

DANSK MILJØRET

BIND II

BYGGE- OG PLANLOVGIVNING

Hovedredaktion

W. E. v. EYBEN

AKADEMISK FORLAG
UNIVERSITETSFORLAGET I KØBENHAVN

1977

DANSK MILJØRET

bind 2

Bygge- og planlovgivning

© W. E. von Eyben 1977

Omslagsillustration: Keld von Eyben

Bogen er sat med Linotype Times

og trykt i Krohns Bogtrykkeri, København

ISBN 87-500-1755-1

Forord

Dansk Miljøret, bind 1–4, afløser Fast ejendoms regulering, 3. udgave, 1971. Udviklingen på dette område har gjort en nybearbejdelse af retsreglerne nødvendig. Dette skyldes navnlig ny lovgivning og ny administrativ praksis i tilslutning hertil. Værket er dermed præget af en ny grundindstilling. Hidtil har regulering haft præg af at være undtagelser fra retten til at råde frit over fast ejendom, selv om en udvikling i en anden retning har været mere og mere mærkbar. Med den nye lovgivning har reglerne skiftet karakter. Samfundets interesse i at bevare og videreudvikle et bestemt miljø er nu blevet et herskende træk. Denne ændrede grundindstilling findes derfor også i det nye værk, der ligesom det tidligere er begrænset til faste ejendomes forhold.

3. bind omfatter regler om det almindelige miljøværn. 4. bind dækker en række spredte felter. Ekspropriationsretten bliver heri udbygget med væsentlig nye afsnit om ekspropriationsbegrebet og ekspropriationsprocessen. Et nyt afsnit om vejenes retsforhold indgår også i dette bind, som tillige omfatter naboret, hævd og servitutter samt offentlig information om faste ejendomes retsforhold. 1. bind bliver Miljørettens almindelige del.

Bind 2, 3, 4 og 1 vil fremkomme med ca 3 måneders mellemrum i den nævnte rækkefølge.

Registre er udarbejdet af stud jur *Jan Holgersen*.

August 1977
v. *Eyben*

§ 1. Byplansystemet

Af direktør for Planstyrelsen *Vagn Rud Nielsen*

I. Begrebsmæssig og historisk baggrund

A. UDVIKLINGEN FRA BYPLANLOV TIL KOMMUNEPLANLOV

1. *Byplanlægning*

a. *Byplanlægningen*, således som den gennemføres i den løbende kommunale administration, og således som amtsrådene gennemfører regionplaner og andre myndigheder anden planlægning, er ikke en skarpt afgrænset offentlig virksomhed.

Det gennemgående træk er, at byplanlægningen vedrører *arealanvendelse*, d v s hvor og på hvilken måde der må udstykkes og bygges, anlægges veje og opføres offentlige institutioner m v. Der er tale om en *fysisk planlægning*, til forskel fra en økonomisk planlægning. Karakteren af lovene og deres reguleringssystemer er bevaret, selv om planlovgivningen gennem en række reformer af de vigtigste love er blevet moderniseret, og feltet for planlægning er blevet udvidet.

Byplanloven af 1938 (senest lbkg nr 63 af 20/2 1970) blev den 1/2 1977 afløst af *lov om kommuneplanlægning* (lov nr 287 af 26/6 1975). Ved lov nr 375 af 13/6 1973 (nu lbkg nr 477 af 19/9 1975) om *lands- og regionplanlægning* forudsættes, at der gennemføres »en sammenfattende fysisk planlægning«, og der skal tilvejebringes en regionplan for hver amtskommune (men én regionplan for hovedstadsområdet, lbkg nr 478 af 19/9 1975). *By- og landzoneloven* af 1969 (lbkg nr 494 af 19/9 1975) opdeler hele landet i byzoner og landzoner. *Naturfredningsloven* (lbkg nr 520 af 1/10 1975) blev gennemgribende fornyet 1969, og i 1973 gennemførtes en *lov om miljøbeskyttelse* (lov nr 372 af 13/6 1973). Disse love omtales nærmere nedenfor i 3. bd §§ 7 og 8. Ved disse reformer af planlægningslovgivningen har planlægningsinstitutionerne næsten alle ændret navn. Dispositionsplan er blevet til kommuneplan; lokalplan i henhold til Kommuneplanloven afløste byplanvedtægter i henhold til Byplanloven og bygningsvedtægter i henhold til Byggeloven; regionplaner er blevet et i en lov angivet planinstitut; By- og landzone-lovens by- og landzoner afløste Byreguleringslovens inder- og yderzoner. Men fælles for lovene er i relation til byplanlægningens indhold,

at der trods ændringerne er en udtalt kontinuitet med hensyn til indholdet af den kommunale fysiske planlægning. Reglerne for tilvejebringelse af kommuneplaner og regionplaner er derimod ret afvigende fra tidligere planlægningslove med hensyn til en udtalt markering af borgernes medvirken. Der er imidlertid fortsat tale om en »byplanlægning« med vægt først og fremmest på at tilvejebringe bestemmelser om arealanvendelse. Det gælder navnlig Kommuneplanloven; men det gælder i høj grad også Lands- og regionplanloven.

Fra mange sider stræber man mod en altomfattende »samfundsplanlægning«. Planlægningslovgivningen lægger dog fortsat vægten på reguleringen af ejendommenes anvendelse og bebyggelse. Eksempelvis angives det i lands- og regionplanlovens § 1, 3), at man ved den sammenfattende fysiske lands- og regionplanlægning skal tilvejebringe grundlag for at samordne de enkelte dispositioner *inden for rammerne af den økonomiske samfundsplanlægning*, og Kommuneplanlovens § 1 foreskriver, at planlægningen i medfør af denne lov skal ske inden for rammerne af lands- og regionplanlægningen. Men det tilføjes i Kommuneplanlovens § 1, stk 1, at kommuneplanlægningen skal bidrage til en udvikling i kommunen, der er gunstig for befolkningens *trivsel*.

Ud fra et juridisk synspunkt må byplanlægningen således opfattes som en administrativ proces med sigte på at fastlægge regler om arealanvendelsen. Men i arealplanlægningen indgår en række andre elementer: Ressourceforbrug, miljøbeskyttelse, hensynet til ydre fremtræden og trivsel. De nævnte og andre elementer indgår i forudsætningerne i udformningen af planer og bestemmelser; de binder kun kommuner og borgere i det omfang, de fremgår af de fastsatte regler for bebyggelse. Æstetik spiller en meget sekundær rolle.

Byplanlægningens placering i retssystemet og byplanlægningens mål og midler i dens sammenhæng med anden ejendomsregulering vil blive behandlet af *Bent Christensen* i det kommende bd I, foreløbig kan henvises til samme forfatter i FER, 3. udg, 1971 f eks s 12, 46 og 78.

b. Byplanlægningens indhold er præget af en blanding af fagligt-tekniske og juridiske synspunkter, hvor oplægget udarbejdes af teknikere, medens ansvaret for beslutningen tilkommer politikerne.

Der er med tiden tilvejebragt en betydelig, faktisk overensstemmelse mellem politikere og fagfolk med hensyn til den positive værdi af byplanlægning. Men der er nu og da en forskel eller uoverensstemmelse med hensyn til de standarder eller normer, man skal lægge til grund. Hertil kommer i den offentlige diskussion den komplikation, at »plan-

lægning« er blevet et begreb, som af næsten alle tillægges et positivt eller værdifuldt indhold. Det er godt at planlægge, og det er en mangel eller fejl, at der ikke er planlagt. Man kommer dog herved nemt til at overse det langt væsentligere, nemlig om den pågældende planlægning er god eller dårlig. En planlægning kan give både gode og dårlige resultater. Eksistensen af en planlægning er i sig selv ikke en garanti for, at et heldigt resultat nås.

Det interessante for de implicerede i det løbende byplanarbejde er ikke alene, hvilke mål og idealer man opstiller, men lige så meget samspillet mellem ønskerne om et bestemt indhold af en plan og hjemlen i lovgivningen til at gennemtvinge disse mål. De massive forsøg ved Lands- og regionplanloven og ved Kommuneplanloven på at inddrage den enkelte borger i byplanlægningen vil yderligere udvide antallet af implicerede i beslutningsprocessen, om end beslutningerne fortsat træffes af myndighederne (under samme kontrol som ved anden administrativ virksomhed). Planlægningens indhold vil utvivlsomt på længere sigt blive influeret af offentlighedens øgede medvirken.

Der kan bl a henvises til *Georg Gottschalk* og *Jens Chr. Tonboe*: Offentlighed, hemmelighed og medindflydelse i planlægningen, Statens Byggeforskningsinstitut, Teknisk Forlag, bd 1: Introduktion og udenlandske forhold, 1974, bd 2: Demokratiets ideal og virkelighed, 1974, og til *Arne Gaardmand*: Planlægning under nye vilkår, Arkitektens Forlag, 1975.

2. Byplanlovens historie

a. Lovreformerne siden 1969 har haft til formål at samle og rationalisere lovbestemmelserne om planlægningen af arealanvendelsen. Planlægningslovene er gennemført over en årrække, i hælene på hinanden, efterhånden som forståelsen for og interessen for en offentlig regulering af fast ejendoms anvendelse voksede så stærkt, at der blev politisk baggrund for en ny lov eller for lovændringer. Endnu kan det næppe siges fuldt ud at være lykkedes at få etableret en koordineret helhed. Selve opregningen af årene for tilblivelsen af planlægningslovene og af love af stor betydning for planlægningen kan dels belyse vanskelighederne ved at nå et enhedssyn og i øvrigt med at beskrive Byplanlovens historie.

Efter at man i 1937 havde fået en ny Naturfredningslov, i 1938 en ny Byplanlov og i 1939 en ny Københavns Byggeslov og en Saneringslov, gik man i 1949 ved Byreguleringsloven over til en radikal ændring af de hidtidige principper, hvad der skete parallelt med udsendelsen af en egnplan for Storkøbenhavn. I 1957 kom

Vejbestyrelsesloven; 1959 (og 1961) ændringer af Naturfredningsloven og en ny Saneringslov; 1960 Landsbyggeloven. I 1961 etableredes landsplanudvalget; i 1963 faldt en jordlovsreform. I 1965 ændredes Byreguleringsloven; 1969 gennemførtes By- og Landzonenloven, en ny Naturfredningslov, Tilbudspligtsloven og Frigørelsesafgiftsloven og en ny Saneringslov, 1972 kom Sommerhusloven, Erhvervsloven og Råstofloven, 1973 Lands- og Regionplanloven, Miljøbeskyttelsesloven og ændringer af Saneringsloven, 1975 Kommuneplanloven og ændring af Byggeloven – for kun at nævne de større love og lovændringer.

Formelt er der naturligvis kun få egentlige uoverensstemmelser lovene imellem. Men den administrative indbyrdes tilpasning af lovbestemmelsernes anvendelse og af den planlægning, de foranlediger, er endnu ikke afsluttet. I praksis afbødtes adskillige vanskeligheder derved, at flere og flere planlægningsopgaver er overgået fra specielle myndigheder til kommunalbestyrelser og amtsråd, der blev færre og stærkt styrkede ved kommunalreformen pr 1/4 1970. Den var i første omgang en reform af landets kommunale inddeling, men senere fulgt op af en reform af indholdet af det kommunale og amtskommunale styre, bl a ved reformen af byrdefordelingen. Styrkelsen af kommuner og amtsråd har dels været en forudsætning for de seneste års planlovsreformer, dels været anledning til disse reformer.

b. Byplanlægningen må ses i den ovenfor antydede større sammenhæng med kommunalreform og tilvejebringelse af anden lovgivning med udtalte planlægningsopgaver. Hertil kommer tilknytningen til den stærke økonomiske ekspansion, der fandt sted fra 60'ernes begyndelse, og som gav forudsætningerne for en øget regulering eller klarlagde behovet for en sådan, selv om man næppe i 60'erne erkendte ekspansionen som så stærk, som den senere kunne måles på baggrund af det efterfølgende tilbageslag. Byplanlægningen har som anden offentlig aktivitet selvsagt måttet være undergivet det danske samfunds økonomiske vilkår, noget der igen kan tages som et udtryk for, at byplanlægning ofte er mere påvirket af den tid, den gennemføres i, end almindeligt antaget.

Kommuneplanlovens bestemmelser om offentlighedens inddragelse, og tildels Lands- og Regionplanlovens regler herom, vil antagelig medvirke til i højere grad end hidtil at markere byplanlægningen som et udslag af en politisk beslutning, selv om der i denne planlægning er udtalte tekniske og rent juridiske elementer.

c. Tanken om en byplanlov kom her i landet til udtryk under 1. verdenskrig. Landsforeningen »Bedre Byggeskik« stiftedes i 1915, og et udvalg under forenin-

gen afgav i 1918 en betænkning om »Bebyggelsesplaner for Landkommuner«, indeholdende en argumentation for byplanlægning og et udkast til lov om tilvejebringelsen af bebyggelsesplaner for landkommuner.

Næste udkast til en byplanlov fremkom fra »Boligkommissionen af 1918«, nedsat i henhold til lov nr 687 af 21/12 1918, nemlig i kommissionens betænkning II, dateret 29/12 1920. Kommissionen fremhævede, at det er en forudsætning for et tilstrækkeligt antal boliger, at der føres en fremsynet og energisk jordpolitik fra kommunernes side.

Boligkommissionen af 1918's udkast til en byplanlov byggede dels på »Bedre Byggeskik«s udkast, dels på et (ikke gennemført) forslag af 1915 til en ny bygge-lov for København (til afløsning af den københavnske bygge-lov af 1889). Både kommissionen og »Bedre Byggeskik« regnede med etableringen af særlige ikke-folkevalgte kommissioner til godkendelsen, til dels også til udarbejdelsen og gennemførelsen af byplaner.

I 1921 stiftedes »Dansk Byplanlaboratorium, Selskab til Byplanlægningens Fremme«. Selskabet fortsatte Dansk Ingeniørforenings virksomhed med møder landet over for at skabe forståelse for byplanlægning.

I henhold til statsboligfondslovgivningen, begyndende med lov nr 551 af 23/12 1922, nedsattes »Byggekontrolnævnet«, som i december 1923 besluttede at tage spørgsmålet om en byplanlov op; et udkast fremkom i oktober 1924. »Byggekontrolnævnet« gik ud fra, at de tidligere udkast til byplanlove ikke havde ført til noget resultat, fordi ordningen ifølge disse forslag var obligatorisk for kommunerne.

Den på det grundlag gennemførte byplanlov, nr 122 af 18/4 1925, gjorde byplanlægning fakultativ. Loven fandt i praksis kun ringe anvendelse, fordi der med tilvejebringelsen af en byplan var forbundet en økonomisk risiko for kommunalbestyrelsen af et uberegneligt omfang. En byplan efter loven af 1925 kunne ifølge § 9 begrunde erstatning for de ved byplanforslaget eller byplanen eller et foreløbigt forbud (jfr § 6) pålagte rådighedsindskrænkninger, ligesom der kunne blive tale om erstatning i tilfælde af dispensationer fra eller forandringer i byplanen. Der var ikke i loven fastsat frister for fremsættelse af erstatningskrav. Endvidere kunne en grundejer ganske tilsidesætte en af den pågældende taksationskommission truffen afgørelse, idet ejeren, hvis han var utilfreds med erstatningen, inden en bestemt frist kunne begære den del af ejendommen, som var underkastet rådighedsindskrænkninger som følge af fastlæggelsen af en bebyggelsesart, helt eller delvis overtaget af kommunen ved taksation.

Byplanloven af 1925 blev udsat for megen kritik, og da trangen til en ny byplanlov var voksende, lod indenrigsministeren i 1930'erne ministeriets embedsmænd udarbejde forslag til en ny byplanlov, på hvis udformning *Fr. Vinding Kruses* opfattelse af ejendomsbegrebet og adgangen til erstatningsfri regulering af ejendomsrettens grænser fik en betydelig indflydelse.

Ifølge lovforslaget skulle der ikke – som i loven af 1925 – ydes erstatning for rådighedsindskrænkninger. Der var ifølge lovforslaget – i lighed med 1925-lovens frivillighed for kommunerne til at tilvejebringe en byplan – ingen pligt for kommunerne til at udarbejde en byplan, men ifølge lovforslaget dog en adgang for indenrigsministeriet til at pålægge en kommunalbestyrelse at lade udarbejde en byplan inden en vis frist.

Denne adgang til at påbyde udarbejdelsen af en byplan vakte betænkelighed hos

de kommunale organisationer, som foretrak, at der i stedet i loven af 1938 (nr 181 af 29/4) blev indføjet en almindelig pligt for købstæderne og enhver samlet bebyggelse med mere end 1.000 indbyggere til inden 5 år efter lovens ikrafttræden at gennemføre en byplan efter reglerne i Byplanloven. Samtidig skulle ministeren efter andragende fra kommunalbestyrelsen kunne indrømme fritagelse for eller lempelse af denne forpligtelse. Man vendte altså forslaget om ministerens adgang til at meddele påbud (som dog bevarede i visse specielle tilfælde) om til, at han kunne fritage for opfyldelsen af byplanpligten. Loven gennemførtes i overensstemmelse hermed.

Ved lov nr 63 af 21/2 1962 indføjedes en ny § 2, stk 3 (og en ny § 14 a) med adgang til bevaring af værdifulde gadebilleder.

d. Byplanloven af 1938 indførte en almindelig pligt for købstæderne og for enhver samlet bebyggelse med mere end 1.000 indbyggere til at gennemføre en byplan; denne byplanpligt omfortolkedes allerede ved cirk nr 186 af 21/10 1939 derhen, at byplanpligten opfyldtes ved gennemførelsen af en (uforbindende) *dispositionsplan*, som fulgtes op med (bindende) bestemmelser i partielle byplanvedtægter og i kommunens bygningsvedtægt samt ved kommunens administration i det hele.

De således ulovbestemte, men efter både den kommunale og den centrale administrations opfattelse yderst hensigtsmæssige dispositionsplaner ansås at have hjemmel i Byplanloven, § 1, stk 5, hvorefter ministeriet kunne indrømme fritagelse for eller lempelse af kommunernes byplanpligt. Men anvendelsen af dispositionsplaner mødte adskillig kritik, se nedenfor. Begrebet og benævnelsen anvendtes dog i anden lovgivning. Man har dels kritiseret praktiseringen af byplanlægning ved en uforbindende plan, dels at dispositionsplanen blev beskrevet som en overenskomst mellem ministeriet og vedkommende kommunalbestyrelse om at følge den uforbindende plan op med bindende forskrifter, se bl a *Jørgen Mathiassen: Aftaler i forvaltningsretten, 1977*, f eks s 100 og s 442. Det er sikkert som anført dækkende, at man fra ministeriets side har haft en interesse i at få frem, at kommunen på sin side også måtte føle sig forpligtet. Men eksempler på misbrug er meget få, og i alt fald overses den karakter, som en løbende og fleksibel arealplanlægning har, også for den enkelte borger, som ellers blev bundet til én bestemt plan, som ofte kunne virke som forældede og unødvendige restriktioner, når udnyttelsen skulle realiseres, fordi man ikke i enkeltheder kunne forudse en kommende udvikling. Fordelen for borgerne ved en fremgangsmåde, der lægger en for dem uforbindende plan som en dispositionsplan til grund, er betydelig, og det må være af samme årsag, at man også ved Kommuneplanloven arbejder med en for borgerne uforbindende kommuneplan fulgt op af en bindende lokal-

plan. Det er formentlig mere den juridiske konstruktion, der ikke passer til planlægningens faser, end planlægningsfremgangsmådens egnethed og rimelighed. Konflikten, hvis der er en sådan, vil således leve videre under Kommuneplanlovens system.

Der kan i øvrigt henvises til FER, 3. udg 1971, s 122–129; FO 1956.142 og 1962.52; U 1963.349 med kommentarer af *Spleth* i U 1963. B 242; *Poul Andersen* U 1964. B 245 og 1965. B 190; *Trolle* U 1965. B 25 og *Ole Krarup* U 1965. B 120 med henvisninger samt *N. Eilschou Holm*: Det kontradiktoriske princip i forvaltningsretten, 1968.314 og *Jørgen Mathiassen* ovenfor.

e. *Byplanarbejdet* i henhold til Byplanloven af 1938 med senere ændringer fik et omfang, der strakte sig langt ud over de såkaldte byplanpligtige kommuner. Det skyldtes ikke alene en voksende forståelse for værdien af planlægning, men bl a også, at Byreguleringsloven, Bygge-loven og Naturfredningsloven medvirkede til at gøre det administrativt fordelagtigt i relation til disse love at have en byplan (dispositionsplan). Den pågældende kommune fik derved større indflydelse også på dispositioner og beslutninger i medfør af de nævnte love. Den stigende byggeaktivitet førte også til en forøget byplanlægning i kommunerne, fordi en hensigtsmæssig indpasning i en byplan var en forudsætning for at opnå statsstøtte til boligbyggeri.

Ved hjælp af Byplanloven, byplanpligten og anden tilskyndelse er byplanarbejdet med hensyn til omfang (dækning af landet) og indhold kommet op på et niveau, der udmærket kan lade sig sammenligne med andre landes, trods fejl og mangler, og forudsætningen har været til stede for en glidende overgang til Kommuneplanlovens system.

Der kan i øvrigt henvises til Dansk Byplanlaboratoriums skriftserie, nr 10: Tilbageblik og fremsyn, 1974, med redegørelser af *Vagn Rud Nielsen* (administrativt) og *Hans Hartvig Skaarup* (planlægningsmæssigt). Forslaget til lov om kommuneplanlægning indeholder i bemærkningerne til forslaget (FF 1974/75, 2. samling, tillæg A, sp 2661), et afsnit om hovedlinierne i den hidtidige lovgivning om byplanlægning.

B. REFORMER AF PLANLÆGNINGSLOVGIVNINGEN

1. Byplanlægningens form og indhold op til Kommuneplanloven udvikledes ikke alene på basis af byplanloven. Der gennemførtes som omtalt en række nye planlægningslove, som fik stor indflydelse ikke alene på de felter, de gav nye regler for, men også for den kommunale byplanlægning.

Da interessen for en forud planlagt arealanvendelse voksede ved effektiviseringen af byplanarbejdet i efterkrigstiden, øgedes også erkendelsen af den uheldige virkning af tendensen til en byspredning, både på grund af den uhensigtsmæssige og uøkonomiske udstrækning, byerne og de bymæssige bebyggelser fik, og på grund af forbruget af landbrugsareal. Byplanlægningen havde hidtil sigtet på en regulering af byerne, og man havde ikke tilstrækkelig hjemmel til at sikre planlagte vækstretninger for byernes vækst eller til at sætte grænselinier for denne vækst, dvs. en adskillelse mellem by og land. Byspredningen fik, navnlig ved de større byer et sådant omfang, at der var politisk baggrund for at gennemføre *Byreguleringsloven* (lov nr 210 af 23/4 1949 om regulering af bymæssige bebyggelser), se FER, 3. udg 1971, § 6.I. B. Den politiske forståelse øgedes ved fremkomsten i 1947/48 af skitseforslag til egnsplan for Storkøbenhavn (»Fingerplanen«), som klart illustrerede behovet for en byregulering.

Det afgørende nye ved *Byreguleringsloven* og den parallelle ændring af *Byplanloven* (en ny § 2, stk 2, nr 10, om landzone-byplanvedtægter) var, at man ved planlægning kunne bevare landbrugsområder som sådanne ved at gøre bebyggelse på det åbne land afhængig af en tilladelse. Det var en radikal nydannelse planlægningsmæssigt. Derfor knyttes der en erstatningsadgang til den planlægning, som friholdt arealer til bymæssig bebyggelse.

En anden betydningsfuld nydannelse var etableringen af de særlige byudviklingsudvalg (som var sammensat af repræsentanter for kommuner og amtsråd samt sagkyndige, udpeget af staten). Man begyndte med 4 byudviklingsudvalg, for Københavns-egnen og områderne ved Århus, Aalborg og Odense. Men *Byreguleringslovens* anvendelsesområde kunne udvides, og indtil *Byreguleringsloven* indgik i *By- og landzoneloven*, blev der etableret flere byudviklingsudvalg, således at der i alt blev 42. Derved var 3/4 af landets befolkning under *Byreguleringsloven*.

De tilvejebragte byudviklingsplaner med opdelingen af det pågældende byudviklingsområde i inder-, mellem- og yderzoner er indgået i *By- og landzonelovens* system. Men det faktum, at et areal er blevet inderzone (nu byzone) ved en byudviklingsplan, eventuelt før 1/1 1970, hvor *By- og landzoneloven* trådte i kraft, har endnu en vis interesse i relation til *By- og landzonelovens* § 2 a og § 2 b og til *Tilbudspligtsloven*, se nedenfor 3 bd, § 12. VI, ligesom *Byreguleringsloven* og den tidsbegrænsede gyldighed af en byudviklingsplan (højest 15 år) kan få indflydelse på en eventuel erstatningsberegning ifølge *By- og landzonelovens* § 12.

Landsbyggeloven af 1960 gav en adgang for amtsrådene til under visse forudsætninger at nedlægge forbud mod udstykning og bebyggelse i det åbne land (lovens § 5 og § 20). Det kunne – modsat Byreguleringsloven – ske uden erstatning.

Byreguleringslovens planlægning og Landsbyggelovens forbud skabte en overgang til By- og landzonelovens landsomfattende regulering af byvæksten. Men bebyggelse på det åbne land var yderligere blevet reguleret af en ny § 22 ved en ændring i 1961 af Naturfredningsloven, hvorefter fredningsnævnenes tilladelse i visse tilfælde skulle indhentes i det åbne land, men uden større held, se FER, 3. udg 1971, § 10.II. D. 2.

Det bør nævnes, at Landsbyggeloven med sit krav om bygningsvedtægter medvirkede til at fremme byplanarbejdet i kommunerne.

2. Værdien af planlægning i fællesskab for større områder end den enkelte kommune fremmedes ved byudviklingsplanernes tilvejebringelse, ved fredningsplanerne siden 1959 og ved etableringen i 1961 af *Landsplanudvalget*, se nedenfor under § 2, II, hvis første større værk var Zoneplan 1962 for Danmark.

I 1963 fremsattes en række lovforslag om ændringer af Byreguleringslov, Naturfredningslov, landbrugslove og skattelove og et forslag til lov om regionplanlægning i hele landet. Lovforslagene mødte megen modstand og nogle af dem, bl a naturfredningslovforslaget, kom til folkeafstemning, hvor de faldt. Det gav i nogle år et tilbageslag for gennemførelsen af en planlovsreform. Der blev lagt op til en sådan bl a ved Naturfredningskommissionens betænkninger 461 og 467/1967, hvor man bl a gik ind for en samlet almindelig bebyggelsesregulering af det åbne land.

Trinvis kom man derefter frem til *første etape i planlovsreformen*, gennemførelsen af By- og landzonenloven pr 1/1 1970, se § 3.I., med en tilsvarende gennemførelse af Frigørelsesafgiftsloven, se § 3.II. A. 3., og en ændret Naturfredningslov.

Detaljer om udviklingen kan ses i indledningen til bemærkningerne til forslagene til By- og landzonenloven, Naturfredningsloven, i Naturfredningskommissionens ovennævnte betænkninger og bl a *Vagn Rud Nielsen: Planlægningslovgivningens historie* i BYPLAN nr 6/1971 (nr 136) og *Landsplanlægningens historie i Danmark* i *Hvem byggede hvad*, bd 3, Politikens Forlag 1971, samt i *Landsplanudvalgets sekretariat: Landsplanlægning, status og fremtidsperspektiver*, 1970, og i *Perspektivplanlægning 1970–1985 (PP I)*, 1971, bilagsbind s 113 ff og henvisninger nedenfor i § 2, I. A.

3. *Anden etape* i planlovsreformen var Lands- og regionplanloven af 1973, se nedenfor under § 2, med en omtale af den regionplanlægning, som har fundet sted uden forpligtelse i en lov, men på lokalt initiativ.

I en beskrivelse af udviklingen af planlovgivningen må dog også nævnes gennemførelsen i 1972 af Sommerhusloven, se nedenfor under § 3.V. og loven fra samme år om erhvervelse af fast ejendom til fritidsformål. Sommerhusloven øgede planlægningsgraden.

Tredie etape af planlovreformen blev Kommuneplanloven, se nedenfor § 2, II og III.

Skabelsen af et sammenhængende plansystem medførte allerede, før Kommuneplanloven trådte i kraft den 1/2 1977, at lov nr 144 af 17/5 1961 om planlægning af Køge Bugt-området blev ophævet i 1975 (lov nr 99 af 26/3 1975), og at byudviklingsudvalgene blev nedlagt pr 1/4 1975 (lov nr 100 af 26/3 1975).

Det kan ud over beskrivelsen nedenfor under § 2 af forudsætningerne for lands- og regionplanlovene og med hensyn til udviklingen op til lovene henvises til de udførlige bemærkninger til forslag til lov om regionplanlægning i hovedstadsområdet, FF 1972/73, tillæg A, sp 1969 ff.

Interessen voksede under planlovsreformen for at fremme offentlighedens indflydelse på den fysiske planlægning ved *lovbestemmelser* herom.

Et andet bemærkelsesværdigt forhold i udviklingen var, at det ved Lands- og regionplanloven lovfæstedes, at der også skulle gennemføres en landsplanlægning, se nedenfor under § 2.

Kommunernes Landsforening udtalte i 1973, at man ville have fundet det rimeligt, at man forud for gennemførelsen af en lov om lands- og regionplanlægning havde gennearbejdet og revideret den grundliggende planlægnings- og byggelovgivning.

Boligministeriet delte vel ikke denne opfattelse fuldt ud. Men ministeriet fremmede det påbegyndte arbejde med Kommuneplanloven, som det lykkedes at fremsætte allerede den 9/5 1974 (FF 1973/74, tillæg A, sp 2897 ff). Forslaget genfremsattes først den 13/3 1975 (FF 1974/75, sp 2661 ff) med adskillige ændringer på baggrund af fornyede overvejelser og drøftelser med en lang række organisationer. I forslaget til en ny byggelov udgik de byplanmæssige bestemmelser og de almindelige bebyggelsesregulerende bestemmelser. Dog forblev bestemmelser om bebyggelsens friarealer til ophold og om dens placering på grunden og tilsvarende bestemmelser i Byggeloven.

By- og landzoneloven, Lands- og regionplanlovene og Kommunalplanloven er udarbejdet uden kommissionsarbejder i de pågældende ministerier (departementer). Men der har været forhandlet om lovudkastene, før de fremsattes, med de kommunale organisationer og andre interesseforeninger.

Ved kgl resolution af 27/9 1973 oprettedes et miljøministerium. Bkg nr 540 af 5/10 1973 angiver de sagsområder, der samledes under miljøministeren. Boligministeriet er fortsat et selvstændigt ministerium.

II. Planlægningssystemet

A. SAMMENHÆNGEN I SYSTEMET

Inden for by-, region- og landsplanlægningen, som inden for andre sagsområder, er der et indbyrdes samspil mellem administrationen af lovgivningen, teknik, politisk beslutningsproces og hensynet til borgernes retsbeskyttelse; deri er der intet nyt.

Sammenhængen mellem de faktorer, som indgår i den fysiske planlægning og i den senere administration af denne er beskrevet ud fra et retligt synspunkt af *Bent Christensen* i FER, 3. udg 1971, s 44 ff, og i TfR 1976.13 ff.

Det fysiske *planlægningssystem* og dets funktion har i de seneste år med planlægningsreformen (1. etape: By- og landzoneloven, 2. etape: Lands- og regionplanlovene og 3. etape: Kommuneplanloven) på tre felter fået en anden karakter.

Man har for det første fået lovfæstet forskellige planinstitutter: Landsplanlægning (om end kun delvis), regionplaner og kommuneplaner samt lokalplaner. Det er angivet i lovene, hvad planerne skal indeholde, og hvilke retsvirkninger med hensyn til binding af grundejerne de indeholder. For det andet har man i de tre netop nævnte love og i øvrigt også i andre love vedrørende planlægning og arealanvendelse som f eks Naturfredningsloven, Miljøbeskyttelsesloven og Byggeloven indledt hver lov med en formålsparagraf, hvis angivelse af sigtet med den pågældende lov er så bred, at udsagnet griber langt ind over forhold, som andre love varetager. Eksempelvis skal Lands- og regionplanloven bl a ifølge § 1, nr 2, tilvejebringe grundlag for, at arealanvendelsen fastlægges på en sådan måde, at forurening forebygges, bl a ved bedst mulig udskillelse af miljøbelastende aktiviteter og beboelse.

Miljøbeskyttelsesloven yder gengæld ved i § 1, stk 2, at angive, at loven særlig skal anvendes til at søge sikret de kvaliteter i de ydre omgivelser, som er af betydning for menneskers hygiejniske og rekreative levevilkår og for bevaringen af et alsidigt dyre- og planteliv. Kommuneplanloven anfører i § 1, stk 2, bl a, at det skal tilstræbes ved planlægningen, at forurening af luft, vand og jord samt støjulemper forebygges. Det må fremhæves, at de enkelte love hver også indeholder formålsangivelser, der ikke går igen i andre love. Men den tilstræbte dækning af flere eller mange sider vedrørende menneskets omgivelser og trivsel er et gennemgående træk.

Som det tredje i opregningen af de elementer, der indgår i det fysiske planlægningssystem, må som karakteristisk fremhæves Kommuneplanlovens § 1, stk 3, hvor det anføres, at kommunalbestyrelserne i videst muligt omfang bør inddrage kommunens beboere i planlægningsarbejdet. Borgerdeltagelsen er et formål med Kommuneplanloven.

De nu i lovene definerede planinstitutter eller -former skal tilvejebringes med et meget bredt sigte, d v s mange forudsætninger må inddrages i planlægningen, for at virkningen af planlægningen kan få det tilstræbte eller de tilstræbte formål, og borgerne skal være med. Der er tale om en anvendelse af en avanceret viden og teknik og den forenkling af forudsætninger og resultater (i form af planforslag), som er en forudsætning for en borgermedvirken. Endvidere indeholder lovene bestemmelser om, hvor langt myndighederne kan gå med indgreb, ligesom der er godkendelses- og ankemuligheder som led i borgernes retsbeskyttelse. Endelig er der ved den fysiske planlægning tale om en politisk beslutningsproces både i kommunalbestyrelsernes og amtsrådenes planlægningsvirksomhed og ved ministerens godkendelser eller andre beslutninger.

Behovet for koordinering inden for den fysiske planlægningssystem er åbenbar, til og fra tilgrænsende sagsområder (sektorplanlægningen). Det sker naturligvis eller naturmødvendigt også; men koordineringen indebærer en tids- og arbejdskraftsmæssig belastning, som hverken lokale eller centrale myndigheder er tilstrækkeligt bemandede til at leve op til. Hertil kommer, at under koordineringsprocessen må der vælges mellem formålene; man kan f eks ikke på én gang bygge og friholde et areal (i praksis: Hvor skal grænsen gå mellem bebyggelse og det åbne land). Et sådant valg er i sin karakter politisk. Ingen teknik kan erstatte beslutningen om, hvad man foretrækker; men teknikken kan klarlægge forudsætninger og konsekvenser. De politiske valg må udøves af politisk ansvarlige myndigheder eller på disses vegne.

Plansystemets elementer af lovens indhold, planlægningsmyndighedernes udarbejdelse af planforslag med teknisk bistand og disse myndigheders beslutninger med borgernes medvirken kan forekomme mere diffust end den måde, hvorpå systemet faktisk virker. Det synes at holdes sammen af to ting. For det første en *vis* enighed om eller tradition for, hvad en bestemt plan er og bør indeholde (udbygget på grundlag af lovens angivelser af planinstituttet) og en *vis* enighed om målet for den pågældende planlægning. For det andet holdes systemet sammen af, at beslutningerne træffes af politiske organer på alle niveauer – og ofte samme myndigheder, nemlig kommunalbestyrelser og/eller amtsråd. Vertikalt er Folketinget beslutningsmæssigt den samlende instans, selv om det ikke kan og bør gå i enkeltheder.

Det fysiske plansystems komplekse sammensætning og funktion medfører, at det er vanskeligt at tale om ét formål med denne planlægning, fordi lovenes (flere) formål løbende påvirkes ikke alene af de geografiske og tekniske forudsætninger, men også af måden, hvorpå planerne tilvejebringes og administreres.

B. LANDS- OG REGIONPLANLÆGNINGEN SAMT KOMMUNE- OG LOKALPLANLÆGNINGEN

Planinstitutternes benævnelser viser et systematisk hierarkisk opbygget system med en landsplanlægning i toppen med få retningslinier ned til detaljerede lokalplaner for geografisk ret begrænsede områder. Men terminologien dækker selvsagt ikke over planlægningsformernes reelle indhold; herom henvises der til § 2 nedenfor.

Formelt er der god sammenhæng i systemet. Ifølge Lands- og regionplanlovens § 4 kan miljøministeren angive nærmere forudsætninger, der skal lægges til grund for regionplanlægningen; det er de såkaldte *landsplandirektiver*, som kun kan udstedes efter forhandling med de ministre, hvis sagsområde særligt berøres. Samme lovs § 9 foreskriver, at regionplanlægningen skal udføres under overholdelse af landsplanbestemmelser i henhold til den nævnte § 4. Det betyder, at amtsrådene ved udarbejdelsen af regionplanforslag er bundet af landsplandirektiverne, og det samme må gælde de retningslinier, som kommunerne ifølge § 10, stk 1, skal fremkomme med til amtsrådet om kommunernes opfattelse af de retningslinier for arealanvendelsen i den enkelte kommune, som regionplanen efter kommunens opfattelse bør indeholde.

§ 15 bestemmer, at amtsrådenes og kommunalbestyrelsernes planlægningsvirksomhed m v ikke må stride mod regionplanlægningen. Endelig må det nævnes, at et regionplanforslag godkendes af miljøministeren, efter at forslaget er gennemgået i samarbejde med de ministre, hvis område i øvrigt berøres af planlægningsarbejdet.

Kommuneplanloven knytter i forskellige bestemmelser kommuneplanerne til regionplanen (og dermed til eventuelle landsplandirektiver). Det følger ikke alene af Kommuneplanlovens § 2, stk 2, hvorefter kommuneplanen ikke må stride mod regionplanlægningen eller mod beslutninger efter Lands- og regionplanlovens § 4. Men ifølge Kommuneplanlovens § 8 kan amtsrådet og ifølge § 10 miljøministeriet gribe ind over for et forslag til en kommuneplan. Men et forslag skal i øvrigt ikke godkendes af en overordnet myndighed, hverken amtsrådet eller miljøministeriet, jfr § 9.

Næste trin i systemet, lokalplanerne, må ifølge § 19 ikke indeholde bestemmelser i strid med en kommuneplan. Kommunalbestyrelsen kan selv og uden godkendelse vedtage en lokalplan. Men fra første vedtagelse af lokalplanforslaget, til dette endeligt efter offentliggørelse vedtages, kan såvel amtsrådet, § 25, andre statslige myndigheder, § 26, og miljøministeriet, § 28, gribe ind. Desuden kan ifølge § 29 miljøministeriet dels pålægge en kommunalbestyrelse at tilvejebringe en lokalplan med et nærmere angivet indhold, dels selv tilvejebringe en lokalplan.

Samspillet i det, der er beskrevet ovenfor under A som »plansystemet« påvirker den faktiske planlægning på anden måde, end den formelle sammenhæng viser. Den primære kommunale planlægning har indtil nu været den væsentlige planlægningsindsats. Lands- og regionplanloven vil nu fremme regionplanlægningen til en planlægning af samme vægt. Men det sker i et foreskrevet nært samarbejde med kommunerne, der tilsikrer disse en stor indflydelse.

Det må drages ind i billedet, at byerne og de bymæssige bebyggelser, de offentlige anlæg, de fredede områder o s v i Danmark ligger, hvor de nu engang ligger. De lader sig kun i meget begrænset omfang flytte. Planlægningen kan kun påvirke den fremtidige udvikling, og selv en omfattende byfornyelse vil over en kort årrække kun i begrænset omfang ændre fordelingen af befolkning og erhverv. Planlægningens indflydelse på det eksisterende miljø er også en langsom proces.

C. PLANSYSTEMETS HOVEDPRINCIPPER

Som plansystemet fremtræder nu med udgangspunkt i Lands- og regionplanlovene og Kommuneplanloven samt tildels By- og landzoneloven, er de fremtrædende karakteristika:

1. Kommunalisering

Der er sket en omfattende kommunalisering af planlægningen. Kommunalinddelingsreformen pr 1/4 1970 og den ændrede byrdefordeling medførte en (tilsigtet) styrkelse af kommunerne og amtsrådene, som også har givet sig udslag i det øgede antal beslutninger, man har tillagt kommunerne. Kommuneplanforslag og lokalplanforslag skal ikke godkendes af nogen overordnet myndighed; men disse kan gribe ind under tilblivelsesprocessen. Dispensationsadgangen for kommunerne er udvidet i forhold til tidligere, jfr Kommuneplanlovens § 47, stk 2, jfr miljøministeriets lbkg nr 573 af 26/11 1976. Kun retlige spørgsmål kan påklages, jfr Kommuneplanlovens § 48.

Bag bestemmelser som de nævnte ligger den tanke, at kommuner og amtsråd er i nær kontakt eller føling med deres borgere, at borgerne foretrækker at blive administreret af en nær myndighed, på hvis sammensætning eller politik de har langt større indflydelse end på fjerne, centrale myndigheder eller på statsrepræsentanter.

Dertil kommer bestræbelserne for at undgå den såkaldte dobbelt-administration, jfr f eks Rapport af oktober 1973 fra boligministeriets arbejdsgruppe om dobbeltadministration. Ordet havde og har en betydelig gennemslagskraft. Det anføres i rapporten: »På mange måder er betragtningen om unødvendigt administrationsbesvær for både private og kommuner mere dækkende for situationen. En af konsekvenserne af bestræbelserne for at begrænse besværet må i adskillige tilfælde være en begrænsning af klageadgangen«. Det er herom yderligere i rapporten anført: »Dobbeltadministration forekommer i almindelighed ikke en klagende (men nok myndigheder og ikke-klagere) unødvendig«. Om retssikkerhedssynspunkterne, navnlig ved Kommuneplanloven, henvises til *Bendt Andersen* i NaT 1975.290 ff.

Kommunaliseringen er udtryk for de klare tendenser i Folketinget for at komme bort fra centraladministrationens beskæftigelse med konkrete sager. Det styrkes af interessen for nærheden mellem borger og myndighed, og et udtalt ønske om tillige at inddrage borgerne i beslutningsprocesser som led i en styrkelse af demokratiet. Den fysiske planlægning findes at være et velegnet objekt herfor, dels på grund af den

betydning for den enkelte borgers omgivelser, dels på grund af dens indhold, som i høj grad betragtes som ikke teknisk og ikke vedrørende enkeltpersoners personlige forhold. F.eks. elektricitetsværker og hospitaler er ikke på samme måde egnede til en borgermedvirken vedrørende driften (men nok standarden og målet i almindelighed).

Modsatte strømninger mødes dog samtidig, se også nedenfor og senere under 3 om rammeplanlægningen.

2. Decentralisering

Decentralisering, som et mål for planreformerne, falder på flere områder sammen med den omtalte kommunalisering, fordi man har decentraliseret til kommuner og amtsråd.

Men man kunne teoretisk decentralisere til andre myndigheder end kommunalbestyrelser og amtsråd. By- og landzonenloven er, som Byreguleringsloven af 1949 var det, udtryk for en decentralisering til først byudviklingsudvalg og amtsråd og fra 1975 til amtsrådene (Hovedstadsrådet) alene. Byplanloven af 1938 foreskrev i § 5, stk 2, en adgang (og pligt) til i en byplanvedtægt at fastlægge, hvem der dispenserede, og det var i almindelighed kommunalbestyrelsen. Sommerhusloven, se nedenfor § 3.V. tillægger derimod miljøministeriet beføjelsen til at tillade erhvervsmæssig udlejning af sommerhuse (med en ikke udnyttet decentraliseringsbeføjelse), fordi der er tale om en landsomfattende politik med en EF-relation. I henhold til Naturfredningsloven virker decentraliseringen ved hjælp af ikke-kommunale myndigheder: Fredningsnævn og fredningsplanudvalg, hvad der dog nu i et vist omfang forventes ændret ved overførsel af en del af kompetencen til amtsrådene.

Ved den fysiske planlægningslovgivnings udstrakte decentralisering til kommunerne, jfr bestemmelserne nævnt ovenfor under 1, har Folketinget dog samtidig, navnlig i Kommuneplanloven, indføjet en række bestemmelser, der skal modvirke mulige uheldige udslag af en decentralisering af kompetencen.

Disse kauteler spiller først og fremmest på udstrakt og regelbunden offentlighed omkring planlægningen. Regionplanforslag skal både som alternative skitser og endelige forslag offentliggøres, jfr Lands- og regionplanlovens §§ 12 og 13. Forslag til kommuneplaner og lokalplaner skal ligeledes fremlægges for offentligheden, jfr Kommuneplanlovens §§ 6, 7, 21 og 23. I denne sammenhæng må også ses Kommuneplanlovens § 16, stk 3, om lokalplanpligten, som medvirker til, at offentligheden nu inddrages i bebyggelsesforhold, hvortil der tidligere ofte blev

meddelt dispensation. § 47, stk 2, i f indeholder den væsentlige bestemmelse, at der ikke kan meddeles dispensation, hvor der foreligger lokalplanpligt. Antallet af dispensationstilfælde vil blive indskrænket til fordel for lokalplaner med en udstrakt offentlighed.

Hvor der kan blive tale om dispensation foreskriver desuden § 47, stk 5, at dispensation først kan meddeles fra bestemmelser der tilgodeser naboers eller andre omboendes interesser efter en høring af disse, og kommunalbestyrelsen kan foreskrive, at en videre kreds af ejere og lejere, der af kommunalbestyrelsen skønnes at have interesse, høres, før sagen afgøres.

Men ud over den lovbestemte og normerede underretning af offentligheden og naboer m v indeholder både Lands- og regionplanloven og Kommuneplanloven forskrifter om amtsråds og kommunalbestyrelses pligt til at inddrage beboerne i planlægningsarbejdet, jfr formålsbestemmelsen, § 1, stk 3, i Kommuneplanloven. Ifølge Lands- og regionplanlovens § 12, 3, skal amtsrådet og kommunalbestyrelserne ikke alene forestå en oplysningsvirksomhed; men denne skal have det formål at fremkalde en offentlig debat, og tilsvarende i Kommuneplanlovens § 6, stk 3. I denne lovs § 7, stk 1, anvendes ordvalget »hovedspørgsmål og planlægningsmuligheder er tilstrækkelig belyst i den offentlige debat«.

Man har således under den udstrakte decentralisering søgt at støtte kvaliteten ved en meget stor åbenhed og gennemsigtighed i proceduren, således at beslutningsprocessen kan føre til en planmæssig tilfredsstillende løsning for så vidt angår indholdet af dispositionen, der for lokalplaner og konkrete afgørelser som nævnt ikke kan påklages vedrørende indholdet, men kun vedrørende juraen, jfr § 48, stk 1.

3. Rammestyring

Plansystemet, som det er beskrevet ovenfor som formelt system og som planlægning i praksis, er udtryk for en rammestyring.

Rammerne er hierarkiske: Regionplanen skal holde sig inden for landsplanlægningen (eventuelt landsplandirektiver ifølge Lands- og regionplanlovens § 4), kommuneplanen inden for regionplanen og lokalplanerne inden for kommuneplanen. Den formelle sammenhæng er beskrevet ovenfor.

Styringen sker ved landsplanlægningen, godkendelsen af regionplaner og varetøretten ifølge Kommuneplanloven over for forslag til kommuneplaner og lokalplaner.

Men hertil kan føjes den styringsmulighed, der ligger i Kommuneplanlovens § 51. I første led anføres, at miljøministeriet bistår kom-

munerne med vejledninger; det omtales nærmere nedenfor og er led dels i en servicevirksomhed, men dels også en overbevisning om, at selve vejledningernes indhold vil få kommuner og borgere til frivilligt at følge anvisningerne, med den mulighed i baggrunden, at der i medfør af §§ 25, 26 og 28 kan nedlægges veto mod et lokalplanforslag.

Men 2. led i § 51 giver mulighed for miljøministeriet for at fastsætte nærmere regler om kommunernes planlægning efter Kommuneplanloven. Der kan blive tale om bindende forskrifter, hvorved styringen kan blive ret stram, men dog fortsat generel.

Se om § 51 nedenfor under § 3.

Den styring, der er tale om ved Lands- og regionplanloven og ved Kommuneplanloven, er i sin karakter forskellig fra det hidtidige godkendelsessystem. Hvor forskellig afhænger af, hvor snævre rammerne bliver i region- og kommuneplaner.

Godkendelsen af regionplaner og den omtalte vetoret ved kommune- og lokalplanforslag samt eventuelt ved anvendelse af § 51 vil kunne sikre en landssammenhæng i planlægningen, både med hensyn til arealanvendelse m v og med hensyn til relationen til borgerne; men kun til en vis grad, og det er som nævnt tilsigtet. Det er dog på den anden side et problem, hvordan de centrale myndigheder får et aktuelt og løbende kendskab til lokale problemer.

Styringssystemet er ikke uden problemer i forhold til den centraliserede og stramme økonomiske politik og anden planlægning med virkning på arealanvendelsen, som gennemføres i et om end modificeret centralistisk godkendelsessystem. Der kan henvises til betænkning/redegørelse nr 629/1971 vedrørende Centraladministrationens Organisation, og til betænkning nr 743/1975 om Planlægningen i Centraladministrationen.

