

Henrik Zahle

Menneskerettigheder

Dansk forfatningsret 3

Christian Ejlers' Forlag

København 2003

68. Ejendomsretten

Ejendomsretten beskyttes af grl § 73. Ejendomsretten kan frit reguleres ved lov eller i medfør af lov. Indgreb i ejendomsretten kan kun foretages under de betingelser, § 73 fastsætter.

Der sondres således mellem 1): fri regulering af og 2): ekspropriative indgreb i ejendomsretten. En regel eller afgørelse er kun ekspropriativ, hvis genstanden for indgrebet er en beskyttet retlighed eller interesse. Endvidere bedømmes, om indgrebet er ekspropriativt: 1) konkret, 2) objektivt begrundet, 3) intenst. Er indgrebet ekspropriativt, skal der betales fuld erstatning, indgrebet skal have hjemmel i lov, loven herom behandles efter § 73, stk 2. Domstolene kontrollerer hjemmel og erstatning.

68.1 Indledning

»Ejendomsretten er ukrænkelig« er de indledende ord i grl § 73 om beskyttelsen af ejendomsretten – og bestemmelsen handler herefter om, under hvilke betingelser indgreb kan ske i ejendomsretten. Et forbillede for ejendomsretsbeskyttelsen finder man i den franske erklæring om menneskerettigheder 1789, men udgangspunktet for formuleringen indeholdes nok i den belgiske forfatning 1831 art 11: »Indgen kan berøves sin ejendom, uden hvor almenvellet fordrer det, i de tilfælde og på den måde, som loven foreskriver og mod en fuldstændig og forudgående erstatning«. Omtrent ord til andet blev denne bestemmelse gengivet i grundloven 1849 (§ 87), svarende til grundloven 1953 § 73, stk 1, 2. og 3.pkt. Det første punkt, citeret ovenfor, blev tilføjet under behandlingen af udkastet 1848-49 uden nogen nærmere begrundelse. I grundloven 1915 tilføjedes stk 2 om lovproceduren (nedenfor afsnit 5), og i grundloven 1953 tilføjedes stk 3 om domstolsprøvelse (nedenfor afsnit 9).

Ejendomsretten er en menneskeret. I den klassiske liberale statsteori var det centrale formål for staten at sikre ejendom (*property*). Med dette udgangspunkt er det nærliggende at opfatte de regler om ekspropriation, som

Grl § 73,
stk 1, 1.pkt

Liberalistisk model

findes i grl § 73, som en særlig undtagelsesvis *hjemmel* til at foretage indgreb i ejendomsretten. En sådan opfattelse har rod i menneskerettighedernes naturlige udgangspunkt, men uanset den historiske ret svarer opfattelsen ikke til gældende ret, jf. hertil P.Andersen 1954 s 719, A.Ross 1980 s 640-42, H.Skovgaard 1983 s 59 f. Grl § 73 må – som de øvrige grundlovsbestemmelser om menneskerettigheder – i forhold til lovgivningsmagten opfattes som *indskrænkninger* af den kompetence, lovgivningsmagten i øvrigt har. Såfremt en offentlig retsforanstaltning ikke er omfattet af grl § 73 – hvad enten dette skyldes, at den ikke vedrører ejendom, eller at den vel vedrører ejendom, men ikke indeholder et ekspropriativt indgreb i ejendom – er konsekvensen heraf, at foranstaltningen kan foretages uhindret af grl § 73.

Grl § 73 som
retsstandard

Man fremhæver undertiden, at grl § 73 rejser særlige problemer, idet det hævdes, at den ikke kan fortolkes på grundlag af sin ordlyd, fordi der ikke kan påvises en bestemt klar lovgrund bag ordene i grundloven. Man kan derfor opfatte den som en »retsstandard«, der henviser til den almindelige retsopfattelse og har overladt det til kom-mende tiders lovgivningsmagt og domstole at drage bestem-melsens grænse efter vekslende tiders vurdering af retfærdigheds krav, A.Ross 1980 s 637-38. Rigtigheden af denne opfattelse forekommer på flere punkter tvivlsom, sml B.Co-mard 1968 s 154 f.

Andre menneske-
rettigheder

For det første forekommer grl § 73 ikke at adskille sig principielt fra de øvrige menneskerettigheder. Eksempelvis har drøftelsen af grl § 77 om ytringsfrihed vist, at grundlo-vens knappe udtryk kan forstås på flere måder, at et tilsy-neladende klart forbud mod censur har måttet tåle ganske væsentlige indskrænkninger, mens udviklingen af nye me-dier har givet ytringsfrihedens krav et nyt indhold. Proble-mer er en følge af, at grundloven med få ord har villet regulere mange emner, og at den fåmælte tekst er opret-holdt i hovedsagen uændret gennem mere end halvandet århundrede.

Om grundlovssteksten,
kapitel 5.2

Ikke fri udførelse

Hertil kommer, at hver tids lovgivere og domstole ikke synes at have den frihed, som den gængsne retsstandard-teori lægger op til. Grl § 73 er historisk udformet med tanke på i hvert fald nogle enkle og håndfaste tilfælde af ejen-domsret – grundejerens ejendomsret til sin jord og sit hus, ejendomsretten til kvæg og andet løsøre – og beskyttelsen heraf er så sikker som noget. Med tiden har der været en

tendens til, som det vil fremgå af det følgende, at udsække beskyttelsen til at omfatte andre rettighedstyper, og dermed er genstandsområdet for »ejendomsrettens beskyttelse« ud-videt. Nye rettighedstyper, som ikke kendtes 1848-49, er inddraget under bestemmelsen. Ved den stadige drøftelse af, om nye typer af rettigheder eller indgreb skal henføres under grl § 73, må denne tradition tages som udgangs-punkt.

Jeg følger derfor ikke »retsstandardteorien«, men tolker grl § 73 som grundlovens andre regler.

Oversigt

I det følgende redegøres der først for de *rettigheder*, som grl § 73 gælder for, og i tilknytning hertil omtales kort, hvem der kan stå som *ejere* af beskyttede rettigheder (afsnit 2). Derefter redegøres for, hvilke *indgreb* disse rettigheder er beskyttede mod (afsnit 3). Herefter beskrives beskyttel-sens indhold: Indgrebet må kun ske *ifølge lov* (afsnit 4), og en ekspropriationslov kan forlanges underkastet en særlig *dokumentation* (afsnit 5). En ekspropriation skal være på-krævet af hensyn til *almenvællet* (afsnit 6) og skal betales med fuldstræng *erstatning* (afsnit 7). Endelig omtales *domstolens* prøvelse af sager vedrørende ekspropriation (afsnit 9). I tilknytning til omtalen af beskyttelsen mod ekspropriative indgreb er det praktisk at omtale tilfælde, hvor det offentlige kan eller skal betale erstatning, uanset at der ikke fore-ligger ekspropriation (afsnit 8). Afsluttende omtales den indledende ukränkkelighedsbestemmelse (afsnit 10).

Ekspropriativ

Hvis en regulering eller afgørelse er omfattet af grl § 73, kaldes den ekspropriativ. For at en regulering eller afgø-relse skal være ekspropriativ, må den *både* angå beskyttede rettigheder og rumme et indgreb, som har karakter af pligt-mæssig afståelse. En regulering eller afgørelse, der ikke er no-ekspropriativ, kaldes ofte *erstatningsfri*, fordi der ikke er no-gen erstatningspligt i medfør af grl § 73. Da der kan være erstatningspligt på andet grundlag, f.eks. erstatning efter naboretten, er det mere præcist (men tungere) at tale om ikke-ekspropriative reguleringer eller afgørelser.

