01-02-2026 - 04-06-2026

Abstract

This thesis examines the development in the interpretation and application of Section 47 of the Danish Planning Act and its implications for the balance between public interests and the legal protection of landowners. Through a legal analysis of legislative developments and selected decisions from the Danish Planning Appeals Board, the study identifies a shift towards greater emphasis on necessity, proportionality and alternative solutions. The thesis concludes that recent developments have strengthened the protection of landowners through a more intensive review of expropriatory measures, while maintaining the flexibility necessary to support societal development.

Udviklingen i fortolkningen og anvendelsen af ekspropriationsadgangen efter planlovens § 47

En analyse af udviklingen i fortolkning og anvendelse samt betydningen for balancen mellem almenvellets hensyn og lodsejerens retlige beskyttelse

Thomas Alberg Lauritsen
10 SEMESTER LANDINSPEKTØRVIDENSKAB

Indhold

Indledning 4
1. Problemformulering 7
2. Underspørgsmål 7
3. Metode 8
3.1 Retsdogmatisk Metode 8
3.1.1 Retskildehierarki og fortolkningsprincipper 9
3.2 Analyse af rets- og administrativ praksis 11
3.3 Retssociologisk perspektiv 11
3.4 Metodisk afgrænsning, sammenhæng og konkret perspektiv 13
4. Rammeforståelse for Ekspropriation 15
4.1 Grundlovens § 73 15
4.2 Almenvellet som betingelse for ekspropriation 16
4.3 Nødvendighed, Aktualitet og Proportionalitetskravet 17
5. Analyse af ekspropriationsadgangen efter planlovens § 47 19
5.1 Det retlige udgangspunkt for ekspropriationsadgangen efter planlovens § 47 19
5.2 Udviklingen i anvendelsen af § 47 20
5.2.1 Oprindeligt udgangspunkt planloven (1991) 21
5.2.2 Udvikling frem mod 2009 22
5.2.2.1 Praksis indtil 2009 23
5.2.3 Ændringen i 2009 24
5.2.3.1 Praksis frem mod 2018 25
5.2.4 Ændringen i 2018 26
5.2.5 Gældende ret i dag 28
5.2.6 Delkonklusion 29
6. Analyse af praksisudviklingen efter planlovens § 47 34
6.1 Thistedsagen, Maribosagen Norddjrus-sagen og Silkeborg-Sagen 34
6.1.1 Thistedsagen om Hørdumsvej - Rimelighed og Proportionalitet 36
6.1.2 Maribosagen – Ekspropriation til fordel for erhvervsudvikling 38
6.1.3 Norddjrus-Sagen - Erhvervsudvikling og Lokale Økonomiske Hensyn 39
6.1.4 Silkeborg Sagen - Utilstrækkelig undersøgelse af alternativer til ekspropriation 41
6.2 Indikationer på en forskydning i den ekspropriationsretlige balance jf. planloven § 47 42
6.3 Almenvelsbegrebets udvikling i praksis efter planlovens § 47 45
7. Spændingsfeltet mellem lodsejerens beskyttelse og almenvellets interesser 47

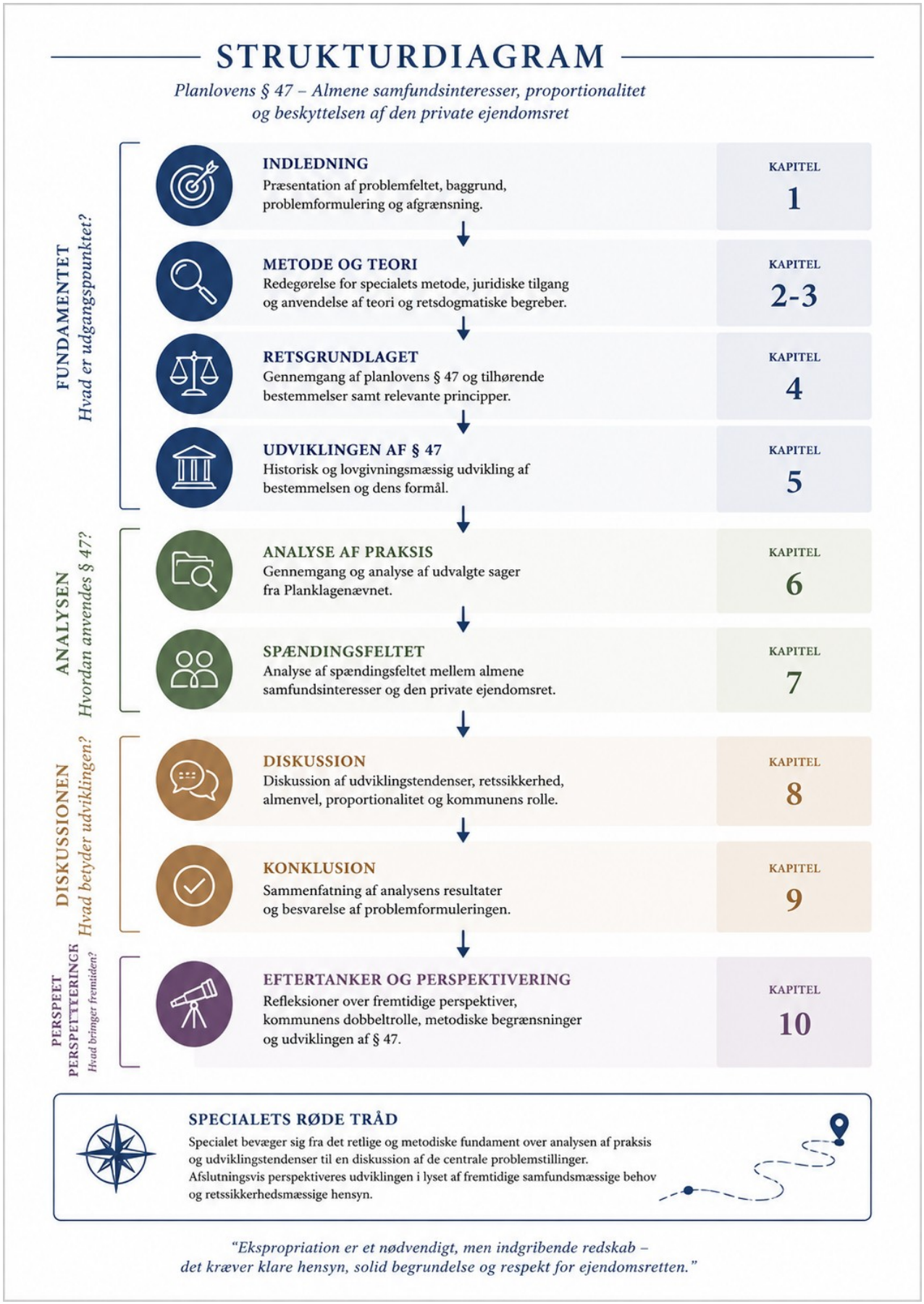
7.1 Udviklingen i forståelsen af almenvellet efter ændringen af planlovens § 47 i 2018 47
7.2 Proportionalitet, rimelighed og den styrkede lodsejerbeskyttelse 49
7.3 Lokalplanlægningens betydning for proportionalitetsvurderingen og adgangen til ekspropriation 50
7.4 Ekspropriation som sidste udvej? Udvikler praksis sig mod et skærpet ”mindst indgribende middels praksis”? 52
8. Juridisk refleksion omkring udfordringer, problematikker, etikker og nuancer omkring planlovens § 47 53
8.1 Afgrænsningen mellem private interesser og almene samfundshensyn 54
8.2 Almenvellet som dynamisk ekspropriationshensyn 55
8.3 Retssikkerhed over for samfundsudvikling 57
8.4 Udvikling mod at tilstræbe princippet om ”mindst indgribende middels praksis”. 59
8.5 Udviklingen mod en accept af status quo? 61
9. Konklusion 63
10. Eftertanker og Perspektivering 65
Referencer 67

Forord

Dette speciale markerer afslutningen på min kandidatuddannelse og er udarbejdet med henblik på at undersøge udviklingen i fortolkningen og anvendelsen af ekspropriationsadgangen efter planlovens § 47 samt betydningen heraf for balancen mellem almenvellets hensyn og lodsejerens retlige beskyttelse.

Jeg vil gerne rette en særlig tak til min vejleder, Michael Tophøj Sørensen, for kompetent vejledning, konstruktive kommentarer og værdifuld faglig sparring gennem specialeforløbet. Vejledningen har været en stor hjælp i forhold til at strukturere, udvikle og kvalificere undersøgelsen.

I forbindelse med udarbejdelsen af specialet er der anvendt generative AI-værktøjer, herunder ChatGPT (Scholar GPT) og DeepSeek, som hjælp til strukturering, begrebsafklaring, forståelse af materiale og sproglig sparring. AI-værktøjerne er ikke anvendt som selvstændige kilder, og alle analyser, vurderinger og konklusioner i specialet er forfatterens egne.


STRUKTURDIAGRAM
Planlovens § 47 – Almene samfundsinteresser, proportionalitet og beskyttelsen af den private ejendomsret
FUNDAMENTET
Hvad er udgangspunktet?
INDLEDNING
Præsentation af problemfeltet, baggrund, problemformulering og afgrænsning.
KAPITEL 1
METODE OG TEORI
Redegørelse for specialets metode, juridiske tilgang og anvendelse af teori og retsdogmatiske begreber.
KAPITEL 2-3
RETSGRUNDLAGET
Gennemgang af planlovens § 47 og tilhørende bestemmelser samt relevante principper.
KAPITEL 4
UDVIKLINGEN AF § 47
Historisk og lovgivningsmæssig udvikling af bestemmelsen og dens formål.
KAPITEL 5
ANALYSEN
Hvordan anvendes § 47?
ANALYSE AF PRAKSIS
Gennemgang og analyse af udvalgte sager fra Planklagenævnet.
KAPITEL 6
SPÆNDINGSFELTET
Analyse af spændingsfeltet mellem almene samfundsinteresser og den private ejendomsret.
KAPITEL 7
DISKUSSIONEN
Hvad betyder udviklingen?
DISKUSSION
Diskussion af udviklingstendenser, retssikkerhed, almenvel, proportionalitet og kommunens rolle.
KAPITEL 8
KONKLUSION
Sammenfatning af analysens resultater og besvarelse af problemformuleringen.
KAPITEL 9
PERSPEKTIVERING
Hvad bringer fremtiden?
EFTERTANKER OG PERSPEKTIVERING
Refleksioner over fremtidige perspektiver, kommunens dobbeltrolle, metodiske begrænsninger og udviklingen af § 47.
KAPITEL 10
SPECIALETS RØDE TRÅD
Specialet bevæger sig fra det retlige og metodiske fundament over analysen af praksis og udviklingstendenser til en diskussion af de centrale problemstillinger. Afslutningsvis perspektiveres udviklingen i lyset af fremtidige samfundsmæssige behov og retssikkerhedsmæssige hensyn.
"Ekspropriation er et nødvendigt, men indgribende redskab – det kræver klare hensyn, solid begrundelse og respekt for ejendomsretten."

Indledning

Samfundet er i konstant udvikling. Teknologiske fremskridt, urbanisering og øgede krav til infrastruktur, klimaindsatser og energiforsyning medfører et stigende behov for arealer til større samfundsmæssige projekter (Danmarks National Leksikon, 2024). I Danmark ses denne udvikling blandt andet i etableringen af større anlægsprojekter, herunder motorveje (Vejdirektoratet, 2025), jernbaner (BaneDanmark, 2025), energianlæg og byudviklingsområder (Klima-, 2026), som forudsætter adgang til privatejede arealer. I denne sammenhæng indtager ekspropriation en central rolle som retligt redskab (By-, Land- og Kirkeministeriet, 2019).

Ekspropriation omtales i stigende grad i den offentlige debat, hvilket afspejler dens aktualitet i det moderne samfund (LE34, 2025). Hvor ekspropriation traditionelt blev anset som et indgribende og ekstraordinært middel – et sidste værktøj i statens reguleringsarsenal – synes praksis at indikere en hyppigere anvendelse, særligt i forbindelse med større infrastrukturelle projekter gennemført af offentlige myndigheder og selvstændige offentlige virksomheder som Vejdirektoratet og Banedanmark (Transportministeriet, 2024).

Denne udvikling må ses i lyset af en bredere samfundsforandring i forståelsen af jord og ejendom. Som Enemark beskriver i (Den multi-funktionelle matrikel, 2002), har ejendomsbegrebets funktion ændret sig i takt med samfundets udvikling. Under tidligere samfundsformer blev jord primært opfattet som grundlag for beskatning eller som en handelsvare (Den multi-funktionelle matrikel, 2002). I efterkrigstiden blev jorden i stigende grad betragtet som en begrænset ressource, der krævede planmæssig regulering. I informationssamfundet – fra 1980'erne og frem – forstås jorden i højere grad som en samfundsmæssig ressource, der indgår i en kompleks infrastruktur af juridiske, økonomiske og planmæssige hensyn (Den multi-funktionelle matrikel, 2002).

Denne transformation har betydning for balancen mellem hensynet til samfundets udvikling og den enkelte lodsejers retlige beskyttelse. Når jord i stigende grad anskues som en samfundsressource, kan det påvirke både adgangen til ekspropriation og principperne for erstatningsudmåling (N.K Tagliarino, 2017). Samtidig viser internationale undersøgelser, at kompensationsordninger ofte ikke fuldt ud afspejler de faktiske tab, som berørte lodsejere

lider (N.K Tagliarino, 2017). Dette rejser spørgsmål om, hvorvidt den retlige beskyttelse reelt følger med den samfundsmæssige udvikling.

Der opstår således en retlig spænding: På den ene side et øget samfundsmæssigt behov for arealer til fælles goder; på den anden side grundlovens beskyttelse af ejendomsretten § 73 (Danmarks Riges Grundlov, Sidst ændret 1953) og kravet om fuldstændig erstatning. Spørgsmålet er derfor, om der er udviklingstendenser, der har medført en forskydning i balancen mellem disse hensyn – og i givet fald hvordan dette afspejles i praksis.

Ejendomsretten udgør ikke alene en individuel rettighed, men også en central samfundsinstitution. Politisk og økonomisk forskning har påvist, at sikre og effektivt håndhævede ejendomsrettigheder er en afgørende forudsætning for økonomisk stabilitet og vækst. Beskyttelsen af private ejendomsrettigheder skaber forudsigelighed og incitament til investering, mens usikkerhed om statslige indgreb kan have den modsatte effekt (Politiske institutioner og økonomisk vækst, 2006). Ekspropriation befinder sig i krydsfeltet mellem disse hensyn. På den ene side er indgrebet et nødvendigt redskab for gennemførelsen af samfundsmæssigt væsentlige projekter; på den anden side udgør det statens mest vidtgående indgreb i den private ejendomsret (Politiske institutioner og økonomisk vækst, 2006). Statens adgang til at ekspropriere forudsætter derfor en retlig konstruktion, der både muliggør samfundsudvikling og samtidig opretholder tilliden til ejendomsrettens beskyttelse (Erik Stubkjær, 2003).

Netop denne dobbelte funktion aktualiserer spørgsmålet om, hvorvidt der er sket en forskydning i balancen mellem almenvellets hensyn og lodsejerens retlige beskyttelse. I takt med øget urbanisering, infrastrukturel udbygning, grøn omstilling og strategisk arealplanlægning er behovet for adgang til private arealer intensiveret (Retssystemet på det frie marked, 2025). Dette kan indebære en mere fleksibel eller udvidet fortolkning af ekspropriationsadgangen, herunder hvad der anses for at opfylde kravet om almenvellet.

Samtidig rejser udviklingen spørgsmål om erstatningsudmålingen. Grundlovens § 73 fastslår kravet om fuldstændig erstatning (Statsministeriet, Sidst ændret 1953), men bestemmelsen indeholder ikke en nærmere definition af, hvad der udgør “fuldstændig”. Fastlæggelsen beror

derfor på et retligt og økonomisk skøn, der udvikles gennem praksis og administrativ behandling (Ekspropriation m.m Artikelsamling af Phd Landindspektør Hans Faarup, 2018).

Erstatningsfastsættelsen sker som udgangspunkt ved taksations- og overtaksationskommissionerne, der efter vejlovgivningen (Transportministeriet, 2024) er administrative organer og ikke domstole (Hans Faarup, 2018). Kommissionernes sammensætning og funktion har gennemgået ændringer over tid, hvilket illustrerer, at også den institutionelle ramme for erstatningsudmålingen er genstand for udvikling. Dette understøtter, at vurderingen af erstatningsposter – herunder handelsværdi, forventningsværdi og driftsmæssige tab – ikke kan anses for statisk, men formes gennem løbende praksis.

En væsentlig del af den kommunale ekspropriationspraksis sker i medfør af planlovens § 47 (Bekendtgørelse af lov om planlægning, 2024), hvorefter kommunalbestyrelsen kan ekspropriere fast ejendom, når det er nødvendigt for at virkeliggøre en lokalplan. Bestemmelsen forudsætter således både planmæssig forankring og en konkret vurdering af nødvendighed og aktualitet. Anvendelsen af § 47 er i de senere år blevet gennemgået i (Betænkning om Ekspropriation efter Planloven, 2019), som belyser bestemmelsens praktiske rækkevidde. Planlovens § 47 udgør dermed et centralt omdrejningspunkt for forståelsen af ekspropriationsadgangen i praksis. Spørgsmålet er, om ekspropriationsadgangen har påvirket fortolkningen og anvendelsen af bestemmelsen – og hvilken betydning dette i givet fald har for lodsejerens retlige beskyttelse (Betænkning om Ekspropriation efter Planloven, 2019).

Ekspropriationsområdet er desuden aktuel genstand for lovgivningsmæssig reform. I februar 2026 fremsatte transportministeren forslag til en ny ekspropriationsproceslov, der samler og moderniserer de gældende procesregler samt ændrer organiseringen af klage- og taksationssystemet. Lovforslaget indebærer ikke ændringer af de materielle ekspropriationshjemler, men har til formål at skabe større ensartethed, effektivitet og retssikkerhed i behandlingen af ekspropriationssager (Forslag til Ekspropriationsprocesloven, 2026). At området omkring ekspropriation aktuelt underkastes lovrevision anno 2025-2026 understreger, at ekspropriationsretten befinder sig i bevægelse. Dette aktualiserer en nærmere undersøgelse af, hvordan udviklingen – både materielt og processuelt – påvirker balancen mellem samfundets behov for arealinddragelse og lodsejerens retlige beskyttelse.

1. Problemformulering

På baggrund af den beskrevne udvikling fremstår ekspropriationsretten som et område, hvor hensynet til samfundets behov for arealinddragelse og beskyttelsen af den private ejendomsret nødvendigvis må afvejes over for hinanden. Dette aktualiserer spørgsmålet om, hvorvidt denne afvejning – og dermed den retlige balance mellem almenvellets hensyn og lodsejerens beskyttelse – har ændret karakter i praksis. For at belyse dette er det nødvendigt at undersøge adgangen til ekspropriation som det centrale udtryk for denne balance. På denne baggrund formuleres følgende problemstilling:

Kan der konstateres en udvikling i fortolkningen og anvendelsen af ekspropriationsadgangen efter planlovens § 47 siden planlovens tilblivelse i 1991, og hvilken betydning har en sådan udvikling for balancen mellem almenvellets hensyn og lodsejerens retlige beskyttelse?

2. Underspørgsmål

- *Hvad udgør gældende ret for ekspropriationsadgangen efter planlovens § 47, herunder balancen mellem almenvellets hensyn og lodsejerens retlige beskyttelse?*
- *Hvilke udviklingstendenser kan identificeres i praksis med relevans for ekspropriationsadgangen efter planlovens § 47?*
- *Hvordan er adgangen til ekspropriation udviklet og fortolket i praksis efter planlovens § 47?*

Besvarelsen af problemformuleringen vil ske gennem en trinvis analyse af det retlige grundlag for ekspropriation, de relevante samfundsmæssige udviklingstendenser samt praksis vedrørende adgangen til ekspropriation og erstatningsudmålingen. Gennem denne struktur søges det klarlagt, om og i hvilket omfang udviklingen i dansk ekspropriationsret afspejler en ændret balance mellem almenvellets hensyn og lodsejerens retlige beskyttelse.

I det følgende kapitel redegøres for den metodiske fremgangsmåde som specialet bygger på.

3. Metode

I dette speciale anvendes en overvejende retsdogmatisk metode med henblik på at analysere gældende ret vedrørende ekspropriationsadgangen efter planlovens § 47 samt den tilhørende praksis. Den retsdogmatiske tilgang suppleres med en analyse af retspraksis og administrativ praksis for at belyse, hvordan bestemmelsen fortolkes og anvendes i praksis.

Samtidig inddrages et bredere perspektiv på forholdet mellem ret og samfund. Som fremhævet i retssociologisk teori kan retten ikke anskues isoleret, men må forstås i samspil med de forhold, der påvirker både rettens udvikling og dens anvendelse. På den baggrund inddrages samfundsmæssige forhold som en forklaringsramme for at analysere, hvorvidt og hvordan ændringer i de omgivende rammer kan have haft betydning for fortolkningen og anvendelsen af ekspropriationsadgangen.

Metodisk kombinerer specialet således en juridisk analyse af gældende ret med en kontekstuel forståelse af de samfundsmæssige faktorer, der kan have indflydelse på rettens udvikling og funktion.

3.1 Retsdogmatisk Metode

Den primære metode i specialet er den retsdogmatiske metode, som tager udgangspunkt i den klassiske juridiske metode (Morten Wegener, 1994). Formålet med den juridiske metode er at fastlægge gældende ret gennem en systematisk analyse og fortolkning af relevante retskilder, herunder lovgivning, forarbejder, retspraksis og juridisk litteratur. Den retsdogmatiske metode udgør således en anvendelse af den juridiske metode med henblik på at beskrive, analysere og systematisere gældende ret på et bestemt område (Morten Wegener, 1994).