D. DET RETLIGE MILJØBEGREB I RELATION TIL DEN FYSISKE PLANLÆGNING

Som ovenfor under A citeret er der et delvis sammenfald mellem de del-formål, der er angivet i Miljøbeskyttelseslovens formålsbestemmelse og i den fysiske planlægnings formål, f eks Kommuneplanloven. Miljøbeskyttelsesloven skal ifølge § 1, stk 2, særlig anvendes til at sikre de kvaliteter i de ydre omgivelser, som er af betydning for menneskers hygiejniske og rekreative levevilkår, og Kommuneplanloven angiver bl a, at den på sin side skal tilstræbe, at forurening af luft, vand og

jord samt støjulemper forebygges. Ved at se de to love i sammenhæng med den måde, hvorpå de hver fungerer, kan man dog afgrænse et plansystem og tilsvarende et miljøbeskyttelsessystem.

Ved at sammenholde de to systemer og dermed lovgivningerne vil man kunne se den forskel, at de fysiske planlægningslove søger at skabe bedre miljøer *ud over* det fravær eller den begrænsning af miljøgener, som Miljøbeskyttelsesloven trods det vide sigte i angivelsen i formålsbestemmelsen sigter mod ved sit regelsæt. Der er herved ingen modsætning mellem miljøbeskyttelsen og den fysiske planlægning, tværtimod: de supplerer hinanden. Formålene er sammenfaldende for en stor dels vedkommende, men ikke fuldt ud. Her er der en tilsvarende situation i relationen mellem f.eks. By- og landzonenloven og Naturfredningsloven, mellem Byplanloven og Bygningsfredningsloven. De har forskelligt sigte, men parallelt virke.

Det miljøpolitiske sigte ved planlovgivningen er at undgå, at gener opstår – hellere end bagefter at skulle bekæmpe dem. Man forebygger.

Men det miljøpolitiske sigte i Kommuneplanloven er ikke udtømt hermed. Den indeholder i § 18, stk 1 nr 6–12, hjemmel til i en lokalplan at fastlægge bebyggelsens omfang og udformning, anvendelse af de enkelte bygninger, udformning af ubebyggede arealer og andre forhold.

Det miljø, man sigter mod ved fysisk planlægning, er ikke blot et miljø uden forurening og uden gener. Fravær af gener skaber ikke alene et godt miljø.

De fysiske omgivelser kan således medvirke til at skabe eller sikre omgivelser, som medvirker til at fremme samvær og aktivitet, som anses for at fremme menneskers trivsel, ofte kaldt et godt miljø. Sigtet mod et differentieret og meningsfyldt miljø kan føre til visse modsat rettede kræfter inden for den fysiske planlægning og inden for miljøbeskyttelsen.

Ved udformningen af et bysamfund med et varieret miljø må man bl.a. lægge vægt på den kollektive trafik. Bus og/eller jernbane må om muligt passere bydelens centrale område, for at passagerer til og fra kan bringe liv til centret. Bilerne skal med respekt af færdselssikkerheden også bringes frem til eller i nærheden af centret. Det *kan* være vanskeligt helt at undgå gensidige gener af luft og støjmæssig art, selv om megen gene kan forebygges ved en omhyggelig planlægning. Der er således modsat rettede kræfter i miljøsigtet ud fra forureningsbekæmpelseshensyn og ud fra hensynene, der indgår i fysisk planlægning.

Konklusionen heraf er næppe, at lovene bør være ens med hensyn

til formål og indhold. Der er blot tale om to synspunkter for den samfundsmæssige aktivitet på dette felt. Der må af retlige, administrative og beslutningsmæssige årsager fortsat være en forskel på udgangspunktet for synspunkterne. Den indbyrdes prioritering af den fysiske planlægning og af miljøbeskyttelsen er derfor ikke et teknisk spørgsmål, men afvejningen er ifølge sin natur et politisk spørgsmål, også influeret af beslutningstagernes livsholdning. De retlige begreber, man opererer med vil i praksis være vanskelige at afgrænse. Tilsvarende er den teoretiske baggrund for byplanlægningen meget omtvistet. Der kan henvises til *Arne Gaardmand*, s 77 ff.

Christoffer Alexander anfører i *Struktur, frihed, form – ideer om byers form og bygningers form*, Arkitektens Forlag, 1976: »Påvirker omgivelserne adfærden? . . . Naturligvis har de fysiske omgivelser *alene* kun en lille indvirkning på menneskelig adfærd og trivsel . . . Der er ikke mere fornuft forbundet med at forsøge at gennemføre den sociale forandring uden den fysiske end vice versa.« – Igen ender man i byplanlægningen som en i grunden politisk proces, om end dens fremtræden som en teknisk-administrativ proces er så åbenbar, at den falder først i øjnene; traditionen synes over for den megen tvivl at være en meget betydningsfuld faktor.

E. VEJLEDNINGER OG NORMER

I denne forbindelse er det af interesse at fremhæve, at det plansystem, hvorefter der nu arbejdes i Danmark, der som beskrevet ovenfor under II, C, 3, er en rammeplanlægning og en rammestyring, i høj grad virker eller kan virke gennem vejledninger og normer. En sådan styring er hjemlet bl a i Kommuneplanlovens § 51.

Vejledninger er blevet udsendt om Kommuneplanloven og Lands- og regionplanloven som en service. Ministeriet har tidligere udsendt vejledninger om byplanlægning; endvidere er vejledninger og publikationer af vejledende karakter udsendt af bl a Dansk Byplanlaboratorium og byplanafdelingen under Statens Byggeforskningsinstitut. Vejledningerne er uforbindende råd og vil i praksis ofte virke som et effektivt og for de vejlede som en acceptabel og lempelig styring.

Men Kommuneplanlovens § 51 indeholder også en hjemmel for miljøministeriet til at udsende bindende normer; Kommuneplanlovens bestemmelser om normer i § 51 blev af folketingsudvalget fremhævet som en afgørende forudsætning for Kommuneplanlovens vidtgående decen-

tralisering, og det nævnes, at normerne også kan vedrøre planlægningsstandarder i kommunerne.

Der er endnu ikke udsendt (bindende) normer for planlægningens indhold i medfør af Kommuneplanlovens § 51. De landsomfattende eller generelle synspunkter er varetaget gennem vejledninger, cirkulærer, forhandlinger og på tilsvarende uforbindende måde. En styring er som nævnt også indeholdt i muligheden for miljøministeriet for at anvende vетоretten i henhold til Kommuneplanlovens § 10 og § 28 eller adgangen til at meddele pålæg ifølge § 29 om gennemførelsen af en lokalplan. Blandt planlæggere er der en opfattelse af, at normer har en tendens til at få udviklingen i byplanlægningen til at gå langsomt, fordi man fastlåser regler med et udtalt udgangspunkt i eksisterende forhold. Udviklingen vil vise, om behovet opstår for normer, når godkendelsesproceduren er faldet bort.

III. Fysisk planlægning over grænserne

By-, region- og landsplanlægning har været og er genstand for et omfattende samarbejde på internationalt og nordisk plan. Den gensidige påvirkning mellem fagfæller ved møder og gennem litteratur og tidskrifter er stor. Men ud over det faglige og interessemæssige samarbejde udveksles erfaringer og søges uddraget konklusioner gennem samarbejde på regeringsniveau: Forenede Nationer og dets afdeling Economic Commission for Europe (ECE), OECD, Europarådet og andre organer. Konklusionerne fra undersøgelser og konferencer udformes oftest som anbefalinger, som regeringerne lader indgå i deres overvejelser om national lovgivning og foranstaltninger. Anbefalingerne er uforbindende, og der er tale om en politisk eller moralsk pression.

Ved Danmarks indtræden i Fællesmarkedet har man fra dansk side imidlertid forpligtet sig til at følge de direktiver, som vedtages. Det har en stor praktisk betydning for en række områder. Men planlægningslovgivningen er ikke direkte under de sagsområder, som i EF kan normeres ved direktiver med virkning nationalt. Indirekte vil den fysiske planlægning dog kunne blive påvirket af direktiver for tilgrænsende sektorer, f.eks. miljøbeskyttelsen og egnsudviklingspolitikken.

Omvendt vil man i Danmark ikke kunne diskriminere over for andre EF-borgere; det spillede en betydelig rolle ved udformningen af Sommerhusloven.

I 1975 oprettedes en europæisk fond for regionaludvikling, i første omgang i en treårig forsøgsperiode (en eventuel videreførelse af denne fond skal være færdigforhandlet i 1977). Denne fond vil indirekte få indflydelse på udviklingen i de danske regioner, der inddrages under fondens virkeområder. Hvor stor denne indflydelse bliver, vil dels afhænge af fondens størrelse og dels af resultaterne af det arbejde, der udføres af det samtidigt nedsatte udvalg for regionalpolitik. I denne forbindelse skal også den europæiske investeringsbank og socialfonden nævnes.

Betydningen af disse fonde m m er dog forholdsvis begrænset sammenholdt med de påvirkninger, der på anden måde møder Danmark udefra.

Med hensyn til det nordiske samarbejde kan henvises til Nordisk Miljö rätt, Nordisk Utredningsserie 1976:25 og til *Viggo Nielsen: Oversigt over nordiske lovregler om værn af vore omgivelser*, Islands nationalmuseum, 1975.

§ 2. Lands-, region- og kommuneplanlægning

Af formand for Overfredningsnævnet *Bendt Andersen*

I. Begreber

A. FYSISK OG ØKONOMISK PLANLÆGNING

Der kan anlægges en hovedsondring mellem fysisk og økonomisk planlægning i offentligt regie. I bemærkningerne til lovforslaget om lands- og regionalplanlægning er disse to former for samfundsplanlægning og deres indbyrdes forhold beskrevet således:

Fysisk planlægning vedrører anvendelsen og udformningen af vore fysiske omgivelser og herunder især spørgsmålet om, hvorledes landets areal- og naturressourcer skal anvendes. *Økonomisk planlægning* vedrører udviklingen i de offentlige udgifter og dermed i det offentlige ressourceforbrug, herunder anvendelsen af arbejdskraft. Endemålet er en *integreret fysisk-økonomisk planlægning*.

Den fysiske planlægning opstiller således forudsætninger og målsætninger for opbygningen af vore fysiske omgivelser, f.eks. ved regler for arealanvendelse og lokalisering af bygninger og anlæg. Disse forudsætninger og målsætninger må opstilles på baggrund af den økonomiske politik og i overensstemmelse med den økonomiske planlægning. Men den fysiske planlægning vil omvendt også påvirke indholdet af den økonomiske planlægning (ressourcefordelingen). Der er derfor et gensidigt afhængighedsforhold mellem fysisk og økonomisk planlægning. Målet er naturligvis at tilvejebringe bedst mulig overensstemmelse mellem behov og ressourcer. Dette må foregå ved en løbende tilpassnings- og prioriteringsproces.

En væsentlig vanskelighed under denne tilpasning ligger i den sædvanligvis forskellige tidshorison for de fysiske og de økonomiske planer. De fysiske planer vil typisk være langsigtede oversigtsprægede planer, medens de økonomiske planer, der nu i stigende grad tages i anvendelse på det kommunale niveau, typisk er mere kortsigtede planer, jfr. kommunernes nye budget- og regnskabssystem på grundlag af betænkning nr 722/1974. Bindeleddet er de tidsfølgeplaner (etapedelinger), som de langsigtede fysiske planer indeholder eller forudsætter.

På det centrale niveau er problemstillingen dog noget anderledes. Statens økonomiske langtidsplanlægning kan give visse retningslinier for den fysiske landsplanlægning, f.eks. for omfanget af boligforsyningen og for investeringstempoet i visse offentlige sektorer. Men omvendt vil den fysiske planlægnings målsætninger også influere på ressourcfordelingen i den økonomiske langtidsplanlægning, f.eks. med henblik på urbaniseringsprocessens omkostninger, ligesom der med grundlag i den fysiske landsplanlægning kan tænkes en regional opdeling i statens økonomiske langtidsplanlægning. Retningslinierne i den økonomiske langtidsplanlægning kan dog ikke blive tilstrækkelig konkrete til direkte at kunne benyttes som grundlag for den fysiske planlægning.

I 1968 besluttede den daværende regering at iværksætte et undersøgelsesarbejde med henblik på at styrke den langsigtede tilrettelæggelse af statens udgiftsdispositioner. Dette arbejde, der fik betegnelsen *perspektivplanlægning*, skulle navnlig belyse problemerne omkring prioriteringen af de samlede udgifter på længere sigt, herunder samspillet mellem udviklingen i de offentlige udgifter og samfundsøkonomien som helhed.

Redegørelsen udkom i 1971 under betegnelsen »Perspektivplanlægning 1970–1985« og indeholder også et afsnit om fysisk planlægning. Redegørelsen udgør ikke en *plan* for udviklingen i de omhandlede 15 år, men er et første mere omfattende forsøg på at kortlægge de økonomiske udviklingsmuligheder og -tendenser for det danske samfund for en så lang periode. Hovedvægten blev lagt på udviklingen i de offentlige udgifter.

I 1973 blev redegørelsen efterfulgt af »Perspektivplanredegørelse 1972–1987«, der inddrog den private sektors udviklingstendenser og -problemer og i højere grad beskæftigede sig også med de styringsmekanismer eller mangel på styringsmuligheder, som gør sig gældende på de forskellige felter.

Navnlig den sidstnævnte redegørelse beskæftiger sig med langtidsplanlægning som et ledelsesredskab for det offentlige, jfr. også betænkning nr. 743/1975: »Planlægningen i centraladministrationen«.

Den samlede planlægningsaktivitet må søges samordnet under hensyn til vekselvirkningen mellem erhvervslivets strukturændringer, befolkningsbevægelserne og byvæksten, velstands- og forbrugsstigningen og de deraf afledte behov for private og offentlige investeringer. Det er navnlig disse faktorer, som er bestemmende for arten, omfanget og fordelingen både tidsmæssigt og geografisk af de offentlige serviceydelser, som kan stilles til rådighed for befolkningen. Der tilstræbes derfor en opstilling af vækstmodeller for den samfundsøkonomiske udvikling, som belyser de valgmuligheder, de politiske myndigheder står overfor ved tilrettelæggelsen af de offentlige investeringsprogrammer og den del af den økonomiske politik, hvis formål og virkninger

kun kan vurderes i det lange tidsforløbs perspektiv. Den (oversigtlige) fysiske planlægning udgør derfor både en nødvendig forudsætning for og et supplement til den økonomiske planlægning.

I lovmotiverne er nævnt nogle konkrete eksempler på denne problematik:

a. Byvæksten repræsenterer med alle dens følgeinvesteringer i tekniske anlæg og offentlige institutioner et samlet investeringsbehov, som beslægtet er en væsentlig del af den kapitaltilgang, samfundet disponerer over. Det er derfor et samfundsøkonomisk problem i nær sammenhæng med den (oversigtlige) fysiske planlægning at få klarlagt, hvilke konsekvenser for investeringernes og de løbende udgifters størrelse der følger af variationer i fordelingen på bebyggelsesarter og i bybygningsstandarder.

b. Planlægningen af de offentlige anlæg og institutioner er ikke alene bestemt af de funktionelle og driftsøkonomiske normer for teknisk udstyr, befolkningsunderlag m.v., men indebærer tillige hensynet til det sociale krav om, at der i videst muligt omfang sikres befolkningen ligelig adgang til de offentlige tjenester og kulturelle muligheder, samfundet til enhver tid disponerer over. Det betyder eksempelvis, at der så vidt muligt tilbydes også befolkningen i de tyndt befolkede egne god adgang til den uddannelse og erhvervsudøvelse, som bedst svarer til vedkommendes lyst og evner.

De planlægningsmæssige konsekvenser af dette sociale lighedskrav vil i nogle tilfælde være sammenfaldende med konsekvenserne af en teknisk-funktionel vurdering. I andre tilfælde vil en teknisk-økonomisk motiveret koncentration af serviceinstitutionerne på færre og større enheder stille de besluttende myndigheder over for valget mellem udbygningsplaner, som i større eller mindre udstrækning tilgodeser økonomiske hensyn på bekostning af en ligelig adgang til de offentlige serviceydelser. Disse valgssituationer indgår i problemstillingen omkring mulighederne for at udjævne de eksisterende forskelle i levevilkårene hhv. i de stærkt urbaniserede områder og de mere landbrugsprægede egne af landet.

c. I målsætningsdebatten for samfundsudviklingen lægges der voksende vægt på, at der træffes effektive foranstaltninger til forbedring og beskyttelse af vore fysiske og naturgivne omgivelser i videste forstand.

En rationel og økonomisk motiveret udbygning og fornyelse af vore

byer vil ikke være i modstrid med disse synspunkter, men vil i vid udstrækning netop imødekomme kravene om en kvalitativ forbedring af bymiljøet.

De besluttende myndigheder står her principielt i samme valgsituation som ved fastlæggelsen af kvalitetsnormer for de enkelte sektors bybygning. Selv om omkostningerne ved en effektiv beskyttelse af landskaber og naturmiljøer kan medføre merudgifter for samfundet, er det overvejende sandsynligt, at disse merudgifter vil spare samfundet for uomgængeligt nødvendige udgifter til de samme formål på et senere tidspunkt, bl a på grund af de stigende krav til det ydre miljø. Hertil kommer, at spørgsmålet om økonomisk rentabilitet bliver uden mening i de tilfælde, hvor det drejer sig om at afvende en påviselig trussel mod vore fundamentale livsbetingelser.

B. SEKTORPLANLÆGNING OG SAMMENFATTENDE FYSISK PLANLÆGNING

Med udtrykket *sektorplanlægning* sigtes til det offentliges planlægning inden for hver samfundssektor for sig, f eks planlægningen af baner, veje, flyvepladser, skoler, sygehuse, kloakering, vandforsyning, sanering. Sektorplanlægningen indebærer ofte såvel en fysisk planlægning (lokalisering m v) som en økonomisk planlægning, men begrænset til at angå den pågældende sektor. Sektorplanlægning udføres i vid udstrækning på alle 3 administrative niveauer – det kommunale, det amtskommunale og det statslige – og har en deraf følgende geografisk afgrænsning. En landsomfattende sektorplan beskæftiger sig imidlertid, ialfald i princippet, med alle løbende og påtænkte aktiviteter inden for opgaveområdet, uanset på hvilket administrativt niveau de enkelte opgaver løses.

En del sektorplanlægning er *lovbestemt*, for størstedelens vedkommende i love af ret ny dato. Blandt den lovbestemte sektorplanlægning skal nævnes

vejplanlægningen efter Lov om offentlige veje §§ 26–33,
 planlægningen af vejadgangsforholdene efter samme lovs §§ 72–83,
 fredningsplanlægningen efter Naturfredningslovens §§ 35–40,
 vandforsyningsplanlægningen efter Vandforsyningslovens §§ 6–8,
 spildevandsplanlægningen (kloakplanlægningen) efter Miljøbeskyttelseslovens § 21, jfr Spildevandsbkg nr 174 af 29/3 1974,
 miljøkvalitetsplanlægningen efter samme lovs §§ 61–64,
 saneringsplanlægningen efter Saneringslovens §§ 2–6, jfr nærmere nedenfor i § 6.III. C.,

havneplanlægningen efter Lov om trafikhavne §§ 8–9,
laboratorieplanlægningen efter Levnedsmiddelovens § 52 og Miljøbeskyttelseslovens § 59,
sygehusplanlægningen efter Sygehuslovens § 4,
skoleplanlægningen efter Skolestyrelseslovens §§ 35–36,
socialplanlægningen efter Socialstyrelseslovens §§ 11–12.

Lovbestemmelserne om sektorplanlægning indeholder typisk foreskrivelse af en planlægningspligt, nærmere regler om planernes tilvejebringelse og – omend ikke undtagelsesfrit – angivelse af planernes retsvirkninger.

Anden sektorplanlægning end den ovennævnte er (endnu) *ulovbestemt*, men udføres i praksis mere eller mindre.

Som eksempler kan nævnes planlægningen af baner og flyvepladser, af den kollektive trafik (jfr §§ 2–3 i forslag til lov om den lokale og regionale kollektive personbefordring uden for hovedstadsområdet, senest fremsat 13/10 1976) og af råstofindvinding (jfr § 5 i forslag til lov om råstoffer, fremsat 19/11 1976). Endvidere sektorplanlægningen i koncessionerede virksomheder m v, f eks for energiforsyningen og for telekommunikationen.

En gennemgang af en række sektorplanlægninger findes i Byplan 1975.138 ff.

I modsætning til sektorplanlægningen har en *sammenfattende fysisk planlægning* først og fremmest til opgave at sikre den mest hensigtsmæssige anvendelse af de givne arealressourcer ved at tilvejebringe et grundlag for at bedømme de enkelte arealanvendelsesønsker ud fra en samfundsmæssig helhedsbetragtning. Hvor sektorplanlægningen har til formål at varetage specielle hensyn, tilsigter den sammenfattende fysiske planlægning således at varetage generelle samfundsmæssige hensyn vedrørende arealanvendelse og lokalisering m v. Inden for sektorplanlægningens rammer kan det være vanskeligt at overskue andre end de direkte arealmæssige og økonomiske følger af et givet anlæg, og dette forhold rummer en åbenbar risiko for uheldige resultater målt i et større samfundsmæssigt perspektiv, d v s efter en samlet vurdering af det pågældende anlægs konsekvenser for andre samfundssektorer.

Forfølgelsen af ét formål kan således komme til at indvirke på mulighederne for at tilgodese andre lige så samfundsgavnige formål. Sådanne konflikter viser sig tydeligt på det økonomiske område, hvor en prioritering til fordel for ét projekt vil udskyde gennemførelsen af et andet projekt. For så vidt angår den fysiske planlægning og herunder navnlig arealanvendelsesplanlægningen kendes tilsvarende problemer, hvor tilmed den prioritering, der ligger til grund for beslutninger om

arealanvendelsen, i mange situationer kan betegnes som definitivt sammenlignet med en økonomisk prioritering. En vis anvendelse af et areal vil nemlig som oftest udelukke arealets senere udnyttelse til andre formål. Når man har truffet beslutning om at inddrage et areal til bymæssig bebyggelse eller om placering af et større anlæg, udelukker dispositionen, at det pågældende areal anvendes til andre formål, som det også ville være egnet til at opfylde. Man vil derfor i realiteten være tvunget til at foretage et definitivt valg mellem de flere foreliggende anvendelsesmuligheder. Hertil kommer, at man ved lokaliseringen af et større anlæg som f.eks. en flyveplads også præjudicerer anvendelsen af de tilgrænsende arealer.

Dette i og for sig selvfølgerige faktum illustrerer betydningen af, at der ved afgørelsen af sådanne arealanvendelsesspørgsmål inddrages en lang række hensyn, der omfatter mere end beregninger vedrørende det pågældende projekt. Arealressourcernes knaphed gør det nødvendigt, at planlægningen af arealanvendelsen foretages ud fra vurderinger, hvor de enkelte sektorer anskues i sammenhæng, og hvor de nødvendige prioriteringer og valg finder sted på grundlag af analyser, der afdækker dispositionernes indvirkning på mulighederne for at realisere målsætninger indenfor andre sektorer.

En sammenfattende fysisk planlægning er endvidere et velegnet grundlag for varetagelsen af økologiske hensyn, når den fremtidige udvikling planlægges. Miljøbeskyttelse er en vedvarende og langsigtet opgave, som ikke kan løses rationelt uden en indgående planlægning af den fremtidige arealanvendelse. Den fysiske planlægning er derfor et af de vigtigste administrative virkemidler i forureningsbekæmpelsen og -forebyggelsen.

Også sektorplanlægningen og den sammenfattende fysiske planlægning står i et gensidigt afhængighedsforhold. I hvert fald på lidt længere sigt må den sammenfattende planlægning blive normerende for sektorplanlægningen, således som det delvis fremgår af Lands- og regionplanlovens § 15, men i nogen grad vanskeliggøres dette af de gældende lovbestemmelser om sektorplanlægning.

Som eksempel på tendensen i udviklingen skal nævnes, at §§ 61-64 i Miljøbeskyttelsesloven oprindelig var udformet sådan, at miljøkvalitetsplanerne skulle lægges til grund ved behandlingen af sager efter loven. I 1975 ændredes disse bestemmelser derhen, at miljøkvalitetsplanerne indgår i regionplanlægningen, at de er vejledende ved administrationen af loven, indtil en regionplan er godkendt, og at de derefter skal lægges til grund ved behandlingen af sager efter loven i den udstrækning, hvori disse planer er lagt til grund for regionplanlægningen.

C. OVERSIGTLIG FYSISK PLANLÆGNING OG DETAILPLANLÆGNING

Denne sondring, der ikke er ganske skarp, illustrerer forskellen fra den detaljerede regulering af anvendelsen af de enkelte faste ejendomme, der finder sted især ved lokalplaner, over for en angivelse af hovedtrækkene i arealanvendelsen. Den oversigtlige fysiske planlægning kan også betegnes som en rammebetonet planlægning, idet rammerne – de beskrivende retningslinier – efterhånden udfyldes ved detailplanlægningen og den konkrete administration af lovgivningens almindelige regler om regulering af fast ejendom.

Lovgrundlaget for den oversigtlige fysiske planlægning er nu Lands- og regionplanloven, den særlige lov om regionplanlægning i hovedstadsområdet og Kommuneplanlovens kap 2 om kommuneplaner.

II. Landsplanlægning

I slutningen af 1950'erne opstod her i landet en stigende interesse for landsplanlægning. Navnlig problemerne omkring den stærke byvækst, egnsudviklingen og behovet for en koordinering af de forskellige offentlige myndigheders anlægsdispositioner førte til, at den daværende regering i 1961 nedsatte et landsplanudvalg. Udvalget blev sammensat af embedsmænd fra 13 ministerier og styrelser og blev administrativt henlagt under boligministerens ressort.

Landsplanudvalget fik til opgave

at tilvejebringe grundlag for de politiske myndigheders beslutninger med hensyn til målsætning og retningslinier for styrelsernes dispositioner vedrørende placering af offentlige anlæg og institutioner m v,

at forestå en sammenfatning og bearbejdning af materiale vedrørende naturforhold og den geografiske fordeling af befolkning, erhverv, bebyggelse, trafik og andre økonomiske forhold og en analyse af sammenhænge herimellem, og

at bidrage til en koordinering af de centrale styrelseres dispositioner, således at de bliver afstemt dels indbyrdes, dels med de almindelige retningslinier, der til enhver tid måtte foreligge.

I de følgende år måtte det konstateres, at navnlig udvalgets sammensætning og organisatoriske placering gjorde det vanskeligt for landsplanudvalget at tilvejebringe den ønskede koordinering mellem de

statslige styrelser dispositioner. Endvidere blev udvalgets arbejde ikke fulgt op af en egentlig politisk målsætningsdebat.

Udvalgets sekretariat fortsatte imidlertid med i overensstemmelse med udvalgets kommissorium at indsamle og bearbejde oplysninger om bl a befolknings- og erhvervsmæssige forhold m v. Endvidere har sekretariatet gennemført og medvirket ved gennemførelsen af konkrete undersøgelser, der har tjent som grundlag for de politiske myndigheders beslutninger.

Væsentligst med sigte på at koordinere de forskellige planlægningsaktiviteter og større beslutninger inden for de enkelte ministerier nedsatte den daværende regering i 1968 et ministerudvalg, regeringens planlægningsudvalg, og de senere regeringer har ved deres tiltræden ligeledes etableret et sådant ministerudvalg, nu benævnt regeringens planlægnings- og miljøudvalg.

I et forsøg på at styrke landsplanlægningen blev der i 1971 af den daværende regering truffet beslutning om at påbegynde en landsomfattende rammeplanlægning af arealanvendelsen. Dette arbejde blev delvist brudt af Lands- og regionplanloven, der flyttede tyngdepunktet til regionplanlægningen, og arbejdet afsluttedes i 1974 med rapporten i landsplansekretariatets publikation »Arealplanlægning – status og fremtidsperspektiver«.

Rapporten er en statusopgørelse på grundlag af den forhåndenværende viden om arealanvendelsen, de foreliggende prognoser samt antagelser om den videre samfundsmæssige udvikling. Den er et forsøg på at beskrive de problemer, som knytter sig til anvendelsen af landets areal- og råstofressourcer i de kommende 20–25 år. Den fremlægger et materiale til klarlæggelse af de kriterier, som må lægges til grund for den politiske stillingtagen til arealplanlægningens problemer, især for afvejningen mellem byudviklingens arealkrav taget i videste forstand og ønskerne om en bevaring og beskyttelse af de eksisterende naturressourcer.

Som det fremgår af det foregående, har der ikke foreligget nogen retlig nødvendighed for at lovfæste foretagelsen af en fysisk landsplanlægning. En sådan lovfæstelse fandt imidlertid sted i 1973 ved gennemførelsen af Lands- og regionplanloven (lov nr 375 af 13/6 1973 om lands- og regionplanlægning, nu lovbkg nr 477 af 19/9 1975).

Baggrunden for denne lovfæstelse var først og fremmest et ønske om en *politisk* styrkelse af landsplanlægningen. Landsplanlægning skulle være et regeringsanliggende i et formaliseret samarbejde med folketinget.

I bemærkningerne til lovforslaget hedder det således om relationen

til regeringen: »Erfaringerne fra det hidtil udførte landsplanarbejde har vist betydningen af at tilvejebringe en nær forbindelse mellem det administrative landsplanorgan og regeringen. Dette gælder såvel i relation til koordineringen af de enkelte statsstyrelers planlægningsvirksomhed og foretagelse af betydende enkeltdispositioner som m h t konkretiseringen af de landspolitisk truffne målsætningsbeslutninger og deres gennemførelse i den lokale planlægning. Regeringen lægger afgørende vægt på, at den overordnede politiske ledelse af både landsplanlægningen og styringen af regionplanlægningen foregår i et ministerudvalg, selv om den sammenfattende fysiske planlægning formelt fortsat henhører under (dengang) boligministerens ressort«.

Og om relationen til folketinget: »Regeringen lægger også betydelig vægt på, at folketingets faste udvalg om fysisk planlægning inddrages regelmæssigt i lands- og regionplanlægningens hovedproblemer«.

Det blev på denne baggrund bestemt i lovens § 2, at boligministeren – nu miljøministeren – drager omsorg for udførelsen af en sammenfattende fysisk landsplanlægning og for, at der foretages de undersøgelser, som er nødvendige herfor. Den retlige betydning af denne bestemmelse er, at lovgivningsmagten nu har pålagt regeringen ved en af dens ministre at udføre landsplanlægning.

Som det vil ses, har lovmotivernes udtalelser om etablering af et særligt ministerudvalg ikke fundet udtryk i lovteksten. Dette skyldes dels et ønske om at give den til enhver tid siddende regering frihed til at vælge formen for regeringssamarbejdet, dels de ialfald teoretiske og formelle problemer der ellers ville opstå i forhold til ministeransvarlighedsloven. Det har da også vist sig efter oprettelsen af miljøministeriet i 1973, at den betydelige samling under dette ministerium af de departementale enheder, der beskæftiger sig med de forskellige sider af den fysiske planlægning, har ført til en mindre faktisk betydning af det fortsat eksisterende ministerudvalg, nu regeringens planlægnings- og miljøudvalg, f s v ang den fysiske planlægning. Lovmotivernes udtalelser om regeringens hensigt m h t organisationen af den overordnede politiske ledelse af landsplanlægningen dækker kun den daværende regerings hensigt og binder ikke senere regeringer. Betænkning nr 743/1975 om planlægningen i centraladministrationen anbefaler imidlertid ikke blot en opretholdelse af dette ministerudvalg, men tillige etablering af et særligt embedsmandsudvalg til støtte for ministerudvalget, se betænkningens s 68 ff.

Et forsøg på at sikre, at folketinget inddrages i landsplanlægningen er gjort ved bestemmelsen i lovens § 5. Ifølge denne bestemmelse skal miljøministeren afgive en årlig redegørelse om landsplanarbejdet til folketingets faste udvalg om fysisk planlægning. Det var herved forudsat, at redegørelsen, der vil være tilgængelig for offentligheden, ville give anledning til, at særlige spørgsmål fra tid til anden blev draget

frem i tinget. Hidtil har de årlige redegørelser (af 12/6 1975 og 1/6 1976) imidlertid været afgivet som skriftlige redegørelser fra miljøministeren til folketinget, og foreløbig 1975-redegørelsen affødte en folketingsdebat. For så vidt er intentionerne med bestemmelsen altså hidtil blevet opfyldt.

I Lands- og regionplanloven tales kun om »landsplanlægning«, og ordet »landsplan« som en parallel til f.eks. regionplan og kommuneplan findes ikke. Landsplanlægningen skal altså ikke resultere i én stor og altomfattende landsplan. Ved fremsættelsen af lovforslaget udtalte ministeren således, at det både ønskelige og opnåelige derimod er, at der i et samarbejde med både den økonomiske langtidspanlægning, sektorplanlægningen og den lokale planlægning, især regionplanlægningen, løbende tilvejebringes et sæt af betragtninger, som ud fra landspolitiske helhedshensyn skal være normgivende for den fysiske planlægning på regionalt og kommunalt niveau.

I en gennemgang af Lands- og regionplanloven i Byplan nr 4/1973.98 ff og i Nordisk administrativt Tidsskrift 1973.107 ff har *Hans Jørgen Jensen* og *Inger Vaaben* fremhævet, at landsplanopgaverne groft set falder i to principielt forskellige grupper, der af forfatterne betegnes som hhv. aktiv og passiv landsplanlægning. Den aktive planlægning beskrives som den udfarende planlægningsvirksomhed, der har til formål at følge en konkretiseret landspolitisk målsætning op. Den passive planlægning udgøres af landsplanlægningens koordinerende funktion i relation til sektorplanlægningen. Jfr. den til dels parallelle sondring mellem innoverende og allokativ planlægning, som *Peter Bogason* anlægger i *Juristen & Økonomen* 1976.410 f.

Lægges sondringer som de nævnte til grund, kan det måske siges, at lovens § 3 især har relation til den passive (allokative) landsplanlægning og § 4 især til den aktive (innoverende).

Et nøgleord for den førstnævnte side af landsplanlægningen er koordinering. Som udtrykt i Betænkning nr 743/1975 er der tale om en omfattende og alsidig afstemning af de mange bidrag til den sammenfattende planlægning. Det er ikke mindst koordinationen, der tidligere hyppigt er svigtet. I lovmotiverne tales om, at de enkelte sektors isolerede dispositioner undertiden medfører, at der ikke kan tilvejebringes den fornødne tidsmæssige og lokalisingsmæssige sammenhæng mellem udførelsen af de forskellige statslige anlægsopgaver indbyrdes og i forhold til de kommunale og amtskommunale anlægsarbejder. Den nødvendige afstemning forudsætter selvsagt, at det koordinerende organ har tilstrækkelig og tilstrækkelig tidlig information

om sektorplanlægningen og om påtænkte større anlægsarbejder. Det er derfor i lovens § 3, stk 1, bestemt, at offentlige myndigheder samt koncessionerede og tilsvarende virksomheder til brug for den sammenfattende fysiske landsplanlægning skal give oplysninger om forberedelse eller udførelse af undersøgelser, planlægning og større anlægsdispositioner, som kan få betydning for planlægningen. Bestemmelsen er udformet på en sådan måde, at oplysningspligten eksisterer uden at forudsætte en konkret anmodning om disse oplysninger. Endvidere er der i § 3, stk 2, givet miljøministeren en hjemmel til at pålægge hovedstadsrådet, amtsrådene og kommunalbestyrelserne at tilvejebringe oplysninger til brug for udførelsen af landsplanarbejdet; denne sidstnævnte beføjelse er senere delegeret til planstyrelsen, jfr § 11 i bkg nr 541 af 27/10 1975.

Det var hensigten, at § 3, stk 1, skulle følges op af et statsministerielt cirkulære til samtlige ministre om, at nærmere angivne dispositioner skulle forelægges regeringens planlægningsudvalg, forinden vedkommende minister traf sin afgørelse – altså en parallel til ordningen vedr regeringens økonomiudvalg. En sådan instruks er dog endnu ikke udfærdiget.

§ 3 suppleres af sidste led i § 2 om miljøministerens pligt til at foretage de undersøgelser, som er nødvendige for udførelsen af en sammenfattende fysisk landsplanlægning – i vid udstrækning en fortsættelse af analyse- og undersøgelsesvirksomheden foretaget af det tidligere landsplanudvalgs sekretariat. Der er her tale om undersøgelser og forskning af varierende intensitet og på både kort og langt sigt, strækkende sig fra dataindsamling, prognoser og analyser til dybtgående generelle undersøgelser af metoder og konsekvenser i økologisk, økonomisk og social henseende. Resultaterne af dette arbejde er nødvendigt både under planlægningen og for de politiske beslutninger. Arbejdet er ved § 1 i bkg nr 28 af 21/1 1977 delegeret til planstyrelsen, der herved har fået pålagt opgaven med »tilvejebringelse af forudsætningerne for en sammenfattende fysisk landsplanlægning«. Det må dog ikke overses, af de mere forskningsprægede aktiviteter navnlig udføres under det samfundsvidenskabelige forskningsråd ved de højere læreanstalter og i Statens Byggeforskningsinstituts byplanafdeling.

Den aktive (innoverende) side af landsplanlægningen ligger bag den centrale bestemmelse i lovens § 4, hvorefter miljøministeren som led i landsplanlægningen kan bestemme, at nærmere angivne forudsætninger skal lægges til grund for regionplanlægningen. Over for den tidligere udførte egns- og regionplanlægning har landsplanarbejdet været af

rent vejledende karakter. Den ønskede styrkelse af landsplanlægningen gjorde det imidlertid nødvendigt, at der blev åbnet mulighed for at sikre gennemførelsen af intentionerne bag landsplanlægningen. Der måtte derfor kunne rettes bindende direktiver til regionplanmyndighederne om forhold, der skal lægges til grund for regionplanlægningen. Man kan således sige, at § 4 afgiver hjemmel for udstedelse af »landsplandirektiver« for regionplanlægningen – en anteciperende af statens indflydelse på regionplanernes indhold gennem godkendelses- og ændringsbeføjelserne i lovens § 14.

De forudsætninger, der omhandles i § 4, vil være retningslinier, som opstilles på grundlag af regeringens almindelige politik, herunder den økonomiske.

I nogle tilfælde kan retningslinierne være konkretiseringer af generelle målsætningsbeslutninger, der er truffet af folketinget, f.eks. vedr. lokaliseringspolitikken, egnsudviklingen, trafikpolitikken o.s.v. Sådanne landsplandirektiver af mere generel karakter vil være egnede til at regulere de forudsætninger om f.eks. vækst, der lægges til grund for regionplanarbejdet. Landsplanlægningen vil herved blive et betydningsfuldt instrument ved gennemførelsen af regionalpolitiske målsætninger.

I andre tilfælde vil landsplandirektiverne kunne være yderst konkrete og gå ud på, at det ved regionplanlægningen i et bestemt amt skal lægges til grund f.eks., at der skal kunne placeres et atomkraftværk i et givet område, eller at et nærmere angivet område, som på grundlag af landskabsanalyserne udses som naturpark, skal friholdes bl.a. for byudvikling. Eller et § 4-direktiv kan omfatte alle amter og f.eks. fastlægge et landsdækkende naturgas-ledningsnet (hovedtransmissionsnettet) som en bindende forudsætning for regionplanlægningen.

Efter § 4 udstedes landsplandirektiver af miljøministeren »efter forhandling med de ministre, hvis sagsområde særligt berøres«. Det fremgår af denne formulering, at det var hensigten, at udstedelse af landsplandirektiver skal behandles af ministerudvalget. Formelt kræver bestemmelsen dog blot en forudgående høring.

Under lovens tilblivelse gav ministeren endvidere folketingets faste udvalg om fysisk planlægning tilsagn om at underrette udvalget før udstedelsen af ethvert landsplandirektiv, der angår forhold af stor betydning.

Landsplandirektiver vil være offentligt tilgængelige.

I lovmotiverne er givet udtryk for, at det af hensyn til koordineringen af de statslige styrelses dispositioner og sektorplanlægningen må tilstræbes, at de for region-

planlægningen bindende rammer og retningslinier fremstår som landsplandirektiver i henhold til § 4 også i tilfælde, hvor lovgivningen muliggør en ren sektorstyring.

Dette er dog endnu ikke sket. Der er i det hele taget ikke fremkommet noget formelt landsplandirektiv endnu. Arealreservationer til atomkraftværker er søgt foretaget ved anvendelse af instruktionsbeføjelsen i Zonelovens § 9, stk 3, jfr miljømin cirkskr af 30/3 1976, skønt der her forelå et typisk eksempel på et muligt landsplandirektiv. I miljøministerens landsplanredegørelse af 1975 er dog bebudet et landsplandirektiv om, at udlæg af nye arealer langs kysterne til traditionelt sommerhusbyggeri ikke må finde sted.

Retsvirkningen af et landsplandirektiv efter § 4 er for det første, at regionplanmyndigheden bliver forpligtet til at lægge direktivet til grund for regionplanlægningen. Dette fremgår af § 4. Men også kommunalbestyrelserne bliver umiddelbart bundet af et landsplandirektiv. Efter Kommuneplanlovens § 2, stk 2, må en kommuneplan således ikke stride mod et landsplandirektiv, og efter Kommuneplanlovens § 29 kan miljøministeren for at sikre en sådan § 4-beslutning pålægge kommunalbestyrelsen at tilvejebringe en lokalplan med et nærmere angivet indhold eller selv tilvejebringe en lokalplan. Endvidere må en lokalplan ikke stride mod hverken kommuneplanen, jfr Kommuneplanlovens § 19, eller regionplanlægningen, herunder det forberedende regionplanarbejde, der kan indbefatte et landsplandirektiv, jfr Kommuneplanlovens § 25; se herom *Bendt Andersen*.165 og 191. Selv om et landsplandirektiv ikke er tillagt umiddelbart bindende virkning for den private borger, følger det af de nævnte bestemmelser, at et landsplandirektiv kan have en reel og ganske væsentlig betydning for den enkelte, hvis interesser berøres.

De bestemmelser, der er gennemgået i det foregående, udgør Lands- og regionplanlovens kap 2 om landsplanlægning. De udtrykker, at der skal udføres en sådan planlægning, *hvem* der er ansvarlig for udførelsen, og til en vis grad *hvordan* den kan eller skal udføres. Kap 2 udtrykker derimod ikke, hvilke materielle mål der skal forfølges med landsplanlægningen, og kap 2 suppleres derfor af den for både lands- og regionplanlægningen fælles formålsangivelse i § 1. Denne formålsangivelse var oprindeligt tænkt at skulle have en rent formel og selvfølgelig karakter: Planlægningen skal tilvejebringe grundlag for, at landets areal- og naturressourcer udnyttes ud fra en samfundsmæssig helhedsvurdering, og for en samordning af de enkelte dispositioner inden for rammerne af den økonomiske samfundsplanlægning. Som følge af den sideløbende forberedelse af Miljøbeskyttelsesloven blev det imidlertid allerede i lovforslaget tilføjet, at lands- og regionplanlægningen også

skulle skabe grundlag for en fastlæggelse af arealanvendelsen på en sådan måde, at forurening forebygges; dette var et led i det politiske forlig om miljøreformen, men bestemmelsen har dog mere relation til den detaljerede fastlæggelse af arealanvendelsen, som sker i den kommunale planlægning, og burde snarere være optaget alene i Kommuneplanloven. Endnu mere ind i materien kom man under folketingsbehandlingen med en tilføjelse i § 1 om, at planlægningen skulle fremme en ligelig udvikling i landet – den eneste reelle målsætnings-tilkendegivelse i loven, al dens flertydighed til trods.

III. Regionplanlægning

A. FØR LANDS- OG REGIONPLANLOVEN

Uden lovgrundlag herfor har der i en længere årrække adskillige steder i landet været iværksat en egns- eller regionplanlægning gennem et samarbejde mellem de lokale myndigheder. Denne planlægning svarede i princippet til den kommunale oversigtlige langtidspanlægning i form af dispositionsplaner, men omfattede et langt større geografisk område end en enkelt kommune. Organisationsformen varierede fra sted til sted, men i almindelighed blev arbejdet ledet af et udvalg bestående af repræsentanter for kommunerne og amtsrådene.

Motiverne til at påbegynde en sådan oversigtlig planlægning inden for et eller flere af de tidligere amter har varieret fra landsdel til landsdel. I de tre hovedstadsamter, hvor egnsplanlægningen efterhånden blev lagt i fastere rammer, var hovedformålet at opnå en dybere og mere omfattende indsigt i betingelserne for fastlæggelse af den bymæssige ekspansion og for at forbedre vilkårene for at bringe bebyggelsesplaner, institutionsbyggeri og planerne for det overordnede trafiknet i overensstemmelse med hinanden. De samme motiver har ligget til grund for egnsplanlægningen i Århus- og Odenseområderne. I de tyndere befolkede egne, hvor udviklingen i byerhvervene har været relativt svag, synes de lokale myndigheders hovedmotiv til at gå i gang med en regionplanlægning – udover en forståelse for nødvendigheden af en oversigtlig arealplanlægning for et større geografisk område – at have været ønsker om også på denne måde at stimulere erhvervsudviklingen og reducere fravandringen af især den erhvervsaktive befolkning.

I *Københavnseggen* påbegyndtes under den anden verdenskrig udarbejdelsen af en rammeplan for hovedstadsområdets videre udvikling. Arbejdet fandt sted i et på initiativ af Dansk Byplanlaboratorium nedsat udvalg og blev afsluttet ved udsendelsen af egnsplanskitzen af 1947, den såkaldte »fingerplan«. Denne plan blev lagt til grund for den første byudviklingsplan for Københavnseggen.

I 1958 genoptoges regionplanarbejdet for Storkøbenhavn på opfordring af Hovedstadskommunernes Samråd, og der etableredes et egnsplansekretariat under tilsyn af byplannævnet.

Byplannævnet lod i begyndelsen af 1961 offentliggøre den af egnsplansekretariatet udarbejdede »Principskitse til en Egnplan for Byudviklingen indtil 1980 i Københavns, Frederiksborg og Roskilde Amter«. Principskitsen lagde hovedvægten på en byudvikling vest og sydvest for København i form af meget store byenheder med centre, der skulle aflaste det centrale København. En 1. etapeplan for ca 10 år blev i 1963 tiltrådt af byplannævnet og har ligget til grund for senere revisioner af byudviklingsplanerne i regionen.

I 1967 overgik egnsplanlægningen på opfordring fra byplannævnet til et af områdets 2 centralkommuner og 3 amtsråd i fællesskab oprettet egnsplanråd. Egnplanrådets planlægningsafdeling udsendte i 1971 et oplæg med alternative skitser til en regionplan for hovedstadsområdet for tiden indtil 1985. Efter oprettelsen af et hovedstadsråd videreførtes denne regionplanlægning under hovedstadsrådets ledelse, jfr nedenfor under B.2.

For *Arhuseggen* udarbejdede Storårhuskommissionen i 1954 en egnsplan for Storårhus. I 1962 nedsattes en egnsplankommission bestående af repræsentanter for 20 kommuner omkring Århus samt Århus og Randers amtsråd. Kommissionen vedtog i 1966 en egnsplan, der indebar en »fingerudvikling« med hovedvægten lagt på nord- og sydvestretningerne, hvor også store centerdannelser blev foreslået etableret.

For *de 3 tidligere nørrejske amtskommuner* – Ålborg, Hjørring og Thisted – besluttede kommunalbestyrelserne og amtsrådene i 1961 at iværksætte en regionplanlægning. Det nedsatte regionplanudvalg lod i 1966 offentliggøre en regionplanskitse, i hvilken man foreslog væksten koncentreret i regioncentret Ålborg, 3 vækstområder (Frederikshavn, Hjørring-Hirtshals og Thisted-Hanstholm) samt 10 oplandscentre. Udvalget blev ophævet i 1970.

På *Fyn* iværksattes i 1964 af Odense kommune og Odense amtsråd i fællesskab et regionplanarbejde, der i enkelte henseender tog sigte på hele den fynske region. En skitse, der indebar en hovedudviklingsretning og et regioncenter mod øst, dannede grundlag for byudviklingsplanens revision i 1968. Udvalget blev ophævet i 1972, hvorefter amtsrådet tog skridt til at iværksætte en regionplanlægning for hele amtskommunen.

I *Esbjergeggen* påbegyndte et fælleskommunalt samordningsudvalg i 1965 en egnsplanlægning. Et forslag til en egnsplan blev offentliggjort i 1970.

Også i andre dele af landet blev der før Lands- og regionplanloven taget skridt til iværksættelse af en regionplanlægning.

Et fælles kendetegn for denne egns- eller regionplanlægning var, at planlægningsresultatet ikke var bindende hverken for borgerne eller for de implicerede myndigheder. Det var allerede af denne grund uund-

gåeligt, at adskillige af tankerne og forslagene i disse planer ikke kunne virkeliggøres i det forudsatte omfang.

B. OBLIGATORISK REGIONPLANLÆGNING EFTER LANDS- OG REGIONPLANLOVEN

Ved lands- og regionplanloven og den særlige lov nr 376 af 13/6 1973 om regionplanlægning i hovedstadsområdet (Hovedstadsregionplanloven), nu lbkg nr 478 af 19/9 1975, blev der givet påbud om udførelse af en kontinuert regionplanlægning overalt i landet.