Ikke-ekspropriativ

68.2 Rettigheder og rettighedshavere

Beskrivelsen af området for grl § 73 sker praktisk ved først at omtale de rettigheder, der er beskyttet (afsnit 2), dernæst de indgreb, som disse rettigheder er beskyttet mod (afsnit 3). Denne opdeling kan bruges på de enklere tilfælde af

ekspropriative indgreb, men som det vil vise sig, er den i nogle tilfælde vanskelig at fastholde.

Beskyttet er »ejendom« eller »ejendomsret«. Det er ikke muligt at angive, hvilke retligheder der er beskyttet på grundlag af en fortolkning af de i grl § 73 anvendte udtryk. Angivelsen af de beskyttede retligheder må følge den praksis, som er lagt for dagen af lovgivningsmagten og domstolene. Der må derfor blive tale om en opregning af beskyttede retlighedstyper, uden at denne opregning kan antages at være udtømmende. Omvendt er det heller ikke sikkert, at de opregnede retligheder til hver en tid uden videre vil blive anerkendt som beskyttede.

Ejendomsretten

1. Kerneområdet for grl § 73 er ejendomsretten, forstået som ejerens almindelige ret til at råde over fast ejendom eller løsøre. Størst betydning har ejendomsret til jord. Ønsker det offentlige at anlægge en vej, jernbane, kirkegård eller andet offentligt anlæg, og kan det offentlige ikke blive enige med ejeren om salg og salgspris, kan anlægget kun realiseres, såfremt der kan ske ekspropriation.

Også ejendomsret til løsøre kan være genstand for ekspropriation. Som eksempel kan nævnes lov nr 194 af 26.5.1965, der overgav blandt andet en del af de middelalderlige islandske håndskrifter fra Den Arnamagnæanske Stiftelse til Islands Universitet, jf UFR 1967 22 H, sml UFR 1991 370 Ø om et vægmaleri.

Begrænsede rådighedsretligheder Fuld ekspropriation

2. Begrænsede rådighedsretligheder til fast ejendom eller løsøre, f.eks. brugsretligheder (lejeret), servitutter, panteretligheder, eksproprieres ofte i forbindelse med ekspropriationen af den almindelige ejendomsret, f.eks. når en beboelsesejendom, hvor lejlighederne er udlejet til beboelse, og som i øvrigt er pantsat, eksproprieres med henblik på nedrivning og udvidelse af en vej. Denne sammenhæng er understreget af lov om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom (lbkg nr 672 af 19.8.1999) § 25, stk 1: »Ved ekspropriation til erhvervelse af ejendomsret bortfalder alle retligheder til eller over det eksproprierede, medmindre andet i det enkelte tilfælde bestemmes«.

En anden mulighed er, at der ved ekspropriation skabes en begrænset rådighedsret, uden at den almindelige ejendomsret anfægtes. Der kan ved ekspropriation skabes en servitutret, dvs en ret til en begrænset råden over en ejen-

dom, f.eks. en færdselsret, eller en ret til at kræve en bestemt tilstand opretholdt.

Lejerens beskyttede retligheder beror i første række på lejeaftalen. Men aftalens rækkevidde – og dermed beskyttelsen – følger af lejelovgivningen. UFR 1961 337 H angik et erhvervslejemål, der var opsigeligt i henhold til lejeaftalen, men uopsigeligt i henhold til lejeloven. Lejeren fik erstatning for det tab, som ekspropriationen medførte, uanset at beskyttelsen mod opsigelse kun fulgte af den offentlige lovgivning. – I medfør af lov nr. 907 af 15.10.1996 § 1 kan politiet forbyde ophold i en ejendom (»rocker-loven«), og det er i lovbemærkningerne forudset, at sådanne forbud – som indgreb i bl.a. lejeret – kan begrunde erstatningskrav.

Private fordringer

3. Private fordringer må henføres under udtrykket ejendom. Hvis det offentlige i en særlig situation har behov for transportmidler, kan de eksproprieres som løsøre (jf ovenfor under pkt 1), men en anden mulighed er – hvis dette ikke er tilstrækkeligt eller tilfredsstillende – at ekspropriere krav i henhold til købsaftale på sådanne transportmidler, som eksempelvis endnu befinder sig i udlandet. Det offentlige indtræder da i køberens sted.

Også fordringer på en arbejdsydelse er beskyttet efter grl § 73. Ønsker det offentlige at overtage en erhvervsvirksomhed i drift, må det offentlige sørge for at kunne indtræde i de arbejdskontrakter, som virksomheden har indgået med de ansatte, og dette kan – i mangel af aftale med indehaveren – ske ved ekspropriation.

Den retlige position i henhold til kollektive overenskomster på arbejdsmarkedet og andre generelle honoringsaftaler er formentlig omfattet af grl § 73, jf J.R.Bruun og J.P.Christensen i UFR 1988 B s 394-95, herimod H.C. Springborg i UFR 1989 B s 55-57. Den praktiske betydning heraf mindskes dog af det forhold, at indkomstoplisk begrænsede reguleringer af sådanne overenskomster efter deres formål er generelle, omfattende mange, og derfor ikke dækket af kravet om en pligmæssig afståelse, jf UFR 1987 I H, omtalt i afsnit 3, sml om pålæg af arbejdspligt P.Ander- sen 1954 s 723-24, A.Ross 1980 s 648.

Forventningen om arv er ikke beskyttet af grl § 73. Arvelovens arvegang kan ændres og begrænses også med virkning for nulevende. Men er arven faldet, er arvekravet beskyttet af grl § 73.

Begrænset ekspropriation

Arvekrav

**Immaterial-
rettigheder**

4. Erhvervsmæssige enerettigheder eller immaterielretligheder som ophavsret (f.eks. forfatterens ret til sit værk), mønsterret, patentret er beskyttede. Retlighederne gælder i henhold til særlige love, og berettigede er de personer, som opfylder de i lovene indeholdte betingelser.

**Offentligretlige
bevillinger**

5. Grl § 73 finder – vel på trods af ordlyden – anvendelse ikke blot på rettigheder af privat retlig karakter, men også på rettigheder af erhvervsmæssig karakter på offentligretligt grundlag, jf. P.Gerner 2001 s 239, A.Ross 1980 s 644, s 648, P.Andersen 1954 s 722. Næringsretligheder er således beskyttet, uanset om det er rettigheder, der som næringsbrev udstedes til enhver, der opfylder visse i loven fastlagte enkle betingelser, eller det er næringsretligheder, der kun udstedes i begrænset omfang.

Det offentliges adgang til at inddrage en tilladelse og det offentliges finansiering kan spille en rolle: I Ufr 1993 321 H antoges Esbjerg Seminariums adgang til at drive seminarium ikke for en beskyttet rettighed, og en lov om seminariets sammenlægning med Ribe Statseminarium var derfor ikke i strid med grl § 73. Muligheden for at kunne søge om offentlige tilskud er ikke en beskyttet ret, når den afskæres af en generel afgrænsning af den kreds, der kan komme i betragtning, LR i Ufr 1999 841 H.

Pension

6. Med hensyn til krav på pensionsydelse må antages, at disse er beskyttet på linie med andre fordringer. Kravet er forbundet med en betydelig usikkerhed, der har betydning for beskyttelsen. Er kravet *forfaldent*, er det utvivlsomt fuldt beskyttet. Men også retten til fortsat pension i en *aktuel* pensionsordning, dvs. efter at pensionsperioden er begyndt, såvel som ved en *eventuel* pension, dvs. i tiden forud for pensionsperiodens begyndelse, kan i et vist omfang være beskyttet. Beskyttelsen beror *alment* på de kriterier for »afståelse«, som behandles nedenfor i afsnit 68.3, dels på *særlige* synspunkter: I bedømmelsen må indgå hensynet til, i hvilket omfang den pågældende selv har bidraget gennem præmiebeløb eller på anden måde til den pågældende pensionsordning, jf. Ufr 1929 239 H, såvel som hensyn til pensionsydelsens karakter og grundlag. Om tjenestemandspension P.Andersen: Forvaltningsret 1963 s 155 f, J.Mathiasen: Forvaltningspersonellet 2000 s 10, M.H.Jensen i Jur 1995 318 (om ministerpension).

