet, men alene om lovgivningsmagten har skønnet ud fra hensyn til almenvellet. Situationen minder derfor om domstolenes stilling til det administrative skøn, som de ikke efterprøver, medmindre der foreligger magtfordrejning eller tilsidesættelse af lighedsgrundsætningen etc. Det, der siges, er i realiteten, at domstolene alene vil indlade sig på at prøve, om der er taget uvedkommende hensyn og derfor kun tilsidesætte en expropriationslov, når der skønnes at foreligge en klar magtfordrejning. Men er noget sådant ikke tilfældet, vil man ikke efterprøve det af lovgivningsmagten udøvede skøn”.⁴⁰

Det kan utledes fra dommen og fra Trolles kommentarer at domstolene ikke overprøver lovgivningsmaktens skjønn, med mindre det er en maktfordreining eller det er klart at lovgivningsmakten ikke har begrunnet ekspropriasjonslovgiving med hensyn i almenvellet.

En annen dom som ser hen til om ekspropriasjonen var begrunnet i hensynet til almenvellet er U 2006.330 H. I avgjørelsen som handlet om ekspropriasjon av en privat vei, fant Byretten at Thorshavn kommune hadde foretatt ekspropriasjonen av veien kun begrunnet av hensyn til en privat virksomhets interesser, og derfor oppfylte den ikke kravet om “almenvellet” i grunnlovens § 73. Saksøker var Høgne Jacobsen som var eier av veien før den ble ekspropriert, og saksøkte var Føroya Landsstyri (Færøyenes Landsstyre). Det rettslige spørsmålet var om ekspropriasjonen av veien, i forbindelse med utstyking av en eiendom, var gyldig. Landsretten uttalte imidlertid at ekspropriasjonen, uten hensyn til kommunens formulering av ekspropriasjonsskrivelsen, i tråd med loven ble gjennomført for å oppfylle de generelle, allmenne byplanmessige interessene som kom frem i byggevedtakene. Etter dette og utledet fra sakens opplysninger, fant Landsretten at ekspropriasjonen var nødvendig, og ikke i strid med proporsjonalitetssynspunkter. Landsretten konkluderte dermed med at ekspropriasjonen ble gjennomført med tanke på å ivareta generelle og allmenne byplanmessige hensyn, og var dermed gyldig. Høyesteret stadfestet dommen. Dommen viser at det kan eksproprieres til fordel for private så lenge den allmenne interessen også er til stede.

⁴⁰ Trolle, Jørgen: *U 1967 B.77*, s. 83-84.

Ifølge grunnlovens § 73, stk. 1., 2. pkt., skal ekspropriasjonen være "krævet" av almenvellet. Ordlyden kan tilsi at ekspropriasjonen skal være nødvendig i forhold til hva som oppnås. Dette innebærer at ekspropriasjonen og dens omfang må være nødvendig med tanke på det gjeldende formålet, og generelt sett stå i et rimelig forhold til dette.⁴¹ Ved evalueringen av hvilke hensyn som skal tas til følge ved en ekspropriasjon, har lovgivningsmakten stor frihet.⁴² At ekspropriasjon skal være krevd av hensyn til almennyttige hensyn, kom frem på Den Grundlovgivende Rigsforsamling. Det ble tydeliggjort under forhandlingene på Rigsdagen at avståelse må kunne forekomme når "*den virkelig skulde behøves*", og når "*Nedrivelsen af et Huus blev anset for nødvendig i Sundhedspleiens Interesse*", og det var snakk om eiendomsavståelse som "*Almenvellet virkelig maatte kræve*".⁴³ I Alf Ross sin beskrivelse av statsforfatningsretten, påpekte han at grundloven §73, stk. 1., 2. pkt., må leses med trykk på ordet "kræver".⁴⁴ Ross mente videre at ekspropriasjon kun bør gjennomføres når det virkelig er nødvendig, ikke bare når det til en viss grad er ønskelig.⁴⁵ Det almennyttige formålet må altså ikke kunne gjennomføres uten inngrepet. Ifølge Ross betyr ikke dette kravet at det er begrensninger i ekspropriasjonskompetansen til lovgivere, da domstolene ikke avgjør om ekspropriasjonen er krevd av almenvellet.⁴⁶ Kravet gir imidlertid veiledning til lovgivningsmakten.⁴⁷

Videre har kravet om at ekspropriasjon skal være krevd av allmenne hensyn blitt fremhevet i forhold til forvaltningen. Orla Friis Jensen påpekte med henvisning til rettspraksis at det konkrete ekspropriasjonsinngrepet ikke må gå lenger enn det som er nødvendig for å oppnå formålet med ekspropriasjonen, og at nødvendighetskravet innebærer at ekspropriasjon ikke skal skje, dersom formålet kan oppnås på en måte som er mindre inngripende.⁴⁸ Kravet innebærer også ifølge Jensen at inngrepet ikke skal være mer vidtrekkende enn det som er nødvendig for å oppnå formålet.⁴⁹ Det menneskerettslige proporsjonalitetskravet i EMK kan også få praktisk betydning i visse tilfeller ved siden av grundloven §73.⁵⁰ Dette er fordi proporsjonalitetskravet kan føre til at konvensjonen i den konkrete saken begrenser forvaltningsmyndighetenes adgang til å handle på en bestemt måte.

⁴¹ Christensen, Jens P., Jensen, Michael Hansen og Jensen, Jørgen Albæk: *Grundloven: med kommentarer*, s. 469.

⁴² Jensen, Michael Hansen: *U 2000B.456*, s. 435.

⁴³ Beretning om Forhandlingerne på Rigsdagen 1848-49, sp. 3193, 3195 og 3198.

⁴⁴ Alf Ross: *Dansk Statsforfatningsret* 2, s. 683.

⁴⁵ Alf Ross: *Dansk Statsforfatningsret* 2, s. 683.

⁴⁶ Alf Ross: *Dansk Statsforfatningsret* 2, s. 683.

⁴⁷ Jensen, Michael Hansen: *U 2000B.456*, s. 436.

⁴⁸ Orla Friis Jensen og Zahle, Henrik (red): *Danmarks Riges Grundlov med kommentarer*, s. 383.

⁴⁹ Orla Friis Jensen og Zahle, Henrik (red): *Danmarks Riges Grundlov med kommentarer*, s. 383.

⁵⁰ Fenger, Niels: *U.2018B.233*, s. 235.

I henhold til rettslig prøvelse av forvaltningens konkrete ekspropriasjonsbeslutninger, har proporsjonalitets eller nødvendighetskravet en særlig betydning i forhold til skjønsmessige lovbestemmelser, jf. U 2000.577 1/H. Avgjørelsen omhandlet ekspropriasjon av en del av en eiendom med hensikt til å anlegge en sti. Saksøker Frede Schmidt var eier av et areal som Sønderborg kommune eksproprierste i henhold til lov om offentlige veje. Formålet med ekspropriasjonen var å gi offentligheten mulighet til en tur, for å blant annet danne seg et inntrykk av kamper som skjedde i 1864, da tyske soldater ble satt i havn. Domstolen anså ekspropriasjonen for nødvendig for å gjennomføre formålet, og anså ikke ekspropriasjonen for å gå utover det ekspropriasjonsformålet krevde. Videre var det ikke grunnlag ifølge domstolen for å fastslå at det hadde inngått usaklige hensyn i kommunens behandling. Til slutt var det ikke påvist at det som oppnåddes via ekspropriasjonen ikke stod i rimelig forhold til ulempene som ekspropriasjonen medførte. Derfor fikk ikke Frede Schmidt medhold i at ekspropriasjonen var ugyldig eller ulovlig. Avgjørelsen viser at domstolene legger særlig vekt på proporsjonalitetshensyn, hvor det er en skjønsmessig lovbestemmelse. Videre er det ikke utelukket at proporsjonalitetsvurderinger kan dras inn i sammenheng med prøvelse av ekspropriationslovens samstemmighet med grundloven.⁵¹ Dette ser vi i U 2008.378 H, der mindretallet fastsatte at loven ikke hadde virkning, da de mente at Folketinget ikke hadde vurdert kravene til almenvellet og full erstatning i utarbeidelsen av loven.

Avgjørelsen U 2008.378 H (Almen boligsagen) omhandlet overførsel av kompetanse til å selge boliger fra en boligorganisasjons øverste myndighet til organisasjonens enkelte avdelinger. Det fremkommer av avgjørelsen at endringen av almenboligloven §75 a, som gjorde det mulig å selge almene familieboliger til leietakere, ikke var ansett som en krenkelse av grundloven §73.

Almenboligloven ble endret i 2004, og det ble da implementert en hjemmel (§75a) som tillot en forsøksordning hvor Socialministriet, etter søknad fra kommunen, kunne godkjenne salg av almene familieboliger i kommunen til almene leietakere. Med denne bestemmelsen fikk en avdeling i en boligforening godkjenning fra Furesø kommune og Socialministeriet for et forsøk med salg av boligene til leietakerne. Boligselskabernes Landsforening som mandatar for boligforeningen, anla sak mot Socialministriet og Furesø kommune, hvor de krevde at godkjenningene var ugyldige.

Boligselskabernes Landsforening hevdet at godkjenningene av forsøkene medførte en tvangsmessig avståelse av eiendom, hvilket er i strid med grundloven §73, og at boligforeningen måtte anses som eier av "eiendommen".

Flertallet frifant Socialministeriet og kommunen, og konkluderte under noe tvil med at det ikke var tale om ekspropriasjon, og at loven ikke var en ekspropriasjonslovgivning. Mindretallet fant imidlertid at dette var ekspropriasjon. Mindretallet mente at den ekspropriative karakteren til loven

⁵¹ Jensen, Michael Hansen: *U 2000B.456*, s. 435.

medførte at Socialministeriets beslutning om godkjenning av Farum kommunes søknad var ugyldig. Videre anførte mindretallet at flertallet i Folketinget som vedtok ordningen, antas å ha som forutsetning at loven ikke innebar ekspropriasjon, og de hadde derfor ikke mulighet til å vurdere betingelsene i grundloven §73, som sier at ekspropriasjon kun må skje der almenvellet krever det, og mot fullstendig erstatning. Mindretallet fortsatte med å fastsette at loven ikke har virkning, da flertallet i Folketinget antas å være i en rettsvillfarelse om den ekspropriative karakteren av denne loven, og igjen ikke hadde mulighet til å vurdere kravene om almenvellet og full erstatning.⁵² Mindretallets begrunnelse forteller noe om hvor stor betydning det har at almenvellet er blitt vurdert i utarbeidelsen av en ekspropriasjonslovgivning. Det er altså ikke holdbart at en lovgivning bemyndiger en minister til å ekspropriere, i det tilfellet allmenvellet krever det og ministeren finner det påkrevd.⁵³

Det kan utledes fra beskrevet rettspraksis og litteratur at kravet til almenvellet innebærer at ekspropriasjonen skal være nødvendig med henhold til det aktuelle formålet, og stå i proporsjonalt forhold til dette.

2.4 Hjemmel i lov

Ekspropriasjon skal skje “ifølge lov”, jf. grundloven §73, stk. 1, 3. pkt. Betingelsen stiller krav til at det skal foreligge en konkret lovhjemmel for ekspropriasjon, og at ekspropriasjonsformålet er forankret i loven.⁵⁴ Dette gir uttrykk for prinsippet om lovmessig forvaltning.⁵⁵ Legalitetsprinsippet innebærer at forvaltningens inngrep i borgernes rettsstilling skal være legitimert direkte eller indirekte i gjeldende rett.⁵⁶ Forvaltningens handlinger kan være forankret i lovgivning, bekjentgjørelser gitt i henhold til lov, rettsedvane eller alminnelige rettsgrunnsetninger.⁵⁷ Legalitetsprinsippet bidrar til å styrke rettssikkerheten til individer, og dette kommer til uttrykk ved at jo mer intensivt inngrepet er, desto klarere skal hjemmelsgrunnlaget være.⁵⁸ Dette sikrer forutsigbarhet, samt forhindrer vilkårlig myndighetsutøvelse.

Det kan oppstilles et spørsmål om hvorvidt man kan tillegge grundlovens vilkår “ifølge lov” selvstendig betydning, sett i forhold til legalitetsprinsippet. Max Sørensen har lagt til grunn at vilkåret

⁵² Christensen, Jens P., Jensen, Michael Hansen og Jensen, Jørgen Albæk: *Grundloven: med kommentarer*, s. 469.

⁵³ Mølbeck, Hanne., Flensborg, Jens og Højgaard, Søren Mørup: *Ekspropriation i praksis*, s. 78.

⁵⁴ Munk-Hansen, Carsten: *Fast ejendom: Ejerbeføjelsen*, s. 121 og Orla Friis Jensen og Zahle, Henrik (red): *Danmarks Riges Grundlov med kommentarer*, s. 479.

⁵⁵ Mølbeck, Hanne., Flensborg, Jens og Højgaard, Søren Mørup: *Ekspropriation i praksis*, s. 78.

⁵⁶ Christensen, Jens P., Jensen, Jørgen A. og Jensen, Michael Hansen: *Dansk statsrett*, s. 177.

⁵⁷ Revsbech, Karsten., Terkelsen, Ole., Madsen, Helle B., Jensen, Orla F., Jensen, Jørgen A., Garde, Jens og Mørup, Søren H: *Forvaltningsret: almindelige emner*, s. 169-171.

⁵⁸ Christensen, Jens P., Jensen, Michael Hansen og Jensen, Jørgen Albæk: *Grundloven: med kommentarer*, s. 469.

“ifølge lov” utelukker at ekspropriasjon kan skje når det ikke foreligger hjemmel.⁵⁹ Men på den andre siden vil legalitetsprinsippet prinsipielt være tilstrekkelig, da en rettssedvane kan utgjøre hjemmel for inngrep fra det offentlige, jf. U 2004.382 H (Thule-sagen). Avgjørelsen gjaldt etableringen av en militærbase i Thule, Grønland. Det rettslige spørsmålet var om lokalbefolkningen kunne kreve erstatning grunnet tvangsflytting, samt begrensninger i forhold til jakt- og fangst. Dommen illustrerer en særskilt situasjon hvor Højesteret tok stilling til hvorvidt det forelå ekspropriasjon, til tross for at det ikke forelå en spesifikk lovhjemmel. Bakgrunnen for dette var at den daværende grundlov §80, som gjaldt eiendommens ukrenkelighet, ikke var gjeldende på Grønland på dette tidspunktet. Højesteret konkluderte med at det forelå ekspropriasjon.

Dommen illustrerer at det foreligger et skjerpet hjemmelskrav for ekspropriasjon etter grundloven §73, sett i forhold til legalitetsprinsippets krav. Det kan legges til grunn at ved ekspropriasjon så kreves det en klar lovhjemmel, men at U 2004.382 H viser et helt særskilt tilfelle hvor rettssedvane var tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for det offentlige. Når legalitetsprinsippet er spesifikt fastslått i grundloven så uttrykker dette at inngrepet er intensivt, og dette må igjen ses i sammenheng med at eiendomsretten er en menneskerettighet, jf. EMK TP 1-1.⁶⁰ Når forvaltningen foretar ekspropriasjon så skal det foreligge hjemmel i lov eller forskrift. Det er ikke tilstrekkelig med administrativ praksis eller at inngrepet er hjemlet etter forholdets natur.⁶¹ Når det gjelder den selvstendige betydningen av “ifølge lov” så kan det konkluderes med at hjemmelsgrunnlaget skal være mer presist enn hva som er nødvendig etter det alminnelige legalitetsprinsippet.

2.5 Fullstendig erstatning

Det følger av grundloven §73, stk. 1. 3. pkt at ekspropriasjon kun kan skje “mod fuldstændig erstatning”. Grunnlovsbeskyttelsen innebærer at grunneieren skal stilles økonomisk på lik linje som om ekspropriasjonen ikke har skjedd.⁶² Hensikten bak kravet om fullstendig erstatning er å beskytte grunneieren mot de økonomiske kostnader som foretas på vegne av samfunnets interesse.⁶³ Ettersom grunneieren blir tilfeldig rammet av det ekspropriative inngrepet, kan en fullstendig erstatning bidra til å rettferdiggjøre statlige inngrep. Formålet med kravet er ikke å motvirke ekspropriasjon som

⁵⁹ Sørensen, Max: *Statsforfatningsret*, s. 414 og Christensen, Jens P., Jensen, Michael Hansen og Jensen, Jørgen Albæk: *Grundloven: med kommentarer*, s. 469.

⁶⁰ Revsbech, Karsten., Terkelsen, Ole., Madsen, Helle B., Jensen, Orla F., Jensen, Jørgen A., Garde, Jens og Mørup, Søren H: *Forvaltningsret: almindelige emner*, s. 182.

⁶¹ Mølbeck, Hanne., Flensborg, Jens og Højgaard, Søren Mørup: *Ekspropriation i praksis*, s. 78.

⁶² Munk-Hansen, Carsten: *Fast ejendom: Ejerbeføjelsen*, s. 127.

⁶³ Christensen, Jens P., Jensen, Michael Hansen og Jensen, Jørgen Albæk: *Grundloven: med kommentarer*, s. 470.

sådan, men å redusere de negative konsekvensene for grunneieren.⁶⁴ Det å gi fullstendig erstatning bidrar også til at statens handlinger og lovverket er i overensstemmelse, noe som igjen skaper tillit.

En naturlig språklig forståelse av “mod fuldstændig erstatning” er ikke entydig, og grundlovens forarbeider gir heller ingen veiledning på fastsettelsen av erstatningen. Det er imidlertid opp til domstolene og forvaltningen å fastsette erstatningen ut fra kravet om “fuldstændig erstatning”.⁶⁵ Det alminnelige utgangspunktet for fastsettelsen av erstatningen er handelsverdien. Det vil si eiendommens markedsverdi på ekspropriasjonstidspunktet.⁶⁶ Det skal foretas en undersøkelse av prisnivået på markedet for å se hva som blir betalt for eiendommer tilsvarende den som er avstått.⁶⁷ Handelsverdien påvirkes av eiendommens utnyttelse og beskaffenhet, samt forventninger om fremtidig utnyttelse, jf. U 1975.718 H. I avgjørelsen kom Højesteret frem til at erstatningen måtte økes grunnet forventningen om endret anvendelsesområde. Eiendommen gjaldt et areal i en landzone som det måtte søkes om dispensasjon for å endre zonestatus etter by- og landzoneloven. Men det er imidlertid ikke alle tilfeller hvor verdien i handel og vandel er tilstrekkelig for å dekke grunneierens fulle tap.⁶⁸ Da kan erstatningen heller beregnes på bakgrunn av gjenanskaffelsesverdien. Slike tilfeller kan oppstå hvis grunneieren er pålagt å gjenskaffe en eiendom, tilsvarende den eiendommen som er ekspropriert.⁶⁹ De alminnelige betingelsene for erstatning gjelder for ekspropriasjon. Det skal foreligge et økonomisk tap, årsakssammenheng, adekvans og tapsberegningsplikt.⁷⁰ Videre er det den erstatningsberettigede, altså grunneieren, som har bevisbyrden for sitt tap.⁷¹

2.6 Inngrepet rammer en beskyttet rettighet

Det fremgår av grundloven §73 stk. 1. 2. pkt. at gjenstanden for beskyttelse er “eiendom”. En naturlig språklig forståelse av begrepet uttrykker at beskyttelsen kun gjelder fast eiendom. Forarbeidene til den nåværende grundloven gir ingen videre veiledning, da det stort sett nevnes “eiendom”.⁷² Da må det ses hen til hva som var hensikten bak grunnlovsbeskyttelsen. På Den Grundlovgivende

⁶⁴ Christensen, Jens P., Jensen, Michael Hansen og Jensen, Jørgen Albæk: *Grundloven: med kommentarer*, s. 470.