Hovedstadsregionplanloven gælder for Københavns og Frederiksberg kommuner samt Københavns, Frederiksberg og Roskilde amtskommuner. Den var et led i den samlede hovedstadsreform, og lovforslaget blev første gang fremsat et år før forslaget til Lands- og regionplanlov. Den endelige lov, der blev vedtaget samtidig med Lands- og regionplanloven, pålægger i § 1 hovedstadsrådet at udføre en regionplanlægning for hele hovedstadsområdet under ét. Amtsrådene i hovedstadsområdet har ingen beføjelser efter loven og er i relation til regionplanlægningen stillet ganske som områdets primærkommuner.

Uden for hovedstadsområdet er det amtsrådene, som er regionplanmyndighed. Efter Lands- og regionplanlovens § 6 skal der for hver amtskommune tilvejebringes en regionplan efter de nærmere regler i loven.

Motiveringen for at indføre en landsomfattende obligatorisk regionplanlægning var dobbelt: Dels var der behov for i en helhedsplanlægning at samordne den efterhånden ret omfattende amtskommunale sektorplanlægning og amtsrådenes (hovedstadsrådets) enkeltdispositioner. Dels talte hensynet til på en administrativt rationel måde at kunne gennemføre en landspolitisk bestemt styring af udviklingen for, at der måtte udføres en sammenfattende regionplanlægning overalt i landet.

Om Lands- og regionplanlovens tilblivelse se *Peter Bogason: Målsætninger i lovforberedelse*, Institut for samfundsfag 1976.

C. REGIONPLANERS INDHOLD

1. Uden for hovedstadsområdet

a. Efter Lands- og regionplanlovens § 7, stk 1, skal en regionplan indeholde retningslinier for:

- 1) fordelingen af den fremtidige byvækst på de enkelte dele af amtskommunen, herunder for afgrænsningen af byzonerne,
- 2) omfanget og beliggenheden af overordnede centre, større trafik-anlæg og andre tekniske anlæg samt større offentlige institutioner,
- 3) beliggenheden af virksomhed m v, hvortil der af hensyn til forebyggelse af forurening må stilles særlige beliggenhedskrav,
- 4) størrelsen og beliggenheden af arealer forbeholdt jordbrugserhvervene,
- 5) anvendelsen af arealer til udnyttelse af sten, grus og andre naturforekomster i jorden, og
- 6) størrelsen og beliggenheden af sommerhusområder og andre arealer til fritidsformål.

Efter § 7, stk 2, kan en regionplan endvidere indeholde retningslinier for andre forhold af væsentlig betydning for fremme af en hensigtsmæssig by- og bebyggelsesudvikling m v i amtskommunen. I miljøministeriets Vejledning i regionplanlægning nr 2 (marts 1975) er som eksempler på dette udvidede indhold af en regionplan nævnt vandforsyning og vandafledning samt fredning.

En regionplan omhandler således først og fremmest arealanvendelsen. Med ordet »retningslinier« tilkendes gives, at regionplanen er en oversigtlig plan, som skal angive rammerne for den mere detaljerede planlægning.

b. Loven indeholder ingen anden regel om, *hvordan* de obligatoriske og fakultative emner for regionplanlægningen skal behandles – altså for det materielle indhold af regionplanen – end at eventuelle landsplan-direktiver skal overholdes. I § 9, stk 1, betones blot, at regionplanlægningen skal udføres under anlæggelse af en helhedsvurdering af den ønskelige udvikling i amtskommunen, således at lokale interesser og særinteresser ikke bliver eneafgørende. Endvidere må erindres formålsbestemmelsen i lovens § 1.

Loven fastlægger heller ikke nogen bestemt tidshorizont for regionplanlægningen. Eventuelle bestemmelser herom er henskudt til de nærmere forskrifter for regionplanlægningens udførelse, som kan gives af miljøministeren i mf af § 9, stk 2. I Vejledning i regionplanlægning nr 1 (juli 1974) har miljøministeriet anbefalet, at de kommunale oplæg til regionplanen baseres på en planlægningsperiode på mindst 12 år, suppleret med langtidsovervejelser ud over denne periode. Og i Vejledning nr 2 (marts 1975) udtales om de alternative skitser, at tidshorizonten næppe kan være kortere end 12–15 år og for de fleste af de emner,

der behandles, bør være betydeligt længere. Det fremhæves, at en så vidtstrakt tidshorizont medfører, at regionplanlægningen vil få et mere abstrakt indhold end andre kendte plantyper.

c. Det under a nævnte egentlige indhold af en regionplan suppleres af en *redegørelse* for planens forudsætninger, herunder den forudsatte tidsfølge for planens virkeliggørelse, jfr lovens § 8. Det fremgår af lovmotiverne, at denne redegørelse ikke er omfattet af hverken amtsrådets vedtagelse eller statens godkendelse af regionplanen. Man har nemlig ønsket klart at adskille planens dispositive indhold fra oplysninger om f eks indsamlede data, analyser af disse, beregninger og prognoser eller diskussion af alternativer. Det er således i redegørelsen, at man vil finde oplysning om den målsætningsdiskussion, der har været ført i forbindelse med planens udarbejdelse, og en begrundelse for valget mellem de foreliggende alternativer.

Som nævnt skal redegørelsen også beskæftige sig med tidsfølgen for regionplanens virkeliggørelse. Med ordet »tidsfølge« sigtes der ikke til præcise tidsangivelser, men dels til en forudsat rækkefølge af f eks udlæg og byggemodning af byzonearealer (etapedeling), dels til en angivelse af et indbyrdes afhængighedsforhold mellem forskellige anlægsdispositioner. Det er af væsentlig betydning for forståelsen af regionplanernes rolle, at tidsfølge-angivelser ikke er en bestanddel af selve regionplanen, men kun indeholdt i den ledsagende redegørelse for planens forudsætninger. Det er naturligvis ikke tilfældigt. Spørgsmålet var centralt under lovens tilblivelse, og løsningen på problemet afspejler det indbyrdes styrkeforhold mellem de kommunale organisationer på tidspunktet for lovens gennemførelse.

2. I hovedstadsområdet

a. Regionplanen for hovedstadsområdet skal have et mere omfattende indhold end regionplanerne i det øvrige land.

Efter Hovedstadsregionplanlovens § 2, stk 1, skal regionplanen således ikke alene indeholde retningslinier for de samme forhold som nævnt i Lands- og regionplanlovens § 7, stk 1, men tillige for fordelingen i hovedtræk af bebyggelsesarterne i byzonerne. Som følge af dette yderligere indhold vil regionplanlægningen styre kommuneplanlægningen noget mere intenst inden for end uden for hovedstadsområdet. I det øvrige land bestemmer kommunerne nemlig selv bebyggelsesarternes fordeling (boligområder, industriområder, centre o s v) inden for byzonearealerne.

En endnu mere betydningsfuld udvidelse af det obligatoriske indhold af regionplanen for hovedstadsområdet fremgår af § 7, stk 2 og 3.

Efter § 7, stk 2, *skal* regionplanen således også indeholde hovedretningslinier for:

1. byfornyelsen i de eksisterende bysamfund,
2. trafikbetjeningen i hovedstadsområdet,
3. vandforsyningen og spildevandsafledningen i området,
4. områdets forsyning med sygehuse m v,
5. områdets forsyning med anlæg m v til rekreative formål.

I udtrykket »hovedretningslinier« ligger, at regionplanens angivelse af rammer for den nævnte sektorplanlægning skal være endnu mere hovedtræksbetonet end regionplanens direktiver for arealanvendelsen. Alligevel må det konstateres, at der ganske klart er tillagt regionplanen for hovedstadsområdet suprematur over den nævnte sektorplanlægning.

I § 2, stk 3, gås der endnu videre. Regionplanen *skal* nemlig også indeholde retningslinier for tidsfølgen for udbygningen af byzonerne, for byfornyelsen i de eksisterende bysamfund, og for tilvejebringelsen af de nødvendige anlæg m v til opfyldelse af hovedretningslinierne for den sektorplanlægning, der er nævnt ovenfor under 2–5. Medens tidsfølge-angivelser, når det drejer sig om regionplanerne uden for hovedstadsområdet, er forvist til at være forudsætninger for planernes dispositive indhold vedr arealanvendelsen, er tidsfølge-angivelser i regionplanen for hovedstadsområdet en bestanddel af planens dispositive indhold og er dermed bindende for områdets kommuner. Det har sammenhæng hermed, at regionplanen efter § 4, stk 1, nr 2, skal udarbejdes under hensyntagen til både statens, amtsrådenes og kommunalbestyrelsernes økonomiske langtidsplanlægning.

Efter § 2, stk 4, *kan* også regionplanen for hovedstadsområdet indeholde retningslinier for andre forhold af væsentlig betydning for fremme af en hensigtsmæssig by- og bebyggelsesudvikling m v inden for området.

b. Heller ikke Hovedstadsregionplanloven indeholder nogen anden regel om, *hvordan* emnerne for regionplanlægningen skal behandles, end at eventuelle landsplandirektiver skal overholdes. Ligesom i Lands- og regionplanloven betones det blot, at der skal anlægges en helhedsvurdering af den ønskelige udvikling i hovedstadsområdet. Af § 1 fremgår, at den ønskelige udvikling er en udvikling, som er gunstig for befolkningens trivsel og samfundsøkonomisk tilfredsstillende.

c. Også regionplanen for hovedstadsområdet skal ledsages af en *redegørelse* for planens forudsætninger.

D. REGIONPLANERS RETSVIRKNINGER

1. *Uden for hovedstadsområdet*

Regionplanlægningen har ikke direkte bindende virkning for den private borger. Retsvirkningerne gør sig umiddelbart kun gældende overfor amtsrådet selv og kommunalbestyrelserne i amtskommunen. Det er omvendt ikke blot den færdige regionplan, men allerede »regionplanlægningen«, der afføder nogle af retsvirkningerne.

For at en regionplan efterhånden kan virkeliggøres, er det nødvendigt, at planen ikke gennemhulles ved kommunale og amtskommunale dispositioner i strid med planens målsætning. Sådanne dispositioner, der måske ud fra en mere begrænset synsvinkel kan være rimelige og forsvarlige, kan skabe usikkerhed for andre kommuners dispositioner med mulig udskydelse eller opgivelse af anlægsarbejder i overensstemmelse med regionplanen til følge og dermed i virkeligheden være til skade for udviklingen i området som helhed. Det blev derfor i den oprindelige affattelse af Lands- og regionplanlovens § 15, stk 1, bestemt, at amtsrådets og kommunalbestyrelsernes planlægningsvirksomhed og udførelse af anlægsdispositioner ikke må stride mod en godkendt regionplan. I 1975 blev det ændret til, at der ikke må være modstrid med regionplanlægningen, samtidig med at det blev bestemt i Kommuneplanlovens § 2, stk 2, at en kommuneplan ikke må stride mod regionplanlægningen, og i § 25, at en lokalplan skal være i overensstemmelse med regionplanlægningen. Ændringen fra »godkendt regionplan« til »regionplanlægningen« blev motiveret med, at der heller ikke burde tillades supplerende planlægning (og kommunale anlægsarbejder) i strid med et regionplanarbejde, som ganske vist ikke har fundet udtryk i en godkendt plan, men som dels er kendt og dels er så langt fremme, at der i realiteten er tale om et regionplanforslag.

Efter Lands- og regionplanlovens § 15, stk 2, skal dernæst amtsrådet og kommunalbestyrelserne virke for regionplanens gennemførelse, herunder ved udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen. Denne retsvirkning er altså knyttet til den færdige og godkendte regionplan. I bestemmelsen ligger, at amtsrådene og kommunalbestyrelserne både kan og skal anvende skønsmæssige beføjelser i henhold til lovgivningen med henblik på regionplanens virkeliggørelse. Dette er anført i be-

mærkningerne til lovforslaget og uddybet i et af de trykte svar fra ministeren på spørgsmål fra folketingsudvalget, og det er gentaget i lovmotiverne til den tilsvarende bestemmelse om kommuneplaner i Kommuneplanlovens § 13, stk 1. Det betyder udelukkelse af magtfordrejning som ugyldighedsgrund i tilfælde, hvor en afgørelse i hh t anden lovgivning – typisk et afslag – ikke kan begrundes i de særlige hensyn, som tilsigtes varetaget med den pågældende lovgivning, men kun har støtte i hensynet til at fremme regionplanens virkeliggørelse. Jfr *Bendt Andersen* i Nordisk administrativt Tidsskrift 1975.303 f, *Bent Christensen* i TfR 1976.29 ff og U 1976 B 115.

Og efter Kommuneplanlovens § 15 bevirker godkendelsen af en regionplan, at lovens §§ 2–14 om kommuneplaner træder i kraft i de kommuner, der er omfattet af regionplanen. Efter lovens § 12 skal kommunalbestyrelsen inden 2 år efter disse bestemmelsers ikrafttræden have offentliggjort et forslag til kommuneplan.

En yderligere retsvirkning af en godkendt regionplan er ifølge Kommuneplanlovens § 14, stk 2, at amtsrådet kan forlange, at en allerede eksisterende kommuneplan ændres for at blive bragt i overensstemmelse med regionplanen.

2. I hovedstadsområdet

Regionplanlægningen i hovedstadsområdet har for det første de samme retsvirkninger som regionplanlægningen i det øvrige land, jfr Hovedstadsregionplanlovens § 10 og de ovenfor nævnte bestemmelser i Kommuneplanloven. Blot bliver naturligvis også hovedstadsrådet selv – og ikke kun amtsrådene og kommunalbestyrelserne – bundet af regionplanlægningen.

Men i hovedstadsområdet understøttes regionplanlægningen af den særlige hovedstadsfond, som er oprettet ved kap 4 i Lov om et hovedstadsråd. Efter denne lovs § 15 kan nemlig hovedstadsrådet yde lån eller tilskud af hovedstadsfonden til kommuner og amtskommuner i hovedstadsområdet til en lang række nærmere angivne formål til fremme af regionplanlægningens virkeliggørelse. Jfr nærmere bkg nr 201 af 26/3 1974 om hovedstadsfonden. Og efter Hovedstadsregionplanlovens § 10, stk 2, kan hovedstadsrådet erhverve fast ejendom i hovedstadsområdet til fremme af regionplanlægningens virkeliggørelse.

Hertil kommer nogle retlige beføjelser, som ikke er tillagt regionplanmyndighederne uden for hovedstadsområdet, og som forlener hovedstadsrådets regionplanlægning med en betydelig større styrke.

Således kan hovedstadsrådet efter lovens § 17 allerede under region-

planens udarbejdelse pålægge en kommunalbestyrelse i hovedstadsområdet indtil videre ikke at medvirke ved privat eller offentlig byggeomodning inden for nærmere afgrænsede områder, hvis der ellers ville ske en ud fra regionplanmæssige hensyn uønsket udvikling inden for byzoner. Det fremgår udtrykkeligt af bemærkningerne til lovforslaget, omend ikke klart af lovens tekst, at denne beføjelse tilkommer hovedstadsrådet før en regionplan er godkendt. Hermed må utvivlsomt sidestilles, at en regionplan senere overvejes ændret eller afløst af en ny plan.

Endvidere kan hovedstadsrådet efter samme bestemmelse give et tilsvarende pålæg for at sikre overholdelsen af den tidsfølge for byzonernes udbygning, der er fastlagt i en godkendt regionplan. Der må forventes kun at komme ret generelle tidsfølge-angivelser i regionplanen, og det er navnlig derfor, at hovedstadsrådet har fået en særlig beføjelse til at forlange tidsfølgeplanen overholdt så vidt, at en kommunalbestyrelse kan pålægges indtil videre ikke at investere i byggeomodning af nærmere afgrænsede områder.

Pålæg efter § 17 retter sig direkte til en kommunalbestyrelse og binder ikke umiddelbart den private. Men via Kommuneplanlovens § 40, stk 4, om forbud mod en udstykning, som vil komme i strid med en forsvarlig og hensigtsmæssig byudvikling på det pågældende tidspunkt, kan et § 17-pålæg få væsentlig indflydelse på den private retsposition. Det samme gælder i de mange tilfælde, hvor et byggeri eller andet anlægsarbejde er afhængigt af en diskretionær tilladelse fra kommunalbestyrelsen, jfr herved Hovedstadsregionplanlovens § 10, stk 2, 1. pkt.

En anden beføjelse, der er speciel for hovedstadsrådet som regionplanmyndighed, går efter Hovedstadsregionplanlovens § 14 ud på, at hovedstadsrådet helt kan overtage den nærmere byplanlægning for et område og udøve de beføjelser, der efter lovgivningen tilkommer kommunalbestyrelsen. Betingelsen herfor er blot, at flere kommuner omfattes eller berøres af en større samlet bydannelse, der er fastlagt i en godkendt regionplan. Bestemmelsen har navnlig hensyn til tilfælde, hvor regionplanen foreskriver en større byudvikling i et område, der omfatter flere kommuner, og hvor en eller flere af disse kommuner ikke på planlægnings tidspunktet råder over fornødne ressourcer i økonomisk eller teknisk henseende.

Endelig skal som en særlig regel for hovedstadsområdet nævnes, at hovedstadsrådet efter § 18 skal yde bistand til en samordning af kommunernes byplanlægning.

E. REGIONPLANERS TILVEJEBRINGELSE

1. Uden for hovedstadsområdet

De formelle tilvejebringelsesregler er komplicerede. Der er introduceret væsentligt udvidede offentliggørelsesregler, der sigter på at fremkalde en offentlig debat og en aktiv medborgerdeltagelse i planlægningen, jfr nu også Kommuneplanloven. For så vidt angår det nødvendige samarbejde mellem amtsrådene og kommunalbestyrelserne er reglerne udtryk for et kompromis under lovens forberedelse mellem de kommunale organisationer og ministeriet. De indeholder derfor en regulering af dette samarbejde, som umiddelbart må betegnes som en ret stiv og formelt præget procedure. Praksis har imidlertid allerede vist, at den helt nødvendige kontakt mellem amtsrådene, kommunalbestyrelserne og andre myndigheder m v finder sted på en langt mere uformel måde, således som det også var ventet, da loven blev vedtaget.

Forud for påbegyndelsen af det egentlige planlægningsarbejde går amtsrådets indsamling af oplysninger om foreliggende planer og igangværende planlægning for amtskommunens område eller dele deraf. Herunder indhentes oplysninger om den kommunale sammenfattende byplanlægning og om den statslige og kommunale sektorplanlægning. Efter lovens § 11, stk 2, har kommunalbestyrelserne og andre myndigheder samt koncessionerede og tilsvarende virksomheder pligt til efter anmodning fra amtsrådet at give de oplysninger, der findes nødvendige for regionplanlægningen. Når oplysningerne er indsamlet, skal amtsrådet stille dem til rådighed for de berørte kommuner og skal i øvrigt give kommunalbestyrelserne oplysning om den amtskommunale sektorplanlægning, jfr § 11, stk 3, og § 10, stk 2.

Det er fremhævet i lovmotiverne, at disse bestemmelser ikke skal ses som udtryk for, at regionplanen nødvendigvis skal baseres på og være i overensstemmelse med den allerede udførte planlægning, der vedrører området. Regionplanlægningen skal jo udføres under anlæggelse af en helhedsvurdering af den ønskelige udvikling i amtskommunen, og der må derfor være adgang til ud fra en sådan bedømmelse at søge at modificere eller ændre allerede foreliggende planer for den fremtidige udvikling i den retning, regionplanens idé peger. En plan for udviklingen over en årrække kan dog være påbegyndt virkeliggjort i en sådan grad, at planen ikke realistisk kan tænkes ændret, og også gældende lovgivning kan på visse felter stille sig hindrende i vejen for ændringer. I sidstnævnte henseende kan henvises til, at der i 1975 – netop for at stille regionplanlægningen frit – blev indføjet § 2 b i By- og Landzonenloven, hvorved det blev gjort muligt at flytte et byzoneareal til landzone.

I miljøministeriets Regionplanorientering nr 1 fra juni 1975 er givet oplysninger om den statslige sektorplanlægning. Orienteringen omfatter oplysninger om en

række ministeriers og nogle koncessionerede selskabers planlægning uden for hovedstadsområdet, men indholdet har en meget varieret detaljeringsgrad. I Vejledning i regionplanlægning nr 2, udsendt af miljøministeriet i marts 1975, findes omfattende henvisninger til forskellige statistiske kilder m v.

Et af de trykte ministersvar på spørgsmål fra folketingsudvalget opdeler regionplanarbejdet i 5 faser, som dog ikke alle kan adskilles skarpt fra hinanden.

Den 1. fase omfatter tilvejebringelsen af oplæg fra kommunalbestyrelserne til de retningslinier for arealanvendelsen i kommunen, som regionplanen efter kommunalbestyrelsens opfattelse bør indeholde (§ 10, stk 1). Oplæggene kan også give udtryk for den overordnede målsætning, som efter kommunalbestyrelsens opfattelse bør lægges til grund for regionplanlægningen. Uden for hovedstadsområdet starter regionplanlægningen altså »nedefra«, jfr *Arne Gaardmand*: Planlægning under nye vilkår.²⁹ ff, der fremhæver at ordningen ikke har sidestykke i udenlandsk lovgivning om regionplanlægning. Miljøministeriets Vejledning i regionplanlægning nr 1 fra juli 1974 omhandler tilvejebringelsen af disse kommunale oplæg, der kan karakteriseres som en slags ønskelister fra hver kommune eller fra flere kommuner i fællesskab.

I ministeriets cirkskr af 28/6 1974 blev fastsat fristen 1/10 1975 for kommunernes aflevering af oplæggene, og i Regionplanorientering nr 6, udsendt af planstyrelsen i oktober 1976, er redegjort for tendenserne i oplæggene fra ialt 218 kommuner.

Den 2. fase omfatter amtsrådets tilvejebringelse af alternative skitser til et regionplanforslag, således som det er krævet i lovens § 12, stk 1, jfr herom nærmere i miljøministeriets Vejledning i regionplanlægning nr 2 fra marts 1975 samt *Arne Gaardmand*.⁴² ff.

Kravet om, at der skal udarbejdes og offentliggøres skitser, før en beslutning om et endeligt planforslag kan træffes, repræsenterede en nydannelse i dansk planlægningslovgivning og findes ikke i den parallelle udenlandske lovgivning. Formålet med kravet har selvsagt været at sikre, at flere muligheder undersøges, før man lægger sig fast på et løsningsforslag, og ikke mindst at give offentligheden – såvel den enkelte borger som interesseorganisationer – samt andre myndigheder mulighed for at øve indflydelse på det videre planlægningsarbejde.

Hovedemnerne for de alternative skitser vil principielt være de samme som for den endelige regionplan. Alternativerne kan vedrøre hovedmålsætningen for regionplanarbejdet eller blot opstille varierende delmålsætninger inden for samme hovedmålsætning. Skitserne kan

således have baggrund i forskellige politiske ønsker om udviklingen i amtskommunen, f eks med hensyn til vækst, eller om den fremtidige hovedstruktur – én eller flere centralbyer, spredning eller koncentration af byvækst. Det er fremhævet i bemærkningerne til lovforslaget, at der bør foreligge en ret høj grad af forskellighed mellem de enkelte skitser, således at det også i realiteten er forskellige forslag, der lægges ud til debat.

De alternative skitser skal ledsages af en redegørelse for deres forudsætninger og for forskellene mellem skitserne, herunder forskellene i virkning (konsekvensanalyser).

Det er som nævnt amtsrådet, der forestår udarbejdelsen af de alternative skitser med tilhørende redegørelse. Men forinden skal amtsrådet optage forhandling med alle kommunalbestyrelser i amtskommunen, jfr også § 12, stk 1. Dette er den første lovbestemte forhandlingsrunde mellem amtsrådet og kommunalbestyrelserne. Disse forhandlinger skal tjene til på grundlag af de kommunale oplæg at afklare de forskellige muligheder, som foreligger med hensyn til regionplanens målsætning og nærmere indhold. I flere amter sker forhandlingerne på grundlag af grovskitser, som i forvejen er udarbejdet af amtsrådets forvaltning.

Den 3. fase er omhandlet i § 12, stk 2 og 3. Den har til formål at gennemføre en offentlig debat om regionplanlægningen baseret på de alternative skitser. Regler om planforslags offentliggørelse er ingenlunde ukendte i lovgivningen. Men det er nyt, at det i en lovbestemmelse udtrykkeligt er pålagt amtsrådet og kommunalbestyrelserne at forestå en oplysningsvirksomhed med det formål at fremkalde en offentlig debat om regionplanlægningens målsætning og nærmere indhold. Jfr *Arne Gaardmand*.59 ff, *Gottschalk og Tonboe* i *Juristen & Økonomen* 1975.277 ff og *Bent Christensen* i *TfR* 1976.39 ff. Også offentlige myndigheder forudsættes at gennemgå skitserne og fremkomme med en udtalelse.

Bestemmelserne om offentliggørelse af regionplanskitserne og redegørelsen er affattet som principbestemmelser uden konkrete anvisninger om f eks offentliggørelsesformen. Det skyldes et ønske om ikke at binde udviklingen i så henseende. I § 9, stk 2, er der hjemmel for miljøministeren til om fornødent at give mere detaljerede forskrifter herom, og ministeren kan naturligvis altid fremkomme med nærmere vejledning.

I november 1976 har planstyrelsen udsendt publikationen »Offentlighed om regionplanlægningen, forslag til tilrettelæggelsen af debatten« med ideer og forslag vedr gennemførelsen af den offentlige debat.

Det følger af § 13, stk 1, at der skal afsættes mindst 6 måneder til den offentlige debat.

I ministeriets cirkskr af 31/10 1975 er det bestemt, at den 3. fase skal påbegyndes senest 1/10 1977.

Den 4. fase skal munde ud i amtsrådets endelige forslag til regionplan. Det er i § 13, stk 1, foreskrevet, at amtsrådet under denne fase skal forhandle påny med alle kommunalbestyrelserne. Også andre myndigheder m v må utvivlsomt inddrages i forhandlinger med amtsrådet.

I planstyrelsens cirkskr af 8/7 1976 er det bestemt, at de endelige regionplanforslag skal foreligge inden udgangen af 1979.

Den 5. fase strækker sig fra offentliggørelsen af det endelige regionplanforslag til den statslige godkendelse og er omhandlet i lovens § 13, stk 2-4, og § 14.

Denne fase indledes med, at amtsrådet offentliggør både det vedtagne planforslag, den i § 8 omhandlede redegørelse for dets forudsætninger og et uddrag af de bemærkninger, der er modtaget til de tidligere offentliggjorte skitser. Der er ingen indsigelsesfrist for offentligheden, men en række myndigheder m v skal have det offentliggjorte materiale tilsendt, og for dem gælder det, at eventuelle indsigelser eller bemærkninger skal sendes til amtsrådet inden 4 måneder. Når de 4 måneder er gået, sender amtsrådet indsigelserne og bemærkningerne tillige med en vurdering deraf til miljøministeren. Det er altså ikke muligt for amtsrådet nu at foretage ændringer i det allerede vedtagne forslag. Men amtsrådet kan i givet fald indstille, at der i forbindelse med godkendelsen foretages visse ændringer.

Regionplanerne skal godkendes af staten, og først dermed indtræder de retsvirkninger, som ikke er knyttet allerede til »regionplanlægningen«. Det er miljøministeren, der som ressortminister foretager godkendelsen, men det kan først ske, efter – med lovens tekst – at forslaget er gennemgået i samarbejde med de ministre, hvis område i øvrigt berøres af planlægningsarbejdet. Udtryksmåden er valgt for at markere, at den statslige godkendelse af regionplaner i realiteten skal foregå i det ministerudvalg, der er omtalt ovenfor under II.

Godkendelsen kan begrænses til en del af regionplanforslaget, hvis dette findes hensigtsmæssigt, og hvis det kan ske uden væsentlig risiko for en uheldig foregribelse af planen som helhed.

I forbindelse med godkendelsen kan miljøministeren foretage de ændringer, som skønnes at være påkrævede af landsplanmæssige hensyn. Forinden skal der dog være givet amtsrådet og de berørte kommunalbestyrelser lejlighed til at udtale sig. Denne bestemmelse i § 14, stk 3, er et væsentligt led i styringsvirksomheden og tilsigter at muliggøre, at de enkelte regionplaner indordnes under landspolitiske synspunkter og bliver instrumenter for virkeliggørelsen af landspolitiske målsætninger.

Den godkendte regionplan skal offentliggøres af amtsrådet.

2. I hovedstadsområdet

Tilvejebringelsesreglerne for hovedstadsområdets regionplan (§ 4, stk 2 og 3, og §§ 5–7 i Hovedstadsregionplanloven) afviger kun fra de under 1 beskrevne regler derved, at der ikke startes med oplæg fra kommunerne, og at der kun findes en nøgen bestemmelse om, at hovedstadsrådet under udarbejdelsen af regionplanen skal optage forhandling om planens indhold med bl a amtsrådene og kommunalbestyrelserne inden for området. Der går altså direkte til de alternative skitser, som hovedstadsrådet skal udarbejde og offentliggøre.

Begrundelsen for denne lidt mere centralistiske ordning fremgår af hovedstadsreformudvalgets betænkning fra 1971, s 19 f, hvor der argumenteres for og imod en regionplanlægning baseret på oplæg fra kommunerne og/eller amtskommunerne. Konklusionen blev, at den fysiske planlægning ikke ubetinget bør begrænses af hensynet til de enkelte kommuners økonomi, men at hele regionens økonomiske ressourcer under ét bør være afgørende for udviklingstakten og for lokaliseringen af byudviklingen. Udvalget fandt derfor, at regionplanlægningen i princippet burde baseres på hovedstadsrådets egen virksomhed, og dette blev nedfældet i den – i øvrigt meget kortfattede – skitse til en regionplanlov for hovedstadsområdet, som findes i betænkningens s 52 f, og som dannede grundlag for det senere lovforslag.

En uskrevet begrundelse med en vis vægt må dog også søges i, at regionplanlægningen for hovedstadsområdet var i fuld gang og nærmede sig sin foreløbige afslutning, da hovedstadsreformudvalget afgav sin betænkning. I 1967 var påbegyndt en egnsplanlægning, jfr ovenfor under A., og i december 1971 offentliggjorde egnsplanrådet et oplæg til en regionplan indeholdende alternative skitser. Disse skitser dannede grundlag for en bred offentlig debat om regionplanproblemerne i hovedstadsområdet.

Regionplanlægningen er da også længst fremme i hovedstadsområdet. I september 1972 afgav regeringens planlægningsudvalg samlede kommentarer fra statens side til de alternative skitser, og egnsplanrådet forhandlede skitserne med alle kommunerne. Resultatet blev dels egnsplanrådets »Strukturplan 1972 for hovedstadsregionen«, udsendt i 1973, og dels hovedstadsrådets forslag til regionplan, benævnt »Regionplan 1973 for hovedstadsregionen, hovedstruktur og byvækst« og

vedtaget af hovedstadsrådet i efteråret 1975. Ikke alle de obligatoriske emner var imidlertid behandlet i regionplanforslaget. Navnlig manglede tidsfølgeplanlægningen og en behandling af byfornyelsesproblemerne. Forslaget kunne derfor ikke godkendes af staten i henhold til Hovedstadsregionplanlovens § 7, men i februar 1976 gav miljøministeriet udtryk for, at det foreløbige planlægningsresultat kunne accepteres som grundlag for det videre planlægningsarbejde, herunder for en tidsfølgeplanlægning. Det er dermed givet, at dette foreløbige resultat er bindende for kommunalbestyrelserne og amtsrådene under supplerende planlægning og anlægsdispositioner, jfr ovenfor under D. om ordet »regionplanlægningen« i både Lands- og Regionplanlovens § 15, stk 1, og Hovedstadsregionplanlovens § 10, stk 1.

Ved en lovændring i 1975 blev det bestemt i Hovedstadsregionplanlovens § 12, stk 2, at miljøministeren helt eller delvis kan fritage for overholdelsen af nogle af lovens tilvejebringelsesregler ved fremkomsten af den første regionplan for hovedstadsområdet. Det allerede udførte regionplanarbejde vil dermed kunne træde i stedet for nogle af de faser i tilvejebringelsen af en regionplan, som er fastlagt i loven.

F. FORTSAT REGIONPLANLÆGNING

Regionplanlægningen er en løbende proces. Allerede straks efter tilvejebringelsen af den første regionplan vil regionplanmyndigheden være nødt til at videreføre planlægningsarbejdet og forberede en udvidelse i tidsmæssig henseende af den godkendte plan. Der må også realistisk forudses et behov for ændringer i den godkendte regionplan som følge af f.eks. ændrede forudsætninger med hensyn til udviklingshastigheden, ændringer i den økonomiske langtidsplanlægning eller fremkomsten af landsplandirektiver.

Efter Lands- og regionplanlovens § 16 og Hovedstadsregionplanlovens § 8 skal regionplanmyndigheden hvert andet år efter godkendelsen af en regionplan give miljøministeren en redegørelse for den faktiske udvikling, herunder for den supplerende planlægning der er udført såvel for hele regionplanens geografiske område som for dele af området (altså især den primærkommunale planlægning). Denne orienteringspligt for regionplanmyndigheden er et led i nyordningen af styrvirksomheden under den udvidede decentralisering. Redegørelserne skal bl.a. derfor ikke være blot refererende, men skal tillige indeholde amtsrådets (hovedstadsrådets) vurdering af, hvordan den stedfundne udvikling og den supplerende planlægning stemmer med eller har indflydelse på regionplanlægningen.

Begge love opererer endvidere med muligheden for tillæg til en godkendt regionplan.

IV. Kommuneplaner

A. DISPOSITIONSPLANERNE FØR KOMMUNEPLANLOVEN

Lovbestemmelser om dispositionsplaners tilvejebringelse og indhold fandtes ikke i den nu ophævede byplanlov fra 1938. Allerede indenrigsministeriets cirk af 21/10 1939 om byplanloven åbnede imidlertid mulighed for, at kommunerne ved udarbejdelse af dispositionsplaner foreløbigt kunne opfylde den byplanpligt, som loven havde pålagt alle købstæder samt alle sognekommuner med en samlet bebyggelse med mere end 1.000 indbyggere. Senere lovgivning har udtrykkeligt eller forudsætningsvis bygget på eksistensen af dispositionsplaner.

I årenes løb er der da også tilvejebragt dispositionsplaner for praktisk taget alle kommuner. I sin traditionelle form har en dispositionsplan været en oversigtlig arealanvendelsesplan, men i de seneste år kunne spores en tendens til at udvide dispositionsplanlægningen til at omfatte også økonomisk planlægning.

Dispositionerplanerne havde ingen direkte bindende virkning for den private borger, men havde dog reelt en betydelig indflydelse på gennemførligheden af privates ønsker om foretagelse af udstykning og bebyggelse m v. Jfr nærmere *Rud Nielsen* i Fast Ejendoms Regulering, 3. udg. 124 ff. Retligt set havde dispositionsplanerne nærmest karakter af forvaltningskontrakter, nemlig »kontrakter« mellem ministeriet og vedkommende kommunalbestyrelse. *Jørgen Mathiasen*: Aftaler i forvaltningsretten. 24 f, 99 ff og 442 f. Denne »kontrakt« gik ud på, at ministeriet lempede kommunens byplanpligt på betingelse af, at kommunen lagde dispositionsplanen til grund for sin administration og indhentede ministeriets samtykke til væsentlige afvigelser.

De tilvejebragte dispositionsplaner er ikke ophævet ved Kommuneplanloven. De består fortsat, indtil de efterhånden afløses af de nye kommuneplaner. De har da også stadig værdi som en sammenfatning af kommunalbestyrelsens overvejelser og beslutninger omkring de fremtidige arealanvendelses- og bebyggelsesforhold. Men kommunalbestyrelsens forpligtelse over for ministeriet til at følge dispositionsplanen må antages at være bortfaldet fra Kommuneplanlovens ikrafttræden, jfr nærmere *Bendt Andersen*. 345 f.

B. DE NYE KOMMUNEPLANER

Tilvejebringelse af en kommuneplan er i Kommuneplanlovens § 2 gjort obligatorisk for enhver kommunalbestyrelse. Men bestemmelserne om kommuneplaner i lovens §§ 2-14 træder først i kraft i en kommune ved godkendelsen af en regionplan, der omfatter kommunen, jfr § 15, stk 1, og tilvejebringelsen kan simpelthen ikke lovligt påbegyndes forinden med en foregribelse af kommuneplanlægningens offentlighedsregler, jfr nærmere *Bendt Andersen*.⁹¹ ff.

Som de hidtidige dispositionsplaner er de nye kommuneplaner udtryk for en oversigtlig sammenfattende fysisk planlægning, jfr ovenfor under I.B. og C., hvorved der fastlægges en strategi for kommunens fysiske udvikling. Men Kommuneplanloven stiller øgede krav til både indholdet og tilblivelsen af kommuneplaner i forhold til tidligere praksis vedrørende dispositionsplaner. Det skyldes især, at det nye planlægningssystem har skullet danne grundlag for en betydelig decentralisering af den kommunale byplanlægning. Kommuneplanerne vil således være bindeleddet mellem de lands- og regionplanlægningen og de bestemmelser om anvendelsen af den enkelte faste ejendom, der fastlægges i lokalplaner.

C. KOMMUNEPLANERS INDHOLD

1° En kommuneplan skal indeholde to hovedafsnit. Det første omfatter hele kommunen. I dette hovedafsnit fastlægges kommunens hovedstruktur, herunder bymønstret og centerstrukturen med angivelse af oplande. Det sker efter Kommuneplanlovens § 3, stk 2, ved en sammenfattende planlægning af

1. udbygningen af kommunens bysamfund med boliger og arbejdspladser, herunder rækkefølgen for denne udbygning,
2. størrelsen og beliggenheden af sommerhusområder og evt rækkefølgen for deres udbygning,
3. trafik anlæg og kollektiv trafikbetjening,
4. institutioner,
5. offentlige forsyningsanlæg og andre tekniske anlæg,
6. beliggenheden af virksomhed m v, hvortil der af hensyn til forebyggelse af forurening må stilles særlige beliggenhedskrav,
7. størrelsen og beliggenheden af arealer forbeholdt jordbrugerhvervene,

8. anvendelsen af arealer i overensstemmelse med Naturfredningslovens formål og
9. arealanvendelsen i øvrigt, herunder til udnyttelse af sten, grus og andre naturforekomster i jorden.

Herigennem sammenfattes sektorplanlægningen for kommunens område (uanset af hvem den er udført) og indpasses i kommunens hovedstruktur. Man kunne kalde dette første hovedafsnit af kommuneplanen for planens struktur-afsnit.

De forhold, der er nævnt under 2–9, svarer stort set til de obligatoriske emner for regionplanlægningen, jfr Lands- og regionplanlovens § 7, stk 1, og Hovedstadsregionplanlovens § 2, stk 1. Regionplanernes »brede« retningslinier bliver derved udmøntet nøjere for hver enkelt kommune.

For kommunerne i hovedstadsområdet – og kun for disse kommuner – skal kommuneplanens struktur-afsnit ledsages af en tidsfølgeplan for bebyggelse og anlæg i kommunen. For landets øvrige kommuner er tidsfølge-angivelser kun et led i de opregnede forudsætninger for kommuneplanen, jfr under 4°. Denne forskel har sammenhæng med den forskellige »styrke« af regionplanen for hovedstadsområdet og regionplanerne for landet i øvrigt, jfr III.C.2.a og III.E.2.

De ovenfor nævnte emner udgør det obligatoriske indhold af kommuneplanens struktur-afsnit. Efter § 3, stk 4, kan der optages retningslinier for andre forhold af betydning for arealanvendelsen og bebyggelsen i kommunen.

2° Kommuneplanerne har imidlertid en yderligere funktion ud over den, der fremgår af planernes struktur-afsnit. Denne yderligere funktion består i, at kommuneplanerne skal udgøre rammer for, hvad der kan foreskrives i lokalplaner, og på en sådan måde, at der bliver mening i at stille spørgsmålet, om en given lokalplan er i overensstemmelse med kommuneplanen.

Det er derfor bestemt i § 3, stk 3, at kommuneplanens struktur-afsnit skal suppleres med et afsnit, der – underopdelt – omhandler de enkelte dele af kommunen, således at alle dele af kommunen er omfattet af dette andet hovedafsnit af kommuneplanen. I dette afsnit skal for hver enkelt del af kommunen fastsættes rammerne for indholdet af lokalplaner med hensyn til

1. fordelingen af bebyggelsen efter art og anvendelsesformål,

2. institutioner og tekniske anlæg,
3. forsyningen med offentlig og privat servicevirksomhed,
4. trafiksystemet,
5. grønne områder, kolonihaveområder m v,
6. bolig- og bebyggelsestætheden samt bygningshøjden og andre bebyggelsesforhold inden for områder afgrænset efter nr 1, herunder rammer for bevaring af bebyggelser eller bymiljøer,
7. byfornyelsen i eksisterende bysamfund,
8. overførsel af arealer til byzone eller sommerhusområde og
9. rækkefølgen for udbygning af arealerne til byformål og til sommerhusbebyggelse.

Det er fremhævet i lovmotiverne, at denne konkretisering af kommunens hovedstruktur skal afgive tilstrækkeligt præcise og entydige rammer eller retningslinier for den udfyldende lokalplanlægning. Det betyder ikke, at kommuneplanen skal indeholde en detailregulering af forholdene omkring den enkelte bebyggelse. Noget sådant vil ikke være foreneligt med kommuneplanens karakter af oversigtlig rammebetonet planlægning, ligesom det vil forringe den ønskelige fleksibilitet i planlægningen. Der vil være et ganske vidt spillerum for variationer ved fastlæggelsen af nærmiljøet igennem lokalplanerne.

Også i dette andet hovedafsnit af kommuneplanen kan der optages retningslinier for andre forhold af betydning for arealanvendelsen og bebyggelsen i kommunen end nævnt ovenfor under 1–9, jfr § 3, stk 4.

3° Parallelt med regionplanlovene indeholder Kommuneplanloven ingen anden »håndfast« regel om, hvordan de obligatoriske og fakultative emner for kommuneplanlægningen skal behandles – altså for det materielle indhold af kommuneplanens to hovedafsnit – end at der ikke må opstå modstrid med regionplanlægningen eller med eventuelle landsplandirektiver, se lovens § 2, stk 2, og § 8, stk 1, 1. pkt.

Herudover kan noget udledes af lovens formålsbestemmelse, § 1. Det siges her, at kommuneplanlægningen skal bidrage til en udvikling i kommunen, der er gunstig for befolkningens trivsel. Endvidere siges det mere specifikt, at det ved planlægningen skal tilstræbes,

at den indbyrdes placering af boliger og arbejdspladser, forsyningen med veje og kollektiv trafik samt med offentlig og privat servicevirksomhed, friarealer og andre bygoder medvirker til at skabe gode arbejds- og boligmiljøer i eksisterende og fremtidige bysamfund,

at areal- og naturressourcerne i kommunen udnyttes ud fra en hel-

hedsvurdering, herunder ud fra en økonomisk og økologisk synsvinkel, og

at forurening af luft, vand og jord samt støjulemper forebygges, bl a ved bedst mulig adskillelse af miljøbelastende aktiviteter og beboelse.

Formålsangivelsen er affattet meget bredt, så at der – ligesom i den tidligere Byplanlov – ikke opstilles konkrete bindende normer for kommunernes planlægning. Det er som hidtil overladt til kommunalbestyrelserne at opstille hovedmålsætningen for planlægningen ud fra tidernes skiftende opfattelser og den enkelte kommunes forhold, men nu naturligvis inden for rammerne af lands- og regionplanlægningen.

I § 51 er der imidlertid tillagt miljøministeren en beføjelse til at fastsætte nærmere regler om den planlægning, som kommunerne skal udføre i medfør af loven. Særlige samfundsmæssige hensyn, som regering og folketing ønsker varetaget, kan nødvendiggøre en kommunal planlægningsindsats på specielle områder. Det påhviler miljøministeren som ressortminister for planlægningslovgivningen at sikre gennemførelsen af de retningslinier for planlægningen, herunder også for den kommunale planlægning, som fastsættes af regering og folketing som led i en samlet planlægningspolitik. § 51 åbner derfor mulighed for, at vejledning m v på planlægningsområdet – i lighed med, hvad der gælder på miljøbeskyttelsesområdet – kan gives bindende virkning i det omfang, det skønnes fornødent for at sikre gennemførelsen af regeringens og folketingets samlede planlægningspolitik eller i øvrigt for at sikre en rimelig planlægningsstandard i alle landets kommuner. Kommuneplanens overholdelse af sådanne supplerende regler er søgt sikret gennem en afcheckningspligt for amtsrådet/hovedstadsrådet, jfr § 8.

En yderligere – ialfald delvis – binding af kommuneplanens materielle indhold fremgår af § 10, stk 2. Efter denne bestemmelse kræves miljøministerens tiltræden, hvis kommuneplanen fastsætter en større bebyggelsesprocent (se herom nedenfor i § 4.IV) end 110 for et såkaldt delområde. Det er udtalt i folketingsudvalgets betænkning, at bestemmelsen skyldes et ønske om, at den eksisterende bebyggelsestæthed i centrale byområder bliver nedsat i forbindelse med sanering og anden byfornyelse. Udtrykket »delområde« er ikke synonymt med »de enkelte dele af kommunen«, som § 3, stk 3, taler om, men refererer sig til et geografisk langt mindre område; udtrykket skal defineres i en supplerende ministeriel bekendtgørelse.

Heller ikke for kommuneplaner er der nogen lovbestemt tidshorisont. Det skyldes frygt for gennem en sådan bestemmelse at forringe kommuneplanens fleksibilitet. Det kan være hensigtsmæssigt, at der kan

arbejdes med en differentieret planlægningsperiode indenfor samme plan, således at en del af planen udtrykker en langsigtet arealanvendelsesstrategi, mens en anden del af planen er mere kortsigtet. En sådan differentiering kan få betydning ikke mindst i relation til den økonomiske planlægning i kommunen. I bemærkningerne til lovforslaget er udtalt, at den for dispositionsplaner sædvanlige planlægningsperiode på 12-15 år vil være hensigtsmæssig, navnlig såfremt den etapedeles f eks på 4 års intervaller, men at kommuneplanens strukturafsnit herudover bør rumme mere langsigtede planlægningsovervejelser.

4° Det under 1° og 2° nævnte egentlige indhold af en kommuneplan suppleres af oplysninger om planens forudsætninger, jfr § 5. Sml om regionplaner ovenfor under III.C.1.

Man kan sige, at kommunalbestyrelsen gennem § 5 pålægges en slags bevisførelse for, at der er fornuft og sammenhæng i kommuneplanen over for bl a den øvrige planlægning. Der skal nemlig gøres rede for, hvordan kommuneplanen forholder sig til den overordnede fysiske planlægning, til kommunens økonomiske planlægning (herunder udtrykkeligt den planlagte tidsfølge for investeringer i bygge- og bymødning og i byfornyelse), til den kommunale sektorplanlægning og til den hidtil udførte planlægning for kommunens område.

Endvidere skal der redegøres for de nødvendige beregninger og prognoser m v, ligesom kommunalbestyrelsens valg mellem de foreliggende planmuligheder skal nærmere begrundes.

D. KOMMUNEPLANERS RETSVIRKNINGER

Det svarer til den hidtil gældende ordning med dispositionsplaner og til de gældende regler om regionplaner, når heller ikke en kommuneplan har direkte bindende virkning for den private borger. Hovedbestemmelsen om retsvirkningerne af en kommuneplan er lovens § 13, der udgør en parallel til Lands- og regionplanlovens § 15 og Hovedstadsregionplanlovens § 10, men bl a med den forskel, at det først er den bekendtgjorte færdige kommuneplan, som udløser retsvirkningerne, og ikke allerede kommuneplanlægningen.

Efter § 13, stk 2, må kommunalbestyrelsens bygge- og anlægsvirksomhed ikke stride mod kommuneplanen. Sammenlignet med parallelbestemmelserne i regionplanlovene er der den forskel, at § 13, stk 2, ikke forbyder planlægningsvirksomhed i strid med kommuneplanen.

Denne forskel skyldes, at det i en særlig bestemmelse er foreskrevet, at den supplerende planlægning i lokalplaner ikke må være i strid med kommuneplanen (§ 19, stk 1), og at det naturligvis ikke skal være forbudt en kommunalbestyrelse at udarbejde forslag til en ændring af en eksisterende kommuneplan. Dette kan være nødvendigt for kommunalbestyrelsen for at kunne gennemføre en lokalplan med et ønsket indhold i strid med kommuneplanen.

Når en kommunalbestyrelse selv og ikke andre offentlige myndigheder er pålagt pligten efter § 13, stk 2, beror det på, at andre offentlige myndigheder under deres bygge- og anlægsvirksomhed er stillet i relation til kommuneplanen som private borgere, medmindre en særlig anlægslov fortrænger kommuneplanen. Jfr § 16, stk 3, om lokalplanpligten og § 17 om foreløbigt forbud.

Efter § 13, stk 1, skal kommunalbestyrelsen virke for kommuneplanens gennemførelse, herunder ved udøvelse af beføjelser i mf af lovgivningen. Der kan herom henvises til omtalen ovenfor under III.D.1. af den parallelle bestemmelse i Lands- og regionplanlovens § 15, stk 2.

I en enkelt henseende kan private støtte ret på kommuneplanen. Den grundejer eller bygherre, som ønsker at foretage en større udstykning eller et større bygge/anlægsarbejde i ovsst m kommuneplanen, har nemlig efter § 16, stk 4, krav på, at kommunalbestyrelsen snarest udarbejder det nødvendige lokalplanforslag og derefter fremmer sagen mest muligt. Han kan imidlertid blive nødt til at yde kommunen bistand ved udarbejdelsen af forslaget.