Invalidrente

Ufr 1929 239 H tog stilling til, om en nedsættelse af en »invalidrente« var i strid med grl § 73 (da § 80). Ved invalideforsikringslov nr 253 af 26.5.1921 indførtes en ordning, hvorefter ubemidlede nydende sygekasse-medlemmer var forsikret mod invaliditet. Ydelserne bestod i invalidrente på 800 kr årlig, og denne invalidrente udrædtes af Invalideforsikringsfonden. Fondens midler tilvejebragtes dels ved invalidepræmie fra de forsikrede, dels ved bidrag fra arbejdsgivere (efter ulykkesforsikringsloven), dels endelig ved tilskud fra staten og kommunerne. Invalidpræmierne udgjorde cirka 1/3 af de beløb, der efter almindelig forsikrings-teknisk beregning var fornødne til at dække forsikringsrisikoen.

Ved ændringslov nr 197 af 16.7.1927 nedsattes renten gradvis til 500 kr årlig. Denne nedsættelse fandtes ikke i strid med grl § 73. Selv om lovgivningen anvendte udtrykket *invalideforsikring*, kunne der ikke her ved antages at være tænkt på forsikring i privatretlig forstand, men der sigtedes i disse som i andre love om social forsyrg til den sociale hjælp, der er betinget af, at vedkommende selv har ydet et mere eller mindre væsentligt bidrag (hjælp til selvhjælp). Ved 1921-loven undlod man af administrative grunde at dele invalidrenten i den rente, som forsikringsteknik svarer til præmien, og det offentlige tillæg til renten. Retten til rente ansås således ikke som en egentlig forsikringsret-tighed, der ikke ensidigt kunne forringes.

Nedsættelsen greb ikke ind i den del af renten, som ville følge af en forsikringsmæssig vurdering, og der blev ikke taget stilling til, om bidraget fra arbejdsgiver måtte medregnes ved forsikringen eller til den frie forsøgelse. Hertil B.Gomard 1968 s 180-82 og K.Ketscher 2002 s. 260.

Sociale ydelser

7. Om sociale ydelser er beskyttet af grl § 73, er omtvistet. Er krav på sociale ydelser *forfaldent*, er de utvivlsomt beskyttede som fordringsretligheder. Er der af den pågældende ydet en *modydelse*, f.eks. i form af en forsikringsydelse, taler dette for en beskyttelse, jf. Ufr 1929 239 H (se ovenfor). Men ikke kun ydelser, for hvilke der er ydet en modydelse (præmie), er beskyttede, og at reglerne om betingelser for og udmåling af sociale ydelser i øvrigt til stadighed kan ændres, taler

Om grl § 75, stk 2, kapitel 69.3

Reguleringsfrihed

ikke mod en principiel beskyttelse, anderledes formentlig P.Andersen 1954 s 722-23. Offentlige forsorgsydelser er ikke almisser, A.Ross 1980 s 649.

At antage, at ret til sociale ydelser kan være beskyttede efter grl § 73, er ikke ensbetydende med, at lovgivningsmagten ikke kan regulere de sociale ydelser – ligesom beskyttelsen af retten til fast ejendom ikke er ensbetydende med, at lovgivningsmagten ikke kan regulere indholdet af denne ejendomsret.

Efter min opfattelse er retten til sociale ydelser beskyttet af grl § 73. Men denne beskyttelse afskærer ikke fra, at der ved lov m.v. foretages reguleringer, herunder nedskæring og ophævelse, når reguleringen efter kriterierne for afståelse, herom i afsnit 3 nedenfor, ikke er ekspropriativ. Grl § 73 hindrer f.eks. ikke, at folkepension kun tildeles efter et økonomisk transskriterium, jf. J.Rønnow Bruun og J.P.Christensen i UFR 1991 B 35 f. Nogle argumenter mod beskyttelse beror på en miskendelse af disse to adskilte betingelser, sml. J.Rønnow Bruun og J.P.Christensen i UFR 1991 B 37-38.

Den overvejende opfattelse er, at sociale ydelser ikke er beskyttede af grl § 73, jf. P.Andersen 1954 s 723, M.Sørensen 1973 s 401, B.Gomard 1968 s 176 f, og vistnok også A.Ross 1980 s 649-50, jf. s 784-85; for beskyttelse K.Ketscher 1990 s 71-75 og 2002 s 257 f, jf. H.Zahle i UFR 1991 B s 25.

Reguleringsfri erhvervs-virksomhed

8. Grundlovsbeskyttelsen er ikke begrænset til positioner, der som »rettigheder« er gjort til genstand for en retlig regulering. Erhvervsmæssig virksomhed, som udøves uden grundlag i særlige rettigheder med hjemmel i lov, offentligretlig afgørelse eller aftale, kan være beskyttet i henhold til grl § 73.

Besejling af Grønland

UFR 1980 955 Ø: Ved lov nr 277 af 27.5.1950 ophævedes det hidtidige monopol for Den kongelige grønlandske Handel med hensyn til handel og besejling på Grønland. I sommeren 1971 stiftede en kreds af danske forretningsfolk et rederi, der i oktober 1971 chartrede et fragtskib for året 1972. Ved lov nr 324 af 13.6.1973 blev der indført forbud mod søtransport af gods til og fra Grønland. Det private rederis ansøg-

ning om en dispensation i medfør af lovens § 2 blev afslået, og ud over en midlertidig dispensation til udgangen af 1973 måtte rederiet herefter opføre med sin besejlingsvirksomhed. Rederiets virksomhed berodede ikke på nogen særlig tilladelse, men var en udnyttelse af det forhold, at besejlingen af Grønland var fri – stod åben for ethvert rederi. Rederiet gjorde gældende, at beskyttelsen omfatter almindelig fri næring, der udøves uden offentlig tilladelse, idet det henset til de elementære betingelser, der af ordensmæssige grunde kræves for at få næringsbrev, må være ligegyldigt, om næringen udøves i henhold til særlig adgangskomst eller ikke. I overensstemmelse hermed antog to af landsrettens tre dommere, at rederiet var beskyttet i medfør af grl § 73.

Andre interesser

9. Også *andre interesser* kan være beskyttet af grl § 73, uanset at de ikke i andre henseender er retsbeskyttede. Spørgsmålet har været rejst i forbindelse med interesser ved en fast ejendom, f.eks. en smuk udsigt, naboskab med naturskønne omgivelser, beliggenhed ved et godt forretningsstrøg, A.Ross 1980 s 650. Sådanne gunstige forhold kan være af betydning for ansættelsen af ejendommens værdi. Hvis det offentlige ændrer på omgivelserne, f.eks. ved anlæg af jernbane eller vej, har man i tidligere retspraksis givet erstatning, såfremt tabet ramte en ejendom, hvorfra der blev eksproprieret jord, men været tilbøjelig til *ikke* at betragte dette indgreb i tilgrænsende ejeres interesser som et ekspropriationsretligt indgreb, idet der henvises til, at der ikke foreligger en »rettighed« eller noget »retskrav« på opretholdelse af de hidtidige forhold. Tab som følge af støj fra vej eller tog gav således kun under særlige omstændigheder erstatning til ejere, der ikke afstår ejendom til anlægget, jf. UFR 1988 547 H, 1993 685 H, 1995 466 H og 1996 661 H. Med afgørelserne i UFR 1999 353 H, 1999 360 H og 1999 598 H er den – ubegrundede – forskelsbehandling bragt til ophør. Den fælles regel er herefter, at erstatning for tab ved støj o.l. er betinget af, at ulemperne »overstiger hvad der med rimelighed må påregnes ...« – et ikke helt klart kriterium, se hertil L.Pagter Kristensen i UFR 2000 B 412.