I overensstemmelse hermed anvendes den retsdogmatiske metode i nærværende speciale til at fastlægge indholdet af ekspropriationsadgangen efter planlovens § 47 (Ekspropriationsudvalget, 2019). Analysen tager udgangspunkt i bestemmelsens ordlyd og suppleres med relevante forarbejder, domstolspraksis samt administrativ praksis, herunder praksis fra taksationsmyndighederne. Desuden inddrages juridisk litteratur, herunder

(Ekspropriation I Praksis 2.Udgave, 2019), som bidrager til forståelsen af gældende ret og praksis på området.

Den retsdogmatiske analyse har til formål at klarlægge de retlige betingelser for ekspropriation, herunder kravene om nødvendighed, aktualitet og almenvellets hensyn. Samtidig danner metoden grundlag for at analysere, hvordan disse kriterier fortolkes og anvendes i praksis, særligt i relation til kommunal ekspropriation efter planlovens § 47.

Metoden indebærer således en systematisk gennemgang og vurdering af retskilderne med henblik på at identificere gældende ret samt eventuelle udviklingstendenser i fortolkningen og anvendelsen af ekspropriationsadgangen.

3.1.1 Retskildehierarki og fortolkningsprincipper

Den retsdogmatiske metode forudsætter en systematisk anvendelse af de relevante retskilder samt en vurdering af deres indbyrdes vægt. Selvom der i dansk ret ikke eksisterer et formelt fastlagt retskildehierarki, opereres der i praksis med en relativ prioritering, hvor navnlig lovgivning, forarbejder og retspraksis tillægges størst betydning (Mads Bryde Andersen, 2002) (Peter Blume, 2020).

Lovgivningen udgør det primære retsgrundlag, og analysen tager derfor sit udgangspunkt i grundlovens § 73 samt de specifikke hjemmelsbestemmelser, herunder planlovens § 47. Lovens ordlyd er det naturlige udgangspunkt for fortolkningen, men er i ekspropriationsretten ofte relativt åben, hvilket nødvendiggør inddragelse af øvrige retskilder (Hans Faarup, 2018).

Forarbejderne spiller i denne sammenhæng en væsentlig rolle, idet de kan bidrage til at klarlægge lovgivers intentioner, særligt i relation til centrale betingelser som almenvellet og nødvendighed (Mads Bryde Andersen, 2002). Det må dog samtidig fremhæves, at forarbejdernes betydning ikke er absolut, og at de må anvendes med en vis metodisk forsigtighed, navnlig hvor efterfølgende praksis har udviklet retstilstanden (Peter Blume, 2020).

Retspraksis indtager en central og i praksis ofte afgørende position i fastlæggelsen af gældende ret, idet domstolene konkretiserer og afgrænser de retlige standarder. Dette gælder i særlig grad inden for ekspropriationsretten, hvor begreber som almenvel, proportionalitet og

nødvendighed i vidt omfang udfyldes gennem praksis (Erik Stubkjær, 2003). Hertil kommer administrativ praksis, navnlig fra taksations- og overtaksationskommissionerne, som i praksis har stor betydning for retstilstandens udvikling, selv om denne praksis formelt har en lavere retskildemæssig vægt end domstolspraksis (Mads Bryde Andersen, 2002).

Den juridiske litteratur inddrages som et supplerende fortolkningsbidrag, særligt hvor retstilstanden er uklar eller under udvikling, og hvor litteraturen kan bidrage til systematisering og kritisk analyse af gældende ret (Hanne Mølbeck, 2019).

Fortolkningen af de nævnte retskilder sker i overensstemmelse med almindelige juridiske fortolkningsprincipper (Peter Blume, 2020). Fortolkningen tager sit udgangspunkt i ordlyden, men suppleres af en systematisk fortolkning, hvor bestemmelsen indplaceres i den samlede retlige regulering, samt en formålsfortolkning, hvor der lægges vægt på bestemmelsens funktion og hensyn (Hans Faarup, 2018). I ekspropriationsretten spiller navnlig formålsfortolkningen en væsentlig rolle, idet vurderingen af almenvellet og nødvendighed forudsætter en afvejning af modstående hensyn.

Desuden må fortolkningen anses for dynamisk i den forstand, at retspraksis og administrativ praksis løbende bidrager til at udfylde og nuancere de retlige standarder. Dette gælder særligt i relation til planlovens § 47, hvor bestemmelsens anvendelse i høj grad beror på en konkret vurdering, og hvor retstilstanden derfor i vidt omfang udvikles gennem retspraksis (Ekspropriationsudvalget, 2019).

På denne baggrund anvendes retskilderne ikke isoleret, men i et samspil, hvor navnlig retspraksis og administrativ praksis tillægges betydelig vægt ved fastlæggelsen af gældende ret for ekspropriationsadgangen efter planlovens § 47.

3.2 Analyse af rets- og administrativ praksis

Som supplement til den retsdogmatiske metode (Morten Wegener, 1994) inddrages en analyse af retspraksis og administrativ praksis med henblik på at belyse, hvordan ekspropriationsadgangen efter planlovens § 47 fortolkes og anvendes i praksis (Ekspropriation I Praksis 2.Udgave, 2019). Analysen omfatter navnlig domstolspraksis samt praksis fra taksations- og overtaksationskommissionerne (Transportministeriet, BEK nr 1413 af 27/11/2015, 2015), der spiller en central rolle i ekspropriationssager.

Formålet er at undersøge, hvordan de retsdogmatiske kriterier – herunder nødvendighed, aktualitet og hensynet til almenvellet, konkret kommer til udtryk i afgørelserne. Der belyses ikke alene kun fastlæggelsen af gældende ret, men også den konkrete retsanvendelse.

Analysen anvendes desuden til at identificere eventuelle udviklingstendenser i fortolkningen og anvendelsen af planlovens § 47 (Ekspropriationsudvalget, 2019). Dette sker ved at sammenholde afgørelser over tid samt ved at vurdere, om der kan spores ændringer i vurderingen af de centrale betingelser for ekspropriation (Ekspropriation I Praksis 2.Udgave, 2019).

På denne baggrund bidrager praksisanalysen til at vurdere, hvordan ekspropriationsadgangen efter planlovens § 47 fortolkes og anvendes i praksis, samt hvilken indflydelse dette har på balancen mellem almenvellets hensyn og lodsejerens retlige beskyttelse.

3.3 Retssociologisk perspektiv

Det retsdogmatiske og praksisorienterede udgangspunkt suppleres i specialet med et retssociologisk perspektiv. Retssociologien beskæftiger sig med samspillet mellem ret og samfund og søger at belyse både de faktorer, der fører til udviklingen af retlige regler, samt de virkninger, disse regler har i det omgivende samfund (Lovene & Livet En Rets Sociologisk Grundbog, 2014).

På den baggrund inddrages økonomiske, politiske og planmæssige forhold som en forklaringsramme for at analysere, hvordan sådanne forhold kan have haft betydning for fortolkningen og anvendelsen af ekspropriationsadgangen efter planlovens § 47

(Ekspropriationsudvalget, 2019). Dette svarer til en genetisk retssociologisk tilgang, hvor fokus er på de bagvedliggende faktorer, der påvirker rettens udvikling.

Dette er særligt relevant i relation til planlovens § 47, idet bestemmelsen er tæt knyttet til den fysiske planlægning og dermed til skiftende samfundsmæssige prioriteringer, herunder byudvikling, infrastruktur og den grønne omstilling. Anvendelsen af bestemmelsen beror i vidt omfang på vurderinger af nødvendighed og aktualitet, som ikke kan anses for statiske, men må forstås i lyset af den samfundsmæssige kontekst, hvori ekspropriationen finder sted.

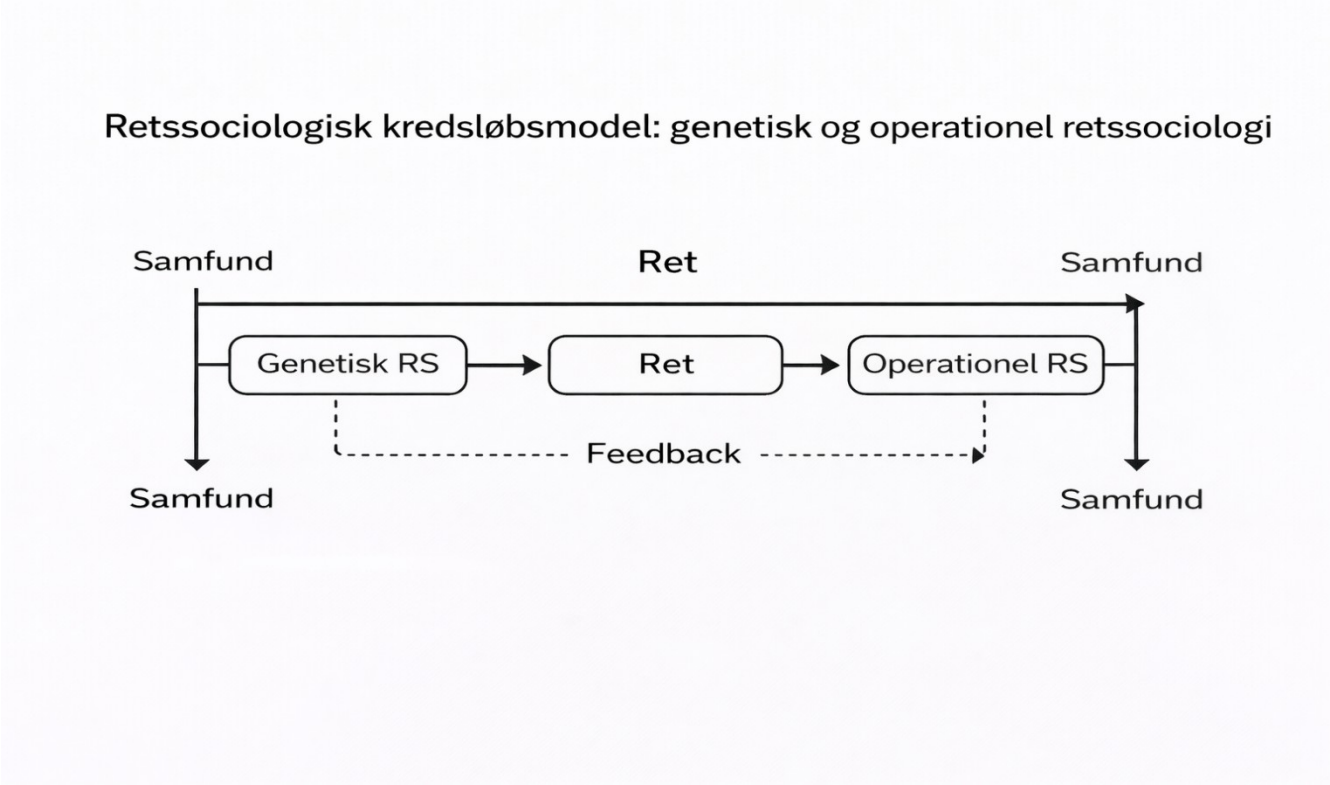
Samtidig inddrages en operationel retssociologisk forståelse ved analysen af, hvordan ekspropriationsreglerne faktisk anvendes i praksis, herunder gennem domstolspraksis og administrative afgørelser. Herved belyses ikke alene rettens indhold, men også dens konkrete virkninger og funktion i samfundet.

Det retssociologiske perspektiv i specialet tager udgangspunkt i den klassiske sondring mellem genetisk og operationel retssociologi, hvor fokus henholdsvis er på de samfundsmæssige faktorer, der fører til rettens udformning, og på de virkninger, retten har i det omgivende samfund (Bettina Lehmann Kristiansen, Jørgen Dalberg-Larsen, 2014).

Den genetiske retssociologi retter således blikket mod, hvordan økonomiske, politiske og planlægningsmæssige forhold påvirker udviklingen af ekspropriationsadgangen, mens den operationelle retssociologi belyser, hvordan reglerne faktisk anvendes og får betydning i praksis (Bettina Lehmann Kristiansen, Jørgen Dalberg-Larsen, 2014)

I forlængelse heraf anskues retten som del af et dynamisk kredsløb, hvor ret og samfund påvirker hinanden gensidigt. Retlige regler formes af samfundsmæssige forhold, men påvirker samtidig praksis og adfærd, hvilket igen kan give anledning til ændringer i retstilstanden (Bettina Lehmann Kristiansen, Jørgen Dalberg-Larsen, 2014).

Dette indebærer, at analysen ikke alene retter sig mod rettens indhold, men også mod samspillet mellem retlige normer, administrative praksisser og de samfundsmæssige hensyn, der ligger til grund for anvendelsen af ekspropriationsadgangen efter planlovens § 47 (Ekspropriationsudvalget, 2019).



Figur 1 Retssociologisk Kredsløbsmodel (Bettina Lehmann Kristiansen, Jørgen Dalberg-Larsen, 2014)

Det retssociologiske perspektiv muliggør således en kobling mellem den juridiske analyse af gældende ret og en bredere forståelse af de samfundsmæssige forhold, der kan have indflydelse på rettens udvikling og anvendelse. Dette er centralt for besvarelsen af specialets problemformulering, der netop angår forholdet mellem samfundsudvikling og retlig beskyttelse.

3.4 Metodisk afgrænsning, sammenhæng og konkret perspektiv

De tre metodiske tilgange som nævnt forud for dette kapitel, anvendes i sammenhæng med henblik på at belyse specialets problemformulering fra forskellige perspektiver. Den retsdogmatiske metode fastlægger det retlige grundlag for ekspropriationsadgangen efter planlovens § 47 (Ekspropriationsudvalget, 2019), mens analysen af rets- og administrativ praksis belyser, hvordan bestemmelsen konkret fortolkes og anvendes (Morten Wegener, 1994). Det retssociologiske perspektiv bidrager herefter til at forklare, hvordan samfundsmæssige udviklingstendenser kan have påvirket denne anvendelse (Bettina Lehmann Kristiansen, Jørgen Dalberg-Larsen, 2014).

Denne metodiske kombination er nødvendig, idet ekspropriationsadgangen efter planlovens § 47 befinder sig i krydsfeltet mellem retlige normer og samfundsmæssige hensyn (Hanne Mølbeck, 2019). Bestemmelsens anvendelse beror i vidt omfang på skønsmæssige vurderinger, herunder af nødvendighed og almenvellet, hvilket indebærer, at retstilstanden ikke alene kan fastlægges ud fra lovens ordlyd, men må forstås i lyset af den praksis og de samfundsmæssige forhold, der præger anvendelsen.

Specialet afgrænses fra en selvstændig økonomisk analyse af erstatningsudmålingen samt fra en kvantitativ undersøgelse af ekspropriationspraksis. Denne afgrænsning er foretaget for at sikre et klart analytisk fokus på ekspropriationsadgangen efter planlovens § 47 og den retlige balance mellem almenvellets hensyn og lodsejerens beskyttelse. En inddragelse af erstatningsudmålingen som selvstændigt analysefelt ville indebære en væsentlig udvidelse af undersøgelsens genstand, idet dette område rummer særskilte retlige og økonomiske problemstillinger.

Afgrænsningen er desuden væsentlig af retssikkerhedsmæssige hensyn, idet specialet sigter mod at skabe klarhed over, hvordan ekspropriationsadgangen anvendes i praksis, og hvilke konsekvenser dette har for lodsejerens retlige beskyttelse (Ekspropriationsudvalget, 2019). En for bred tilgang ville risikere at udvande analysen og dermed svække grundlaget for at vurdere, om balancen mellem almenvellets hensyn og den individuelle ejendomsret er forskudt.

Fokus er således på en kvalitativ juridisk analyse af udvalgte afgørelser og udviklingstendenser med henblik på at belyse, hvordan ekspropriationsadgangen efter planlovens § 47 fortolkes og anvendes i praksis, og hvilken betydning dette har for lodsejerens retlige beskyttelse.

4. Rammeforståelse for Ekspropriation

Ekspropriation udgør et centralt retligt instrument, hvorved det offentlige kan gennemføre indgreb i den private ejendomsret med henblik på at realisere samfundsmæssige formål. Indgrebet indebærer, at en ejer helt eller delvist må afstå sin ejendom eller tåle indskrænkninger i rådigheden, hvilket gør ekspropriation til et af de mest vidtgående indgreb i dansk ret.

Formålet med ekspropriation er at muliggøre gennemførelsen af projekter af almen betydning, herunder infrastruktur, byudvikling og andre planlægningsmæssige tiltag, som ikke ville kunne realiseres uden adgang til privatejede arealer. Ekspropriation kan i den forbindelse ses som et middel til at overvinde situationer, hvor enkelte lodsejere ellers ville kunne forhindre eller forsinke projekter af væsentlig samfundsmæssig interesse.

Adgangen til ekspropriation er i dansk ret forankret i grundlovens § 73, der opstiller de overordnede betingelser for indgrebet. Herudover er ekspropriationshjemlen reguleret i en række særlove, som giver offentlige myndigheder adgang til at ekspropriere fast ejendom til nærmere bestemte formål.

F.eks. indeholder vejlovgivningen hjemmel til ekspropriation i §§ 95–98, mens kommunal ekspropriation sker efter planlovens § 47 (Bekendtgørelse af lov om planlægning, 2024) og miljøbeskyttelseslovens § 58 (Bekendtgørelse af lov om miljøbeskyttelse, 2025). For statslige ekspropriationer finder desuden lov om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom anvendelse, som fastlægger de processuelle rammer for gennemførelsen af ekspropriation (Transportministeriet, LBK nr 386 af 13/04/2023, 2023).

4.1 Grundlovens § 73

Som anført udgør grundlovens § 73 det overordnede retlige grundlag, for ekspropriation i dansk ret. Bestemmelsen fastlægger de grundlæggende betingelser for, hvornår det offentlige kan foretage indgreb i den private ejendomsret, og har dermed en central betydning for afgrænsningen af ekspropriationsadgangen (Statsministeriet, Sidst ændret 1953).

Grundlovens § 73, stk. 1, fastslår, at ejendomsretten er ukrænkelig, og at ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det, og mod fuldstændig erstatning

(Statsministeriet, Sidst ændret 1953). Bestemmelsen opstiller således tre kumulative betingelser for lovlig ekspropriation: der skal foreligge lovhjemmel, indgrebet skal være begrundet i almenvellet, og der skal ydes fuldstændig erstatning.

Kravet om lovhjemmel indebærer, at ekspropriation kun kan gennemføres, hvis der foreligger en klar hjemmel i lovgivningen. Grundlovens § 73 er således **ikke i sig selv** en hjemmel til ekspropriation, men fastlægger de overordnede rammer, som den øvrige lovgivning må holde sig inden for. Ekspropriationsindgreb gennemføres derfor i praksis med hjemmel i særlovgivning, herunder blandt andet planlovgivningen og vejlovgivningen (Ekspropriation I Praksis 2.Udgave, 2019).

Kravet om, at ekspropriation skal være begrundet i almenvellet, udgør en central materiel betingelse for lovlig ekspropriation. Begrebet "almenvellet" er ikke nærmere defineret i grundloven, men er gennem praksis og juridisk teori blevet fortolket bredt og dynamisk (Morten Wegener, 1994). Det omfatter en række samfundsmæssige hensyn, herunder blandt andet etablering af infrastruktur, byudvikling, miljøbeskyttelse og anden fysisk planlægning (Ekspropriation I Praksis 2.Udgave, 2019).

4.2 Almenvellet som betingelse for ekspropriation

Almenvelsbegrebet indebærer imidlertid ikke, at enhver samfundsmæssig interesse kan begrunde ekspropriation. Der skal foreligge en reel og saglig samfundsmæssig begrundelse, og indgrebet må ikke alene tilgodese snævre eller private interesser. Vurderingen af, om almenvellet er opfyldt, beror derfor på en konkret afvejning mellem hensynet til samfundets interesser og den enkelte lodsejers retlige beskyttelse (Ekspropriation I Praksis 2.Udgave, 2019).

Denne afvejning indebærer, at ekspropriationsindgrebet skal fremstå som sagligt og proportionalt i forhold til det formål, der søges opnået. Almenvelsbegrebet fungerer således som en retlig begrænsning af ekspropriationsadgangen og er ikke alene et politisk skøn. Samtidig er begrebet ikke statisk, men udvikler sig over tid, idet ændrede samfundsmæssige behov kan få betydning for, hvilke hensyn der anses for at være omfattet af almenvellet (Ekspropriation I Praksis 2.Udgave, 2019).

Endelig følger det af bestemmelsen, at der skal ydes fuldstændig erstatning til den berørte ejer. Kravet om fuldstændig erstatning indebærer, at ejeren som udgangspunkt skal stilles økonomisk som om ekspropriationen ikke havde fundet sted. Fastlæggelsen af erstatningens størrelse beror imidlertid på en konkret vurdering og udvikles gennem praksis (Ekspropriation I Praksis 2.Udgave, 2019).

Grundlovens § 73 udgør således den overordnede retlige ramme for ekspropriation og danner grundlaget for den efterfølgende analyse af, hvordan ekspropriationsadgangen konkret fortolkes og anvendes, herunder efter planlovens § 47 (Ekspropriationsudvalget, 2019).

4.3 Nødvendighed, Aktualitet og Proportionalitetskravet

De i grundlovens § 73 fastsatte betingelser suppleres i praksis af en række grundlæggende ekspropriationsretlige principper, herunder navnlig kravene om nødvendighed og aktualitet samt proportionalitetsprincippet. Disse principper er ikke udtrykkeligt fastsat i grundloven, men er udviklet gennem retspraksis og juridisk teori og spiller en central rolle ved vurderingen af, om et ekspropriationsindgreb anses for lovligt (Ekspropriation I Praksis 2.Udgave, 2019).