Endnu to bestemmelser i Kommuneplanloven fastlægger retsvirkninger af en kommuneplan. Efter § 28, stk 3–5, indtræder den fulde decentralisering af lokalplanlægningen først med fremkomsten af kommuneplaner. Og efter § 59, stk 1, kan de byplanmæssige bestemmelser i bygningsvedtægterne i hvert fald ikke overleve kommuneplanen; de fleste af disse bestemmelser vil dog være bortfaldet længe forinden.

E. KOMMUNEPLANERS TILVEJBRINGELSE

Reglerne herom minder meget om tilvejebringelsesreglerne for regionplaner uden for hovedstadsområdet, jfr ovenfor under III.E.1. Reglerne er baseret på den grundtanke, at den fysiske planlægning – og ikke mindst den sammenfattende fysiske planlægning – er af politisk karakter. Der findes ingen objektivt »rigtige« løsninger, og valget mellem de foreliggende muligheder er en »politisk« beslutning. Ikke mindst gen-

nem tilvejebringelsesreglerne for kommuneplaner vender loven sig mod den opfattelse, at planlægningen er et »håndværk«, hvorved særligt sagkyndige neutralt viderefører en række objektive kendsgerninger til en plan. Jfr *Bendt Andersen*: Politik og retsbeskyttelse ved den fysiske planlægning, NaT 1975.290 ff og *Arne Gaardmand*: Planlægning under nye vilkår, især 16 ff og 80 ff.

Efter Kommuneplanlovens § 6, stk 1, begynder tilvejebringelsen af en kommuneplan med, at kommunalbestyrelsen offentliggør en kortfattet redegørelse om hovedspørgsmål og planlægningsmuligheder i det forestående planlægningsarbejde. Denne bestemmelse er en variant af regionplanlovenes krav om offentliggørelse af alternative skitser som et af de første led i regionplanlægningen. Ud fra ønsket om offentlighedens mere aktive inddragning i planlægningen anså folketingsudvalget bestemmelsen for en forbedring af regionplanlovenes bestemmelser om alternative skitser. Det fremhævedes, at den kortfattede redegørelse kunne fremdrage de relevante problemer og angive mulige løsninger og deres konsekvenser på en mere åben og uforbindende måde, end det vil være tilfældet i egentlige alternative skitser, hvis udvælgelse kan være problematisk, og hvis indbyrdes kombinationsmuligheder kan være mangfoldige. Redegørelsen skal således have karakter af et debatoplæg omkring planlægningen, og det er fremhævet i folketingsudvalgets betænkning, at redegørelsen skal omhandle flere forskellige planlægningsmuligheder for derved at skabe grundlag for en reel debat om planlægningens målsætning og nærmere indhold.

Kommunalbestyrelsen skal iflg § 1 i miljømin bkg nr 595 af 15/12 1976 bekendtgøre, at redegørelsen er offentliggjort. Bekendtgørelsen skal foretages i Statstidende samt i lokale dagblade og/eller ugeaviser, der har alm udbredelse i kommunen, og i øvrigt på den i kommunen brugelige måde.

Når redegørelsen er offentliggjort, skal kommunalbestyrelsen efter § 6, stk 3, forestå en oplysningsvirksomhed med det formål at fremkalde den nævnte offentlige debat om planlægningen. Jfr også den generelle udtalelse i lovens formålsparagraf (§ 1, stk 3): Kommunalbestyrelsen bør i videst muligt omfang inddrage kommunens beboere i planlægningsarbejdet.

Allerede kommunalbestyrelsens bekendtgørelse om offentliggørelsen af redegørelsen skal iflg § 1 i ovennævnte miljømin bkg indeholde oplysning om den fremgangsmåde, kommunalbestyrelsen har til hensigt at følge m h t oplysningsvirksomheden og den offentlige debat.

Først efter en debatperiode på ialfald 3 måneder, men normalt mindst et halvt år, kan kommunalbestyrelsen vedtage et forslag til kommuneplan, jfr § 7, stk 1.

Dette forslag skal offentliggøres efter samme regler som for § 6-redegørelsen tillige med oplysninger om planens forudsætninger (se ovenfor under C.4^o), et uddrag af de modtagne bemærkninger til den tidligere offentliggjorte redegørelse samt kommunalbestyrelsens vurdering deraf. Endvidere kan et mindretal i kommunalbestyrelsen kræve, at offentliggørelsen af forslaget til kommuneplan også omfatter oplysning om mindretallets mening med tilhørende begrundelse.

Efter udløbet af en indsigelsesfrist på mindst 4 måneder kan kommunalbestyrelsen ved en fornyet behandling af forslaget til kommuneplan vedtage planen endeligt, jfr § 9. Umiddelbart derefter skal kommunalbestyrelsen udfærdige en bkg herom, og selve kommuneplanen skal selvfølgelig være offentlig tilgængelig, jfr § 11 og ovennævnte miljømin bkg af 15/12 1976.

Dette er den normale tilvejebringelsesprocedure for en kommuneplan. Ud over ved den øgede offentlighedsmedvirken indebærer reglerne den betydningsfulde ændring i forhold til de hidtidige dispositionsplaner, at en kommuneplan ikke skal godkendes af miljøministeren. Denne nyordning er i virkeligheden blot et logisk udslag af den ovenfor nævnte grundtanke, at en kommuneplan først og fremmest er udtryk for en »politisk« beslutning i en situation, hvor flere muligheder foreligger. Det vil ikke være acceptabelt, at miljøministeren (eller amtsrådet/hovedstadsrådet) skulle censurere det resultat, som fremkommer efter den omfattende offentlighedsmedvirken under planens tilvejebringelse. Dette ville tværtimod modvirke ønsket om at styrke nærdemokratiet.

Men det måtte dog sikres, at en kommuneplan holder sig inden for rammerne af regionplanlægningen, og at den gennem sin udformning er egnet til at udgøre rammer for den supplerende lokalplanlægning, jfr ovenfor under C.2^o og 3^o. Denne sikkerhed kunne imidlertid skabes på anden måde end ved et krav om kommuneplanens godkendelse af anden myndighed, nemlig ved en pligt for amtsrådet/hovedstadsrådet til at påse, at et forslag til kommuneplan opfylder disse hensyn, og til i givet fald at standse sagens videre behandling. En sådan ordning blev da indført ved bestemmelserne om regionplanmyndighedens veto-beføjelser i lovens § 8. Endvidere er der med henblik på ganske særlige situationer tillagt miljøministeren en beføjelse til at indkalde en kommuneplan til godkendelse, se § 10, stk 1.

Sådanne indkaldebeføjelser for ministeren («call-in»-regler) er et ganske naturligt modstykke til den decentralisering af beslutningskompetencer, som i øvrigt er gældende. De har efter inspiration fra engelsk planlægningslovgivning efterhånden vundet indpas i den parallelle danske lovgivning. Første gang var i 1972 ved ændringer af By- og landzoneloven (nu lovens § 9, stk 2) og Naturfredningsloven (nu lovens § 43, stk 4). Derefter fulgte i 1973 dels den nu overflødiggjorte og ophævede § 19 i Lands- og regionplanloven og dels Miljøbeskyttelseslovens § 47 og § 70, stk 3. Tilsvarende indkaldebeføjelser er optaget i § 3, stk 3, i bkg nr 406 af 13/9 1972 om ikraftsættelse af Råstofloven og i bkg nr 540 og 542 af 27/10 1975 og nr 28 af 21/1 1977 om henlæggelse af opgaver og beføjelser til hhv skovstyrelsen, fredningsstyrelsen og planstyrelsen. Se også Kommuneplanlovens § 28, stk 1.

F. FORTSAT KOMMUNEPLANLÆGNING

Også kommuneplanlægningen er en løbende proces. Det er ligefrem foreskrevet i lovens § 14, stk 1, at kommunalbestyrelsen inden for den første halvdel af hver valgperiode skal gennemgå kommuneplanen med henblik på at beslutte, om der er behov for at foretage ændringer i planen eller for at udarbejde en ny kommuneplan.

En sådan bestemmelse skærper konflikten mellem hensynet til p d e s at sikre den enkelte borgers – og vel især erhvervslivets – mulighed for at indrette sig i tillid til en udført planlægning og p d a s at muliggøre en sådan fleksibilitet i planlægningen, at tidligere fastlagte målsætninger kan ændres. Jfr nærmere herom *Bendt Andersen* i NaT 1975.302 f, *Bent Christensen* i TfR 1976.21 f og 49 ff samt s 29 ff i betænkningen »Miljølovgivning og erstatning«, afgivet af et af miljøministeriet nedsat udvalg og offentliggjort af ministeriet i oktober 1976.

G. DET MIDLERTIDIGE DECENTRALISERINGSGRUNDLAG (§ 15-RAMMERNE)

Efter lovens grundtanke skal kommunernes mere detaljerede fysiske planlægning – lokalplanlægningen – undergives en form for statslig rammestyning til afløsning af den ministerielle godkendelse af den enkelte plan. Rammestyngsgrundlaget skal være kommuneplanerne (som igen vil være styret af navnlig de godkendte regionplaner) og såvel uforbindende vejledning fra ministeriet som evt bindende forskrifter i henhold til § 51. De nye styringsinstrumenter findes imidlertid ikke endnu, og der vil gå adskillige år, før de alle foreligger. Det logiske ville være, at decentraliseringen vedr lokalplanlægningen først indtrådte, når

det nye styringsgrundlag var tilvejebragt. Først da kunne man forlade det hidtidige system med en anden myndigheds godkendelse af den enkelte kommunale plan. Heroverfor stod imidlertid ønsket om hurtigst muligt at opnå en mærkbar decentralisering. Skulle dette ønske imødekommes, og det skulle det, måtte der som en nødløsning konstrueres et midlertidigt styringsinstrument.

Dette midlertidige styringsinstrument udgøres efter § 15, stk 2, af enhver form for udført planlægning for kommunen eller dele af kommunen – uanset plantype, uanset tidspunktet for dens udarbejdelse og uanset, om der er tale om en godkendt plan – der godkendes af miljøministeren (efter delegation i bkg nr 28 af 21/1 1977 planstyrelsen) som grundlag for decentraliseringen vedr lokalplanlægningen i overgangsperioden, indtil en kommuneplan er tilvejebragt på grundlag af en regionplan. I forbindelse med godkendelsen kan planstyrelsen foretage ændringer og tilføjelser.

Sigtet med konstruktionen af dette midlertidige styringsinstrument har selvsagt været at tilstræbe, at der sker en omfattende decentralisering vedr lokalplanlægningen straks fra Kommuneplanlovens ikrafttræden den 1/2 1977.

Det midlertidige decentraliseringsgrundlag vil almindeligvis bestå af et eller flere kort til illustration af den geografiske udstrækning og interne opdeling af det eller de områder i kommunen, som § 15-rammerne omfatter, samt af en tekst med nærmere rammebestemmelser for hvert af enkeltområderne. Der er – navnlig af tidsmæssige grunde – ikke stillet krav om nogen offentlighedsmedvirken ved tilvejebringelsen af § 15-rammerne. Når de foreligger godkendt, skal kommunalbestyrelsen foretage en offentlig bekendtgørelse herom, og de godkendte rammer skal være offentligt tilgængelige. Jfr § 4 i miljømin bkg nr 595 af 15/12 1976, der bl a foreskriver, at den offentlige bekendtgørelse skal indeholde oplysning om § 15-rammernes virkning.

Miljøministeriet har udsendt cirk nr 190 af 7/10 1975 om administrationen af § 15. Cirkulæret suppleres af planstyrelsens Vejledning i Kommuneplanlægning nr 1, udsendt i 1976, der navnlig indeholder eksempler på, hvordan rammebestemmelserne i § 15-decentraliseringsgrundlaget kan affattes. Jfr også *Bay Christensen og Niels Østergård* i *Landinspektøren* 28. bd, 4. hft (1976).

Allerede tilvejebragte § 15-rammer må kunne ændres, indtil en kommuneplan foreligger.

De retsvirkninger, der er knyttet til godkendte § 15-rammer, er følgende:

a. Lokalplaner for arealer, som omfattes af § 15-rammerne, og hvis indhold er i overensstemmelse med disse rammer, skal ikke godkendes af miljøministeren, men kan vedtages endeligt af kommunalbestyrelsen i h t § 27. Dette er den centrale betydning af § 15-rammerne og fremgår af § 28, stk 3.

b. Kommunalbestyrelsen har over for vedkommende private borger pligt til at udarbejde forslag til den nødvendige lokalplan, hvis en ønsket større udstykning eller bygge- og anlægsarbejde er i overensstemmelse med § 15-rammerne. Dette fremgår af § 16, stk 4.

c. For de arealer, der er omfattet af § 15-rammerne, bortfalder bygningsvedtægternes bestemmelser om bebyggelsens anvendelse og om grundstørrelse samt – i Københavns kommune – byggeområde-beslutninger efter den københavnske byggelovs § 12. Dette fremgår af § 59, stk 1.

d. § 15-rammerne har derimod ikke som de hidtidige dispositionsplaner den aftale-lignende virkning, at kommunalbestyrelsen over for miljøministeriet er pligtig at administrere i overensstemmelse med rammerne. Ganske vist kan lokalplaner ikke uden ministeriets godkendelse gå ud over disse rammer, jfr ovenfor under a, men kommunalbestyrelsen har ingen retlig pligt over for ministeriet til at modsætte sig dispositioner, der er i strid med § 15-rammerne, men ikke kræver lokalplan. Der er således ikke tale om, at § 15-rammerne har nogen umiddelbart bindende virkning for den enkelte borger.

V. Lokalplaner

A. DEN NYE PLANTYPE

Et af formålene med planlovreformen var at gennemføre en sammenfatning og forenkling af lovgivningen om kommunernes byplanlægning, bl a således at et stort antal forskellige plantyper med forskellige tilvejebringelsesregler og forskellige retsvirkninger erstattes af én plantype – lokalplan – med ét sæt tilvejebringelsesregler og ét sæt retsvirkninger.

De tidligere kendte plantyper, der er afløst af plantypen lokalplan, er:
partielle byplanvedtægter og markplaner i h t Byplanloven,
uden for Københavns kommune bygningsvedtægternes grundkreds- og byggeområdefastlæggelse (Landsbyggelovens § 16),

i Københavns Kommune borgerrepræsentationens fastlæggelse af byggeområder (den københavnske bygge Lov § 12, stk 1),
bebyggelsesplaner (Landsbygge Lovens § 31, stk 3, og § 33, stk 5 og 6, og tilsvarende bestemmelser i bygningsreglementet og de kommunale bygningsvedtægter, den københavnske bygge Lov § 52, stk 7),
reguleringsplaner (Landsbygge Lovens § 45 og den københavnske bygge Lov § 31),
retningsplaner uden for Københavns kommune (Landsbygge Lovens §§ 20 a og 25),
magelægsplaner (Landsbygge Lovens § 50 og den københavnske bygge Lov § 37),
uden for Københavns kommune byggeliniepålæg af bebyggelsesregulerende årsager (Landsbygge Lovens § 31, stk 4 og 5),
beslutninger om, at et område skal friholdes for bebyggelse (Landsbygge Lovens § 17 og den københavnske bygge Lov § 12, stk 2),
beslutninger om bevaring af bebyggelsers ydre fremtræden (Landsbygge Lovens § 43, stk 1 c, og den københavnske bygge Lov § 60, stk 3) samt
kommunalt pålagte byggeservitutter.

Hovedreglen for allerede tilvejebragte planer m v som de nævnte er efter Kommuneplanlovens § 59, at de fortsat er gældende, men at de kan ophæves ved bestemmelse herom i en lokalplan og – selv uden udtrykkelig ophævelse – bortfalder i den udstrækning, hvori de er uforenelige med en lokalplan.

Den væsentligste undtagelse fra denne hovedregel omfatter grundkreds- og byggeområde-bestemmelserne i de kommunale bygningsvedtægter uden for København og byggeområdefastlæggelsen i København i h t den københavnske bygge Lov. De fleste af disse bestemmelser bortfaldt nemlig den 1/2 1977 og afløstes da af generelle regler i Kommuneplanloven og den nye Bygge Lov eller det til sidstnævnte lov knyttede Bygningsreglement. Enkelte af de tidligere bestemmelser har overlevet den 1/2 1977, idet de – f s v ang de arealer, der bliver omfattet af det midlertidige decentraliseringsgrundlag efter Kommuneplanlovens § 15 (se ovenfor under IV.G) – bortfalder fra tidspunktet for bekendtgørelsen af disse § 15-rammer, og dette tidspunkt kan jo ligge efter den nævnte dato; f s v ang andre arealer bortfalder bestemmelserne, når en kommuneplan er tilvejebragt.

Det var af flere grunde nødvendigt eller dog ønskeligt, at de byplanmæssige bestemmelser i de kommunale bygningsvedtægter bortfaldt ved Kommuneplanlovens ikrafttræden eller dog snarest muligt derefter. Dels muliggjorde disse bestemmelser i vidt omfang bebyggelse med udnyttelsesgrader og evt også bygningshøjder, der måtte anses for at være for store, især i de centrale byområder. Dels blev bestemmelserne anset for at være for rigoristiske ved at nødvendiggøre dispensation bl a til

enhver anden anvendelse af bebyggelsen end den, hvortil det pglid byggeområde – ofte et ret stort geografisk område – forbeholdt den; det fremgår af lovmotiverne, at der ønskedes en ændring af den planlægningspraksis, der havde givet sig udtryk i en normalt meget skarp adskillelse mellem boliger og erhverv. Endvidere regulerede bygningsvedtægterne »byggeretten« på den enkelte faste ejendom uanset størrelse og form, medens det planlægningsmæssigt set ønskelige ville være at operere med gennemsnitlige grundudnyttelser m v inden for et givet område, der så kunne differentieres for de enkelte grunde. Lokalplanpligten og den tilstræbte øgede offentlighedsmedvirken under lokalplanlægningen gjorde det også ønskeligt, at der ikke tilkom den enkelte grundejer særligt udvidede »rettigheder« f eks i form af en ret høj udnyttelsesgrad fastsat i bygningsvedtægten; i folketingsudvalgets betænkning over lovforslaget er således anført, at lokalplanlægningen er »ikke blot udtryk for en regulering af grundejernes rådighedsret, men er først og fremmest et af grundlagene for, at der skabes gode arbejds- og boligmiljøer«.

B. LOKALPLANERS INDHOLD

Jfr planstyrelsens Vejledning i kommuneplanlægning nr 2, udsendt i december 1976. Ligesom boligministeriets standard-byplanvedtægt fra 1967 indeholder Vejledningen navnlig kommenterede eksempler – i alt 153 – på affattelsen af enkeltbestemmelser i lokalplaner.

1° § 18's emne-katalog

Det var karakteristisk for den tidligere byplanlovs ordning, at loven ikke fastlagde standarder eller normer overhovedet, men alene angav de emner, der kunne – og i et vist omfang skulle – behandles i en byplanvedtægt. Eksempelvis udtalte Byplanloven blot, at der i en byplanvedtægt kunne optages nærmere bestemmelser om bebyggelsens udstrækning på grundene (bebyggelsens maksimale udnyttelsesgrad), men loven indeholdt ingen angivelse af den ønskelige størrelse af udnyttelsesgraden i forskellige »slags« områder. Dette forhold medførte en betydelig fleksibilitet i byplanarbejdet og gjorde det muligt løbende at følge udviklingen op i takt med fremkomsten af nye bebyggelsesformer og af krav om bymæssige faciliteter af forskellig art, uden at det var nødvendigt at foretage ændringer af Byplanloven.

Byplanlovens bestemmelser om byplaners indhold havde således karakter af et – omend udtømmende – emne-katalog uden standarder og

normer og kun i yderst begrænset omfang med krav om et vist mindsteindhold af den enkelte byplanvedtægt.

Dette system er bibeholdt i Kommuneplanloven, hvis § 18, stk 1, omhandler lokalplaners mulige indhold. Dette emne-katalog er moderniseret og udvidet i forhold til Byplanlovens og tilmed suppleret i § 18, stk 4, med en adgang for miljøministeren til administrativt at udvide det mulige indhold af lokalplaner. Disse ændringer bevirker, at den administrative praksis og retspraksis, som knytter sig til Byplanloven, og litteraturen herom nu normalt er uden direkte interesse for forståelsen af Kommuneplanlovens bestemmelser.

Udover i § 18, stk 1, findes der bestemmelser om lokalplaners indhold i § 59. Efter § 59, stk 2, kan der således i en lokalplan optages bestemmelse om ophævelse af byplanvedtægter og andre planer m v, som er tilvejebragt i henhold til den tidligere bygge- og byplanlovgivning. Efter § 59, stk 1, kan en lokalplan ophæve bestemmelserne i kommunens bygningsvedtægt om bebyggelsens anvendelse og om grundstørrelser og – for Københavns kommunes vedkommende – byggeområdebeslutninger efter den københavnske byggelov. Det fremgår forudsætningsvis af § 47, stk 4, at en lokalplan også kan ophæve en tidligere tilvejebragt lokalplan.

§ 18, stk 1, opdeler i øvrigt de mulige emner for lokalplaner i 16 grupper:

1. *Overførsel til byzone eller sommerhusområde* af arealer, som planen omfatter.

Ved By- og landzonelovens ikrafttræden den 1/1 1970 blev hele landet opdelt i byzoner, landzoner og sommerhusområder. Efter de hidtidige bestemmelser i zoneloven kunne et landzoneareal kun overføres til byzone ved en byudviklingsplan, en bygningsvedtægt eller en byplanvedtægt. Til sommerhusområde kunne et landzoneareal kun overføres ved en bygnings- eller byplanvedtægt.

Ved en ændring af By- og landzoneloven i 1975 blev byudviklingsudvalgene ophævet, og plantypen byudviklingsplan bortfaldt for fremtiden. Med Kommuneplanlovens og den nye Byggelovs ikrafttræden bortfaldt plantyperne byplanvedtægt og bygningsvedtægt. Det var derfor nødvendigt at tilvejebringe en ny metode, hvorved overførsel af arealer fra landzone til byzone eller sommerhusområde kunne finde sted. Denne nye metode er ret naturligt blevet lokalplanen.

Samtidig er der imidlertid gennemført en betydningsfuld ændring af den hidtidige ordning. Hidtil ville nemlig tilvejebringelsen af en byplan-

vedtægt, der udlagde et areal til bymæssig bebyggelse eller offentlige formål, automatisk medføre, at arealet blev byzone. På tilsvarende måde ville et areal, der i en bygningsvedtægt blev udlagt som byggeområde til bymæssig bebyggelse, automatisk blive byzone. Denne ordning medførte, at der ikke kunne gennemføres bebyggelsesregulerende bestemmelser i byplan- eller bygningsvedtægt for arealer i landzone, f.eks. for mindre landsbysamfund, uden at disse arealer dermed skiftede zonestatus. Dette er nu ændret, så det fremtidig er muligt for en kommunalbestyrelse at tilvejebringe lokalplaner for områder i landzone, uden at de pågældende områder dermed automatisk overgår til byzone eller sommerhusområde. Et af en lokalplan omfattet landzoneareal overføres nemlig kun til byzone eller sommerhusområde, hvis lokalplanen indeholder en udtrykkelig bestemmelse herom. I fremtiden kan der altså gennemføres lokalplaner for landsbyer og andre landzonearealer således, at de pågld arealer forbliver landzone. Dette betyder, at der til udstykning og byggeri inden for en sådan lokalplans geografiske område fortsat kræves tilladelse fra zonelovsmyndigheden. Det er imidlertid hensigten at indføre en ordning, hvorefter kompetencen til at give den nødvendige zonelovstilladelse kan delegeres til kommunalbestyrelsen f. s. v. ang udstykning og bebyggelse i overensstemmelse med lokalplanen og evt. på visse yderligere vilkår, som zonelovsmyndigheden anser for påkrævede.

Zonegrænseflytninger, hvorved et areal overføres fra byzone eller sommerhusområde til landzone, har hidtil ikke været mulige. Det kan nu ske i visse tilfælde, jfr. By- og landzonelovens §§ 2a og 2b, men det er ikke lokalplaner, der anvendes dertil.

2. *Områdets anvendelse*, herunder om at nærmere angive arealer forbeholdes til offentlige formål.

Anvendelsen af et byområde og dermed områdets funktion inden for bysamfundet har altid været et centralt led i byplanlægningen, og bestemmelser herom vil selvsagt være en vigtig bestanddel af kommuneplanen, ligesom de har været væsentlige elementer i dispositionsplanerne og været det grundlæggende for byggeområde-inddelingen i bygningsvedtægterne.

I udtrykket »områdets anvendelse« ligger, at der fortrinsvis er tale om en generel og hovedtræksbetonet angivelse af det pågld områdes anvendelse, således at områdets hovedsagelige anvendelse fastlægges f.eks. til parcelhusbebyggelse eller etageboligbebyggelse eller industriformål. Nr. 2 adskiller sig herved fra nr. 8 og 9, der muliggør en detaljeret regu-

lering af anvendelsen af både bebyggelse og ubebyggede arealer inden for planens område. Det har været nødvendigt at optage nr 2 som et selvstændigt punkt i § 18, stk 1, fordi det på den ene side er påkrævet, at lokalplaner for nye byområder altid indeholder denne hovedtræksbetonede angivelse af områdets anvendelse, og på den anden side lidet ønskeligt, at der på et for tidligt tidspunkt foregår en for detaljeret regulering af disse forhold.

Efter nr 2 kan der i en lokalplan tillige foretages arealreservationer til offentlige formål. Der tages ikke ved lokalplanen stilling til tidspunktet for udførelsen af de pgl'd offentlige anlæg, men sikringen af et areal til offentligt formål vil medføre, at kommunen på grundejerens begæring må overtage arealet efter reglerne i lovens § 32, jfr nedenfor under D.4^o.a. Dette svarer i princippet til den tidligere ordning efter Byplanloven. Det fremgår klart af lovmotiverne, at nr 2 omhandler både statslige, amtskommunale og primærkommunale formål, men også anlæg af almen karakter i øvrigt kan være omfattet af nr 2. Som følge af § 18, stk 1, nr 8 og 9, har det imidlertid ikke megen interesse at forsøge en nærmere begrebsbestemmelse af udtrykket »offentlige formål« i nr 2. Det er først ved spørgsmålet om, hvorvidt § 32 finder anvendelse, at en sådan begrebsbestemmelse får interesse.

Det offentlige formål behøver ikke at være specificeret nærmere, jfr allerede U 1952.781 H om den tilsvarende bestemmelse i Byplanloven. Det er dog ønskeligt, at en vis angivelse af det eller de pgl'd offentlige formål sker i lokalplanen, selv om denne er foreløbig og derfor nødvendiggør en mere detaljeret lokalplan til opfyldelse af lokalplanpligten efter § 16, stk 3, når det pgl'd anlæg skal realiseres. Jfr planstyrelsens Vejledning nr 2.22.

3. Ejendommens størrelse og afgrænsning.

Det er ikke blot byggegrunde, hvorom der i en lokalplan kan gives nærmere bestemmelser om størrelse og afgrænsning. Der er her tale om en udvidelse i forhold til den tidligere Byplanlovs hjemmel. Som eksempler på betydningen af denne udvidelse kan nævnes den ejendomsretlige afgrænsning af arealer til sportsanlæg, camping, parker og rekreative anlæg m v.

Det er heller ikke blot egentlige udstykninger, der kan reguleres i en lokalplan, men enhver matrikulær forandring, f eks omdelinger og skelforandringer. Derimod kan en lokalplan ikke regulere opdeling i ejerlejligheder, se også stadskonduktørens udtalelse i U 1975.1035.

Lokalplanbestemmelser efter nr 3 kan være ganske præcise og der-

med f eks fastlægge en udstykningsplan, der viser de enkelte parcellers afgrænsning og dermed også størrelse. Men bestemmelserne kan være mindre vidtgående og være udformet som mindstegrundstørrelser og mindstefacadelængder (grundbredder) og evt tillige angive en maksimal grundstørrelse. Dette svarer helt til ordningen efter Byplanloven.

4. *Vej- og stiforhold og andre forhold af færdselsmæssig betydning*, herunder om adgangsforholdene til færdselsarealer og med henblik på adskillelse af trafikarterne.

Efter lovmotiverne omfatter udtrykket »vej- og stiforhold« ikke blot beliggenheden, retningen og bredden (længde- og tværprofilet) af en vej eller andet færdselsareal, men også nedlæggelse af en vej eller sti og fastlæggelse af byggelinier, hjørneafskæringer, oversigtsarealer og vejtilslutninger, herunder om niveaufri skæringer af krydsende veje og andre færdselsarealer.

Nr 4 er hermed nok noget mere omfattende end de tidligere bestemmelser i Byplanloven. Men nr 4 går endnu videre ved at hjemle bestemmelser i en lokalplan om andre forhold af færdselsmæssig betydning. Efter lovmotiverne tænkes herved bl a på adskillelse af trafikarterne (bilvej, cykelsti, fodgængersti), ordning af parkeringsforhold (f eks parkeringslommer ved vejside eller holdebanearealer langs vejbane), etablering af vendepladser og regulering af hegning mod vej.

Nr 4 fremkalder en ganske betydelig overlappning af vejlovgivningen – større end hidtil under Byplanloven – og så længe lovene ikke er tilpasset hinanden bedre, kan praktiske vanskeligheder næppe undgås, jfr nærmere om forholdet til vejlovgivningen *Bendt Andersen*.135 ff og planstyrelsens Vejledning nr 2.26 ff.

Bestemmelser i en lokalplan med hjemmel i nr 3 og 4 vil endvidere kunne fremkalde en i støjmæssig henseende forsvarlig afstand mellem en vej og den kommende bebyggelse i nærheden af vejen. Der er med bestemmelserne ikke taget stilling til, om sådanne »buffer-zoner« langs en vej i de konkrete tilfælde skal ejes af vejmyndigheden eller høre til bebyggelsen. Jfr også nr 12.

5. *Beliggenhed af spor- og ledningsanlæg*, herunder til elforsyning.

Som det hidtil har været tilfældet med bestemmelser herom i byplanvedtægter, vil bestemmelser i en lokalplan om spor- og ledningsanlæg, herunder elmastetracéer med forskrifter for placeringen af elmast og transformerstationer, kun omfatte beliggenheden, men ikke den tekniske udførelse af disse anlæg.

Efter lovmotiverne tilsigter ordet »beliggenhed« også at omfatte beliggenheden i forhold til terræn. En lokalplan kan derfor foreskrive, at elforsyningen til et område, f.eks. et nyt parcelhus- eller sommerhusområde, skal ske gennem jordkabler i stedet for luftledninger.

Nr 5 omfatter givetvis også kloakledninger, selv om der i Miljøbeskyttelsesloven med tilhørende administrative bestemmelser findes et omfattende regelsæt herom. Det må antages, at der kun undtagelsesvis bliver optaget bestemmelser i en lokalplan om beliggenheden af kloakledninger.

6. *Bebyggelsers beliggenhed på grundene*, herunder om den terrænhøjde, hvori en bebyggelse skal opføres.

7. *Bebyggelsers omfang og udformning*, herunder med henblik på regulering af boligætheden.

Med anvendelsen af ordet »bebyggelser« i nr 6 og 7 er det ifølge lovmotiverne tilsigtet at give udtryk for, at det ikke blot er om egentlige bygningers placering, omfang og udformning, der kan bestemmes, men også om beliggenheden m.v. af andre faste konstruktioner og anlæg, der f.eks. i byggeslovgivningen omfattes af begrebet bebyggelse. Jfr. herom nedenfor i § 5.II. A.

Nr 6 og 7 giver ligesom nr 3 hjemmel for lokalplanbestemmelser, der er ganske præcise, og hvorved der fastlægges en egentlig bebyggelsesplan.

Men også ligesom ved nr 3 kan bestemmelserne være mindre vidtgående og angående bebyggelsens omfang være udformet som rammebestemmelser.

Som hidtil i byplanvedtægter kan der således i en lokalplan fastsættes en maksimal udnyttelsesgrad, nu benævnt bebyggelsesprocent, som gældende for den enkelte ejendom. Eller der kan – for industriområder – foreskrives et maksimalt rumindhold af bebyggelsen (den såkaldte kubikmeter-regel) kombineret med en bestemmelse om, at det bebyggede areal ikke må overstige en vis procentdel af grundens areal.

Men en lokalplan kan imidlertid i stedet fastsætte en maksimal bebyggelsesprocent for hele eller en del af planens område, således at der ikke (foreløbig) tages stilling til fordelingen på de enkelte ejendomme. Ved den sidstnævnte fremgangsmåde opereres der således med en slags gennemsnitlig bebyggelsesprocent eller – bedre udtrykt – med et maksimalt etageareal inden for et givet område, der udmærket kan bestå af flere selvstændige ejendomme. Denne sidstnævnte fremgangsmåde vil

sikkert blive ret hyppigt anvendt. Den er praktisk for de rammebetonede førstegangs-lokalplaner for et nyt byområde, men vil også kunne anvendes i andre tilfælde.

Det er en udvidelse i forhold til Byplanloven, når der efter nr 6 kan optages bestemmelser i en lokalplan om den terrænhøjde (kote), hvori bebyggelsen skal lægges. Bestemmelser herom i en lokalplan vil erstatte eller supplere de generelle bestemmelser herom i bygge Lovgivningen, jfr den nye Bygge Lovs § 6, g.

Med hjemmel i nr 7 kan i en lokalplan foreskrives en bestemt ydre fremtræden af en ny bebyggelse ud fra arkitektonisk-æstetiske hensyn, f eks med hensyn til ensartede højder, tagformer og facadeudformning, herunder skiltning. Dette svarer helt til Byplanlovens ordning, jfr *Vagn Rud Nielsen: Byplanlægning og ældre Bydele, 1951.30 ff.*

Men nr 7 indeholder ikke en begrænsning til bebyggelsers ydre udformning, men hjemler også lokalplan-bestemmelser om f eks lejlighedsstørrelser i en etageboligbebyggelse. Det kan være af ganske væsentlig byplanmæssig betydning, om der på et givet areal opføres en større etagebebyggelse med mange små lejligheder eller med færre store lejligheder. Uden udtrykkelig hjemmel i Byplanloven har det da også været antaget i praksis, at byplanvedtægter kunne indeholde sådanne bestemmelser til regulering af bolig tæthed i princippet svarende til bestemmelser om grundstørrelsen i parcelhusområder, ligesom bestemmelser herom undertiden har været optaget i kommunale grundsalgsservitutter.

Sml U 1976.52 H om opdeling i flere lejligheder af en ældre villa i Gentofte.

8. *Anvendelse af de enkelte bygninger*

Ved hjælp af lokalplan-bestemmelser efter nr 8 kan de hovedtræksbetonede anvendelsesbestemmelser efter nr 2 konkretiseres og detaljeres i den udstrækning, det er byplanmæssigt påkrævet. Ifølge lovmotiverne har udviklingen medført et behov for, at der i lokalplanerne ikke alene optages bestemmelser i henhold til nr 2 til sikring af, at det pgl d område anvendes på en måde, der er miljømæssigt forsvarligt i relation til områdets omgivelser, men også bestemmelser til sikring af, at bebyggelsen inden for området placeres og anvendes på en måde, der ikke medfører gensidige ulemper. Særligt for så vidt angår områder til erhvervsformål følger det af Miljøbeskyttelseslovens § 61, at der ved udarbejdelsen af lokalplanerne må lægges afgørende vægt på hensynet til omgivelsernes sårbarhed over for forurening. Dette medfører bl a, at der i byplanlægningen må opereres med en differentiering af de forskel-

lige erhverv, således at en lokalplan eksempelvis kan forbeholde et område til industri m v af særlig art. F eks bør virksomheder, der udsender rystelser, ikke kunne placeres side om side med fabrikation, der ikke tåler rystelser. Endvidere vil nogle industrier eller andre erhverv kunne placeres i eller nær boligområder eller arealer til rekreative formål, medens andre ikke bør gives mulighed for en sådan placering. Som et yderligere eksempel nævner lovmotiverne, at områder med adgang til stor vanddybde bør kunne forbeholdes erhvervsvirksomheder, som har behov for adgang til dybt vand.

Det er således tilsigtet med nr 8 at muliggøre, at der i lokalplan kan foretages en ret nøje konkretisering af de enkelte bygningers anvendelse. En lokalplan kan eksempelvis sikre et butikscenter inden for et boligområde, eller der kan sikres den præcise beliggenhed af børnehaver, fritidshjem o lign. Det vil f eks også være muligt i en lokalplan – som led i kommunens trafikplanlægning – at forbeholde et areal til opførelse af et parkeringshus. I det hele åbner nr 8 mulighed for ret detaljerede og differentierede bestemmelser om anvendelsen af bebyggelsen i det område, lokalplanen omfatter.

Jfr nærmere *Bendt Andersen*.144 ff, FO 1974.426 og U 1975.743 H med kommentar af *Thygesen* i U 1975 B.400 ff.

Planstyrelsens Vejledning nr 2.18 udtaler, at det i relation til en lokalplan for et boligområde vil være umiddelbart tilladt at drive visse former for erhvervsvirksomhed i en bolig, f eks indehaverens egen udøvelse af liberalt erhverv, og at lokalplanen derfor ikke behøver at indeholde bestemmelse herom.

Om differentierede, men ikke detaljerede anvendelsesbestemmelser for center- og erhvervsområder se Vejledning nr 2.19 ff.

9. *Udformning, anvendelse og vedligeholdelse af ubebyggede arealer*, herunder om terrænregulering, hegnforhold, bevaring af beplantning og beplantningsforhold i øvrigt samt belysning af veje og andre færdselsarealer.

Medens bestemmelser om de ubebyggede arealer i henseende til deres udformning, anvendelse og vedligeholdelse har været ret almindelige byggeservitutter, har der ikke i den tidligere Byplanlov været udtrykkelig hjemmel for sådanne bestemmelser i byplanvedtægt. Som led i en bebyggelsesplan, der blev fastlagt i byplanvedtægt, var der imidlertid ofte foretaget en nøje planlægning af de til bebyggelsen hørende friarealer navnlig med henblik på adskillelse af kørende og gående trafik og på tilvejebringelse af hensigtsmæssigt beliggende, samlede opholds- og eventuelt tillige parkeringsarealer. Krav i overensstemmelse med en sådan planlægning af bebyggelsens friarealer har

også kunnet stilles i forbindelse med meddelelse af konkrete byggetilladelser efter Byggeloven. Jfr også de tidligere bestemmelser i Landsbyggelovens § 38, stk 1, og § 39, stk 1.

Om ulovlig erhvervsmæssig anvendelse af ubebygget areal i boligområde se allerede U 1962.110 H om en byplanvedtægts-erstattende privat servitut samt U 1965.659 H, 1966.71 H og 499 Ø om byplanvedtægter.

I planstyrelsens Vejledning nr 2.26 udtales, at Kommuneplanloven næppe afgiver hjemmel for, at der i en lokalplan kan optages et forbud mod parkering af f.eks. lastbiler på et vejareal. Denne begrænsning synes ikke holdbar. Reale grunde tilsiger utvivlsomt, at også hjemmeparkering af lastbiler på veje i boligområder bør kunne hindres ved lokalplan, og der er ingen støtte i lovmotiverne for den begrænsning, som Vejledning nr 2 lægger op til. Jfr også ovennævnte U 1962.110 H om vognmandsvirksomhed i et boligområde: »den ... udøvede virksomhed ved kørsel med lastmotorvogn til og fra den omhandlede ejendom på ... vej og anbringelse af lastmotorvognen på og ved ejendommen« fandtes at være i strid med den byplanvedtægts-erstattende private servitut, hvorefter der »på ejendommen« ikke måtte drives bl.a. vognmandsforretning.

Nr 9 indeholder imidlertid en eksemplifikation, som viser, at det med bestemmelsen er tilsigtet at muliggøre lokalplan-bestemmelser med et videregående indhold.

Nævnelser af terrænregulering betyder således, at der i en lokalplan kan foreskrives foretaget en bestemt terrænregulering som betingelse for bebyggelse, eller lokalplanen kan forbyde, at der foretages terrænregulering. Spørgsmålet om regulering af det naturlige terræn såvel omkring en ny bebyggelse som på bebyggelsens friarealer kan undertiden være af overordentlig stor miljømæssig betydning.

I nr 9 nævnes endvidere hegnsforhold. Uden udtrykkelig hjemmel i byplanloven var det dog antaget i praksis, at byplanvedtægter kunne indeholde bestemmelser om hegn i vej- eller naboskel, herunder evt. et forbud mod etablering af hegn.

I nr 9 nævnes som et eksempel også bevaring af beplantning og beplantningsforhold i øvrigt. Disse forhold har da også hyppigt været genstand for regulering i byggeservitutter. Det er anset for væsentligt, at den nærmere planlægning af især nye haveboligområder kan omfatte en beplantningsplan, og bestemmelser herom i en lokalplan kan ofte med fordel kombineres med bestemmelser efter nr 13 om grundejerforeninger, evt. således at det overlades til foreningen at lade en beplantningsplan udføre og gennemføre, jfr også § 47, stk 3, 2. pkt. Det fremgår af lovmotiverne, at det ikke har været hensigten med nr 9 at tilskynde til beplantningsbestemmelser af restriktiv karakter som f.eks.

forbud mod høje træer, men at åbne mulighed for en positiv og konstruktiv samlet planlægning af bebyggelsen og beplantningen især i haveboligområder, hvor ikke mindst en forudgående tilrettelæggelse af beplantning og hegning på eller mod vej og evt fællesareal er ønskelig.

Eksemplet belysningen af veje og andre færdselsarealer har sammenhæng med, at vejbelysningens karakter har betydning for miljøet og dettes æstetiske kvalitet. Dette eksempel betegner også en udvidelse i forhold til Byplanloven.

10. *Bevaring af landskabstræk* i forbindelse med bebyggelse af et område, der inddrages til bymæssig bebyggelse eller sommerhusbebyggelse.

Med nr 10 har det været tanken, at en lokalplan skulle kunne forhindre, at værdifulde terrænformer og andre landskabstræk ødelægges i forbindelse med byggemodningen af et nyt byområde, f.eks. ved opfyldning af en sø eller ved nivellering af bakkedrag. Der er ikke tale om en fredning i Naturfredningslovens forstand, men om en sikring af eksisterende miljømæssige kvaliteter i forbindelse med områdets omdannelse og til gavn for de kommende beboere i området.

11. *Tilvejebringelse af eller tilslutning til fællesanlæg* i eller uden for det af planen omfattede område som betingelse for ibrugtagning af ny bebyggelse.

Udtrykket »fælles« har iflg. lovmotiverne hensyn ikke alene til anlæg, der er fælles for flere ejendomme, men også til anlæg fælles for flere husstande i en enkelt ejendom.

Udtrykket »anlæg« skal forstås i meget vid betydning. Det kan være udendørs (fælles)anlæg såsom fælles opholds- eller parkeringsarealer for flere selvstændige ejendomme, og lokalplanen kan regulere beplantningen på og anlægget i øvrigt af friarealerne til f.eks. en ny etageboligbebyggelse, herunder m.h.t. terrænreguleringer, opfyldning af søer o.lign. Det kan være tekniske (fælles)anlæg såsom en fælles varmecentral, et fælles antenneanlæg for TV-modtagelse eller et fælles garageanlæg. Men det kan efter lovmotiverne også være hvad man kunne kalde »sociale« (fælles)anlæg i form af særlige bygninger til fælles formål, f.eks. fælles vaskeri, selskabslokaler, hobbyrum og børneinstitutioner som vuggestue eller børnehave.

Nr 11 gør det muligt for kommunalbestyrelsen i en lokalplan at sikre etableringen af et eller flere sådanne fællesarealer og -anlæg i forbindelse med udbygningen af et område og sådan, at de pågld. anlæg er

tilvebragt samtidig med den nye bebyggelses ibrugtagen. Er dette ikke tilfældet, må kommunalbestyrelsen ikke udstede tilladelse til bebyggelsens ibrugtagen efter Byggelovens § 16, stk 2 (hidtil benævnt bygningsattest). Ialfald denne ordning er videregående end efter byplanloven.

Det er også videregående, når nr 11 omhandler tilslutning til fællesanlæg uden for det pglid lokalplan-område. Bestemmelsen herom sigter ikke mindst på en bedre udnyttelse af samfundets energiressourcer ved at muliggøre krav om, at bebyggelse i et nyt byområde tilsluttes et fjernvarmeværk, hvorved spildvarmen kan udnyttes i energibesparende øjemed.

12. *Foretagelse af afskærmningsforanstaltninger* såsom anlæg af beplantningsbælte, støjvold, mur o lign som betingelse for ibrugtagen af ny bebyggelse eller ændret anvendelse af et ubebygget areal.

Nr 12 muliggør, at der gennem bestemmelser i en lokalplan, som omfatter erhvervsbebyggelse, sikres en beskyttelse af områdets omgivelser mod støjulemper, jfr også miljøstyrelsens vejledning nr 3/1974 om ekstern støj fra virksomheder. Nr 12 muliggør også bestemmelser til formindskelse af støjulemper fra veje, jfr ovenfor om nr 4.

Nr 12 sigter imidlertid ikke blot på støjafskærmning. Eksempelvis kan der i en lokalplan kræves æstetisk begrundede afskærmningsforanstaltninger ved en ny losseplads eller oplagsplads.

Lokalplan-bestemmelser med hjemmel i nr 12 kan suppleres af bestemmelser efter nr 9 om udformning og vedligeholdelse af f eks et krævet beplantningsbælte.

Efter Byggelovens § 4, stk 3, kan kommunalbestyrelsen som betingelse for udstedelse af byggetilladelse kræve økonomisk sikkerhedsstillelse for udførelsen af afskærmningsforanstaltninger, der er forlangt i en lokalplan i hh t nr 12.

13. *Oprettelse af grundejerforeninger* for nye haveboligområder, erhvervsområder eller områder for fritidsbebyggelse, herunder om medlemspligt og om foreningens ret og pligt til at forestå etablering, drift og vedligeholdelse af fællesarealer og fællesanlæg.

Nr 13 repræsenterer en væsentlig nydannelse. Baggrunden har været, at det blev mere og mere almindeligt i private byggeservitutter for nye havebolig- og sommerhusområder at forlange grundejernes medlemskab af en grundejerforening, hvortil bl a driften og vedligeholdelsen af veje, stier og andre fællesarealer og -anlæg overlades, og at der med

indførelsen af den nye plantype lokalplan blev tilsigtet en betydelig indskrænkning af anvendelsesområdet for private byggeservitutter. Det beroede jo alene på udstykkeren, om en grundejerforening skulle dannes, og hvordan de nærmere regler for foreningens virke skulle være. Senere ændringer af servitutbestemmelserne om foreningens rettigheder og pligter var det i praksis umuligt at gennemføre. Nr 13 er imidlertid også et led i Kommuneplanlovens bestræbelser på at give beboere i et bolig- eller sommerhusområde mulighed for direkte og afgørende indflydelse på forhold af betydning for nærmiljøet. Det blev således tilsigtet med nr 13, at beboerne i området selv skulle kunne afgøre, til hvilke formål og på hvilken måde fællesarealer og -anlæg skal etableres, og selv skulle kunne varetage – og fra de offentlige myndigheder overtage – funktioner af betydning for områdets udvikling inden for lokalplanens rammer. Jfr herved lovens § 47, stk 3.

Nr 13 omhandler ikke blot nye havebolig- og sommerhusområder, men også nye erhvervsområder. Baggrunden herfor er navnlig behovet for via en grundejerforening at få sikret anlæg og vedligeholdelse af nødvendige afskærmningsarealer i forbindelse med erhvervsbebyggelse.

Nr 13 afgiver antagelig hjemmel for, at lokalplanen kan foreskrive, at foreningens vedtægter skal godkendes af kommunalbestyrelsen. For at opnå det med nr 13 tilsigtede formål må der nemlig tillægges kommunalbestyrelsen en vetoet over for vedtægtsbestemmelser om de forskellige foreningsorganers kompetence og om andre væsentlige forhold.

Derimod kan der ikke i en lokalplan træffes bestemmelser til regulering af det økonomiske mellemværende mellem grundejere eller til sikring af foreningens krav på de enkelte medlemmer. Sådanne bestemmelser må fortsat optages i en privat servitut.

De af Dansk Byplanlaboratorium i 1973 udgivne »Deklarationsbestemmelser for haveboligområder« indeholder kommenterede forslag til formulering af sådanne servitutbestemmelser samt forslag til udformningen af vedtægter for en grundejerforening.

14. *Bevaring af eksisterende bebyggelse*, således at bebyggelsen kun med tilladelse fra kommunalbestyrelsen må nedrives, ombygges eller på anden måde ændres.

Efter Byplanloven kunne et forbud mod nedrivning kun gives i byplanvedtægt, når den pgl'd bebyggelse var et led i et bevaringsværdigt bymiljø. Efter nr 14 vil en lokalplan kunne forbyde nedrivning også i tilfælde, hvor bebyggelsens egne kvaliteter isoleret set gør bebyggelsen

bevaringsværdig, eller hvor en nedrivning blot vil være et uønsket indgreb i det eksisterende miljø.

Om den særlige retsvirkning af bestemmelser efter nr 14, se § 33 og nedenfor under 5^o.b og c.

15. *Friholdelse af et område for ny bebyggelse*, når en bebyggelse kan blive udsat for sammenstyrning, oversvømmelse eller anden skade, der kan medføre fare for brugernes liv, helbred eller ejendom.

Nr 15 svarer til hidtidige bestemmelser i byggelovene.

16. *Ophør af gyldigheden af udtrykkeligt angivne tilstandsservitutter*, hvis servituttens opretholdelse vil være i strid med lokalplanens formål, og hvis servituten ikke vil bortfalde som følge af § 31.