⁶⁵ Christensen, Jens P., Jensen, Michael Hansen og Jensen, Jørgen Albæk: *Grundloven: med kommentarer*, s. 471.

⁶⁶ Munk-Hansen, Carsten: *Fast ejendom: Ejerbeføjelsen*, s. 128.

⁶⁷ Christensen, Jens P., Jensen, Michael Hansen og Jensen, Jørgen Albæk: *Grundloven: med kommentarer*, s. 471.

⁶⁸ Christensen, Jens P., Jensen, Michael Hansen og Jensen, Jørgen Albæk: *Grundloven: med kommentarer*, s. 472.

⁶⁹ Christensen, Jens P., Jensen, Michael Hansen og Jensen, Jørgen Albæk: *Grundloven: med kommentarer*, s. 472.

⁷⁰ Munk-Hansen, Carsten: *Fast ejendom: Ejerbeføjelsen*, s. 127.

⁷¹ Munk-Hansen, Carsten: *Fast ejendom: Ejerbeføjelsen*, s. 127.

⁷² LFF 1953-02-04 nr 1 Forslag til Danmarks Riges Grundlov, LFB 1953-02-25 nr 1 Forslag til Danmarks Riges Grundlov og tronfølgelov og Betænkning ;1953 nr. 66 afgivet af forfatningskommissionen af 194.

Rigsforsamling ble det lagt til grunn at beskyttelsen var primært tiltenkt fast eiendom.⁷³ Til tross for denne grunntanken, må beskyttelsen også settes i perspektiv med lovgivers hensikt bak bestemmelsen. Ved forhandlingene på Den Grundlovgivende Rigsforsamling ble det uttalt følgende av Scavenius:

"Jeg gaaer derfor ud fra den Forudsætning, at Forsamlingen saavel som jeg har til Hensigt at beskytte Eiendomsretten mod utilbørlige Indgreb".⁷⁴

Det kan utledes av sitatet at grunnlovsbeskyttelsen gjelder tilfeller hvor borgere rammes av særlig belastende inngrep som foretas på vegne av samfunnet. Ved denne formålsfortolkningen må det legges til grunn at beskyttelsen favner ganske vidt. Det er også lagt til grunn i juridisk litteratur at grunnlaget for grunnlovsbeskyttelsen av eiendomsretten er å beskytte borgerne mot å bli pålagt spesielt økonomiske byrder for almenvellet.⁷⁵ Beskyttelsen er ikke bare relevant med henhold til inngrep i eiendomsretten til fast eiendom.

I U. 1967.22 H (Første håndskriftssag) ble det lagt til grunn at løsøre også er inkludert i eiendomsbegrepet i grundloven. I avgjørelsen ble overførsel av håndskrifter fra en stiftelse til Islands Universitet ansett som ekspropriasjon, men loven ble ikke ansett som ugyldig da prosedyren i grundloven §73 stk. 2 var fulgt. Se kap. 2.3 for redegjørelse av dommens faktiske omstendigheter og det rettslige spørsmålet. Løsøre må derimot sjelden anskaffes ved ekspropriasjon, da det ofte kan erverves i fri handel.⁷⁶

Grundlovens § 73 beskytter ikke kun eiendomsretten til fysiske objekter, men også andre rettigheter som fordringsrettigheter, immaterielle rettigheter og næringsrettigheter.⁷⁷ Servitutrettigheter, leierettigheter og panterrettigheter nyter også beskyttelse av grundlovens §73.⁷⁸ Det at eiendomsbegrepet også omfatter andre rettigheter, ble allerede etablert ved forhandlingene på Den Grundlovgivende Rigsforsamling. Det ble uttalt følgende:

⁷³ Christensen, Jens P., Jensen, Michael Hansen og Jensen, Jørgen Albæk: *Grundloven: med kommentarer*, s. 452.

⁷⁴ Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen, Bind II, s. 3193.

⁷⁵ Christensen, Jens P., Jensen, Michael Hansen og Jensen, Jørgen Albæk: *Grundloven: med kommentarer*, s. 452.

⁷⁶ Mølbeck, Hanne., Flensborg, Jens og Højgaard, Søren Mørup: *Ekspropriation i praksis*, s. 26.

⁷⁷ Christensen, Jens P., Jensen, Michael Hansen og Jensen, Jørgen Albæk: *Grundloven: med kommentarer*, s. 453.

⁷⁸ Mølbeck, Hanne., Flensborg, Jens og Højgaard, Søren Mørup: *Ekspropriation i praksis*, s. 26.

*“Ved Eiendom maa man nemlig ikke alene tænke paa, hvad der nærmest synes at have foresvævet Forslagsstilleren, Grundiendomme, Huse, Jord eller deslige; der er ogsaa andre Eiendomme: Jagtretten er ogsaa en Eiendom, og Fæsteretten ligeledes [...]”.*⁷⁹

Når man ser på den juridiske litteratur opp mot hva som var tanken ved rigsforsamlingen, så er det tydelige indikasjoner på at også begrensede rettigheter er omfattet av grunnlovsbeskyttelsen. Videre har også Højesteret bekræftet dette i U.2006.1539. H (Pindstrup Mosebrug). Avgjørelsen gjaldt selskapet Pindstrup Mosebrug A/S som hadde drevet med utvinning av myrtorv siden starten av 1900-tallet. I 1954 ble det inngått en avtale med et statsskogdistrikt som innebar at selskapet skulle forpakte retten til å utvinne torv av en myr på cirka 212 hektar. Driften ble imidlertid suspendert mesteparten av 1970-tallet, men Pindstrup Mosebrug ønsket å gjenoppta produksjonen i myren i 1978. Året etter ble det foretatt en lovendring av naturfredningsloven §43, som fastslo at endringer i myren bare kunne finne sted ved amtsrådets godkjennelse. Selskapet søkte om tillatelse, men ble avslått. Det rettslige spørsmålet for Højesteret var om lovendringen i henhold til selskapet hadde karakter av ekspropriasjon. Det ble konkludert med at det ikke var grunnlag for å gi selskapet fullstendig erstatning. Det kan utledes av avgjørelsen at til tross for at inngrepet ble ansett som erstatningsfri regulering, så illustrerer dommen at begrensede rettigheter kan være omfattet av grundloven §73.

Videre omfatter retten til beskyttelse både private og offentlige rettigheter, og den kan oppstå gjennom avtaler, tillatelser, lover eller forskrifter. Beskyttelsen gjelder også for rettigheter som er basert på ulovfestet rett eller forventninger om fremtidig bruk.⁸⁰ Beskyttelsen kan imidlertid variere avhengig av om rettighetene er basert på privatrettslig eller offentligrettslig grunnlag. Poul Andersen bygger synspunktet om at rettigheter av privatrettslig karakter nyter sterkere beskyttelse enn rettigheter av offentlig karakter, på at en eier av rettigheter som følger av lov, anordning eller tillatelse, vanligvis ikke kan ha de forventningene om rettighetenes konstante karakter, som eier av rettighetene som har privatrettslig karakter.⁸¹ Dette er ifølge Andersen blant annet fordi det ikke skjer noen motytelse for rettigheter av offentlig karakter. Mens privatrettslige rettigheter generelt nyter sterkere beskyttelse, kan også visse offentligrettslige rettigheter være omfattet av grundlovens § 73, avhengig av omstendighetene.

Samlet sett kan ikke lovens ordlyd alene være avgjørende for hva som utgjør den beskyttende rettighet. En naturlig språklig forståelse vil isolert sett være villedende. Det er nødvendig å sammenholde ordlyden med rettspraksis og juridisk litteratur på området. Alf Ross la til grunn at

⁷⁹ Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen, Bind II, sp. 3199.

⁸⁰ Christensen, Jens P., Jensen, Michael Hansen og Jensen, Jørgen Albæk: *Grundloven: med kommentarer*, s. 453.

⁸¹ Andersen, Poul: *Dansk statsforfatningsret*, s. 722.

eiendom omfatter rettigheter som “[...] der efter deres almindelige natur skaber grundlaget for personers økonomiske eksistens og virken”.⁸² Avsluttende kan det legges til grunn at beskyttelsen etter grunnlovens § 73 er bred, og den omfatter typisk ethvert rettsanerkjent gode som en berettiget har rett til å utnytte.⁸³ Med andre ord er ikke beskyttelsen eksklusivt avgrenset til fast eiendom.

2.7 Inngrepet rammer en beskyttet rettighetshaver

Det fremgår av grundloven §73, stk. 1. 2. pkt at “ingen” kan tilpliktes å avstå sin eiendom. En antitetisk fortolkning av “ingen” tilsier at alle individer er beskyttet fra eiendomsavståelse. Det antas i juridisk teori at enhver rettighetshaver i utgangspunktet er inkludert.⁸⁴ Bestemmelsens personkrets gjelder både fysiske- og juridiske personer, herunder foreninger, selskaper, fond og selveide institusjoner.⁸⁵ Såfremt betingelsene for ekspropriasjon er oppfylt, så kan en kommune ekspropriere fra staten, og staten fra en kommune.⁸⁶ Videre har Poul Andersen lagt til grunn at både danske statsborgere og utlendinger som oppholder seg i Danmark eller i utlandet, også er omfattet.⁸⁷

I gjeldende lovgivning er beskyttelsen den samme for offentlige myndigheter og private rettssubjekter. Men det har i nyere teori oppstått en tese om hvorvidt juridiske personer egentlig burde være beskyttet av ekspropriasjonsbestemmelsen.⁸⁸ Dette gjelder særlig statlige institusjoner, da det ikke er noe behov for erstatningsrettslig vern mot inngrep fra staten. Bakgrunnen for dette handler om at grundloven §73 betraktes som en menneskerettighet som har til hensikt å beskytte mot statens inngrep i den enkelte borgers “væren og virken”.⁸⁹ Det er noen omstendigheter hvor det er enighet i teorien om at offentlige rettssubjekter ikke skal være omfattet av beskyttelsen. Når det gjelder særlige forvaltningssubjekter så er eksempelvis Danmarks Nationalbanks selvstendighet ikke beskyttet ovenfor lovgivningsmakten. Men dersom bankens faste eiendom inndras med henblikk på realiseringen av et statlig eller kommunalt anleggsprosjekt, så vil forvaltningssubjektet være beskyttet av grundloven.⁹⁰

⁸² Ross, Alf: *Dansk Statsforfatningsret*, s. 640.

⁸³ Christensen, Jens P., Jensen, Michael Hansen og Jensen, Jørgen Albæk: *Grundloven: med kommentarer*, s. 454.

⁸⁴ Christensen, Jens P., Jensen, Jørgen A. og Jensen, Michael Hansen: *Dansk Statsret*, s. 359 og Christensen, Jens P., Jensen, Michael Hansen og Jensen, Jørgen Albæk: *Grundloven: med kommentarer*, s. 464 og Germer, Peter: *Statsforfatningsret*, s. 289.

⁸⁵ Mølbeck, Hanne., Flensborg, Jens og Højgaard, Søren Mørup: *Ekspropriation i praksis*, s. 31.

⁸⁶ Germer, Peter: *Statsforfatningsret*, s. 289.

⁸⁷ Mølbeck, Hanne., Flensborg, Jens og Højgaard, Søren Mørup: *Ekspropriation i praksis*, s. 30.

⁸⁸ Mølbeck, Hanne., Flensborg, Jens og Højgaard, Søren Mørup: *Ekspropriation i praksis*, s. 32.

⁸⁹ Mølbeck, Hanne., Flensborg, Jens og Højgaard, Søren Mørup: *Ekspropriation i praksis*, s. 31.

⁹⁰ Christensen, Bent: *Nationalbanken og forvaltningsret*, s. 166.

Det ble lagt til grunn i U 2004.2661 H (Københavns Havn) at bestemte vurderingsmomenter skal tas i betraktning for å vurdere hvorvidt et forvaltningssubjekt er beskyttet av §73. Saken gjaldt om omdannelsen av Københavns Havn fra å være en selveid institusjon til et statlig aksjeselskap, skulle utgjøre en ekspropriasjon. Opprinnelig var havnen et selvstendig rettssubjekt med egen retts- og handleevne.⁹¹ I forkant av Højesterets behandling av saken, har det skjedd en rekke lovendringer. Dette har påvirket Københavns Havn sin rettslige stilling. Ved lov nr. 109 af 1913 om Bestyrelsen af Københavns Havnevesen §1 ble det lagt til grunn at havnen var en selveid institusjon. Men det kan ikke ut fra loven legges til grunn om det gjelder en privat selveid institusjon, eller om institusjonen tilhører den offentlige forvaltning. Dette er opp til konkrete vurderingsmomenter å avgjøre. Ved Lov nr. 504 af 1992 om Københavns Havn ble ikke den rettslige statusen til havnen endret. Men etter Lov. nr.474 af 2000 ble den selveide institusjonen endret til et statlig aksjeselskap.

Ved saksanlegget fremmet Københavns Havn påstander om at Trafikministeriet skulle stadfeste at Lov. nr. 474 af 2000 var ugyldig, da havnen var en selveid institusjon som skulle bli omfattet av grunnlovsbeskyttelsen. Højesteret stadfestet imidlertid at det var ingenting etter loven av 1913, samt forarbeidene, som tilsa at det har vært noe hensikt å anerkjenne Københavns Havn som en privat selveid institusjon.⁹² Videre uttalte Højesteret følgende om grunnlovsbeskyttelsen etter §73:

“Det må således lægges til grund, at Københavns Havn forud for gennemførelsen af lov nr. 474 af 31.maj 2000 om Københavns Havn A/S var en selvejende institution inden for den statslige forvaltning. Højesteret finder, at dette indebærer, at Københavns Havn vel var et selvstændigt retssubjekt med egen formue, men -netop fordi den indgik i den statslige forvaltning - ikke nød samme beskyttelse som en privat (“ægte”) selvejende institution over for indgreb fra statsmagts (lovgiverens) siden i form af nedlæggelse eller omorganisering.

På denne baggrund finder Højesteret, at Folketinget ikke har tilsidesat Grundlovens §73 ved at vedtage en omorganisering af Københavns Havns forhold, som indebærer, at institutionens aktiver og passiver overtages af et aktieselskab, hvis aktier ejes af staten. Dette gælder, selv om et af formålene med denne omorganisering var at overføre en del af institutionens kapital til statskassen”.⁹³

Højesteret konkluderte med at Københavns Havn sine påstander ikke kunne tas til følge, og at det dermed ikke forelå ekspropriasjon. Det ble hevdet at havnen ikke var opprettet etter privatrettslig disposisjon, og kan derav ikke anses som en privat selveid institusjon. Dette understreker skillet

⁹¹ U 2004.2661 H s.2682.

⁹² U 2004.2661 H s.2683.

⁹³ U 2004.2661 H s.2683.

mellom selveide institusjoner som er, eller ikke er, underlagt den statlige forvaltningen. Det viser seg at grunnlovsbeskyttelsen ikke er like sterk for statlige selveide institusjoner, til tross for at grundloven §73 etter sin ordlyd og støtte i juridisk teori omfatter alle rettighetshavere.⁹⁴

Det kan utledes fra dommen hva som er de konkrete vurderingsmomenter som skal tas i betraktning for å vurdere hvorvidt forvaltningssubjektet er beskyttet av §73. Høyesteret fastslo at det avgjørende var om Københavns Havn kunne anses for en statlig selveid institusjon, altså et særlig forvaltningssubjekt.⁹⁵ Faktorene som ble vektlagt var blant annet hjemmelsgrunnlaget for det konkrete forvaltningssubjekt, hvor formuen stammer fra, og hvordan overskudd og underskudd ble anvendt og dekket. Vurderingsmomentene er også lagt til grunn i juridisk teori.⁹⁶

Avslutningsvis kan det legges til grunn at rettstilstanden etter grundloven §73, stk. 1 innebærer at alle rettighetshavere, herunder juridiske personer, er omfattet av beskyttelsen. I 2004.2661 H (Københavns Havn) ble det alminnelige utgangspunktet fraveket, da Københavns havn selger en institusjon, som egentlig er en del av staten. Dette illustrerer et særskilt tilfelle av hvem som ikke omfattes som en beskyttet rettighetshaver. Bakgrunnen for manglende beskyttelse handler om at visse institusjoner er for nært tilknyttet eksproprianten, slik at det ikke utgjør ekspropriasjon. Dermed er institusjonene reelt ikke berettiget erstatning.

2.8 Inngrepet har karakter av pliktmessig avståelse

Det følger av Grundloven §73, stk. 1. 2. pkt at ingen kan tilpliktes å “afstå” sin eiendom.

Bestemmelsens ordlyd uttrykker at beskyttelsen etter grundloven §73 gjelder for inngrep som utgjør tvangsmessig avståelse av eiendom.⁹⁷ Avståelsen vil ganske åpenbart omfatte situasjoner der eieren av en fast eiendom blir tvunget til å overgi denne til for eksempel bygging av en ny offentlig vei.⁹⁸

Utenom det tradisjonelle ekspropriasjonstilfellet, gir ikke ordlyden nærmere anvisning på hva som er beskyttelsesformålet i §73.⁹⁹

Det fremgår av bestemmelsens stk. 1 at det er tale om ekspropriasjon såfremt det skjer en avståelse av eiendom. Dette viser at avståelseskriteriet har avgjørende betydning for vurderingen av om inngrepet er ekspropriasjon eller erstatningsfri regulering. Betydningen av avståelseskriteriet er at dersom

⁹⁴ Christensen, Jens P., Jensen, Jørgen A. og Jensen, Michael Hansen: *Dansk Statsret*, s. 359 og Christensen, Jens P., Jensen, Michael Hansen og Jensen, Jørgen Albæk: *Grundloven: med kommentarer*, s. 464 og Germer, Peter: *Statsforfatningsret*, s. 289.

⁹⁵ U 2004.2661 H s. 2680 pkt. 7.4.

⁹⁶ Zahle, Henrik: *Dansk forfatningsret*, s. 190.

⁹⁷ Pagh, Peter og Haugsted, Thomas: *Fast ejendom: regulering og køb*, s. 721.

⁹⁸ *Ibid.*, s. 721.

⁹⁹ Christensen, Jens P., Jensen, Jørgen A. og Jensen, Michael Hansen: *Dansk Statsret*, s. 350.

inngrepet ikke kan karakteriseres som en avståelse av eiendom til en beskyttet eier, så er ikke betingelsene i §73 oppfylt.¹⁰⁰ Da vil ikke inngrepet anses som en ekspropriasjon, men en erstatningsfri regulering. Det er i teori og praksis enighet om at avgjørelsen om hvorvidt et inngrep har karakter av en avståelse eller en erstatningsfri regulering, vil bero på en samlet vurdering av de pågjeldende inngrepene med grunnlag i flere ulike kriterier.¹⁰¹ Når det gjelder anvendelsen av kriteriene så er ikke domstolene forpliktet til å inndra alle kriteriene i den enkelte situasjon.¹⁰² Retten er heller ikke begrenset til å kun benytte seg av de nevnte kriterier.¹⁰³ Kriteriene som anses som sentrale for vurderingen av om det er skjedd en avståelse eller ei, er: Overførselskriteriet, generelt-konkret kriteriet, intensitetskriteriet, og et causa-kriterium.¹⁰⁴ Disse kriteriene er svært sentrale i avgjørelsen om det har skjedd en ekspropriasjon eller en erstatningsfri regulering, og vil bli redegjort for nærmere i avhandlingens kap. 4.