Kravet om nødvendighed indebærer, at ekspropriation kun kan gennemføres, hvis det er nødvendigt for at realisere det pågældende formål. Dette betyder, at der ikke må anvendes ekspropriation, hvis formålet kan opnås gennem mindre indgribende foranstaltninger, f.eks. ved frivillige aftaler, eller at ejeren er villig til at selvrealisere det ønskede (Ekspropriation I Praksis 2.Udgave, 2019). Nødvendighedskravet fungerer således som en væsentlig begrænsning af ekspropriationsadgangen og medvirker til at sikre, at indgreb i ejendomsretten ikke går videre end påkrævet.

Aktualitetskravet indebærer, at det formål, der begrunder ekspropriationen, skal være konkret og aktuelt. Ekspropriation kan således ikke foretages med henblik på usikre eller fjerntliggende fremtidige projekter. Der skal foreligge en reel og tidsmæssigt nærliggende plan for anvendelsen af det eksproprierede areal. Kravet har til formål at beskytte lodsejeren mod indgreb, der ikke er tilstrækkeligt begrundet i en konkret og realiserbar planlægning.

Proportionalitetsprincippet udgør et grundlæggende hensyn ved vurderingen af ekspropriationsindgreb (KU.dk, 1990). Selvom princippet ikke fremgår udtrykkeligt af

grundlovens § 73, følger det implicit af kravet om almenvellet og den afvejning (Morten Wegener, 1994), der skal foretages mellem samfundets interesser og den enkelte lodsejers rettigheder. Princippet indebærer, at ekspropriationsindgrebet skal stå i rimeligt forhold til det formål, der søges opnået, og at der ikke må anvendes mere indgribende foranstaltninger end nødvendigt.

De nævnte principper er indbyrdes forbundne og må i praksis vurderes i sammenhæng. Nødvendighedskravet og aktualitetskravet bidrager til at konkretisere, hvornår et indgreb kan anses for sagligt begrundet, mens proportionalitetsprincippet sikrer, at indgrebet ikke går videre end rimeligt i forhold til det tilsigtede formål (Ekspropriation I Praksis 2.Udgave, 2019).

Samlet set udgør disse principper en væsentlig del af den retlige ramme for ekspropriation og har stor betydning for afgrænsningen af ekspropriationsadgangen. De danner samtidig et centralt grundlag for den efterfølgende analyse af, hvordan ekspropriationsadgangen fortolkes og anvendes i praksis, herunder i relation til planlovens § 47.

5. Analyse af ekspropriationsadgangen efter planlovens § 47

Dette kapitel indeholder specialets hovedanalyse og har til formål at undersøge, hvordan ekspropriationsadgangen efter planlovens § 47 er blevet fortolket og anvendt i praksis siden planlovens tilblivelse i 1991 (Ekspropriationsudvalget, 2019). Analysen tager udgangspunkt i de retlige rammer, der er fastlagt i kapitel 4, og belyser, hvordan disse kommer til udtryk i praksis.

Indledningsvis analyseres udviklingen i fortolkningen og anvendelsen af § 47 med henblik på at identificere, hvordan bestemmelsen har ændret karakter over tid, og hvilke hensyn der har haft betydning for denne udvikling. Herefter vurderes, hvilken betydning denne udvikling har for balancen mellem almenvellets hensyn og lodsejerens retlige beskyttelse (Ekspropriationsudvalget, 2019).

Analysen er således opdelt i to dele. Første del altså Kapitel 5 fokuserer på udviklingen i ekspropriationsadgangen, herunder hvordan bestemmelsen er blevet anvendt og fortolket i praksis. Anden del altså kapitel 6 analyserer konsekvenserne af denne udvikling og vurderer dens betydning for den retlige balance mellem almenvellets hensyn og lodsejerens retlige beskyttelse.

5.1 Det retlige udgangspunkt for ekspropriationsadgangen efter planlovens § 47

Ekspropriationsadgangen efter planlovens § 47 udgør en central hjemmel for kommunalbestyrelsens mulighed for at gennemføre planlægning ved indgreb i private ejendomsrettigheder. Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med de overordnede rammer i grundlovens § 73 (Statsministeriet, Sidst ændret 1953), hvorefter ekspropriation kun kan ske, når det er krævet af almenvellet og mod fuldstændig erstatning (Hans Faarup, 2018) (Arne Post, 2011).

Planlovens § 47 giver kommunalbestyrelsen adgang til at ekspropriere fast ejendom, når det er af væsentlig betydning for virkeliggørelsen af en lokalplan eller byplanvedtægt. Bestemmelsen er således knyttet tæt til den kommunale planlægning og har til formål at

sikre, at planlægning ikke forbliver på et teoretisk niveau, men kan gennemføres i praksis (Ekspropriation I Praksis 2.Udgave, 2019). Ordlyden af § 47 er relativt bred og indeholder ikke en udtømmende angivelse af, hvornår ekspropriation kan finde sted. Dette indebærer, at bestemmelsens nærmere indhold i vidt omfang må fastlægges gennem fortolkning og praksis. Særligt kriterier som almenvel, nødvendighed og aktualitet spiller en central rolle ved vurderingen af, om ekspropriation kan gennemføres (Bekendtgørelse af lov om planlægning, 2024).

Forarbejderne til planloven understreger, at ekspropriationsadgangen skal anvendes med tilbageholdenhed, og at der skal foreligge et reelt behov for indgrebet (Ekspropriation I Praksis 2.Udgave, 2019). Samtidig fremgår det, at bestemmelsen skal sikre en effektiv gennemførelse af planlægningen, hvilket indebærer en vis fleksibilitet i anvendelsen (Erik Stubkjær, 2003).

På denne baggrund fremstår § 47 som en bestemmelse, der indeholder en indbygget spænding mellem hensynet til en effektiv planlægning og beskyttelsen af den private ejendomsret. Denne spænding udfyldes i praksis gennem en konkret afvejning, hvor de retlige kriterier udvikles og nuanceres gennem rets- og administrativ praksis (Ekspropriation I Praksis 2.Udgave, 2019).

5.2 Udviklingen i anvendelsen af § 47

For at belyse, hvordan ekspropriationsadgangen efter planlovens § 47 har udviklet sig siden planlovens tilblivelse i 1991, analyseres bestemmelsens fortolkning og anvendelse i en række perioder. Opdelingen tager udgangspunkt i centrale lovændringer samt udviklingen i praksis, herunder navnlig ændringerne i 2009 og 2018.

Analysen har til formål at identificere, hvordan anvendelsen af § 47 har ændret sig over tid, samt hvilke hensyn der har haft betydning for denne udvikling. I den forbindelse inddrages både lovgivningsmæssige ændringer og praksis fra domstole og administrative myndigheder.

Ved at analysere udviklingen i disse faser bliver det muligt at belyse, hvordan ekspropriationsadgangen gradvist er blevet fortolket og anvendt, og hvordan de centrale kriterier – herunder almenvel, nødvendighed og aktualitet – er blevet udfyldt i praksis.

5.2.1 Oprindeligt udgangspunkt planloven (1991)

Ved planlovens vedtagelse i 1991 blev ekspropriationsadgangen i § 47 udformet som en central hjemmel til at sikre gennemførelsen af den kommunale planlægning (By-, Land- og Kirkeministeriet, 1991). Bestemmelsen gav kommunalbestyrelsen adgang til at ekspropriere fast ejendom, når dette var af væsentlig betydning for virkeliggørelsen af en kommuneplan, lokalplan eller byplanvedtægt (Ekspropriationsudvalget, 2019).

Bestemmelsen bygger imidlertid på en længere retlig udvikling, hvor kommunernes adgang til at ekspropriere i planlægningsøjemed gradvist er blevet udvidet. Allerede i ældre byggelovgivning, f.eks. Bygningsloven for København fra 1889 (Københavns Kommune, 1889), fandtes der hjemler til ekspropriation, men disse var typisk knyttet til konkretiserede og snævre afgrænsede formål, såsom etablering af veje, fortove og tekniske anlæg.

Tilsvarende fandtes der ekspropriationshjemler i anden speciallovgivning, herunder vejlovgivningen, hvor den første vejlovgivning som havde kendetegn af den vi kender fra i dag, kom i 1957 (Ministerier for Offentlige Arbejder, 1957), og blev frem mod 1980erne, så indrettet til den vi bruger i dagens Danmark (Transportministeriet, LBK nr 368 af 06/08/1985 Bekendtgørelse af Lov om offentlige veje, 1985). Jernbanelovgivningen (Transportministeriet, LOV nr 289 af 18/05/1998 Lov om jernbanevirksomhed m.v., 1998) er også en af de lovgivninger, hvor ekspropriation blev anvendt til gennemførelse af infrastrukturelle projekter, samt i lovgivning vedrørende forsyningsanlæg som el, vand og kloak. Fælles for disse hjemler var, at de var knyttet til specifikke anlægsprojekter og ikke til en samlet planlægningsmæssig regulering.

Et væsentligt skridt i udviklingen mod en mere planorienteret ekspropriationsadgang skete med byplanlovgivningen, herunder byplanloven af 1938, hvor ekspropriation i højere grad blev koblet til arealplanlægning (Byplan og byplanlægning - byplanlovgivning, 2009). Denne udvikling kulminerede med planloven i 1991, hvor ekspropriationsadgangen i § 47 blev integreret som et centralt redskab til gennemførelse af den kommunale planlægning (By-, Land- og Kirkeministeriet, 1991).

I takt med udviklingen af den fysiske planlægning og kommunernes rolle heri blev ekspropriationsadgangen imidlertid gradvist mere generel og planorienteret. Denne udvikling

kulminerede med planloven i 1991, hvor ekspropriationsadgangen i Planloven § 47 blev koblet direkte til planlægningssystemet, så ekspropriation kunne anvendes som et redskab til at sikre realiseringen af kommuneplaner, så vidt som lokalplaner.

Hvor ekspropriation tidligere var knyttet til specifikke anlæg, blev § 47 således i højere grad knyttet til den overordnede kommunale planlægning og dermed til realiseringen af bredere samfundsmæssige udviklingsformål for almenvellet. Bestemmelsen afspejler dermed en bevægelse fra en konkret og formålsafgrænset ekspropriationsadgang til en mere fleksibel og planlægningsbaseret hjemmel (Ekspropriationsudvalget, 2019).

Denne udvikling indebærer, at ekspropriationsadgangen i stigende grad blev et redskab til at sikre en sammenhængende fysisk planlægning, hvor kommunerne fik mulighed for aktivt at tilvejebringe de nødvendige arealer til gennemførelse af planlagte projekter, og dermed igennem planlovens § 47 også kunne realisere dem.

Samtidig var bestemmelsen allerede fra starten underlagt de almindelige ekspropriationsretlige betingelser, herunder kravet om, at indgrebet skulle være begrundet i almenvellet, samt at ekspropriationen skulle være nødvendig og proportional. Selvom § 47 således havde et bredt anvendelsesområde, indebar dette ikke en ubegrænset adgang til ekspropriation, idet vurderingen i praksis beroede på en konkret afvejning mellem samfundsmæssige hensyn og lodsejerens retlige beskyttelse (Ekspropriationsudvalget, 2019).

Det oprindelige udgangspunkt for § 47 kan således karakteriseres ved en relativt bred hjemmel, der var tæt knyttet til planlægningssystemet, men som samtidig blev udfyldt og afgrænset gennem de almindelige ekspropriationsretlige principper og den efterfølgende praksis.

5.2.2 Udvikling frem mod 2009

I perioden efter planlovens vedtagelse i 1991 og frem mod ændringen i 2009 ses en gradvis udvikling i anvendelsen af ekspropriationsadgangen efter § 47. Bestemmelsen forblev uændret i sin ordlyd, men dens anvendelsesområde blev i praksis i stigende grad udfyldt gennem administrative afgørelser og retspraksis (Hans Faarup, 2018).

Udviklingen skal ses i lyset af et øget fokus på kommunal planlægning og behovet for at kunne realisere mere komplekse byudviklingsprojekter og infrastrukturelle tiltag. I takt med denne udvikling blev ekspropriationsadgangen i § 47 i stigende grad anvendt som et aktivt planlægningsredskab (Ekspropriationsudvalget, 2019). Særligt de centrale betingelser for ekspropriation – herunder kravet om almenvellet, nødvendighed og aktualitet – blev i denne periode genstand for en nærmere konkretisering. Praksis bidrog dermed til at udfylde bestemmelsens relativt åbne karakter og fastlægge grænserne for, hvornår ekspropriation kunne anses for berettiget (Hans Faarup, 2018).

Samtidig kan der i perioden spores en tendens til, at hensynet til gennemførelsen af planlægning i visse tilfælde blev tillagt betydelig vægt, hvilket rejste spørgsmål om rækkevidden af ekspropriationsadgangen og balancen mellem de modstående hensyn (Ekspropriationsudvalget, 2019). Dette kom blandt andet til udtryk i sager, hvor det blev prøvet, hvor langt ekspropriationsadgangen kunne strækkes i forhold til realiseringen af planlagte projekter. Udviklingen frem mod 2009 kan således karakteriseres ved, at ekspropriationsadgangen efter § 47 i stigende grad blev anvendt i praksis, samtidig med at de retlige rammer blev konkretiseret gennem afgørelser. Denne udvikling dannede baggrund for et behov for nærmere afklaring af bestemmelsens rækkevidde, hvilket senere kom til udtryk i lovændringen i 2009 (Ekspropriationsudvalget, 2019).

5.2.2.1 Praksis indtil 2009

Praksis fra perioden op til 2009 understøtter, at anvendelsen af ekspropriationsadgangen på grundlag af kommuneplanen gav anledning til betydelig retlig usikkerhed. Dette kommer blandt andet til udtryk i en række afgørelser fra Naturklagenævnet, herunder (KFE 2004.91/NKO 295)og (KFE 2006.381, 2006), samt i flertallets begrundelse i (KFE 2011.116, 2011).

Af Kammeradvokatens undersøgelse af ekspropriationspraksis fremgår det desuden, at omgørelsesprocenten for klager over kommuneplanekspropriationer var markant højere end for ekspropriationer på grundlag af lokalplaner (Hanne Mølbeck, 2019). I undersøgelsen blev 7 ud af 8 kommuneplanekspropriationer omgjort, mens det tilsvarende kun gjaldt 3 ud af 18 lokalplanekspropriationer (Ekspropriationsudvalget, 2019).

Denne praksis indikerer, at ekspropriation på grundlag af kommuneplanen ofte ikke opfyldte de krav, der stilles til blandt andet aktualitet og konkretisering. Samtidig peger forskellen i omgørelsesprocent på, at ekspropriation på et tidligt planlægningsstadie indebærer en øget risiko for retssikkerhedsmæssige problemer for borgere og lodsejere (Ekspropriationsudvalget, 2019).

Det fremgår desuden af praksis, at lodsejerens mulighed for at gøre selvrealiseringssynspunkter gældende i visse tilfælde blev begrænset eller undermineret fuldstændigt, særligt hvor ekspropriationen vedrørte arealer, der indgik som et led i en større planlægningsmæssig sammenhæng. Dette understøtter, at ekspropriationsadgangen i denne periode i nogle tilfælde blev anvendt på en sådan måde, der forskød balancen mellem hensynet til planlægning og hensynet til lodsejerens retlige beskyttelse (Ekspropriationsudvalget, 2019).

5.2.3 Ændringen i 2009

Ved lovændringen i 2009 blev adgangen til ekspropriation baseret på grundlag af kommuneplanen ophævet. Herefter blev det et krav, at ekspropriation som definitivt udgangspunkt skulle ske på baggrund af en vedtaget og offentliggjort lokalplan, jf. planlovens § 47 (Ekspropriationsudvalget, 2019).

Baggrunden for ændringen skal ses i de retssikkerhedsmæssige problemstillinger, der var opstået i praksis i perioden forud for lovændringen. Som det fremgår af praksis fra det foregående kapitel; fra Naturklagenævnet, blev retssikkerhed angående ekspropriationer på grundlag af kommuneplanen ofte tilsidesat, blandt andet fordi planlægningsgrundlaget ikke var tilstrækkeligt konkret, eller fordi kravet om aktualitet ikke var opfyldt, jf. bl.a. (KFE 2004.91/NKO 295 , 2004) og (KFE 2006.381, 2006).

Dette understøttes af Kammeradvokatens undersøgelse af ekspropriationspraksis (Sofie Aagaard Faarup, 2009), hvor det fremgår, at omgørelsesprocenten for

kommuneplanekspropriationer var markant højere end for ekspropriationer på grundlag af lokalplaner (Ekspropriationsudvalget, 2019). Udviklingen indikerede således en betydelig usikkerhed om rækkevidden af ekspropriationsadgangen og pegede på behovet for en klarere afgrænsning.

Ophævelsen af hjemmel til, at gennemføre ekspropriation på grundlag af kommuneplanen indebar, at ekspropriationsadgangen i højere grad blev knyttet til et konkret og detaljeret planlægningsgrundlag. Herved blev det sikret, at ekspropriation som udgangspunkt først kunne gennemføres på et tidspunkt, hvor projektet var tilstrækkeligt konkretiseret, og hvor indgrebet kunne vurderes i forhold til de almindelige betingelser, herunder aktualitet og nødvendighed (Hans Faarup, 2018).

Lovændringen i 2009 kan således ses som en reaktion på den praksis, der havde udviklet sig, og som et forsøg på at genoprette balancen mellem hensynet til en effektiv planlægning og hensynet til lodsejerens retlige beskyttelse (Hanne Mølbeck, 2019).

5.2.3.1 Praksis frem mod 2018

Efter lovændringen i 2009, hvor adgangen til ekspropriation på grundlag af kommuneplanen blev ophævet, blev ekspropriationsadgangen efter planlovens § 47 i højere grad knyttet til vedtagelsen af konkrete lokalplaner. Dette medførte en ændring i den praktiske anvendelse af bestemmelsen, idet ekspropriation som udgangspunkt først kunne gennemføres på et senere og mere konkret stadie i planlægningsprocessen.

Praksis i perioden frem mod 2018 viser imidlertid, at ekspropriation fortsat udgjorde et væsentligt redskab i den kommunale planlægning. Anvendelsen af § 47 blev således ikke begrænset som sådan, men ændrede karakter, idet der i højere grad blev lagt vægt på, at ekspropriationsindgrebet hvilede på et tilstrækkeligt konkret og aktuelt planlægningsgrundlag (Hans Faarup, 2018). Særligt kravet om aktualitet fik en mere fremtrædende rolle i praksis. Efter 2009 blev det i stigende grad fremhævet, at ekspropriation kun kan gennemføres, når der foreligger et reelt og nært forestående behov for at realisere det planlagte projekt (Hanne Mølbeck, 2019). Dette indebærer, at ekspropriation ikke kan anvendes som et generelt redskab til at sikre arealer til fremtidig, endnu ikke konkretiseret planlægning (Ekspropriationsudvalget, 2019)

Endvidere viser praksis, at kravet om nødvendighed fortsat spiller en central rolle. Kommunen skal kunne påvise, at ekspropriation er påkrævet for at gennemføre lokalplanen, og at formålet ikke i tilstrækkelig grad kan opnås ved mindre indgribende foranstaltninger. Dette indebærer blandt andet, at lodsejerens mulighed for selv at realisere projektet fortsat indgår som et relevant hensyn i vurderingen (Hans Faarup, 2018). Samtidig kan der i perioden spores en udvikling, hvor hensynet til gennemførelsen af planlægning fortsat tillægges betydelig vægt, særligt i relation til større byudviklingsprojekter og infrastrukturelle tiltag, som bland andet kommunen havde interesse i. Dette indebærer, at selv om de retlige krav til ekspropriation er blevet skærpet, opretholdes en vis fleksibilitet i anvendelsen af § 47 (Ekspropriationsudvalget, 2019). Praksis frem mod 2018 kan således karakteriseres ved, at ekspropriationsadgangen efter § 47 i højere grad er blevet struktureret omkring kravene om konkretisering, aktualitet og nødvendighed på tidspunktet, samtidig med at bestemmelsen fortsat anvendes aktivt som et redskab for kommunen til at sikre gennemførelsen af kommunal planlægning (Hanne Mølbeck, 2019).

5.2.4 Ændringen i 2018

I 2018 blev ekspropriation efter planlovens § 47 genstand for en samlet gennemgang i Ekspropriationsudvalget. Betænkningen blev udarbejdet på baggrund af et politisk ønske om at undersøge planlovens ekspropriationsbestemmelser med henblik på at vurdere mulighederne for at styrke borgernes retssikkerhed ved ekspropriation. 2018 markerer således ikke en egentlig ændring af bestemmelsens ordlyd, men udgør et væsentligt punkt i udviklingen af forståelsen af § 47 og dens anvendelse i praksis (Ekspropriationsudvalget, 2019).

Betænkningen tager udgangspunkt i, at § 47 er en bred ekspropriationshjemmel, der giver kommunalbestyrelsen adgang til at ekspropriere fast ejendom, når dette er af væsentlig betydning for virkeliggørelsen af en lokalplan. Samtidig understreges det, at bestemmelsen fortsat er underlagt de almindelige ekspropriationsretlige betingelser, herunder kravet om lovhjemmel, almenvel, nødvendighed, aktualitet og proportionalitet. Anvendelsen af § 47 må derfor fortsat forstås i et spændingsfelt mellem hensynet til en effektiv planlægning og hensynet til lodsejerens retlige beskyttelse (Ekspropriationsudvalget, 2019).

Et centralt bidrag fra betænkningen er, at den systematiserer den udvikling, der havde fundet sted i praksis siden planlovens vedtagelse. Gennem en samlet gennemgang af gældende ret, administrativ praksis og domstolspraksis tydeliggøres det, at bestemmelsens indhold i vidt omfang er blevet udfyldt gennem praksis. Betænkningen fungerer således som et samlet statuspunkt for retstilstanden og de udviklingstendenser, der har præget anvendelsen af § 47 (Hanne Mølbeck, 2019).