Hovedsynspunkt

10. Afsluttende kan man rejse spørgsmålet, om de rettighedstyper, som er behandlet ovenfor under punkterne 1 til 9, kan sammenfattes i et samlet hovedsynspunkt.

De beskyttede rettigheder »tjener til at afgive Grundlaget for vedkommende Personers økonomiske Væren og Virken«, H.Matzen 1909 s 341, jf tilsvarende A.Ross 1980 s 642 f. Dette træk harmonerer med, at den centrale (om end ikke eneste) beskyttelse, som følger af grl § 73, er erstatningskravet – en økonomisk kompensation, som den adækvate modydelse for en økonomisk afståelse. Grl § 73 beskytter den økonomiske udfoldelse, mens den personlige frihed og fred beskyttes af grl § 71 og § 72.

I forhold hertil er det underordnet, at beskyttelsen efter grl § 73 også omfatter rettigheder, som ikke har nogen økonomisk værdi, P.Andersen 1954 s 723, A.Ross 1980 s 646, P. Germer 2001 239, f.eks. breve uden salgsværdi, selv om det principielt bryder med hovedsynspunktet, jf H.Skovgaard 1983 s 75.

Rettighedshavere**Udlændinge****Juridiske personer**

11. Beskyttede ejere kan være såvel danske som udlændinge, P.Andersen 1954 s 728. Ejeren kan være en privat person, et selskab, en fond eller en offentlig myndighed. I sidstnævnte henseende kan der være tale om, at f.eks. en statslig myndighed eksproprierer en kommunalt ejet ejendom, eller at en kommune eksproprierer en statslig ejendom, jf P.Andersen 1954 s 718, se også P.Germer 2001 s 241, sml K.Berlin 1939 s 388-89.

Hvis et aktiv overføres inden for myndigheden, f.eks. at et friareal inddrages fra en kommunal park til fordel for en kommunal sportsplads, er der *ikke* tale om ekspropriation.

Særlige forvaltningssubjekter som Danmarks Radio, Danmarks Nationalbank, er beskyttet af grl § 73, for så vidt andre myndigheder måtte ønske f.eks. areal til veje m.v. Om en konflikt mellem DSB og Københavns Kommune, se UFR 1990 878 H: En fodgængerbro over Kystbanen blev nedlagt; mens ØL anså dette for et ekspropriativt indgreb mod kommunen som vejmyndighed, der begrundede en erstatning svarende til genopførelsesudgifterne, fandt Højesterets flertal ikke grundlag for erstatning.

En sådan beskyttelse kan gælde, selv om staten udnævner ledelsen, jf UFR 1967 22 H, hvorefter den stiftelse, der ejede

de islandske håndskrifter, var beskyttet af grl § 73, selv om bestyrelsen var udepeget af det offentlige.

Selv om en offentlig myndighed eller et forvaltningssubjekt er beskyttet som ejer, har lovgivningsmagten en friere stilling i forhold til offentlige ejere end i forhold til private ejere. Hvis et af Danmarks Nationalbank ejet areal ønskes anvendt til vej, må det i mangel af aftale eksproprieres, men grl § 73 hindrer ikke, at Danmarks Nationalbank f.eks. ved lov (uden erstatning) omorganiseres til et kontor uden egen formue under Erhvervsministeriet, jf B.Christensen: Nationalbanken og forvaltningsret, 1985 s 166. En lov om privatisering af Statsanstalten for Livsforsikring, der ansås som en statslig institution, var ikke ekspropriativ, jf UFR 1994 29 H. Tilsvarende frihed har lovgivningsmagten ikke i forhold til kommunerne, hvis selvstændighed er beskyttet af grl § 82. I forhold til andre forvaltningssubjekter må lovgivningsmagts frihed bero på blandt andet, hvor aktivtverne stammer fra, hvordan overskud er anvendt eller undersedt dækket, hvorledes ledelsen udpeges, og eventuel tilknytning til det kommunale selvstyre. Eksempel: Københavns Havn har som selvstændig enhed været reguleret ved lov, og en lov nr 504 af 24.6.1992, der ændrede bestyrelsens sammensætning og institutionens formål, blev ikke anset som ekspropriativ, jf UFR 1993 413 Ø.

Om grl § 82,
kapitel 38

68.3 Indgreb

1. Fremstillingen er, som tidligere nævnt, tilrettelagt således, at der ovenfor i afsnit 2 er givet en redegørelse for, hvilke *rettigheder* der er beskyttet i henhold til grl § 73, mens der i dette afsnit skal gives en redegørelse for, under hvilke nærmere omstændigheder en regulering af en sådan rettighed indebærer et *ekspropriativt* indgreb.

Efter grundlovens ordlyd er det karakteristiske træk ved de indgreb, som grl § 73 beskytter mod, at de indebærer en afståelse af ejendom, og at denne afståelse er pligtmæssig. Af disse udtryk kan vel slutes, at ikke en hvilken som helst regulering af alle eller enkelte »ejere« kan karakteriseres som ekspropriative indgreb. Der må noget særligt til. Men den brede grundlovsbestemmelse lader sig ikke erstatte af et håndterligt og nøjagtigt skema for, hvilke indgreb der skal karakteriseres som ekspropriative, hvilke ikke. At det forholder sig således, beror ikke på passivitet hos domsto-

Rettighed
og indgreb

Afståelse

Pligtmæssig

lene eller talentløshed hos de juridiske forfattere. Gennem tiden er der faktisk gjort flere ihærdige forsøg på at opstille præcise kriterier for besvarelse af spørgsmålet. At sådanne bestræbelser har vist sig uholdbare, skyldes, at præciseringen af indholdet af § 73 rejser nogle politisk og socialt meget kontroversielle spørgsmål om forholdet mellem den private og det offentlige – i hvilket omfang bør den samfundsmæssige udvikling styres gennem lov eller på anden centraliseret måde, i hvilket omfang bør udviklingen styres af private? Hvilke rammer bør der kunne opstilles for den private udfoldelse?

Afgørelsen af, om en ejendomsretlig regulering er ekspropriativ eller ej, er først og fremmest af betydning for bedømmelsen af, om en lov skal indeholde erstatningsbestemmelser og i øvrigt gennemføres med et indhold og i en procedure, der er i overensstemmelse med de for ekspropriationslove gældende regler, jf. nedenfor afsnit 4-7. En tilsvarende problemstilling dukker op, hvis en gennemført lov forelægges for domstolene med det anbringende, at loven er ekspropriativ, men ikke i overensstemmelse med de for ekspropriationslove gældende regler.

Spørgsmålet kan endvidere opstå i andre sammenhænge: En lov kan indeholde hjemmel for administrative forskrifter og afgørelser, herunder en særlig hjemmel for ekspropriation. Den administrative myndighed må da tage stilling til, når en foranstaltning skal foretages, om det er nødvendigt at gå frem efter reglerne for ekspropriation, eller om foranstaltningen kan gennemføres i medfør af de øvrige regler. Eller en administrativ myndighed er beføjelse til at træffe visse afgørelser, men ikke beføjelse til at ekspropriere – i så fald er foranstaltninger, som må opfattes som ekspropriative, uhjemlede, jf. mindretallet i UFR 1991 370 Ø (vægmaleri). – Den administrative myndigheds afgørelse af disse spørgsmål kan – som efterprøvelse – forelægges for højere administrativ myndighed eller for domstolene, såfremt en privat er utilfreds med den trufne afgørelse, sml UFR 1940 132 Ø.