3. Grunnleggende om erstatningsfri regulering

Forestående kapittel vil beskrive de grunnleggende prinsippene, og de juridiske rammene bak erstatningsfri regulering, samt formålet bak slike reguleringer. Hensikten er å få bedre innsikt i hva erstatningsfri regulering innebærer, og få en forståelse for hva som skiller slike reguleringer fra ekspropriasjon.

3.1 Erstatningsfri regulering

Det eksisterer ingen konkret definisjon av erstatningsfri regulering, men inngrepet kan beskrives som alle rettsforskrifter som setter rådighetsbegrensninger for borgeren, uten at dette utgjør ekspropriasjon. Med dette kan erstatningsfri regulering i prinsippet avgrenses negativt fra ekspropriasjon, da alle inngrep som ikke utgjør ekspropriasjon, prinsipielt utgjør erstatningsfri regulering. Myndighetene har mulighet til å gjøre visse begrensninger i borgernes rådighet over deres eiendom, i kraft av blant annet lokalplaner, som ikke kan karakteriseres som ekspropriasjon. Disse reguleringene kan kommunen foreta uten å nødvendigvis måtte gi full erstatning, i motsetning til ekspropriasjon.¹⁰⁵

I de tilfellene der myndighetene foretar disposisjoner, slik at det begrenser en eiers rett til å råde over sin eiendom, kan eierne hevde at det er snakk om ekspropriasjon. Disse disposisjonene kan være fastsettelse av bestemmelser som vil være bebyggelsesregulerende i en lokalplan, eller for eksempel at

¹⁰⁰ Christensen, Jens P., Jensen, Jørgen A. og Jensen, Michael Hansen: *Dansk Statsret*, s. 344.

¹⁰¹ Christensen, Jens P., Jensen, Jørgen A. og Jensen, Michael Hansen: *Dansk Statsret*, s. 350.

¹⁰² Langager, Niels: *U.2019B.12*, s. 12.

¹⁰³ Langager, Niels: *U.2019B.12*, s. 12.

¹⁰⁴ Christensen, Jens P., Jensen, Jørgen A. og Jensen, Michael Hansen: *Dansk Statsret*, s. 350 og Munk-Hansen, Carsten: *Fast ejendom: Ejerbeføjelsen*, s. 118.

¹⁰⁵ Mølbeck, Hanne., Flensborg, Jens og Højgaard, Søren Mørup: *Ekspropriation i praksis*, s. 25.

kommunen, i forbindelse med arbeid på vei, hindrer en eier i å anvende sin eiendom til parkering. Som nevnt i kap. 2.2 er et inngrep kun en ekspropriasjon dersom det gjelder: en beskyttet rettighet, en beskyttet rettighetshaver og har karakter av pliktmessig avståelse.¹⁰⁶ Dersom en eier hevder at et inngrep er en ekspropriasjon, vil det skje en konkret vurdering av de nevnte faktorene.

3.2 Klare tilfeller av erstatningsfri regulering

I noen tilfeller er det ikke grunn til tvil om et inngrep kan karakteriseres som en erstatningsfri regulering. Dette kan være for eksempel skatt, bøter og konfiskering med straffbart preg.¹⁰⁷ Å avgrense inngrepene i forhold til avkall kan by på vanskeligheter. Forhold som har vært diskutert er om skattelovgivning i spesielle tilfeller kan medføre ekspropriasjon.¹⁰⁸ Vanligvis vil skattelovgivning derimot ikke anses som ekspropriasjon. En dom som illustrerer et klart tilfelle av erstatningsfri regulering er U 1958.595 H (stabiliseringslån), som omhandlet en innføring av tvangslån til staten for å stabilisere økonomien.

Avgjørelsen handlet om lov nr. 197 av 6. juli 1957 (om stabiliseringslån), var i strid med grunnlovens § 73 stk. 1. Partene var Gustav Jensen Blasner mot Finansministeriet. Blasner hevdet at lovens bestemmelser utgjorde en konfiskasjon av formuen til de som var pålagt å ta opp lånene, uten at det var grunnlag for det i deres situasjon eller i statens økonomi. Det ble antatt at innkreving av bidrag til stabiliseringslån i henhold til lov nr. 197 av 6. juli 1957 ikke var i strid med grunnlovens § 73 stk. 1. 1. pkt. Til tross for at loven kun påvirket en liten del av befolkningen, var begrensningen av denne gruppen verken tilfeldig eller usaklig. Derfor anså ikke dommerne pålegget av disse byrdene som ekspropriasjon i strid med grunnloven § 73 stk. 1. 3. pkt. I avgjørelsen ble det også fastslått at tapene som fulgte av lovens bestemmelser, ikke ville overskride det som på lovlig vis kunne pålegges som skatt, og at lovens formelle vedtakelse gjorde det uten betydning om vanlige regler for skatt gjaldt eller ikke. Dommen ble derfor stadfestet. Avgjørelsen illustrerer et klart tilfelle av erstatningsfri regulering, der “inngrepet” ikke overskredet det lovgivningsmakten kan pålegge borgere.

3.3 Forskjellene mellom ekspropriasjon og erstatningsfri regulering

Både ekspropriasjon og erstatningsfri regulering innebærer at det offentlige foretar inngrep i eiendomsretten til borgere. Felles for begge inngrepene er at det skal foretas på lovlig vis, samt at hensynet til rettferdighet skal ivaretas. Det er imidlertid noen vesentlige forskjeller mellom

¹⁰⁶ Mølbeck, Hanne., Flensborg, Jens og Højgaard, Søren Mørup: *Ekspropriation i praksis*, s. 25.

¹⁰⁷ Christensen, Jens P., Jensen, Jørgen A. og Jensen, Michael Hansen: *Dansk Statsret*, s. 350.

¹⁰⁸ Krunke, Helle: *Pensionsreform. De retlige grænser og muligheder: berettigede forventninger, generationsfordeling*, s. 240 ff.

inngrepene. For det første kreves det etter grunnloven §73, at det skal foreligge eksplisitt lovhjemmel ved ekspropriasjon. Viser til kap. 2.4 for redegjørelsen av kriteriet. Når det gjelder erstatningsfri regulering, fremgår det av legalitetsprinsippet at også inngrep i eiendommen til mennesker, som ikke har karakter av ekspropriasjon, skal ha lovhjemmel.¹⁰⁹ Dette må anses som en rettssikkerhetsgaranti for borgerne. I motsetning til ekspropriasjon så er det ikke nødvendig at erstatningsfri regulering er forankret i grunnloven i tillegg. Betydningen av dette er at hjemmelskravet til ekspropriasjon er skjerpet, sett i forhold til erstatningsfri regulering.

I bygningsfredningsloven og planloven finner vi bestemmelser som angår bygningsfredning og lokalplaner. I utgangspunktet anses dette lovverket som erstatningsfri regulering.¹¹⁰ I noen tilfeller er imidlertid reguleringene så omfattende at det er liknende ekspropriasjon. Dette er tilfeller da inngrepet i eierens rådighet er så omfattende at eieren må få en utgangsmulighet.¹¹¹ Eksempelvis kan en eier ifølge planlovens §48 kreve eiendommen overtatt av kommunen mot erstatning, dersom en lokalplan har forbeholdt en eiendom til et offentlig formål. Bestemmelsens stk. 1 lyder slik:

“Når en lokalplan eller en byplanvedtægt har forbeholdt en eiendom til et offentlig formål, kan ejeren forlange eiendommen overtaget af kommunen mod erstatning”.

En sentral grunn til at loven ikke anses som ekspropriasjonslovgivning er fordi grunneieren aktivt må kreve at bygget overtas av kommunen, og overførselen utløser derfor at kommunen må betale erstatning. Det er ikke tale om en tvangsavståelse av eiendom, der det automatisk vil fastsettes en erstatning, slik det vil ved en ekspropriasjon. Loven er også utformet svært generelt og dette er også en viktig grunn til at den ikke anses som ekspropriasjon. Derfor anses Planloven §48 som en alminnelig regulering.

Et annet eksempel er bygningsfredningsloven §12, hvor det fremgår at når tillatelse til nedrivning av et bygg som er bygningsfredet nektes, så kan eieren kreve bygget overtatt av staten mot erstatning. Lovens §12 stk. 1 har følgende ordlyd:

“Nægtes tilladelse til nedrivning, kan ejeren forlange ejendommen overtaget af staten mod erstatning. Påhviler der staten overtagelsespligt, skal der ved erstatningens fastsættelse fradrages støtte i form af tilskud modtaget i henhold til § 16, stk. 1”.

¹⁰⁹ Christensen, Jens P., Jensen, Jørgen A. og Jensen, Michael Hansen: *Dansk Statsret*, s. 344-345.

¹¹⁰ Munk-Hansen, Carsten: *Fast ejendom: Ejerbeføjelsen*, s. 121.

¹¹¹ Munk-Hansen, Carsten: *Fast ejendom: Ejerbeføjelsen*, s. 121.

Bestemmelsen anses ikke som ekspropriasjonslovgivning grunnet lovens generelle formulering. En annen betydningsfull grunn til at bestemmelsen ikke anses som ekspropriasjon, er i likhet med bygningsfredningsloven §12, at det er opp til eieren å kreve overtakelse, og dermed utløse erstatning fra kommunen. I ekspropriasjonstilfeller har vanligvis ikke ekspropriaten valgfrihet i henhold til avståelsen av eiendommen. Lovens hensikt kan også være grunnlag for at lovgivningen ikke anses som ekspropriasjon, da bygningen kanskje må bevares, men vil ikke nødvendigvis bli anvendt til offentlig bruk. Hensikten vil dermed være å regulere bygningen, ikke overta den.

Vejloven §40 er enda et eksempel på lov som hjemler erstatningsfri regulering. Det fremgår av stk. 1 at:

“Vejmyndigheden kan pålægge vejbyggelinjer, når det er nødvendigt af hensyn til en fremtidig udvidelse af et bestående vejanlæg, eller af hensyn til færdslen i øvrigt”.

Bestemmelsen gjelder vejmyndighedens rett til å regulere områder for fremtidig veiutvidelse. Det at reguleringen kan anses som en alminnelig regulering, handler blant annet om at loven gir veimyndigheten makt til å begrense byggeaktivitet innenfor de gitte grensene. Det er ikke tale om en automatisk overførsel av eiendom, men heller en begrensning om hva som kan gjøres med disse eiendommene. Grunneiere må dermed søke om tillatelse for å bygge eller gjøre endringer innenfor veibyggegrensene, men det er ingen overføring av eiendomsrett. Loven gjelder for fremtidig bruk, og dette tilsier normalt at det er tale om erstatningsfri regulering. Derfor anses loven som en erstatningsfri regulering, ikke en ekspropriasjonslov.

Videre gjelder ikke særlige prosedyreregler for erstatningsfri regulering, slik som det gjør for ekspropriative inngrep.¹¹² Da ekspropriasjon ofte oppleves som et mer belastende inngrep enn erstatningsfri regulering, tilsier dette at det er nødvendig med mer omfattende prosedyreregler. Dette kan begrunnes i blant annet hensynene til rettssikkerhet og demokratisk deltakelse slik at ekspropriatene kan ivareta sine interesser. Tilsvarende prosedyreregler for erstatningsfri regulering eksisterer ikke, og ville nok blitt ansett som lite hensiktsmessig. Hvis for eksempel beskatning måtte gjennom slike særlige regler, ville dette vært vanskelig å forene med hensynet til effektivitet.

Ekspropriative inngrep reguleres blant annet av ekspropriationsproceesloven og vejloven. I en ekspropriasjonsprosess skilles det mellom ekspropriasjonstidspunktet, som er tidspunktet ekspropriasjon blir besluttet av eksproprianten, og meddelelse-tidspunktet, som er når

¹¹² Mølbeck, Hanne., Flensborg, Jens og Højgaard, Søren Mørup: *Ekspropriation i praksis*, s. 26.

ekspropriasjonen blir formidlet overfor ekspropriaten.¹¹³ Når ekspropriasjonen er statlig og gjennomføres i tråd med ekspropriationsprocesloven, er meddelelse-tidspunktet og ekspropriasjonstidspunktet det samme. Det følger av ekspropriationsprocesloven §15, stk. 4 at tidspunktene samsvarer fordi begge forekommer under ekspropriasjonsforretningen. Hvis ekspropriasjonen derimot er kommunal og gjennomføres i henhold til vejloven §102, vil det være forskjell på tidspunktene, da beslutningen om ekspropriasjon etter stk. 1 i bestemmelsen, først vil bli truffet av vegmyndigheten. Etter dette vil ekspropriaten ifølge vejloven §102, stk. 5 bli informert om ekspropriasjonen. Ekspropriasjonens rettsvirkninger vil inntreffe etter ekspropriaten får beskjed om at ekspropriasjonen skal skje.¹¹⁴ Dette er i likhet med forvaltningsreglene, som sier at et vedtak får virkning i det det er formidlet i den fastsatte form av den autoriserte myndigheten. Dersom ekspropriasjonen blir klaget inn, og denne klagen har oppsettende virkning, vil rettsvirkningen av ekspropriasjonen først inntreffe ved avsluttelse av klagesaken.¹¹⁵

Det fremgår av ekspropriationsprocesloven § 25, stk. 1 og vejloven 98 stk. 2 at ved ekspropriasjon av eiendomsrett, vil alle tilhørende rettigheter til eiendommen falle bort, med unntak hvis det avtales annet. Videre følger det av ekspropriationsprocesloven §25, stk. 2 og vejloven §98, stk. 3 at dersom ekspropriasjonen kun forårsaker begrensninger i eierens rådighet, eller det kun er etablert en rett til å utøve en særlig rådighet over eiendommen, skal de etablerte rettighetene etter ekspropriasjonen respekteres av eier av andre rettigheter over eiendommen. Til tross for ordlyden i ekspropriasjonsloven §25, stk. 1, og vejloven §98 stk. 2 og 3, er det vanligvis anleggsmyndigheten som faktisk vurderer hvilke rettigheter som totalt eller delvis vil falle bort.¹¹⁶ Rettighetsinnehaverene det gjelder vil angis i arealfortegnelsen, og disse skal varsles.¹¹⁷ På den måten vil innehaverene av rettighetene kunne ivareta sine interesser, det kan bedømmes om ekspropriasjonen overhode skal foretas, og fastsettelsen av erstatningen til de berørte kan starte.¹¹⁸ Som vanlig praksis vil alltid panterrettigheter oppheves, og derfor er det ikke behov for å anføre innehaverne av disse rettighetene i arealfortegnelsen.¹¹⁹ Grunnen til dette er at ekspropriasjonserstatningen ofte blir utbetalt til pantehaverene i orden av prioritet.¹²⁰ Etter tinglysningsloven §1 skal ekspropriasjoner tinglyses, slik at de får rettsbeskyttelse overfor kreditorer og avtale-erhververe i god tro. Dersom en kreditor eller en avtale-erhverver rekker å tinglyse en rettighet over eiendommen før ekspropriasjonen er blitt

¹¹³ Fenger, Niels (red.): Forvaltningsret, s. 660 og Mølbeck, Hanne., Flensborg, Jens og Højgaard, Søren Mørup: *Ekspropriation i praksis*, s. 467.

¹¹⁴ Mølbeck, Hanne., Flensborg, Jens og Højgaard, Søren Mørup: *Ekspropriation i praksis*, s. 467.

¹¹⁵ Mølbeck, Hanne., Flensborg, Jens og Højgaard, Søren Mørup: *Ekspropriation i praksis*, s. 469.

¹¹⁶ Mølbeck, Hanne., Flensborg, Jens og Højgaard, Søren Mørup: *Ekspropriation i praksis*, s. 469.

¹¹⁷ Munk-Hansen, Carsten: *Fast ejendom: Ejerbeføjelsen*, s. 125.

¹¹⁸ Mølbeck, Hanne., Flensborg, Jens og Højgaard, Søren Mørup: *Ekspropriation i praksis*, s. 469.

¹¹⁹ Munk-Hansen, Carsten: *Fast ejendom: Ejerbeføjelsen*, s. 127 og Mølbeck, Hanne., Flensborg, Jens og Højgaard, Søren Mørup: *Ekspropriation i praksis*, s. 469.

¹²⁰ Mølbeck, Hanne., Flensborg, Jens og Højgaard, Søren Mørup: *Ekspropriation i praksis*, s. 414-415.

tinglyst, må det gjennomføres en ny ekspropriasjon for å fjerne de nye rettighetshaverne.¹²¹ Lider de nye rettighetshaverne et økonomisk tap, skal de også få ekspropriasjonserstatning for tapet.¹²² Rettigheter som ikke er tinglyst skal også erstattes på samme måte som tinglyste rettigheter, og dermed kan ikke eksproprianten ekstingvere de rettighetene som ikke er tinglyst.¹²³

Det alminnelige utgangspunktet for erstatningsfri regulering er det motsatte av ekspropriasjon. En alminnelig regulering medfører ingen erstatning, selv om inngrepet måtte påføre et økonomisk tap for de som er rammet.¹²⁴ Men i enkelte tilfeller kan det tilkjennes erstatning dersom 1) den konkrete lov hjemler erstatning, 2) det fremgår av naborettslige regler, eller 3) etter de grunnleggende erstatningsrettslige reglene.¹²⁵ Når det gjelder konkrete lover som hjemler erstatning, til tross for at inngrepet utgjør en alminnelig regulering, så henvises det til redegjørelsen for planloven §48 og bygningsfredningsloven §12. Det vil ikke redegjøres for grunnleggende erstatningsrettslige og naborettslige regler. Viser til kap. 2.5 for redegjørelsen for ekspropriasjon mot fullstendig erstatning.

4. Avståelse eller erstatningsfri regulering

4.1 Avståelseskriteriene

Dersom inngrepet omfatter en beskyttet rettighet og rettighetshaver, må det vurderes om inngrepet har karakter av avståelse, eller om det kun er en erstatningsfri regulering.¹²⁶ I realiteten er det få inngrep som anses som avståelse, da majoriteten av inngrepene har karakter av erstatningsfri regulering.¹²⁷ For å avgjøre om det utgjør en avståelse må det til en vurdering av de ulike kriteriene: Om det har skjedd en overførsel av eiendomsrett, hvor konkret inngrepet er, karakteren av samfunnshensyn, og hvor intenst inngrepet er. Kriteriene anvendes for å gjøre det praktisk mulig å ivareta hensynet til beskyttelse i grunnlovens §73.¹²⁸ I dette kapitlet skal de ulike avståelseskriteriene bli redegjort for og satt opp mot hverandre.

¹²¹ Mølbeck, Hanne., Flensborg, Jens og Højgaard, Søren Mørup: *Ekspropriation i praksis*, s. 469.

¹²² Mølbeck, Hanne., Flensborg, Jens og Højgaard, Søren Mørup: *Ekspropriation i praksis*, s. 469.

¹²³ Munk-Hansen, Carsten: *Fast ejendom: Ejerbeføjelsen*, s. 127 og Mølbeck, Hanne., Flensborg, Jens og Højgaard, Søren Mørup: *Ekspropriation i praksis*, s. 470.

¹²⁴ Christensen, Jens P., Jensen, Jørgen A. og Jensen, Michael Hansen: *Dansk Statsret*, s. 344.

¹²⁵ Munk-Hansen, Carsten: *Fast ejendom: Ejerbeføjelsen*, s. 121 og Jensen, Michael Hansen: *U 2000B.456*.

¹²⁶ Christensen, Jens P., Jensen, Michael Hansen og Jensen, Jørgen Albæk: *Grundloven: med kommentarer*, s. 455.

¹²⁷ Christensen, Jens P., Jensen, Michael Hansen og Jensen, Jørgen Albæk: *Grundloven: med kommentarer*, s. 455.

¹²⁸ Christensen, Jens P., Jensen, Jørgen A. og Jensen, Michael Hansen: *Dansk Statsret*, s. 350.