Betænkningen identificerer samtidig en række retssikkerhedsmæssige problemstillinger. Det gælder blandt andet spørgsmålet om afgrænsningen af ekspropriationsadgangen, borgernes mulighed for inddragelse i processen samt behovet for større klarhed om de tidsmæssige rammer for ekspropriation (Ekspropriationsudvalget, 2019). Disse problemstillinger indikerer, at selv efter ophævelsen af kommuneplanekspropriation i 2009 bestod der fortsat usikkerhed om rækkevidden og anvendelsen af § 47.

I den forbindelse fremsætter udvalget en række anbefalinger med henblik på at styrke retssikkerheden. Blandt disse er forslag om at præcisere, at ekspropriation alene kan ske til fordel for almene samfundsinteresser, samt indførelse af en tidsmæssig begrænsning for, hvor længe en lokalplan kan danne grundlag for ekspropriation. Hertil kommer anbefalinger om øget borgerinddragelse og forbedret vejledning til kommunerne (Ekspropriationsudvalget, 2019).

2018-betænkningen kan på denne baggrund karakteriseres som et retspolitisk vendepunkt i udviklingen af planlovens § 47. Hvor ændringen i 2009 primært vedrørte det *materielle* grundlag for ekspropriation, ved at knytte adgangen tættere til lokalplaner, retter betænkningen i 2018 fokus mod de retssikkerhedsmæssige aspekter af bestemmelsens anvendelse i praksis.

Et centralt element i Ekspropriationsudvalgets anbefalinger er indførelsen af en såkaldt solnedgangsklausul på 5 år (Justitsiministeriet, 2026). Udvalget foreslog, at der fastsættes en tidsmæssig grænse for, hvor længe en lokalplan kan danne grundlag for en eventuel ekspropriation (Ekspropriationsudvalget, 2019).

Formålet med en sådan ordning er at sikre, at ekspropriation sker på et tilstrækkeligt aktuelt grundlag, og at lodsejere ikke i længere perioder befinder sig i en retlig usikkerhed om deres

ejendoms fremtidige anvendelse (Hanne Mølbeck, 2019). En solnedgangsklausul vil dermed styrke aktualitetskravet og bidrage til en øget forudsigelighed i ekspropriationsprocessen (Ekspropriationsudvalget, 2019).

Forslaget dengang skal ses i sammenhæng med den tidligere praksis, hvor ekspropriation i visse tilfælde blev gennemført på grundlag af ældre planlægning. Indførelsen af en tidsmæssig begrænsning vil således kunne bidrage til at sikre, at ekspropriationsindgreb hviler på et opdateret og relevant planlægningsgrundlag.

Betænkningen ændrer ikke i sig selv retstilstanden af planlovens §47, men tydeliggør, at balancen mellem almenvellets hensyn og lodsejerens retlige beskyttelse udgør et centralt og fortsat aktuelt problemfelt. Den bidrager dermed til at synliggøre, at udviklingen i anvendelsen af § 47 ikke alene har haft betydning for planlægningens effektivitet, men også har rejst grundlæggende spørgsmål om retssikkerhed og proportionalitet overfor borgere og lodsejere (Ekspropriationsudvalget, 2019).

5.2.5 Gældende ret i dag

På baggrund af den beskrevne udvikling fra foregående kapitler, kan gældende ret vedrørende ekspropriationsadgangen efter planlovens § 47 karakteriseres ved, at bestemmelsen fortsat udgør en bred hjemmel for kommunal ekspropriation, men at dens anvendelse i praksis er underlagt en række væsentlige retlige begrænsninger.

For det første er det efter ophævelsen af kommuneplanekspropriation i 2009 et grundlæggende krav, at ekspropriation som udgangspunkt skal ske på baggrund af en vedtaget og offentliggjort lokalplan. Dette indebærer, at ekspropriationsindgrebet skal være forankret i et konkret og detaljeret planlægningsgrundlag (Hans Faarup, 2018), hvilket bidrager til at sikre en højere grad af forudsigelighed og retssikkerhed for de berørte lodsejere (Ekspropriationsudvalget, 2019).

For det andet viser praksis, at de almindelige ekspropriationsretlige betingelser – herunder kravet om almenvel, nødvendighed, aktualitet og proportionalitet – spiller en central og reelt begrænsende rolle for anvendelsen af § 47. Særligt kravet om aktualitet indebærer, at ekspropriation kun kan gennemføres, når der foreligger et aktuelt og konkret behov for at

realisere det planlagte projekt, mens nødvendighedskravet forudsætter, at ekspropriationen fremstår som et påkrævet middel i forhold til formålet (Ekspropriationsudvalget, 2019).

Samtidig må det konstateres, at ekspropriationsadgangen fortsat anvendes aktivt som et redskab til at sikre gennemførelsen af kommunal planlægning, herunder i relation til byudvikling og infrastrukturelle projekter (Sofie Aagaard Faarup, 2009). Bestemmelsen rummer således fortsat en vis fleksibilitet, hvilket indebærer, at vurderingen af, om betingelserne for ekspropriation er opfyldt, beror på en konkret afvejning i det enkelte tilfælde (Ekspropriationsudvalget, 2019).

Desuden viser udviklingen frem mod og efter 2018, at der fortsat eksisterer et fokus på de retssikkerhedsmæssige aspekter af ekspropriation. Ekspropriationsudvalgets betænkning understreger, at balancen mellem hensynet til effektiv planlægning og hensynet til lodsejerens retlige beskyttelse fortsat udgør et centralt spørgsmål ved anvendelsen af § 47 (Ekspropriationsudvalget, 2019).

På denne baggrund kan gældende ret beskrives som en tilstand, hvor ekspropriationsadgangen efter planlovens § 47 er blevet mere struktureret og retligt afgrænset, særligt som følge af kravet om lokalplan og en skærpet praksis vedrørende aktualitet og nødvendighed (Hanne Mølbeck, 2019). Samtidig er bestemmelsen fortsat præget af en vis fleksibilitet, hvilket indebærer, at balancen mellem almenvellets hensyn og lodsejerens retlige beskyttelse i sidste ende fastlægges gennem en konkret vurdering i praksis (Ekspropriationsudvalget, 2019).

5.2.6 Delkonklusion

Analysen af udviklingen i ekspropriationsadgangen efter planlovens § 47 viser, at der siden planlovens vedtagelse i 1991 er sket en væsentlig udvikling i både fortolkningen og anvendelsen af bestemmelsen.

Oprindeligt blev § 47 udformet som en bred planlægningshjemmel til kommunerne, der muliggjorde ekspropriation som led i gennemførelsen af kommunal planlægning. I praksis udviklede anvendelsen sig imidlertid således, at ekspropriationsadgangen i perioden frem mod 2009 i visse tilfælde blev udstrakt, navnlig gennem anvendelsen af kommuneplanen som ekspropriationsgrundlag. Praksis viste i denne forbindelse, at der opstod

retssikkerhedsmæssige problemer, herunder i relation til kravene om aktualitet og konkretisering.

Dette førte til lovændringen i 2009, hvor adgangen til ekspropriation på grundlag af kommuneplanen blev ophævet, og hvor ekspropriation blev knyttet til lokalplaner. Ændringen indebar en skærpelse af det planmæssige grundlag og bidrog til en tydeligere retlig afgrænsning af ekspropriationsadgangen.

Figur 2 Tidslinje over Planlovens §47 (egen produktion)

Efter 2009 viser praksis, at ekspropriationsadgangen fortsat anvendes aktivt, men under skærpede krav til navnlig aktualitet, nødvendighed og proportionalitet. Udviklingen kulminerer foreløbigt med Ekspropriationsudvalgets betænkning i 2018, som tydeliggør, at balancen mellem hensynet til effektiv planlægning og hensynet til lodsejerens retlige beskyttelse fortsat udgør et centralt og ikke fuldt afklaret problemfelt.

Samlet kan det konstateres, at der er sket en bevægelse fra en relativt bred og fleksibel ekspropriationsadgang fra planlovens oprindelse i 1991, mod en mere struktureret og retligt afgrænset anvendelse af planlovens § 47 i dagens gældende ret anno 2026. Denne udvikling har styrket retssikkerheden, men har samtidig bevaret en vis fleksibilitet i bestemmelsen,

hvilket indebærer, at den konkrete afvejning mellem almenvellets hensyn og lodsejerens retlige beskyttelse fortsat fastlægges gennem praksis.

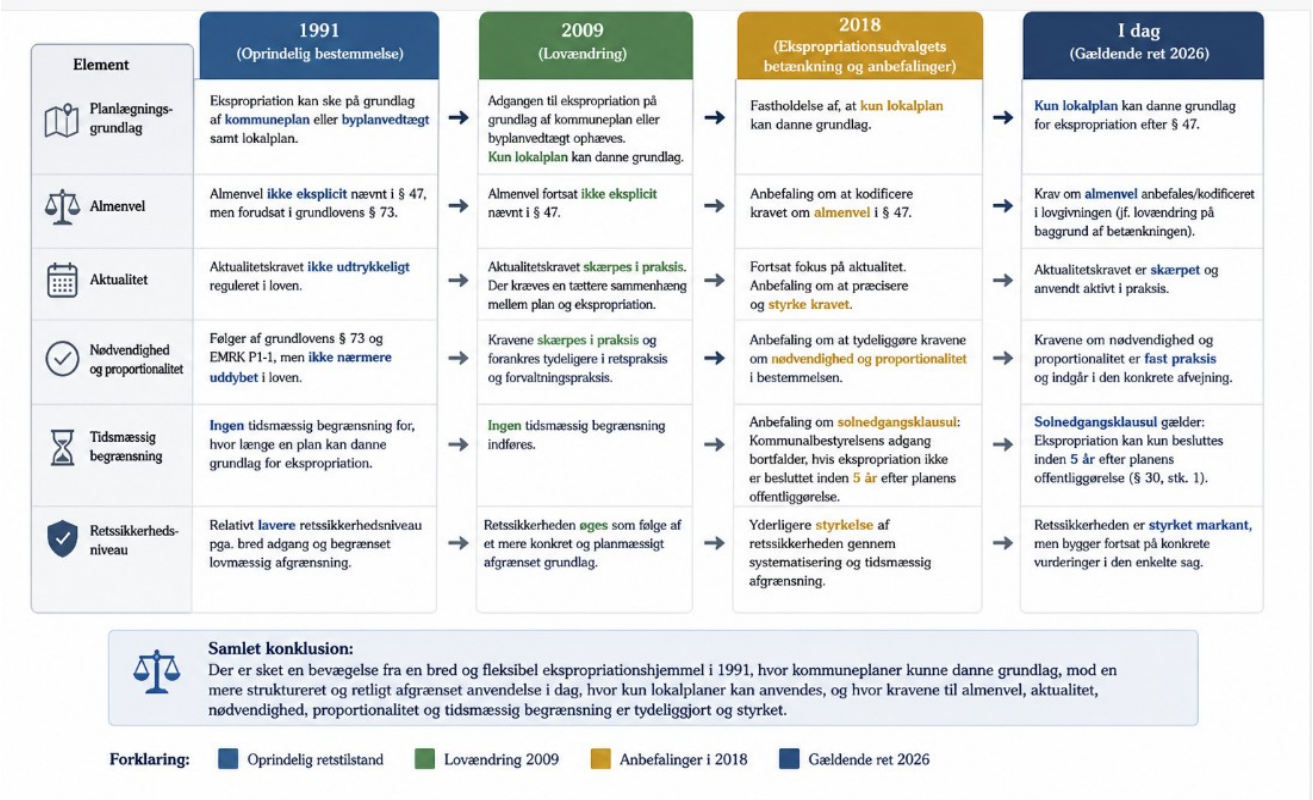
Det kan på den ene side anføres, at usikkerheden om rækkevidden og anvendelsen af planlovens § 47 er blevet mindre end før 2018. Dette skyldes navnlig, at retstilstanden efter 2009 i højere grad er blevet knyttet til et konkret lokalplangrundlag, og at Ekspropriationsudvalgets betænkning efterfølgende har systematiseret de centrale betingelser for ekspropriation, herunder kravene om almenvel, nødvendighed, aktualitet og proportionalitet. Betænkningen bidrager dermed til en øget klarhed om de retlige krav, der skal være opfyldt ved anvendelsen af § 47.

På den anden side kan usikkerheden ikke anses for fuldstændigt afklaret. Bestemmelsen beror fortsat på en konkret vurdering, hvor navnlig almenvellets indhold, nødvendighedskravet og proportionalitetsvurderingen må udfyldes i den enkelte sag. Selvom kravet om lokalplan skaber et mere præcist ekspropriationsgrundlag, afgør lokalplanen ikke i sig selv, om ekspropriation er nødvendig eller proportional. Der består derfor fortsat et betydeligt skønsmæssigt element i anvendelsen af § 47.

Udviklingen indebærer således ikke, at usikkerheden er bortfaldet, men at den i højere grad har ændret karakter. Hvor usikkerheden før 2009 i vidt omfang knyttede sig til ekspropriation på et overordnet og tidligt planlægningsgrundlag, knytter den sig efterfølgende i højere grad til den konkrete afvejning mellem hensynet til gennemførelse af lokalplaner og hensynet til lodsejerens retlige beskyttelse.

På denne baggrund kan gældende ret karakteriseres som mere struktureret og retssikkerhedsmæssigt styrket end tidligere, men ikke som fuldstændigt entydig. Udviklingen har reduceret usikkerheden om ekspropriationsgrundlaget, men har ikke elimineret de skønsmæssige vurderinger, som fortsat er centrale ved anvendelsen af planlovens § 47.

På figur 3 er det visualiseret hvilke kritiske elementer, der har været med til, at forme planloven § 47, og hvornår de blev indført, og hvad det gjorde for ekspropriationsadgangen igennem planloven § 47. Det kan ses, at blandt andet det her med almenvellet, blev først tydeliggjort meget senere, hvor planlovens § 47 allerede havde været lovgrundlag for ekspropriationer i lang tid forinden.



Figur 3 Elementer som har ændret planloven §47 (egen produktion)

Solnedgangsklausulen som blev indført i 2018, må anses som et forsøg på at styrke aktualitetskravet og reducere den usikkerhed, der kan opstå for lodsejeren, hvis en lokalplan i en længere årrække kan danne grundlag for ekspropriation. Ekspropriationsudvalget peger netop på, at der bør indføres en frist på fem år fra offentliggørelsen af lokalplanen til kommunalbestyrelsens beslutning om ekspropriation, hvilket skal sikre en tættere tidsmæssig sammenhæng mellem planlægningen og indgrebet.

En sådan tidsmæssig begrænsning kan på den ene side styrke lodsejerens retlige beskyttelse, hvor ekspropriationshjemmellen er på baggrund af planlovens § 47, fordi ejeren ikke i ubegrænset tid skal leve med risikoen for, at ejendommen senere eksproprieres på baggrund af en ældre lokalplan. Herved skabes en højere grad af forudsigelighed og retlig klarhed, hvilket taler for, at usikkerheden om rækkevidden og anvendelsen af § 47 er blevet mindre end tidligere.

På den anden side kan en solnedgangsklausul også have en modsatrettet effekt. Når kommunen er underlagt en frist for, hvornår ekspropriation senest skal besluttes. Det kan

skabe et øget pres for at gennemføre ekspropriationer inden fristens udløb. Dette kan i visse tilfælde indebære en risiko for, at ekspropriationsbeslutningen fremrykkes af hensyn til fristen, fordi behovet for indgrebet på dette tidspunkt er fuldt modent. Dermed kan solnedgangsklausulen styrke retssikkerheden på det generelle plan, men samtidig skabe et nyt pres i den konkrete sagsbehandling for kommunerne.

Det afgørende bliver derfor, om fristen anvendes og tolkes, som en reel retssikkerhedsgaranti eller blot som et styringsredskab for kommunens planlægning. Klausulen reducerer usikkerheden om, hvor længe en lokalplan kan danne grundlag for ekspropriation, men den fjerner ikke behovet for en konkret vurdering af aktualitet, nødvendighed og proportionalitet på ekspropriationstidspunktet. Tværtimod må disse krav fortsat fungere som selvstændige værn mod, at ekspropriation gennemføres alene for at undgå fristens udløb.

Solnedgangsklausulen taler for, at retstilstanden efter 2018 er blevet mere struktureret og forudsigelig. Den indebærer dog ikke, at usikkerheden om anvendelsen af § 47 er elimineret. Usikkerheden er snarere flyttet fra spørgsmålet om, hvor længe en lokalplan kan anvendes som ekspropriationsgrundlag, til spørgsmålet om, hvorvidt ekspropriationen i den konkrete sag faktisk er aktuel og nødvendig på det tidspunkt, hvor kommunen vælger at træffe beslutningen.

Samlet viser udviklingen, at ekspropriationsadgangen efter planlovens § 47 har gennemgået en gradvis bevægelse fra en relativt bred og fleksibel planlægningshjemmel mod en mere struktureret anvendelse, hvor hensyn til aktualitet, nødvendighed, proportionalitet og almenvellet tillægges stigende betydning. Udviklingen kan i vid udstrækning identificeres gennem praksis og de retssikkerhedsmæssige hensyn, der gradvist er blevet tydeliggjort gennem tiden. Med denne forståelse af bestemmelsens udvikling og gældende ret kan der nu foretages en nærmere analyse af praksisudviklingen efter planlovens § 47. Det følgende kapitel undersøger derfor, hvordan disse udviklingstendenser kommer til udtryk i konkrete afgørelser, samt hvilken betydning de har haft for balancen mellem almenvellets hensyn og lodsejerens retlige beskyttelse.

6. Analyse af praksisudviklingen efter planlovens § 47

I forlængelse af analysen i kapitel 5, der har fokuseret på udviklingen i ekspropriationsadgangen efter planlovens § 47, rettes fokus i dette kapitel mod de retlige og praktiske konsekvenser af denne udvikling. Formålet er at analysere, hvordan balancen mellem almenvellets hensyn og lodsejerens retlige beskyttelse kommer til udtryk i praksis, samt om der kan identificeres tendenser til en forskydning i denne balance.

Kapitel 6 tager udgangspunkt i udvalgte sager, der belyser forholdet mellem den offentlige planlægnings- og reguleringsinteresse og beskyttelsen af den private ejendomsret. Analysen søger at klarlægge, hvilke hensyn der tillægges vægt ved vurderingen af, hvornår et indgreb må anses for en erstatningsfri regulering, og hvornår indgrebet antager eksprpriativ karakter. I den forbindelse inddrages centrale ekspropriationsretlige kriterier udviklet gennem teori og praksis, herunder indgrebets intensitet, spørgsmålet om generel eller konkret regulering, proportionalitet, nødvendighed samt om den enkelte lodsejer rammes atypisk hårdt.

Analysen indledes med en gennemgang af Thistedsagen, Maribosagen, Norddjrus-sagen og Silkeborg-sagen, som danner udgangspunkt for vurderingen af, hvordan hensynet til almenvellet afvejes over for lodsejerens retlige beskyttelse i nyere praksis. Herefter inddrages yderligere udvalgte sager med henblik på at perspektivere og nuancere analysen af udviklingen i den retlige balance mellem samfundsmæssige hensyn og beskyttelsen af den private ejendomsret.

Kapitel 6 har således til formål at belyse, om praksis viser tegn på en udvikling, og hvorvidt hvor hensynet til samfundsmæssige interesser tillægges større vægt end tidligere, eller om domstole og myndigheder fortsat opretholder en væsentlig retlig beskyttelse af lodsejeren ved særligt indgribende reguleringer og ekspropriative indgreb.

6.1 Thistedsagen, Maribosagen Norddjrus-sagen og Silkeborg-Sagen

Thistedsagen (Nævnenes Hus, 2022) og Maribosagen (Miljøministeriet 1990) illustrerer begge den grundlæggende retlige spænding mellem hensynet til samfundsmæssige interesser og beskyttelsen af den private ejendomsret. Sagerne er særligt relevante i relation til specialets problemstilling, idet de belyser, hvordan myndigheder og domstole i praksis foretager

afvejningen mellem almenvellets hensyn og lodsejerens retlige beskyttelse ved indgribende regulering og planlægning.

Fælles for alle sagerne er, at de omhandler indgreb, der er begrundet i bredere samfundsmæssige eller planlægningsmæssigt hensyn, men hvor indgrebene samtidig har haft væsentlig betydning for de berørte lodsejeres rådighed over deres ejendom. Sagerne giver dermed anledning til at undersøge, hvornår regulering må anses som en almindelig og erstatningsfri begrænsning af ejendomsretten, og hvornår et indgreb antager en sådan karakter og intensitet, at det må vurderes som ekspropriativt eller på anden måde udløser en styrket retlig beskyttelse.

Analysen af sagerne foretages med udgangspunkt i de ekspropriationsretlige kriterier, der er gennemgået tidligere i specialet. Der lægges navnlig vægt på følgende 5 elementer:

1. om indgrebet har karakter af generel eller konkret regulering,
2. indgrebets intensitet,
3. om lodsejeren rammes atypisk hårdt,
4. hvilke samfundsmæssige hensyn der begrunder indgrebet,
5. samt hvordan proportionalitets- og nødvendighedshensyn indgår i vurderingen.
6. rimelighed og forholdsmæssighed

På denne baggrund analyseres først Thistedsagen (Nævnenes Hus, 2022) og dernæst Maribosagen (Miljøministeriet, Departementet. Afgørelse vedrørende ekspropriation til udvidelse af Maribo Bryghus efter kommuneplanlovens § 34, 10. maj 1990. Tilgængelig via undervisningsmateriale i PDF-format, Aalborg Universitet., Miljøministeriet 1990), dernæst Norddjrus-Sagen (Nævneneshus, 2017) og Silkeborg-Sagen (Nævneneshus, 2023) med henblik på at klarlægge, hvordan balancen mellem almenvellets hensyn og lodsejerens retlige beskyttelse kommer til udtryk i praksis, samt om sagerne kan indikere udviklingstendenser i forståelsen og anvendelsen af ekspropriative indgreb.