Efter den tidligere bygge- og byplanlovgivning ville eksisterende tilstandsservitutter bortfalde af sig selv blot i kraft af deres uforenelighed med visse former for senere offentligretlig planlægning. I praksis har det imidlertid ofte været vanskeligt at afgøre, om en sådan servituttilintetgørende uforenelighed forelå. Endvidere kan der meget vel tænkes tilfælde, hvor der klart ikke er tale om uforenelighed, men hvor den eksisterende servitut ikke harmonerer med den pgl'd vedtægts eller plans formål (hensigt); det vil især gælde ældre private servitutter, jfr *Vagn Rud Nielsen* i *Fast Ejendoms Regulering*, 3. udg. 133. Jfr nærmere nedenfor under C.1^o.

Den nye ordning er på denne baggrund blevet, at kommunalbestyrelsen under udarbejdelsen af en lokalplan kan tage stilling til, om en gældende tilstandsservitut bør ophæves, og i så fald – hvis automatisk bortfald som følge af uforenelighed, jfr. § 31, ikke tør antages – kan bestemme servituttens bortfald ved en udtrykkelig bestemmelse herom i lokalplanen. Jfr planstyrelsens Vejledning nr 2.45.

Det må antages, at nr 16 kun hjemler ophør af private servitutters gyldighed og kun af private servitutter, hvis stiftelse ikke har beroet på en offentlig myndigheds varetagelse af et særligt offentligt formål.

Det følger modsætningsvis af ordet »tilstandsservitutter«, at rådheds- og tilegnelsesservitutter ikke kan tilintetgøres ved en lokalplanbestemmelse herom. Sådanne servitutter må i givet fald eksproprieres bort med hjemmel i § 34 og mod fuld erstatning til den servitutberettigede.

Dette svarer til den tidligere ordning. Jfr *Christel Dalgård* i J 1961.638 ff.

Om den nævnte sontring inden for servitutbegrebet se *Illum.518 f* og nedenfor i § 18.I. A.

2° Emne-katalogets udvidelse

Efter § 18, stk 4, kan miljøministeren fastsætte, at der i lokalplaner kan optages bestemmelser om andre forhold end nævnt i stk 1.

Bestemmelsen er bemærkelsesværdig. Miljøministeren kan ved en bekendtgørelse udvide emne-kataloget for lokalplaners indhold, således som det er fastlagt i § 18, stk 1, nr 1-16. Allerede efter lovens emne-katalog kan grundudnyttelsen og arealanvendelsen reguleres i mange henseender og endog meget langt ned i detaljen. Det er givet, at indholdet af den private ejendomsret over fast ejendom i meget høj grad vil blive bestemt af lokalplanerne. Og i så henseende har § 18, stk 4, overladt en betydelig kompetence til miljøministeren.

3° Det geografiske område for en lokalplan

Kommuneplanloven fastlægger ikke nogen mindstestørrelse af det område, som en lokalplan kan omfatte. Nogle af de plantyper, som en lokalplan afløser, har kunnet omfatte et yderst begrænset område, undertiden endog blot en del af en selvstændig fast ejendom. Jfr om byplanvedtægter senest landsretsdommen i U 1975.743 H (én enkelt ejendom). Det er i ovst hermed, at også området for en lokalplan kan begrænses stærkt, afhængigt af planens formål og mulighederne for en forsvarlig indpasning i byplanarbejdet i øvrigt.

Omvendt er det muligt for en kommunalbestyrelse at tilvejebringe en lokalplan for et betydeligt geografisk område, evt hele kommunen, og i planen kun optage bestemmelser om et enkelt sagligt forhold. Sådanne lokalplaner kan f eks alene behandle placering af campingpladser, placering af affalds- og lossepladser, stianlæg, faciliteter for rekreative formål eller bevaringsværdige bebyggelser. En lokalplan af denne art får karakter af en sektorplan.

4° Krav til indholdet af en lokalplan

a. Det har naturligvis ikke været hensigten, at en lokalplan skal indeholde nærmere bestemmelser om alle de i § 18, stk 1 angivne forhold. En lokalplan skal blot indeholde regler om de forhold, som det i det enkelte tilfælde skønnes nødvendigt at regulere nærmere for derigennem at opnå det med planens udarbejdelse tilsigtede. Kun for nye områder, der inddrages til byformål eller til sommerhusbebyggelse, foreskriver § 18, stk 2 et vist mindsteindhold af lokalplanen. Men i folketingsudvalgets betænkning er yderligere udtalt, at en sagligt forsvarlig byplanlægning almindeligvis vil fordre behandling af adskillige af de i

§ 18, stk 1, nævnte emner, og at miljøministeren gennem sine beføjelser efter lovens § 51 bør forhindre fremkomsten af lokalplaner, der på sagligt urimelig måde er begrænset til kun at angå et enkelt løst forhold. Som eksempel på uønskede lokalplaner nævner betænkningen en lokalplan, der alene fastlægger en maksimal bebyggelsesprocent og ikke indeholder bestemmelser om bl a bebyggelsens anvendelse, højdebegrænsninger og andre væsentlige forhold.

Det har heller ikke været hensigten, at en lokalplan altid skal indeholde meget detaljerede regler. Det er således i lovmotiverne fremhævet, at en lokalplan for et område, der inddrages til bymæssig bebyggelse, i første omgang bør begrænses til at indeholde centrale bestemmelser og rammer. Men også i øvrigt bør detaljeringsgraden ikke være større end planlægningsmæssigt påkrævet.

b. I en lokalplan for et område, som overgår til byformål eller til sommerhusbebyggelse, skal der efter § 18, stk 2, optages bestemmelser til sikring af de forhold, der er nævnt i § 18, stk 1, nr 2-4.

Kravet herom er begrundet i hensynet til den nødvendige sammenhæng i planlægningen. Bestemmelsen omfatter såvel arealer, der overgår fra landzone til byzone/sommerhusområde, som arealer der allerede ligger i byzone/sommerhusområde, men endnu ikke har skiftet anvendelse til bymæssige formål respektive ferieformål.

Det er udtalt i lovmotiverne, at retningslinierne for sådanne nye by- og sommerhusområders udformning ikke bør foretages ved gennemførelse af lokalplaner særskilt for hvert enkelt væsentligt forhold såsom bebyggelsens anvendelse, bebyggelsens omfang (bebyggelsesprocenten), institutions- og butiksforsyning, trafiksystem m v. De forhold, der er nævnt i § 18, stk 1, nr 2-4 har en så stor indbyrdes sammenhæng, at planlægningsbestemmelser herom må fastsættes under ét i en sammenfattende lokalplan. Jfr også ovenfor under a.

Detaljeringsgraden af en sådan lokalplan bør derimod normalt ikke være for stor. Det var i de senere år blevet mere og mere almindeligt, at en byplanvedtægt for et større areal, der inddrages til bymæssig bebyggelse, enten fastlagde en udstyknings-, vej- og bebyggelsesplan som kun retningsgivende eller blot stillede krav om, at den kommende bebyggelse skulle opføres på grundlag af en samlet bebyggelsesplan, der senere måtte tilvejebringes, i almindelighed ved et tillæg til byplanvedtægten. Motiverne til Kommuneplanloven betegner det som i almindelighed særdeles ønskeligt, at kommunalbestyrelsen i en lokalplan udskyder den endelige udstyknings-, vej- og bebyggelsesplan, indtil

områdets muligheder er blevet detaljeret gennemarbejdet, og således at lokalplanen ikke påtvinger bygherren en ganske bestemt løsning. Det udtales derfor, at en lokalplan for et område, der inddrages til bymæssig bebyggelse, i første omgang normalt bør begrænses til at indeholde centrale bestemmelser og rammer, hvorunder den nærmere vurdering af områdets bebyggelsesmuligheder senere kan foregå. Når den mere detaljerede bebyggelsesplanlægning er udført, bør den første lokalplan for området suppleres med eller erstattes af en eller flere planer, der udarbejdes i overensstemmelse med resultaterne af bebyggelsesplanlægningen og dermed sikrer de tilstræbte kvaliteter af områdets bebyggelsesforhold.

c. Hovedreglen er, at kommunalbestyrelsen har valgfrihed m h t, hvordan de mulige emner for en lokalplan skal behandles. Men i to henseender er denne frihed begrænset.

Den ene skyldes den overordnede planlægning. I § 19, stk 1, er det således bestemt, at en lokalplan ikke må indeholde bestemmelser i strid med en kommuneplan eller – indtil denne foreligger – i strid med det midlertidige decentraliseringsgrundlag efter § 15. Det er en selvfølge, at lokalplanen heller ikke må stride mod regionplanlægningen eller mod landsplandirektiver efter Lands- og regionplanlovens § 4, jfr herved også Kommuneplanlovens § 25.

Den anden skyldes hensynet til at sikre gennemførelsen af regeringens og folketingets samlede planlægningspolitik og til at sikre en rimelig planlægningsstandard i alle landets kommuner. Det er derfor bestemt i § 51, at miljøministeren kan fastsætte nærmere regler om kommunernes planlægning efter Kommuneplanloven, altså også om lokalplanlægningen. Det har klart været hensigten, at miljøministeren skulle kunne stille krav til kommunalbestyrelserne m h t, hvordan visse emner skal behandles i lokalplaner i visse situationer. Jfr om § 51 ovenfor under IV. C.3°.

d. Som krav til indholdet af en lokalplan må også henregnes de to påbud i § 19, stk 2.

Det ene påbud går ud på, at en lokalplan skal indeholde en angivelse af planens formål. Kravet herom skyldes bl a den vægt, som loven har lagt på offentlighedens medvirken i planlægningen. Det er derfor anset for rimeligt, at der gives offentligheden mulighed for at vurdere og debattere et lokalplanforslag på grundlag af en udtrykkelig tilkendegivelse af formålet med planen. En udtrykkelig angivelse af, hvad der

tilstræbes opnået med planen, kan også have betydning under den senere administration, jfr § 47. Den krævede formålsangivelse vil nok mest naturligt kunne placeres som en indledning til lokalplanens bestemmelser. Jfr planstyrelsens Vejledning nr 2.16.

Det andet påbud vedrører lokalplanens forhold til anden lovgivning under administration af andre myndigheder end kommunalbestyrelsen. Lokalplanen skal nemlig udtrykkeligt angive, om dens virkeliggørelse er afhængig af tilladelser eller dispensationer fra andre myndigheder end kommunalbestyrelsen. Jfr planstyrelsens Vejledning nr 2.46, hvor der er givet en række eksempler herpå.

Med den omhandlede bestemmelse er det tilsigtet at undgå, at en lokalplan kommer til at fremtræde urealistisk eller skabe uberettigede forventninger hos borgerne. En lokalplan kan nemlig ikke tilsidesætte anden lovgivning, medmindre dette undtagelsesvis har særlig lovhjemmel. Hvis bestemmelser i anden lovgivning medfører, at de arbejder eller anlæg, som lokalplanen omhandler, kun kan udføres efter tilladelse fra anden myndighed end kommunalbestyrelsen, skal det derfor udtrykkeligt angives i planen. Har kommunalbestyrelsen derimod kompetence til selv at meddele en for lokalplanens virkeliggørelse nødvendig tilladelse efter anden lovgivning, forudsætter § 19, stk 2, at denne tilladelse også vil blive meddelt.

Da det er i selve lokalplanen, at forholdet til anden lovgivning skal behandles på den nævnte måde, vil allerede forslaget til lokalplan indeholde de forlangte oplysninger. Det er imidlertid uheldigt, hvis væsentlige betingelser for planens virkeliggørelse ikke er endeligt afklaret ved kommunalbestyrelsens vedtagelse af forslaget til lokalplan. Hvis et forslag til lokalplan f eks omfatter et areal, der ligger inden for Naturfredningslovens generelle byggelinier og derfor kun må bebygges med fredningsnævnets tilladelse, bør kommunalbestyrelsen sideløbende med lokalplanforslagets behandling søge byggelinien flyttet eller helt ophævet ved fredningsstyrelsens beslutning, jfr herom cirk 14/5 1973 fra ministeriet for kulturelle anliggender og § 11 i bkg nr 542 af 27/10 1975. Denne fremgangsmåde må anbefales i stedet for indhentning af dispensation fra vedkommende fredningsnævn. Bliver forholdet til anden lovgivning afklaret under lokalplanforslagets behandling, må udtalelsen i forslaget naturligvis ændres i forbindelse med kommunalbestyrelsens endelige vedtagelse af lokalplanen.

Den omhandlede bestemmelse i § 19, stk 2, sigter kun på de tilfælde, hvor der i anden lovgivning ligger en fundamental hindring for lokalplanens virkeliggørelse, indtil fornøden tilladelse eller dispensation er givet. Oplysningskravet omfatter derfor normalt ikke f eks det forhold, at en kontorbygning skal godkendes af arbejdstilsynet.

e. Ifølge planstyrelsens Vejledning nr 2.8 f skal en lokalplan altid udover teksten indeholde mindst ét kort, der skal vise dels lokalplanens område, dels de plandispositioner der bedst kan anskueliggøres på denne måde (f eks udstykninger, vej- og stiforhold og bebyggelsens placering).

5° *Redegørelse m v*

Som en parallel til lovens § 5 om kommuneplaner bestemmer § 21, at en lokalplan skal ledsages af en redegørelse for, hvorledes planen forholder sig til kommuneplanen og til øvrig planlægning for området, herunder de midlertidige § 15-rammer. Det fremgår klart af lovmotiverne, at allerede lokalplanforslaget skal ledsages af en sådan redegørelse.

Endvidere skal et lokalplanforslag – og kun forslaget, ikke den endelige lokalplan – efter § 21, stk 1, ledsages af en kortfattet beskrivelse af planens indhold og retsvirkninger. Begrundelsen for dette informationskrav er, at det erfaringsmæssigt er vanskeligt for ikke-sagkyndige at sætte sig ind i bestemmelserne i et byplanforslag og forstå rækkevidden af planen især i retlig henseende.

Jfr nærmere planstyrelsens Vejledning nr 2.10 ff og 49.

C. LOKALPLANERS RETSVIRKNINGER

1° *Skal overholdes ved fremtidige handlinger*

Fra tidspunktet for den offentlige bekendtgørelse efter § 30, stk 1, af, at en lokalplan er endeligt vedtaget eller godkendt, vil planen være bindende for enhver i den forstand, at fremtidige handlinger skal være i overensstemmelse med planen. En lokalplan kan derimod ikke i sig selv hidføre indgreb i de bestående forhold. En lokalplans retsvirkninger har således samme karakter, som retsvirkningerne af en byplanvedtægt har haft på grundlag af den tidligere byplanlov.

Hvis det f eks bestemmes i en lokalplan, at et område udlægges til parcelhusbebyggelse, forpligtes grundejerne i området derved til kun at måtte opføre parcelhuse, hvis og når de overhovedet måtte ønske at opføre ny bebyggelse. Der kan ikke – alene med henvisning til lokalplanen – gives ejerne påbud om at opføre parcelhuse, og skulle der på tidspunktet for planens tilvejebringelse findes f eks. en etageboligbebyggelse i området, kan denne bebyggelse fortsat bestå.

Som et andet eksempel kan nævnes, at en lokalplan fastlægger en bebyggelsesplan for en karré i et eksisterende byområde, hvor en byfornyelse ønskes, og endvidere differentierer anvendelsen af bebyggelsen og de ubebyggede arealer i karréen. Grundejerne i området skal ikke følge planen i den forstand, at den eksisterende bebyggelse i strid med planens bestemmelser skal fjernes, og at grundejerne får pligt til at udføre handlinger, f.eks. opførelse af ny bebyggelse, der stemmer med planen. Men grundejerne må ikke foretage til- eller ombygninger på de huse, der evt. skal bevares, medmindre en sådan forandring er i overensstemmelse med planen. Grundejerne (eller lejerne) må heller ikke ændre en eksisterende benyttelse af bebyggelsen eller dennes friarealer, så at der derved opstår modstrid med planens bestemmelser. Sml. U 1959.547 Ø.

I § 31 er denne karakter af en lokalplans bindende virkning udtrykt med ordene, at der ikke må etableres forhold i strid med planen. Heri ligger, at det kun er fremtidige dispositioner og ikke de bestående forhold, som reguleres, eller – med andre ord – at der i en lokalplan ikke kan påbydes nogen en handlepligt for derved at fremkalde forhold i overensstemmelse med planen.

De forpligtelser for en grundejer til at foretage visse foranstaltninger, som er omhandlet i § 18, stk. 1, nr. 11 og 12, indtræder kun, hvis og når grundejeren agter at opføre ny bebyggelse inden for planens område. De nævnte bestemmelser har således ikke brudt med den hidtidige ordning efter byplanloven.

De fremtidige dispositioner, der reguleres af en lokalplan, er såvel retlige som faktiske dispositioner. Eksempler på retlige dispositioner er vejudlæg og ændringer i de matrikulære forhold. Eksempler på faktiske dispositioner er legio.

Det vil normalt ikke volde tvivl, om der er (ny)etableret et forhold i strid med en lokalplan. De tvivlsomme tilfælde, der er opstået i praksis på grundlag af byplanvedtægter og byggeområde-bestemmelser i bygningsvedtægter, har især vedrørt en ændret anvendelse af bebyggelse eller ubebygget areal. Hvis f.eks. en byplanvedtægt har fastlagt et areal som boligområde, og en ældre – og dermed fortsat lovlig – erhvervsudnyttelse af en bebyggelse i området ændres til en anden erhvervsudnyttelse, har det kunnet være tvivlsomt, om den ændrede erhvervsudnyttelse indebærer en overtrædelse af byplanvedtægten. En tilsvarende tvivl kan opstå på grundlag af en lokalplan, og den foreliggende retspraksis omkring sådanne tilfælde vil fortsat være vejledende.

Utrykt ØLD af 27/6 1959: Boligområde. Etablering af en kostskole i en stor villa antoges at være ulovlig.

U 1965.659 H: Byplanvedtægt, der kun tillod beboelse og almindelig kontorvirksomhed, liberale erhverv m v i bygningerne og forlangte anlæg og vedligeholdelse som have af de ubebyggede arealer. Et eksisterende mindre øldepot måtte ikke overgå til bilhandel, og der måtte ikke på haveareal henstilles biler til salg.

U 1966.71 H: Byplanvedtægt med forbud mod handel, fabrik, værksted m v. Et eksisterende mindre værksted måtte ikke overgå til garage med udendørs parkering.

U 1966.499 Ø: Byplanvedtægt, der kun tillod beboelse og indeholdt et udtrykkeligt forbud mod butikker o lign i stueetagen. En eksisterende købmandsbutik blev af kommunen efter vedtægtens fremkomst tilladt anvendt til udstilling og salg af sports- og campingudstyr. En senere anvendelse af friarealet til udstilling blev anset for at indebære en overtrædelse af byplanvedtægten.

U 1968.844 Ø: Boligområde. En kommunal fritids- og ungdomsklub for kvarterets beboere var lovlig.

U 1974.1053 Ø: Byplanvedtægt om »villamæssig boligbebyggelse« var ikke til hinder for indretning af en ældre større villa til vuggestue, når en konstateret støjulempe blev nedbragt.

Også retspraksis om påståede krænkelse af private servitutter kan have interesse. Jfr herom nedenfor i § 18.V og *Illum* 573 ff.

Pligten til i den ovennævnte forstand at overholde en lokalplan, påhviler enhver – offentlige myndigheder så vel som private borgere, og grundejere så vel som andre, der i egenskab af rettighedshavere over fast ejendom har eller kan få rådighedsret over en fast ejendom eller dele af en sådan. En lejer eller bruger kan altså overtræde en lokalplan, jfr også § 54, stk 1 og 2.

Også kommunalbestyrelsen selv skal naturligvis respektere en lokalplan. FO 1973.71 betegner en kommunalbestyrelses forsætlige overtrædelser af en byplanvedtægt som »overordentlig kritisable« som »en alvorlig krænkelse af den almindelige retsbevidsthed, idet den var udtryk for, at en offentlig myndighed havde tilsidesat regler, som myndighederne under strafansvar krævede overholdt af private«. Jfr også FO 1973.170 og 230.

Affattelsen af § 31 – at der ikke retligt eller faktisk må etableres forhold i strid med lokalplanens bestemmelser – har overflødiggjort en udtrykkelig bestemmelse som i Byplanlovens § 10, stk 2, om, at planen har en førsteprioritets-virkning i forhold til eksisterende rettighedshavere over ejendomme, som er omfattet af planen. Heller ikke en lokalplan kan således udslettes af tingbogen i forbindelse med en tvangsauktion (alternativt opråb).

Den nævnte affattelse af § 31 har endvidere overflødiggjort en udtrykkelig bestemmelse om bortfald af eksisterende servitutter, som er

uforenelige med lokalplanens indhold. Både Byplanloven og de hidtidige byggelove har indeholdt tilkendegivelser af, at visse bestående servitutter – nemlig private byggeservitutter og andre tilstandsservitutter – bortfalder automatisk ved fremkomsten af hhv en byplanvedtægt og byggeområde-bestemmelser. Bortfaldet begrundede ikke erstatning fra kommunen til den servitutberettigede.

Jfr *Vagn Rud Nielsen og von Eyben* i *Fast Ejendoms Regulering*, 3. udg hhv 151 ff og 596 med litteratur- og domshenvisninger samt *Formuerettigheder* § 14.I.1. *Illum* 622 antager, at også en positiv servitut bortfalder, hvis den faktisk har været ubenyttet hidtil.

Det fremgår af lovmotiverne, at den hidtidige retstilstand er forudsat opretholdt. Spørgsmålet om, hvornår der foreligger en servitut-tilintetgørende uforenelighed, har imidlertid i praksis voldt vanskeligheder og vil også i fremtiden kunne være svært at afgøre.

Der findes vel oplagte tilfælde som f.eks. en servitut, der forbeholder et område for villabebyggelse, contra en senere lokalplan, hvorefter der i området kun må opføres industribebyggelse. I dette eksempel er servituten klart uforenelig med lokalplanen, fordi det er udelukket at opfylde begge regelsæt samtidig, og servituten vil derfor bortfalde. Usikkerheden er derimod opstået i de mere almindeligt forekommende tilfælde, hvor udformningen af den offentligretlige bestemmelse ikke fremkalder en sådan uforenelighed med den ældre servitut, at ikke begge regler kan opfyldes samtidig.

Et par eksempler fra lovmotiverne kan illustrere dette:

En privat servitut bestemmer, at der ved udstykning ikke må fremkomme parceller med mindre grundstørrelse end 1500 m². En senere byplan- eller bygningsvedtægt eller lokalplan foreskriver en mindste grundstørrelse på 700 m². Den private servitutbestemmelse er ikke uforenelig med, men blot »strengere« end den offentligretlige bestemmelse og vil derfor fortsat være gældende; begge regler kan opfyldes samtidig, nemlig ved enhver parcelstørrelse der overholder den private servitutbestemmelse. Sml. *Thalbitzer og Illum* i U 1971 B 76 ff, 138 f og 243 f om vanskelighederne ved at komme uden om sådanne privatretlige udstykningsforbud.

Mange private servitutter fra 1950'erne begrænser størrelsen af en garage på en parcelhusgrund til f.eks. 4 m længde. Ud fra hensynet til at begrænse parkering på de ofte smalle villaveje har man gennem flere år i det landsgyldige bygningsreglement udvidet grundejerens »byggeret« i forhold til naboen og tilladt opførelse af længere garager i naboskel. I overensstemmelse hermed har byplanvedtægter fra de senere år i almindelighed bestemt, at en garage på en parcelhusgrund må gives en større længe i naboskel, f.eks. indtil 8 m. Både den private servitutbestemmelse om maksimalt 4 m længde og byplanvedtægtens krav om maksimalt 8 m længde

vil være opfyldt, når garagen ikke bliver længere end 4 m. Den private servitut om maksimalt 4 m længde er således ikke uforenelig med, men blot »strengere« end byplanvedtægten og vil derfor fortsat være gældende.

Mere tvivlsomt er det tilfælde, at en byplan- eller bygningsvedtægt eller en lokalplan udlægger til bebyggelse et areal, der efter en privat servitut ikke må udstykkes og bebygges. I et sådant tilfælde, hvor der var tale om fastlæggelse af et sommerhusområde i bygningsvedtægt, har boligministeriet i utrykt skr af 29/1 1975 ment, at ubebyggeligheds-servituten fortsat bestod, og denne opfattelse er tiltrådt i utrykt kendelse af 9/12 1976 afsagt af taksationskommissionen i h t Naturfredningsloven. Anderledes *Illum.623. De af Thalbitzer* i U 1971 B 86 ff nævnte servitutter med udstykningsforbud kunne måske snarere antages at være uforenelige med f eks lokalplan-bestemmelser.

På denne baggrund er det nu bestemt i Kommuneplanlovens § 18, stk 1, nr 16, at en lokalplan kan bestemme ophør af gyldigheden af udtrykkeligt angivne tilstandsservitutter, hvis servituttens opretholdelse vil være i strid med lokalplanens formål.

En servitut, der er bortfaldet som følge af § 31, bliver normalt ikke afløst af tingbogen. Efter Tinglysningslovens § 10, stk 1, vil afløsning af en tinglyst servitut forudsætte begæring eller samtykke fra den eller de påtaleberettigede. Denne hovedregel suppleres af Tinglysningslovens § 20, hvorefter tinglysningsdommeren skal udlette rettigheder, der åbenbart er ophørt, og efter indkaldelse kan slette rettigheder, der må antages at have mistet deres betydning. Kommunalbestyrelsen kan selv sagt henstille til tinglysningsdommeren at foretage udsettelse efter Tinglysningslovens § 20 af en servitut, som kommunen anser for bortfaldet som følge af § 31. Det vil kun være ønskeligt, om kommunerne og tinglysningsdommerne vil medvirke til, at bortfaldne servitutter aflyses, så at tingbogen ikke indeholder direkte fejlagtige oplysninger. Kommunen kan også vælge først at benytte Kommuneplanlovens § 18, stk 1, nr 16, og udtrykkeligt ophæve servituten.

2° Foreløbige retsvirkninger af et forslag til lokalplan

Efter den tidligere Byplanlov havde allerede et offentligt fremlagt forslag til byplanvedtægt en foreløbigt bindende virkning. Den gik ud på, at vedtægten i et år (med mulighed for forlængelse i yderligere et halvt år) skulle respekteres, som om den var godkendt. Kommunalbestyrelsen kunne i denne periode frit dispensere fra forslagens bestemmelser.

Også et forslag til lokalplan har en foreløbigt bindende virkning, jfr Kommuneplanlovens § 22. Men den er væsentligt strengere end den, der gjaldt for forslag til byplanvedtægter, og den er også strengere end den varige virkning af en endeligt vedtaget lokalplan.

Når et forslag til lokalplan er offentliggjort, må ejendomme, der er omfattet af forslaget, nemlig hovedet ikke bebygges eller i øvrigt udnyttes på en måde, der skaber risiko for en foregribelse af den ende-

lige plans indhold. En sådan regel er anset for at være en naturlig følge af den øgede vægt, som Kommuneplanloven tillægger offentlighedens medvirken under tilvejebringelsen af en lokalplan. Det kunne nemlig gøre offentliggørelsesreglerne og indsigelsesadgangen illusorisk, hvis det foreslåede indhold af lokalplanen altid kunne realiseres, før kommunalbestyrelsen efter indsigelsesfristens udløb har vedtaget planen endeligt. Hertil kommer, at Kommuneplanloven åbner mulighed for, at kommunalbestyrelsen kan vedtage og offentliggøre alternative lokalplanforslag, og sker dette, er det jo simpelthen ikke muligt at forlange overholdelse indtil videre af alle forslagene.

§ 22-virkningen indtræder ikke over for den, der før lokalplanforslagets offentliggørelse har fået byggetilladelse efter Byggeloven, heller ikke selv om byggeriet ikke er påbegyndt før forslaget offentliggøres, når blot byggetilladelsen fortsat er gældende, jfr herom nedenfor i § 5.III.A.5°.

Den nævnte strenge virkning af et lokalplanforslag gælder kun, indtil indsigelsesfristen er udløbet. Derefter lempes den noget. Kommunalbestyrelsen kan nemlig så tillade, at en ejendom, der er omfattet af planen, bliver bebygget eller i øvrigt udnyttet i overensstemmelse med forslaget; dette gælder dog kun hvis lovens almindelige og ret stærkt begrænsende regler om mindste grundstørrelse, største bebyggelsesprocent og største bygningshøjde ikke derved fraviges. Begrundelsen for denne lempelse af den helt strenge virkning af forslaget er, at det, når indsigelsesfristen er udløbet, ofte vil være muligt for kommunalbestyrelsen at vurdere, om forslaget kan ventes vedtaget i det store og hele uændret.

Et lokalplanforslag har de nævnte retsvirkninger, indtil lokalplanen er endeligt vedtaget eller godkendt, dog længst i et år efter forslaget offentliggøres. Kommunalbestyrelsen kan ikke beslutte nogen forkortelse af denne periode. Og omvendt kan perioden heller ikke forlænges, medmindre miljøministeren undtagelsesvis indkalder lokalplanforslaget til godkendelse, jfr § 28, stk 1 og 2.

Et lokalplanforslag har ikke de nedenfor under 5° og 6° beskrevne virkninger knyttet til den endelige lokalplan.

3° *Begrænset virkning på jordbrugsejendomme*

Ifølge Kommuneplanlovens § 18, stk 3, kan en lokalplan ikke indeholde bestemmelser efter § 18, stk 1, nr 3, 6, 8 eller 9 (se ovenfor under B.1°) med virkning for arealer i landzone, der iflg en kommuneplan skal anvendes til jordbrugsformål.

Det har naturligvis ikke været hensigten, at der i en lokalplan skal kunne træffes bestemmelser om f.eks. landbrugsejendommens størrelse eller om beplantningen på arealer, der skal drives jordbrugsmæssigt, således at landbrugets ejendoms- og brugsforhold skulle kunne reguleres af kommunalbestyrelserne gennem lokalplaner. Det har heller ikke været hensigten, at der ved lokalplaner for landzonearealer skulle fastsættes bestemmelser om landbrugsbygningers beliggenhed på ejendommen eller nærmere bestemmelser om anvendelsen af de enkelte bygninger hørende til en landbrugsejendom, eftersom disse forhold er reguleret af anden lovgivning.

4° Ingen erstatningsmæssige konsekvenser

De begrænsninger i rådighedsretten over en fast ejendom, som fulgte af bestemmelser i en byplanvedtægt, af en byggeområde-fastlæggelse eller af de andre beslutninger og planer, som lokalplanen vil afløse, har – med en enkelt undtagelse uden praktisk betydning (Byplanlovens § 15) – ikke begrundet erstatning fra det offentlige til de pgl'd grundejere i henhold til nogen lovbestemmelse herom. Rådighedsbegrænsningerne har steds været anset som almindelige reguleringer af ejendomsrettens grænser, der ikke medførte nogen grundlovsmæssig nødvendighed for, at der i en lovbestemmelse blev tillagt de pgl'd grundejere ret til erstatning for et evt. tab. Visse dispositioner i en byplanvedtægt, især udlæg af et areal til offentligt formål, har imidlertid givet ejeren en ret til under nærmere angivne betingelser at forlange, at kommunen straks skulle overtage hans ejendom mod fuldstændig erstatning.

Jfr *Bent Christensen* i Fast Ejendoms Regulering, 3. udg 89 ff, især 100–103 og 107–114, *Vagn Rud Nielsen* sstds 164 ff, begge med doms- og litteraturhenvisninger. Se nu også U 1972.189 H og 192 H, der dog ikke angik bebyggelsesregulering.

Kommuneplanloven har i princippet opretholdt denne retstilstand. Loven indeholder ingen erstatningshjemmel knyttet til lokalplaner, men blot et par bestemmelser om kommunal overtagelsespligt i visse situationer, jfr nedenfor under 5°. Jfr *Bent Christensen* anf. værk. 113 f kan det ikke udelukkes, at domstolene i meget særegne tilfælde vil tilkende en lokalplanramt grundejer erstatning direkte med hjemmel i Grundlovens § 73. Det er også tænkeligt, at der i visse ekstreme situationer kan påhvile kommunalbestyrelsen et culpa-ansvar ud fra de almindelige regler om offentligretligt erstatningsansvar, jfr *Bent Christensen* anf. værk. 89 f, *Bendt Andersen* i NaT 1975.303 og betænkningen »Miljølovgivning og erstatning«, afgivet i august 1976 af et af miljøministeriet nedsat udvalg. Men sådanne tilfælde må formodes at blive så uhyre

sjældent forekommende, at man kan tillade sig at sige generelt, at bestemmelser i lokalplaner ikke medfører erstatning til grundejere omfattet af planen, selv om disse bestemmelser medfører en ringere brugs- eller handelsværdi af en ejendom.

5° Kommunal overtagelsespligt

a. Når en lokalplan har forbeholdt en ejendom til et offentligt formål, kan ejeren efter § 32 forlange ejendommen overtaget af kommunen mod erstatning.

Er det kun en del af en ejendom, som en lokalplan har forbeholdt til et offentligt formål, kan ejeren forlange den pgl'd del af ejendommen overtaget af kommunen mod erstatning. Hvis restejeendommen ikke kan udnyttes på rimelig måde som selvstændig ejendom, kan ejeren forlange hele ejendommen overtaget af kommunen.

Overtagelsespligten påhviler dog kun kommunen, hvis det pgl'd areal ikke kan udnyttes på en økonomisk rimelig måde i overensstemmelse med den faktiske udnyttelse af de omliggende ejendomme.

Bestemmelserne svarer i realiteten til den tidligere Byplanlovs § 14, jfr herom *Vagn Rud Nielsen* i Fast Ejendoms Regulering, 3. udg. 166 f. Der er dog foretaget den udvidelse af bestemmelsernes anvendelsesområde, at en kommune nu også har overtagelsespligt efter § 32 vedr arealer, der i en lokalplan er forbeholdt til offentlig vej, herunder vej-udvidelse. Sml § 38 i Lov om offentlige veje.

Der er den – ikke synderlig begrundede – forskel mellem arealreservationer til vejformål hhv i en lokalplan og efter vejlovgivningens regler, at i det første tilfælde kan kravet om overtagelse fremsættes når som helst, medens det i det sidste tilfælde som hovedregel kun kan fremsættes inden 6 måneder efter, at grundejeren har fået kendskab til det pgl'd byggeliniepålæg.

Det offentlige formål, hvortil en ejendom kan forbeholdes i en lokalplan, kan være såvel kommunalt som amtskommunalt eller statsligt. Det er imidlertid under alle omstændigheder kommunen, som et overtagelseskrav skal rettes imod, og som over for ejeren er forpligtet til at overtage arealet, hvis betingelserne herfor er opfyldt. Et offentligt formål i § 32's forstand vil fmlt foreligge også i tilfælde, hvor det pgl'd »offentlige« eller almene formål skal varetages ikke af en offentlig myndighed, men af en koncessioneret virksomhed el lign (f eks. vedr vand- eller strømforsyning) eller endog af private. Således har også den tidligere bestemmelse i Byplanlovens § 14 været forstået. F eks har

udlæg i en byplanvedtægt af areal til kolonihaveformål været anset for et arealudlæg til offentligt formål, og dette må sikkert gælde også i relation til Kommuneplanloven, sml planstyrelsens Vejledning nr 2.22. Der er antagelig endnu større grund til at anlægge en sådan udvidet fortolkning af § 32 end i relation til Byplanloven.

b. Når det i en lokalplan efter § 33 er bestemt, at en bebyggelse ikke må nedrives uden tilladelse fra kommunalbestyrelsen, og tilladelsen nægtes, kan ejeren forlange ejendommen overtaget af kommunen mod erstatning. Overtagelsespligten påhviler dog kun kommunen, hvis der er et væsentligt misforhold mellem ejendommens afkastningsgrad og afkastningsgraden for ejendomme med en lignende beliggenhed og benyttelse, men som ikke er omfattet af et nedrivningsforbud.

Bestemmelsen er på nogle punkter ændret i forhold til dens forgænger, Byplanlovens § 14 a. Tidligere havde kommunen således overtagelsespligt også i tilfælde af, at der blev givet afslag på en ansøgning om tilladelse til at ombygge eller ændre bebyggelsen; nu findes overtagelsespligten kun, hvis tilladelse til nedrivning afslås. Hidtil havde ejeren et ubetinget krav på, at kommunen skulle overtage ejendommen, når hans ansøgning om at måtte nedrive bebyggelsen var afslået; nu er kravet afhængigt af, at forbudet mod nedrivning medfører væsentlige økonomiske konsekvenser for ejeren sammenlignet med ejere af tilsvarende ejendomme uden bevaringsforpligtelse. Tidligere kunne ejeren begrænse sit overtagelseskrav til en del af ejendommen; nu er det hele ejendommen og kun hele ejendommen, som ejeren kan kræve overtaget. Og den hidtil gældende tidsfrist for kommunens stillingtagen til en ansøgning om nedrivning er bortfaldet.

c. De under a og b beskrevne specielle retsvirkninger af en lokalplan er nu også knyttet til fortsat gældende byplanvedtægter i stedet for retsvirkningerne efter den tidligere Byplanlovs §§ 14 og 14 a.

d. Efter § 35 er det taksationsmyndighederne i henhold til Lov om offentlige veje, der i tilfælde af uenighed mellem ejeren og kommunen afgør spørgsmål om berettigelsen af et overtagelseskrav, som ejeren har fremsat, og som fastsætter erstatningen for overtagelsen. Jfr i øvrigt nedenfor om ekspropriation.

Jfr *Orla Friis Jensen* i *Juristen* 1971.444 ff om overtagelse på begæring ved offentlig regulering af fast ejendom.

Der findes kun én lovregel om erstatningsudmålingen efter et overtagelseskrav. Efter denne regel (§ 35, stk 2) skal erstatningen fastsættes uden hensyntagen til den anvendelse af arealet, som lokalplanen eller byplanvedtægten tilsigter. Jfr *Orla Friis Jensen: Taksationsproces*. 280 ff om denne regels forbillende, Byplanlovens § 14, stk 3.

6° Ekspropriation

a. Som ovenfor nævnt kan en lokalplan ikke pålægge nogen en handlepligt eller afgive hjemmel for et administrativt påbud om at foretage handlinger til virkeliggørelse af en lokalplan. En lokalplan vil blive virkeliggjort, efterhånden som grundejerne agter at opføre ny bebyggelse m v. Dette svarer helt til retsstillingen efter byplanvedtægter på grundlag af den tidligere Byplanlov, jfr U 1959.549 Ø.

I nogle tilfælde er det imidlertid af væsentlig betydning, at det offentlige har afgørende indflydelse på tidspunktet for virkeliggørelsen af en byplanvedtægt/lokalplan. Det gælder ikke alene, hvor virkeliggørelsen simpelthen kun kan tænkes at ske ved det offentliges foranstaltning, således som det altid vil være tilfældet når en lokalplan udlægger et areal til offentligt formål. Det gælder også situationer, hvor f eks tilstedeværelsen af det (private) nybyggeri, som en lokalplan fastlægger rammer for, er af væsentlig betydning for kommunens anlægsvirksomhed og økonomiske planlægning eller for byudviklingen i kommunen.

I andre tilfælde kan det være nødvendigt, at der står en særlig mekanisme til rådighed, når en byplanvedtægt/lokalplan skal virkeliggøres. Planen kan nemlig nødvendiggøre, at flere grundejere handler i fællesskab på samme tid, sådan som det f eks ofte vil være tilfældet, når en lokalplan fastlægger en bebyggelsesplan med præcise angivelser af de nye bygningers beliggenhed uden hensyntagen til bestående matrikel-skel. Sml ovennævnte U 1959.549 Ø.

Naturligvis kan det i alle tilfælde som de nævnte tænkes, at de pgl'd arealer købes i fri handel af det offentlige eller af en privat, og at lokalplanen derefter virkeliggøres i harmoni med kommunens tidsmæssige intentioner. Meget ofte sker det netop på denne måde. Men det har siden fremkomsten af den første Byplanlov i 1925 også være muligt for kommunalbestyrelsen at foretage ekspropriation for at kunne virkeliggøre en byplanvedtægt. En lignende hjemmel for ekspropriation findes nu i Kommuneplanlovens § 34 knyttet til virkeliggørelsen af en lokalplan eller en fortsat gældende byplanvedtægt. Bestemmelsen svarer med sproglige forenklinger og moderniseringer til Byplanlovens § 12, stk 1 og 2, og det fremgår af lovmotiverne, at det ikke var hensigten at

udvide kommunalbestyrelsernes ekspropriationsbeføjelse i henhold til de tidligere bestemmelser i Byplanlovens § 12. Den hidtil anlagte fortolkning af Byplanlovens § 12 har derfor fortsat gyldighed, jfr herom *Vagn Rud Nielsen* i *Fast Ejendoms Regulering*, 3. udg. 172 ff.

b. Ekspropriation til offentligt formål.

Den almindelige hjemmel for kommunalbestyrelser og amtsråd til ekspropriation til tilvejebringelse eller udvidelse af kommunale eller amtskommunale anlæg og institutioner blev fandtes tidligere i bygge-lovene. Denne ekspropriationshjemmel er udeladt i den nye Byggeslov. Begrundelsen herfor var, at der efter Kommuneplanlovens § 16, stk 3, i almindelighed skal foreligge en lokalplan, førend der kan ske påbegyndelse af det bygge- eller anlægsarbejde, til hvis gennemførelse ekspropriationen skulle foretages. Det ville da være mindre vel stemmende med offentlighedens medvirken under tilvejebringelsen af en lokalplan, hvis dens indhold kunne være reelt præjudiceret af en allerede foretaget ekspropriation. Sml FO 1975.533. Men det er ikke blot i tilfælde af »større« offentlige anlæg, som medfører lokalplanpligt efter § 16, stk 3, at kommunalbestyrelsen først må tilvejebringe en lokalplan. Det gælder i alle tilfælde af et offentligt formål, hvis det pågld areal ikke kan erhverves af kommunen i fri handel, og hvis lovgivningen i øvrigt ikke afgiver hjemmel til ekspropriation til det pågld formål. En sådan særhjemmel findes især i vejlovgivningen.

Det offentlige formål kan være både kommunalt, amtskommunalt og statsligt. Amtsrådet og staten vil således altid – når særlig ekspropriationshjemmel savnes – være afhængig af, at kommunalbestyrelsen tager initiativ til at tilvejebringe en lokalplan, se dog § 16, stk 4, og § 29. Også ved amtskommunale og statslige formål er det kommunalbestyrelsen, der skal foretage ekspropriationen. Kommunen må så derefter overdrage det eksproprierede til amtskommunen resp staten.

c. Ekspropriation til virkeliggørelse i øvrigt af en lokalplan eller en byplanvedtægt.

Hvis en privat ejer ikke kan eller vil udnytte sit areal i overensstemmelse med bestemmelserne i en lokalplan, og hvis kommunalbestyrelsen finder det nødvendigt, at planen nu virkeliggøres, afgiver Kommuneplanlovens § 34 den nødvendige lovhjemmel for en ekspropriation. Dette svarer til ordningen efter Byplanloven.

Der foreligger ikke megen retspraksis om denne side af den omhandlede ekspropriationshjemmel.

Den ledende dom er U 1948.445 H kommenteret af *Frost* i NaT 1949.150. Dommen angik Frederiksberg kommunes ekspropriation af en ejendom med det formål at overdrage den til et privat konsortium, der var villig til at bebygge arealet i sammenhæng med naboarealet og i overensstemmelse med en bebyggelsesplan, som foreskrev nogle etagehuse, der delvis skulle ligge på det eksproprierede areal. Landsretten anerkendte ekspropriationens lovlighed i henseende til spørgsmålet om nødvendighed (idet også æstetiske hensyn blev antaget at nødvendiggøre en fremskyndelse af det fælles byggeri, jfr herom *Max Sørensen* i U 1950 B.284 f), og anbringendet herom blev ikke gentaget for højesteret, hvor det centrale spørgsmål vedrørte påstået magtfordrejning. Også højesteret frifandt kommunen.

Jfr også U 1939.180 og VLT 1949.307. I sidstnævnte dom om ekspropriation til gennemførelse af en bebyggelsesplan i Horsens udtalte landsretten bl a, at det fandtes at måtte ligge inden for ekspropriationsnormens formål at sikre en ensartet, rationel og økonomisk rentabel bebyggelse af samtlige de af planen omfattede ejendomme (langs en gade, der skulle udvides), og at det nærmere skøn over, hvorledes og ved hvem en tilfredsstillende samlet bebyggelse af ejendommene kan opnås, fandtes at måtte være unddraget domstolenes prøvelsesret. Det var ikke heroverfor afgørende, om den eksproprierede ejendom isoleret set kunne bebygges på forsvarlig måde.

Det konkrete ekspropriationsindgreb må ikke gå videre end påkrævet til opnåelse af ekspropriationsformålet. Denne begrænsning er ikke udtrykkeligt angivet i Kommuneplanlovens § 34, stk 1, men enhver lovbestemmelse, der hjemler ekspropriation, må forstås med det forbehold, der følger af Grundlovens § 73, nemlig at konkrete ekspropriationsindgreb ikke kan gennemføres i videre omfang end påkrævet til opnåelse af ekspropriationsformålet, jfr bl a *Max Sørensen: Statsforfatningsret*, 2. udg ved *Germer*.425.

Det fremgår af det ovenstående, at planlægningen ialfald normalt skal have givet sig udtryk i en forholdsvis detaljeret fastlæggelse af de fremtidige udstyknings-, vej- og bebyggelsesforhold, for at der kan ske ekspropriation efter § 34. Denne begrænsning af kommunens ekspropriationsadgang fører til, at en ekspropriation som led i gennemførelsen af en planlagt byudvikling først kan foretages, når udstykning og bebyggelse af det pgl'd område er ret nært forestående. § 34 kan således ikke – lige så lidt som den tidligere Byplanlovs § 12 – anvendes til almindelig fremskaffelse af byggegrunde. I modsætning til i de fleste andre lande i Europa er der ikke i Danmark hjemmel til ekspropriation i dette øjemed.

Lovforslag herom har flere gange været fremsat, senest i 1976 (forslag til lov om ekspropriation til byudvikling). Lovforslaget tilsigter at give en kommune mulighed for ved ekspropriation at erhverve jord til byudvikling på et så tidligt tids-

punkt, at arealernes faktiske overgang til byformål i overensstemmelse med kommunens tidsfølgeplanlægning kan være sikret, og således at kommunen ved gennemførelsen af sin planlægning kan være ubundet af såvel ejerforhold som tilvejebringelsen af konkrete og aktuelle planer knyttet til bestemte byggeforetagender. Jfr nedenfor i § 4.II.4.

d. Andre virkeliggørelses-mekanismer.

Efter gennemførelsen af Kommuneplanloven er ekspropriation til virkeliggørelse af en lokalplan den eneste måde, hvorpå planens realisation kan ske. Hidtil har der i visse tilfælde været mulighed for, at kommunalbestyrelsen har kunnet anvende andre metoder til at sikre virkeliggørelsen, jfr *Bendt Andersen* i Fast Ejendoms Regulering, 3. udg. 278 ff om retningsplaner, regulerings- og udredningsplaner samt magelægsplaner i h t de tidligere byggelove. Disse plantyper er nu bortfaldet, og tilbage står alene Byggelovens § 15 om gårdrydning, jfr nedenfor i § 6.III G. og Saneringslovens § 21 om påbud til grundejere inden for et af en godkendt saneringsplan omfattet område om at realisere planen ved ombygninger og istandsættelser eller indretning af fællesanlæg, jfr nedenfor i § 6.III. B.5°.

Det fremgår af lovmotiverne, at det ikke var muligt under forberedelsen af kommuneplanlovforslaget at opnå en tilstrækkelig afklaring af problemerne omkring udredningsinstituttet i de tidligere byggelove til, at moderniserede og forenklede bestemmelser herom kunne indgå i lovforslaget. Folketingsudvalget anmodede miljøministeren om at genoptage overvejelserne med hensyn til en evt modernisering af disse regler om virkeliggørelse af byfornyelsesplaner og om i overvejelserne at inddrage spørgsmålet, om de nu foreliggende midler for en virkeliggørelse af den kommunale planlægning – altså alene ekspropriationsmuligheden efter § 34 – i det hele kan anses for tilfredsstillende.

e. Delekspropriation og ekspropriation af begrænsede rettigheder.

Der kan foretages både totalekspropriationer og delekspropriationer efter Kommuneplanlovens § 34. Om ejerens stilling ved delekspropriationer henvises til § 51, stk 3, 4 og 7, i Lov om offentlige veje. Disse bestemmelser er i § 35, stk 4, gjort anvendelige også ved delekspropriationer med hjemmel i Kommuneplanloven. Endvidere bestemmer Kommuneplanlovens § 35, stk 3, at taksationsmyndighederne i tilfælde af delekspropriation kan påbyde mageskifte af jordstykker, der findes at have samme værdi.

Om den særlige skattemæssige behandling ved sådan tvungen jordombytning se § 7 A, stk 9, i lov om særlig indkomstskat.

§ 34 afgiver udtrykkeligt hjemmel også til ekspropriation af private rettigheder over fast ejendom.

Sådanne rettigheder kan være f.eks. leje- eller brugsrettigheder, sml. om saneringsekspropriationer nedenfor i § 6.III B. 5°. f. Men da § 34, stk 2, i lighed med Ekspropriationsproceslovens § 25, stk 1, bestemmer, at ved ekspropriation til erhvervelse af ejendomsret bortfalder alle rettigheder over det eksproprierede, medmindre andet bestemmes i det enkelte tilfælde, vil særskilt ekspropriation af sådanne rettigheder normalt ikke forekomme.