4.2 Overførselkriteriet

Eiendomsrett kan mistes mot en eiers vilje, ved at den blir overført til myndigheten som eksproprierer.¹²⁹ Desto større grad en rådighetsinnskrenkelse syntes å være overførsel av rett fra eier til myndighetene, jo mer vil den få karakter av å være en avståelse og dermed ekspropriasjon.¹³⁰ Overførselkriteriet sammenholdes ofte med hvor konkret inngrepet er.¹³¹ Videre skal det foretas en redegjørelse for overførselkriteriet, med fokus på rettspraksis.

En avgjørelse som beskriver betydningen av overførselskriteriet, er U. 1967.22 H (Første håndskriftssag). Viser til kap 2.3 for redegjørelse av dommen. I avgjørelsen fant flertallet at det forelå en ekspropriasjon, men loven ble likevel ikke ansett for ugyldig. Mindretallet mente derimot at stifterens vilje var å ivareta håndskriftene, og at overførselen av håndskriftene tjente til stiftelsens formål. Dermed fant ikke mindretallet at det forelå en ekspropriasjon. Overførselkriteriet ga i avgjørelsen ikke anledning til tvil om hvorvidt det hadde skjedd en tvangsmessig avståelse eller ei. Basert på ordlydstolkning av grundloven §73 stk. 1 henviser bestemmelsen til avståelse av eiendom. Tvangsmessig overførsel av eiendomsrett er også antatt å være dekket av grundloven §73 stk. 1, jf. Beretning om Forhandlingerne på Rigsdagen.¹³² Ved en tydelig overførsel av eiendomsrett til det offentlige, er det stort sett uansett omfanget av overførselen, et ekspropriativt inngrep. I et tilfelle som dommen ovenfor vil det dermed ikke være nødvendig å inkludere andre avståelseskriterier. Overførselkriteriet skal derimot normalt ses i en helhetlig vurdering med de resterende kriteriene. Avgjørelsen viser videre at løsøre også anses som “eiendom” og kan nyte beskyttelse etter grundloven §73.

I første håndskriftssag fant Højesteret at det var ekspropriasjon av håndskriftene. Undervisningsministeriet hevdet imidlertid i en ny sak U 1971.299 H (Andre håndskriftssag), at legatet var forpliktet til å anerkjenne at utlevering av manuskripter, arkiver og en del av legatets kapital, skulle skje uten erstatning. Partene i saken var Arne Magnussens Legat (Den arnamagnæanske Stiftelse) og Undervisningsministeriet. Ettersom stiftelsens allmenne formål måtte tillegges avgjørende betydning, ble det ikke funnet at det forelå noe tap for stiftelsen ved utlevering av samlingene til Island, hvor de skulle fortsette å tjene formålet som var angitt i fundatsen, og som stiftelsen dermed ikke kunne kreve erstattet. Det ble imidlertid konkludert med at overførselen av en del av kapitalen til Island ville medføre et tap som måtte erstattes. Det var dissens angående å ikke gi

¹²⁹ Munk-Hansen, Carsten: *Fast ejendom: Ejerbeføjelsen*, s. 113.

¹³⁰ Munk-Hansen, Carsten: *Fast ejendom: Ejerbeføjelsen*, s. 119.

¹³¹ Mølbeck, Hanne., Flensborg, Jens og Højgaard, Søren Mørup: *Ekspropriation i praksis*, s. 33 og Christensen, Jens P., Jensen, Michael Hansen og Jensen, Jørgen Albæk: *Grundloven: med kommentarer*, s. 455-456.

¹³² Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen, Bind II, sp. 3193.

erstatning for kapitalen, å tilkjenne erstatning for ulemper og å tillegge en erstatning som muliggjør at stiftelsen kan fortsette sin virksomhet.

Dommen illustrerer at selv om det er skjedd en klar overførsel av eiendom, kan det i særlige tilfeller anses som en erstatningsfri regulering. I avgjørelsen begrunnes dette med at overførselen bevarer stifterens formål. I saken kom Høyesteret frem til at overførselen av håndskriftene ikke ble ansett som avståelse da de fortsatt tjente til stifterens formål, mens overførselen av kapitaloverførselen derimot ble ansett som avståelse. Fra avgjørelsen kan det dermed utledes at overførselkriteriet ikke alltid har avgjørende betydning for om et inngrep anses som en avståelse. Overførselkriteriet må derfor sees i sammenheng med andre hensyn, og de andre kriteriene som gjør seg gjeldende. Dette var imidlertid et særlig tilfelle.

I tilfeller hvor det er tvangsmessig overførsel av eiendom er rettsforholdet rimelig klart. Det er imidlertid tilfeller der noen variabler gjør at inngrepet ikke anses som ekspropriativt. Dette eksemplifiserer U 2008.378 H (Almen bolig-sagen). Se kap 2.3 for redegjørelse av dommens faktiske omstendigheter og de rettslige spørsmålene. Avgjørelsen omhandlet overførsel av kompetanse til å selge boliger fra en boligorganisasjons øverste myndighet til organisasjonens enkelte avdelinger. Landsretten frifant Socialministriet og kommunen og Høyesteret stadfestet avgjørelsen. I avgjørelsen uttalte Høyesteret at avdelingene under de enkelte boligorganisasjonene var økonomisk uavhengig av hverandre, likt som de er økonomisk uavhengig av boligorganisasjonen. Det er den individuelle avdeling som har skjøte over eiendommen og mottar leieinntekter, og boligorganisasjonens kreditorer kan ikke søke dekning i eiendommen. At boligorganisasjonene var lagt under vidtrekkende offentlig regulering på grunn av den vesentlige offentlige støtten til almene boliger måtte også vurderes. Salget skulle skje til markedsprisen som eierbolig og lovens formål var å gi leietakerene mulighet til å kjøpe sin almene bolig som eierbolig, og å fremskaffe kapital til å bygge flere boliger, slik at antallet boliger i Danmark øker. Flertallet uttalte at det ikke var den påkrevde grad av sikkerhet som kreves i en sak som denne, og dermed ikke grunnlag for å konstatere at ved vedtakelsen av §75a hadde lovgivningsmakten tilsidesatt grundloven §73. Flertallet tok utgangspunkt i at inngrep i rådighet over en eiers eiendom kategoriseres som ekspropriativt, kun hvis eieren har eksklusiv eiendomsrett. Mindretallets synspunkt, hvilket er redegjort for i kap. 2.3, var at inngrepet utgjorde en ekspropriasjon. Mindretallet la vekt på at boligorganisasjonen måtte anses for eier av den pågjeldende eiendommen, og at boligorganisasjonen hadde reelt eierskap over eiendommen, uansett om avdelingen eide skjøte. Det reelle eierskapet fikk etter mindretallets synspunkt støtte i almen bolig loven §27 som omtalte *“avhendelse av en almen boligorganisations ejendom”*.

Fra dommen kan det utledes at ved overførsel av eiendom hvor eier ikke har fullstendig rettighet over eiendommen, vil det vanligvis ikke anses å være beskyttet av grundloven §73 stk. 1. I avgjørelsen var

ikke eierne av eiendommen ansett for å ha eksklusiv eiendomsrett over eiendommene, og dermed ble ikke endringen i almenboligloven §75a sett på som et ekspropriativt inngrep i eiendomsretten. Når overførselen av boligorganisasjonens salgskompetanse, ikke med den fornødne sikkerhet antas å ha karakter av en avståelse, kan det ha sammenheng med at boligorganisasjonen har en annerledes og svakere eierposisjon etter grundlovens §73 enn den vanlige private boligeier har.¹³³ Overførselen ble dermed ansett som en overførsel av kompetanse, ikke eiendom, og inngrepet kunne karakteriseres som en erstatningsfri regulering.

Hvis det ikke er en klar overføring av eiendom, er det vanskelig å fastslå et inngrep som ekspropriativt. Dersom det kun er en rådighetsbegrensning og ikke en overførsel av eiendomsrett, taler dette for at det er en erstatningsfri regulering og ikke ekspropriasjon.¹³⁴ Dette kan illustreres i U 2006.1539 H (Pindstrup Mosebrug-sagen). Selskapet som drev med utvinning av myrtorv siden starten av 1900-tallet inngikk en forpaktningkontrakt med et statsskogdistrikt i 1954 der selskapet forpaktet retten til å utvinne torv av en myr på cirka 212 hektar. I 1966 ble området utvidet med 39 hektar gjennom en tilleggsavtale. Amdsrådet anerkjente 1972 etter råstofloven ble ikrafttrådt, en anmeldelse fra selskapet om utvinningen av torvmassen i myren, da amtsrådet stilte noen krav for anerkjennelsen. Torvutvinningen var suspendert mesteparten av 1970-tallet, og selskapet avgjorde i 1978 at de skulle gjenoppta produksjonen i myren. Den 21. desember 1978 ble det reist sak om vern av myren, og 1. januar 1979 trådte det i kraft en endring av naturfredningsloven §43, som fastslo at det kun med amtsrådets godkjenning kunne skje endringer i myren. Selskapet søkte om tillatelse til å fortsette med torvutvinningen, men de ble avslått. Avgjørelsen ble frembrakt for høyere administrative instanser, og selskapet fikk avvisning av erstatningskrav. I 1997 anla selskapet sak mot Skov- og Naturstyrelsen med krav om ekspropriasjonserstatning. I deres avgjørelse konkluderte landsretten med at lovendringen i 1979 i henhold til selskapet hadde karakter av ekspropriasjon, og landsretten idømte i samsvar med grundlovens §73 skov- og Naturstyrelsen til å betale erstatning til selskapet på 5 millioner kroner. Højesteret fant derimot at inngrepet ved naturfredningslovens §43 var velbegrunnet i vesentlige natur- og miljømessige interesser. Lovendringen var en del av en bred bevaring av myrer, og innebar en alminnelig avgrensning av muligheten til å utvinne torv i Danmark. Ordningen hadde konsekvens for alle leverandører av torv, og det var ikke konstatert at selskapet, som ikke hadde investert i utstyr for utnyttelse av retten til utvinning i den spesifikke myren, var spesielt hardt rammet. Højesteret konkluderte med at det ikke var grunnlag for å gi selskapet erstatning i samsvar med grundloven §73, og frifant Skov- og Naturstyrelsen. Mindretallet kom i likhet med Landsretten frem til at selskapet ble rammet særlig hardt, og mente at inngrepet var ekspropriasjon.

¹³³ Jensen, Michael Hansen: *U.2008B.214*, s. 218.

¹³⁴ Christensen, Jens P., Jensen, Michael Hansen og Jensen, Jørgen Albæk: *Grundloven: med kommentarer*, s. 456.

Fra dommen kan det utledes at dersom det skjer begrensning av rettigheter, vil dette vanligvis ikke anses som en overførsel. Dette er da grundloven §73 vanligvis ikke vil beskytte begrensning av rettigheter. Dersom rettighetene hadde blitt overført kunne saken derimot vært en annen. Videre illustrerer dommen at overførselkriteriet ble sammenholdt med de andre avståelseskriteriene, blant annet generelt-konkret kriteriet. Dette taler igjen for at kriteriene skal sees i sammenheng.

4.2.4 Sammenfatning overførselkriteriet

Overførselkriteriet viser seg dermed å være avgjørende for om det er foretatt en avståelse av eiendom eller ikke. Der overførselen er klar, er det vanligvis et klart tilfelle av avståelse og dermed ekspropriasjon, men i noen tilfeller slik som i almen bolig-sagen og andre håndskriftssag, er det faktorer som gjør at overførselen sees på som erstatningsfri regulering og ikke avståelse. Der eier ikke har fullstendig rådighet over eiendommen trekker det i retning av erstatningsfri regulering og ikke ekspropriasjon, da dette ikke beskyttes av grundloven §73 stk. 1. Videre dersom det er tale om en rådighetsregulering og ikke en klar overførsel av eiendom, trekker dette i retning av at det er snakk om en erstatningsfri regulering. Dette skjedde i Pindstrup Mosebrug-sagen, og da det var tale om et vidt inngrep som traff mange torvutvinnere, hadde generelt-konkret kriteriet også betydning i denne saken. Det var imidlertid ikke snakk om overførsel av eiendom, men heller rådighetsbegrensning, og dermed trakk overførselkriteriet i retning av erstatningsfri regulering. Det kan samlet sett utledes at selv om overførselkriteriet noen ganger kan være avgjørende for avståelsesvurderingen, må overførselen normalt ses i sammenheng med de andre kriteriene.

4.3 Generelt-konkret

I vurderingen av om det foreligger en ekspropriasjon eller en erstatningsfri regulering, skal det ses hen til om et inngrep er generelt eller konkret. Når det gjelder generelle inngrep som berører alle, eller en rekke mennesker, så indikerer dette at det ikke foreligger ekspropriasjon, jf. U.1972.603 H (Molersagen). Sett i henhold til formålet bak grundloven §73 så handler det ikke om å kompensere alle som blir påført et tap som følge av en offentlig regulering.¹³⁵ Utgangspunktet er at grunneiere må bære over med de begrensninger i eiendomsretten som alle andre er underlagt. I det tilfellet at det offentlige skulle ha kompensert alle slike inngrep, hadde det både vært uforholdsmessig og økonomisk uholdbart. Til tross for at generelle inngrep indikerer erstatningsfri regulering, så skal det ved sontringen av generelt-konkret tas i betraktning om en grunneier er usedvanlig hardt rammet.¹³⁶ Hensynet er at ved slike omfattende tap, blir grunneiere berettiget uansett hvor mange som berøres av inngrepet.

¹³⁵ Mølbeck, Hanne., Flensborg, Jens og Højgaard, Søren Mørup: *Ekspropriation i praksis*, s. 33.

¹³⁶ Mølbeck, Hanne., Flensborg, Jens og Højgaard, Søren Mørup: *Ekspropriation i praksis*, s. 33.

Motsatt vil mer konkrete inngrep som berører et lite antall mennesker, som regel trekke i retning av at det foreligger ekspropriasjon. Dette kan begrunnes med at når et inngrep i eiendomsretten er i samfunnets interesse, og dette går utover konkrete grunneiere, så vil inngrepet rettfærdiggjøre en kompensasjon i form av erstatning.¹³⁷ I det følgende vil det foretas en nærmere redegjørelse for generelt-konkret kriteriet, sett i lys av rettspraksis på området.

I U.1972.603 H (Molersagen) ble aksjeselskapet Molerværk Ludolph Struve & Co A/S tiltalt av Rigsadvokaten for gravning av moler. Saken gjaldt aksjeselskapets overtredelse av naturfredningsloven nr. 314 af 18.juni 1969 § 46, stk. 1 nr. 1. Bestemmelsen fastslo at landskapet på strandbredder eller ved kyststrekninger og 100 meter herfra var ulovlig å endre. Naturfredningsloven skulle blant annet forhindre gravning av moler, noe som foregikk på øyen Fur før lovens ikrafttreden. Området ble ansett som en stor molerindustri som bestod av en rekke molergrave innenfor en radius på 100 meter.

Den sentrale rettslige problemstillingen var om inngrepet i aksjeselskapets eiendom på Fyr hadde karakter av ekspropriasjon, etter innføringen av naturfredningsloven. Molerværket krevde erstatning etter grundloven §73. Ved Vestre Landsrets behandling av saken ble det lagt til grunn at ordlyden til naturfredningsloven § 46, stk. 1, nr. 1 hadde en generell karakter som ikke kunne anses som et ekspropriasjonsmessig inngrep. Grunnet aksjeselskapets brudd på § 46, stk. 1, nr. 1 ble det reist tiltale for straff etter naturfredningsloven §66, stk. 1. Dette var som følge av at selskapet fortsatte å grave etter ikrafttredelse av naturfredningsloven § 46, stk. 1, nr. 1.

Det tiltalte aksjeselskapet anket Landsrettens avgjørelse til Højesteret etter tillatelse fra Justitsministeriet. Selskapets påstand var prinsipalt frifinnelse, og subsidiært formildelse. Til støtte for frifinnelsespåstanden ble det anført at § 46, stk. 1, nr. 1 ikke var anvendelig når det gjaldt en *“fortsættelse af igangværende virksomhed”*.¹³⁸ Men dersom bestemmelsen skulle bli anvendt, hevdet selskapet at inngrepet var så intensivt at de var berettiget erstatning etter grundlovens §73. Videre ble det uttrykt at det måtte foreligge en konkret myndighetsakt overfor aksjeselskapet. Hvis en slik konkret avgjørelse ikke forelå, kunne selskapet ikke pådras straffeansvar ved å fortsette gravningen av moler.

Højesteret konkluderte med at Vestre Landsret sin avgjørelse måtte stadfestes. Dette innebar at gravning etter naturfredningslovens ikrafttredelse utgjorde en krenkelse av § 46, stk. 1, nr. 1. Videre

¹³⁷ Mølbeck, Hanne., Flensborg, Jens og Højgaard, Søren Mørup: *Ekspropriation i praksis*, s. 33.

¹³⁸ U.1972.603 H s. 603.

hevdet Højesteret at inngrepet gjaldt alle kysteiere, og dermed var av generell karakter. Det kan derfor legges til grunn at inngrepet ikke utgjorde en ekspropriasjon, da det ikke kunne karakteriseres som en “afståelse” i grundlovens forstand. Højesteret forhøyet boten etter naturfredningsloven §66, stk. 1 fra kr. 5000, til henholdsvis kr. 10.000, grunnet at avstanden fra kysten var 50 meter og at det var gitt advarsler fra fredningsnævnet.

Samlet sett kan man utlede fra avgjørelsen at til tross for at Højesteret konkluderte med at kriteriene for ekspropriasjon ikke var oppfylt, så forelå det forhold som hadde karakter av ekspropriasjon. Selskapet opplevde inngrepet som en betydelig begrensning av deres virksomhet. Selskapet kunne ikke fortsette med gravningen etter moler, og derav kunne inngrepet anses som intenst for grunneieren. Men avgjørende for Højesteret var lovens generelle karakter, da alle kysteiere ble omfattet. Det var heller ingen forhold som tilsa at selskapet ble atypisk hardt rammet av det generelle inngrepet.

En annen dom som illustrerer generelt-konkret kriteriet er U 1998.1669 H (Bræmme-sagen). Det juridiske spørsmålet i U 1998.1669 H var om innføringen av vandløbsloven §69, stk. 1 utgjorde et ekspropriativt inngrep som krevde fullstendig erstatning for de berørte grunneierne. Bestemmelsen innebar at jorden ikke kunne dyrkes i landzonen innenfor en grense på to meter langs vannløp og innsjøer. Etter innføringen av vandløbsloven anla to landbruksorganisasjoner, Dansk Familielandbrug og De danske Landboforeninger, sak mot Miljø- og Energiministeriet. Det sentrale spørsmålet for Højesteret var hvorvidt den dyrkningsfrie grensen på to meter utgjorde en ekspropriasjon eller om det var en lovlig begrensning av eiendomsretten.

De to landbruksorganisasjonene fremmet påstanden om at vandløbsloven §69, stk. 1 var i strid med grundloven §73, stk. 1. De hevdet videre at til tross for at et inngrep har en generell karakter, så er ikke dette ensbetydende med at inngrepet ikke utgjør ekspropriasjon. Miljø- og Energiministeriet mente på sin side at rådighetsbegrensningen ved loven hadde en generell karakter, og kunne dermed karakteriseres som en erstatningsfri regulering. Landsretten konkluderte med at inngrepet rammet alle grunneiere, og at det dermed var tale om et generelt inngrep. Højesteret støttet dette.