6.1.1 Thistedsagen om Hørdumsvej - Rimelighed og Proportionalitet

Thistedsagen (Nævnenes Hus, 2022) vedrører Thisted Kommunes beslutning om at ekspropriere 0.83 ha (ca. 8.300 m^2) fra en landbrugsejendom på Hørdumvej med henblik på at muliggøre udvidelsen af virksomheden KK-Metal (KK-Metal.dk, 2026) i Hørdum. Ekspropriationen ville blive gennemført med hjemmel i planlovens § 47 med henblik på virkeliggørelse af lokalplan nr. 2-09, der udlagde området til erhvervsformål.

Baggrunden for ekspropriationen var, at virksomheden gennem en længere periode havde været i vækst og ønskede at udvide sine produktions- og lagerfaciliteter. Kommunen vurderede herefter; at virksomheden ikke havde realistiske muligheder for at udvide andre steder, og at en opdeling af den nuværende produktion ville få væsentlige negative konsekvenser for virksomhedens drift og effektivitet. Kommunen lagde vægt på, at virksomheden havde et presserende behov for yderligere produktionskapacitet samt betydning for lokal erhvervsudvikling og beskæftigelse.

Lodsejeren gjorde derimod gældende, at ekspropriationen primært tilgodeså **en** privat virksomheds interesser, og at indgrebet derfor ikke i tilstrækkelig grad kunne anses for begrundet i *"almenvellet"* som planlovens § 47 angiver på dette tidspunkt. Derudover blev det anført, at virksomheden allerede **rådede over andre ejendomme**, samt at alternative erhvervsområder fandtes i relativ nærhed. Lodsejeren fremhævede desuden, at ekspropriationen ville begrænse mulighederne for fortsat landbrugsdrift og reducere ejendommens overordnet værdi og anvendelighed.

Det centrale retlige spørgsmål i sagen var således; om ekspropriationen opfyldte kravene jfr. planlovens § 47 og grundlovens § 73, herunder om ekspropriationen kunne anses for nødvendig og rimelig i forhold til de almene samfundsinteresser, der blev påberåbt af kommunen. Sagen aktualiserede dermed den grundlæggende problemstilling om, hvor langt myndighederne kan gå i anvendelsen af ekspropriation til fordel for privat erhverv.

Planklagenævnet fandt indledningsvist, at ekspropriationens lovlighed og aktualitet var opfyldt. Nævnet vurderede blandt andet, at lokalplanen var tilstrækkeligt konkret og planlægningsmæssigt begrundet, samt at virksomhedens udvidelsesplaner var aktuelle og realistiske.

Nævnet fandt desuden, at ekspropriationen opfyldte nødvendighedskravet i en snæver forstand. Det blev blandt andet fremhævet, at ekspropriationen ikke omfattede et større areal end nødvendigt, samt at mindre indgribende foranstaltninger ikke fandtes realistiske i den konkrete situation.

Det afgørende i sagen blev imidlertid den efterfølgende proportionalitets- og rimelighedsvurdering. Et flertal i Planklagenævnet fandt efter en samlet afvejning af de modstående interesser, at de almene samfundsinteresser **ikke kunne fortrænge lodsejerens interesse i fortsat at råde over arealet.** Flertallet i nævnet lagde navnlig vægt på, at ekspropriationen skete til fordel for udvidelsen af **en** konkret privat virksomhed, og at lokalplanen i praksis var udarbejdet med dette formål for øje.

Selvom nævnet anerkendte, at projektet kunne have positiv betydning for lokalområdet og beskæftigelsen, fandt flertallet ikke, at disse hensyn var tilstrækkeligt tungtvejende til at begrunde et så intensivt indgreb i ejendomsretten over for lodsejeren, **det var altså ikke proportionelt rimeligt**. Dette medførte, at Planklagenævnet ophævede Thisted Kommunes afgørelse om ekspropriation, hvorefter **ekspropriationen ikke kunne gennemføres**. Sagen illustrerer dermed, at der i praksis fortsat gælder væsentlige begrænsninger for anvendelsen af ekspropriation til fordel for private erhvervsinteresser, selv hvor der foreligger planlægningsmæssige og erhvervspolitiske hensyn.

Thistedsagen er særligt interessant i relation til specialets problemstilling, idet sagen tydeligt illustrerer den konkrete afvejning mellem almenvellets hensyn og lodsejerens retlige beskyttelse.

Sagen viser samtidig, at proportionalitetsprincippet fortsat spiller en central rolle ved vurderingen af ekspropriationens lovlighed. Selvom nyere praksis generelt viser en bredere forståelse af almenvelsbegrebet, særligt i relation til erhvervsudvikling og samfundsøkonomiske hensyn, demonstrerer sagen, at hensynet til den private ejendomsret fortsat kan tillægges afgørende vægt, når indgrebet primært tilgodeser konkrete private interesser som drager fordel, af udfaldet omkring at gennemfører ekspropriation.

6.1.2 Maribosagen – Ekspropriation til fordel for erhvervsudvikling

Maribosagen er en ældre administrativ afgørelse fra 1990, der vedrører ekspropriation til fordel for udvidelsen af Maribo Bryghus efter den daværende gældende kommuneplanlov § 34, som senere blev videreført i formatet af planlovens § 47. Maribosagen (Miljøministeriet 1990) er en ældre administrativ afgørelse fra 1990, der vedrører ekspropriation til fordel for udvidelsen af Maribo Bryghus efter den daværende gældende kommuneplanlov § 34, som senere blev videreført i formatet af planlovens § 47. Sagen er fortsat relevant i ekspropriationsretlig sammenhæng, idet den illustrerer en tidlig og forholdsvis bred fortolkning af almenvelsbegrebet i relation til erhvervsudvikling og privatøkonomiske interesser.

Sagen omhandlede Maribo Kommunes beslutning om at ekspropriere en privat ejendom som led i gennemførelsen af en lokalplan, der skulle muliggøre udvidelse af Maribo Bryghus. Formålet med projektet var blandt andet etablering af nye lager- og tappefaciliteter samt forbedringer af de infrastrukturelle forhold omkring virksomheden. Ekspropriationen blev begrundet med hensyn til byudvikling, erhvervsudvikling og hensigtsmæssig planlægning af området.

Lodsejeren gjorde gældende, at ekspropriationen reelt havde til formål at fremme en privat virksomheds økonomiske interesser, og at indgrebet derfor ikke kunne anses for tilstrækkeligt begrundet i almenvellet. Sagen rejste dermed spørgsmålet om, hvorvidt ekspropriation lovligt kan gennemføres til fordel for en privat virksomhed, når projektet samtidig varetager bredere samfundsmæssige og planlægningsmæssige hensyn.

Myndighederne accepterede imidlertid ekspropriationen og lagde vægt på, at projektet ikke alene tilgodeså bryggeriets private interesser, men også havde væsentlig betydning for lokal erhvervsudvikling, arbejdspladser og den samlede planmæssige udvikling af området. Der blev desuden lagt vægt på infrastrukturelle hensyn samt hensynet til en hensigtsmæssig disponering af arealet i området.

Maribosagen illustrerer dermed en forholdsvis fleksibel forståelse af **"almenvelsbegrebet"** fra en ældre praksis, hvor ekspropriation kan accepteres og gennemføres, **selvom en privat**

virksomhed opnår en **direkte økonomisk fordel**, når projektet samtidig vurderes at have en bredere samfundsmæssig betydning. Sagen viser således, at erhvervsudvikling og lokale økonomiske hensyn fra en ældre praksis kunne anses som legitime *"almenvelshensyn"* i ekspropriationsretlig sammenhæng.

Sagen er særligt relevant i relation til specialets problemstilling, da den kan ses som et tidligt eksempel på den udvikling, hvor planlægningsmæssige og samfundsøkonomiske hensyn gradvist er blevet tillagt større vægt ved vurderingen af ekspropriationsadgangen. Sammenholdt med nyere praksis, herunder Thistedsagen, illustrerer Maribosagen samtidig, at spørgsmålet om ekspropriation til fordel for private erhvervsinteresser fortsat giver anledning til væsentlige proportionalitets- og rimelighedsvurderinger i relation til beskyttelsen af den private lodsejeres ejendomsret.

6.1.3 Norddjrus-Sagen - Erhvervsudvikling og Lokale Økonomiske Hensyn

Norddjrus-sagen (Nævneneshus, 2017) vedrører Norddjrus Kommunes beslutning om at ekspropriere ca. 16.400 m^2 landbrugsjord med henblik på udvidelse af et eksisterende erhvervsområde i Nørager. Ekspropriationen blev gennemført efter planlovens § 47 som led i virkeliggørelsen af en lokalplan, der havde til formål at muliggøre erhvervsudvikling og fastholdelse af virksomheder i kommunen.

Kommunen begrundede ekspropriationen med hensynet til lokal erhvervsudvikling samt ønsket om at sikre tilstrækkelige erhvervsarealer til eksisterende virksomheder i området. Kommunen fremhævede desuden betydningen af arbejdspladser og den lokale økonomiske udvikling som centrale samfundsmæssige hensyn bag projektet.

Lodsejeren gjorde gældende, at ekspropriationen reelt primært tilgodeså en konkret privat virksomheds interesser, og at lokalplanen i praksis var udarbejdet med henblik på at imødekomme virksomhedens udvidelsesbehov. Der blev desuden rejst spørgsmål om proportionaliteten af indgrebet samt nødvendigheden af ekspropriationen. Det centrale retlige spørgsmål i sagen var derfor, om ekspropriationen kunne anses for nødvendig og proportional i forhold til de almene planlægningsmæssige interesser, som kommunen påberåbte sig, samt

om ekspropriation til fordel for privat erhvervsudvikling kunne rummes inden for planlovens § 47 og grundlovens § 73.

Planklagenævnet accepterede ekspropriationen og lagde blandt andet vægt på, at området **gennem længere tid havde været planlagt til erhvervsformål**, samt at ekspropriationen alene omfattede en mindre del af lodsejerens samlede ejendom. Nævnet tillagde det desuden betydningen; at kommunen havde dokumenteret et konkret behov for erhvervsudvidelsen, og at projektet havde væsentlig betydning for den lokale erhvervsudvikling og beskæftigelse. Sagen illustrerer dermed, at **erhvervsudvikling** og **lokale økonomiske hensyn** i praksis kan udgøre tilstrækkeligt tungtvejende for **"almenvelshensyn"** til at begrunde ekspropriation, selv hvor en privat virksomhed opnår en direkte fordel ved indgrebet. Samtidig viser sagen, at proportionalitetsvurderingen fortsat spiller en central rolle, idet nævnet blandt andet lagde vægt på indgrebets begrænsede omfang og den konkrete nødvendighed af arealinddragelsen. Norddjrus-sagen adskiller sig således fra Thistedsagen ved og står nærmest i kontrast fordi, at Planklagenævnet i denne konkrete interesseafvejning fandt, **at de samfundsmæssige hensyn vejede tungere end lodsejerens interesse i fortsatte rådden over arealet**.

Sagen illustrerer dermed, hvordan udfaldet af proportionalitetsvurderingen i praksis beror på en konkret vurdering af indgrebets intensitet, projektets nødvendighed samt karakteren af de samfundsmæssige interesser, der søges varetaget. Det er i denne forbindelse meget væsentligt at bemærke, at Norddjrus-sagen blev afgjort før ændringen af planlovens § 47 i 2018 (sagen er afgjort henholdsvis anno 29 juni 2017); hvor kravet om, at ekspropriation skal være af væsentlig betydning for varetagelsen af almene samfundsinteresser, **ikke** var indsat direkte i bestemmelsen før 2018.

Før lovændringen beroede vurderingen i højere grad på praksis og fortolkningen af grundlovens § 73. Sagen illustrerer derfor en mere tilbageholdende prøvelse af almenvelsvurderingen, hvor erhverv i videre omfang blev accepteret som tilstrækkeligt grundlag for ekspropriation. Sammenholdt med nyere praksis, herunder Thistedsagen, kan der spores en udvikling mod en mere **intensiv proportionalitets- og rimelighedsvurdering**, særligt i tilfælde hvor ekspropriation sker til fordel for private erhvervsinteresser.

6.1.4 Silkeborg Sagen - Utilstrækkelig undersøgelse af alternativer til ekspropriation

Silkeborg-sagen (Nævneneshus, 2023) vedrører Silkeborg Kommunes beslutning om at ekspropriere ca. 400 m^2 fra en landbrugsejendom med henblik på etablering af en skolesti som led i virkeliggørelsen af lokalplan nr. 15-005 om et nyt boligområde ved Mariedalen i Sejling. Lokalplanen havde blandt andet til formål at sikre nye boligområder samt skabe funktionelle og trafiksikre stiforbindelser til blandt andet Skægkær Skole.

Ekspropriationen blev gennemført efter planlovens § 47, og kommunen gjorde gældende, at stiforbindelsen var af væsentlig betydning for virkeliggørelsen af lokalplanen og for varetagelsen af almene samfundsinteresser, herunder trafiksikkerhed og hensigtsmæssig byudvikling.

Lodsejeren gjorde derimod gældende, at ekspropriationen ville medføre væsentlige gener for ejendommens fortsatte landbrugsmæssige anvendelse, herunder vanskeliggøre til- og frakørsel med landbrugsmaskiner samt reducere ejendommens handelsværdi. Lodsejeren foreslog desuden flere alternative placeringer af stien, som efter dennes opfattelse ville være mindre indgribende.

Det centrale retlige spørgsmål i sagen var herefter, om ekspropriationen opfyldte kravene om nødvendighed og proportionalitet efter planlovens § 47 og grundlovens § 73, herunder særligt om kommunen i tilstrækkelig grad havde godtgjort, at mindre indgribende alternativer ikke kunne anvendes.

Planklagenævnet fandt indledningsvist, at lovlighedskravet var opfyldt. Nævnet lagde blandt andet vægt på, at lokalplanen var gyldigt vedtaget og tilstrækkeligt præcis med hensyn til placeringen og udformningen af den pågældende sti. Samtidig fandt nævnet, at aktualitetskravet var opfyldt, idet der var afsat økonomiske midler til projektet, og anlæggelsen af stien var nært forestående.

Det afgørende i sagen blev imidlertid vurderingen af **nødvendighed** og **proportionalitet.** Planklagenævnet understregede, at ekspropriation alene ikke kan gennemføres, hvis formålet kan realiseres på en mindre indgribende måde for lodsejeren. Nævnet fremhævede desuden,

at det ikke er tilstrækkeligt, at en sti er udlagt i en lokalplan, idet kommunen fortsat skal foretage en konkret vurdering af stiens nødvendighed i den konkrete situation.

Et enstemmigt Planklagenævn fandt herefter, at kommunen ikke i tilstrækkelig grad havde dokumenteret, **at mindre indgribende alternativer var udelukket**. Nævnet lagde blandt andet vægt på, at der forelå alternative stiføringer, samt at området syd for lokalplanområdet allerede var udlagt til fremtidig byudvikling, hvilket kunne få betydning for den fremtidige placering af stiforbindelserne.

På denne baggrund ophævede Planklagenævnet Silkeborgs kommunens ekspropriationsafgørelse.

Silkeborg-sagen er særligt interessant i relation til specialets problemstilling, idet sagen illustrerer, at selv når ekspropriation forfølger legitime almene hensyn såsom trafiksikkerhed og byudvikling, stilles der fortsat betydelige krav til proportionalitet og nødvendighed. Sagen viser dermed, at hensynet til lodsejerens retlige beskyttelse fortsat spiller en central rolle i moderne ekspropriationsretlig praksis. Samtidig illustrerer sagen, at kommunernes planlægningsmæssige vurderinger ikke automatisk tillægges afgørende vægt, hvis mindre indgribende løsninger ikke er tilstrækkeligt undersøgt eller dokumenteret, og ville muligvis kunne anvendes.

6.2 Indikationer på en forskydning i den ekspropriationsretlige balance jf. planloven § 47

Praksis fra de fire analyserede sager indikerer samlet set, at udviklingen efter planlovens § 47 ikke kan beskrives som en entydig udvidelse eller indskrænkning af ekspropriationsadgangen. Der synes derimod at være tale om en mere kompleks forskydning i balancen mellem hensynet til samfundets planlægningsmæssige interesser og hensynet til lodsejerens retlige beskyttelse. Denne udvikling kommer særligt til udtryk gennem ændringer i forståelsen af almenvellet samt gennem intensiteten af prøvelsen af nødvendighed, proportionalitet og rimelighed.

Maribosagen repræsenterer i denne sammenhæng en ældre og forholdsvis fleksibel tilgang til ekspropriationsadgangen. Her accepterede myndighederne ekspropriation til fordel for

udvidelsen af en privat virksomhed med henvisning til lokale erhvervs- og beskæftigelsesmæssige hensyn. Selvom indgrebet direkte tilgodeså en privat økonomisk interesse, blev dette ikke anset som afgørende, idet virksomheden samtidig blev tillagt betydning for lokal udvikling og arbejdspladser. Sagen indikerer dermed, at almenvelsbegrebet allerede i ældre praksis blev fortolket relativt bredt, særligt hvor erhvervsudvikling og kommunale væksthensyn kunne påberåbes. Samtidig synes proportionalitets- og rimelighedsvurderingen i sagen at have været relativt begrænset og snævre. Der ses ikke samme intensive prøvelse af eventuelle alternative løsninger eller lodsejerens konkrete belastning som ses i nyere praksis. Dette kan indikere, at balancen i ældre praksis i højere grad hældte mod hensynet til kommunal planlægning og samfundsøkonomisk udvikling.

Norddjrus-sagen illustrerer derimod en ”mellemposition” i udviklingen. Her accepteres ekspropriation til fordel for erhvervsudvikling og private virksomheders udvidelsesmuligheder, men sagen viser samtidig, at der i højere grad stilles krav til den planlægningsmæssige begrundelse for indgrebet. Kommunen måtte i sagen dokumentere, at ekspropriationen indgik som led i en bredere erhvervs- og byudviklingsmæssig planlægning og ikke alene havde til formål at begunstige og gavne en konkret virksomhed. Lodsejeren gjorde det gældende, at ekspropriationen reelt var tilrettelagt efter naboens interesser, blandt andet fordi arealets afgrænsning fremstod særligt fordelagtig for den pågældende virksomhed. Planklagenævnet accepterede imidlertid ekspropriationen med henvisning til lokalplanens bredere planlægningsmæssige formål som havde erhvervsudvikling for øje. Sagen indikerer dermed, at almenvelsbegrebet fortsat fortolkes bredt, men samtidig at kommunernes planlægningsskøn ikke længere tilser, at blive accepteret helt ukritisk. Der spores således en udvikling mod øgede krav til dokumentation og planlægningsmæssig sammenhæng.

Denne udvikling bliver endnu tydeligere i Thisted-sagen. Her anerkendte Planklagenævnet fortsat, at hensyn til erhvervsudvikling, arbejdspladser og lokal økonomi kan udgøre legitime almene samfundshensyn. Sagen viser således, at almenvelsbegrebet fortsat omfatter private erhvervsmæssige projekter, hvis disse vurderes at have bredere samfundsmæssig betydning. Det afgørende i sagen blev imidlertid ikke alene projektets samfundsmæssige formål, men hvorvidt ekspropriationen konkret fremstod nødvendig og rimelig. Planklagenævnet foretog

her en langt mere intensiv proportionalitets- og rimelighedsvurdering end det ses i ældre praksis. Flertallet lagde blandt andet vægt på; at der var tale om ekspropriation til fordel for en privat virksomhed, samt at virksomheden rådede over andre ejendomme og alternative muligheder. Dermed blev det ikke anset for tilstrækkeligt, at projektet kunne bidrage til lokal erhvervsudvikling. Kommunen måtte derudover godtgøre, at netop det konkrete indgreb var nødvendigt, og at mindre indgribende alternativer ikke forelå. Sagen indikerer dermed en væsentlig udvikling i prøvelsens intensitet. Hvor ældre praksis i højere grad synes at have accepteret kommunernes vurdering af nødvendighed og almenvel, viser Thisted-sagen, at nyere praksis indebærer en mere selvstændig og konkret prøvelse af indgrebets proportionalitet og rimelighed.

En tilsvarende udvikling kan identificeres i Silkeborg-sagen. I modsætning til Thisted-sagen vedrørte ekspropriationen her et klassisk offentligt formål i form af etablering af en skolesti og trafiksikker infrastruktur. Der var således ikke tale om ekspropriation til fordel for en privat virksomhed, men om et traditionelt alment formål, som normalt må antages at ligge centralt inden for almenvelsbegrebet. Alligevel ophævede Planklagenævnet ekspropriationsbeslutningen. Det centrale i sagen blev ikke spørgsmålet om, hvorvidt formålet var til for almenvellet, men hvorvidt kommunen havde godtgjort, at den konkrete placering af stien var nødvendig og proportional. Lodsejeren havde fremsat flere alternative forslag til stiforløb, som kommunen afviste med henvisning til blandt andet økonomi, trafiksikkerhed og længde. Sagen viser imidlertid, at nyere praksis ikke i samme grad som tidligere praksis accepterer kommunens planlægningsmæssige skøn uden nærmere prøvelse. Selv ved klassiske almene formål foretages der nu en mere intensiv vurdering af, om mindre indgribende alternativer foreligger, og om ekspropriationen dermed reelt er nødvendig.