I det følgende er det *lovgivning*, der drøftes.

Ved bedømmelsen af, om en lov indeholder et ekspropriativt indgreb eller ej, må tages hensyn til:
– hvem indgrebet rammer, indgrebets adressat, nedenfor pkt 2,

- med hvilken begrundelse indgrebet gennemføres, nedenfor pkt 3, og
- indgrebets virkninger eller intensitet, nedenfor pkt 4.

Efter omtalen af disse forskellige hensyn redegøres for betydningen af, at indgrebet skal være *pligtmæssigt*, nedenfor pkt 5, og afslutningsvis omtales nogle indgreb, der *ikke* er ekspropriative, nedenfor pkt 6.

2. Lovreguleringens indhold med hensyn til, hvem der rammes af loven, har betydning for, om loven anses som ekspropriativ eller ej. I enkel form udtryktes denne tanke allerede af C.G.Holck 1869 s 332: pålæggelse af legale begrænsninger af rådigheden over fast ejendom, der »ved Lovbud pålægges alle eller visse Arter af faste Ejendomme, ... medfører ikke nogen Ejendomsindskrænkning i egentlig Forstand«. At en lovregel gælder for »alle eller visse Arter« af ejere, er således egnet til at holde loven uden for § 73.

Om et indgreb rammer alle eller i hvert fald alle medlemmer af en vis defineret gruppe, er i et vist omfang et spørgsmål om *formulering*. Men en teknisk lovformulering kan ikke være afgørende. Et generelt udformet indgreb kan reelt angå en enkelt eller enkelte, og dette taler for at opfatte indgrebet som ekspropriativt. På den anden side kan et lovindgreb mod en enkelt ikke uden videre karakteriseres som ekspropriativt.

Et (omdiskuteret) eksempel er forslag til lov om regulering af eneretsbevilling til efterforskning og indvin-
ding af kulbrinter i Danmarks undergrund, Ft 1980/81 A 3649, der gik ud på at regulere de rettigheder, som fulgte af eneretsbevillingen (bkg nr 372 af 7.11.1963) til at efterforske og indvinde kulbrinter i Danmarks undergrund. At dette lovforslag kun havde en enkelt eneretsbevilling som genstand, var ikke tilstrækkeligt til at gøre lovforslaget ekspropriativt.

Rammer et indgreb kun en enkelt person eller virksomhed – eller i hvert fald ganske få – kan der ligge noget vilkårligt over indgrebet, noget der smager af forfølgelse, hvis de ramte ikke kan gøre krav på iagttagelse af ekspropriationsregler. Er der på den anden side mange, som rammes af loven, kan man træste hinanden med fælles skæbne, det er

Om *privat autonomi*
over for offentlig
myndighed,
kapitel 35

Relevans

Om for- og efter-
prøvelse af love,
kapitel 5

Om hjemmel til
ekspropriation i
delegation,
kapitel 29.2

Om domstolskontrol,
kapitel 47.4 og 68.9

Hensyn:

Adressater

Indgrebets adressat
Er indgrebet
generelt eller
konkret?

Formuleret
generelt eller
konkret?

Rammer mange
eller få

ikke længere nogle enkelte, der skal ofre sig for fællesskabets skyld, og en erstatningspligt kan være samfundsøkonomisk uoverkommelig eller komme til at fungere mere som social omfordeling end til udligning af opståede tab.

I UFR 1980 955 Ø (ovenfor afsnit 1, pkt 8) ramte den ved lov nr 324 af 13.6.1973 gennemførte monopolisering af søtransporten af gods til Grønland kun et enkelt privat rederi, hvilket fremhævedes af landsrettens flertal til støtte for at anse indgrebet som ekspropriativt. I UFR 1982 109 H (nedenfor pkt 3) anførte en landsdommer (der deltog i flertallet i UFR 1980 955 Ø), at et forbud mod formaling af fisk i Nordsøen »er generelt formuleret og har fået virkning for op mod en halv snes danske fartøjer, (men) har ... kun udelukket ganske enkelte specialindrettede fartøjer fra at fortsætte deres virksomhed«, herunder rederiet i sagen, og dommeren ville derfor anse indgrebet for ekspropriativt, mens landsrettens flertal påpegede, at »det ved formalingsforbudt skete indgreb havde ikke særlig sigte på sagsøgerens virksomhed, og har ... også ramt andre fiskere ...«, UFR 1982 109 H.

I UFR 2001 1057 H (rocker-loven) nævner præmisserne, at loven har været anvendt på 26 ejendomme, dvs ikke kun på ganske få ejendomme.

Uanset der således findes belæg for, at antallet af ramte har interesse, er det næppe noget tungtvejende hensyn. Højesteret fremhævede ikke i UFR 1982 109 H noget om antallet af ramte, og i UFR 1981 394 H (nedenfor pkt 6), der kun omfattede to mejerier, tillagdes dette moment ingen betydning. At et indgreb kun rammer én virksomhed, f.eks. fordi der er et monopol, gør derfor ikke i sig selv indgrebet ekspropriativt.

I det omfang antallet af ramte tillægges betydning, kan det være nødvendigt at sammenholde den lov, der bedømmes, med andre love, jf UFR 1987 1 H om et indkomstopolitisk indgreb i lægernes honorarer, som Højesteret naturligt nok ikke behandlede som et indgreb alene mod 2.900 praktiserende læger, men som »et led i en afbalancering af lovgivningsmagtens almindelige indkomspolitik«, og derfor ikke ekspropriativ, jf E. Riis i UFR 1987 B s 286. Ved UFR 1993 733 Ø antoges en kommunes overtagelse af et privat spildevandsanlæg ikke for at være ekspropriation, og det tillagdes herved betydning, at kommunen havde overtaget

samtlige private spildevandsanlæg. Det synes ikke rigtigt at anvende »generalitetssynspunktet« på kommune-niveau.

Generalitetssynspunktet har stor betydning som begrænsning af beskyttelsen af rettigheder til sociale ydelser, f.eks. almen regulering af fremtidige sociale pensionsydelser.

Sammenfattende kan konstateres, at interessen for lovens adressering og øvrige udformning udspringer af, at ejendomsrettens nærmere indhold kan reguleres (Holck), at en regulering kan være almen og dermed ikke ekspropriativ, selvom kun én eller få rammes, men at på den anden side en i formen almen regulering, der er forudset kun at ramme én eller få, dermed bringes nærmere det ekspropriative.

Begrundelse for indgrebet

3. Hensynet til, med hvilken begrundelse indgrebet gennemføres, har betydning for, om ekspropriation skal antages eller ej. Særligt i de tilfælde, hvor begrundelsen peger på, at ejeren har optrådt på en måde, som misbilliges og som derfor bør modvirkes fra retssystemets side, har begrundelsen kunnet holde indgrebet over for den pågældende uden for ekspropriationsbegrebet.

Nedlægnings af husdyr, der lider af smitsom sygdom, eller nedbrydning af et hus, der er farligt for omgivelserne, er eksempler herpå. Regler af dette indhold kan tages »som udtryk for en præcisering af handlefrihedens grænser. Det præciseres (det ville nemlig til dels følge allerede af almindelige principper for handlefrihedens grænser), at det er retsstridigt på den nærmere angivne måde at udsætte andre for fare«, A. Ross 1980 s 669. Lovgivningen om husdyr er til dels båret af produktionsinteresser, Kmt Gr l s 377, og erstatningsregler viser ikke, at der er tale om ekspropriative indgreb, jf afsnit 8 nedenfor.