Det kan utledes fra saken at i det tilfeller der et inngrep er rettet mot hele befolkningen eller alle i en bestemt kategori, så taler det for at inngrepet er en erstatningsfri regulering. I den foreliggende sak er det en rekke faktorer som førte til at inngrepet ikke utgjorde ekspropriasjon. Dette var henholdsvis både generelt-konkret kriteriet, intensitetskriteriet, samt karakteren av samfunnshensyn. De øvrige kriteriene vil i lys av Bræmmesagen bli redegjort for i kap. 4.4 og 4.5.

Som nevnt i innledningen til kap. 4.3 kan et inngrep anses som ekspropriasjon til tross for at inngrepet har en generell karakter. Dette kan være aktuelt dersom en grunneier er usedvanlig hardt rammet av inngrepet. I U 1980.955 Ø (Greendanesagen) tok landsretten stilling til om rederivirksomheten var atypisk hardt rammet av lovforbudet.

Det rettslige spørsmålet i saken var om innføringen av lov. nr. 324 av 13.juni 1973 kunne anses som et ekspropriativt inngrep overfor virksomheten Greendane A/S. Loven innebar et forbud for private rederier mot å frakte gods ved sjøtransport. Rederivirksomheten hadde siden 1972 drevet sjøtransport av gods mellom København og Grønland. På bakgrunn av dette fremmet Greendane A/S søksmål mot ministeriet for Grønland. Ministeriet hevdet på sin side at forbudet var en følge av deres lovmessige kompetanse til å treffe regulativer for erhvervslivet. Den overordnede problemstillingen var om det generelle lovforbudet var i strid med virksomhetens rettigheter slik at de var berettiget erstatning grunnet tap av inntekt og investeringer.

Landsretten konkluderte med at forbudet i loven utgjorde en avståelse etter grundlovens forstand, slik at inngrepet kunne anses som ekspropriativt. Bakgrunnen for dette var at kun ett rederi var omfattet av lovens formulering som egentlig skulle gjelde alle private rederier. Av dette kan det utledes at Greendane A/S ble usedvanlig hardt rammet av det generelle lovforbudet, og at dette kan føre til at inngrepet karakteriseres som avståelse. Som igjen indikerer ekspropriasjon. Avgjørelsen illustrerer at lovverket i enkelte tilfeller kan få utilsiktede følger, da kun bestemte eiere innenfor en viss kategori ble rammet.

Når det gjelder Greendane-sagen sett i forhold til Bræmmesagen og Molersagen så bunner de to sistnevnte avgjørelser i generelle formuleringer i lovbestemmelser. Noe som ofte indikerer at inngrepet gjelder en erstatningsfri regulering, og ikke en ekspropriasjon. Men Greendane-sagen illustrerer at det ikke alltid er gitt at dette er tilfellet. Det er ikke til å unngå at i enkelte tilfeller så rammer inngrep kun få grunneiere, til tross for at inngrepet er ment å ramme generelt. I slike tilfeller er det sannsynlig at inngrepene anses som avståelse, noe som igjen fører til at inngrepene karakteriseres som ekspropriasjon.¹³⁹ Det er slik at dersom et inngrep kun rammer enkelte eller konkrete grunneiere innenfor en bestemt gruppe som er ment å rammes av et inngrep, så indikerer dette at det foreligger avståelse.

Selv om et inngrep rammer en konkret virksomhet eller grunneier, så er ikke det ensbetydende med at inngrepet skal utgjøre en ekspropriasjon. Til tross for at dette var tilfellet i Greendanesagen, så kom Høyesteret til et annet resultat i U 1982.109 H (fiskeformalingssagen). Dommen gjaldt spørsmålet om

¹³⁹ Rytter, Jens E: *Individets grundlæggende rettigheder*, s. 401.

forbudet mot formaling av fisk utgjorde et ekspropriativt inngrep. Etter saltvandsfiskerilovens §22, stk. 8, var formaling av fisk ombord på skip innenfor dansk fiskeriterritorium forbudt. Etter innføringen av EF forordning nr. 350 af 18.februar 1977 artikkel 4, ble forbudet utvidet fra 12 til 200 sjømil for alle EF-stater. Bakgrunnen for inngrepet var at det eksisterte minstekrav til fisk som ble fanget. Det var imidlertid vanskelig å kontrollere om kravet ble opprettholdt, da fiskene ble formalet ombord, før skipene kom i havn. Med dette ble det innført forbud gjennom EF forordningen mot å formale fisken ombord. Partsrederiet Lumino kunne dermed ikke utøve deres virksomhet i Nordsjøen. Lumino gikk til søksmål mot fiskeriministeriet og krevde erstatning fra den danske stat for begrensning og avskjæring av deres virksomhet i tiden etter 1.januar 1977. Fiskeriministeriet påstod på sin side at forbudet ikke utgjorde et ekspropriativt inngrep, men en alminnelig erstatningsfri regulering av erhvervslivet.

Højesteret la til grunn at forbudet etter EF forordningen mot formaling av fisk på skip, ikke utgjorde en avståelse til tross for at forbudet kun berørte noen få fartøyer. Højesteret begrunnet avgjørelsen med at forbudet måtte anses:

“som led i en after almene saglige hensyn foretaget regulering af fiskerierhvervets forhold.”¹⁴⁰

Det kan utledes av sitatet at inngrepet ble ansett som en erstatningsfri regulering, da saklige hensyn talte herfor. Dette har imidlertid vært gjenstand for kritikk. Henrik Zahle har uttalt at det er ikke åpenlyst å vite hva som menes med at loven er begrunnet i allmenne saklige kriterier.¹⁴¹ Videre hevder Zahle at det ikke kan bety annet enn at loven skal være resultatet av sedvanlige politiske overveielser.¹⁴² Det kan utledes fra Højesterets overveielser at inngrepet var begrunnet i kontrollhensyn. Højesteret hevdet at bare fordi inngrepet var nødvendig og begrunnet i saklige hensyn, så kunne det ikke anses som ekspropriasjon. Dette forhold illustrerer at karakteren av samfunnshensyn overgikk generelt-konkret kriteriet. Zahle stilte imidlertid spørsmålstegn ved dette synspunktet. Zahle har den oppfattelse at dette ikke alltid kan la seg gjøre. Det ble stilt spørsmål om det også betyr at forbud som er unødvendig, kan omtales som ekspropriasjon. Slik at det synspunktet skulle tolkes motsetningsvis. Følgende kan utledes fra Zahle sin kritikk når det gjelder vurderingen av grensen mellom ekspropriasjon og erstatningsfri regulering. Det at det foreligger allmenne saklige hensyn kan ikke alene være ensbetydende med at inngrepet ikke er ekspropriasjon. Det skal foretas en helhetsvurdering, hvor alle relevante kriterier skal vektlegges.

¹⁴⁰ U 1982.109 H s.110.

¹⁴¹ Zahle, Henrik: Dansk forfatningsret, s. 196.

¹⁴² Zahle, Henrik: Dansk forfatningsret, s. 196.

Det kan utledes fra Fiskeformalings-avgjørelsen at til tross for at et inngrep fra det offentlige kun rammer et fåtall, så betyr ikke dette nødvendigvis at det foreligger en avståelse. Dette samsvarer ikke med resultatet i Greendane-avgjørelsen hvor Landsretten konkluderte med at inngrepet var ekspropriasjon da forbudet kun rammet ett rederi. Når man setter avgjørelsene i perspektiv med hverandre så kan man utlede at i prinsippet er det ikke avgjørende om inngrepet rammer mange eller få rettighetshavere. Vurderingsmomentene for om inngrep kan karakteriseres som enten ekspropriasjon eller erstatningsfri regulering er om inngrepet er fastsatt etter alminnelige saklige kriterier, eller om inngrepet vilkårlig blir pålagt noen få eiere. Når inngrepet rammer vilkårlig så trekker det i retning til at det foreligger ekspropriasjon.¹⁴³ Årsaken til dette er at når en grunneier blir tilfeldig rammet så kan det indikere urettferdighet, og at man er berettiget erstatning for vilkårlig innblanding fra det offentlige. Når inngrep oppfattes som vilkårlig, så kan dette ha sammenheng med at det ikke er godt nok begrunnet i saklige hensyn. Noe som igjen kan forårsake usikkerhet i forhold til inngrepets lovlighet. På den andre siden trekker inngrepet i retning av erstatningsfri regulering dersom inngrepet er saklig og allment begrunnet.

I Fiskeformalings-sagen hevdet Højesteret at inngrepet var begrunnet i allmenne saklige hensyn. Med andre ord så var ikke inngrepet vilkårlig rettet mot et fåtall av rettighetshavere. Forbudet mot formaling av fisk ombord på skip ble ansett som et legitimt inngrep, da forbudet skulle fremme en beskyttelse av fiskebestandene.¹⁴⁴ Videre kunne EF-statene sitt behov for regulering av fiskerivirksomhet også anses for et allment saklig hensyn. Dette illustrerer at internasjonal politikk for kontroll av fiskebestander i nasjonalt farvann ikke er vilkårlige inngrep. Det at Højesteret anså forbudet som et generelt regulativ for erhvervslivet, understøtter også at inngrepet ikke er vilkårlig. Det kan samlet sett utledes fra U 1982.109 H (fiskeformalingssagen) at det at et inngrep er saklig begrunnet, er et forhold som trekker i retning av at inngrepet utgjør erstatningsfri regulering. Det er ikke et avgjørende moment for at inngrepet ikke er ekspropriasjon. Momentet er imidlertid en vesentlig del av en helhetsvurdering.

4.3.4 Sammenfatning generelt-konkret

Samlet sett kan det utledes fra Brømme- og Moler-sagen at når et inngrep gjelder generelt og omfatter enhver, så indikerer dette erstatningsfri regulering. Imidlertid viser Greendane at til tross for at inngrepet rammer generelt, så kan inngrepet likevel utgjøre ekspropriasjon. I Greendane rammet inngrepet atypisk hardt, og kunne i praksis anses som et konkret inngrep overfor rederiet. Fiskeformalingssagen er ikke i overensstemmelse med Greendane avgjørelsen, da det generelle inngrepet ble ansett som erstatningsfri regulering. Sett i forhold til vekting av avgjørelser, må

¹⁴³ Pagh, Peter og Haugsted, Thomas: *Fast ejendom: regulering og køb*, s. 716.

¹⁴⁴ U 1982.109 H s.111.

Fiskeformalingssagen, som er en avgjørelse avsagt av Høyesteret, veie tyngre som prejudikat enn Greendane avsagt av Landsretten. Selv om kun ett rederi ble rammet av det generelle inngrepet i Fiskeformalingssagen, så utgjorde det ikke ekspropriasjon. Karakteren av samfunnshensyn overgikk generelt-konkret kriteriet.

Når avgjørelsene settes i perspektiv med hverandre så kan det legges til grunn at praksisen på generelt-konkret kriteriet ikke er fullstendig ensartet. Dette viser at de fire grunnleggende faktorene, herunder generelt-konkret, har ulik betydning i vurderingen av hvorvidt inngrepet utgjør en avståelse eller erstatningsfri regulering. Det skal foretas en helhetsvurdering av den konkrete situasjon. Men samtidig kan det utledes fra avgjørelsene at det er noen konkrete holdepunkter for vurderingen av generelt-konkret kriteriet. I prinsippet er det ikke av avgjørende betydning om et inngrep gjelder én grunneier eller om det rammer mange grunneiere. Det at inngrepet gjelder generelt, er ikke ensbetydende med at inngrepet er erstatningsfri regulering. Når det er én grunneier eller noen få, så blir inngrepet ofte ansett som ekspropriasjon. Dette kan ha sammenheng med at prosessen generelt er mindre omfattende, ikke like kostbar, og mindre tidkrevende når det kun gjelder en grunneier, kontra en gruppe som krever erstatning. Men på den andre siden skal det ikke være avgjørende hvor mange personer som blir rammet av et inngrep, for å kunne konstatere om inngrepet utgjør en ekspropriasjon eller en erstatningsfri regulering. Det vil ikke være rettferdig at et inngrep rammer mange, men ikke blir kalt ekspropriasjon. Med dette er det helt nødvendig å sette generelt-konkret kriteriet i sammenheng med hvor intenst inngrepet er, hvilke samfunnshensyn som gjør seg gjeldende, samt om det er skjedd en overførsel. Greendane illustrerer at intensitetskriteriet har avgjørende betydning ovenfor generelt-konkret, da det skal vurderes om grunneiere blir rammet usedvanlig hardt.

4.4 Causa-kriteriet

Hvilke begrunnelser som ligger bak inngrepet i eiendomsretten er den sentrale faktoren når det kommer til causa-kriteriet.¹⁴⁵ For at et inngrep skal anses for ekspropriasjon så skal inngrepet bero på samfunnsmessige hensyn.¹⁴⁶ Sett i forhold til almenvellet, så vil hensynet bak et spesifikt inngrep være ulikt i de forskjellige situasjoner. Det er en allmenn oppfattelse i den juridiske litteratur at kjernen i kriteriet er å:

*“sikre staten muligheten for å afværge farlig indretning eller anvendelse af en ejendom uden erstatning”.*¹⁴⁷

¹⁴⁵ Langager, Niels: *U.2019B.12*, s. 12.

¹⁴⁶ Munk-Hansen, Carsten: *Fast ejendom: Ejerbeføjelsen*, s. 119.

¹⁴⁷ Langager, Niels: *U.2019B.12*, s. 12 og Germer, Peter: *Statsforfatningsret*, s. 292.

Til tross for at det foreligger en generell enighet om hva causa-kriteriet innebærer, så har teoretikere ulike holdninger for hva som er resonnementet bak kriteriet. Et synspunkt er at et inngrep trekker i retning av erstatningsfri regulering dersom inngrepet foretas på bakgrunn av at det er nødvendig å avverge farlighet.¹⁴⁸ Det kan eksempelvis være forhold som utgjør en risiko- eller en faktisk fare for sikkerhet eller helse. Avgjørende for dette synspunktet er beskyttelseshensynet til det enkelte inngrep.¹⁴⁹ Forfattere som deler dette synspunktet er blant annet Orla Friis Jensen og Max Sørensen. Et annet synspunkt er at det offentlige foretar inngrep når en bestemt atferd eller handling er uønskelig.¹⁵⁰ Dette gjelder særlig når grunneieren handler på en måte som burde håndteres av rettssystemet. Dersom dette er tilfelle, så skal ikke inngrepet anses som ekspropriasjon. Det avgjørende for dette synspunkt er hva som er begrunnelsen for inngrepet.¹⁵¹ Forfattere som er enige i dette synspunktet er blant annet Alf Ross og Henrik Zahle. Selv om noen teoretikere holder ved det ene eller andre synspunkt, så er det også enkelte som holder med begge.¹⁵² En av forfatterne som holder med begge synspunktene er Knud Illum.

Uansett hvilket synspunkt man har i forhold til causa-kriteriet, så er det alminnelig enighet om at begrunnelsen for inngrepet kan få virkning for vurderingen av om inngrepet er ekspropriasjon eller erstatningsfri regulering.¹⁵³ Causa-kriteriet vil imidlertid sjelden være den avgjørende faktoren for vurderingen. I det følgende vil redegjørelsen for rettspraksis ikke nødvendigvis være forenelig med ett eller begge synspunktene for resonnementet bak causa-kriteriet.

Dersom et fareavvergende tiltak ikke er tilstrekkelig begrunnet, trekker det i retning at det er en avståelse. Et eksempel på dette er U.1997.157 H (Nielsensagen), som omhandlet avslag på søknad om tillatelse til fortsatt råstoffutvinning på Bornholm. Aksjeselskapet Carl Nielsen A/S tilegnet seg i 1942-1956 rettigheter som var tidsubegrenset til råstoffutvinning av sand/grus i utvalgte arealer på Bornholm. Da råstofloven av 1972 skulle realiseres ble aksjeselskapet Carl Nielsen A/S utvinningsrettigheter meldt inn som eksisterende rettigheter som ikke behøvde tillatelse. Carl Nielsen A/S overdro i 1984 sine utvinningsrettigheter til aksjeselskapet Ahlsell Mineral A/S mot blant annet betaling av en avgift per tonn grus/sand.

I råstofloven §22 stk. 2 fremgikk det at alle eldre rettigheter om grus gravning meldt i samsvar med loven av 1972, falt bort 1. juli 1988. Det fremgikk imidlertid i forarbeidene til loven at tillatelse til

¹⁴⁸ Orla Friis Jensen i Henrik Zahle (red.): *Danmarks Riges Grundlov med kommentarer*, s. 473, Sørensen, Max i Peter Germer (red.): *Statsforfatningsret*, s. 409 og Andersen, Poul: *Dansk statsforfatningsret*, s. 737.

¹⁴⁹ Langager, Niels: *U.2019B.12*, s. 13.

¹⁵⁰ Zahle, Henrik: *Dansk forfatningsret*, s. 195 og Ross, Alf: *Dansk Statsforfatningsret*, 668.

¹⁵¹ Langager, Niels: *U.2019B.12*, s. 13.

¹⁵² Illum, Knud: *Servitutter*, s. 50 f.

¹⁵³ Langager, Niels: *U.2019B.12*, s. 13.

fortsatt utvinning ville bli gitt. Forarbeidene sa videre at innehaveren av en anmeldt rett, såfremt tillatelse ikke er blitt gitt, vil kunne ha grunnlag for å motta erstatning etter grundloven §73. I 1988 avsto miljøankenævnet Ashell Mineral A/S søknad om tillatelse til å fortsett med råstoffutvinningen med henvisning til at dette vil stride i mot vannutvinningsinteresser, da det i området som supplerte Rønne vannverk var konstatert en forurensning med jern og sulfat, som ifølge nævne tillegges en grunnvannssenkning utløst av vannutvinningen som råstoffutvinning. Carl Nielsen A/S og Ashell Mineral A/S påstod at de var berettiget erstatning. Avslaget ble funnet for å ha preg av et individuelt inngrep som måtte stilles på lik linje som et forbud.

Højesteret fant at det ikke var tilstrekkelig bevist at råstoffutvinningen i vesentlig omfang har virket inn på den varige forurensningen av grunnvannet eller at den fortsatte utvinning av råstoffet hadde bidratt til en nærliggende fare for forurensning av vannforsyningen. Dermed ble det funnet at inngrepet innebar en avståelse. Carl Nielsen A/S og Ashell Minral A/S ble funnet å ha krav på erstatning etter grundloven §73. Fra denne avgjørelsen kan det utledes at dersom causa-kriteriet hadde blitt sannsynliggjort, kunne dette veid tyngre enn den intense karakteren av inngrepet. Dersom det hadde vært en nærliggende fare for forurensning av vannforsyningen, ville inngrepet kunne blitt ansett som erstatningsfri regulering. Dette ble imidlertid ikke sannsynliggjort, og det gjorde inngrepets grunnlag uklart. Inngrepet fikk dermed preg av å være rimelig intenst for eier, uten at det fantes legitime samfunnshensyn som begrunnet det.

Et inngrep som har begrunnelse i at eksproprianten styrker sin økonomiske posisjon, vil i henhold til causa-kriteriet trekke i retning at det er et inngrep av ekspropriativ art. I U 1980.955 Ø (Greendane) som omhandlet monopolisering av sjøfarten i Grønland kommer dette frem. Viser til redegjørelsen av avgjørelsens faktum og det juridiske spørsmålet i kapittel 4.3 i avhandlingen. Det ble i dommen blant annet fremhevet at ved å forby private rederiers fraktmuligheter i Grønland, til fortrinn for en statsinstitusjon fra Grønland, ble “[...] *betydelig erhvervsøkonomiske interesser* [...] ivaretatt.”¹⁵⁴ Denne omstendigheten ble av Landsretten ansett for å tale for at det forelå ekspropriasjon. Etter denne dommen kan det utledes at et inngrep etter causa-kriteriet, normalt skal skje på bakgrunn av legitime samfunnsinteresser, og at ivaretagelse av næringsinteresser alene ikke anses som dette.