Sammenholdes de fire sager, kan der identificeres en udvikling, hvor almenvelsbegrebet over tid synes at være blevet bredere og mere fleksibelt, idet både erhvervsudvikling, arbejdspladser, lokal vækst og infrastrukturelle hensyn accepteres som legitime ekspropriationsformål. Samtidig viser praksis imidlertid, at lodsejerens retlige beskyttelse i stigende grad synes at være blevet knyttet til prøvelsen af nødvendighed, proportionalitet og rimelighed. Hvor ældre praksis i højere grad var præget af tilbageholdenhed over for kommunernes planlægningsmæssige vurderinger, viser nyere praksis, at Planklagenævnet i

stigende grad foretager en selvstændig prøvelse af, om ekspropriationen konkret fremstår nødvendig og rimelig.

Den nyere praksis efter 2018, særligt illustreret ved Thisted-sagen og Silkeborg-sagen, indikerer imidlertid en ændret tilgang til anvendelsen af § 47. Selvom almenvelsbegrebet fortsat fortolkes bredt, og hensyn som erhvervsudvikling, infrastruktur og byudvikling fortsat anerkendes som legitime ekspropriationsformål, synes disse hensyn ikke længere i sig selv at være tilstrækkelige til at begrunde ekspropriation. I stedet ses en udvikling, hvor proportionalitets-, nødvendigheds- og rimelighedsvurderingen får en langt mere central og selvstændig betydning ved prøvelsen af ekspropriationsadgangen.

Udviklingen synes derfor ikke entydigt at indebære en styrkelse af hverken samfundshensynene eller lodsejerbeskyttelsen alene. Snarere peger praksis på en forskydning i den måde, hvorpå balancen etableres. Kommunens adgang til at begrunde ekspropriation gennem brede planlægnings- og udviklingshensyn og ud fra samfundets interesser; synes at være blevet udvidet, mens lodsejerens beskyttelse samtidig i højere grad sikres gennem en skærpet prøvelse af selve indgrebets proportionalitet, nødvendighed og rimelighed i den konkrete situation.

6.3 Almenvelsbegrebets udvikling i praksis efter planlovens § 47

Sammenholdes praksis, synes udviklingen efter planlovens § 47 i høj grad at afspejle en forskydning fra en relativt bred og selvstændig forståelse af almenvellet til en praksis, hvor proportionalitet og rimelighed får en mere afgørende betydning for, om ekspropriation kan accepteres og gennemføres. I den ældre praksis synes vurderingen i højere grad at være centreret omkring, om projektet overordnet kunne anses for at tjene et alment samfundsmæssigt formål. Hvis ekspropriationen kunne begrundes med hensyn til erhvervsudvikling, arbejdspladser eller lokal vækst, blev dette i vidt omfang anset som tilstrækkeligt til at opfylde kravet om almenvellet.

Dette ses særligt i Maribosagen, hvor hensynet til lokal erhvervsudvikling og beskæftigelse blev tillagt væsentlig betydning, selvom ekspropriationen direkte tilgodeså en privat virksomhed. Her synes almenvellet i sig selv at have haft en betydelig vægt i vurderingen, mens prøvelsen af indgrebets proportionalitet og rimelighed fremstår mere begrænset.

Tilsvarende tendenser kan identificeres i Norddjrus-sagen, hvor hensynet til kommunal udvikling og fastholdelse af virksomheder blev accepteret som legitime almene hensyn, selvom ekspropriationen samtidig havde en klar fordel for konkrete private aktører.

Den nyere praksis synes imidlertid at afspejle en ændret tilgang. I Thisted-sagen accepterede Planklagenævnet fortsat; at hensynet til virksomhedens udvikling og betydning for lokalsamfundet kunne udgøre et alment hensyn. Dette var dog ikke længere afgørende for udfaldet. I stedet blev det centrale spørgsmål, om ekspropriationen konkret kunne anses for nødvendig, proportional og rimelig. Selvom almenvellet fortsat blev anerkendt i sagen, blev det således underordnet en mere intensiv prøvelse af selve indgrebet og dets belastning for lodsejeren. Det forhold, at der forelå alternative muligheder, og at ekspropriationen skete til fordel for en privat virksomhed, fik derfor afgørende betydning for vurderingen.

En tilsvarende udvikling kan identificeres i Silkeborg-sagen. Her forelå der et traditionelt og klart alment hensyn i form af trafiksikkerhed og etablering af en skolesti. I ældre praksis ville et sådant formål muligvis i sig selv have været tilstrækkeligt til at begrunde ekspropriationen. Planklagenævnet foretog imidlertid en selvstændig vurdering af; om den konkrete placering af stien var nødvendig og mindst indgribende. Sagen illustrerer hermed, at selv stærke almene hensyn i nyere praksis ikke automatisk legitimerer ekspropriation, hvis proportionalitets- og rimelighedsvurderingen ikke er tilstrækkeligt opfyldt.

Udviklingen synes derfor at indikere, at almenvellets betydning som et **selvstændigt legitimationsgrundlag gradvist er blevet svækket til fordel for en mere intensiv proportionalitets- og rimelighedsprøvelse**. Hvor ældre praksis i højere grad lod eksistensen af et alment hensyn være afgørende, synes nyere praksis i stigende grad at fokusere på, om det konkrete indgreb udgør et rimeligt og nødvendigt middel i forhold til den belastning, der påføres lodsejeren. Dermed forskydes balancen ikke nødvendigvis gennem en snævrere forståelse af almenvellet, men gennem skærpede krav til, hvordan ekspropriationsindgrebet konkret begrundes og afvejes.

7. Spændingsfeltet mellem lodsejerens beskyttelse og almenvellets interesser

Udviklingen i praksis efter planlovens § 47 synes i stigende grad at have skabt et juridisk spændingsfelt mellem hensynet til samfundsmæssig udvikling og hensynet til den enkelte lodsejers retlige beskyttelse. På den ene side varetager ekspropriation ofte hensyn til erhvervsudvikling, infrastruktur, byudvikling og andre projekter af væsentlig samfundsmæssig betydning. På den anden side indebærer ekspropriation et særdeles intensivt indgreb i ejendomsretten overfor lodsejeren, hvilket aktualiserer spørgsmål om proportionalitet, nødvendighed og rimelighed.

Dette spændingsfelt synes særligt at være blevet tydeligere i nyere praksis, hvor fokus ikke alene retter sig mod, om et projekt tjener almene samfundsinteresser, men også mod hvorvidt det konkrete indgreb kan anses for nødvendigt og rimeligt over for den berørte lodsejer. Udviklingen rejser dermed spørgsmål om, hvor langt hensynet til samfundsmæssige interesser kan række, før indgrebet i ejendomsretten bliver uproportionalt, samt i hvilket omfang mindre indgribende alternativer skal undersøges og begrundes, før ekspropriation kan anses for legitim.

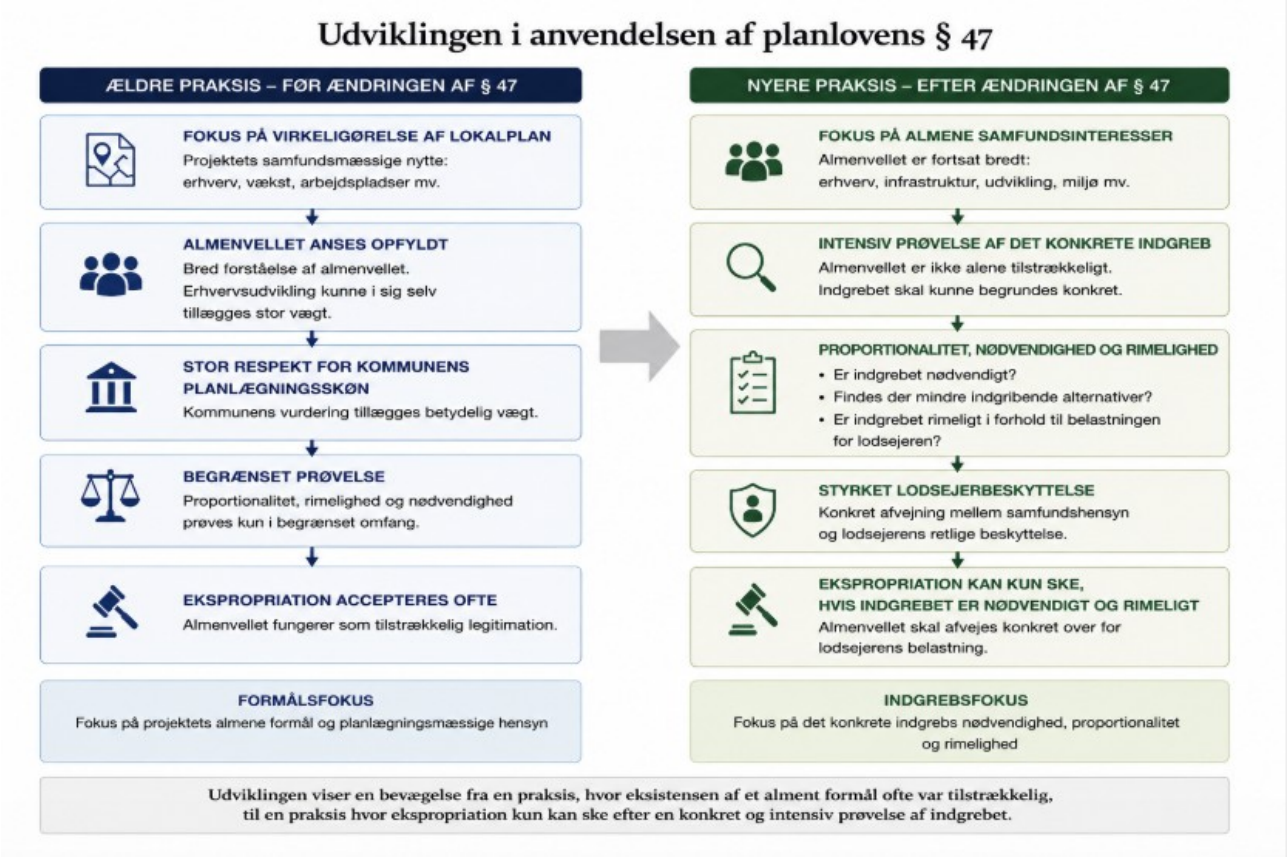
7.1 Udviklingen i forståelsen af almenvellet efter ændringen af planlovens § 47 i 2018

Ændringen af planlovens § 47 indebærer en væsentlig udvikling i forståelsen og legitimeringen af ekspropriation efter planloven. Før ændringen fremgik det alene af bestemmelsen, at ekspropriation kunne gennemføres, når dette var af væsentlig betydning for virkeliggørelsen af en lokalplan eller byplanvedtægt. Kravet om, at ekspropriation samtidig skulle tjene almenvellet, fulgte dermed primært af grundlovens § 73 samt den ekspropriationsretlige praksis og teori.

Efter ændringen i 2018 blev det imidlertid udtrykkeligt indsat i § 47, at ekspropriation også skal være af væsentlig betydning **“for varetagelsen af almene samfundsinteresser”**. Ændringen synes dermed ikke alene at være sproglig, men indebærer en ny fortolkning, at almenvellet nu eksplicit fremgår som en selvstændig betingelse for anvendelsen af ekspropriationsadgangen.

Det kan i den forbindelse diskuteres, om ændringen havde til formål at udvide ekspropriationsadgangen, eller om hensigten snarere var at tydeliggøre legitimitetskravet, der allerede fulgte af grundlovens § 73 og praksis. Meget synes at tale for, at ændringen navnlig havde til formål at præcisere, at ekspropriation ikke alene kan begrundes i planlægningsmæssige eller administrative hensyn, men skal kunne retfærdiggøres gennem reelle almene samfundsinteresser.

Denne udvikling synes samtidig at have haft betydning for intensiteten af den efterfølgende prøvelse i praksis. Når hensynet til **"almene samfundsinteresser"** gøres til et udtrykkeligt kriterium i bestemmelsen, skabes der samtidig et tydeligere grundlag for at efterprøve, om det konkrete indgreb faktisk tjener et alment hensyn, samt om dette hensyn er tilstrækkeligt tungtvejende til at begrunde indgrebet i ejendomsretten.



Figur 4 Udviklingen i anvendelsen af planlovens § 47 (egen produktion)

Dette synes særligt at komme til udtryk i nyere praksis efter 2018, hvor proportionalitets-, nødvendigheds- og rimelighedsvurderingen får en mere central betydning ved anvendelsen af § 47. Hvor ældre praksis i højere grad synes at have accepteret kommunernes

planlægningsmæssige vurderinger, viser nyere afgørelser som Thisted-sagen og Silkeborg-sagen, at det ikke længere er tilstrækkeligt alene at påvise, at et projekt understøtter udvikling, erhverv eller infrastruktur. Kommunen må i stigende grad godtgøre, hvorfor netop det konkrete (ekspropriation) indgreb er nødvendigt i det enkelte tilfælde, og hvorfor mindre indgribende alternativer ikke kan anvendes, og hvorfor indgrebet samlet set fremstår proportionalt og rimeligt over for lodsejeren.

Udviklingen synes dermed at afspejle en forskydning fra en praksis, hvor fokus primært var rettet mod projektets formål, til en praksis der er mere indgreb fokuseret, hvor legitimiteten af ekspropriation i højere grad afhænger af den konkrete afvejning af proportionalitet og rimelighed mellem samfundshensynet og belastningen for den enkelte lodsejer.

7.2 Proportionalitet, rimelighed og den styrkede lodsejerbeskyttelse

Udviklingen i praksis efter ændringen af planlovens § 47 synes ikke nødvendigvis at have styrket lodsejerens retlige beskyttelse gennem en direkte indskrænkning af ekspropriationsadgangen. Tværtimod synes almenvelsbegrebet fortsat at blive fortolket relativt bredt, idet hensyn som erhvervsudvikling, infrastruktur, byudvikling og lokale vækstinteresser fortsat accepteres som legitime samfundshensyn. Beskyttelsen af lodsejeren synes derimod i høje grad at være blevet styrket gennem den måde, hvorpå ekspropriationsindgreb prøves og begrundes.

Dette kommer særligt til udtryk gennem en mere intensiv vurdering af proportionalitet, nødvendighed og rimelighed. Hvor ældre praksis i højere grad synes at haver accepteret kommunernes planlægningsmæssige vurderinger, viser nyere praksis, at det ikke længere er tilstrækkeligt alene at påvise, at et projekt tjener almene samfundsinteresser. Kommunen må i stigende grad kunne godtgøre, hvorfor netop det konkrete indgreb er nødvendigt, og hvorfor mindre indgribende alternativer ikke kan anvendes.

Særligt spørgsmålet om alternative løsninger synes at have fået en mere central betydning i nyere praksis. Dette ses blandt andet i Silkeborg-sagen, hvor Planklagenævnet ikke alene vurderede formålet bag ekspropriationen, men også forholdt sig konkret til, om andre stiforløb kunne have været anvendt. Selvom projektet vedrørte et klassisk alment hensyn i form af trafiksikkerhed og etablering af en skolesti, blev ekspropriationen ikke accepteret uden en

tilstrækkelig begrundelse for, hvorfor alternative løsninger ikke kunne anvendes. Dette indikerer, at praksis i stigende grad nærmer sig et princip om "mindst indgribende middel", hvor ekspropriation kun kan accepteres, hvis mindre belastende løsninger ikke er realistiske eller tilstrækkelige.

Udviklingen synes dermed at afspejle en mere moderne proportionalitetsbaseret prøvelse, som kendes fra almindelig forvaltningsret og proportionalitetslæren, herunder også fra EMRK-praksis (Den Europæiske Menneskerettighedskonvention). Fokus synes i mindre grad alene at være rettet mod, om formålet er legitimt, og i højere grad mod, om det konkrete indgreb står i rimeligt forhold til den belastning, der påføres lodsejeren.

Det er i denne sammenhæng væsentligt, at planlovens § 47 ikke fremstår som en fuldstændig standardiseret bestemmelse. Dette kommer blandt andet til udtryk i bestemmelsens stk. 2, hvorefter rettigheder bortfalder ved ekspropriation, **"medmindre andet bestemmes i det enkelte tilfælde"**. Bestemmelsen illustrerer, at ekspropriation efter planloven forudsætter en konkret vurdering af det enkelte indgreb og dets konsekvenser. Selvom bestemmelsen primært vedrører rettigheders bortfald, understøtter den samtidig, at ekspropriationsadgangen ikke kan anvendes mekanisk eller automatisk.

Når "almene samfundsinteresser" samtidig er blevet skrevet direkte ind i § 47, synes dette derfor også at have skabt et større behov for en konkret og intensiv afvejning af indgrebets rimelighed. Jo bredere almenvelsbegrebet bliver, desto større synes behovet at være for at kontrollere, om det konkrete indgreb faktisk er nødvendigt og proportionalt. Udviklingen i praksis kan dermed forstås som et forsøg på at opretholde balancen mellem samfundets behov for udvikling og beskyttelsen af den enkelte lodsejers ejendomsret.

7.3 Lokalplanlægningens betydning for proportionalitetsvurderingen og adgangen til ekspropriation

Et centralt forhold i udviklingen af praksissen efter planlovens § 47 er, at ekspropriation sker som led i realiseringen af lokalplaner, der er udarbejdet af kommunen selv. Kommunerne indtager dermed en dobbeltrolle, idet de både fastlægger de planmæssige rammer gennem lokalplanen og efterfølgende kan træffe beslutning om ekspropriation for at virkeliggøre planen. Dette skaber et særligt spændingsfelt i relation til proportionalitets- og

nødvendighedsvurderingen, navnlig fordi lokalplaners formål og karakter kan variere betydeligt.

Nogle lokalplaner har et relativt snævert formål, f.eks. udvidelse af et konkret erhvervsområde eller etablering af infrastruktur, mens andre lokalplaner forfølger bredere samfundsmæssige hensyn såsom kombineret erhvervsudvikling, boligudbygning, trafikal sammenhæng og byudvikling. Proportionalitetsvurderingen synes i den forbindelse at kunne ændre karakter afhængigt af, hvilke hensyn lokalplanen udtrykkeligt søger at varetage og hvordan den vil varetage det. Jo bredere og mere sammensat en lokalplans formål er, desto vanskeligere kan det være at afgrænse, hvilke konkrete hensyn der reelt begrunder ekspropriationen, og hvor tungt disse hensyn skal vægtes over for lodsejerens interesser.

Dette kan skabe vanskelige skøn i praksis. En lokalplan kan f.eks. både have til formål at understøtte erhvervsudvikling, skabe nye boliger og forbedre infrastrukturen i et område (Nævneneneshus, 2026). Ekspropriation kan dermed fremstå som led i en samlet samfundsmæssig planlægning, selvom indgrebet samtidig direkte tilgodeser konkrete private interesser. I sådanne situationer bliver det centralt, hvordan proportionalitets- og nødvendighedsvurderingen foretages, og hvor intensivt kommunens planlægningsmæssige vurdering efterprøves.

Samtidig viser praksis, at ekspropriation ofte gennemføres relativt kort tid efter lokalplanens vedtagelse. Som det fremgår af tabel 5.2.2.A i (Ekspropriationsudvalget, 2019), træffes ekspropriationsbeslutningen i størstedelen af tilfældene inden for de første 12 måneder efter lokalplanens offentliggørelse, og i en væsentlig del af sagerne allerede inden for de første 6 måneder. Dette kan indikere, at ekspropriation i visse tilfælde allerede indgår som en forventet eller forudsat del af lokalplanens realisering på tidspunktet for planens vedtagelse.

Indførelsen af solnedgangsklausulen i § 47, stk. 4, hvorefter ekspropriationsadgangen bortfalder efter 5 år, synes at have til formål at begrænse meget langvarig usikkerhed for lodsejeren. Bestemmelsen ændrer imidlertid ikke ved, at kommunen fortsat har betydelig indflydelse på både planlægningen og vurderingen af nødvendigheden af ekspropriationen, og det faktum at det er kommunalbestyrelsen, der udarbejder lokalplanerne. Dette understøtter samtidig betydningen af den intensiverede proportionalitets- og rimelighedsprøvelse i nyere

praksis, idet denne prøvelse i højere grad fungerer som modvægt til kommunens brede planlægningsmæssige råderum.

Udviklingen synes dermed at afspejle, at proportionalitetsvurderingen ikke længere alene vedrører spørgsmålet om, hvorvidt et projekt tjener almene samfundsinteresser, men også hvordan disse interesser er blevet til gennem den kommunale planlægning, samt om ekspropriation konkret fremstår som det mest nødvendige og mindst indgribende middel til at realisere lokalplanens faktiske formål.

7.4 Ekspropriation som sidste udvej? Udvikler praksis sig mod et skærpet "mindst indgribende middels praksis"?

En central udvikling i nyere praksis synes at være, at ekspropriation efter planlovens § 47 i stigende grad behandles som et middel, der alene bør anvendes, hvis mindre indgribende løsninger ikke er tilstrækkelige. Selvom et sådant krav ikke direkte fremgår af bestemmelsens ordlyd, synes særligt nyere afgørelser fra Planklagenævnet at indikere en udvikling mod et princip om "mindst indgribende middel". Denne udvikling kommer særligt til udtryk i Silkeborg-sagen, hvor Planklagenævnet ikke alene vurderede projektets almene formål, men foretog en konkret prøvelse af, om alternative stiforløb kunne have været anvendt. Selvom ekspropriationen vedrørte et klassisk alment hensyn i form af trafiksikkerhed og etablering af en skolesti, fandt nævnet ikke kommunens begrundelse for den konkrete løsning tilstrækkelig.

Tilsvarende tendenser kan identificeres i Thisted-sagen, hvor Planklagenævnet lagde vægt på, at der forelå nuværende alternative muligheder for virksomhedens udvidelse. Selvom erhvervsudvikling og arbejdspladser fortsat blev anerkendt som almene samfundsinteresser, blev dette ikke anset som tilstrækkeligt til at begrunde ekspropriationen. Afgørelsen indikerer dermed, at ekspropriation i stigende grad betragtes som en sidste udvej, der alene kan anvendes, når mindre indgribende løsninger ikke er realistiske eller tilstrækkelige.