Private rettigheder kan også være servitutrettigheder. Det følger af § 31, at private tilstandsservitutter, der hviler på en ejendom omfattet af en lokalplan, i realiteten er bortfaldet automatisk, hvis de er i strid med lokalplanen. Det følger endvidere af § 18, stk 1, nr 16, at andre private tilstandsservitutter kan tilintetgøres ved en udtrykkelig bestemmelse herom i lokalplanen. Det vil derfor kun sjældent, om overhovedet nogensinde, være nødvendigt for en kommunalbestyrelse at anvende ekspropriationshjemlen i § 34 for at bringe en privat tilstandsservitut til ophør. En ekspropriation efter § 34, stk 1, vil derimod være nødvendig for at bringe private rådighedsservitutter (f.eks. en færdselsret) eller tilegnelsesservitutter (f.eks. en grusgravningsret) til ophør, hvis et ophør af servituten er af væsentlig betydning for lokalplanens virkeliggørelse. Dette sidste svarer til retstilstanden efter Byplanloven.

f. Erstatningsfastsættelsen.

Herom gælder de almindelige regler, jfr. nedenfor i § 15.

D. LOKALPLANERS TILVEJEBRINGELSE

Jfr. planstyrelsens Vejledning i kommuneplanlægning nr 3, udsendt i december 1976.

1° *Kommunernes planmonopol*

Efter Kommuneplanlovens § 16, stk 1, kan lokalplaner tilvejebringes af kommunalbestyrelsen efter de nærmere regler i loven. Det er også kun kommunalbestyrelsen, der kan tilvejebringe en lokalplan, se dog § 29, stk 2, om en undtagelsesvis adgang for miljøministeren (planstyrelsen) til at tilvejebringe en lokalplan for at sikre et landsplandirektiv, jfr. herom ovenfor under II. Private kan ikke tilvejebringe en lokalplan, men kan i en ganske bestemt – og sikkert ofte foreliggende – situation

(nedenfor under 5°. a. om § 16, stk 4) forlange, at kommunalbestyrelsen udarbejder et forslag til lokalplan og fremmer sagen mest muligt.

Efter den tidligere lovgivning var området for den private bebyggelsesplanlægning videre end nu. Private byggeservitutter havde et udbredt anvendelsesområde. Udstykningsplaner blev almindeligvis udarbejdet i privat regie. Bebyggelsesplaner udarbejdet af private kunne med kommunalbestyrelsens godkendelse medføre øget grundudnyttelse, større bygningshøjde og mindre skelafstand, end der fulgte af de generelle regler herom i byggelovgivningen. Retningsplaner forudsattes i lovtæksten sædvanligvis udarbejdet af vedkommende private grundejer.

2° Udarbejdelse af forslag

Selve udarbejdelsen af et lokalplanforslag kan foretages af enhver, men forslaget får først retsvirkninger ved kommunalbestyrelsens vedtagelse og påfølgende offentliggørelse.

Det normale vil nok være, at kommunens tekniske forvaltning udarbejder lokalplanforslag. Men det kan ingenlunde udelukkes, at også private vil udarbejde forslag og anmode kommunens forvaltning om at indstille dem til udvalgsbehandling og vedtagelse i kommunalbestyrelsen.

Ved udstyknings- og byggeønsker vil dette i teknisk henseende være en overkommelig opgave for vedkommende rådgiver, der hidtil har præsteret udstyknings- og bebyggelsesplaner, og som også i fremtiden alligevel skal »dokumentere« rimeligheden af sin mandants ønsker. Hertil kommer den i § 16, stk 4, hjemlede ret for kommunen til i visse – og i praksis hyppigt foreliggende – tilfælde at forlange, at den, der har interesse i gennemførelsen af en udstykning eller et bygge- og anlægsarbejde, yder kommunen bistand ved udarbejdelsen af forslag til den nødvendige lokalplan.

U 1964.776 Ø antog, at to arkitekter, der havde udarbejdet en bebyggelsesplan, som på deres foranledning blev optaget i en byplanvedtægt, ikke havde ophavsret til planen.

Det kan også tænkes, at beboergrupper o lign vil udarbejde lokalplanforslag på eget initiativ og evt ved et medlem af kommunalbestyrelsen få forslaget bragt frem til behandling i kommunalbestyrelsen.

3° Kommunalbestyrelsens vedtagelse af forslaget og forslagens offentliggørelse

a. Det må antages, at et lokalplanforslag skal vedtages af den samlede kommunalbestyrelse og ikke kan vedtages blot af et af de faste kommunalbestyrelsesudvalg.

FO 1975.310 vender sig imod opretholdelse af bestemmelser i kommunalbestyrelsers forretningsorden, hvorefter sager om byplaner o lign som hovedregel skal behandles for lukkede døre.

b. Efter vedtagelsen af et lokalplanforslag skal kommunalbestyrelsen iflg § 21 offentliggøre forslaget og samtidig give oplysning om indsigelsesfristens længde, jfr nedenfor under 4°, og om den foreløbigt bindende virkning af forslaget, jfr ovenfor under C.2°.

§ 21 indeholder ikke nærmere krav til offentliggørelsesmåden, men efter stk 4 kan miljøministeren fastsætte sådanne krav. Bkg nr 595 af 15/12 1976 har begrænset sig til i § 5 at forlange, at kommunalbestyrelsen bekendtgør offentliggørelsen i lokale dagblade og/eller ugeaviser, der har almindelig udbredelse i kommunen, og i øvrigt på den i kommunen brugelige måde, jfr planstyrelsens Vejledning nr 3.9 og 25 ff med annonceeksempler. Ved denne bekendtgørelse fikses det tidspunkt præcist, hvorfra lokalplanforslaget har sine foreløbige retsvirkninger, og hvorfra indsigelsesfristen løber.

De to tidspunkter er ikke sammenfaldende i tilfælde, hvor der annonceres i flere aviser eller ugeblade, som ikke udkommer samtidig. I disse tilfælde må de foreløbige retsvirkninger af lokalplanforslaget, jfr § 22, regnes fra den første annoncering, medens indsigelsesfristens minimumslængde efter § 24 må regnes fra den sidste annoncering. Det er tilstrækkeligt, at annoncen angiver datoen for indsigelsesfristens udløb.

Jfr økonomi- og budgetministeriets vejledning af 3/11 1972 om det offentliges brug af annoncering og betækning nr 641/1972 om det offentliges annoncering i dagspressen.

Det har i øvrigt været tanken, at den enkelte kommune selv må afgøre, hvilke evt yderligere offentliggørelsesformer der skal tages i anvendelse, og det blev fundet ønskeligt ikke reelt at binde den udvikling, der er i gang m h t en forbedret kommunikation mellem kommunalbestyrelsen og borgerne.

Om udvidede offentliggørelsesinitiativer se Statens byggeforskningsinstituts publikationer »Offentlighed, hemmelighed og medindflydelse i planlægningen« af *Georg Gottschalk* og *Jens Chr. Tonboe*, bd 1 og 2, 1974. Et bd 3 ventes at udkomme i 1977.

Det er udtrykkeligt bestemt i § 21, at kommunalbestyrelsen kan offentliggøre alternative forslag til en lokalplan. Det må antages, at også et alternativt forslag skal være vedtaget af kommunalbestyrelsen som et

lokalplanforslag. Ellers kan kommunalbestyrelsen ikke vedtage det alternative forslag som den endelige lokalplan ved den i § 27, stk 1, omhandlede fornyede behandling af forslaget. Det er således kommunalbestyrelsens flertal, der afgør, om alternative lokalplanforslag skal fremsættes.

Men § 21, stk 2, indeholder en bestemmelse, der reelt kan føre til offentliggørelse af et alternativ til et ved flertalsbeslutning vedtaget lokalplanforslag. Bestemmelsen går ud på, at ethvert medlem af kommunalbestyrelsen, der har forlangt sin afvigende mening vedr det vedtagne forslag til lokalplan tilført kommunalbestyrelsens beslutningsprotokol, kan kræve, at kommunalbestyrelsen offentliggør det pågld medlems afvigende mening og en af ham affattet kort begrundelse herfor samtidig med offentliggørelsen af det flertalsvedtagne forslag. Bestemmelsen har sit forbillede i § 13 i Lov om kommunernes styrelse. En sådan mindretalsudtalelse har naturligvis ikke retsvirkninger som et egentligt, af kommunalbestyrelsen vedtaget alternativt lokalplanforslag.

I folketingsudvalgets betænkning over lovforslaget behandles spørgsmålet, om beboergrupper o lign bør tillægges adgang til bistand fra den kommunale forvaltning eller evt økonomisk hjælp til udarbejdelse af planalternativer. Miljøministeren tog afstand fra lovregler herom og anførte, at de administrative og økonomiske konsekvenser af sådanne lovregler ville blive uoverskuelige. Det udtales herefter i udvalgsbetænkningen, at flertallet (d v s alle de i udvalget repræsenterede partier med undtagelse af ét) »kan tiltræde denne bedømmelse, men går ud fra, at et mindretal i kommunalbestyrelsen til enhver tid kan opnå bistand i et rimeligt omfang fra kommunens forvaltning. Flertallet har endvidere lagt til grund, at beboergrupper o lign således i samarbejde med et eller flere kommunalbestyrelsesmedlemmer vil kunne drage nytte af den tekniske ekspertise i kommunens tekniske forvaltning.«

Kurt Nielsen har i U 1976 B 154 ff redegjort for, at udvalgsflertallets tilkendegivne forudsætninger ikke stemmer med gældende kommunalret. Det kan ikke bestrides. Men det er givet, at udvalgsflertallet – og dermed det helt overvejende flertal af folketinget – har villet tilskynde kommunerne til at ændre den almindelige praksis, så at borgmesteren som forvaltningschef tillader den kommunale administration at bistå et mindretal i et *rimeligt omfang*. Det vil svare til en ikke ukendt praksis for ministre i relation til ønsker fra mindretal i folketinget om at få bistand til udarbejdelse af et lovforslag. Og ialfald tør det formentlig antages, at de i så henseende begrænsede bestemmelser i Kommuneplanloven vil blive søgt ændret, hvis udvalgsflertallets forudsætninger skulle vise sig ikke at holde stik i praksis.

Jfr *Arne Gaardmand*: Planlægning under nye vilkår.53 ff.

c. Den under b omhandlede offentlige bekendtgørelse af, at et forslag til lokalplan er vedtaget og offentligt tilgængeligt, kan kun have ringe

praktisk effekt. § 21's krav om almindelig offentliggørelse er derfor ledsaget af bestemmelser i § 23 om individuelle underretninger.

Også den hidtidige Byplanlov stillede krav om individuelle underretninger angående forslag til byplanvedtægter. Underretning skulle gives i anbefalede breve til grundejerne og panthaverne i de ejendomme, der var omfattet af vedtægtsforslaget, men underretningen skulle kun oplyse, at et vedtægtsforslag, der omfattede den pgl'd ejendom, var fremlagt til offentligt eftersyn. I praksis indeholdt disse meddelelser ikke andre oplysninger end de, der fremgik af den offentlige bekendtgørelse.

I princippet tilsvarende regler gælder efter §§ 31–34 i Privatvejsloven om udlæg af private fællesveje, jfr også § 37 i Lov om offentlige veje om forberedelse af vejudvidelser eller anlæg af nye veje ved pålæg af byggelinier.

Men om en række plantyper gjaldt det, at forslagene ikke skulle offentliggøres på forhånd (f eks byudviklingsplaner, reguleringsplaner og indtil 1973 saneringsplaner), eller at en almindelig offentliggørelse af forslaget ikke skulle ledsages af individuelle underretninger til de berørte (f eks byggeområde-fastlæggelse i bygningsvedtægt).

Den vægt, som Kommuneplanloven i det hele lægger på offentlighedens medvirken i planlægningen har f s v ang lokalplaner især givet sig udtryk i stærkt øgede krav til den information, kommunen skal give, og derunder til krav om ret omfattende individuel underretning til interesserede. Målgruppen for de individuelle underretninger er samtidig ændret. De økonomiske rettigheder tillægges mindre betydning; således skal panthaverne i de ejendomme, der er omfattet af et lokalplanforslag, ikke have særskilt underretning om forslaget, sådan som de tidligere skulle have om forslag til byplanvedtægter. Den væsentligste udvidelse er sket derved, at der forlanges skriftlig underretning til lejere og til interesserede foreninger o lign. Hertil kommer krav om, at underretningen skal være mere reelt oplysende.

aa. *Adressatkredsen.* Efter § 23 skal kommunalbestyrelsen samtidig med den almindelige offentliggørelse af et lokalplanforslag give skriftlig underretning til:

1. ejerne af ejendomme, der er omfattet af planen, og lejerne i og brugerne af disse ejendomme,
2. ejerne af ejendomme uden for planens gyldighedsområde og lejerne i og brugerne af sådanne ejendomme i den udstrækning, hvor planen efter kommunalbestyrelsens skøn har væsentlig betydning for dem,
3. de foreninger o lign med lokalt tilhørsforhold, som over for kommunalbestyrelsen har fremsat skriftlig anmodning om at blive holdt underrettet om forslag til lokalplaner,

4. planstyrelsen (jfr § 7, stk 3, i bkg nr 28 af 21/1 1977), amtsrådet og i hovedstadsområdet tillige hovedstadsrådet samt
5. de statslige myndigheder, for hvem planen har særlig interesse.

Hvis forslaget indeholder bestemmelser om servitutbortfald efter § 18, stk 1, nr 16, skal kommunalbestyrelsen tillige så vidt muligt give skriftlig underretning herom til de efter servituddokumentet påtaleberettigede.

Lejere og brugere som nævnt under nr 1 og 2 er både erhvervs- og beboelseslejere, herunder fremlejetagere. Om en antagelig begrænsning af det absolutte krav se *Bendt Andersen*.188.

De under nr 3 nævnte foreninger o lign omfatter enhver interessesammenslutning uanset konstruktion, men bestemmelsen er begrænset til sammenslutninger med et lokalt tilhørsforhold; iflg lovmotiverne er denne betingelse opfyldt også i tilfælde, hvor sammenslutningen har et tilhørsforhold generelt til den pglde egn eller region, men en landsforening kan ikke påberåbe sig bestemmelsen.

Kommunens pligt til at give særskilt underretning til foreninger o lign er betinget af, at den pglde sammenslutning skriftligt har anmodet kommunalbestyrelsen om at få sådan underretning. Hvis anmodningen ikke er udtrykkeligt begrænset, omfatter kommunens underretningspligt ethvert lokalplanforslag uanset områdets beliggenhed i kommunen og uanset planens formål og indhold, men foreningens anmodning kan begrænses til at angå bestemte områder i kommunen eller planer af et bestemt indhold eller begrænses i tid, og kommunens underretningspligt er da blevet tilsvarende begrænset.

Individuel underretning til påtaleberettigede efter en servitut skal kun gives, hvis servitutten efter en udtrykkelig bestemmelse i lokalplanen skal ophøre at have gyldighed – ikke hvis servitutten vil blive fortrængt af lokalplanen som følge af § 31. Det er yderligere kun de, der er påtaleberettiget i hh t servituddokumentets angivelse, som skal særskilt underrettes. Og endelig er underretningspligten begrænset ved ordene »så vidt muligt«. Det fremgår af lovmotiverne, at det med disse ord er tilsigtet at give udtryk for, at kommunalbestyrelsen ikke skal foranstalte omfattende undersøgelser af, hvem der er påtaleberettiget, hvis dette ikke klart fremgår af servituddokumentet. Kommunalbestyrelsen behøver heller ikke at efterspore påtaleberettigedes nuværende adresser i tilfælde, hvor adresserne ikke er relativt lette at få kendskab til.

bb. *Underretningens indhold.* Det skal for det første naturligvis oplyses, at et lokalplanforslag er offentliggjort. Selve forslaget skal ikke medsendes til andre end myndigheder, men underretningen til alle skal oplyse, hvor forslaget kan gennemses. Det kan evt også oplyses, at forslaget på begæring kan fås udleveret eller købes. At kommunen kan

forlange betaling for udlevering af et lokalplanforslag, kan støttes på den udtrykkelige regel i § 30, stk 4, 2. pkt, om udlevering af »færdige« lokalplaner.

Dernæst skal underretningen oplyse, hvornår indsigelsesfristen udløber.

Endvidere skal underretningen enten indeholde eller være ledsaget af den kortfattede beskrivelse af planforslagets indhold og planens retsvirkninger, som efter § 21, stk 1, skal undergives almindelig offentliggørelse sammen med selve forslaget. Det er ikke foreskrevet, at også forslagets midlertidige retsvirkninger iflg § 22 skal oplyses i de individuelle meddelelser, men en sådan oplysning synes naturlig, jfr også planstyrelsens Vejledning nr 3.13.

Endelig skal underretningen være ledsaget af en evt mindretalsudtalelse efter § 21, stk 2.

cc. *Underretningens form.* Der kræves skriftlighed. Det er i realiteten ensbetydende med et krav om postforsendelser, men der er ikke – som hidtil i Byplanloven – noget forlangende om, at meddelelserne skal gives i anbefalede breve. Udgangspunktet er, at en skriftlig postforsendelse må være adresseret til den, som den er bestemt for. Dette udgangspunkt er da også fastholdt for underretningerne til grundejerne, til foreningerne og til myndighederne. Men udgangspunktet er modificeret i s v ang underretningerne til lejere/brugere. De kan nemlig underrettes ved adresseløse forsendelser omdelt af postvæsenet til samtlige adresser inden for et bestemt område, jfr ministeriet for offentlige arbejders bkg nr 275 af 6/6 1974. Allerede afgivelsen af de adresseløse forsendelser til postvæsenet vil bevirke, at kommunalbestyrelsens underretningspligt over for lejere/brugere er opfyldt. Det er således uden betydning, om forsendelserne faktisk tilgår alle, ligesom det er uden betydning i relation til indsigelsesfristen, om forsendelserne omdeles med en vis forsinkelse.

4° *Indsigelsesfrist*

a. Indsigelsesfristens længde fastsættes af kommunalbestyrelsen, men skal være mindst 2 måneder fra lokalplanforslagets offentliggørelse, § 24. Jfr ovenfor under 3°. b.

Det er en forlængelse af den tidligere ordning for byplanvedtægter, hvor indsigelsesfristen var mindst 6 uger.

For at kommunalbestyrelsen er forpligtet til at realitetsbehandle en indsigelse, skal indsigelsen være fremsat inden fristens udløb. Indsigel-

sen behøver derimod næppe at være kommet frem til kommunen inden fristens udløb.

Denne indsigelsesfrist gælder for både private og offentlige myndigheder alene med undtagelse af miljøministeren, der kan udøve sin indkalde-beføjelse efter § 28, stk 1, lige indtil tidspunktet for kommunalbestyrelsens endelige vedtagelse af lokalplanen.

En rettidig fremsat indsigelse udskyder det mulige tidspunkt for lokalplanens endelige vedtagelse med en måned, jfr § 27, stk 1, og giver indsigeren krav på individuel underretning om vedtagelsen, jfr § 30, stk 2. En rettidig fremsat indsigelse fra regionplanmyndigheden eller en statslig myndighed er forlenet med veto-virkning, jfr § 25, stk 2, og § 26.

Også en ikke-rettidig fremsat indsigelse kan dog føre til ændring af lokalplanforslaget ved planens endelige vedtagelse, jfr § 27, stk 2.

Indsigelsesfristen har kun betydning for ikke-retlige spørgsmål. Et retligt spørgsmål som f.eks. om lokalplanforslagets bestemmelser har fornøden hjemmel i § 18, kan rejses når som helst.

b. Regionplanmyndigheden (amtsrådet/hovedstadsrådet) skal iflg § 25 påse, at et forslag til lokalplan er i overensstemmelse med regionplanlægningen og en kommuneplan resp de midlertidige § 15-rammer. Miljøministeren kan bestemme, at der tillige skal påses andre forhold, herunder at forslaget opfylder eventuelle forskrifter efter § 51.

Mangler denne overensstemmelse, skal regionplanmyndigheden give meddelelse herom til kommunalbestyrelsen samt underrette planstyrelsen. Sker dette inden indsigelsesfristens udløb, har meddelelsen (indsigelsen) veto-virkning over for lokalplanforslaget, idet kommunalbestyrelsen da ikke kan vedtage planen endeligt, før der er opnået enighed mellem kommunalbestyrelsen og regionplanmyndigheden om de nødvendige ændringer af forslaget. Opnås sådan enighed ikke, kan spørgsmålet indbringes for planstyrelsen til endelig afgørelse; planstyrelsens afgørelse kan ikke indbringes for miljøministeren, som imidlertid af egen drift kan overtage sagen, før planstyrelsen har truffet afgørelse. Dette følger af § 25, stk 2, smh m §§ 6, 15 og 16 i bkg nr 28 af 21/1 1977.

Det er kun indsigelser, der støttes på den nævnte overordnede planlægning og på § 51-forskrifter, som har denne veto-virkning.

c. En tilsvarende veto-beføjelse er i § 26 tillagt enhver statslig myndighed ud fra de særlige hensyn, som denne varetager.

d. I § 28, stk 1, er der tillagt miljøministeren en indkalde-beføjelse over for et lokalplanforslag. Efter bestemmelsen kan ministeren nemlig beslutte, at en lokalplan ikke kan vedtages endeligt af kommunalbestyrelsen efter § 27. Planen kan da kun få retsvirkninger efter Kommuneplanloven, hvis planen godkendes af miljøministeren. Det fremgår af lovmotiverne, at § 28, stk 1, er tænkt som en ren undtagelsesbestemmelse. I den under b nævnte delegationsbkg er ministerens beføjelse overladt til planstyrelsen uden rekursadgang til ministeren.

5° *Kommunalbestyrelsens endelige vedtagelse af lokalplanen*

a. De fleste af de plantyper, som den nye lokalplantype vil afløse, har skullet godkendes af ministeren for at udløse (varige) retsvirkninger. Et af hovedformålene med planlovsreformen var at hidføre en betydelig decentralisering og indføre en mere tidssvarende og administrativt mindre belastende metode for den overordnede styring end konkrete ministerielle godkendelser. Man fandt det efter lovmotiverne også mest stemmende med tankerne om nærdemokrati, at interessemodsatninger af den art, som lokalplanforslag kan føre til, normalt løses af den folkevalgte kommunalbestyrelse. Det blev derfor i Kommuneplanloven bestemt, at en kommunalbestyrelse som altovervejende hovedregel kan tilvejebringe en lokalplan alene ved egen beslutning. Modifikationerne i denne decentraliserings-ordning ligger i kravet om, at lokalplaner skal holde sig inden for rammerne af den overordnede sammenfattende planlægning (§ 19, stk 1, jfr § 13) og eventuelle § 51-forskrifter, og at regionplanmyndigheden skal påse dette og i givet fald standse et lokalplanforslag (§ 25), at en statslig myndighed har vetoret over for lokalplanforslag (§ 26), og at miljøministeren (planstyrelsen) har en indkalde-beføjelse (§ 28, stk 1). Spørgsmålet om lokalplaners »kvalitet« inden for disse rammer er derimod overladt helt til kommunalbestyrelsen under den tilstræbte øgede offentlighedsmedvirken.

Nyordningen er udtrykt i § 27, stk 1, hvorefter kommunalbestyrelsen selv – ved en fornyet behandling af det offentliggjorte forslag til lokalplan – kan vedtage planen endeligt. Den endelige vedtagelse kan ske straks efter indsigelsesfristens udløb, medmindre der rettidigt er fremsat en indsigelse. I så fald skal der gå mindst en måned fra udløbet af indsigelsesfristen, før kommunalbestyrelsen kan vedtage planen endeligt.

Kommunalbestyrelsens adgang til i forbindelse med den endelige vedtagelse af lokalplanen at foretage ændringer i forhold til det eller et af de offentliggjorte forslag er begrænset.

For det første skal der være en sådan identitet mellem den vedtagne plan og forslaget, som det også kræves m h t love, jfr herom bl a *Nord-skov Nielsen* i Juridisk Grundbog. 3. udg bd 1.99 ff. Det er i § 27, stk 2, udtrykt således, at hvis afvigelserne er så omfattende, at der reelt foreligger et nyt forslag, kan den endelige vedtagelse af planen ikke ske, før det ændrede forslag har været offentliggjort efter reglerne i §§ 21 og 23.

Men for det andet står kommunalbestyrelsen ingenlunde frit m h t at beslutte ændringer. Der kan nemlig efter § 27, stk 2, overhovedet kun foretages ændringer »som følge af fremkomne indsigelser eller ændringsforslag«, herunder en indsigelse fra regionplanmyndigheden eller en statslig myndighed i hh t §§ 25–26. Det er imidlertid i så henseende uden betydning, om indsigelsen har været rettidig.

Det må anses som en selvfølge, at kommunalbestyrelsen herudover kan berigtige fejl, f eks rette forkert angivne matrikelnumre, og foretage mindre væsentlige, tekniske justeringer, jfr planstyrelsens Vejledning nr 3.14.

Hvis kommunalbestyrelsen finder, at der bør foretages en ændring som følge af en indsigelse, kan den fornyede behandling af lokalplanforslaget ikke altid resultere i, at kommunalbestyrelsen i samme møde vedtager en således ændret plan endeligt. Hvis ændringen nemlig på væsentlig måde vil berøre andre end de, der ved indsigelsen foranledigede ændringen foretaget, kan den endelige vedtagelse af planen ikke ske, før de pågældende er underrettet om ændringen og har fået lejlighed til at fremsætte bemærkninger til spørgsmålet inden en af kommunalbestyrelsen fastsat frist. Denne fornyede indsigelsesfrist kendtes også efter byplanloven. Uanset bestemmelsens kategoriske formulering (»kan kommunalbestyrelsens endelige vedtagelse af planen ikke ske, før . . .«) må det formentlig antages, at vedtagelsen kan ske allerede i det møde, hvori ændringen besluttet, men suspensivt betinget af at der ikke rettidig fremkommer bemærkninger (eller kun bemærkninger, der udtrykker accept af ændringen) fra de, der underrettes under den fornyede kontradiktion.

Et særligt spørgsmål opstår, hvis lokalplanforslaget er udarbejdet efter krav herom fremsat i h t § 16, stk 4. Der er i så fald tale om et udstyknings- eller byggeprojekt, som stemmer med kommuneplanen eller det midlertidige decentraliseringsgrundlag i h t § 15, og kommunalbestyrelsen er efter § 16, stk 4, forpligtet til »at udarbejde et forslag til lokalplan og derefter fremme sagen mest muligt«. Hvis

yderligere den pågældende foranstaltning er positivt bestemt i de nævnte rammer for lokalplanlægningen, kan kommunalbestyrelsen ikke – og heller ikke som følge af indsigelser – foretage ændringer i forslaget, der umuliggør projektets udførelse. Men reaktioner under offentlighedsproceduren vil berettigede kommunalbestyrelsen til i øvrigt at ændre forslaget, som det var offentliggjort.

b. I overgangsperioden, indtil der foreligger en kommuneplan for den pågældende kommune, gælder den under a beskrevne decentraliseringsordning ikke fuldt ud.

For det første kan zonegrænseflytninger ved lokalplan kun ske, når miljøministeren (iflg delegationsbekendtgørelsen planstyrelsen) har tiltrådt dette. Det hedder herom i § 28, stk 5, at en lokalplan, der overfører arealer til byzone eller sommerhusområde, jfr § 18, stk 1, nr 1, ikke kan vedtages endeligt af kommunalbestyrelsen, før miljøministeren (planstyrelsen) har tiltrådt overførslen. Det er kun selve zonegrænseflytningen, som planstyrelsen skal tiltræde, ikke lokalplanens indhold i øvrigt. I pkt 3 i cirk nr 190 af 7/10 1975, er det udtalt, at der i forbindelse med ministeriets godkendelse af § 15-rammerne kan meddeles kommunen en generel tiltrædelse af de zonegrænseflytninger, der er forudsat i § 15-rammerne; sådanne forudsatte zonegrænseflytninger kan meget vel være etapebestemte, og ministeriets generelle tiltrædelse vil da forudsætte overholdelsen af etapedelingen.

For det andet kræves efter § 28, stk 3, en egentlig godkendelse fra miljøministeren (planstyrelsen) af alle lokalplaner for arealer, der ikke er omfattet af § 15-rammerne for den pågld kommune. I en sådan situation savnes jo endnu det styringsinstrument, som skulle være en forudsætning for decentraliseringen.

For det tredje vil der efter en analogislutning være behov for planstyrelsens egentlige godkendelse af en lokalplan, som nok omfatter et areal under § 15-rammerne, men hvis indhold strider mod disse rammer. Ganske vist udtales det i § 19, stk 1, at en lokalplan ikke må indeholde bestemmelser i strid med § 15-rammer. En sådan lokalplan må dog kunne tilvejebringes ved planstyrelsens godkendelse af planen. Dette må være en følge af, at § 15-rammerne bliver til ved miljøministerens godkendelse af kommunalbestyrelsens forslag til disse rammer, og at rammerne når som helst kan ændres, indtil en kommuneplan foreligger. Når til sin tid kommuneplanen foreligger, er det derimod ikke muligt for kommunalbestyrelsen, selv med miljøministeriets godkendelse, at tilvejebringe en lokalplan med bestemmelser i strid med

kommuneplanen. Kommuneplanen må først ændres efter reglerne i § 14.

6° Offentlig bekendtgørelse og tinglysning

Umiddelbart efter den endelige vedtagelse eller godkendelse af en lokalplan skal kommunalbestyrelsen efter § 30 foretage offentlig bekendtgørelse herom efter regler, der fastsættes af miljøministeren. Bekendtgørelsen skal bl a oplyse, om planen afviger fra det tidligere offentliggjorte forslag. Det er fra denne dato, at lokalplanens retsvirkninger efter §§ 31–35 indtræder. Denne ordning svarer til de hidtil gældende regler om bl a byplan- og bygningsvedtægter, og bekendtgørelsesmåden er som hidtil annoncering i den lokale presse, jfr § 6 i miljømin bkg nr 595 af 15/12 1976 og planstyrelsens Vejledning nr 3.15 og 27.

Som noget nyt i forhold til Byplanlovens ordning er det i § 30, stk 2, forlangt, at kommunen skal foretage individuelle underretninger om lokalplanens vedtagelse eller godkendelse.

Underretningen skal blot ske i form af et eksemplar af den offentliggjorte bekendtgørelse uden yderligere oplysninger, heller ikke eventuelle ændringer i forhold til det oprindelige lokalplanforslag. Det fremgår nemlig af bekendtgørelsen, om der er foretaget sådanne ændringer, og er ændringernes indhold ikke nærmere beskrevet i bekendtgørelsen, må adressaten for underretningen da selv søge nærmere oplysning om, hvad ændringerne går ud på.

Underretningen skal ikke ske individuelt til alle, der har fået underretning om lokalplanforslaget, jfr § 23, men kun til 1) ejerne af ejendomme, der er omfattet af planen, 2) enhver, der rettidigt har fremsat skriftlige indsigelser mod eller ændringsforslag til planforslaget, og 3) foreningerne og myndighederne nævnt i § 23, stk 1, nr 3–5.

Selve den færdige lokalplan skal kun tilsendes myndighederne nævnt i § 23, stk 1, nr 4 og 5. Kommunen kan i øvrigt forlange betaling for udlevering af lokalplaner.

Denne beskrevne ordning er udtryk for et kompromis under lovens tilblivelse mellem tilhængere af den hidtidige ordning uden individuelle underretninger overhovedet og tilhængere af, at alle – herunder også lejere og brugere – skulle have selve den færdige lokalplan tilsendt.

Endvidere skal lokalplanen – som hidtil byplanvedtægter, men ikke byggeområde-bestemmelser i bygningsvedtægter – tinglyses på de ejendomme, der er omfattet af planen. Det er altid kommunen, som skal foranstalte tinglysningen. Tinglysningen er som hidtil ikke en gyldig-

hedsbetingelse, men har alene oplysende funktion. Dette er forudsat i lovmotiverne og fremgår i øvrigt af ordlyden af § 31, der knytter retsvirkningerne af en lokalplan til den offentlige bekendtgørelse efter § 30 og ikke til den senere tinglysning.

E. LOKALPLANPLIGTEN

1° *Til sikring af kommuneplanen*

Efter § 16, stk 2, påhviler det kommunalbestyrelsen at tilvejebringe en lokalplan, når det er nødvendigt for at sikre kommuneplanens virkeliggørelse. En sådan nødvendighed vil foreligge, hvis kommunen ikke på anden måde kan hindre en kommuneplanstridig handling. Kommunens efterkommelse af denne stk 2-pligt kan tænkes indledt med et forbud efter § 17, jfr herom nedenfor under F.

Denne lokalplanpligt for kommunerne svarer i princippet til de tidligere gældende regler i Byplanloven, jfr *Vagn Rud Nielsen* i *Fast Ejendoms Regulering*.126 ff. Men i modsætning til Byplanloven indeholder Kommuneplanloven ingen adgang for miljøministeren til at meddele en kommunalbestyrelse påbud om i et sådant tilfælde at tilvejebringe en bindende detailplan. En påbudsbeføjelse for at sikre kommuneplanens virkeliggørelse er imidlertid tillagt hovedstadsrådet over for enhver kommunalbestyrelse inden for hovedstadsområdet, jfr § 13, stk 1, i Hovedstadsregionplanloven.

§ 16, stk 2, taler om at sikre kommuneplanens virkeliggørelse, og bestemmelsen vil derfor først få betydning, når der om nogle år er gennemført kommuneplaner. Som anført under IV.G.d. er der ikke knyttet en tilsvarende virkning til § 15-rammerne.

2° *Ved større udstykninger og bygge- og anlægsarbejder*

Efter § 16, stk 3, skal der tilvejebringes en lokalplan, før der må gennemføres større udstykninger eller større bygge- eller anlægsarbejder, herunder nedrivninger af bebyggelse. Denne bestemmelse, der er ny i forhold til den hidtidige lovgivning, er en af Kommuneplanlovens centrale bestemmelser.

Baggrunden for denne nydannelse har i første række været et ønske om at give offentligheden den medindflydelse på, om og hvordan foranstaltningerne skal ske, som ligger i reglerne om lokalplaners tilvejebringelse. Endvidere har det været et formål at modvirke den tendens, der har kunnet spores, til at kommunerne (og amtsrådene) har tilladt

større byggerier blot i kraft af en konkret dispensation i stedet for at se forholdet i en større planlægningsmæssig sammenhæng. Jfr FO 1974.386.

Nydannelsen betyder, at en »større« udstykning eller et »større« bygge- eller anlægsarbejde (herunder nedrivning) ikke lovligt kan påbegyndes, før der foreligger en lokalplan, eller medmindre der – jfr § 16, stk 5 – allerede foreligger en byplanvedtægt eller en reguleringsplan med nærmere regler om den pgl'd udstykning eller bygge/anlægsarbejde.

Ved beskrivelsen af lokalplanpligten anvender loven det ubestemte ord »større«. Det er dermed ønsket at angive, at der skal foretages en relativ vurdering, så at det vil variere fra sted til sted, om en given udstykning eller bygge/anlægsarbejde indebærer en sådan større forandring i de eksisterende forhold, at en lokalplan skal udarbejdes.

I bemærkningerne til lovforslaget er anført en yderligere motivering for at undgå en for skarp afgrænsning af stk 3-pligten: »Det findes endvidere ønskeligt, at der i de første år efter lovens ikrafttræden af praktiske grunde kan anlægges en lempeligere fortolkning af lokalplanpligtens omfang, end det på længere sigt vil være rimeligt. Dette muliggøres bedst, når man afstår fra en større præcisionsgrad.« Tankegangen kan udtrykkes således: Lokalplanpligten efter § 16, stk 3, er i en kortere overgangsperiode af praktiske grunde ikke helt så omfattende, som den vil være på lidt længere sigt. Jfr afsnit II.7 i miljøministeriets cirk af 14/12 1976 om ikrafttrædelses- og overgangsregler.

Så længe der ikke har dannet sig nogen praksis, kan lokalplanpligten efter § 16, stk 3, kun beskrives ved hjælp af de eksempler, som er anført i lovmotiverne.

Om udstykninger findes kun følgende udtalelse i folketingsudvalgets betænkning: »Flertallet har således forudsat, at en samlet udstykning af f eks 20 parceller ikke vil nødvendiggøre en lokalplan, hvis udstykningen finder sted i naturlig tilknytning til et større byområde, men derimod hvis udstykningen sker til udvidelse af et mindre landsbysamfund.« Der kan dog ikke være tvivl om, at enhver udstykning, der tilsigter gennemførelsen af et lokalplanpligtigt bygge- eller anlægsarbejde, i sig selv vil forudsætte en lokalplan. Dette følger af Udstykningslovens § 2.

Om bygge/anlægsarbejder findes flere fortolkningsbidrag. I folketingsudvalgets betænkning er således udtalt: »Flertallet har endvidere forudsat, at opførelse af ny bebyggelse, der i omfang og art ikke afviger væsentligt fra den bebyggelse, der allerede findes i det pågældende område, som altovervejende regel kan foretages uden lokalplan. Op-

førelse af ny bebyggelse i et blandet område vil derimod normalt udløse lokalplanpligt, medmindre byggeriet i sig selv er af beskedent omfang. Flertallet kan i øvrigt tiltræde den forståelse af udtrykket »større«, som fremgår af bemærkningerne til lovforslaget.«

I bemærkningerne til lovforslaget er anført en række eksempler – og tilmed betegnet som klare eksempler – på bygge/anlægsarbejder, der udløser lokalplanpligt efter § 16, stk 3. Disse eksempler er: etablering af et nyt parcelhusområde, anlæg af en omfartsvej i byzone, opførelse af højhuse eller større etageboligbebyggelse, opførelse af tæt-lav boligbebyggelse, hotelbyggeri i et sommerhusområde, større erhvervsbebyggelse og bygninger til offentligt formål og i almindelighed nyopførelse af bebyggelse som led i en byfornyelse. Det er endvidere anført, at etablering f eks af en losseplads eller oplagsplads i almindelighed vil forudsætte en lokalplan. Omvendt er det udtalt, at nødvendige drifts- og beboelsesbygninger som altovervejende regel kan opføres på en landbrugsejendom, uden at der som følge af § 16, stk 3, først skal tilvejebringes en lokalplan.

Efter de ovennævnte eksempler på lokalplanpligtige bygge/anlægsarbejder fortsætter bemærkningerne til lovforslaget med følgende vejledende udtalelse: »Afgørelsen af, om den omhandlede lokalplanpligt foreligger, må i øvrigt bero på et skøn i det enkelte tilfælde, hvor der især må lægges vægt på, om den påtænkte foranstaltning fremkalder væsentlige ændringer i det bestående miljø. Er dette tilfældet, skal en lokalplan gennemføres, bl a fordi der herved gives offentligheden lejlighed til at gøre synspunkter gældende, forinden endelig beslutning om foranstaltningens gennemførelse træffes.«

Det er udtrykkeligt bestemt i § 16, stk 3, at der ikke må udstedes byggetilladelse efter Byggeloven til et lokalplanpligtigt bygge- eller anlægsarbejde, før lokalplanen er endelig vedtaget eller godkendt. Denne bestemmelse modificeres dog af § 22, stk 2, hvorefter kommunalbestyrelsen efter indsigelsesfristens udløb kan tillade en bebyggelse m v i ovst m lokalplanforslaget, såfremt også de almindelige bebyggelsesregulerende forskrifter i § 42 (maksimal bebyggelsesprocent) og § 43 (maksimal bygningshøjde) overholdes.

Lokalplanpligten efter § 16, stk 3, gælder ikke blot ved udstyknings- eller byggeønsker fra private. Pligten omfatter også kommunale, amtskommunale og statslige anlægsarbejder, og det selv om de falder uden for Byggeloven. Det gælder eksempelvis vejanlæg, hvorom det i bemærkningerne til lovforslaget er udtalt, at lokalplanpligten må ses i lyset af behovet for, at der senest samtidig med vejanlæggets udførelse træffes beslutning om anvendelsen af de til vejen grænsende

arealer, herunder om evt nødvendig støjafskærmning i mf af § 18, stk 1, nr 12. Det er endvidere udtalt i bemærkningerne, at ved vejanlæg i landzone kan en lokalplan derfor ofte undlades. Jfr nærmere om vejanlæg *Bendt Andersen*.108 f.

3° I øvrigt

a. Bortfaldet af den hidtidige almindelige hjemmel i byggelovene for kommunalbestyrelserne og amtsrådene til at ekspropriere til kommunale hhv amtskommunale anlæg og institutioner medfører, at der ofte må tilvejebringes en lokalplan for at muliggøre ekspropriation, nemlig efter Kommuneplanlovens § 34, til gennemførelse af et mindre bygge/anlægsarbejde, som ikke i sig selv udløser lokalplanligt.

b. Hvis kommunen ønsker at foretage sanering efter Saneringsloven, følger det udtrykkeligt af denne lovs § 11, at kommunalbestyrelsen (normalt) skal forelægge boligministeriet et forslag til en lokalplan samtidig med saneringsplanens indsendelse til ministeriets godkendelse.

c. Det fremgår af folketingsudvalgets betænkning, at mere end uvæsentlige dispensationer efter § 47, stk 2, fra især de almindelige bebyggelsesregulerende bestemmelser i Kommuneplanloven kun undtagelsesvis bør meddeles. Da der efter § 47, stk 2, simpelthen ikke lovligt kan gives en dispensation fra disse bestemmelser i tilfælde, hvor der er lokalplanligt efter § 16, stk 3, er betækningsudtalelsen ensbetydende med en henstilling fra folketingsudvalget til dispensationsmyndigheden (kommunalbestyrelsen eller planstyrelsen) om også uden for lokalplanpligt-situationer at undlade en konkret dispensation, når der ikke er tale om et rent uvæsentligt forhold, således at der i stedet tilvejebringes en lokalplan.

4° Lokalplanpligtens nærmere omfang

Når der i en given situation foreligger lokalplanligt, bliver spørgsmålet, hvilke af de i § 18, stk 1, nævnte emner lokalplanen skal behandle. Herom er loven tavs. Svaret må naturligvis også afhænge af de konkrete forhold. Generelt kan vistnok kun siges det ret selvfølgelige, at lokalplanen må indeholde nærmere regler om den udstykning eller det bygge/anlægsarbejde, som udløser lokalplanpligten. Dette fremgår indirekte af § 16, stk 5. Men der er ikke dermed givet udtryk for, hvilken detaljeringsgrad lokalplanen skal have. Om dette spørgsmål se ovenfor under B.4°.

F. FORELØBIGT FORBUD

Efter Kommuneplanlovens § 17 kan kommunalbestyrelsen nedlægge forbud mod, at der retligt eller faktisk etableres forhold, som kan hindres ved en lokalplan. Forbudet kan nedlægges for et tidsrum af indtil et år.

Paragraffen svarer i princippet til den tidligere Byplanlovs § 9, men med en række ændringer.

Det er således ikke længere nogen betingelse for nedlæggelse af et sådant forbud, at en nærmere planlægning for det pgl'd område er under udførelse. Efter den foreliggende retspraksis har den praktiske betydning af denne hidtidige betingelse nu heller ikke været stor.

De eneste to betingelser for en forbudsnedlæggelse efter § 17 er nu følgende, der også gjaldt efter den hidtidige lovgivning: For det første skal den forbudte disposition kunne hindres ved en lokalplan. Om dette er tilfældet fremgår af § 18. For det andet skal kommunen på tidspunktet for forbudsnedlæggelsen have til hensigt at udarbejde en lokalplan. Denne betingelse fremgår ikke af lovtæksten, men må anses som en følge af bestemmelsernes formål: at give kommunen arbejdsro i en vis kortere periode med henblik på udarbejdelsen af et planforslag.

Hvis det lå klart, at vedkommende kommunalbestyrelse ikke havde til hensigt varigt at forhindre den disposition, mod hvis foretagelse kommunalbestyrelsen anmodede ministeriet om at nedlægge et forbud efter Byplanlovens § 9, har ministeriet da heller ikke anset sig beføjet til at nedlægge forbudet. Heraf kan imidlertid ikke udledes, at der nødvendigvis skal udarbejdes et lokalplanforslag i ethvert tilfælde, hvor et § 17-forbud er nedlagt. Det er således ikke nødvendigt, hvis ejeren af den ejendom, hvorpå forbudet er nedlagt, definitivt opgiver det byggeprojekt, som forbudet vedrører, eller hvis der opnås enighed mellem kommunen og grundejeren om ejendommens bebyggelse og anvendelse.

En anden forskel fra de hidtidige bestemmelser er, at § 17-forbudet kan vedrøre både retlige og faktiske dispositioner. F. eks. kan der nedlægges forbud mod, at en grundejer foretager udleje til et nærmere angivet formål, og ikke blot mod selve den faktiske disposition, der består i det pgl'd formåls realisation. § 17's beskrivelse af genstanden for et forbud kan jævnføres med den i § 31 fastslåede retsvirkning af en lokalplan.

En yderligere forskel i forhold til Byplanlovens § 9 ligger i, at et § 17-forbud kan nedlægges af kommunalbestyrelsen på egen hånd.

§ 17-forbudets gyldighedsperiode er begrænset til højst et år, men der er intet til hinder for en kortere gyldighedsperiode. Forbudet må altid

angive sin gyldighedsperiode. Forbudet kan ikke forlænges eller gænges med virkning ud over et år fra den oprindelige nedlæggelse.

Kommunalbestyrelsen skal lade et § 17-forbud tinglyse på den pglde ejendom. Dette er nyt i forhold til Byplanlovens § 9-forbud. Tinglysningen er dog uden betydning for forbudets gyldighed og har alene oplysende funktion, jfr ovenfor under D.6° om tinglysningen af lokalplaner.

G. SERVITUTREGULERING

1° Private byggeservitutter – især villaservitutter – har navnlig før, men også efter fremkomsten af byplanlovene spillet en rolle ved udviklingen af byerne, jfr nedenfor i § 18.V og *Illum.525 og 577 ff.* Man kan sige, at der – i hvert fald ofte – forelå en byplanlægning på privat initiativ. Efter at kommunalbestyrelserne havde overtaget byplanlægningen, blev der i byggelovgivningen – i første omgang ved § 4 i den københavnske byggelov og senere ved de stort set tilsvarende bestemmelser i Landsbyggelovens § 4 – givet bygningsmyndighederne (kommunalbestyrelserne) et indseende med indholdet af private byggeservitutter og en mulighed for håndhævelse af både ældre og kommende private byggeservitutter. Baggrunden herfor var, som det udtryktes i motiverne til den københavnske byggelov, at privatretlige byggeservitutter »er faktisk byggeforskrifter, der supplerer den offentlige byggeret, snart på heldig, snart på uheldig måde, men under alle omstændigheder på en i byplanmæssig henseende så lidet rationel måde, at hele dette område bør undergives en samfundsmæssig kontrol«.

Oprindelig fremkom disse private servitutter vel for at råde bod på manglen af lovbestemmelser til sikring af det pglde områdes standard og derigennem fastholde grundenes værdi. Men det var, som om interessen for stiftelse af byggeservitutter ved udstykning til bebyggelse ikke blev svækket af den senere byplan- og byggelovgivning, uanset at denne også tilsigtede en direkte nabobeskyttelse og for så vidt supplerede og delvis erstattede den almindelige naboret. En af årsagerne var nok, at denne offentligretlige lovgivning på visse punkter følte utilstrækkelig; appetitten på nabobeskyttelsesregler voksede. En anden årsag kan være, at der ikke fandtes privat påtaleret mod overtrædelser af de offentligretlige forskrifter, medens en sådan kunne etableres gennem en privatretlig byggeservitut, se derimod nu Kommuneplanlovens § 49, stk 4, og Byggelovens § 25, stk 2.

Ved de ovennævnte bestemmelser i de tidligere byggelove blev det bestemt, at kommunalbestyrelserne skulle medvirke ved stiftelsen af nye privatretlige byggeservitutter, så at det blev sikret, at den påtænkte servitut i hvert fald ikke kom i strid med kommunens byplanmæssige intentioner. Bl a fordi der ved mange private byggeservitutters indhold varetages også en offentlig interesse, som undertiden førte til, at kommunalbestyrelsen anså en yderligere bebyggelsesregulering ved byplanvedtægt for unødvendig, blev det endvidere fundet hensigtsmæssigt på forskellig måde at udstyre kommunalbestyrelsen med håndhævelsesbeføjelser over for privatretlige byggeservitutter. Om Landsbyggelovens § 4 se nærmere *Bendt Andersen* i Fast Ejendoms Regulering, 3. udg 283 ff og *Lars Nørsgaard* i Landinspektøren 26. bd 1971.159 ff.

De nævnte byggelovsbestemmelser er nu afløst af Kommuneplanlovens §§ 36–38.

Hovedreglen i de nugældende bestemmelser er – som hidtil – at der til servitutpålæg i privatrettens former i vidt omfang kræves kommunalbestyrelsens samtykke. Dette fremgår af 1. pkt i § 36, stk 1, jfr § 38, og gælder, uanset hvem – en privatperson eller en offentlig myndighed, herunder kommunalbestyrelsen selv – der ejer den pgl'd ejendom. Men i flere væsentlige henseender er de hidtidige regler ændret.

Hertil kommer, at der i mange tilfælde slet ikke længere kan stiftes private servitutter, selv ikke med kommunalbestyrelsens samtykke.