Causa-kriteriet kan videre begrunne at en eier må finne seg i svært vesentlige inngrep i sin eiendomsrett, og muligens tåle økonomisk tap. Dette kan vi se i dommen U 2006.1095 H (Bærentzensagen). Avgjørelsen omhandler en tvist mellom saksøkerne og saksøkte som var Miljøministeriet angående et forbud mot tilførsel av jord til råstoffgruver og tidligere råstoffgruver fastsatt ved lovendring. Saksøker 1 (Leif Bærentzen) var eier av eiendommen der råstoffet skulle

¹⁵⁴ U.1980.955 Ø.

utvinnes, men saksøker 2 hadde rettigheter til å utvinne råstoffet på deler av denne eiendommen i samsvar med kontrakt. Det rettslige spørsmålet i avgjørelsen var om forbudet utgjorde et eksproprioativt inngrep overfor eierne, og om de dermed hadde krav på erstatning fra Miljøministeriet som følge av inngrepet.

I 1976 anskaffet Leif Bærentzen en landbrukseiendom, som i senere tid er drevet som jordbruk. Bærentzen fikk senere i 1986 tillatelse til å utvinne sand og grus årlig på eiendommen. Ifølge uttalelser fra amtskommunen ville ikke grusutvinningen påvirke vannkvaliteten. Det fremkom imidlertid i en rapport fra 1993 at Bærentzen sin jord var i et område der grunnvannsressursen var sårbar og jorden var forurenset. Videre kom det i 1997 et forbud mot tilførsel av jord til råstoffgruver med hensikt å beskytte drikkevannsinteresser, men med mulighet for å søke om dispensasjon. Saksøker søkte om dispensasjon, men fikk avslag på dette. Videre saksøkte Bærentzen Miljøministeriet og fremmet at avslaget utgjorde en ekspropriasjon. Højesteret uttalte:

“Som anført af landsretten fremgår det af Århus Amts rapport fra 1993 om fyldjord i grusgrave, at Leif Bærentzens landbrugsjord og grusgraven på denne ligger i et grundvandsdannende opland, der udgør en fremtidig reserve af drikkevand, og at grundvandsressourcerne i Jeksen-området er sårbare. Den fyldjord, der allerede var i grusgraven, var forurenset, og grundvandet under grusgraven indeholdt mindre mængder xylener. Heroverfor har Leif Bærentzen ikke godtgjort, at fortsat tilførsel af fyldjord til hans grusgravsområde vil kunne ske uden fare for forurening af grundvandet. Uanset de økonomiske virkninger for Leif Bærentzen kan afslaget på dispensation derfor ikke anses for at være et eksproprioativt indgreb.”¹⁵⁵

Højesteret fant det dermed ikke bevist at tilførsel av jord ikke ville føre til forurensning av grunnvannet, og derfor ble ikke avslaget ansett som ekspropriasjon. Miljøministeriet ble frifunnet. I denne dommen vil causa-kriteriet være viktig for å vurdere gyldigheten av forbudet til Miljøministeriet. Da forbudet mot tilførsel av jord til råstoffgruver, hadde som mål å verne drikkevannet og hindre forurensning av grunnvannet, var dette ansett av retten som legitime samfunnshensyn. Faren forurensning av grunnvannet, dersom tilførselen av jord fortsatte til gruen, veide i denne saken tyngre enn Leif Bærentzens økonomiske interesser. Derfor kom Højesteret frem til at forbudet var gyldig på grunn av de legitime samfunnshensyn som var ment å ivareta grunnvannet, og inngrepet utgjorde ikke en ekspropriasjon. Det kan utledes fra avgjørelsen at dersom det er tale om legitime samfunnsinteresser, må eier tåle svært store inngrep i sin eiendomsrett.

¹⁵⁵ U 2006.1095 H s. 1113.

Økonomiske tap for eier må dermed tåles i slike tilfeller og inngrepet utgjorde en erstatningsfri regulering.

I U 1998. 1669 H (Bræmmesagen) var Højesterets spørsmål om inngrepet i eiendomsretten var urimelig, eller om det var et legitimt tiltak for å beskytte vannløpene mot forurensing, og dermed opprettholde miljøhensyn. Viser til dommens redegjørelse i kap. 4.3 når det gjelder avgjørelsens faktiske omstendigheter, rettslige spørsmål, samt en gjennomgangen av sakens resonnement sett i henhold til generelt-konkret kriteriet. Landsretten og Højesteret la vekt på causa-kriteriet, da de spurte om *“indgrebet er begrundet i for samfundet væsentlige og saglige forhold”*.¹⁵⁶ Begge instanser hevdet videre at inngrepet var berettiget etter vesentlige samfunnsmessige hensyn. Det var særlig fokus på beskyttelse av vannmiljøet i forhold til forurensning. Højesteret kom frem til at innføringen av bræmmen ikke utgjorde ekspropriasjon. Det ble begrunnet med at inngrepets formål, som var å redusere risikoen for forurensing av vannløp, var velbegrunnet. Fra dommen kan det dermed utledes at velbegrunnede inngrep som bunner i samfunnshensyn taler for at det ikke er snakk om avståelse, men heller en erstatningsfri regulering. Til støtte for dette kommer det i dommen frem en uttalelse fra justisministeriet:

*“Miljøministeriet bad den 13. juli 1987 Justitsministeriet om en udtalelse om, hvorvidt forslaget om etablering af 6 meter brede bræmmer var i strid med grundlovens § 73 eller kunne gennemføres som en erstatningsfri regulering. I sit svar af 10. august 1987 udtalte Justitsministeriet, at indgrebet efter ministeriets opfattelse havde karakter af en generel, erstatningsfri regulering, idet man i sin argumentation blandt andet henviste til, at indgrebet havde til formål at forhindre miljømæssige skader på de omfattede søer og vandløb m.v. og således tjente væsentlige samfundsmæssige interesser.”*¹⁵⁷

Uttalelsen taler for at inngrep som har til formål å hindre miljømessige skader blant annet på sjø og vannløp, tjener vesentlige samfunnsmessige interesser, og kan dermed karakteriseres som erstatningsfri regulering. Justisministeriets uttalelse kom i forbindelse med utarbeidelsen av lovforslaget som innførte beskyttelsesbræmmer rundt visse naturtyper, og om disse var omfattet av grundloven §73.¹⁵⁸ Denne uttalelsen kan gi noe veiledning om hvordan det i praksis bestemmes hvorvidt et inngrep er ekspropriasjon eller erstatningsfri regulering.

I U 2008.378 H (Almen bolig-sagen) talte causa-kriteriet for at det ikke var avståelse. Se kap 4.2 for redegjørelse av dommens faktiske omstendigheter og det rettslige spørsmålet, samt en gjennomgang

¹⁵⁶ U 1998. 1669 H s.1672.

¹⁵⁷ U 1998. 1669 H s. 1671.

¹⁵⁸ Mølbeck, Hanne., Flensborg, Jens og Højgaard, Søren Mørup: *Ekspropriation i praksis*, s. 35.

av sakens resonnement i henhold til overførselkriteriet. Inngrepet i boligorganisasjonens kompetanse med hensyn til beslutning om salg, innebar at kompetanse ble overført fra boligorganisasjonen til en avdeling under samme organisasjon. Formålet med inngrepet var å gi leierne et tilbud om å kjøpe sine almene boliger som eierbolig, og dermed fremskaffe midler til å bygge flere boliger, og på den måten øke antall boliger i Danmark. Høyesteret konkluderte med at inngrepet var en erstatningsfri regulering. Samfunnshensynet var dermed legitimt og talte i retning erstatningsfri regulering. Causa-kriteriet talte i avgjørelsen for erstatningsfri regulering, da legitime samfunnshensyn vanligvis gjør at inngrep trekker i retning erstatningsfri regulering. Det å gi borgere mulighet til å kjøpe sin egen bolig, og samtidig skaffe midler til å bygge flere boliger i Danmark ble i avgjørelsen ansett som en samfunnsnyttig legitim begrunnelse.

4.4.6 Sammenfatning causa-kriteriet

Samlet sett sier causa-kriteriet noe om hvordan begrunnelsen til inngrepet kan tale for at det er avståelse eller ikke. Hvis hensynet til inngrepet bunner i fareavverging vil dette tale for at det ikke er avståelse og dermed ikke ekspropriasjon. Dersom fareavvergingen imidlertid ikke er godt nok begrunnet, vil dette trekke mot at det er en avståelse. Dette fant Høyesteret i U.1997.157 H (Nielsensagen). Dommen illustrerer rundt causa-kriteriet, at samfunnsmessige hensyn veier tungt i vurderingen av om inngrepet er berettiget og nødvendig. Selv om det kan oppstå et økonomisk tap for eieren, som i tilfellet med U 2006.1095 H (Bærentzensagen), der tilførsel av jord til råstoffgruver ble forbudt for å beskytte grunnvannet, vil et inngrep likevel kunne anses som legitimt dersom det er for å ivareta viktige samfunnsinteresser. I dette tilfellet var beskyttelsen av drikkevannskvaliteten viktig for å avslå dispensasjonen, dette til tross for eiers økonomiske interesse. Fra U.1980.955Ø (Greendane) fant Landsretten at ikke legitime samfunnsinteresser trekker i retning av ekspropriasjon. Eksempelvis vil det ikke i tilfeller der myndigheten begrunner inngrepet med at det styrker sin økonomiske posisjon, være legitime samfunnsinteresser, og det vil dermed anses som ekspropriasjon. Dommen illustrerer at causa-kriteriet vektlegger legitime samfunnsinteresser for at det skal kunne trekke mot erstatningsfri regulering og ikke ekspropriasjon. I U 1998.1669 H (Bræmmesagen) var formålet med inngrepet å redusere risikoen for forurensning av vannløp. Her fant Høyesteret at inngrepet var velbegrunnet og at det tjente til vesentlige samfunnsinteresser, hvilket førte til at det ikke ble ansett som ekspropriasjon. Fra dommen kan det utledes at i tilfeller der inngrepet er velbegrunnet og tjener samfunnsinteresser, må eier tåle store inngrep i eiendommen sin uten at dette blir ansett som ekspropriasjon. Disse avgjørelsene viser samlet sett hvordan causa-kriteriet, i tilfeller der inngrepene er begrunnet med å avverge fare eller å ivareta samfunnsinteresser, trekker de i retning av å være erstatningsfrie reguleringer heller enn ekspropriasjon. Videre viser avgjørelsene hvordan man ikke kan se causa-kriteriet alene, da det ikke kan bestemmes ut fra kriteriet alene om det foreligger avståelse eller ikke.

4.5 Intensitetskriteriet

Inngrepets intensitet har også vesentlig betydning når det gjelder grensedragningen mellom henholdsvis ekspropriasjon og erstatningsfri regulering. Etter intensitetskriteriet trekker det i retning av at det foreligger en avståelse av eiendom dersom det gjelder et svært belastende inngrep for grunneieren.¹⁵⁹ Motsetningsvis vil et inngrep av liten intensitet trekke i retning av at det ikke foreligger en avståelse. Betydningen av intensitetskriteriet er at et inngrep kan utgjøre ekspropriasjon, til tross for at det eksempelvis ikke eksisterer en overførsel, eller selv om inngrepet gjelder en generell regulering.¹⁶⁰ Etter det sistnevnte gjelder dette blant annet planer om offentlig formål etter planloven §48. Bestemmelsen fastslår at grunneiere kan kreve at eiendommen overtatt av kommunen mot erstatning, dersom en lokalplan eller en byplanvedtekt har forbeholdt en eiendom til et offentlig formål.

I U 1972.192 Ø (Strandsagen) var den overordnede problemstillingen om innførelsen av naturfredningsloven af 18.juni 1969 §54 kunne anses som en ekspropriasjon av eiendomsretten. Bestemmelsen gjaldt allmennhetens adgang til kortvarig opphold og bading ved private strandbredder. Saksøkeren påstod at adgangen kunne anses som en avståelse og at hun derav var berettiget erstatning. Saksøkte, Ministeriet for kulturelle anliggender, påsto frifinnelse. Spørsmålet for landsretten var om allmennhetens adgang var en alminnelig, saklig begrunnet regulering av grensene for eiendomsretten, eller om inngrepet var så intensivt at det forelå ekspropriasjon. Det ble av Landsretten uttalt følgende:

“Da disse rettigheder ikke indebærer, at en del af ejerens råden fratages denne og overføres til andre eller ophører, men alene medfører et indgrep i ejerbeføjelsen af ringe intensitet, findes der at måtte gived sagsøgte medhold i, at der foreligger en almindelig regulering af ejendomsrettens grænser.”¹⁶¹

Det kan utledes av sitatet at til tross for at inngrepet hadde ekspropriasjonslignende karakter, så ville ikke inngrepet bli ansett for særlig inngripende. Det hadde heller ikke skjedd en overførsel av eiendom. På grunn av inngrepets lave intensitet så var ikke grunneieren berettiget erstatning. Inngrepet kan med dette anses som en alminnelig regulering av eiendomsrett, da det medfører et mindre inngrep i eiendomsretten til saksøkeren. Det vil redegjøres for de øvrige kriterier i avhandlingens kap. 4.6.1 “kriteriene peker i samme retning”.

¹⁵⁹ Christensen, Jens P., Jensen, Michael Hansen og Jensen, Jørgen Albæk: *Grundloven: med kommentarer*, s. 447 og Christensen, Jens P., Jensen, Jørgen A. og Jensen, Michael Hansen: *Dansk Statsret*, s. 352.

¹⁶⁰ Mølbeck, Hanne., Flensborg, Jens og Højgaard, Søren Mørup: *Ekspropriation i praksis*, s. 34.

¹⁶¹ U 1972.192 Ø s.196.

U.1999.1538 H (Lokdamsagen) handlet om et interessentskap som i 1962 kjøpte en eiendom i Nordvestjylland. I 1972 ble en av interessentene (heretter Lokdam) eneeier av eiendommen. Det ble søkt om tillatelse til å fortsette med råstoffutvinning i henhold til §5 i 1972-loven om udnyttelse af sten, grus m.v. i jorden. For Højesteret var det juridiske spørsmålet om Lokdam var berettiget erstatning etter grundlovens §73 etter avslaget fra Skov- og Naturstyrelsen. Det ble lagt til grunn av Højesteret at avslaget måtte anses som et ekspropriativt inngrep. Det ble uttalt følgende om bakgrunnen for konklusjonen:

“Miljøankenævnets afslag på at give tilladelse til fortsat råstofindvinding har karakter af et individuelt indgreb, der må ligestilles med et forbud mod fortsat indvinding og derfor berettiger Orkla Lokdam til erstatning efter grundlovens §73, medmindre afslaget - der vedrørte råstofforekomster af betydelig værdi - må anses for begrundet i så kvalificerede samfundsmæssige hensyn, at der som følge heraf ikke foreligger et ekspropriativt indgreb, jf. Højesterets dom af 27. november 1996 (U 1997.157)”.¹⁶²

Det kan utledes av sitatet at avslaget på søknad om fortsatt råstoffutvinning er et konkret inngrep mot Lokdam. Højesteret karakteriserer inngrepet som et forbud som rettfærdiggjør erstatning, med mindre avslaget er tungtveiende begrunnet i samfunnsmessige hensyn. Det vil si at i det tilfelle sterke samfunnsmessige hensyn gjør seg gjeldende, så er ikke grunneieren nødvendigvis berettiget erstatning. Karakteren av samfunnshensyn indikerer dermed erstatningsfri regulering.

Det som kan utledes fra avgjørelsen i forhold til intensitetskriteriet er at et avslag mot råstoffutvinning utløser erstatning, særlig når det gjelder eiendommer av betydelig verdi. Videre kan naturressurser, herunder råstoff, anses for å ha stor verdi for grunneiere. Sett i forhold til U.1999.1538 H (Lokdamsagen) så foretok interessentskapet, herunder Lokdam, prøvegravninger etter blant annet sten før kjøpet av eiendommen. Dette kan indikere at hensikten bak kjøpet var råstoffutvinning på området. Noe som igjen illustrerer hvor stor betydning det har for grunneieren å faktisk kunne drive med råstoffutvinning. Når Lokdam får avslag fra Miljøankenævnet, så mister han de økonomiske gevinster ved råstoffutvinning fra eiendommen. Dette kan oppleves som svært inngripende for Lokdam, da det kan skape konsekvenser for hans økonomi. Det har seg slik at omstendigheter som vedrører erhvervsmessig bruk av fast eiendom, ofte kan karakteriseres som et intensivt inngrep, da inngrepet avbryter den fremtidige drift.¹⁶³

Højesteret tok også stilling til intensitetskriteriet i U 1998.1669 H (Bræmmesagen). Viser til redegjørelse av avgjørelsens faktiske omstendigheter og betydningen av generelt-konkret kriteriet i

¹⁶² U.1999.1538 H, s.1548-1549.

¹⁶³ Munk-Hansen, Carsten: *Fast ejendom: Ejerbeføjelsen*, s. 120.

kap. 4.3. Højesteret konkluderte med at den dyrkningsfrie grensen på to meter i henhold til vandløbsloven §69, stk. 1 ikke utgjorde en ekspropriasjon. Sett i forhold til intensitetskriteriet så anerkjente både landsretten og Højesteret at det i en meget lang årrekke har eksistert en rådighetsbegrensning når det gjelder dyrkning i landzonen ved vannløp og innsjøer. Allerede før vandløbsloven §69 ble innført, så eksisterte det rådighetsbegrensninger for grunneiere, og innføringen var bare en generell utvidelse av begrensningen.¹⁶⁴ Denne generelle utvidelsen av loven indikerer at inngrepet har et meget begrenset omfang. Inngrepet har med andre ord lav intensitet for grunneierne. Højesteret i forbindelse med intensitetskriteriets betydning for inngrepet uttalt følgende:

“Allerede fordi det må anses for utvivlsomt, at bestemmelsen i vandløbslovens §69, stk. 1 om dyrkningsfri brømmer på 2 m for en række bredejere indebærer indgreb af en så ringe intensitet, at det ikke vil være et ekspropriativt indgreb, kan appellerne ikke få medhold i den nedlagte påstand, således som denne er formuleret.”¹⁶⁵

Det kan utledes fra sitatet at inngrepet har manglende intensitet for grunneierne. Både landsretten og Højesteret konkluderte med at bestemmelsen ikke kunne utgjøre et ekspropriativt inngrep. Men Højesteret påpekte i tillegg at inngrepet har svært lav intensitet, og at grunneieren derav ikke var berettiget erstatning. Det at grunneiere ikke kunne dyrke jorden i landzonen innenfor en grense på to meter langs vannløp og innsjøer kan på den ene siden karakteriseres som en rådighetsbegrensning av deres eiendommer. Men på den andre siden er ikke inngrepet så belastende, ettersom det ikke har vesentlig innvirkning på grunneiernes generelle bruk av eiendommen.

En annen dom som illustrerer intensitetskriteriet er U 2006.1539 H (Pindstrup-Mosebrug). Viser til kap. 4.2 for redegjørelsen for dommens faktiske omstendigheter. Højesteret konkluderte med at endringen av naturfredningsloven §43 utgjorde en erstatningsfri regulering ovenfor Pindstrup Mosebrug. Inngrepet ble ansett som en generell begrensning for utvinning av myrtorv. Bakgrunnen for forbudet var hensynet til å bevare moser i myren. Det at inngrepet var av generell karakter, kan ses i sammenheng med intensitetskriteriet. Ettersom alle selskapene ble rammet av lovendringen, kan dette indikere at inngrepet ikke rammer en spesifikk aktør mer enn de andre i bransjen. Men dette trenger ikke nødvendigvis å være tilfellet. Den sentrale vurderingen var om Pindstrup Mosebrug var rammet særlig hardt av inngrepet. Højesteret la vekt på at selskapet hadde mulighet til å utvinne betydelige mengder myrtorv ved andre områder, samt at Pindstrup Mosebrug ikke hadde investert i utnyttelse av retten til å utvinne torvmose. Højesteret fastslo med dette at det ikke var godtgjort at

¹⁶⁴ U 1998.1669 H, s. 1673.