Udviklingen synes dermed at afspejle en mere intensiv proportionalitetsprøvelse, hvor fokus flyttes fra projektets overordnede legitimitet til spørgsmålet om, hvorvidt det konkrete indgreb er nødvendigt og mindst belastende for lodsejeren. Dette kan samtidig ses som et udtryk for en styrket retssikkerhedsmæssig beskyttelse af lodsejeren i nyere praksis efter planlovens § 47.

8. Juridisk refleksion omkring udfordringer, problematikker, etikker og nuancer omkring planlovens § 47

Udviklingen i praksis efter planlovens § 47 rejser en række principielle spørgsmål om balancen mellem samfundets behov for udvikling og beskyttelsen af den enkelte lodsejers ejendomsret. Selvom nyere praksis fortsat anerkender, at ekspropriation kan gennemføres til fordel for blandt andet erhvervsudvikling, infrastruktur og byudvikling m.m. Er det nu tydeligt, at proportionalitets-, nødvendigheds- og rimelighedsvurderingen har fået en mere central betydning ved anvendelsen af bestemmelsen.

Dette giver hermed anledning til en række diskussioner om rækkevidden af almenvelsbegrebet og grænserne for ekspropriationsadgangen efter planlovens § 47. Det kan blandt andet diskuteres, i hvilket omfang private virksomheder bør kunne nyde fordel af ekspropriation, samt om almenvelsbegrebet over tid er blevet så bredt og fleksibelt, at grænsen mellem almene samfundsinteresser og private økonomiske interesser bliver vanskeligere at afgrænse. Det er også værd at diskutere ”mindste indgribende middels praksis”, da det har fået en større rolle i praksis når kommunerne vil anvende planlovens § 47.

Samtidig aktualiserer udviklingen spørgsmålet om forholdet mellem retssikkerhed og samfundsudvikling. Den intensiverede proportionalitetsprøvelse i nyere praksis synes at styrke lodsejerens retlige beskyttelse, men kan samtidig medføre større begrænsninger for kommunernes muligheder for at realisere udviklingsprojekter gennem ekspropriation med hjemmel i planlovens § 47. Dette giver anledning til at diskutere, om nyere praksis i stigende grad bevæger sig mod en accept af status quo, hvor eksisterende forhold og ejendomsretten i højere grad beskyttes mod forandring, medmindre ekspropriation fremstår som den eneste nødvendige og proportionale løsning.

På denne baggrund diskuteres i det følgende kapitler forholdet mellem private interesser og almenvellet, udviklingen i forståelsen af almene samfundsinteresser som paragraffen kodificerer. Spændingsfeltet mellem retssikkerhed og samfundsudvikling samt spørgsmålet om, hvorvidt proportionalitetsprincippets i stigende betydning indebærer en større beskyttelse af eksisterende forhold i nyere praksis efter planlovens § 47, og dermed bevare status quo.

8.1 Afgrænsningen mellem private interesser og almene samfundshensyn

Et centralt spørgsmål i praksis efter planlovens § 47 er, i hvilket omfang ekspropriation kan gennemføres til fordel for private virksomheder, uden at indgrebet mister sin karakter af at varetage almene samfundsinteresser. Problemstillingen aktualiserer det grundlæggende spændingsfelt mellem hensynet til samfundsmæssig udvikling og risikoen for, at ekspropriationsadgangen anvendes til fordel for konkrete private økonomiske interesser.

Praksis viser, at ekspropriation ikke alene er forbeholdt traditionelle offentlige formål såsom veje, stier eller anden offentlig infrastruktur. Også erhvervsudvikling, arbejdspladser og lokal økonomisk vækst er gennem praksis blevet anerkendt som legitime almene samfundshensyn. Dette ses blandt andet i Maribosagen og Norddjrus-sagen, hvor hensynet til virksomheders udvikling og kommunal vækst blev tillagt væsentlig betydning ved vurderingen af ekspropriationsadgangen.

I denne sammenhæng kan det argumenteres, at en privat virksomhed ikke alene kan anskues som en isoleret økonomisk enhed. Særligt større virksomheder vil ofte have betydning ud over virksomhedens egne økonomiske interesser, idet de samtidig understøtter arbejdspladser, lokal erhvervsaktivitet, skatteindtægter og den generelle udvikling i lokalområdet. En virksomheds udvidelse kan dermed få betydning for flere samfundsmessige funktioner end blot virksomhedens egen økonomi. Dette kan tale for, at ekspropriation til fordel for private virksomheder i visse tilfælde fortsat kan anses for at varetage almene samfundsinteresser.

Omvendt illustrerer praksis samtidig, at der eksisterer en hårfin grænse for, hvor tæt sammenfaldet mellem offentlige og private interesser kan være, før ekspropriationen fremstår som en begunstigelse af konkrete private aktører. Særligt i nyere praksis ses der at være en stigende opmærksomhed på, at ekspropriation ikke må fremstå som en form for "vennetjeneste" fra kommunen til en privat virksomhed. Dette kommer blandt andet til udtryk i Thisted-sagen, hvor Planklagenævnet lagde vægt på, at ekspropriationen direkte tilgodeså en konkret virksomhed, samtidig med at alternative muligheder forelå.

Selvom virksomhedens betydning for lokalområdet blev anerkendt, blev dette ikke anset som tilstrækkeligt til at begrunde indgrebet.

Udviklingen synes dermed at afspejle et behov for at opretholde legitimiteten omkring ekspropriationsadgangen. Jo tættere forbindelsen er mellem ekspropriationen og en konkret privat virksomheds interesser, desto større synes behovet at være for, at kommunen kan dokumentere, at indgrebet samtidig tjener bredere almene samfundshensyn. I modsat fald kan der opstå tvivl om, hvorvidt ekspropriationen reelt varetager almenvellet eller primært fungerer som et middel til at fremme private økonomiske interesser.

Samtidig bliver fortolkningen af lokalplanens formål central i denne vurdering. Mange lokalplaner er ikke entydige, men indeholder flere samtidige hensyn såsom erhvervsudvikling, boligudbygning, infrastruktur og generel byudvikling. Dette kan gøre det vanskeligt at afgrænse, hvilke hensyn der reelt begrunder ekspropriationen. En lokalplan kan således udadtil fremstå som bred samfundsmæssig planlægning, selvom ekspropriationen i praksis primært kommer en konkret virksomhed til gode. Dette skaber et vanskeligt skøn i praksis og understøtter samtidig behovet for en intensiv proportionalitets- og rimelighedsvurdering.

Det kan på den baggrund diskuteres, om nyere praksis afspejler et forsøg på at skabe en tydeligere afgrænsning mellem legitime almene samfundshensyn og situationer, hvor ekspropriation i realiteten primært understøtter private interesser. Udviklingen synes i hvert fald at indikere, at jo mere direkte fordelen ved ekspropriation tilfalder en konkret privat virksomhed, desto strengere bliver kravene til nødvendighed, proportionalitet og dokumentation for, at indgrebet reelt tjener almenvellet.

8.2 Almenvellet som dynamisk ekspropriationshensyn

Et centralt spørgsmål ved anvendelsen af planlovens § 47 er, hvordan "almene samfundsinteresser" nærmere skal forstås og afgrænses. Begrebet fremstår i sin natur dynamisk og åbent, hvilket samtidig gør det vanskeligt at fastlægge en entydig juridisk afgrænsning af, hvornår et hensyn reelt kan anses for at tjene almenvellet. Dette skaber en særlig udfordring i ekspropriationsretten, idet ekspropriation udgør et særdeles intensivt indgreb i ejendomsretten, hvor klare og forudsigelige kriterier traditionelt anses for væsentlige af retssikkerhedsmæssige hensyn.

Netop fordi begrebet er så bredt og fleksibelt, åbner det samtidig for en betydelig grad af formålsfortolkning. I praksis kan både kommunen og lodsejeren derfor i et vist omfang have

ret i deres argumentation, afhængigt af hvordan de almene hensyn fortolkes og vægtes i den konkrete sag. Hvor kommunen eksempelvis kan fremhæve hensynet til udvikling, arbejdspladser eller byplanlægning som almene samfundsinteresser, vil lodsejeren tilsvarende kunne anføre, at ekspropriationen reelt primært tilgodeser konkrete private eller kommunale interesser fremfor et bredt alment hensyn.

Det er i denne sammenhæng interessant, at lovgiver ved ændringen af § 47 valgte formuleringen "almene samfundsinteresser" fremfor direkte at anvende begrebet "almenvellet", som ellers traditionelt forbindes med grundlovens § 73. Dette kan indikere et ønske om at undgå en for snæver eller fastlåst forståelse af, hvilke hensyn der kan begrunde ekspropriation efter planloven. Samtidig kan formuleringen også forstås som et forsøg på at skabe en mere fleksibel bestemmelse, der kan rumme skiftende samfundsmæssige behov og udviklingshensyn.

Denne fleksibilitet er imidlertid ikke uproblematisk. Jo bredere og mere åbent begrebet om almene samfundsinteresser fortolkes, desto større bliver risikoen for, at ekspropriationsadgangen i praksis udvides gennem fortolkning snarere end gennem klar lovgivning. Dette er særligt væsentligt ved ekspropriation, hvor indgrebet direkte tilsidesætter den grundlovsbeskyttede ejendomsret. Hvis næsten enhver form for udvikling, vækst eller planlægning kan begrundes som en almen samfundsinteresse, kan det blive vanskeligt klart at afgrænse, hvornår ekspropriation reelt er legitim.

Samtidig illustrerer praksis, at spørgsmålet om, hvad der udgør almenvellet, i høj grad afhænger af perspektiv. Ekspropriation til f.eks. boldbaner, idrætsfaciliteter eller rekreative områder kan anses for at tjene almene samfundsinteresser, selvom ikke alle borgere direkte benytter faciliteterne. Tilsvarende kan erhvervsudvikling begrundes med arbejdspladser og lokal økonomi, selvom fordelene i praksis kan være tæt knyttet til konkrete virksomheder. Dette understøtter, at almenvellet ikke nødvendigvis vedrører hele befolkningen direkte, men snarere de bredere samfundsmæssige hensyn, som vurderes at have betydning for det generelle fællesskab som en helhed.

Det kan på denne baggrund diskuteres, om afgrænsningen af almene samfundsinteresser bør skærpes direkte gennem lovgivningen, eller om udviklingen fortsat bør ske gennem praksis. En

mere præcis lovgivningsmæssig afgrænsning kunne potentielt styrke forudsigeligheden og retssikkerheden ved ekspropriation. Omvendt vil en for snæver definition samtidig kunne begrænse planlovens fleksibilitet og kommunernes muligheder for at håndtere nye samfundsmæssige udviklingsbehov.

Nyere praksis synes i stedet at bevæge sig mod en løsning, hvor almenvelsbegrebet fortsat fortolkes bredt, men hvor risikoen for en for vidtgående ekspropriationsadgang søges begrænset gennem en mere intensiv proportionalitets-, nødvendigheds- og rimelighedsvurdering. Udviklingen synes dermed ikke nødvendigvis at indebære en snævrere forståelse af almenvellet, men snarere en skærpet kontrol med, hvordan og hvornår disse hensyn konkret kan begrunde indgreb i ejendomsretten.

8.3 Retssikkerhed over for samfundsudvikling

Et centralt spørgsmål i udviklingen af praksis efter planlovens § 47 er, hvordan balancen mellem retssikkerhed og samfundsudvikling skal fastlægges. Ekspropriation udgør et af de mest intensive indgreb, det offentlige kan foretage over for den enkelte borger, idet indgrebet direkte tilsidesætter den grundlovsbeskyttede ejendomsret. Samtidig er ekspropriation i mange tilfælde et nødvendigt redskab for at kunne realisere byudvikling, infrastruktur, erhvervsudvikling og andre samfundsmæssige projekter. Dette skaber et grundlæggende spændingsfelt mellem hensynet til samfundets udvikling og hensynet til individets retlige beskyttelse.

Ejendomsretten udgør ikke alene et økonomisk gode, men også et grundlæggende eksistentielt og retssikkerhedsmæssigt fundament for individet. Retten til at råde over egen ejendom og nyde privatlivets fred er tæt forbundet med personlig autonomi, stabilitet og frihed. Netop derfor får retssikkerhedsmæssige hensyn en særlig betydning i ekspropriationsretten, hvor den private lodsejer allerede befinder sig i en magtmæssigt asymmetrisk position i forhold til kommunen. Kommunen besidder både planlægningskompetencen, de administrative ressourcer og adgangen til at træffe beslutning om ekspropriation, mens lodsejeren ofte alene repræsenterer sin private interesse og ejendomsret.

Udviklingen i nyere praksis synes i den forbindelse at afspejle et ønske om at skabe en mere balanceret relation mellem offentlige udviklingsinteresser og individets retssikkerhed. Dette ses blandt andet gennem den stigende vægt på proportionalitet, nødvendighed og rimelighed ved anvendelsen af planlovens § 47. Hvor ældre praksis i højere grad synes at have accepteret kommunernes planlægningsmæssige vurderinger, viser nyere praksis, at ekspropriation i stigende grad skal kunne begrundes som det mindst indgribende og mest nødvendige middel.

Det kan samtidig argumenteres for, at ekspropriationsretten i dansk ret bygger på en grundlæggende forudsætning om, at individet i et vist omfang må tåle samfundsmæssig udvikling og forandring. Ejendomsretten har således aldrig været absolut, og både planlovgivning, naboret og andre offentligretlige reguleringer bygger på, at den enkelte lodsejer må acceptere visse begrænsninger og indgreb som led i den generelle samfundsudvikling. Der eksisterer dermed en form for samfundsmæssig tålegrænse, hvor individet må acceptere ændringer i omgivelserne som følge af offentlige og planmæssige hensyn.

Det afgørende spørgsmål bliver imidlertid, hvor denne tålegrænse skal placeres. Netop fordi ekspropriation indebærer et særligt intensivt indgreb i ejendomsretten, synes nyere praksis i stigende grad at fokusere på, hvornår belastningen for den enkelte lodsejer bliver urimelig eller uproportionalt. Udviklingen i praksis kan dermed forstås som et forsøg på at begrænse risikoen for, at samfundsmæssige udviklingshensyn automatisk tilsidesætter individets retssikkerhed.

Samtidig rejer udviklingen et mere principielt spørgsmål om, hvorvidt den stigende samfundsmæssige udvikling og behovet for hurtigere planlægning nødvendiggør en større accept af indgreb i ejendomsretten, eller om den modsatte udvikling bør gøre sig gældende. På den ene side kan det argumenteres, at moderne samfundsudvikling, grøn omstilling, infrastruktur og byudvikling kræver mere fleksible muligheder for planlægning og ekspropriation. På den anden side kan det hævdes, at netop fordi udviklingen sker hurtigere og de offentlige planlægningshensyn bliver bredere, bliver det endnu vigtigere at opretholde stærke retssikkerhedsmæssige garantier for den enkelte lodsejer for også opretholde et sundt retssamfund.

Udviklingen i nyere praksis synes ikke nødvendigvis at afvise samfundsmæssig udvikling eller ekspropriation som sådan. Derimod synes praksis i stigende grad at kræve, at udviklingshensyn legitimeres gennem konkrete og intensive vurderinger af proportionalitet, nødvendighed og rimelighed. Retssikkerhed og samfundsudvikling fremstår dermed ikke nødvendigvis som direkte modsætninger, men som hensyn der i stigende grad må afvejes konkret i den enkelte sag.

8.4 Udvikling mod at tilstræbe princippet om "mindst indgribende middels praksis"

Nyere praksis efter planlovens § 47 synes i stigende grad at indikere en udvikling mod et princip om, at ekspropriation alene bør anvendes, hvis mindre indgribende løsninger ikke i tilstrækkelig grad kan realisere det planmæssige formål. Selvom et sådant princip ikke direkte fremgår af bestemmelsens ordlyd, synes særligt afgørelser som Silkeborg-sagen og Thisted-sagen at illustrere, at Planklagenævnet i stigende grad efterprøver, om ekspropriation reelt er nødvendigt, eller om alternative løsninger burde have været undersøgt nærmere.

Det er imidlertid væsentligt at understrege, at princippet om mindst indgribende middel ikke nødvendigvis betyder, at der blot skal eksproprieres mindre. Princippet synes snarere at vedrøre spørgsmålet om, hvorvidt ekspropriation overhovedet er den mest nødvendige og hensigtsmæssige metode til at realisere projektet. Fokus flyttes dermed fra størrelsen af selve indgrebet til spørgsmålet om, hvorvidt det planmæssige formål kan opnås gennem andre og mindre belastende løsninger.

Dette kommer blandt andet til udtryk i Silkeborg-sagen, hvor spørgsmålet ikke alene var, om kommunen kunne ekspropriere et mindre areal, men om projektet kunne realiseres gennem alternative stiforløb og andre løsninger. Tilsvarende viser Thisted-sagen, at ekspropriation til fordel for erhvervsudvikling ikke nødvendigvis accepteres, hvis der foreligger andre muligheder for virksomhedens udvikling. Udviklingen synes dermed at afspejle en stigende forventning om, at kommunen foretager en reel vurdering af relevante alternativer, før ekspropriation anvendes.

Det kan imidlertid diskuteres, hvad der nærmere skal forstås ved det "mindst indgribende middel", samt hvem vurderingen egentlig foretages ud fra. Det mindst indgribende middel er

ikke nødvendigvis det samme som den løsning, der er bedst for den enkelte lodsejer. En alternativ løsning kan fortsat også opleves som særdeles belastende for den berørte ejer, ligesom belastningen i praksis blot kan flyttes fra én lodsejer til en anden. Vurderingen af, hvad der er mindst indgribende, bliver dermed ikke objektiv, men afhænger af hvilke interesser og hensyn der tillægges størst vægt i den konkrete sag.

Samtidig synes nyere praksis heller ikke at opstille et fuldstændigt standardiseret krav om, at alle tænkelige alternativer skal undersøges før ekspropriation, kan gennemføres. Dette ville i praksis kunne skabe betydelige udfordringer for kommunernes planlægning og realisering af projekter. Hvis kommunerne pålægges meget omfattende krav om undersøgelse af alle mulige alternative løsninger. Dette kan medføre lange sagsbehandlingstider, øgede omkostninger og vanskeligheder ved at gennemføre større udviklings- og infrastrukturprojekter.

Set med andre øjne kan en for begrænset undersøgelse af alternativer medføre alvorlige retssikkerhedsmæssige konsekvenser for den enkelte lodsejer. Hvis der eksisterer realistiske og mindre indgribende løsninger, som kommunen ikke i tilstrækkelig grad har undersøgt eller begrundet fravalget af, risikerer ekspropriationen at blive gennemført videregående end nødvendigt. Netop derfor synes proportionalitetsprøvelsen i nyere praksis at få en mere central betydning som kontrolmekanisme over for kommunens planlægningsmæssige skøn.

Udviklingen mod et princip om mindst indgribende middel synes dermed at afspejle et forsøg på at skabe balance mellem hensynet til effektiv samfundsmæssig udvikling og hensynet til den enkelte lodsejers retssikkerhed. Praksis synes ikke nødvendigvis at opstille et krav om, at ekspropriation kun kan anvendes som absolut sidste udvej, men snarere et krav om, at kommunen konkret skal kunne legitimere, hvorfor ekspropriation er nødvendig, og hvorfor mindre indgribende alternativer ikke i tilstrækkelig grad kan realisere det ønskede formål.

8.5 Udviklingen mod en accept af status quo?

Udviklingen i nyere praksis efter planlovens § 47 rejser samtidig spørgsmålet om, hvorvidt den stigende vægt på proportionalitet, nødvendighed og alternative løsninger indirekte medfører en større accept af status quo og eksisterende forhold. Dette er særligt interessant, fordi planlovens ekspropriationshjemmel grundlæggende eksisterer med det formål at muliggøre samfundsmæssig udvikling og realisering af lokalplaner gennem ændring af eksisterende tilstande. Ekspropriation fungerer dermed som et redskab til at skabe forandring, når almene samfundsinteresser nødvendiggør dette.

Hvis praksis i stigende grad bevæger sig mod en beskyttelse af eksisterende forhold, kan det derfor diskuteres, om ekspropriationshjemlens funktion som udviklingsredskab gradvist svækkes. En meget intensiv proportionalitetsprøvelse kan potentielt medføre, at kommuner bliver mere tilbageholdende med at anvende § 47, særligt i situationer hvor alternative løsninger, risikoen for klagesager eller usikkerhed om proportionaliteten skaber tvivl om indgrebets legitimitet. I sådanne tilfælde kan det mest konfliktfrie resultat i praksis blive, at eksisterende forhold opretholdes frem for at gennemføre den ønskede udvikling.

Det centrale spørgsmål bliver imidlertid, om status quo nødvendigvis altid bør anses som den mest rimelige løsning. Beskyttelsen af eksisterende forhold tager i høj grad udgangspunkt i hensynet til den enkelte lodsejers retssikkerhed og ønsket om at begrænse irreversible indgreb i ejendomsretten. Samtidig må det dog anerkendes, at planlovens § 47 netop er skabt for at kunne tilsidesætte eksisterende forhold i situationer, hvor højere samfundsmæssige hensyn nødvendiggør dette. Hvis beskyttelsen af status quo får for stor vægt, kan det derfor diskuteres, om balancen mellem retssikkerhed og samfundsudvikling forskydes i en sådan grad, at bestemmelsens praktiske funktion begrænses.