2° Det er ikke længere blot nye byggeservitutter (således som dette udtryk var defineret i Landsbyggelovens § 4, stk 1), der kun kan pålægges gyldigt med kommunalbestyrelsens samtykke. Men det er nu enhver servitutbestemmelse om forhold, hvorom der i medfør af Kommuneplanlovens § 18 kan optages bestemmelser i en lokalplan. Hermed udvides området for kommunalbestyrelsernes servitut-indseende meget betydeligt. Eksempelvis er kommunalbestyrelsens samtykke fremtidig påkrævet også til stiftelse af private servitutter om færdselsret (hvilket tidligere kunne være tvivlsomt, se nu § 18, stk 1, nr 4), ret til fremføring af over- eller underjordiske ledninger (§ 18, stk 1, nr 5, se dog allerede U 1973.855 om anbringelse af en højspændingsmast), ret til grusgravning eller anden råstofindvinding (§ 18, stk 1, nr 9, med den modifikation der fremgår af § 18, stk 3), hegnsforhold og beplantningsforhold (§ 18, stk 1, nr 9, med samme modifikation) og oprettelse af en grundejerforening for et nyt havebolig-, sommerhus- eller erhvervsområde (§ 18, stk 1, nr 13).

Om end der naturligvis kan opstå fortolkningstvivel, er linien klar: Hvis et forhold kan reguleres nærmere af kommunalbestyrelsen ved hjælp af en lokalplan, kan regulering af dette forhold i en privat servitut kun ske med kommunalbestyrelsens tilladelse.

Formålet med en privat servitut må antagelig være uden betydning for afgørelsen af, om servituten er omfattet af § 36. Skulle man holde f eks en af konkurrencemæssige grunde dikteret servitut om benyttelsen af en bebyggelse uden for § 36, vil det føre til vanskeligheder for tinglysningsdommeren og medføre en ubehagelig usikkerhed for parterne m h t den ikke-godkendte servituts gyldighed, jfr nedenfor under 5°. Således også *Illum.529*.

Det er som nævnt kun private servitutter, der er omfattet af § 36. Dette følger af § 38, hvorefter § 36 (og § 37) ikke finder anvendelse på servi-

tutter pålagt af offentlige myndigheder – herunder kommunalbestyrelsen selv – med hjemmel i lovgivningen.

Som eksempler på servitutter, der falder uden for § 36 (og § 37) kan nævnes byggeliniepålæg i medfør af vejlovene, fastlæggelse af beskyttelsesområder for vandforsyningsanlæg i mf af Miljøbeskyttelseslovens § 13, pålæg af fredningsservitutter i mf af Naturfredningsloven og servitutpålæg om fremførelse af under- eller overjordiske ledningsanlæg efter reglerne i Stærkstrømslovens § 10.

Det er imidlertid kun servitutter, der fremtræder som udstedt af en offentlig myndighed, herunder kommunalbestyrelsen selv, i henhold til særlig hjemmel i lovgivningen, som er omfattet af § 38. Private servitutter, der stiftes på foranledning af en offentlig myndighed, f eks som vilkår for en dispensation eller som led i en frivillig ordning i stedet for ekspropriation, men som dog pålægges af ejendommens ejer i privatrettens former, er derimod omfattet af § 36.

Som eksempel kan nævnes pålæg af oversigtsservitut eller skråningsservitut i forbindelse med afståelse af areal til vejudvidelse, hvor forholdet ordnes ved forlig i stedet for ekspropriation. Et andet eksempel er elværkernes ekspropriationserstatende forlig med grundejere om ret til kabelføring, idet deklARATIONERNE herom i almindelighed pålægger ejendommene forskellige begrænsninger i byggeretten.

Det ses heller ikke helt sjældent, at en offentlig myndighed, der har kompetence til at dispensere fra en gældende forskrift, meddeler dispensationen på betingelse af, at ansøgeren lader tinglyse en deklARATION, som indeholder nærmere foreskrevne vilkår for dispensationen. Et sådant arrangement medfører, at deklARATIONEN skal have kommunalbestyrelsens godkendelse efter § 36 for at kunne blive tinglyst – med andre ord en administrativt belastende ordning, som i øvrigt reelt giver kommunalbestyrelsen en vetobeføjelse. I stedet bør vedkommende myndighed foranledige tinglysning af de stillede dispensationsvilkår, hvilket kan ske uden ejerens medvirken, jfr U 1973.355.

Det er kun, når en ejer *pålægger* sin ejendom en servitut, at § 36 finder anvendelse. Ordvalget indicerer, at servitutstiftelse ved hævd falder uden for § 36, således som det også antoges at være tilfældet i relation til de tidligere bestemmelser i byggeservitutter. Således også *Illum.459*.

3° Kravet om kommunalbestyrelsens samtykke blev tidligere stillet til både stiftelse, ophævelse eller ændring af en byggeservitut.

§ 36 nævner som genstand for kravet kun pålæg af servitutbestemmelser. Herunder må imidlertid falde ændringer i bestående servitutter i det omfang, hvori ændringen er ensbetydende med pålæg af en ny servitutbestemmelse. Hvis ændringen skyldes den påtaleberettigedes udtrykkelige givne afkald på påtale eller udtrykkelige tilladelse til en servitutstridig handlen eller upåtalte faktiske handlinger i strid med

servitutten, er der dog næppe tale om en sådan servitutændring, som nødvendiggør kommunalbestyrelsens samtykke. For at § 36 skal blive anvendelig, må det fmlt kræves, at ændringen fremtræder kendeligt som en sådan og i en form, der er egnet til tinglysning.

Til ophævelse af eksisterende servitutter kræves der ikke (længere) kommunalbestyrelsens samtykke.

Adgangen for tinglysningsdommeren til i medfør af Tinglysningslovens § 20 at udlette forældede servitutter af tingbogen er bl a betinget af, at der efter al rimelighed ikke længere findes nogen berettiget. Denne betingelse vil som følge af Kommuneplanlovens § 37 aldrig være opfyldt f s v ang servitutter om forhold, hvorom der kan optages bestemmelser i en lokalplan.

Jfr *Illum.* 618. I artiklen om dispensation fra udstykningsforbud i U 1971 B 76 ff synes *Thalbitzer* at have overset kommunalbestyrelsens påtaleret efter bygge-lovens § 4, nu Kommuneplanlovens § 37.

Den adgang til udlettelse, som Tinglysningslovens § 20 hjemler, må dog være bibeholdt for sådanne servitutter, når blot kommunalbestyrelsen samtykker i udlettelsen. At det ikke altid er nogen let adgang, viser U 1966.196, se imidlertid nu Kommuneplanlovens § 18, stk 1, nr 16.

Om servitutforfald som følge af en lokalplan se ovenfor under C.1°.

4° § 36 indeholder ingen retningslinier for kommunalbestyrelsens stillingtagen til en servitut, der kræver samtykke. Det var iflg lovmotiverne hensigten at overlade kommunalbestyrelsen et overmåde frit skøn m h t, om samtykke kan gives. Det er således ikke blot hensyn af byplanmæssig eller bebyggelsesregulerende karakter, som kan motivere et afslag. I lovmotiverne er eksempelvis nævnt, at kommunalbestyrelsen kan nægte samtykke til en servitut med krav om anvendelse af bestemte byggematerialer (som måske senere vil blive vanskelige eller dyre at fremskaffe) eller om en mindste taghædningsgrad (der udelukker grundejeren fra at opføre et almindeligt forekommende typehus). Som et yderligere eksempel kan nævnes, at både forureningsmæssige og energipolitiske hensyn kan indgå i vurderingen af en servitut, der pålægger ejeren af en fast ejendom pligt til at forsyne bebyggelsen individuelt med centralvarme og oliefyr.

På baggrund af de tidligere bestemmelser i Landsbygelovens § 4 har boligmin i skr af 20/6 1967 udtalt, at kommunalbestyrelsen ikke kunne nægte samtykke med det formål at fremtvinge tilslutning til en fjernvarmcentral. Denne afgørelse kan ialfald ikke opretholdes efter de nye regler i § 36, selv om fjernvarmeværket er

kommunalt. Allerede før Kommuneplanloven har indenrigsministeren tiltrådt, at det ved kommunale udstykningsforetagender blev pålagt parcelkøberne at aftage fjernvarme, uanset om fjernvarmeværket var kommunalt eller privat, jfr *Haagen Jensen: Kommunalret.53*.

5° Hvis en samtykke-krævende servitut, der er stiftet efter Kommuneplanlovens ikrafttræden, ikke har modtaget kommunalbestyrelsens samtykke, kan servituten ikke danne grundlag for noget krav, der støttes på dens indhold; servituten har ingen gyldighed. Dette må gælde, uanset om servituten er blevet tinglyst.

Den ugyldighed, der måtte være opstået som følge af manglende overholdelse af § 36, stk 1, 1. pkt, kan imidlertid helbredes ved et efterfølgende samtykke fra kommunalbestyrelsen. En regel, hvorefter en sådan efterfølgende helbredelse har tilbagevirkende kraft, vil indebære, at kommunalbestyrelsen indrømmes en urimelig og ganske upåkrævet kompetence til i realiteten at afgøre en opstået tvist mellem private om konsekvenserne af den ene parts handling i tillid til servituten. Formodningen må derfor være for, at den privatretlige disposition først får retskraft fra det tidspunkt, hvor samtykket foreligger. Samtykket er jo også efter lovtæksten en materielretlig gyldighedsbetingelse.

Kommunalbestyrelsens samtykke til en servitutstiftelse bevirker ikke, at servituten tinglyses med prioritet forud for bestående rettigheder over ejendommen. Det kan normalt heller ikke antages, at kommunalbestyrelsen har ret til at betinge sit samtykke af deklarationens anmærkningsfri lysning.

6° Det nødvendige samtykke fra kommunalbestyrelsen skal nu være forudgående. Kravet herom vender sig mod U 1973.503 H, som i modsætning til den indankede dom fortolkede byggelovens § 4 således, at en privat byggeservitut kunne være gyldig mellem parterne (sælgeren og en senere erhverver af en byggegrund), uanset at servituten ikke var tiltrådt af kommunalbestyrelsen, jfr *Trolle* i U 1973 B 311. I bemærkningerne til lovforslaget siges det således, at »det udtrykkelige krav om forudgående samtykke . . . indebærer, at samtykket skal foreligge, før servituten kan få gyldighed også mellem de oprindelige aftaleparter«.

Tvivlende over for den her anlagte fortolkning er *Illum.526*, note 5.

Den citerede udtalelse er som følge af sin kortfattede ikke helt præcis. Der må jo nødvendigvis gå en vis tid fra servituddokumentets oprettelse, indtil kommunalbestyrelsen kan have taget stilling. I denne periode må erhververen af den pågældende ejendom være bundet af servituten.

Men perioden kan ikke udstrækkes længere end til en rimelig sagsbehandlingstid, og for den foreløbigt bindende virkning inter partes må det nok i øvrigt forudsættes, at den af parterne, som har interesse i servitutens opretholdelse, uden ugrundet ophold anmoder kommunalbestyrelsen om samtykke.

Når den foreløbigt bindende virkning inter partes herefter må anses for ophørt, består dog fortsat den servitutberettigedes ret til at anmode om kommunalbestyrelsens samtykke. Hvis samtykket meddeles, genopstår den servitutberettigedes pligt til at overholde servituten, men antagelig først med virkning fra samtykkets meddelelse, jfr ovenfor under 5°.

Den ovenfor citerede udtalelse fra lovforslagets bemærkninger har i øvrigt klart hensyn til den situation, at servituten er et led i en aftale mellem ejendommens ejer og trediemand, f eks en køber af ejendommen eller – ved ledningsservitutter – et el-selskab. Er der tale om et »ensidigt« servitutupålæg, er der imidlertid ingen anledning til at lade servituten få nogen som helst retsvirkning, før samtykket fra kommunalbestyrelsen foreligger.

7° Den væsentligste ændring, som § 36 har medført i forhold til de hidtidige bestemmelser i byggelovene, fremgår af bestemmelsens stk 1, 2. pkt. Gennem denne regel udelukkes det nemlig nu fremtidig at operere med private servitutter i de tilfælde, hvor der alligevel skal tilvejebringes en lokalplan, og hvor den påtænkte servitutbestemmelse kan gives i lokalplanen. Bestemmelsen lyder: Samtykke efter 1. pkt kan ikke meddeles i tilfælde, hvor der som følge af § 16, stk 2 eller stk 3, skal tilvejebringes en lokalplan.

Baggrunden for denne afskaffelse af private servitutter som planlægningsinstrument skyldes navnlig to forhold. For det første foretages servitutupålæg ubundet af planlægningslovgivningens procedureforskrifter, herunder navnlig offentlighedsbestemmelserne. For det andet har det ialfald hidtil i praksis været uhyre vanskeligt at ændre eller ophæve én gang fastsatte private servitutter. Mange ældre servitutter er derfor kommet til at stå som en hindring for en rimelig udvikling i åbenbar strid med det fleksibilitetskrav, man altid har stillet til planlægningen. De kan også ofte være konciperet skødesløst, jfr om de senere ulemper som følge heraf, *Illum.569 f.*

Hertil kommer, at det i vid udstrækning har været kommunerne selv, der i forbindelse med jordkøb og -salg har reguleret ejendommenes fremtidige anvendelse m v alene ved privatretlige servitutupålæg. I takt

med kommunernes stadigt mere aktive rolle i jordpolitikken har denne praksis fået et stigende omfang på bekostning af tilvejebringelsen af byplanvedtægter. Det ville imidlertid stride mod den forenklingssætning, der ligger til grund for Kommuneplanloven, hvis kommunerne efter indførelsen af den nye lokalplantype også skulle kunne fastsætte tilsvarende bestemmelser i en anden form. Det må herved erindres, at mange forhold, som hidtil kun har kunnet reguleres i en servitut, og som således reelt har kunnet motivere anvendelsen af dette supplement til de bebyggelsesregulerende forskrifter, nu kan reguleres i en lokalplan, jfr § 18.

Løsningen er derfor blevet, at kommunalbestyrelsen ikke kan meddele samtykke efter 1. pkt til en privat servitut, når der er lokalplanpligt. Formuleringen af 2. pkt kunne lede tanken i retning af, at bestemmelsen ikke gælder, når kommunalbestyrelsen pålægger en ejendom i kommunens eje en servitut; det er kunstigt i et sådant tilfælde at tale om et samtykke fra kommunalbestyrelsen. At bestemmelsen imidlertid gælder også for ejendomme i kommunens eje, fremgår såvel af bemærkningerne til lovforslaget som af stk 2, 2. pkt. Det er alene formuleringsvanskeligheder, som har ført til den i så henseende noget kunstige affattelse af bestemmelsen.

Også i en anden henseende har stk 1, 2. pkt, ved nærlæsning en lidt uheldig affattelse. Et »tilfælde«, hvor der som følge af § 16, stk 2 eller 3, skal tilvejebringes en lokalplan, er ikke nødvendigvis kongruent med en servitutstiftelse. Meningen er imidlertid ganske klar: Hvis der f eks agtes foretaget en større udstykning, skal der laves en lokalplan, og der kan så ikke stiftes en privat servitut om forhold, der kan reguleres i lokalplanen.

Det er imidlertid ikke alle hidtil sete bestemmelser i navnlig de kommunalt pålagte servitutter, som kan optages i en lokalplan. Hvis der er behov for at gå videre, end § 18 hjemler, må det fortsat gøres i en privatretlig servitut. Det gælder bl a bestemmelser om byggepligt inden en vis tid og om tilbagefaldsret.

De af Dansk Byplanlaboratorium udgivne »Deklarationsbestemmelser for haveboligområder« (1973) har derfor fortsat interesse ikke mindst m h t de nødvendige økonomiske arrangementer omkring fællesanlæg. Uhjælpelig forældet er derimod den tidligere betænkning om villaservitutter, afgivet af et af Dansk Byplanlaboratorium nedsat udvalg og trykt i U 1948 B 301 ff.

8° Det må antages, at tinglysningsdommeren har prøvelsespligt m h t, om en af § 36 omfattet servitut har modtaget det nødvendige samtykke

fra kommunalbestyrelsen. Samtykket er jo en betingelse for, at servitutten er gyldig. Det har da også hidtil været antaget, at tinglysningsdommeren havde prøvelsespligt i relation til Landsbyggelovens § 4.

Foreligger samtykket ikke ved servituddokumentets indlevering til tinglysning, kan lysning fmlt ske foreløbigt efter Tinglysningslovens § 15, stk 3, med frist for fremskaffelse af samtykket, jfr. U 1973.855 og foran under 6° om den midlertidigt bindende virkning inter partes. Tvivlende heroverfor *Illum* 528 note 11. Lysning med retsanmærkning er næppe mulig og ialfald ikke ønskelig, se herimod *Trolle* i U 1973 B. 311 ff.

Selv om endelig tinglysning fejlagtigt er sket, bevirker dette ikke, at servitutten kan påberåbes materielretligt ud over den periode, hvori servitutten må anses for bindende inter partes trods manglende samtykke.

Efter Kommuneplanlovens § 36, stk 2, skal kommunalbestyrelsens »beslutning efter stk 1« påføres selve servituddokumentet. Det fremgår af lovmotiverne, at kommunalbestyrelsens beslutning ikke alene kan være et samtykke eller et afslag, men også kan gå ud på, at der ikke er tale om en servitut om forhold, der kan reguleres i en lokalplan, og at samtykke derfor er unødvendigt. Når som helst en servitut har været forelagt kommunalbestyrelsen til bedømmelse efter stk 1, skal altså kommunalbestyrelsens afgørelse – uanset dens indhold – påføres selve servituddokumentet. Ordningen er navnlig i relation til fortolkningen af § 18 om lokalplaners mulige indhold tænkt som en hjælp til tinglysningsdommeren under dennes udøvelse af sin selvstændige prøvelsesret og -pligt. Ordningen tilsigter i øvrigt, at der undgås senere bevisvanskeligheder m h t, om en servitut har opnået fornødent samtykke. Kravet om påtegning på selve servituddokumentet vil utvivlsomt medføre ophør af den ret hyppigt anvendte praksis med optagelse af en servitutbestemmelse i et skøde, som for så vidt begæres tinglyst servitutstiftende, og man vil ved ejendomshandler fmlt gå over til at anvende et selvstændigt servituddokument.

En påtegning om samtykke til servitutstiftelsen skal altid indeholde en udtrykkelig angivelse af, at tilvejebringelse af en lokalplan ikke er påkrævet. Kravet herom tilsigter at fritage tinglysningsdommeren for en prøvelse af dette spørgsmål. Dommeren må almindeligvis kunne henholde sig til kommunens udtalelse.

Kravet gælder også, hvis den pågældende ejendom ejes af kommunen selv. Men i disse tilfælde skal oplysningen om, at lokalplan ikke er påkrævet, gives også i en påtegning om, at den pgl'd servitut efter sit indhold slet ikke kræver kommunalbestyrelsens samtykke. Dette udvidede krav til påtegningens indhold skyldes et ønske om at sikre, at det kommunalbestyrelsesudvalg, som administrerer planlægningslovgivningen, bliver inddraget i den kommunale sagsbehandling, når en kommunalt ejet ejendom afhændes.

H. KLAGE, SØGSMÅL, DISPENSATION, OVERTRÆDELSER

Under tilvejebringelsen af lokalplaner er myndighedskompetencen fordelt mellem kommunalbestyrelsen, amtsrådet (hovedstadsrådet), statslige myndigheder i almindelighed og miljøministeriet i særdeleshed. Kommunalbestyrelsen har den helt overvejende kompetence. Jfr nærmere ovenfor under D.

Under administrationen af de tilvejebragte lokalplaner er myndighedskompetencen fordelt alene mellem kommunalbestyrelsen og miljøministeriet og også her på en sådan måde, at kommunalbestyrelsen har den helt overvejende kompetence.

Før Kommuneplanloven medvirkede amtsrådet og andre statslige myndigheder end miljøministeriet ved tilvejebringelsen af byplan- og bygningsvedtægter kun som høringsorganer og kun i hh t fast praksis. Under administrationen af de tilvejebragte byplanvedtægter havde amtsrådet ingen opgaver, men i forhold til kommunalbestyrelsernes administration af bygningsvedtægterne (bortset fra de større kommuners) var amtsrådet både klage- og dispensationsmyndighed.

1° Klage

Kommuneplanlovens § 48 indeholder lovens bestemmelser om administrativ rekurs. Det væsentligste – og det nye i forhold til byplanloven – er begrænsningen af klageadgangen til at angå retlige spørgsmål.

Den hidtidige ordning har været følgende: Tilvejebringelsen af byplan- og bygningsvedtægter var undergivet en form for anteciperet administrativ rekurs, idet vedtægtsforslagene skulle fremlægges til offentligt eftersyn med indsigelsesadgang, og ialfald ikke-imødekomne indsigelser skulle følge med forslaget, når det blev indsendt til ministeriets godkendelse. Ministeriets behandling af vedtægtsforslaget omfattede både en legalitetsprøvelse af vedtægtsforslaget og en hensigtsmæssighedsvurdering bl a med anledning i indsigelserne.

Kommunalbestyrelsens afgørelser i hh t en godkendt vedtægt kunne påklages til fuldstændig efterprøvelse, enten til ministeriet (bygningsvedtægter for større

kommuner og byplanvedtægter) eller til amtsrådet (bygningsvedtægter for mindre kommuner). Amtsrådets afgørelser kunne som hovedregel kun videreindbringes for ministeriet, hvis afgørelsen omfattede spørgsmål om forståelse af loven.

a. Det er en meget vidtgående ændring, som er indført ved Kommuneplanlovens § 48 (og Byggelovens § 23, jfr nedenfor i § 5.IV. A). Efter denne bestemmelse kan kommunalbestyrelsens afgørelser efter Kommuneplanloven nemlig overhovedet kun rekeres administrativt f s v ang retlige spørgsmål.

§ 48 benytter udtrykket »en kommunalbestyrelsens afgørelse vedrørende forhold, der er omfattet af denne lov«. Udtrykket er måske mindre heldigt. Bestemmelsen kan kun angå afgørelser, der søger deres formelle hjemmel i Kommuneplanloven eller i en af de planer m v, som er opretholdt ved § 59, eller som tilvejebringes i hh t Kommuneplanloven. Bestemmelsen kan derimod uanset ordlyden ikke angå f eks en kommunalbestyrelses beslutning om et vejforhold, hvis beslutningen træffes med hjemmel i vejlovgivningen. Med denne begrænsning i forståelsen er udtrykket i øvrigt tænkt som en samlebetegnelse for de afgørelser, der vedrører tilvejebringelsen af en plan (og herunder både i hh t de formelle tilblivelsesregler og m h t planens materielle indhold), og afgørelser såvel i hh t Kommuneplanloven direkte som efter en af de gældende planer m v.

Som tidligere nævnt har Kommuneplanloven villet »politisere« planlægningen og styrke nærdemokratiet. Med dette udgangspunkt har det ikke været muligt at opretholde det tidligere krav om ministeriel godkendelse af en plan efter en vurdering af også indsigelser om hensigtsmæssigheden af bestemmelserne i planen. Det har heller ikke været muligt at erstatte denne anteciperede rekurs af en efterfølgende rekurs f s v ang hensigtsmæssigheds-spørgsmål. Gjorde man det, ville man ikke opnå den tilsigtede decentralisering og politisering af beslutningerne. Det ville i praksis blive centraladministrationens embedsmænd, der så kom til at afgøre de lokale interesse modsætninger, og ikke de folkevalgte kommunalbestyrelsesmedlemmer.

Også kommunalbestyrelsens konkrete afgørelser i hh t planerne er unddraget administrativ rekurs f s v ang skønsspørgsmål. Betragtningen, der ligger bag, er følgende: Når der i en lokalplan alene ved kommunalbestyrelsens endelige vedtagelse af planen kan træffes regulerende bestemmelser om de i § 18 nævnte forhold, således at kommunalbestyrelsen selvstændigt og uden klagemulighed tager stilling til eventuelle indsigelser mod lokalplanforslaget, ville det være ulogisk, om

skønsmæssige afgørelser i hh t planen skulle være genstand for administrativ påklage; kommunalbestyrelsen kunne nemlig i stedet have gennemført en ændring af lokalplanen.

Hertil kommer, at afgørelser efter en plan som oftest vil være i anledning af en ansøgning om dispensation og dermed bero på et skøn, der i vidt omfang må baseres på de stedlige forhold. Og i beslutningsprocessen vedr dispensationer fra nabobeskyttelsesregler vil i hvert fald de umiddelbare naboer være involveret, jfr. § 47, stk 5. Ministeriet vil derfor i praksis have yderst begrænsede muligheder for som klagemyndighed at kunne imødekomme en klage over, at en ansøgt dispensation er blevet afslået. Heller ikke en klage, f eks fra en nabo, over at en dispensation er blevet meddelt, vil i almindelighed kunne føre til en ændring af afgørelsen. Der gælder ikke (som f eks efter By- og landzone-lovens § 11, stk 4) nogen frist, inden for hvilken en lovligt meddelt dispensation ikke må udnyttes, og de almindelige forvaltningsretlige regler om begunstigende forvaltningsakter fører da til, at dispensationen normalt ikke kan ændres til ugunst for den pågældende, jfr også adskillige ombudsmandsudtalelser, f eks FO 1973.186 og 1975.512 (525). I lovmotiverne er disse betragtninger konkluderet derhen, at retsbeskyttelseshensyn således ikke synes at kunne føre til, at der i konflikt med hensynet til at undgå overflødig dobbeltadministration indrømmes adgang til påklage til ministeriet (eller amtsrådet) af kommunalbestyrelsens afgørelser i dispensationssager.

Under kampagnen i begyndelsen af 1970'erne til bekæmpelse af overflødig dobbeltadministration (jfr især lov nr 311 af 19/6 1974 om ændring af forskellige lovbestemmelser om kommunal og amtskommunal administration m v) var nedsat et antal arbejdsgrupper til gennemgang af lovgivningen.

Boligministeriets arbejdsgruppe lagde i sin rapport, offentliggjort i oktober 1973, vægt på, at der i forbindelse med en decentralisering af dispensationskompetencen blev indført en begrænsning i adgangen til administrativ klage. Man fandt, at den tilsigtede forenkling af administrationen som helhed kun kunne opnås, hvis der i hvert fald som hovedregel ikke kunne ske påklage til ministeriet af kommunalbestyrelsens skønsmæssige afgørelser. Hvis adgangen til administrativ klage over for sådanne afgørelser ikke begrænses, måtte det nemlig befrygtes, at et betydeligt antal af afgørelserne – og ikke mindst afgørelserne i dispensationssager – ville blive indbragt for ministeriet i form af klagesager, hvis behandling gennemgående er langt mere tidkrævende og arbejdskraftbelastende.

Folketingsudvalget, der behandlede kommuneplanlovforslaget, tilsluttede sig i sin betænkning udtrykkeligt de ovennævnte synspunkter og betegnede også kommunernes konkrete afgørelser som beslutninger af fortrinsvis »politisk« karakter.

Dette sidstnævnte synspunkt står i modsætning til vurderingen i betænkningen fra justitsministeriets grundlovsudvalg nr 657/1972.50, hvor det anføres, at decentraliseringen af beslutningsmyndigheden til kommunerne formentlig vil skabe et yderligere behov for klageadgang. Jfr også bl a *Jørgen Kock* i *Juristen & Økonomen* 1975.196, *Martensen-Larsen* i *NaT* 1975.86 ff og *Tyge Haarløv* sstds 222 ff. *Steen Rønsholdt* i *Juristen & Økonomen* 1976.269 ff argumenterer for en øget domstolskontrol.

Det havde været ønskeligt, om der samtidig med den væsentlige begrænsning af den administrative rekurs var blevet tillagt folketingets ombudsmand et udvidet indseende med den kommunale forvaltning. Jfr *Eilschou Holm*: Det kontradiktoriske princip i forvaltningsprocessen.389 f og 444, note 66, om ombudsmandens beføjelse til at kritisere en urimelig udnyttelse af en skønsmæssig forvaltningskompetence. Både i betænkning nr 629/1971 om centraladministrationens organisation og i rapporten af oktober 1973 fra boligministeriets arbejdsgruppe om dobbeltadministration er spørgsmålet om udvidede beføjelser for ombudsmanden over for kommunernes forvaltning rejst.

b. Ethvert retligt spørgsmål, der indgår i en kommunalbestyrelses afgørelse i henhold til Kommuneplanloven og de efter loven opretholdte eller tilvejebragte planer kan altså indbringes for en klageinstans til efterprøvelse. Det gælder spørgsmålet, om en lokalplanbestemmelse har hjemmel i loven, og andre fortolkningsspørgsmål, herunder – ifølge folketingsudvalgets betænkning – også forståelsen af relative og ubestemte udtryk som »større«, »mere omfattende« og »snarest« (medmindre udtrykket er ledsaget af ordene »efter kommunalbestyrelsens skøn«, se f eks § 23, stk 1, nr 2). Det gælder endvidere spørgsmål, om lovens regler om tilvejebringelsesmåden for lokalplaner og for meddelelse af dispensationer er overholdt, og det gælder fmlt også spørgsmål om magtfordrejning og inhabilitet.

Den administrative klagemyndighed er altid miljøministeren. Udskydningen af amtsrådene som klageinstanser skyldes, at der er lagt afgørende vægt på, at lovgivningen – herunder lokalplanbestemmelser, der må formodes i et vist omfang at blive standardiserede – gennem nødvendige fortolkninger gives samme indhold overalt i landet.

§ 48 fastsætter ingen klagefrist og forlanger ikke klagevejledning i den trufne afgørelse. Den manglende fastsættelse af en klagefrist skyldes, at adgangen til påklage ikke er begrænset til adressaten for den pågældende afgørelse. Ifølge lovmotiverne kan spørgsmål om forståelsen af lovgivningen indbringes for ministeriet af enhver, der har den fornødne retlige interesse i spørgsmålets efterprøvelse.

Når § 48 i modsætning til f eks Miljøbeskyttelseslovens §§ 74 og 80 ikke angiver nogen afgrænsning af, hvem der er klageberettiget, er det næppe tilfældigt. I betragtning af, at klageadgangen vedr det skøns-

mæssige element i en afgørelse er helt afskåret, har man formentlig ikke ved en udtrykkelig bestemmelse villet risikere en relativt snæver afgrænsning af klageadgangen vedr retlige spørgsmål. Der kan således næppe være tvivl om, at f eks en interessesammenslutning som sådan (og ikke blot som mandatar for en enkeltperson) normalt vil kunne indbringe en kommunalbestyrelses afgørelse efter Kommuneplanloven for miljøministeren til efterprøvelse af de retlige spørgsmål, som afgørelsen rummer. Afgrænsningen af kredsen af klageberettigede må dog utvivlsomt influeres af, hvornår en klage indgives. Kredsen vil være mere omfattende ved en omgående påklage, end hvis der er forløbet en rum tid, efter at kommunalbestyrelsen har truffet sin afgørelse. Ved snarlig påklage kan det derfor tænkes, at en person eller en interessesammenslutning har beføjelse til administrativ rekurs, men ikke til søgsmål.

I afsnit II.8 i miljømin cirk af 14/12 1976 om ikrafttrædelses- og overgangsregler er dog om § 48 anført, at påklage kan foretages af enhver, der har en væsentlig og individuel interesse i afgørelsen. Denne udtalelse udelukker imidlertid ikke den ovenfor nævnte vidererækkende forståelse.

Jfr om retlig interesse *Poul Andersen*.532 og *Gomard*: Tvistemål.139.

Den beskrevne almindelige klageadgang kan efter almindelige forvaltningsretlige regler udnyttes også over for en kommunalbestyrelses undladelse af at træffe en afgørelse, f eks om at udarbejde en lokalplan, for så vidt beslutningen beror på den af kommunalbestyrelsen anlagte fortolkning af loven. Det er en yderligere grund til, at der ikke med rimelighed har kunnet foreskrives nogen klagefrist, ligesom en klagevejledning i kommunalbestyrelsens afgørelser ville være mere vildledende end vejledende.

c. Efter § 37, jfr § 38, kan kommunalbestyrelsen ved påbud eller forbud sikre overholdelsen af private servitutbestemmelser om forhold, hvorom der kan optages bestemmelser i en lokalplan. Kommunalbestyrelsens afgørelser efter § 37 kan f s v ang retlige spørgsmål påklages til planstyrelsen.

I samme omfang må der kunne ske påklage af kommunalbestyrelsens afgørelser, der ikke støttes på § 37, men på en servituts egen angivelse af kommunalbestyrelsen som påtaleberettiget – også i tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen selv har pålagt servituten.

Jfr nærmere om sidstnævnte spørgsmål *Bendt Andersen* i *Fast Ejendoms Regulering*, 3. udg.286 ff.

2° Søgsmål

a. I § 49 er fastsat en frist af 6 måneder, inden for hvilken retssag skal være anlagt, hvis den administrative afgørelse ønskes prøvet af domstolene. Fristen regnes fra den dag, beslutningen er meddelt den pågældende. For beslutninger, hvorom der er udfærdiget offentlig bekendtgørelse, regnes fristen fra offentliggørelsen. For beslutninger uden offentlig bekendtgørelse er bestemmelsen affattet med henblik på adressaten for afgørelsen, og tidsfristen gælder næppe for andre søgsmålsberettigede, jfr *Poul Andersen*.620, note 7.

Retssag skal anlægges ved den ret, under hvilken ejendommen er beliggende, § 49, stk 5.

Der kan i almindelighed rejses sag for domstolene, selv om administrativ rekurs ikke er forsøgt. Hvis kommunalbestyrelsens afgørelse er indbragt for planstyrelsen, må søgsmålsfristen regnes fra styrelsens afgørelse, jfr U 1962.785.

U 1959.547 Ø så bort fra Byplanlovens søgsmålsfrist på 6 uger i et tilfælde, hvor der var spørgsmål om, hvorvidt en bestemmelse i en byplanvedtægt havde hjemmel i loven. Jfr også U 1965.253 H m note.

b. § 49, stk 4, omhandler civilt søgsmål mod den, der har begået en overtrædelse af bl a en lokalplan eller en af de efter § 59 opretholdte vedtægter og planer m v, eller mod den, der har ansvaret for den ulovlige tilstands opretholdelse.

Baggrunden for denne udtrykkelige bestemmelse om søgsmålskompetence er, at det efter retspraksis var usikkert, om en privatperson under en civil retssag mod en anden privatperson kunne støtte ret på overtrædelse af bestemmelser af offentlig karakter. I byplanvedtægterne var det næsten undtagelsesfrit bestemt, at påtaleretten alene tilkom kommunalbestyrelsen, cfr § 12 i den første byplanlov fra 1925. På grundlag af U 1925.929 H har retspraksis i en lang årrække ikke anerkendt privat påtale ved tilsidesættelse alene af offentligretlige bestemmelser.

Jfr *Illum*.111 med doms- og litteraturhenvisninger. I U 1964 B 260 udtaler *Trolle*, at dommen i U 1964.143 H antagelig kan ses som en begyndende afstandtagen fra 1925-standpunktet, se dog U 1967.586 Ø og 1975.1137 Ø.

Imidlertid vil bestemmelser i en lokalplan i udstrakt grad virke til at beskytte den enkelte grundejer og beboer imod, at andre foretager ulempeforvoldende handlinger. Byplanlovgivningen har i tidens løb

i realiteten fortrængt mere og mere af den privatretlige naboret, herunder reguleringen ved private servitutter. Det blev derfor anset for rigtigst ved en udtrykkelig lovbestemmelse at tillægge private søgsmålsret over for overtrædelser af en lokalplan eller en fortsat gældende byplanvedtægt m v og derved understøtte tendenser i nyere retspraksis. Det følger af almindelige regler, at et søgsmål kun kan gennemføres under forudsætning af fornøden retlig interesse hos den pågældende.

Søgsmålskompetencen omfatter også bestemmelser om bebyggelsens anvendelse, jfr allerede U 1975.454 V.

§ 49, stk 4, nævner ikke overtrædelser af private servitutter om forhold, hvorom der kan optages bestemmelser i en lokalplan, og som efter servituttens egen angivelse alene kan påtales af kommunen. I hvert fald hvor en sådan servitut er pålagt af kommunalbestyrelsen, synes det rimeligt med støtte i den tendens, der kan udledes af § 49, stk 4, at der anerkendes påtaleret også for de private ejere. Jfr *Illum.554* og U 1976.849 V.

En udtrykkelig bestemmelse i § 49, stk 4, udelukker, at der kan gives dom til lovliggørelse, når der i overensstemmelse med reglerne i § 47 er meddelt dispensation. Dette gælder, selv om dispensationen meddeles efterfølgende som en bibeholdelsesdispensation. Derimod udelukker bestemmelsen ikke, at der kan tilkendes sagsøgeren erstatning i anledning af en overtrædelse som omhandlet i stk 4, f s v ang tiden indtil en dispensation er meddelt.

Søgsmålsfristen i § 49, stk 1, finder ikke anvendelse ved søgsmål efter stk 4.

3° Dispensation

Efter den tidligere Byplanlov skulle der i byplanvedtægterne optages bestemmelser om, under hvilke forudsætninger og på hvilken måde en dispensation fra vedtægten kunne gives. Endvidere bestemte loven, at en godkendt byplanvedtægt kunne ændres efter reglerne for tilvejebringelse af nye byplanvedtægter. Af den sidstnævnte lovregel fulgte klart, at der fandtes en grænse for, hvornår en dispensation kunne meddeles. Der dannede sig efterhånden den praksis, at det i alle byplanvedtægter blev bestemt, at mindre betydende lempelser kunne indrømmes af kommunalbestyrelsen, såfremt karakteren af det kvarter, som planen søger at skabe eller fastholde, ikke derved ændres. Videregående afvigelser blev derimod anset for at være en sådan ændring af planen, at der måtte forudsættes tilvejebringelse af en ny vedtægt.

For både lokalplaner og de fortsat gældende byplanvedtægter har §

47, stk 3 og 4, lovfæstet denne praksis. Lovreglen herom finder anvendelse også på de andre planer m v, som er nævnt i § 59, stk 2, uanset hvad der i så henseende var gældende tidligere. Det skal fremhæves, at miljøministeriet ikke har nogen dispensationskompetence over for hverken lokalplaner eller de øvrige nævnte planer m v.

Efter § 59, stk 1, kan bestemmelser i en bygningsvedtægt om bebyggelsens anvendelse og om grundstørrelser tænkes fortsat at være gældende i en overgangsperiode ud over 1/2 1977. Dispensationer fra disse bestemmelser er ikke omfattet af de ovennævnte regler i § 47, stk 3 og 4, men er omhandlet i § 47, stk 2, jfr herom nedenfor i § 4.XII.C.

Hidtidig administrativ praksis og retspraksis om dispensationer fra byplanvedtægter har således fortsat interesse.

Se om den ret strenge administrative praksis *Vagn Rud Nielsen* i Fast Ejendoms Regulering 3. udg. 155 ff.

U 1964.878 Ø og U 1975.488 Ø: I begge tilfælde en byplanvedtægt om åben og lav boligbebyggelse. Kommunen kunne ikke dispensere, i førstnævnte sag til en tilbygning med damefrisørsalon, og i sidstnævnte sag, hvor vedtægten gav adgang til indretning af dagligvarebutikker, til et butikscener i 2 etager med parterre-etage. I sidstnævnte sag blev en generet parcellhusejer tilkendt erstatning.

Utrykt VLD af 11/11 1974: Byplanvedtægt om åben og lav boligbebyggelse, idet kommunen dog kunne tillade butikker. Der kunne ikke dispenseres til en benzin-servicestation, og den allerede meddelte, men af ansøgeren (et olieselskab) endnu ikke udnyttede dispensation blev kendt »ulovlig og ugyldig«. Så vidt vides, har kommunen senere betalt erstatning til olieselskabet.

Jfr også U 1975.454 V om en kommunalbestyrelses overskridelse af sin dispensationskompetence i relation til en bygningsvedtægts-bestemmelse om åben og lav boligbebyggelse ved i 1966 at have givet tilladelse til indretning af engros-virksomhed i en villa. Kommunen blev dømt til at anerkende, at tilladelsen var ulovlig og tillige – uanset den forløbne tid og dispensationsmodtagerens gode tro – ugyldig. Erstatningskrav var ikke fremsat.

U 1976.849 V: En privat servitut, der til forveksling lignede en byplanvedtægt, og hvor kommunalbestyrelsen var enepåtaleberettiget og kunne dispensere efter de sædvanlige regler herom i byplanvedtægter. Kommunalbestyrelsen havde ikke kunnet dispensere til højere bebyggelse på nogle parceller, og en udsigtsgeneret ejer blev tilkendt erstatning.

I en lignende sag, FO 1975.512, enedes kommunen og den generede nabo om voldgift, og kommunen blev tilpligtet at yde erstatning.

Derimod tyder domspraksis på en ret lempelig fortolkning af både offentlige og private servitutbestemmelser for boligområder, når det drejer sig om opførelse eller indretning af visse institutioner. Jfr U 1968.844 Ø (fritids- og ungdomsklub), U 1971.87 H og 91 H (syge- og plejehjem), U 1972.918 V (børnehave) og U 1974.1053 Ø (vuggestue).

Et evt erstatningsansvar for kommunen ved overskridelse af dispensationskom-

petencen kan ikke bortfalde, blot forbi der senere gennemføres en lokalplan, der muliggør det pågældende byggeri m v, jfr ovennævnte U 1975.488 og *Illum.624*.

Efter § 47, stk 3, kan kommunalbestyrelsen delegere sin dispensationskompetence helt eller delvis til en grundejerforening eller til en beboerforening, f s v de pågældende grundejere samtykker deri. Det er en nydannelse, at der på denne måde kan overlades en myndighedsbeføjelse til private. En delegation af dispensationskompetencen vil antagelig især kunne tænkes til grundejerforeninger for parcelhus- og sommerhusområder, hvor området grundejere har pligt til at være medlem af foreningen, til andelsboligforeninger og til beboerforeninger i større almentnyttet byggeri, som er omfattet af en lokalplan. Det fremgår af § 48, stk 3, at en forenings afgang i en dispensationssag inden 4 uger kan indbringes for kommunalbestyrelsen til prøvelse.

Om »dispensationer« fra en kommuneplan kan der ikke tales. Ønskes der gennemført en lokalplan i strid med kommuneplanen, må kommuneplanen først ændres efter reglerne herfor.

For visse dispensationer gælder efter § 47, stk 5, en særlig høringsforskrift. Det drejer sig om dispensationer fra bestemmelser i en lokalplan eller en af de andre planer m v, der er opretholdt ved § 59, stk 2, hvis de pld bestemmelser tilgodeser naboers eller andre omboendes interesser. Sådanne dispensationer kan først meddeles, når ejerne af og lejerne i de tilgrænsende ejendomme er underrettet af kommunalbestyrelsen (eller af grundejer- eller beboerforeningen, hvor denne har fået overladt dispensationskompetencen) om, hvortil der søges dispensation, og har fået 2 ugers frist til at fremsætte bemærkninger. Kommunalbestyrelsen kan udvide underretningen til at omfatte en videre kreds af ejere eller lejere og kan i så fald forlange, at ansøgeren giver underretningen til de pågældende. Høringen af de umiddelbare naboer er obligatorisk, men ikke imperativ; kommunalbestyrelsen eller vedkommende forening har ikke pligt til at følge eventuelle indsigelser.

Denne særlige høringsforskrift gælder ikke ved spørgsmål om afvigelse fra en privat servitut, hvad der med rette er kritiseret i *Illum. 554 f*, se også U 1976.849 V. Men der er naturligvis intet til hinder for at kommunalbestyrelsen kan foretage høring også ved ansøgninger om servitut-dispensationer.

Betingelser, der knyttes til en dispensation, er iflg § 47, stk 7, bindende for ejere og indehavere af andre rettigheder over ejendommen uden hensyn til, hvornår retten er stiftet. Kommunalbestyrelsen skal

på ejerens bekostning lade tinglyse betingelser, som angår benyttelse af eller anden rådighed over en ejendom eller dele af den. Tinglysnin-gen har kun oplysende funktion, jfr *Illum.563*.

Der findes ikke i Kommuneplanloven – som i Byggelovens § 22, stk 3 – nogen bestemmelse om bortfald af en meddelt dispensation som følge af dispensationens manglende udnyttelse. Det må imidlertid anta-ges, at en ikke-udnyttet dispensation vil bortfalde efter en rimelig tids forløb. Hvor lang tid der skal forløbe, for at forældelse indtræder, kan uden særlig lovhjemmel ikke fikseres generelt, men må afhænge af forholdene i det enkelte tilfælde. Samme forståelse blev før den ud-trykkelige bestemmelse i den nye Byggelov anlagt i administrativ prak-sis ang byggeretlige dispensationer.

4° Overtrædelser

a. I § 46 er det pålagt kommunalbestyrelsen at påse overholdelsen af bl a bestemmelserne i lokalplaner og de efter § 59 opretholdte vedtæg-ter og planer m v. Bliver kommunalbestyrelsen opmærksom på et for-hold i strid med sådanne bestemmelser, og meddeles der ikke dispen-sation efter § 47 til forholdets opretholdelse, har kommunalbestyrel-sen efter en udtrykkelig bestemmelse i § 46, stk 2, pligt til at søge for-holdet lovliggjort ved at meddele påbud herom og om fornødent ved at foranledige sagen indbragt for domstolene.

§ 46, stk 2, er en nydannelse, der vender sig imod den – ialfald i mindre kommu-ner – hidtil ofte sete praksis, at kommunerne lukker øjnene for begåede overtræ-delser. En pligt for kommunen til at søge et ulovligt forhold lovliggjort følger i og for sig umiddelbart af, at kommunalbestyrelsen er den offentlige myndighed, der som 1. instans påser overholdelsen af denne lovgivning. Ved at forholde sig passiv over for en konstateret overtrædelse vil kommunen i realiteten ofte tiltage sig en dispensationskompetence, som den ikke har, og i hvert fald afgøres det ikke efter procedurereglerne for meddelelse af dispensationer, om en dispensation skal gives.

Dispensationsvejen vil antagelig altid blive forsøgt først, men meddeles der ikke dispensation, skal kommunen udstede et påbud efter § 54 om lovliggørelse. Oversiddes fristen i påbudet, skal kommunen dernæst anmode anklagemyndigheden om at rejse tiltale. Om tiltale rejses, af-gøres af anklagemyndigheden efter de almindelige regler i retspleje-loven herom.

Den nye Byggelov indeholder ikke bestemmelser svarende til § 46.

Kontrolpligten og pligten til at søge en konstateret ulovlighed fjer-net gælder ikke iflg § 46 ved overtrædelser af private servitutter, selv om § 37 kan siges at have gjort enhver privat servitut om forhold, hvor-

om der kan optages bestemmelser i en lokalplan, til en bestanddel af den offentligretlige lovgivning. Efter § 37 kan kommunalbestyrelsen nemlig sikre sådanne servitutbestemmelser – uanset hvornår de er stiftet – overholdt ved udstedelse af påbud eller forbud. Det må dog antages, at det kun gælder i det omfang, hvori servituten indeholder bestemmelser af interesse for det offentlige. § 37 anvender imidlertid ordet »kan« og står herved i modsætning til § 46, der pålægger kommunalbestyrelsen en håndhævelsesforpligtelse. Denne forskel hænger sammen med, at servituternes indhold jo ikke (altid) er bestemt af det offentlige, og det ville derfor ikke være rimeligt at pålægge kommunalbestyrelsen en egentlig tilsyns- og håndhævelsespligt.

Det har været anset for overflødigt at gentage de tidligere byggebestemmelser om, at en byggetilladelse kan betinges af, at en på ejendommen hvilende byggeservitut overholdes.

En påtalepligt for kommunalbestyrelsen kan imidlertid eksistere på et andet grundlag. Hvis nemlig servituddokumentet angiver kommunalbestyrelsen som ene påtaleberettiget, er det højst tænkeligt, at den eller de private, der har interesse i servituttens overholdelse, men altså ingen påtaleret, kan få kommunalbestyrelsen dømt til at udøve sin påtaleret, jfr nedenfor i § 18.IV.A og *Illum.555 ff.* I sådanne tilfælde vil kommunalbestyrelsen naturligvis også have pligt til ikke at udstede byggetilladelse til et byggeri m v, der strider mod servituten. Sml U 1930.265 H og 1976.849. V.

§ 37 begrænser ikke den påtaleret, som andre måtte have. Uafhængigt af kommunalbestyrelsens overvejelser og afgørelser kan andre påtaleberettigede forfølge en servitutstridig handling på sædvanlig måde.

I U 1950.624 H angående en servitutkrænkelser i København anføres dog som et blandt flere forhold til støtte for domsresultatet erstatning i stedet for nedrivning, at bygningsmyndigheden havde udstedt byggetilladelse og altså ikke havde villet benytte sig af sin påtaleret i medfør af § 4 i den dagældende københavnske bygge-lov.

b. Efter § 54, stk 1, skal den til enhver tid værende ejer af en ejendom berigtige et ulovligt forhold. Under udtrykket »et ulovligt forhold« falder forhold i strid med en lokalplan eller en af de fortsat gældende byplanvedtægter m v. Endvidere er forhold i strid med en privat servitut omfattet af udtrykket, når forholdet kan påtales af kommunalbestyrelsen i hh t § 37, jfr om den tidligere tilsvarende ordning *Poul Sørensen* i J 1968.231 f.

Består det ulovlige forhold i en ulovlig brug af en ejendom, påhviler lovliggørelsespligten både ejeren og brugeren.

For at der kan dømmes til lovliggørelse, skal der foreligge et af kommunalbestyrelsen meddelt påbud om lovliggørelse, se derimod § 55, stk 1, nr 1-4, om bødestraf for overtrædelsen. Hvis den tiltalte har ansøgt om bibeholdelsesdispensation, må dom til lovliggørelse normalt afvente afgørelsen i dispensationssagen, jfr U 1969.979 V.