Analyse af begrundelsen for et konkret indgreb var afgørende i UFR 1997 157 H (havde råstofudvindingen medvirket til forureningen?). I UFR 1998 1669 H om vandløbsbræmmer var det et argument for, at loven ikke var ekspropriativ, at den var begrundet i den forureningsrisiko, der udgik fra (ejers) dyrkning af bræmmer.

Efter dette kriterium spiller det en rolle, hvad der i loven selv eller i dens bemærkninger er anført som begrundelse, når der skal skelnes mellem det ekspropriative over for det

Regulering af
ejerrådighedens
grænser

»Almene, sagligt begrundede hensyn«

ikke-ekspropriative indgreb. En sætning om »at kun almene, sagligt begrundede kriterier bør danne grundlag for forskel i borgernes almindelige retsstilling«, er fremhævet som »hovedkriteriet for, hvilke indgreb der kan gennemføres uden iagttagelse af ekspropriationsbetingelserne«, B.Gomard 1968 s 160. Men det er ikke indlysende, hvad der ligger i, at en lov er begrundet i »almene, sagligt begrundede kriterier«. For så vidt lovens almenhed skal forstås i overensstemmelse med, hvad der ovenfor er beskrevet som lovens adressater, må erkendes, at dette moment isoleret betragtet ikke kan have den store betydning. At loven skal være »sagligt« begrundet, kan vel næppe indeholde andet end, at loven skal være resultatet af en sædvanlig politisk overvejelse. Om bedømmelsen er enig i resultatet af denne overvejelse, kan ikke være afgørende.

Fra praksis' anvendelse af kriteriet skal omtales:

Fiskeformaling

UFR 1982 109 H: Siden 1969 havde rederiet Lumino en trawler, der fangede og formalede fisk uden for dansk fiskeriterritorium. Da det blev forbudt at formale fisk om bord, gjorde rederiet gældende, at forbudet var i strid med grl § 73. Ved Østre Landsret anså to dommere forbudet for et »udslag af den lovgivningsmagten tilkommende almindelige beføjelse til at træffe regulering af bestemmelser for næringslivet«, idet Lumino ikke havde haft nogen særlig adkomst til at formale, formalingforbudet ikke havde særligt sigte på Luminos virksomhed, og andre fiskere havde været i stand til at omstille deres virksomhed til mere traditionelt fiskeri. En dommer fandt forbudet ekspropriativt. I Højesteret var der enighed om, at forbudet måtte »anses som led i en efter almene saglige hensyn foretaget regulering af fiskerierhvervets forhold«. Efter at have nævnt, at formalingsvirksomheden var drevet »uden særlig dansk næringsadkomst«, konstateres, at forbudet herefter ikke kunne anses som et ekspropriationsindgreb.

Landsrettens flertal og Højesteret inddrog karakteren af den pågældende rettlighed eller interesse, nemlig at den drejede sig om en ureguleret virksomhed, jf ovenfor i afsnit 2, pkt 8. Herudover byggede Højesteret sin dom på det ovennævnte – kritiserede – kriterium.

Hvorledes skal det af Højesteret i UFR 1982 109 H anførte

»Saglige hensyn«

krav til indgrebets saglighed bedømmes? Det fremgår af sagen, at forbudet er begrundet i et kontrollensyn, hvor efter det ikke er muligt at kontrollere, om mindstemål og fredningsbestemmelser iagttages, når fiskene er formalede ved landing. Det diskuteres under sagen, om forbudet er sagligt i den forstand, at kontrollen kun kunne sikres gennem et sådant forbud (dommen s 115), men det kan vel ikke være således, at forbud, som er nødvendige, falder uden for ekspropriationsreglerne, mens forbud, som er unødvendige, skal behandles som ekspropriation? Landstrets flertal peger på, at forbudet ikke tog særligt sigte på Lumino, men ekspropriationsbestemmelsen kan ikke være forbeholdt de tilfælde, hvor loven tager sigte på bestemte virksomheder.

Kort forinden havde Højesteret godkendt en erhvervsregulering, der angreb den tidsmæssige udstækning af ganske få enerettigheder.

Mælkekoncessioner

UFR 1981 394 H: Efter Danmarks indtræden i EF måtte enerettigheder til forhandling af mælk inden for bestemte områder bortfalde efter en overgangsperiode med udgangen af 1977. Kun to mejerier havde koncessioner, der efter deres indhold overskred denne tidsfrist, idet de løb til 1979 og 1980, og de krævede erstating for tab som følge af afkorting af koncessionernes løbetid. Over for Folketinget var ved Danmarks tiltrædelse til EF oplyst, at såfremt der med hensyn til disse koncessioner måtte opstå vanskeligheder, havde man under forhandlingerne opnået tilsagn om en løsning inden for EF's institutioner. Koncessionernes bortfald måtte ifølge Højesteret »anses som led i en af lovgivningsmagten efter almene kriterier foretaget generel regulering af erhvervslivets forhold og kan, i hvert fald når der tillige henses til, at der efter alt foreliggende i forhold til (mejerierne) er tale om en foranstaltning af forholdsvis begrænset rækkevidde, ikke anses som et ekspropriationsindgreb ...«.

»Almene hensyn«

Henvisningen til det begrænsede tab – der udsprang af en vis usikkerhed omkring de to mejeriers opgørelse af deres reelle tab – afspejler vel en vis usikkerhed. Så meget desto mere iøjnefaldende er det, at den ganske brede formel »al-

mene kriterier/generel regulering« næppe er egnet til at opfange nogen praktisk forekommende lovgivning, som ikke også af lovgivningsmagten ville blive karakteriseret som ekspropriativ. I det foreliggende tilfælde havde man en ret-tighedstype af klart beskyttet karakter, og indgrebet bestod i en afkøring af koncessionsperioden, som også hidtil måtte anerkendes som et klart eksempel på en ekspropria-tiv foranstaltning, sml P.Andersen 1963 s 81. Om dommen, F.Weber i Ufr 1981 B s 300. Henvisningen til, at et lovind-greb er begrundet i »væsentlige samfundsmæssige hensyn« og »velbegrundet« i forureningsrisiko findes i Ufr 1998 1669 H, og i Ufr 1999 1538 H modstilles også ekspropria-tion og kvalificerede samfundsmæssige hensyn.

Det er ikke ønskeligt, at domstolene markerer sig som centrale i den politiske proces vedrørende den erhvervs-mæssige regulering. Men det forekommer på den anden side heller ikke ønskeligt, at domstolene breder kriteriet for det ikke-ekspropriative således ud, at grl § 73 ikke en-gang kan danne grundlag for politisk ukontroversielle kom-pensationer for indgreb, som har været nødvendige og sag-ligt begrundede, men som dog påfører enkelte personer eller virksomheder tab, som fællesskabet bør bære en andel af.

Vanskelighederne ved saglighedskriteriet ses yderligere ved at sammenholde med de betingelser, som en ekspro-priation skal efterleve. En ekspropriationslov skal være på-krævet af hensyn til »almenvellet«, afsnit 6. Ekspropria-tionen skal have det almene vel for øje, altså ikke være dikteret af personlige eller i øvrigt snævre interesser. Med saglig-hedskravet (for at undgå ekspropriation) kommer man i konflikt med almenvellets krav (som særligt ekspropriation skal respektere).

Ekstraordinære forhold kan udvide lovgivningsmagts reguleringsbeføjelse. Ikke blot en krigssituation eller nati-onal krise kan berettige til dette, men også en mere kort-sigtet økonomisk krise. Ufr 1958 595 V antog, at et ved lov nr 197 af 6.7.1957 indført stabiliseringslån måtte betragtes som »en i en økonomisk krisesituation begrundet ekstraor-dinær foranstaltning fra lovgivningsmagts side«. Retten ville derfor ikke underkende loven med henvisning til grl § 73, stk 1, 1.pkt, mens den med henblik på stk 1, 3.pkt, påpegede, at begrænsningen af den af loven ramte befolk-ningsgruppe fulgte reglerne for progressiv beskatning, og

loven kunne derfor ikke betegnes som »vilkårlig eller dog usaglig«.