I denne sammenhæng er det afgørende, at ekspropriation adskiller sig fra mange andre offentligretlige indgreb ved sin irreversible karakter. Når en tilstand først ændres gennem ekspropriation med hjemmel i § 47, vil den oprindelig situation som udgangspunkt aldrig kunne genetableres fuldstændigt. Selvom der i visse tilfælde kan eksistere forhold som tilbagekøbsret eller andre former for efterfølgende regulering, ændrer dette ikke ved, at den oprindelige tilstand allerede er brudt. Ejerskabet, de fysiske forhold og lodsejerens tilknytning

til ejendommen vil ofte være ændret permanent. For lodsejer vil "skibet være sejlet", uanset om projektet senere viser sig ikke at opfylde de forventninger eller formål fuldstændigt, der oprindeligt begrundede og legitimeret ekspropriationen.

Netop fordi ekspropriation medfører permanente ændringer af eksisterende forhold, synes den stigende vægt på proportionalitet, nødvendighed og alternative løsninger samtidig at få en særlig betydning.

Når indgrebet ikke reelt kan omgøres efterfølgende, bliver spørgsmålet om, hvorvidt ekspropriation faktisk er nødvendig og rimelig, afgørende allerede inden indgrebet gennemføres. Udviklingen i nyere praksis kan dermed forstås som et forsøg på at sikre, at irreversible ændringer af ejendomsretten alene gennemføres, når samfundsmæssige hensyn konkret og tilstrækkeligt kan begrunde indgrebet.

Samtidig kan det diskuteres, om nyere praksis i stigende grad accepterer, at visse udviklingsprojekter ikke nødvendigvis bør realiseres gennem ekspropriation, hvis indgrebet fremstår for belastende eller hvis mindre indgribende løsninger ikke er tilstrækkeligt undersøgt.

Dette kan ses som en styrkelse af lodsejerens retssikkerhed, men også som et udtryk for, at samfundet i højere grad accepterer opretholdelsen af eksisterende forhold, medmindre nødvendigheden af forandringen kan legitimeres særligt klart.

Udviklingen illustrerer dermed, at spændingsfeltet mellem samfundsmæssig udvikling og beskyttelsen af status quo ikke udelukkende handler om, hvorvidt ekspropriation kan gennemføres, men også om hvilket samfundsmæssigt udgangspunkt praksis i stigende grad søger at beskytte.

9. Konklusion

Dette speciale har undersøgt udviklingen i praksis efter planlovens § 47 med fokus på forholdet mellem almene samfundsinteresser, proportionalitetsprincippet og beskyttelsen af den enkelte lodsejer ved ekspropriation. Gennem analysen af praksis er det blevet undersøgt, hvordan fortolkningen og anvendelsen af bestemmelsen har udviklet sig, samt hvordan nyere praksis synes at påvirke balancen mellem samfundsmæssig udvikling og ejendomsrettens beskyttelse.

Undersøgelsen viser, at der gennem nyere praksis er sket en udvikling i anvendelsen af planlovens § 47, særligt gennem Planklagenævnets praksis. Udviklingen synes ikke primært at følge af bestemmelsens ordlyd alene, men derimod af den måde bestemmelsen fortolkes og anvendes på i konkrete ekspropriationssager. Almene samfundsinteresser fortolkes fortsat bredt og dynamisk, og praksis viser, at blandt andet erhvervsudvikling, arbejdspladser, lokal vækst, boligudbygning og infrastrukturelle hensyn fortsat accepteres og anerkendes som legitime ekspropriationsformål. Specialet viser dermed ikke indicier på, at fortolkningen af almenvellet er blevet snævrere.

Der kan derimod identificeres en tydelig udvikling i den måde, hvorpå ekspropriation legitimeres. Hvor ældre (og nu forældet praksis) praksis i højere grad synes at have fokuseret på, om projektets overordnede formål kunne anses som alment, viser nyere praksis, at fokus i stigende grad er flyttet mod indgrebets påvirkning. Planklagenævnet synes i nyere praksis i højere grad at foretage en selvstændig prøvelse af, om ekspropriation konkret fremstår proportionel og nødvendig, samt om mindre indgribende alternativer i tilstrækkelig grad er undersøgt og vurderet.

På denne baggrund identificerer specialet indicier på en udvikling mod en skærpet tilstræbelse af princippet om mindst indgribende middel. Udviklingen indebærer dog ikke nødvendigvis, at ekspropriation generelt begrænses i sig selv eller, at der alene kan eksproprieres som absolut sidste udvej. Derimod synes praksis i stigende grad at kræve, at kommunen konkret kan legitimere, hvorfor ekspropriation er nødvendig for at realisere det planmæssige formål, og hvorfor alternative løsninger ikke i tilstrækkelig grad kan anvendes.

Specialet viser samtidig, at lodsejerens retlige beskyttelse i stigende grad synes at blive styrket indirekte gennem proportionalitets- og nødvendighedsvurderingen. Udviklingen skyldes således ikke nødvendigvis en mere restriktiv forståelse af almene samfundsinteresser, men snarere en mere intensiv kontrol med indgrebets legitimitet.

Dette hænger tæt sammen med ekspropriationens særlige karakter som et intensivt og ofte irreversibelt indgreb i ejendomsretten. Når eksisterende forhold først ændres gennem ekspropriation, vil den oprindelige tilstand som udgangspunkt ikke kunne genetableres fuldstændigt, hvilket understøtter behovet for en grundig proportionalitetsprøvelse allerede inden indgrebet gennemføres.

På baggrund af praksis kan der samtidig identificeres indicier på, at opretholdelsen af eksisterende forhold i højere grad accepteres i situationer, hvor ekspropriation ikke fremstår tilstrækkeligt nødvendig eller proportional. Nyere praksis synes dermed i højere grad at acceptere status quo, hvis kommunen ikke konkret kan begrunde nødvendigheden af forandringen. Dette indebærer dog ikke nødvendigvis en generel modstand mod samfundsmæssig udvikling eller anvendelsen af ekspropriation efter planlovens § 47. Udviklingen synes snarere at afspejle et stigende krav om, at samfundsmæssige udviklingshensyn skal kunne legitimeres gennem konkrete vurderinger af nødvendighed, proportionalitet og rimelighed.

Specialet konkluderer samlet, at nyere praksis efter planlovens § 47 bevæger sig mod en mere intensiv og konkret afvejning mellem samfundsmæssige udviklingshensyn og beskyttelsen af den enkelte lodsejers ejendomsret. Balancen mellem almenvellet og lodsejerens retssikkerhed synes dermed i stigende grad at blive opretholdt gennem proportionalitetsprincippet og en nu skærpet prøvelse af ekspropriationens konkrete legitimitet og nødvendighed.

10. Eftertanker og Perspektivering

Dette speciale har undersøgt udviklingen i fortolkningen og anvendelsen af planlovens § 47 med særligt fokus på forholdet mellem almene samfundsinteresser, proportionalitetsprincippet og beskyttelsen af den enkelte lodsejers ejendomsret. Selvom analysen og konklusionen har søgt at besvare specialets problemformulering, giver undersøgelsen anledning til en række bredere refleksioner, som ligger uden for specialets primære fokusområde.

I hovedanalysen er kommunens "dobbeltrolle" i ekspropriationsprocessen blevet nævnt (kapitel 7.3), men ikke behandlet indgående. Dette skyldes, at en nærmere analyse af kommunens funktion som både planmyndighed og ekspropriationsmyndighed ville bevæge specialet ind på mere overordnede retsteoretiske og forvaltningsretlige problemstillinger, som ligger uden for specialets afgrænsning. En dybere undersøgelse af dette spørgsmål ville samtidig risikere at flytte fokus væk fra specialets kerne, nemlig udviklingen i fortolkningen og anvendelsen af planlovens § 47 gennem praksis.

Ikke desto mindre giver udviklingen i praksis anledning til refleksioner over kommunens særlige position i ekspropriationsprocessen. Kommunen udarbejder lokalplanen, fastlægger de planlægningsmæssige hensyn i lokalplanen, og træffer efterfølgende beslutning om ekspropriation til virkeliggørelse af lokalplanen. Kommunen indtager dermed flere roller inden for samme beslutningsforløb. Dette kan give anledning til principielle overvejelser om forholdet mellem offentlig magtudøvelse og den enkelte borgers retssikkerhed. Omvendt må det anerkendes, at denne konstruktion er en grundlæggende forudsætning for det kommunale plansystem og for muligheden for at gennemføre lokal udvikling. Spørgsmålet bliver derfor ikke nødvendigvis, om kommunen bør have denne rolle, men snarere hvordan magtudøvelsen legitimeres og kontrolleres. Set i lyset af specialets analyse kan den stigende vægt på proportionalitet, nødvendighed og alternative løsninger netop ses som en central del af denne legitimering.

Specialets konklusioner bygger på en kvalitativ analyse af fire centrale afgørelser. Dette har muliggjort en dybdegående undersøgelse af praksisudviklingen efter planlovens § 47, men indebærer samtidig metodiske begrænsninger. De udviklingstendenser, som specialet

identificerer, må derfor forstås og anses som enkeltstående indicier på en ændret retstilstand snarere end som statistisk dokumenterede mønstre, som måske angiveligt ville kunne være mere fældende, dog er der ingen garantier for, at flere sager ville give en statistisk bedre forståelse af udviklingen.

En analyse af et større antal afgørelser kunne potentielt bidrage til en mere systematisk kortlægning af udviklingen og tydeliggøre, hvor konsekvent proportionalitets- og nødvendighedsvurderinger påvirker udfaldet af ekspropriationssager, og ville i højere grad måske identificere gennemgående tendenser. En sådan undersøgelse ville i højere grad bevæge sig mod en kvantitativ analyse af praksis og kunne udgøre et interessant grundlag for fremtidig forskning på området.

Udviklingen i praksis efter 2018 rejser samtidig spørgsmål om, hvordan planlovens § 47 vil udvikle sig fremover. Den nuværende praksis har eksisteret i en årrække, men det er fortsat uklart, om udviklingen repræsenterer en permanent forskydning i retstilstanden eller blot et led i en længere udviklingsproces. Samfundets behov ændrer sig løbne, og fremtidige ekspropriationssager kan i stigende grad forventes at vedrøre højere indblanding af klimatilpasning, energiforsyning, naturgenopretning og andre arealkrævende projekter.

Herning-sagen fra 2022 som kan tilgås i (bilag 1) illustrerer allerede denne udvikling. Selvom sagen vedrørte regnvandshåndtering og klimatilpasning – hensyn som umiddelbart fremstår som væsentlige almene samfundsinteresser – fandt Planklagenævnet fortsat anledning til at efterprøve nødvendigheden og proportionaliteten af indgrebet. Sagen illustrerer dermed, at udviklingen efter 2018 ikke nødvendigvis har begrænset, hvilke formål der kan begrunde ekspropriation, men snarere har skærpet kravene til legitimeringen af indgrebet.

På denne baggrund kan det diskuteres, om fremtidens centrale spørgsmål i mindre grad vil være, hvilke formål der kan anses for at udgøre almene samfundsinteresser, og i højere grad hvordan disse interesser legitimeres gennem proportionalitetsvurderingen. Hvis udviklingen i nyere praksis fortsætter, kan proportionalitetsprincippet vise sig at få en endnu mere central rolle i ekspropriationsretten end tilfældet er i dag. Hvor denne udvikling vil føre planlovens § 47 hen, og om bestemmelsen på ny vil blive ændret eller præciseret som følge af fremtidige samfundsmæssige behov, må imidlertid forblive et åbent og ubesvaret spørgsmål.

Referencer

Arne Post. (2011). *Lokalplanlægning i Danmark 2009-2011*. Hentet fra https://albertslund.dk/media/s4vf0ii1/post-a_2012_lokalplanlaegning-i-danmark-2009-2011_sammenfattende-rapport.pdf

BaneDanmark. (2025). *Ringsted-Femern Banen*. Hentet fra https://www.bane.dk/da/Borger/Baneprojekter/Ringsted_Femern-Banen

Bettina Lehmann Kristiansen, Jørgen Dalberg-Larsen. (2014). *Lovene & Livet En Rets Sociologisk Grundbog*.

By-, L. o. (29. maj 2024). *Bekendtgørelse af lov om planlægning*. Hentet fra LBK nr 572 af 29/05/2024: https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2024/572

By-, Land- og Kirkeministeriet. (6. jun 1991). *LOV nr 388 af 06/06/1991 Lov om planlægning*. Hentet fra https://www.retsinformation.dk/eli/lta/1991/388#P47

By-, Land- og Kirkeministeriet. (9. apr 2019). *Vejledning om reglerne for ekspropriation efter planloven*. Hentet fra https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2019/9381

Danmarks Nationalleksikon Byplanloven (1938). (2009). *Byplan og byplanlægning - byplanlovgivning*. Hentet fra https://lex.dk/Byplan_og_byplanl%C3%A6gning_-_byplanlovgivning

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention . (u.d.). *https://www.echr.coe.int/*. Hentet fra https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_dan

Ekspropriationsudvalget. (2019). *Betænkning om Ekspropriation efter Planloven*. København: Rosendahls Distribution .

Erik Stubkjær. (2003). *Ejendomsret til Fast ejendom i Danmark*. Hentet fra https://homes.plan.aau.dk/est/undervisning/6semester/stubkjaerfastejendomdanmark.pdf

Hanne Mølbeck, J. F. (2019). *Ekspropriation I Praksis 2.Udgave* (2 udg.). (D. Forlag, Red.) København C, København, Danmark: Jurist- og Økonomforubundets Forlag. Hentet fra https://nota.dk/bibliotek/bog/ekspropriation-i-praksis#manifestation_643099

Hans Faarup. (2018). *Ekspropriation m.m Artikelsamling af Phd Landindspektør Hans Faarup*. Aalborg: Det Kongelige Bibliotek.

Justitsiministeriet. (2026). *Udløbsbestemmelser (ophørsklausuler)*. Hentet fra https://lovkvalitet.dk/lovkvalitetsvejledningen/7-saerlige-bestemmelser-og-emne/7-10-lovovervaagning-og-revisions-og-udloebsbestemmelser/7-10-3-udloebsbestemmelser-ophoersklausuler/

Kathrine Richardson. (3. okt 2024). *Danmarks National Leksikon*. Hentet fra Bæredygtig Udvikling: https://lex.dk/b%C3%A6redygtig_udvikling

KFE 2004.91/NKO 295 , NKO 295 (Naturklagenævnet 2004).

KFE 2006.381, 381 (Naturklagenævnet 2006).

KFE 2011.116, 116 (Naturklagenævnet 2011).

KK-Metal.dk. (2026). *KK-Metal*. Hentet fra https://kk-metal.dk/

Klima-, E. o. (26. jan 2026). *Ny aftale om transparent og hurtig elnetudbygning.* Hentet fra https://www.kefm.dk/aktuelt/nyheder/2026/jan/ny-aftale-om-transparent-og-hurtig-elnetudbygning

Københavns Kommune. (12. apr 1889). *danskbyggeskik.dk.* Hentet fra Bygningslov 12 april 1889: https://danskbyggeskik.dk/publikationer/22%20-%20bygningslov%20af%2012%20april%201889%20for%20staden%20kj%C3%B8benhavn%20%20med%20nogle%20forandringer%20udvides%20til%20ogs%C3%A5%20at%20gj%C3%A6lde%20for%20frederiksberg.pdf

LE34. (2025). *Femern Forbindelsen Ekspropriationer.* Hentet fra https://www.le34.dk/da/projekter/femern-forbindelsen/#:~:text=Vi%20forhandler%20for%20Femern%20Vores%20arbejde%20med,LE34%20har%20arbejdet%20p%C3%A5%20Femern%2Dprojektet%20siden%20projektstarten.

M.H Jensen. (1990). *KU.dk.* Hentet fra Proportionalitetsprincippet i: https://jura.ku.dk/jurabog/pdf/juridiske-monografier/jensen_proportionalitetsprincippet_i_ef-retlig_belysning_1990.pdf

M.K Justesen. (2006). *Politiske institutioner og økonomisk vækst.* Hentet fra tidskrift.dk: https://tidsskrift.dk/politica/article/download/69836/101810

Mads Bryde Andersen. (2002). *Ret og metode* (1.udg udg.). (Gjellerup, Red.) København, Danmark: G.E.C Gads Forlag. Hentet 19. mar 2026 fra https://jura.ku.dk/jurabog/pdf/juridiske-monografier/Bryde_Andersen_Mads_Ret_og_metode_2002.pdf

Miljø- og Ligestillingsministeriet. (12. dec 2025). *Bekendtgørelse af lov om miljøbeskyttelse.* Hentet fra LBK nr 1742 af 22/12/2025: https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2025/1742#P1

Miljøministeriet, Departementet. Afgørelse vedrørende ekspropriation til udvidelse af Maribo Bryghus efter kommuneplanlovens § 34, 10. maj 1990. Tilgængelig via undervisningsmateriale i PDF-format, Aalborg Universitet., 3434-0002 (planklagenævntet 14. maj Miljøministeriet 1990).

Ministerier for Offentlige Arbejder. (27. mar 1957). *Vejhistorie*. Hentet fra https://www.vejhistorie.dk/wp-content/uploads/2017/11/Vejloven-1957-kap-I.pdf

Morten Wegener. (1994). *KU.dk.* (J. o. Forlag, Red.) Hentet 16. mar 2026 fra Juridsk Metode 2. Revideret Udgave: https://jura.ku.dk/jurabog/pdf/juridiske-monografier/Wegener_Juridisk_metode_1994.pdf

Murray Rothbard. (jun 2025). *Retssystemet på det frie marked.* Hentet fra http://www.libertas.dk/wp-content/uploads/2025/05/Libertas-saernummer-om-Rothbard-juni-2025.pdf#page=5

N.K Tagliarino. (1. jun 2017). *The Status of National Legal Frameworks for Valuing for Ekspropriated Land.* Hentet fra MDPI: https://www.mdpi.com/2073-445X/6/2/37

Nævneneneshus. (2026). *Planklagenævnet Orienterer nr. 42 – Lokalplanens principper.* Hentet fra https://pkn.naevneneshus.dk/nyhed/d3bc6714-db88-47d2-9297-7843ff774743

Nævnenes Hus. (23. sep 2022). *Afgørelse om genoptagelse af Planklagenævnets afgørelse om ekspropriation fra en ejendom på Hørdumvej til virkeliggørelse af lokalplan, sagsnr. 22/05251*. Hentet fra https://pkn.naevneneshus.dk/afgoerelse/c5b4dbfb-a6d8-461f-b35e-46d4b1a193ea?highlight=lokalplan%20virkeligg%C3%B8relse

Nævneneshus. (29. jun 2017). *Afgørelse i sag om Norddjurs Kommunes ekspropriation af arealer til virkeliggørelse af Lokalplan nr. 063-707 – Udvidelse af erhvervsområde ved Auningvej i Nørager - Afsluttet retssag*. Hentet fra https://pkn.naevneneshus.dk/afgoerelse/e8077fbc-42cf-46d7-9422-b784ff0a4a3e?highlight=lokalplan

Nævneneshus. (23. sep 2023). *Afgørelse i klagesag om Silkeborg Kommunes afgørelse om ekspropriation fra ejendom på [A1] til virkeliggørelse af lokalplan*. Hentet fra https://pkn.naevneneshus.dk/afgoerelse/5d0b4667-f00e-4c4a-964b-ad5de5146ac0?highlight=lokalplan%20virkeligg%C3%B8relse

Peter Blume. (2020). *Retssystmet og Juridisk Metode* (4. udg udg.). København K: Djøf Forlag. Hentet 17. mar 2026 fra https://www.jurabibliotek.dk/display/book/9788771983937/9788771983937.xml

Sofie Aagaard Faarup. (2009). *Ekspropriation til byudvikling på grundlag af kommuneplaner*. Hentet fra Juridsk institut KU: https://law.au.dk/fileadmin/Jura/dokumenter/forskning/Rettid/2009/afh10-2009.pdf

Statsministeriet. (Sidst ændret 1953). *Danmarks Riges Grundlov*. Hentet fra https://www.retsinformation.dk/eli/lta/1953/169

Stig Enemark. (2002). *Den multi-funktionelle matrikel*. Hentet fra Geoforum: https://scholar.archive.org/work/i3hc7yxckbbwvb3thtow2ubksi/access/wayback/https://journals.aau.dk/index.php/gfp/article/download/7312/6159

Transportministeren SVM-regeringen (2026) Thomas Danielsen. (4. feb 2026). *Forslag til Ekspropriationsprocesloven*. Hentet fra https://www.retsinformation.dk/api/pdf/255270

Transportministeriet. (6. aug 1985). *LBK nr 368 af 06/08/1985 Bekendtgørelse af Lov om offentlige veje*. Hentet fra https://www.retsinformation.dk/eli/lta/1985/368

Transportministeriet. (18. maj 1998). *LOV nr 289 af 18/05/1998 Lov om jernbanevirksomhed m.v.* Hentet fra https://www.retsinformation.dk/eli/lta/1998/289

Transportministeriet. (27. nov 2015). *BEK nr 1413 af 27/11/2015*. Hentet fra Retsinformation.dk: https://www.retsinformation.dk/api/pdf/175625

Transportministeriet. (13. apr 2023). *LBK nr 386 af 13/04/2023*. Hentet fra Bekendtgørelse af lov om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom: https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2023/386

Transportministeriet. (26. nov 2024). *Bekendtgørelse af lov om anlæg og drift af en fast forbindelse over Femern Bælt med tilhørende landanlæg i Danmark1)*. Hentet fra LBK nr 1314 af 26/11/2024: https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2024/1314

Transportministeriet. (24. apr 2024). *Bekendtgørelse af lov om offentlige veje m.v.* Hentet fra LBK nr 435 af 24/04/2024: https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2024/435

Vejdirektoratet. (17. nov 2025). *Hillerødmotorvejens forlængelse.* Hentet fra https://www.vejdirektoratet.dk/projekt/hilleroedmotorvejens-forlaengelse