¹⁶⁵ U 1998.1669 H, s. 1674.

Pindstrup Mosebrug ble rammet særlig hardt. Det vil si at intensitetskriteriet trekker i retning av erstatningsfri regulering.

4.5.5 Sammenfatning av intensitetskriteriet

Samlet sett illustrerer intensitetskriteriet hvor belastende et inngrep er for grunneieren. I U.1999.1538 H (Lokdamsagen) ble det av Høyesteret lagt til grunn at avslag på søknad av råstoffutvinning kunne anses for å være særlig inngripende for grunneieren. Dommen illustrerer hvor stor betydning intensitetskriteriet kan ha for grensdragningen mellom henholdsvis ekspropriasjon og erstatningsfri regulering. Videre henviser Høyesteret til uttalelsen i U 1997.157 H (Nielsensagen) som fastslo at dersom et inngrep er begrunnet i tungtveiende samfunnsmessige hensyn, så kan inngrepet rettferdiggjøres, selv om inngrepet er intenst. Det vil si at tungtveiende samfunnsmessige hensyn kan veie tyngre enn intensitetskriteriet. Dette indikerer at domstolene også vektlegger hva som er formålet bak det enkelte inngrep. Men i U.1999.1538 H (Lokdamsagen) kunne ikke causa kriteriet være avgjørende, da det ikke var noen særlige samfunnsmessige hensyn i avgjørelsen. Videre illustrerer U. 1999. 1538 H at et inngrepet kan utgjøre ekspropriasjon selv om det ikke eksisterer en overførsel av fast eiendom.

Sett i forhold til U 1972.192 Ø (Strandsagen) og U 1998. 1669 H (Bræmmesagen) så hadde inngrepene lav intensitet for grunneierne. Rådigheten over eiendommen blir ikke begrenset i like stor grad som den blir i U 1999.1538H (Lokdamsagen), hvor hele formålet med kjøpet ble “ødelagt” av inngrepet. I U 1972.192 Ø (Strandsagen) og U 1998. 1669 H (Bræmmesagen) ble grunneierens bruk av eiendommen i noen grad begrenset, men ikke av en slik karakter at det kunne anses for ekspropriasjon. Viser til kap. 4.6.1 “kriteriene peker i samme retning” for redegjørelsen for de øvrige kriterier i U 1972.192 Ø (Strandsagen) og U 1998. 1669 H (Bræmmesagen).

4.6 Samlet vurdering

De helt sikre tilfellene av henholdsvis ekspropriasjon og erstatningsfri regulering, beskrives slik av P. Andersen.

“Det helt sikre ekspropriationstilfælde foreligger, hvor indgrebet helt berøver en enkelt eller nogle enkelte ejere et ejendomsgode, der overføres til en anden ejer til brug i hans erhvervsvirksomhed, det helt sikre tilfælde af indgreb, som ikke er ekspropriation foreligger, når indgrebet rammer næsten alle ejere, kun er af ringe intensitet og tjener det formål at afværge en alvorlig samfundsfare.”¹⁶⁶

¹⁶⁶ Andersen, Poul: Dansk statsforfatningsret, s. 739.

Grensedragningen mellom avståelse og dermed ekspropriasjon, og erstatningsfri regulering, må imidlertid bero på en samlet vurdering av de forestående kriterier. Kriteriene må være relevante i den konkrete saken for å bli tatt med i vurderingen. At det har skjedd en avståelse kan ikke utelukkende bestemmes ut fra en av kriteriene. Unntaket til dette er dersom det foreligger en klar overførsel av fast eiendom, som helt tydelig vil utgjøre en avståelse.¹⁶⁷ I disse tilfellene vil vanligvis ikke de andre kriteriene spille inn like mye.

4.6.1 Kriteriene peker i samme retning

Dersom alle kriteriene peker i samme retning, er det normalt tydelig om inngrepet er en avståelse eller erstatningsfri regulering. Et eksempel på dette ble illustrert i U 1998.1669 H (Brømmesagen).

Henviser til kap 4.3 for redegjørelse av avgjørelsens faktiske omstendigheter. I avgjørelsen la Høyesteret til grunn at innføringen av vandløbsloven §69, stk. 1 utgjorde en erstatningsfri regulering. Inngrepet kunne anses for generelt, da alle grunneiere ble rammet av bestemmelsen. I dommen kom det frem at inngrepet var berettiget etter vesentlig samfunnsmessige hensyn, da beskyttelsen av vannmiljøet ved å redusere risikoen for forurensning, var inngrepets formål. Inngrepet var dermed velbegrunnet, og forankret i legitime samfunnshensyn. Det at grunneierne ikke kunne dyrke jorden i landzonen innenfor en grense på to meter kunne karakteriseres som en rådighetsbegrensning av lav intensitet. Dette viser at både overførselskriteriet og intensitetskriteriet trakk i retning av erstatningsfri regulering. Det var ingen overførsel av eiendom i saken. Inngrepet var dessuten ikke så belastende, da forbudet ikke påvirket grunneierens generelle bruk av eiendommen. Alle kriteriene trakk dermed i retning av erstatningsfri regulering, og inngrepet ble ikke ansett for å være en avståelse av eiendom.

I U.1972.192 Ø (Strandsagen) trakk også alle de alminnelige kriterier i samme retning. Viser til kap. 4.5 for redegjørelsen av avgjørelsens faktiske omstendigheter. Landsretten konkluderte med at allmennhetens adgang til kortvarig opphold og bading ved private strandbredder, måtte anses som en alminnelig erstatningsfri regulering. Landsrettens overveielser innebar en vurdering av intensitetskriteriet og overførselskriteriet, sett opp mot hverandre. Det ble lagt til grunn at eiendomsretten ikke ble overført til noen, og derav var inngrepet av lav intensitet. Når det gjelder causa-kriteriet så ble hensynet til offentlighetens interesse vektlagt. Herunder allmennhetens tilgang til naturområder og hensynet til rekreasjon. Slike forhold må veie tyngre enn grunneierens behov for å holde eiendommen privat. Også generelt-konkret kriteriet trakk i retning av erstatningsfri regulering. Naturfredningsloven §54 var ment å gjelde alle og enhver som hadde eiendom ved strandbredder. Videre er det ikke relevant å drøfte om et slikt generelt inngrep rammer atypisk hardt, slik som i U

¹⁶⁷ Basse, Ellen Margrethe: *Miljøretten*, s. 62.

1980.955 Ø (Greendanesagen). Det forelå ingen forhold i U.1972.192 Ø (strandsagen) som tilsa at begrensningen i eiendomsretten var særlig belastende, da inngrepet var av lav intensitet.

Et tredje eksempel der kriteriene trakk i samme retning er U. 1980 955 Ø (Greendane). Henviser til kap. 4.3 for redegjørelse av dommens faktiske omstendigheter. Landsretten konkluderte med at forbudet i lov. nr. 324 av 13.juni 1973 §1, stk. 1 skulle anses som ekspropriasjon. Lovbestemmelsen var generelt formulert slik at alle rederier ble omfattet av inngrepet. Men i praksis ble kun Greendane rammet av forbudet. Dette indikerer at Greendane A/S ble usedvanlig hardt rammet av det generelle lovforbudet. Inngrepet sikret i realiteten statsinstitusjonen, og var derfor ifølge Landsretten ikke forankret i legitime samfunnshensyn. Causa-kriteriet og intensitetskriteriet talte dermed for avståelse. Landsretten fant også at forbudet hadde karakter av overførsel, da det skjedde en overførsel av beseilingsrett til staten. Samlet sett trakk alle kriteriene mot avståelse, og dermed konkluderte landsretten med at inngrepet var ekspropriasjon.

4.6.2 Causa-kriteriet sett opp mot inngrepets intensitet

I noen tilfeller vil causa-kriteriet veie tyngre enn intensitetskriteriet, og i andre tilfeller er intensiteten så sterk at den veier tyngst. Et eksempel der causa-kriteriet veier tyngre enn intensitetskriteriet er U 2006.1095 H (Bærentzensagen). Se kap 4.4 for redegjørelse av dommens faktiske omstendigheter. I avgjørelsen konkluderte Høyesteret med at det ikke var tale om ekspropriasjon. Selv om inngrepet representerte et stort økonomisk tap for saksøker, og dermed var relativt intenst, veide causa-kriteriet tyngre. På grunn av de svært legitime samfunnshensynene som begrunnet avslaget på dispensasjonen, måtte intensiteten av inngrepet derfor vike for faren for forurensning av grunnvannet. I tillegg til tyngden av causa-kriteriet, talte overførselkriteriet også for erstatningsfri regulering, da det ikke var en klar overførsel av eiendom. Høyesteret konkluderte med at inngrepet var en erstatningsfri regulering.

I tilfellet U.1997.157 H (Nielsensagen), som gjaldt råstoffutvinning, kunne causa-kriteriet i teorien ha veid tyngre enn intensitetskriteriet. Samfunnshensynet handlet om å forhindre forurensning i grunnvannet. Det kunne likevel ikke bevises at det å unnlate å gjennomføre inngrepet ville medført forurensning. Se kap. 4.4 for redegjørelse av dommen. I avgjørelsen kom det frem at causa-kriteriet ikke var sannsynliggjort, da det ikke var bevist at råstoffutvinningen hadde innvirkning på forurensning av vannkilden. Inngrepet fikk derfor karakter av å være svært intenst for eier, og hadde uklart grunnlag. Høyesteret kom frem til at det forelå en avståelse og ekspropriasjon. Saken kunne imidlertid stilt seg annerledes, hadde det vært sannsynliggjort at råstoffutvinningen forurenset vannkilden. Følgende kom frem i avgjørelsen:

“Højesteret finder det på denne baggrund ikke sandsynliggjort, at råstofindvindingen i væsentligt omfang havde medvirket til den konstaterede forurening af grundvandet med jern og sulfat. Det må herefter tillægges afgørende betydning, om fortsat råstofindvinding ville indebære en nærliggende fare for forurening af vandforsyningen [...]”.¹⁶⁸

Som det kan utledes av ovenstående sitat, kunne hensynet til forurensning (causa-kriteriet) medført at inngrepet ville blitt ansett som en erstatningsfri regulering, såfremt det kunne sannsynliggjøres, at manglende inngrep ville medført en forurensning. I avgjørelsen ble dette derimot ikke sannsynliggjort.

Et tilfelle som illustrerer at intensitetskriteriet har fremtredende betydning i forhold til grensedragningen mellom ekspropriasjon og erstatningsfri regulering er U 1999.1538 H (Lokdamsagen). Se kap 4.5 for redegjørelse av avgjørelsen. I dommen konkluderte Højesteret med at avslaget på søknaden om fortsatt råstoffutvinning kunne anses for ekspropriasjon. Sett hen til overførselskriteriet så var det skjedd en rådighetsbegrensning av eiendommen til Lokdam. Det at eiendom ikke ble overført, indikerte isolert sett erstatningsfri regulering. Men på den andre siden var inngrepet særlig belastende for Lokdam. Hensikten med kjøpet av eiendommen var råstoffutvinning, og inngrepet avbrøt Lokdams fremtidige drift. Intensitetskriteriet trakk derav i retning av avståelse, og dermed ekspropriasjon. Videre karakteriseres avslaget på søknad om råstoffutvinning som et individuelt inngrep som likestilles som et forbud mot fortsatt råstoffutvinning. Generelt-konkret kriteriet trekker i retning av avståelse. Dette indikerer ekspropriasjon, med mindre sterke samfunnsmessige hensyn gjør seg gjeldende. Causa-kriteriet var imidlertid ikke avgjørende i avgjørelsen, ettersom ingen særlige samfunnsmessige hensyn gjorde seg gjeldende. Det at tungtveiende samfunnsmessige hensyn kan overgå intensitetskriteriet er noe som Højesteret i den foreliggende avgjørelse utledet fra U 1997.157 H (Nielsensagen).

4.6.3 Kriteriene peker i ulik retning

Der kriteriene peker i ulik retning, kan det være utfordrende å avgjøre om det foreligger avståelse eller erstatningsfri regulering. I disse tilfellene kan det foreligge tvil, og kriteriene må vektes mot hverandre. I tilfeller der det er noen kriterier som taler for avståelse, og noen som taler for erstatningsfri regulering, er domstolene imidlertid noe reservert med å formode ekspropriasjon. Dette ser vi i Pindstrup mosebrug-sagen.

I U 2006.1539 H (Pindstrup-mosebrug) kom det frem at det var tale om en erstatningsfri regulering, da Højesteret fant at det ikke forelå avståelse av eiendom. Se kap 4.2 for redegjørelse av avgjørelsens

¹⁶⁸ U 1997.157 H, s. 170.

faktiske omstendigheter. Overførselkriteriet talte i denne dommen for at det var en erstatningsfri regulering og ikke avståelse, da inngrepet hadde karakter av en rådighetsbegrensning. Inngrepet rettet seg mot alle myrer og alle produsenter av sphagnum, og dermed kunne inngrepet anses for generelt rettet. Causa-kriteriet talte mot avståelse, da inngrepets begrunnelse bunnet i vesentlige samfunnshensyn. Det ble derimot ikke godtgjort at selskapet ble påvirket mer enn andre som hadde rettigheter over myrer. Intensitetskriteriet talte dermed for at det var tale om erstatningsfri regulering. Domstolene utviser ofte forsiktighet med å anta ekspropriasjon i tilfeller der kriteriene peker i ulik retning. Mindretallet i dommen, som bestod av to høyesteretsdommere, uttalte derimot at det generelle forbudet mot endring av forfatningen av myrer påvirket selskapet særlig hardt. Dermed mente mindretallet at det hadde skjedd en avståelse. De to dommerne i mindretallet la vekt på at mosen utgjorde en stor verdi for selskapet, og at de hadde forpaktet myren med intensjon om å utvinne sphagnum. Dissensen i dommen viser dermed at det ikke er uaktuelt at domstolene vil fastsette avståelse i tvilstilfeller.

4.6.4 Tilsidesettelse av lovgivningsmakt og tvilstilfelle av overførsel

Lovgivningsmaktens konklusjon om at et inngrep ikke utgjør en avståelse, kan bli undersøkt og omgjort av domstolene gjennom en rettslig prøving, jf grundloven §73 stk. 3. I de tilfellene der det er tvil om inngrepet omfatter en avståelse eller ikke, vil ofte tvilen gjøre så domstolene unnlater å sette til side lovgivningsmaktens vurdering.¹⁶⁹

Et eksempel der det var tvil, men Høyesteret kom frem til at det ikke var tale om avståelse etter grundloven §73 var U 2008.378 H (Almen bolig). Se kap 4.2 for redegjørelse av dommens faktiske omstendigheter. Tvungen overførsel av retten til å selge en bolig, ville ifølge flertallet vanligvis bli ansett som avståelse i henhold til grundlovens §73. I dommen kom det derimot frem at overførselen av kompetanse ikke var ansett som overførsel av eiendom, da eierne ikke hadde eksklusiv eiendomsrett over eiendommene. Grunnen til at flertallet ikke anså det som en avståelse, var fordi boligorganisasjonen og de tilhørende avdelingene utgjorde en spesiell juridisk konstruksjon, som hadde gjensidig avhengighet og innflytelse. Høyesteret poengterte at boligorganisasjonen administrerte de ulike avdelingene, men de var økonomisk uavhengige av hverandre og av boligorganisasjonen. (hadde skjøte på eiendommene og mottok leieinntekter). Derfor anså dommerne det som at boligorganisasjonen ikke hadde eksklusiv eiendomsrett over eiendommene, og det ble ikke betraktet som en overførsel av eiendom. Causa-kriteriet talte i avgjørelsen for at det ikke var tale om avståelse. Inngrepet i boligorganisasjonens kompetanse med hensyn til beslutning om salg, innebar at kompetanse ble overført fra boligorganisasjonen til en avdeling under samme organisasjon. Formålet

¹⁶⁹ Christensen, Jens P., Jensen, Michael Hansen og Jensen, Jørgen Albæk: *Grundloven: med kommentarer*, s. 461.

med inngrepet var å gi leierne et tilbud om å kjøpe sine almene boliger som eierbolig, og dermed fremskaffe midler til å bygge flere boliger og på den måten øke antall boliger i Danmark. Inngrepet var begrunnet i samfunnshensyn, og overførselen ble ansett som overførsel av kompetanse, ikke eiendom, hvilket talte for at det er tale om erstatningsfri regulering.

Majoriteten uttalte videre at boligorganisasjonene var underlagt en svært omfattende offentlig regulering, forårsaket av at det ble ytt vesentlig offentlig støtte til almene boliger, mens boligorganisasjonene ikke bidro til finansieringen. Boligorganisasjonene kunne ikke anskaffe eller selge eiendommer uten kommunalbestyrelsens godkjenning og salgsoverskudd skulle betales til boligorganisasjonenes dispositionsfond og Landsbyggefonden. Den offentlige reguleringen kom på denne måten tydelig frem. Etter den nye ordningen skulle salg i følge Højesteret skje til markedspris, og overskuddet skulle innbetales til et eget fond som boligorganisasjonen skulle bruke til å forvalte boligorganisasjonens formål. Højesterets flertall bestemte dermed å ikke tilsidesette lovgivningsmaktens bedømmelse, men det fremkommer av deres formulering at de var i tvil om inngrepet innebar en avståelse eller ikke. Flertallet uttalte: at det *“ikke med den sikkerhed, som må kræves i en sag som den foreliggende”*, var grunn til å konstatere at lovgivningsmakten ved den nye loven hadde tilsidesatt grundlovens §73.¹⁷⁰ Fra avgjørelsen kan det utledes at domstolene ofte er tilbakeholdende med å tilsidesette lovgivningsmaktens avgjørelser i tvilstilfeller. Grunnen til at de er tilbakeholdne med dette kan ses i sammenheng med at domstolen er forsiktige med å tilsidesette de folkevalgtes tolkning av grundloven der tolkningsspørsmålet er knyttet til større tvil.

Det kommer også frem gjennom dommen, at selv om det ikke er klart at det foreligger en avståelse, så kan også Højesteret legge vekt på sin egen forståelse og tilsidesette vurderingen til lovgiver. Mindretallet på fire Højesteretsdommere konkluderte med at boligorganisasjonen måtte anses som eier, og at overførselen av salgskompetanse måtte anses som en tvangsmessig avståelse av eiendom og derfor ekspropriasjon. I deres begrunnelse la mindretallet vekt på inngrepets intensitet. Tvilen til Højesteret kommer dermed tydelig frem, og det kan derfor være utfordrende å si hvilken vei domstolene vil lene i slike tvilstilfeller. Dette taler for at kriteriene må vektas konkret i den enkelte sak.