Efter grundlovens ordlyd er det nærliggende at lægge vægt på, om indgrebet går ud på en overførelse af retten til det offentlige eller til en anden privat (altså »afståelse«) eller påbyder en tilintetgørelse af en bestemt genstand eller en beføjelse. I forhold til den ramte kan denne forskel være underordnet. Men *begrundelsen* for indgrebet synes at måtte være ganske forskellig afhængig af, om andre skal overtage og fortsætte brugen af beføjelsen eller ikke. Hvis loven *u-derefter* aktiviteten i andet regi eller *skaber* nye beføjelser, kan begrundelsen for indgrebet sjældent indeholde en kri-tik af den ramte, og en sådan lov vil derfor være nærmere ved at måtte anses for ekspropriativ.

Ufr 1972 189 Ø angår den ved § 55 i naturbeskyttelses-loven (nu lbkg 85 af 4.2.2002 § 23) indførte adgang for almenheden til at færdes og opholde sig i private skove. Loven fandtes ikke omfattet af grl § 73, da den »generelt og på sagligt grundlag giver almenheden de samme begrænsede rettigheder over enhver skov ... i privat eje og ethvert udyrket areal, der ikke er forsva-rligt indhegnet, og ... disse rettigheder ikke indebærer, at en del af ejerens råden fratages denne og overføres til andre eller ophører, men alene medfører et ind-greb i ejerbeføjelsen af ringe intensitet«.

Større rimelighed har overførelsessynspunktet, når der bag overførelsen ligger den begrundelse, at en vis hidtidig pri-vat virksomhed ønskes overført til statslig virksomhed. I al-mindelighed antages således, at forbud mod produktion og handel med spiritus kan indføres erstatningsfrit, hvis det sker i forbindelse med et almindeligt spiritusforbud begrund-et i sundhedshensyn, mens et tilsvarende forbud begrund-et i ønske om at etablere et statsligt produktions- og han-delsmonopol måtte ledsages af erstatning til de ramte virk-somheder, jf A.Ross 1980 s 670, jf tillige Ufr 1980 955 Ø, hvor lovens forbud mod søtransport af gods til og fra Grøn-land indebar en genopbygning af et statsligt monopol. I Ufr 2001 1057 H om forbud mod adgang til »rocker-bor-ge« henvises til ejerens egen aktivitet: at han har ladet ejen-dommen »indre og benytte som en typisk »rocker-borg« og dermed som egnet mål for angreb i den da pågående

Almen adgang til skov m.v.

Overføre eller tilintetgøre

Betingelser for og virkninger af ekspropriation

Kriselove

rocker-krig. Et forbud mod en ejers brug af egen ejendom, begrundet i ønsket om at beskytte ejer eller naboer, ville være (nærmere noget) ekspropriativt, hvis ejeren ikke havde medvirket direkte eller indirekte i den trussel, området var udsat for.

Indgrebs
intensitet

Gældende ret

4. Er et indgreb af begrænset intensitet kan dette tale for at opfatte indgrebet som ikke-ekspropriativt.

Udgangspunktet for bedømmelsen af, om et indgreb er af tilstrækkelig intensitet, er gældende ret umiddelbart før indgrebsloven. De allerede gennemførte begrænsninger i rådigheden over fast ejendom eller over andre rettigheder udgør således rammen for bedømmelsen af, hvad det nye indgreb medfører. Den statslige regulering af udnyttelsen af fast ejendom og af erhvervsrettigheder sker i vidt omfang ved skridtvisse reformer. Om de enkelte skridt skal betragtes som ekspropriative, skal da til hver sin tid bedømmes »skridt for skridt«, og ikke på grundlag af den samlede bevægelse, som en længere række af reformer kan indebære, jf. A. Ross 1980 s 667.

Bedømmelsen af, om et indgreb er intenst som tabsgivende, må kunne foretages som en bedømmelse af en gennemsnitlig virkning med ikke for store afvigelser fra det gennemsnitlige. Lov nr 160 af 1.7.1927 medførte pligt for alle forlæggere til aflevering af tryksager (2-3 eksemplarer), herunder af bøger, der kan være meget kostbare, til blandt andet Det kongelige Bibliotek, herom P. Blume i Den trykte kultur, 1998 s 265 f. Loven blev af UFR 1960 695 Ø godtaget som ikke-ekspropriativ, da pligten påhviler samtlige forlæggere (generalitet), og da tabet i et vist omfang kan videreføres til køberne, jf. nu lov 423 af 10.6.1997. Loven skaber et – belastende – erhvervsvilkår, som man må affinde sig med, jf. UFR 1966 786 Ø og H. Skovgaard 1983 s 135 f.

Begrænse aktuel
rådighed

Betydningen af intensitetsbedømmelsen har andre retninger: Bedømmelsen af indgrebet sker i almindelighed med henblik på ejerens *aktuelle* rådighed. Indebærer et indgreb ikke en begrænsning af den aktuelle rådighed, men sætter grænser for en potentiel udnyttelse af rettigheden, taler dette for, at indgrebet ikke er ekspropriativt. Arealplanlovgivningen er i høj grad præget af rammer for den fremtidige udvikling, og den er i vidt omfang, men ikke undtagelsesfrit, gennemført uden at være anset som ekspropriativ. F.eks. er dyrkningsfri bræmmer på 2 m langs vandløb

af så ringe intensitet, at indgrebet ikke anses ekspropriativt, UFR 1998 1669 H (»har et begrænset omfang«). De rammer for udnyttelse af fast ejendom, som lægges af lokalplaner og kommuneplaner, er således at betragte som erstatningsfri reguleringer, jf. nærmere O. Christiansen i Jur 1986 s 363.

At et indgreb kun angår en potentiel rådighed, beror ofte på, at indgrebet udelukker en kvalitativ forandring af den aktuelle rådighed – indgrebet fastlægger, at den hidtidige udnyttelse til landbrug ikke kan ændres til industri eller beboelse. En anden type af begrænsning til den potentielle rådighed finder man, hvor en udnyttelse er aktuel inden for et *geografisk* afgrænset område, således at indgrebet kun vedrører de geografiske områder, som ikke aktuelt udnyttes.

Geografisk
begrænsning

Olie og gas

Undergrundsreguleringen kan illustrere både den kvalitative og den geografiske begrænsning.

Efterforskning og indvinding af kulbrinter sker på grundlag af en tilladelse, der meddeles af Energiministeriet. Da koncessionssystemet blev indført i 1932, blev det begrænset til at omfatte råstoffer i undergrunden, som ikke var undergivet privatøkonomisk udnyttelse, jf. nu lbkg nr 526 af 11.6.2002 om anvendelse af Danmarks undergrund § 1, stk 2. Hermed undgik man konflikt mellem koncessionssystemet og aktuelle udnyttelser af råstoffer.

Med forslag til lov om regulering af Dansk Undergrunds Consortiums (DUC) koncession, Ft 1980/81 A 3649, foreslog regeringen en ganske indgribende indskrænkning af DUC's eneretsbevilling til efterforskning og indvinding af kulbrinter. For at sikre forslaget overensstemmelse med grl § 73 bevarede bevillingshaverne retten til at fortsætte indvindingen fra igangsatte og planlagte produktioner. Endvidere indrømmedes der bevillingshaverne mulighed for at bevare ret til indvinding fra nye fund, som bevillingshaverne med en »passende efterforskningsindsats« kunne gøre inden for en nærmere fastsat årrække, Ft 1980/81 A 3661. Lovindgrebet blev ikke gennemført, idet der blev indgået en aftale, der ligger til grund for loven.

Ved at begrænse et indgreb til det potentielle sikres, at den hidtidige erhvervsvirksomhed kan fortsætte, og at allerede

gjorte investeringer kan udnyttes og give et tilfredsstillende driftsresultat, hvilket taler for, at indgrebet ikke er ekspropriativt.

Pligt til afståelse

5. Grl § 73 beskytter mod den pligtmæssige afståelse, ikke mod det frivillige afkald. Grænsen er ikke altid så klar, som man skulle tro. Mens jeg i pkt 2-4 har behandlet de hensyn, der skal tages i betragtning ved afgørelsen af, om et indgreb udgør en afståelse, skal i det følgende drøftes afståelsens karakter af pligt.

Lov nr 563 af 4.10.1919 om lens- og stamhusenes overgang til fri ejendom var formuleret således, at den gav lensbesidderne en ret til mod betaling af afgift og overførelse af ejendom at overtage deres besiddelser til fri ejendom. For så vidt var ordningen frivillig. Men hvis besidderne ikke inden en vis frist havde benyttet sig af denne adgang til at overtage til fri ejendom, ville der blive pålagt deres besiddelser en betydelig årlig afgift til staten. Skønt afløsningen fremtrådte som frivillig, var den dog reelt obligatorisk. Højesteret udtalte, at »Betydningen af, at disse Regler fremtræder som kun fastsættende Vilkaarene for en fra Besidders Side frivillig Afløsning, svækkes ved den (nævnte) Afgiftsregel, der vil virke som en Tvang«, UFR 1921 148 H, jf A.Ross 1980 s 676-77.

Om UFR 1921 148 H,
kapitel 47.2

Under tiden sker ejendoms- eller erhvervsregulering i form af et generelt forbud – det er teknisk den enkleste løsning, og med hensyn til grl § 73 tilfredsstiller det i hvert fald hensynet til lovens generalitet – men loven forbindes med en adgang til at give dispensationer, der gennembringer forbudet. I de få tilfælde, hvor det af loven følges indgreb er særligt intenst, kan der gives dispensation. Dispensationsbeføjelsen kan i så fald indgå som et moment, der taler for ordningens forenelighed med grl § 73.

Moler-sagen

UFR 1972 603 H, jf UFR 1971 666 V: Et molerværk blev tiltalt for at have gravet moler inden for en afstand af 100 meter fra strandbredden, hvilket var i strid med naturfredningslov (nu naturbeskyttelsesloven, lbkg 85 af 4.2.2002) § 46, stk 1, nr 1. Det tiltalte selskab gjorde blandt andet gældende, at der ikke ved naturfredningslov § 46 kunne gøres indgreb i et bestående forhold, og at et konkret indgreb som det i sagen foreliggende kun kunne ske ved ekspropriation. Selskabet

blev fundet skyldig i tillæden, og med hensyn til grl § 73 anførte Højesteret, at forbudet mod ændringer i en smal strimmel nær kysterne gjaldt for »alle kystejere« (altså generalitetshensynet), men hertil føjede et flertal på otte ud af 11 dommere, at det tillige var af betydning, at »loven åbner mulighed for ved dispensation fra forbudsreglen, der i almindelighed medfører et forholdsvis begrænset indgreb i ejerretten, at afbøde særlig hårde virkninger for enkelte grundejere, hvilken adgang er benyttet i det foreliggende tilfælde«. Jf tillige UFR 1980 955 Ø.

En bedømmelse af et lovindgreb kræver et eftersyn af de dispensationsmuligheder eller andre supplerende reguleringer, som den pågældende lovregulering indeholder. Når en lov stiller krav til ejere om udgiftskrævende foranstaltninger, har det betydning for, om der foreligger ekspropriation, om ejerne kan »overvælte« udgifterne på andre, sml UFR 1992 52 Ø om sanering og UFR 1960 695 Ø om pligt-afløsning.

Ændrings-
forbehold

I denne forbindelse skal nævnes, at offentligretlige tilladelser ofte indeholder vilkår om, at de kan tilbagekaldes eller ændres. Sådanne vilkår giver videre rammer for indgreb over for den berettede, jf P.Andersen 1954 s 722-23. – Under tiden hævdes, at privates retsstilling, der hviler på et offentligretligt grundlag, kan undergives lovmæssig regulering i videre omfang end, hvad der ville følge af almindelige aftaleretlige synspunkter, således Ft 1980/81 A 3661. Om denne opfattelse er berettiget, er tvivlsomt.

Advarsel

På linie med forbehold om tilbagekald eller ændring kan nævnes, at det i forbindelse med erhvervsretlige tilladelser forekommer, at myndighederne henleder de privates opmærksomhed på, at gældende vilkår kan ændres, og dette moment tillægges betydning ved bedømmelsen af, hvilke indgreb de private senere må tåle, jf UFR 1982 109 H (ovenfor pkt 3).

Vilkår i tilladelser

Et (belastende) vilkår kan være »pligtmæssigt«, selv om det er et vilkår ved en (begunstigende) tilladelse. Indgribende vilkår i en tilladelse til en erhvervmæssig virksomhed kan være ekspropriativt, i hvert fald i forhold til dem, der allerede driver erhvervet, selv om det formelt står dem frit for at undlade eller stoppe erhvervsvirksomheden og dermed frigøre sig af vilkåret. Afslag på ansøgning om til-

ladelse til at fortsætte erhvervsvirksomhed, f.eks. råstofindvinding, kan undtagelsesvist blive anset som ekspropriativt, UFR 1997 157 H (Robbedale) og UFR 1999 1538 H (Bjørnholm).

Ekspropriation og andre indgreb

6. Uden for begrebet ekspropriation falder straf (i form af bøder) og konfiskation med pønalt formål, jf. P.Andersen 1954 s 730, A.Ross 1980 s 673-74. Disse indgreb sker i anledning af et strafbart forhold, og den tilsigtede prævention ville miste mening, hvis de blev ledsaget af erstatning (til den ansvarlige).

Straf

Beskatning er heller ikke ekspropriation, jf. P.Andersen 1954 s 730, A.Ross 1980 s 674. Beskatning mod erstatning ville være en meningsløshed. Men grænsen er ikke altid skarp, jf. UFR 1958 595 V der antog, at et stabiliseringslån var foreneligt med grl § 73. Sådanne grænsetilfælde synes passende at kunne bedømmes i overensstemmelse med de ovenfor gengivne kriterier for, om et indgreb er ekspropriativt eller ej. Beskatningslove vil, bedømt efter disse kriterier, falde uden for grl § 73.

En privat virksomhed kan være så intenst reguleret, at det kan forekomme uden betydning, hvem der er ejer. Dette synspunkt blev lagt til grund i UFR 1993 733 Ø om spildevandsanlæg: En privat grundejerforening havde etableret et anlæg, der senere ifølge Møns kommunes spildevandsplan 1989 skulle overtages af kommunen. Grundejerforeningen gjorde gældende, at overtagelsen indebar en ekspropriation, men Østre Landsret fandt – under hensyn til 1) at medlemmerne kunne fortsætte med at benytte anlægget som før, og 2) at der er en betydelig offentlig regulering, der i vidt omfang begrænser grundejernes adgang til fri rådighed over anlægget – at det er »af mindre betydning, hvem der har den formelle ejendomsret til anlægget«. Dette er en – for – vidtgående begrænsning af ekspropriationsrettens virkeområde; de to momenter kan til gengæld have betydning for erstatningsudmålingen. Efter min opfattelse bør kommunal overtagelse af private anlæg anses som ekspropriativt, sml miljøbeskyttelseslov (lbkg nr 753 af 25.8.2001) § 58, smh med den i sagen påberåbte § 32, der ikke hjemler ekspropriation.