4.6.5 Andre kriterier

Sedvanligvis blir grensedragningen mellom henholdsvis avståelse og erstatningsfri regulering basert på en helhetsvurdering av de fire kriteriene. Men Højesteret har i sin praksis også vektlagt øvrige momenter. Et illustrativt eksempel er U.1982.109 H (Fiskeformalings-sagen). Viser til redegjørelsen for dommen i kap. 4.3 I avgjørelsen konkluderte Højesteret med at forbudet mot formaling av fisk

¹⁷⁰ U 2008. 378 H, s. 390.

skulle karakteriseres som erstatningsfri regulering. Utover de fire kriteriene ble det vektlagt at rederiet hadde tidligere blitt informert om risikoen for at formaling av fisk ombord på skip muligens ville bli forbudt. Med andre ord ble rederiet advart mot å starte virksomheten. I avgjørelsen legger Højesteret således vekt på innrettelseshensynet. Rederiet fikk mulighet til å innrette seg både når det gjelder anskaffelse og ombygging av skipet Lumino, da de fikk varsel om mulig forbud. Avgjørelsen kan settes i perspektiv med U.1999.1538 H (Lokdamsagen), som gjaldt avslag på søknad om fortsatt råstoffutvinning. Sett i forhold til innrettelseshensynet, så ble ikke grunneieren varslet om forbudet på forhånd, slik som i fiskeformalingssagen. Viser til redegjørelsen av U.1999.1538 H (Lokdamsagen) i kap. 4.5 i avhandlingen. I prinsippet var hensikten bak kjøpet av eiendommen ødelagt etter at forbudet ble innført. Det kan utledes fra de nevnte avgjørelsene at Højesteret kan vektlegge innrettelseshensynet i tillegg til de fire alminnelige kriteriene. Ettersom inngrepet utgjorde ekspropriasjon i U.1999.1538 H (Lokdamsagen), mens det ble karakterisert som erstatningsfri regulering i fiskeformalingssagen, så kan det utledes at grunneier er mer berettiget fullstendig erstatning i henhold til grundloven, når vedkommende ikke har blitt varslet om et inngrep på forhånd. Det er viktig å understreke at avgjørelsene er basert på helhetsvurderinger av de fire alminnelige kriterier, i tillegg til innrettelseshensynet. Så det er med andre ord ikke slik at inngrepene kunne karakteriseres som enten ekspropriasjon eller erstatningsfri regulering, kun basert på hvorvidt det er gitt advarsel eller ei. Det er en helhetsvurdering, hvor dette ekstra kriteriet kan trekke i den ene eller andre retningen.

Et tilsvarende eksempel fra Højesteret er U 2000.1/2 H (Hjorteavlser-sagen). Avgjørelsen gjaldt en privatperson (heretter Kjær) som opprettet en hjortefarm på sin eiendom. To år senere oppstod kvægtuberkulose ved en rekke hjortefarmer i Jylland. Etter lov nr.814 af 21. december 1988 om husdyrsygdomme ble Kjær pålagt nedslaktning av alle dyr, ettersom dyrene var smittet. Kjær anla sak mot Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. Det sentrale spørsmålet for Højesteret var om avgjørelsen om totalsanering utgjorde ekspropriasjon etter grundloven §73. Følgende ble uttalt av Højesteret.

“Ved afgørelsen af, om der er tale om ekspropriation, finder Højesteret, at der ikke alene må lægges vægt på de samfundsmæssige interesser, men tillige på, at der udgår smittefare fra den besætning, som indgrebet rammer, og at det også er i den enkelte husdyravlers økonomiske interesse, at smittespredning bekæmpes på den mest effektive måde. Det er derfor ikke i strid med grundlovens §73, når §29 i loven om husdyrsygdomme giver mulighed for kun at yde erstatning til ejere af besætninger, der nedslås, fordi de anses for å indebære en smittefare for omgivelserne”.¹⁷¹

¹⁷¹ U.2000.1/2 H, s.18.

Det kan utledes fra sitatet at Højesteret foretok en samlet helhetsvurdering hvor en rekke momenter ble inndratt. Sentralt i vurderingen var hensynet til en effektiv bekjempelse av smittespredning. Dette kan ses i sammenheng med husdyravlerens økonomiske interesser, dyrenes velvære, samt fødevarer sikkerhet. Videre legger Højesteret også vekt på samfunnsmessige hensyn, herunder bevarelsen av en sunn husdyrbestand for å kunne sikre produksjonen av trygge matvarer.

4.6.6 Avsluttende bemerkninger

Oppsummeringsvis kan det legges til grunn at når domstolene skal trekke grensen mellom ekspropriasjon og erstatningsfri regulering, så skal de grunnleggende vilkårene, nødvendiggjort av allmenn interesse, lovhjemmel, og fullstendig erstatning, være oppfylt. Videre skal det vurderes om inngrepet har karakter av pliktmessig avståelse, herunder en undersøkelse av overførselskriteriet, generelt-konkret, causa-kriteriet og intensitetskriteriet. Det skal foretas en samlet helhetsvurdering av faktorene. Avgjørelsene U.1982.109H (Fiskeformalingssagen) og U 2000.1/2 H (Hjorteavler-sagen) illustrerer at også andre faktorer kan inndras, blant annet grunneierens økonomiske interesser og innrettelseshensyn. En annen avgjørelse som illustrerer betydningen av innrettelseshensynet er U.1972.603 H (Molersagen). I avgjørelsen hadde fredningsnævnet gitt advarsel om gravning av moler. Sett i henhold til årstallene for domsavsigelsene så indikerer dette at Højesteret har vektlagt øvrige faktorer over tid.

Samlet sett skal domstolene vektlegge de fire alminnelige kriteriene og de øvrige faktorene som er fastlagt i rettspraksis. Men etter omstendighetene i den konkrete situasjonen, kan grensedragningen også påvirkes av hvilket eiendomsgode eller hvilken eier det er som rammes.¹⁷² Dette springer ut fra ordlyden til grundloven §73. Viser til kap. 2.6 og 2.7 for redegjørelsen av den beskyttede rettighet og den beskyttede rettighetshaver.

5. Konklusjon

For å fastsette om det har skjedd en ekspropriasjon eller ikke, må det ses hen til om de grunnleggende vilkårene som allmenn interesse, lovhjemmel og fullstendig erstatning, er oppfylt, men det må også vurderes om det har skjedd en pliktmessig avståelse. I avhandlingen er det fokusert på i hvilke tilfeller inngrepet anses som erstatningsfri regulering, og i hvilke tilfeller inngrepet anses som pliktmessig avståelse (ekspropriasjon). Det kan konkluderes med at avståelsesvurderingen skal gjøres basert på en konkret helhetsvurdering av de ovenstående kriteriene. Alle relevante kriterier skal inkluderes i

¹⁷² Christensen, Jens P., Jensen, Michael Hansen og Jensen, Jørgen Albæk: *Grundloven: med kommentarer*, s. 459.

vurderingen. Kriteriene som skal vektes er overførselkriteriet, generelt-konkret, causa-kriteriet og intensitetskriteriet. I tillegg kan også andre faktorer spille inn i avståelsesvurderingen. Dette inkluderer innrettelseshensyn, den økonomiske interessen til grunneier, og hvilken eier eller eiendomsgoder som rammes. Derfor er det ingen enkel formel for å avgjøre om et inngrep utgjør ekspropriasjon eller erstatningsfri regulering; det krever en grundig og omfattende analyse av alle relevante faktorer i den konkrete saken.

I forhold til overførselkriteriet, vil det vanligvis være klart at det er tale om avståelse dersom det har skjedd en tvangsoverførsel av eiendom. Motsetningsvis vil det i tilfeller der inngrepet har karakter av rådighetsbegrensning, tale for at det er skjedd en erstatningsfri regulering. Det er derimot ikke alltid at en klar overførsel er ensbetydende med at det har skjedd en tvangsmessig avståelse. I tilfeller hvor det er tale om kompetanseoverførsel, og ikke eiendomsoverførsel vil overførselkriteriet ikke tale for avståelse. Bakgrunnen for dette er at ekspropriaten må ha eksklusiv eiendomsrett over eiendommen, for at den skal anses som overført. Når det gjelder hvor grensen går i henhold til generelt-konkret kriteriet så trekker generelle inngrep i retning av erstatningsfri regulering. Videre indikerer konkrete inngrep at det foreligger ekspropriasjon. Dette er de klare utgangspunktene. Men etter domstolenes praksis har det ikke avgjørende betydning om et inngrep gjelder én konkret grunneier eller om det gjelder en rekke grunneiere. Det at inngrepet gjelder generelt, er ikke ensbetydende med at inngrepet er erstatningsfri regulering. Dette har betydning for grensedragningen.

Hvilken begrunnelse et inngrep har, vil ha betydning i forhold til causa-kriteriet. I tilfeller der inngrepene er velbegrunnet, begrunnet med å avverge fare, eller der inngrepet begrunnes med å ivareta legitime samfunnsinteresser, vil det tale for at inngrepet anses som en erstatningsfri regulering. I tilfellene der inngrepet er begrunnet i for eksempel statens økonomiske gevinst, vil det trekke i retning av tvangsmessig avståelse. I forhold til intensitetskriteriet så vil svært belastende inngrep for grunneieren trekke i retning av at det foreligger avståelse av eiendom. Motsetningsvis vil et inngrep av liten intensitet trekke i retning av at det ikke foreligger en avståelse.

Når det gjelder forholdet mellom generelt-konkret og intensitetskriteriet så kan det konkluderes med at selv om et inngrep er generelt, så kan det utgjøre ekspropriasjon dersom det rammer atypisk hardt. Da blir inngrepet i praksis ansett som et konkret inngrep overfor grunneier. Det vil si at intensitetskriteriet kan ha helt avgjørende betydning overfor generelt-konkret kriteriet. I andre tilfeller hvor inngrepet er generelt rettet og samtidig intenst, betyr ikke dette nødvendigvis at det utgjør ekspropriasjon. Dette gjelder når inngrepet ikke kan anses for å være usedvanlig hardt overfor grunneieren. Betydningen av intensitetskriteriet er at et inngrep kan utgjøre ekspropriasjon, til tross for at det eksempelvis ikke eksisterer en overførsel, eller selv om inngrepet gjelder en generell regulering.

Motsetningsvis kan causa-kriteriet begrunne at en eier må godta relativt store inngrep i sin eiendomsrett, dersom inngrepet er begrunnet i legitime samfunnshensyn.

I praksis kommer det frem at vektingen av kriteriene er ulik basert på den konkrete saken, men det er likevel noen fellesnevner som kan utledes fra Høyesteret sine avgjørelser. I tilfellene der kriteriene peker i samme retning er det vanligvis ukomplisert å finne ut av om inngrepet utgjør en tvangsmessig avståelse eller en erstatningsfri regulering. Der hvor kriteriene spriker, stiller saken seg annerledes. I slike tilfeller vil kriteriene måtte vektes mot hverandre, og avgjørelsen vil baseres på hvor tungtveiende hvert kriterium er.

Det kan konkluderes med at fastsettelsen av grensen mellom ekspropriasjon og erstatningsfri regulering, beror på en grundig helhetlig vurdering, hvor de aktuelle kriteriene veies opp mot hverandre.

6. Litteraturliste

Bøger:

Andersen, Poul. (1954). *Dansk statsforfatningsret*, 1. udgave. Gyldendal.

Basse, Ellen Margrethe. (2006). *Miljøretten*, 2. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Christensen, Bent. (1985). *Nationalbanken og forvaltningsret*, 1. udgave. Jurist- og Økonomsforbundets Forlag.

Christensen, Jens P., Jensen, Michael Hansen og Jørgen Albæk Jensen. (2015). *Grundloven: med kommentarer*, 1. udgave. DJØF/Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Christensen, Jens P., Jensen, Jørgen A. og Jensen, Michael Hansen. (2020). *Dansk Statsret*, 3. udgave. DJØF/Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Evald, Jens. (2024). *Juridisk teori, metode og videnskab*, 3. udgave. DJØF/Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Germer, Peter. (2012). *Statsforfatningsret*, 5. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Illum, Knud (1943). *Servitutter*. Nyt Nordisk Forlag.

Krunke, Helle. (2010). *Pensionsreform. De retlige grænser og muligheder: berettigede forventninger, generationsfordeling, demokrati*, 1. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Mølbeck, Hanne., Flensborg, Jens og Højgaard, Søren Mørup. (2019). *Ekspropriation i praksis*, 2. udgave. DJØF/Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Munk-Hansen, Carsten. (2024). *Fast ejendom: Ejerbeføjelsen*, Bind 3. 3. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Munk-Hansen, Carsten. (2022). *Retsvidenskabsteori*, 3. udgave. DJØF/Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Fenger, Niels (red). (2018). *Forvaltningsret*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Orla Friis Jensen. (2006). *Danmarks Riges Grundlov med kommentarer*, i Henrik Zahle (red.). 2. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Pagh, Peter og Haugsted, Thomas. (2022). *Fast ejendom: regulering og køb*, 4. udgave. Karnov Group.

Revsbech, Karsten., Terkelsen, Ole., Madsen, Helle B., Jensen, Orla F., Jensen, Jørgen A., Garde, Jens og Mørup, Søren H. (2022). *Forvaltningsret: almindelige emner*, 7. udgave. DJØF/Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Ross, Alf. (1980). *Dansk Statsforfatningsret*, Bind 2. 3. udgave. Nyt Nordisk Forlag.

Rytter, Jens E. (2019). *Individets grundlæggende rettigheder*, 3. udgave. Karnov Group.

Sørensen, Max. (1973). *Statsforfatningsret*. i Peter Germer (red.), 2. udgave. Juristforbundet.

Zahle, Henrik. (2003). *Dansk forfatningsret: Menneskerettigheder*, Bind 3. 3. udgave. Christian Ejlers' Forlag.

Lovgivning:

Arnemagnæanske Stiftelse lov, (L 1965-05-26 nr 194). *Lov 1965-05-26 nr 194 om ændring i fundats af 18. januar 1760 for Arne Magnussens Legat (Den arnemagnæanske Stiftelse)*, Undervisningsministeriet.

Almenboligloven, (LBKG 2005-02-21 nr 106). *Lovbekendtgørelse 2004-02-21 nr. 106 om almene boliger samt støttede private andelsboliger m.v.*, Indenrigs- og Boligministeriet.

Bygningsfredningsloven, (LBKG 2018-03-06 nr 219). *Lovbekendtgørelse 2018-03-06 nr. 219 om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøer*, Kulturministeriet.

Ekspropriationsprocesloven, (LBKG 2023-04-13 nr 386). *Lovbekendtgørelse 2023-04-13 nr. 386 om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom*, Transportministeriet

Grundloven, (L 1953-06-05 nr 169). *Lov 1953-06-05 nr. 169 Danmarks Riges Grundlov*, Statsministeriet.

Hysdyrsygdomme, (L 1988-12-21 nr 814). *Lov 1988-12-21 nr 814 om husdyrsygdomme*, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.

Københavns Havn A/S, (L 2000-05-31 nr 474). *Lov 2000-05-31 nr. 474 om Københavns Havn A/S*, Transport- og Energiministeriet

Københavns Havn, (L 1992-06-24 nr 504). *Lov 1992-06-24 nr. 504 om Københavns Havn*.

Lov Nr. 93 af 30. april 1909

Lov nr. 109 af 1913 om Bestyrelsen af Københavns Havnevæsen

Lov nr. 197 af 6. juli 1957

Lov. nr. 324 af 13. juni 1973

Lov om offentlige veje, (LBKG 2024-04-24 nr 435). *Lovbekendtgørelse 2024-04-24 nr. 435 om offentlige veje m.v.*, Transportministeriet.

Naturfredningsloven, *Lov 1969-06-18 nr. 314 om naturfredning*.

Planloven, (LBKG 2024-03-01 nr 223). *Lovbekendtgørelse 2024-03-01 nr. 223 om planlægning*, By-, Land- og Kirkeministeriet.

Planloven, (LBKG 2013-05-27 nr. 587). *Lovbekendtgørelse 2013-05-27 nr. 587 om planlægning*, Miljøministeriet.

Råstofloven, (L 1972-06-07 nr 285). *Lov 1972-06-07 nr. 285 om udnyttelse af sten, grus og andre naturforekomster i jorden og på søterritoriet*, Transportministeriet.

Saltvandsfiskeri, (LBKG 1998-11-11 nr 803). *Lov nr. 314 af 3. juni 1998*, Fødevareministeriet

Tinglysingsloven, (LBKG 2014-09-30 nr 1075). *Lovbekendtgørelse 2014-09-30 nr. 1075 om tinglysning*, Justitsministeriet.

Vandløbsloven, (LBKG 2019-11-25 nr 1217). *Lovbekendtgørelse 2019-11-25 nr. 1217 om vandløb*, Miljøministeriet.

Konvensjoner:

Den Europeiske Menneskerettskonvensjonen (EMK) av 4. november 1950

EU's Charter om grunnleggende rettigheter (EUC) av 7. desember 2000

Forarbeider:

Beretning om Forhandlingerne på Rigsdagen, 1848-49, Bind II.

LFF 1953-02-04 nr 1 - *Forslag til Danmarks Riges Grundlov*

LFB 1953-02-25 nr 1 - 23 *Betænkning over I. forslag til Danmarks Riges Grundlov og II. forslag til tronfølgelov*. Afgivet af folketingets udvalg den 25. februar 1953.

Betænkning 1953 nr. 66 - afgivet af forfatningskommissionen af 194

- KBET 1953 nr 66. Betænkning afgivet af forfatningskommissionen af 1946

Avgjørelser:

U 1913.457 H

U 1958.595 H

U 1967.22 H

U 1971.299 H

U 1972.192 Ø

U 1972.603 H

U 1975.718 H

U 1980.955 Ø

U 1982.109 H

U 1997.157 H

U 1998.1669 H

U 1999.1538 H

U 2000.1/2 H

U 2000.577 1/H

U 2004.2661 H

U 2004.382 H

U 2006.1095

U 2006.1539 H

U 2006.330 H

U 2008.378 H

Artikler:

Fenger, Niels. (2018). *Menneskerettighedskonventionen og dens betydning for dansk forvaltningsret*. Ugeskrift for Retsvæsen, s. 235 U.2018B.233.

Jensen, Michael Hansen. (2000). *Ekspropriation og proportionalitet*. Ugeskrift for Retsvæsen, s. 435. U 2000B.456.

Jensen, Michael Hansen. (2008). *Højesterets dom i sagen om salg af almene familieboliger*. Ugeskrift for Retsvæsen, s. 216. U.2008B.214.

Langager, Niels. (2019) *Causa-kriteriet i grundlovens §73 i lyset af en nyere landsretsdom*. Ugeskrift for Retsvæsen, U.2019B.12.

Trolle, Jørgen. (1967). *Kommentarer til danske Højesteretsdomme afsagt i tiden august-december 1966*. Ugeskrift for Retsvæsen, s. 83. U 1967 B.77.

Erik Werlauff. (2008). *Ejendomsbegreb og ejendomsindgreb – krav om hjemmel, forudsigelighed, lighed og proportionalitet efter EMK*. EU-Ret og Menneskeret, s. 208.

Bilag:

Bilag 1 av 3 - Dokumentasjon på antall anslag

Bilag 2 av 3 - Samarbeidsavtale

Bilag 3 av 3 - Prosessavsnitt



The image shows a software window titled "Ordtelling" (Word Count). It contains a section labeled "Statistikk:" (Statistics) with a list of metrics and their values. The metrics are: Sider (Pages) 53, Ord (Words) 19 471, Tegn (ikke mellomrom) (Characters, not including spaces) 116 173, Tegn (med mellomrom) (Characters, including spaces) 135 600, Avsnitt (Sections) 210, and Linjer (Lines) 1 624. Below the statistics, there is a checkbox labeled "Ta med fotnoter og sluttnoter" (Include footnotes and endnotes) which is currently unchecked. A "Lukk" (Close) button is located at the bottom right of the window.

Metric	Value
Sider	53
Ord	19 471
Tegn (ikke mellomrom)	116 173
Tegn (med mellomrom)	135 600
Avsnitt	210
Linjer	1 624