Utrykt VLD af 24/5 1971 omhandler overtrædelse af et dispensationsvilkår om, at der ikke måtte indrettes beboelse i en vis del af bebyggelsen. Ejeren blev dømt til under tvangsbøder at bringe beboelsen til ophør ved fjernelse af alle møbler fra de pgl'd lokaler.

Om tvangsbøder se *Jørgen Smith* i U 1975 B 159 f og *Hans Holmgaard* i U 1976 B 32 ff.

§ 54 er praktisk taget enslydende med Byggelovens § 17. Der henvises derfor nærmere til nedenfor i § 5.IV.E med litteratur- og domshenvisninger.

c. I § 55 er der hjemlet bødestraf for overtrædelse af en lokalplan eller en fortsat gældende byplanvedtægt m v, for tilsidesættelse af dispensationsvilkår og for ikke-efterkommelse af et påbud eller forbud. Det er i forhold til den tilsvarende bestemmelse i Byggeloven tydeliggjort, at også et påbud om at berigtige et ulovligt forhold er et påbud, hvis ikke-efterkommelse medfører strafansvar.

Også en kommune kan pådrage sig strafansvar, jfr U 1972.801 V og FO 1973.230. Bøder, der efter § 55 pålægges en kommune, udredes af kommunen som sådan.

Forældelsesfristen for strafansvaret er 2 år, jfr Straffelovens § 93. Ved materielle overtrædelser begynder forældelsesfristen imidlertid ikke at løbe, så længe den ulovlige tilstand opretholdes, og der er mulighed for at berigtige tilstanden, sml U 1973.170 H.

VI. Fortsat gældende byplanvedtægter m v

Kommuneplanloven trådte i kraft den 1/2 1977. Samtidig ophævedes Byplanloven og de hidtidige bygge love. Jfr miljøministeriets cirk 14/12 1976 om ikrafttrædelses- og overgangsregler.

Under den før Kommuneplanloven gældende byplan- og bygge lov-

givning er der tilvejebragt et anseligt antal »byplaner« under forskellig benævnelse og med forskellig lovhjemmel. De to vigtigste plantyper har været de tinglyste *partielle byplanvedtægter* med hjemmel i byplanloven, hvor det samlede antal vel er flere tusinde, og den ikke-tinglyste *bygeområde-fastlæggelse i bygningsvedtægt*, som er sket i næsten alle kommuner, hyppigt ved tillæg til den oprindeligt (i alm i begyndelsen af 1960'erne) tilvejebragte bygningsvedtægt for kommunen. I Københavns kommune er bygeområdefastlæggelse dog ikke sket i kommunens bygningsvedtægt, men ved særskilte beslutninger i hh t den københavnske bygge-lovs § 12.

Om byplanvedtægterne se *Vagn Rud Nielsen* i *Fast Ejendoms Regulering* 3. udg 132 ff. Om bygeområde-fastlæggelsen i bygningsvedtægt se *Bendt Andersen* ssids 269 ff.

Til disse de væsentligste plantyper kommer et beskedent antal *markplaner* (Byplanlovens § 3, stk 1 – denne plantype gik af brug allerede i 1940'erne), vel omkring en snes *regulerings- og evt tillige udredningsplaner* (Landsbygge-lovens §§ 45 ff og den københavnske bygge-lovs §§ 31 ff, jfr *Bendt Andersen* i *Fast Ejendoms Regulering* 3. udg.279 f), adskillige *retningsplaner* i København (den københavnske bygge-lovs §§ 17 ff) og ganske få retningsplaner i det øvrige land (Landsbygge-lovens §§ 20 a og 25, jfr *Bendt Andersen* i anf værk.278 f), nogle få *mage-lægsplaner* (Landsbygge-lovens § 50 og den københavnske bygge-lovs § 37), ganske enkelte *ubebyggelighedsbeslutninger* (Landsbygge-lovens § 17 og den københavnske bygge-lovs § 12, stk 2) og et ikke helt ringe antal *beslutninger om bevaring af bebyggelsers ydre fremtræden* (Landsbygge-lovens § 43, stk 1, c, jfr *Bendt Andersen* i anf værk.269).

Nogle af de nævnte planer m v har skullet tinglyses, andre ikke.

Den ved Kommuneplanloven indførte forenkling, hvorefter der i fremtiden kun kendes én detailplantype (lokalplanen), er ikke strakt så vidt, at alle tidligere tilvejebragte planer m v som de ovenfor nævnte skulle søges »fornyset« i en lokalplan. Det ville i de allerfleste tilfælde være spild af tid og kræfter. Kun bygeområde-fastlæggelsen og de dermed forbundne bebyggelsesregulerende bestemmelser har – set i lyset af Kommuneplanloven – lidt af sådanne mangler, at det er anset for nødvendigt at lade den blive afløst af nye lokalplaner, hvis kommunalbestyrelsen finder det påkrævet at opretholde bestemmelserne, jfr nærmere herom nedenfor.

Da Kommuneplanloven i alt væsentligt har karakter af en forlængelse af Byplanloven og de byplanmæssige bestemmelser i bygge-lovene, var det ikke nødvendigt ved en udtrykkelig bestemmelse at opretholde de tidligere gennemførte planer m v. Jfr *Juridisk Grundbog*.61 med henvisninger. Man valgte at give indirekte eller forudsætningsvis ud-

tryk herfor i § 59, stk 2, der direkte handler om, hvordan byplanvedtægter og de ovenfor i småtrykket nævnte specielle planer og beslutninger kan ophæves. Men der kan ikke sluttes modsætningsvis herfra, så at ikke-nævnte beslutninger efter den tidligere lovgivning skulle være bortfaldet. Eksempelvis vil de byggeforbehold, der efter den københavnske byggelovs § 16, stk 2, er knyttet til visse gaders optagelse på gadefortegnelsen fortsat være gældende. Og det er almindeligt anerkendt, at konkrete forvaltningsakter i et sådant tilfælde består fortsat, herunder f eks dispensationsvilkår.

Indtil videre er de nævnte planer altså fortsat gældende. Men på en række punkter har Kommuneplanloven medført ændringer eller korrektiver til planernes egne bestemmelser.

Uanset hvad der måtte stå i planen selv om klage, dispensation og overtrædelser (og uanset bestemmelserne herom i den lovgivning, der hjemlede planerne), er det nemlig nu reglerne i Kommuneplanloven, som finder anvendelse.

Endvidere er der gjort et generelt korrektiv i § 39. Efter denne bestemmelse skal der ved udstykning eller bebyggelse af en ejendom som hovedregel ske overholdelse af de almindelige bebyggelsesregulerende regler i lovens § 40, stk 1 (om mindste grundstørrelse), § 42 (om maksimal bebyggelsesprocent) og § 43 (om maksimal bygningshøjde). Disse regler kan være strengere end bestemmelserne i de ældre planer m v. Dette korrektiv gælder dog ikke for de praktisk vigtigste planer, idet de partielle byplanvedtægter (efter 1938-byplanloven, ikke de ældre vedtægter) fortrænger de nye almindelige bebyggelsesregulerende bestemmelser i både Kommuneplanloven og Byggeloven.

Som hidtil suppleres alle de ældre planer m v af disse almindelige bebyggelsesregulerende bestemmelser f s v ang forhold, som den pgl'd plan ikke selv har regler om.

I § 59, stk 2, bestemmes, at de omhandlede planer m v bortfalder i den udstrækning, de er uforenelige med en lokalplan, og at de i øvrigt kan ophæves ved bestemmelse herom i en lokalplan.

For byggeområde-fastlæggelserne er reglerne imidlertid væsentligt anderledes:

I Byggelovens § 33 er bygningsvedtægternes bestemmelser om byggeområder ophævet fra 1/2 1977 alene med undtagelse af de bestemmelser om bebyggelsens anvendelse og om grundstørrelser, som er knyttet til de enkelte byggeområder. Disse særlige bestemmelser bortfalder iflg Kommuneplanlovens § 59, stk 1, ved bekendtgørelsen af det midlertidige decentraliseringsgrundlag efter § 15 f s v ang de arealer,

som er omfattet af decentraliseringsgrundlaget, og iøvrigt ved bekendtgørelsen af en kommuneplan for kommunen. Allerede forinden kan de ophæves ved bestemmelse herom i en lokalplan. Så længe bestemmelserne er gældende, suppleres de af reglerne i Kommuneplanlovens § 40, stk 1, f s v ang beregningen af mindstegrundarealet, af lovens § 45 om anvendelsen af bebyggelse og ubebyggede arealer samt – for sommerhusområder – af § 7 a i Lov om sommerhuse og camping.

De københavnske byggeområde-beslutninger vedrører umiddelbart kun bebyggelsens anvendelsesformål. Der har kunnet fastlægges byggeområder for hhv boligbebyggelse, forretningsbebyggelse og industribebyggelse, og retsvirkningerne heraf er f s v ang bebyggelsens anvendelsesformål fremgået direkte af den københavnske byggelovs § 44. Efter Kommuneplanlovens § 59, stk 1, ophører de københavnske byggeområde-beslutninger at have gyldighed efter samme regler som byggeområde-beslutningerne i det øvrige land. Så længe de københavnske byggeområde-beslutninger er gældende, må det være med retsvirkningerne efter den københavnske byggelovs § 44, selv om denne lovbestemmelse er ophævet med virkning fra 1/2 1977.

Begrundelsen for den stort set øjeblikkelige ophævelse af byggeområde-bestemmelserne er iflg lovmotiverne, at de deri indeholdte bebyggelsesregulerende bestemmelser, der (ligesom byplanvedtægter) havde fortrængt de tilsvarende almindelige bebyggelsesregulerende forskrifter efter byggelovene, (modsat byplanvedtægter) var summariske og hovedtræksbetonende – udtryk for det »gennemsnitligt rigtige« inden for det pågældende byggeområde – bl a. fordi de som oftest var fastsat med samme indhold for relativt store områder. Bestemmelserne var derfor ikke så »rigtige« som byplanvedtægternes bestemmelser, og der kunne være behov for en fornyet overvejelse af deres betimelighed. Dette synspunkt gjaldt især to af regelsættene, nemlig begrænsningen af bebyggelsens lovlige anvendelse og den maksimale udnyttelsesgrad.

Når et område var fastlagt i bygningsvedtægt som boligområde, kunne der kun i kraft af en dispensation komme bebyggelse til andet formål, ligesom kun en dispensation kunne åbne for en ændret anvendelse af eksisterende boligbebyggelse. Men med Kommuneplanloven blev netop tilstræbt en ændring af den planlægningspraksis, der havde givet sig udtryk i en normalt meget skarp adskillelse mellem boliger og erhverv, således at en vis integrering mellem områderne opnås, uden at det dog måtte medføre indbyrdes gener for beboere og erhvervsudøvere, jfr også lovens § 45. Derfor var det ikke ønskeligt at opretholde de stive byggeområde-beslutninger.

Og en del byggeområde-bestemmelser fastlagde især for bymidter en maksimal udnyttelsesgrad, der muliggjorde en bebyggelsestæthed, som lovgiver anså for uønsket, jfr folketingsudvalgets betænkning og den under folketingsbehandlingen indsatte § 10, stk 2. Ved at ophæve disse høje udnyttelsesgrader understregede man nødvendigheden af en lokalplan i de fleste tilfælde af byfornyelse.

§ 3. By- og landzonenloven

Af direktør for Planstyrelsen *Vagn Rud Nielsen*

I. Lovgivningen om arealanvendelse i det åbne land

A. INTRODUKTION AF BY- OG LANDZONELOVEN

Ved lov nr 315 af 18/6 1969 om by- og landzoner, som trådte i kraft den 1/1 1970, gennemførtes en *opdeling af hele Danmarks areal* i byzoner, landzoner og sommerhusområder. Opdelingen blev baseret på den *planlægning*, som den 1/1 1970 var godkendt i form af byudviklingsplaner, bygningsvedtægter og byplanvedtægter. Alle arealer, som ved offentlige og godkendte planer var udlagt til bebyggelse eller sommerhusbebyggelse, blev byzone, respektive sommerhusområde, medens ikke planlagte områder blev landzone.

I *landzone* kræver al bebyggelse *tilladelse*, bortset fra bebyggelse til landbrug eller skovbrug eller til udøvelse af fiskerierhvervet. Tilladelse kræves også ved overgang til anden (bymæssig) anvendelse af både bygninger og arealer.

Bebyggelse og sommerhusbebyggelse uden for byzone og sommerhusområder kan normalt kun finde sted ved gennemførelsen af en ny plan, hvorved arealet overgår fra landzone til *byzone* eller *sommerhusområde*.

Der er adgang til *dispensation* til bebyggelse i landzone. Landzonebåndet er ikke udtryk for, at man har villet karakterisere al anden bebyggelse i *landzone* end landbrug, skovbrug o lign som generelt uønsket. By- og landzonenloven har imidlertid etableret en udstrakt kontrol med udstykning og byggeri i det åbne land, og bymæssig bebyggelse vil normalt forudsætte en planlægning.

Inddragelsen af udnyttelsesretten ved by- og landzonenlovens gennemførelse i 1970 er ikke tidsbegrænset. Ejerne af ejendomme i landzone kunne i tiden indtil 30/6 1970 rejse krav om erstatning; en eventuel erstatning er en *éngangserstatning*. Efter det nævnte tidspunkt har der ikke kunnet rejses erstatningskrav, heller ikke efter afslag på ansøgning om tilladelse til at udstykke eller bygge i landzone.

Den gældende lov er *lbkg nr 494 af 19/9 1975 om by- og landzoner*. By- og landzonenloven blev ændret ved lov nr 226 af 7/6 1972 (og optrykt som lbkg nr 340 af

13/7 1972) i forbindelse bl a. med loven af 1972 om sommerhuse og camping m v (nu lbkg nr 495 af 19/9 1975).

I 1975 blev by- og landzonenloven ændret to gange, dels ved lov nr 100 af 26/3 1975 (ophævelse af byudviklingsudvalg og tilpasning til lovene om regionplanlægning) og dels ved lov nr 288 af 26/6 1975 om ændring af forskellige bestemmelser i anledning af lov om kommuneplanlægning og byggelov. Ved den anden ændring i 1975 af by- og landzonenloven indsattes der en begrænset adgang til at tilbageføre byzone eller sommerhusområde til landzone.

By- og landzonenloven er således opretholdt som en betydningsfuld regulator af anvendelsen af det åbne land og af byudviklingen, selv om loven om lands- og regionplanlægning (og loven om regionplanlægning i hovedstadsområdet) gennemførte i 1973, og kommuneplanloven i 1975 med ikrafttræden 1/2 1977.

By- og landzonenloven repræsenterede i 1970, da den trådte i kraft, en *rationalisering og forenkling* af bestemmelserne for bebyggelse i det åbne land. By- og landzonenloven afløste stort set tilsvarende bestemmelser i de dagældende byggelov, byreguleringslov og naturfredningslov.

Administrativt er der i by- og landzonenloven en deling. Skabelsen af nye byzoner eller sommerhusområder sker ved en kommunal planlægning, nemlig lokalplan i henhold til kommuneplanloven. Men det er amtsrådet (hovedstadsrådet), der tager stilling til, om der skal meddeles tilladelse (dispensation) til udstykning og bebyggelse i landzone. Formålet er at styrke beskyttelsen af det åbne land. I henhold til by- og landzonenlovens formålsbestemmelse, § 1, tredje led, skal der ved loven også kunne tages naturfredningsmæssige hensyn. Ved udlæg af nye byzoner og sommerhusområder skal ejeren betale en frigørelsesafgift (lbkg nr 301 af 12/6 1970).

B. BAGGRUNDEN FOR BY- OG LANDZONELOVEN OG LOVEN AF 1949 OM REGULERING AF BYMÆSSIGE BEBYGGELSER

1. Byspredningen

I den sidste halvdel af 1940'erne konstaterede man i Danmark den samme tendens til en spredt og tilfældig udstykning i byernes udkanter eller i nærheden af byerne som i andre europæiske lande.

Udbygningen af de offentlige transportmidler, det stigende antal biler og det forbedrede vejnet havde både ved de større og mindre

danske byer skabt forudsætninger for en stadigt stigende spredning af den bymæssige bebyggelse. Denne spredning blev også fremmet af befolkningens ønsker om at komme til at bo i frie omgivelser og af pengeligelighed og inflationsfrygt.

Denne udvikling gav sig bl a udslag i, at der blev inddraget stadigt større områder til udstykning med senere bebyggelse for øje.

Sammenholdt man imidlertid størrelsen af de arealer, der således blev forberedt inddraget til bymæssig bebyggelse, med statistiske beregninger over den forventede befolkningstilvækst i byområderne, måtte man nå til det resultat, at kun en mindre del af de arealer, som af de udstykkende og af adskillige kommuner planlagdes at skulle medgå til bymæssig bebyggelse (også omfattende industri og arealer til offentlige formål), inden for et overskueligt tidsrum kunne forventes at blive bygget.

En spredt og tilfældig bebyggelse giver beboerne urimeligt lange afstande til nuværende og fremtidige massetransportmidler, således at transporten fra bolig til arbejdssted bliver langvarig og medfører spild af tid. Beboerne får yderligere dårlig adgang til privat og offentlig service i forretningskvarterer, skoler, sociale institutioner m v.

Til de nævnte ulemper ved en spredning af bebyggelsen kan føjes, at hvis byvæksten placeres spredt, vil dette medføre, at langt større arealer end selve de bebyggede grunde vil ændre karakter. Det åbne land vil forsvinde som sådant, og store dele af landets natur og landskaber vil lide uoprettelig skade. Hertil kommer reduktionen af landbrugsarealet som grundlag for produktion.

Der kan om byspredning og om det åbne land henvises til betragtningerne og statistiske oplysninger i indledningen i 1 bd, og til Landsplanudvalgets publikationer nr 4 og 6: Zoneplan 1962 for Danmark (1962) og Zoneplankommentarer (1964) samt til Landsplanudvalgets Sekretariats publikation nr 21: Landsplanlægning, Status og Fremtidsperspektiver (1970) og *Johs Møllgaard: Landdistrikterne og Planlægningen*, Statens Byggeforskningsinstitut, 1974. Endvidere kan der henvises til Naturfredningskommissionens betænkning (betænkninger nr 461 og 467) med gennemgang af det åbne lands problemer i relation til landskabelige og rekreative hensyn, se nedenfor § 8 om naturfredning. Yderligere behandles byspredning og bevaringen af det åbne land i bd I, kap VI i Perspektivplanlægning 1970–85 fra marts 1971 fra Arbejdsgruppen vedrørende Perspektivplanlægning.

Man har først og fremmest behandlet »det åbne land« ud fra bestræbelserne for at undgå en uhensigtsmæssig byspredning og for at bevare det åbne landskab af fredningsmæssige og rekreative hensyn og som grundlag for landbrugsdrift. Men det åbne land inddrages nu også i

overvejelser om nødvendigheden af en planlagt tilrettelæggelse af udnyttelsen af råstofudvinding, vandforsyning osv i konkurrence med efterspørgslen efter arealer, som må tages fra det åbne land til byudvikling og anden ikke jordbrugsmæssig udnyttelse, jfr nærmere Landsplanudvalgets Sekretariats publikation fra 1974: Arealplanlægning, Status og Problemstillinger.

En spredning af bebyggelsen kan medføre vanskeligheder ved lokalt at have det nødvendige befolkningsgrundlag til afholdelse af udgifter til tilvejebringelsen af kloaker, vand og vejanlæg samt offentlig service og privat betjening i rimelig standard, dvs at det offentlige tilsvarende belastes med betydelige ekstraudgifter, både til investering og drift ved spredt bebyggelse, når man vil søge at få en standardhøjning svarende til niveauet i bymæssig bebyggelse.

2. Byreguleringsloven fra 1949–1969

Overvejelser om gennemførelse af lovbestemmelser til hindring af byernes uheldige vækst førte til loven om regulering af bymæssige bebyggelser, nr 210 af 23/4 1949.

Byreguleringsloven gav hjemmel til ved byudviklingsplaner, som skulle udarbejdes af lokale byudviklingsudvalg, at opdele det pågældende byudviklingsområde i arealer, hvor der umiddelbart måtte bygges, kaldt *inderzoner*, og arealer, der skulle friholdes for bymæssig bebyggelse og forblive landbrugsområder, kaldt *yderzoner*, samt de såkaldte *mellemzoner*, der var områder, der var udpeget til en senere overgang til inderzone.

Udgangspunktet for Byreguleringsloven var et lovudkast, udarbejdet af Indenrigsministeriets samordningsudvalg (af 1944), til ændring af Byplanloven af 1938. Men en ændring af denne lov alene ansås ikke for tilstrækkelig til at sikre en hensigtsmæssig byudvikling ved de store bysamfund. Samtidig med Byreguleringsloven indførtes dog en ny § 2, stk 2, nr 10, i Byplanloven, med adgang til at gennemføre en landbrugsområde-byplanvedtægt.

I januar 1963 fremsatte regeringen Krag-Skytte som et af 10 »jordlovsforslag« et forslag til en gennemgribende ændret affattelse af Byreguleringsloven. FF 1962/63, tillæg A sp 593–616, fremsættelsen, FF sp 2237–2238. Da fire af jordlovsforslagene bortfaldt ved folkeafstemning i juni 1963, blev denne reform opgivet.

I 1964 genfremsatte medlemmer af Venstre og Konservative et tidligere i 1962 fremsat forslag til ændring af Byreguleringsloven. Genfremsættelsen fandt sted med den begrundelse, at problemerne om byregulering var så presserende, at deres løsning ikke burde udskydes. Ændringerne stadfæstedes som lov nr 230 af 11/6 1965, og loven om regulering af bymæssige bebyggelser blev derefter udsendt som lbkg nr 279 af 1/7 1965.

3. By- og landzonenloven og andre love af 1969

Naturfredningskommissionen afgav i december 1967 sin betænkning bd I-II (betænkning nr 461 og nr 467/1967) se herom 3. bd, § 8.I. A. Af interesse for byreguleringsspørgsmålet var først og fremmest, at kommissionen gik ind for, at en ny, almindelig bebyggelsesregulering i det åbne land gennemførtes i forbindelse med en revision ikke blot af Naturfredningsloven, men af hele lovgivningen vedrørende bebyggelsesregulering i det åbne land.

Endvidere fremhævede kommissionen, at det var af afgørende betydning, at bebyggelsesreguleringen omfattede hele landet og ikke var afhængig af, hvorvidt vedkommende kommune havde en bygningsvedtægt eller ikke (betænkning I.78), d v s om amtsrådene kunne nedlægge forbud i medfør af § 5 eller § 20 i det åbne land i den dagældende Byggeslov. Kommissionen foreslog derfor, under visse forudsætninger, § 22 – også med en regulering af det åbne land – i Naturfredningsloven af 1961 ophævet.

Efter det forberedende arbejde i departementerne og drøftelser i regeringens planlægningsudvalg og i dettes underudvalg for fysisk planlægning, ved forhandlinger med regeringspartierne folketingsgrupper og med organisationer fremsattes den 13/11 1968 forslag til lov om By- og landzoner, forslag til lov om ændring i lov om byplaner og forslag til lov om ændring i Byggeslov for Købstæderne og Landet (Bygeri i det åbne land).

Se FF 1968/69, sp 1568 og tillæg A, sp 1569, 1. behandling sp 2114, udvalgsbetænkning tillæg B, sp 2057, 2. behandling, sp 7385 og 3. behandling den 4/6 1968, sp 7563. Folketingsudvalgets betænkning af 21/5 1969 indeholder en række fortolkningsbidrag og et optryk af spørgsmål fra udvalget og boligministeriets svar samt boligministeriets notat af 26/3 1969 om varetagelsen af de naturfredningsmæssige interesser ved de bebyggelsesregulerende myndigheders administration af Zonenloven. I Lovtidende blev By- og landzonenloven lov nr 315 af 18/6 1969.

I juni 1969 gennemførtes yderligere som et første skridt mod en planlægningsreform også lov nr 314 af 18/6 1969 om *naturfredning*, lov nr 324 af 18/6 1969 om *frigørelsesafgift m v af fast ejendom* (som efter ændring ved lov nr 255 af 4/6 1970 er lovbekendtgørelse nr 301 af 12/6 1970), lov nr 320 af 18/6 1969 om ændring af lov om *vurdering af landets faste ejendomme* og lov nr 328 af 18/6 1969 om tilbudspligt samt nogle andre lovændringer.

By- og landzoneloven afløser Byreguleringsloven af 1949 (lbkg nr 279 af 1/7 1965), og Byplanlovens (lbkg nr 160 af 9/5 1962) § 2, stk 2, nr 10, og Bygge-lovens (lbkg nr 158 af 8/5 1968) § 5 og § 20 ophævedes.

Endvidere var den tidligere Naturfredningslovs § 22 ikke optaget i Naturfredningsloven nr 314 af 18/6 1969, se 3. bd § 8.II. D. 2.

4. *By- og landzoneloven i tiden fra 1970 til 1/2 1976*

a. Hele landets opdeling i byzoner og landzoner samt sommerhusområder ved By- og landzonelovens *ikrafttræden* den 1/1 1970 medførte, at ingen ejendomme blev undtaget herfra. Var en ejendom ikke den 1/1 1970 omfattet af en af plantyperne byudviklingsplan, byplanvedtægt eller bygningsvedtægt, der i henhold til By- og landzonelovens § 2 medfører udlæg som byzone eller sommerhusområde, blev ejendommen placeret i landzone i henhold til By- og landzonelovens dagældende § 2, stk 2. Opregningen i § 2, stk 1, var udtømmende. Byudviklingsplanernes mellemzoner blev, sammen med inderzonerne, byzoner.

b. I forbindelse med Danmarks (dengang forventede) indtræden i EF gennemførtes bl a lov nr 267 af 7/6 1972 om sommerhuse og camping m v (nu lbkg nr 495 af 19/9 1975) og lov nr 230 af 7/6 1972 om erhvervelse af fast ejendom til fritidsformål (med en formel ændring ved lov nr 288 af 26/6 1975, § 7, i anledning af Kommuneplanloven). Baggrunden for sommerhusloven er »den accellererede efterspørgsel efter jord til privat rekreativ udnyttelse – en efterspørgsel, som må forventes yderligere øget efter Danmarks eventuelle indtræden i EF«. Erhvervsloven var et »led i bestræbelserne for at sikre befolkningens rekreative behov . . . (ved) en mere aktiv rekreativ politik«, se om loven nedenfor under V.

c. Samtidig foretoges ved lov nr 226 af 7/6 1972 en ændring af By- og landzonelovens § 9 og § 11. Ved den ændrede affattelse af § 9 tilsigtedes det »at muliggøre, at navnlig sager af national eller i øvrigt vidtrækkende eller principiel betydning kan finde deres afgørelse på centralt niveau, uden at dette skal være afhængigt af, at . . . en klageberettiget påklager . . . afgørelsen.«

Af interesse ud over ændringerne i By- og landzoneloven er, at folketingsudvalget i sin betænkning af 15/5 1972 kom ind på nogle betragtninger vedrørende administrationen i almindelighed af By- og landzoneloven; udvalget ønskede at sikre muligheder for lokal udvikling og erhvervsudøvelse. Ministeren erklærede sig indforstået med at udsende cirk herom. Synspunkterne fra folketingsudvalget indgik i et cirk af 1973 om By- og landzoneloven.

d. Selv om Byreguleringsloven af 1949 blev ophævet ved By- og landzonelovens ikrafttræden, opretholdtes i 1970 byudviklingsudvalgene som dispenserende myndighed sammen med amtsrådene. Man fandt dengang, at den fælleskommunale planlægning, som byudviklingsudvalgene var udtryk for, burde bevares i en overgangsperiode, indtil bl a en reform af planlægningslovgivningen var gennemført.

I 1973 gennemførtes loven om lands- og regionplanlægning. I den parallelle lov nr 376 af 13/6 1973 om regionplanlægning i hovedstadsområdet § 15 blev det fastsat, at når en regionplan for hovedstadsområdet var godkendt, kunne ministeren ophæve de (9) byudviklingsudvalg inden for hovedstadsområdet, hvorefter hovedstadsrådet skulle meddele tilladelser ifølge By- og landzonelovens § 9, stk 1. Men ved lov nr 100 af 26/3 1975 gennemførtes den ændring af By- og landzoneloven, at der fremtidig kun skulle være én zonenovmyndighed, nemlig amtsrådet, i hovedstadsområdet Hovedstadsrådet.

Loven, ændringen af 1975, trådte i kraft 1/4 1975. Byudviklingsudvalgene kunne dog ifølge lovens § 2 indtil 1/7 1975 afslutte behandlingen af sager, der var indsendt til udvalgene før 1/4 1975. Tilsvarende kunne byplannævnet godkende forslag til byudviklingsplaner.

På samme måde som ved overgangen pr 1/1 1970 fra Byreguleringsloven til By- og landzoneloven opretholdtes også ved ændringen i 1975 gyldigheden af udlæg af byzoner og sommerhusområder, uanset, at der ikke fremtidig kunne gennemføres byudviklingsplaner, jfr lovens § 2, stk 2, a).

Der foretoges ved loven også nogle konsekvensændringer i By- og landzoneloven. En mere væsentlig ændring var, at man i By- og landzonelovens § 4 afløste den ved åremål fastlagte rummelighed for byzoner med en henvisning til regionplanlægningen. § 5 om byggemodning faldt bort.

e. By- og landzoneloven blev imidlertid ændret endnu engang i 1975. Det skete ved lov nr 288 af 26/6 1975 om ændring af forskellige lovbestemmelser i anledning af lov om kommuneplanlægning og bygge- lov, § 1. Der henvises om loven til § 2, III, ovenfor.

Følgeloven, den nævnte lov 288/1975, indeholdt dels en tilpasning af By- og landzoneloven til Kommuneplanlovens planformer, og dels en adgang til at overføre et areal fra byzone eller sommerhusområde til landzone (§ 2 a og § 2 b), se nedenfor under II, B, samt dels en overførsel fra Naturfredningsloven (§ 43, stk 4) til By- og landzoneloven (§ 7, nyt stk 2) af en bestemmelse om tilladelse til beliggenheden og udformningen af visse beboelsesbygninger for landbrugs-, skovbrugs- eller fiskerierhvervet.

Der udsendtes med disse ændringer lbkg nr 494 af 19/9 1975, som afløser lbkg nr 340/1972. Cirk af 1973 (nr 87 af 25/4 1973) om By- og landzoneloven er ikke udsendt i en revideret udgave og gælder med forbehold af de stedfundne lovændringer, der med undtagelse af § 7, stk 2, ikke vedrører indholdet af landzonebåndet.

C. ANDRE BESTEMMELSER FOR DET ÅBNE LAND END BY- OG LANDZONELOVEN

By- og landzonenloven betød ved sin gennemførelse i 1970 en reduktion af antallet af tilladelser, der skulle indhentes til udstykning eller bebyggelse i det åbne land. Men (endnu) er man ikke nået til, at den byggende kan nøjes med at indhente én tilladelse, der tillige gælder al anden lovgivning. Det skyldes, at der i medfør af anden lovgivning varetages andre hensyn end de, som By- og landzonenloven tilgodeser. Regler i Naturfredningsloven, Miljøbeskyttelsesloven, Vejlovene m fl gælder også for udstykning og bebyggelse i det åbne land.

D. BY- OG LANDZONELOVENS ZONER

1. *Byzoner*

a. By- og landzonenlovens § 2 i lbkg nr 494 af 19/9 1975 opretholder lovens princip fra 1970. Det siges i § 2, stk 1, at hele landet *er* opdelt i byzoner, sommerhusområder og landzoner. I § 2, stk 4, fremhæves, at landzoner er de områder, der ikke er udlagt til byzoner og sommerhusområder. I praksis skal ejeren i tvivlstilfælde bevise, at et område er byzone eller sommerhusområde. Ellers er det landzone. I det i 1973 afløste cirkulære nr 273 af 27/12 1969 om By- og landzonenloven, afsnit II, er der en gennemgang af, hvilke arealer der skulle betragtes som byzoner og sommerhusområder ved lovens ikrafttræden den 1/1 1970. Opregningen i loven af de planformer, der medfører byzone eller sommerhusområde er udtømmende.

Afgrænsningen af byzoner og sommerhusområder vil i almindelighed være klar. Tvivl kan dog fremkomme, hvor en zonegrænse gennemskærer en ejendom, eller hvor der på en landbrugsejendom er flere helårshuse, og hvor grænsedragningen er sket ved en byudviklingsplan, som kan være mindre nøjagtig end de afgrænsninger, der er fastlagt ved byplanvedtægt eller bygningsvedtægt. Problemet må løses fra sag til sag.

Ved tilladelser i henhold til By- og landzonenlovens § 9 kan der erfaringsmæssigt også nu og da senere opstå visse tvivl, hvor der i ansøgningen i generelle vendinger tales om en eller flere byggegrunde. Det må tilrådes ejeren (ansøgeren) at bilægge andragendet med et entydigt kortmateriale, selv om problemet som oftest alene er af betydning for forskellige registreringer eller ved vurderinger til ejendomsskyld.

b. Ifølge § 2, stk 2, er følgende område byzone:

1° Områder, som i en *byudviklingsplan* er udlagt til bymæssig bebyggelse, uanset om det er sket i henhold til senere ophævet lovgivning.

Det gælder både byudviklingsplaner, godkendt ifølge den ophævede byreguleringslov fra 1949 (senest lbkg nr 279 af 1/7 1969) og planer, godkendt ifølge By- og landzoneloven § 21, der blev ophævet ved lov nr 100 af 26/3 1975. En byudviklingsplan, godkendt inden 1/1 1970 bevarer sin gyldighed for så vidt angår afgrænsningen af inder- og mellemzoner i forhold til yderzonerne; men byudviklingsplanens (og den tidligere Byreguleringslovs) bestemmelser om yderzoner afløses af bestemmelserne om landzoner i By- og landzoneloven (§§ 6–8), således som de til enhver tid er affattet. Pr 1/1 1970 overgik de eksisterende mellemzoner således til byzone, jfr § 2, stk 1, nr 1, i By- og landzoneloven, nr 315 af 18/6 1969. Mellemzoner var en slags overgangs- eller ventezoner i byudviklingsplanerne.

I byudviklingsplaner fra tiden før By- og landzoneloven administrerede man i visse områder ved uofficielt at angive arealer som »yderzoner med tilsagn«, dvs arealer i yderzoner, hvor byudviklingsudvalget havde givet tilsagn om dispensation på visse vilkår. Sådanne tilsagnsområder og andre områder i yderzone, der ikke pr 1/1 1970 var overført til inderzone, er blevet henført til landzone ved By- og landzonelovens ikrafttræden.

Byudviklingsudvalgene blev ved lov nr 100 af 26/3 1975 ophævet pr 1/4 1975, og kompetencen ifølge § 9, stk 1, overgik til amtsrådet, i hovedstadsområdet dog Hovedstadsrådet. På højden var der 42 byudviklingsområder med hvert sit byudviklingsudvalg. Byudviklingsplaner vil derfor fortsat mødes som hjemmel til byzone. Men i de fleste tilfælde vil byzonebestemmelserne være fulgt op af bestemmelser i en bygningsvedtægt eller en byplanvedtægt. Byudviklingsplaner og byudviklingsudvalg er nærmere omtalt i FER, 3. udg, § 6.II. A.

Et kendskab til, hvad der blev byzone gennem en byudviklingsplan fra før 1/1 1970 kan dog få betydning ved By- og landzonelovens § 2 b (indført ved lov nr 288/1975) om pålæg om tilbageføring til landzone.

2° Områder, som i en *bygningsvedtægt* er udlagt som byggeområder til bymæssig bebyggelse, By- og landzonelovens § 2, stk 2, nr 2.

Denne bestemmelse er efter 1/2 1977, hvor Kommuneplanloven gælder, kun en konstatering af, hvad der før dette tidspunkt allerede var blevet byzone. Bygningsvedtægt kan ikke stadfæstes i medfør af Kommuneplanloven, dog med en overgangsregel i Kommuneplanlovens § 57, stk 2, for forslag, der er indsendt til stadfæstelse før 1/2 1977. Overgangsbestemmelsen kom ikke til anvendelse for forslag til bygningsvedtægter.

Bygningsvedtægten skal være stadfæstet af miljøministeriet i medfør af den tidligere Landsbygge Lovs § 7, jfr § 16, stk 2, hvorefter der som led i kommunens almindelige byplanmæssige dispositioner kunne fastlægges inddelinger af kommunen i *bygeområder* til bebyggelsens regule-

ring i henseende til anvendelsesformål i overensstemmelse med lovens §§ 37–39.

Ved at By- og landzonenloven i § 2, stk 2, nr 2, henviser til »byggeområder til bymæssig bebyggelse« begrænses byzoner til ikke at omfatte sommerhusområder, som kan fastlægges i bygningsvedtægt ifølge Landsbyggelovens § 37, stk 1, i f.

Det er alene bygningsvedtægtens byggeområdeudlæg i henhold til Landsbyggeloven, der giver grundlag for henføring til byzone. Eksistensen af en bygningsvedtægt for en kommune uden byggeområdeinddeling giver ikke byzone som resultat, jfr det tidligere cirkulære af 27/12 1969, pkt 5 b).

Om bygningsvedtægter, byggeområder og grundkredse og sammenhængen mellem udarbejdelsen af bygningsvedtægter og kommunens byplanlægning henvises til F E R, 3. udgave, § 7, s 241.

3° Områder, som i en *byplanvedtægt* er udlagt til bymæssig bebyggelse eller offentlige formål.

Som ved bygningsvedtægter falder sommerhusområder i medfør af en byplanvedtægt ikke ind under byzone, men under de særlige fra landzone udskilte sommerhusområder, By- og landzonenlovens § 2, stk 3.

Udtrykket »i en byplanvedtægt udlagt til bymæssig bebyggelse eller offentlige formål« omfatter byplanvedtægter godkendt i henhold til den nu ophævede Byplanlovs § 2, stk 2, nr 5, eventuelt nr 5 suppleret med nr 6–9, og § 2, stk 3, samt stk 2, nr 4. Ifølge Kommuneplanlovens § 59, stk 2, forudsætningsvis, er godkendte byplanvedtægter i princippet upåvirket af Kommuneplanlovens ikrafttræden.

Selv om Byplanloven ophævedes pr 1/2 1977 ved Kommuneplanlovens ikrafttræden, vil godkendelsen af forslag til byplanvedtægter også kunne ske efter 1/2 1977, jfr Kommuneplanlovens § 57, stk 1, og cirk nr 238 af 14/12 1976 om ikrafttrædelses- og overgangsregler, punkt II, nr 3. Der foreligger derfor en del byplanvedtægter, godkendt efter 1/2 1977.

4° Ifølge By- og landzonenlovens § 2, stk 2, nr 4, er byzone endelig områder, som en *lokalplan* (i henhold til Kommuneplanloven) overfører til byzone.

Der kan herved henvises til det nedenfor under II anførte. I denne forbindelse skal fremhæves, at en lokalplan, jfr Kommuneplanlovens § 18, stk 1, nr 1, ikke automatisk overfører et landzoneareal til byzone (eller sommerhusområde). Endvidere henvises til Kommuneplanlovens § 28, stk 5, hvorefter en lokalplan, der i tiden, indtil der foreligger en kommuneplan, overfører arealer til byzone eller sommerhusområde, ikke kan vedtages endeligt af kommunalbestyrelsen, før miljøministeriet har tiltrådt overførslen.

c. Efter at § 5 i By- og landzonenloven af 1969, om pligt til en omfattende bygge-modning af byzoner, er udgået ved lov nr 100 af 26/3 1975, er der kun få *særlige* bestemmelser for byzoner tilbage, der adskiller byzoner fra sommerhusområder, nemlig § 4, som ændret ved lov nr 100 af 26/3 1975, hvor man (§ 4, stk 1) forlod den særlige rummelighedsberegning til fordel for en henvisning, både for byzoner og sommerhusområder, til regionplanlægningen.

I § 4, stk 2 og stk 3, i 1975-loven er der en ikke målsat angivelse af, hvor store arealer der til enhver tid skal være inddraget under byzone, og en tilsvarende angivelse af visse miljøhensyn, der skal varetages ved udlæg af byzoner.

Ifølge § 2 b, som blev indføjet ved lov nr 288 af 26/3 1975, kan pålæg om tilbageførsel til landzone kun meddeles, hvor der foreligger en byudviklingsplan fra tiden før 1/1 1970 (d v s i henhold til Byreguleringsloven), og der også før 1/1 1970 foreligger sommerhusområde ved en bygningsvedtægt.

Til byzoner kan der derimod i anden lovgivning være knyttet visse virkninger; det gælder f eks lov nr 328 af 18/6 1969 om tilbudspligt, se nedenfor under IV, B.

Byzoner må nu karakteriseres negativt i By- og landzonenlovens forstand; udlæg af byzone betyder, at der *ikke* skal indhentes tilladelse i henhold til §§ 6–8, jfr § 9, stk 1. Udstykning og bebyggelse er imidlertid i byzone undergivet en lang række bestemmelser i anden lovgivning, først og fremmest i Byggeloven og Kommuneplanloven.

2. Sommerhusområder

a. Når sommerhusområder ifølge By- og landzonenlovens § 4, stk 3, er et fra byzone forskelligt zoneudlæg, har det en historisk årsag, selv om der som ovenfor nævnt (1, c) fortsat er en forskel fra byzone i lovens § 4, og delvis i § 2 b.

Flere byudviklingsudvalg og amtsråd havde før By- og landzonenloven valgt at tillade udlæg af områder til sommerhusbebyggelse ved *deklarationer* om afgrænsning og bebyggelse m v eller ved aftale med vedkommende kommunalbestyrelse om, at amtsrådet ville undlade at nedlægge forbud i medfør af de pr 1/1 1970 ophævede §§ 5 og 20 i Byggeloven. Sådanne deklarationsbelagte arealer blev dog landzone pr 1/1 1970, hvis de ikke forinden var blevet omfattet af en byplanvedtægt eller af et byggeområde i bygningsvedtægten.

Tilsvarende havde man indtil By- og landzonenlovens ikrafttræden haft adgang for byudviklingsudvalg til at give generel tilladelse til sommerhuse i yderzone, Byreguleringslovens § 13, dog på vilkår bl a af, at der for et sådant sommerhusområde blev gennemført bebyggelsesregulerende bestemmelser ifølge Byreguleringslovens § 6. Også arealer omfattet af en sådan generel tilladelse blev landzone pr 1/1 1970, jfr cirk nr 273 af 27/12 1969, afsnit II, punkt 7, i). Den samme henføring til landzone har fundet sted, hvor byudviklingsudvalg har tilladt *sommerhusbebyggelse*, men hvor denne tilladelse ikke er blevet fulgt op af en bygningsvedtægt eller en byplanvedtægt, som kunne bringe området ind under et sommerhusområde i henhold til By- og landzonenlovens § 2, stk 2, og nu stk 3.

Er der opført sommerhuse i overensstemmelse med deklARATIONER eller lignende, er de aktuelle og praktiske problemer ikke store. Men er der tale om en ubebygget sommerhusgrund, kan nødvendigheden af at skulle søge tilladelse til bebyggelse i medfør af By- og landzonelovens § 9 forekomme ejeren fjerntliggende.

Situationen afhjælpes efterhånden som det faktiske udlæg af sommerhusområde blev fulgt op af bygningsvedtægts- eller byplanvedtægtsbestemmelser og nu lokalplaner. Tilbage vil for nogle ejere stå spørgsmålet, om der i så tilfælde skal betales frigørelsesafgift, se nedenfor under II. A. 3.

Man kan formode, at opretholdelsen af en forskel mellem byzone og sommerhusområde også efter 1/2 1977 også har den planlægningspolitiske baggrund, at man ønsker at markere en forskel mellem helårsområder og sommerhusområder.

Retligt er der den forskel, at lov om sommerhuse og camping m v (lbkg nr 495 af 19/9 1975) har visse bestemmelser, der er knyttet til By- og landzonelovens sommerhusområder; sådanne sommerhusområder er forudsætningen for at anvende bl a Sommerhuslovens §§ 4, 7 og 7a, se senere under II C.

b. For at *være* sommerhusområde ifølge By- og landzonenloven (§ 2, stk 3, nr 1) kræves, at der er sket udlæg til sommerhusbebyggelse i en bygningsvedtægt (den nu ophævede Byggelovs § 7, jfr § 16, stk 2, og § 37, stk 1, i f) eller i en byplanvedtægt (den ophævede Byplanlovs § 1, jfr § 2, stk 2, nr 5). For at *blive* sommerhusområde kræves (By- og landzonelovens § 2, stk 3, nr 2), at området ved en lokalplan overføres til sommerhusområde, jfr Kommuneplanlovens § 18, stk 1, nr 1, og § 28, stk 5; der henvises til 1, b, 4^o ovenfor om de tilsvarende bestemmelser anvendelse ved overførelse til byzone.

For sommerhusområder skal der yderligere foreløbig henvises til Sommerhusloven (lbkg nr 495 af 19/9 1975 om sommerhuse og camping m v) § 7 a, som indføjes ved lov nr 288 af 26/6 1975, se nedenfor under II.

3. Landzoner

a. Landzoner bestemmes ifølge By- og landzonelovens § 2, stk 4, som områder, der *ikke* er byzoner og sommerhusområder.

Der er således tale om områder, der ikke er blevet inddraget under en formelt godkendt planlægning i form af de i § 2, stk 2 og stk 3, omtalte planer – og disse planers tidligere tilsvarende former.

By- og landzonenloven har nu i § 2 a og § 2 b etableret en adgang til at tilbageføre arealer i byzone eller sommerhusområder til landzone.

b. Det er til landzoner, bestemmelserne i By- og landzonenloven først og fremmest er knyttet, se mere herom senere.

Indførelsen af By- og landzonenloven den 1/1 1970 med de skarpe kriterier for, hvad der automatisk blev byzone (eller sommerhusområde) gav stort set en overgang uden mangel på byggegrunde. Men i nogle kommuner kunne valget af en praktisk, men summarisk fremgangsmåde ikke undgå at volde nogle komplikationer. Det gælder f.eks. de ovenfor omtalte deklarationsbelagte sommerhusområder, der blev landzone.

Den summariske fremgangsmåde ved etableringen af byzoner pr 1/1 1970 har heller ikke kunnet undgå at give komplikationer ved behandlingen af *erstatningskrav* i medfør af By- og landzonenlovens § 12, se nedenfor ved omtalen af By- og landzonenlovens §§ 13 og 18.

Også *frigørelsesafgiftens* tilknytning til, om et areal var blevet henført til byzone eller sommerhusområde før 1/1 1970, eller om henføringen fandt eller fortsat finder sted efter denne dato, har i praksis haft en yderst mærkbar afgiftsmæssig virkning for den enkelte trods adgangen til fritagelse i medfør af Frigørelsesafgiftslovens § 19 A, se nedenfor under II. A. 3.

E. SAMMENHÆNGEN MELLEM ZONEUDLÆG OG ANDEN PLANLÆGNING

1. Lovens formål og kompetencefordelingen

Hensigten med opdelingen mellem byzoner (sommerhusområder) og landzoner er angivet i By- og landzonenlovens formålsbestemmelse, § 1, hvorefter det tilsigtes,

- at sikre en planmæssig udvikling af bebyggelsen med henblik på en økonomisk hensigtsmæssig investering i bygge- og bymodning,*
- at bidrage til, at der til enhver tid forefindes et passende udbud af bygge- og bymodnet jord, og*
- at medvirke til, at bebyggelsen ikke sker i strid med hensynet til befolkningens rekreative interesser og bevarelsen af landskabelige værdier.*

Formålsparagraffen i By- og landzonenloven skal, som det hedder i bemærkningerne til lovforslaget, »haves i erindring ved administrationen af loven«. I så hensende må navnlig tredje delformål, nemlig varetagelsen af rekreative hensyn og landskabelige værdier, have særlig in-

teresse. Hensigten hermed var på baggrund af bortfaldet af den forrige Naturfredningslovs § 22, se § 3 bd, § 8.D.2, klart at fastslå, at der ved planlægning og administration i henhold til By- og landzoneloven også skal tages »naturfredningsmæssige« hensyn.

Arealanvendelsesplanlægningen eller den fysiske planlægning er og må være den afgørende faktor ved afgrænsningen mellem byzoner og landzoner.

Det er navnlig udtalt, efter at byudviklingsplanerne i 1975 ophørte med at kunne tilvejebringes i det fælleskommunale samarbejde, som byudviklingsudvalgene repræsenterede. Byreguleringsloven af 1949 sigtede i høj grad på denne aktive, fælleskommunale planlægning.

Byudviklingsplanerne fastlagde grænserne mellem de forskellige zoner, ikke deres indhold. Men dette indhold forelå selvsagt for inderzonerne i høj grad oplyst – om end uforbindende – før byudviklingsplanerne blev udformet og godkendt.

Men parallelt med byudviklingsplanerne var det kommunalbestyrelserne, der ved deres byplanlægning tilvejebragte byzoner (og sommerhusområder).

By- og landzoneloven har fastlagt *kompetencen* således, at myndighederne i henhold til loven, nemlig *amtsråd* (eller Hovedstadsråd) *selvstændigt administrerer* By- og landzonelovens §§ 6–8 ved tilladelser eller afslag iflg § 9.

Miljøministeriet kommer i denne relation kun ind i den løbende administration ved klage iflg § 11, samt ved § 9, stk 2. Ministeriet har ikke som ved den ophævede Byreguleringslovs § 15 en annulationsadgang, og kommunalbestyrelser har kun en klageadgang i henhold til By- og landzonelovens § 11.

Udlæg af byzone (eller sommerhusområde) finder imidlertid sted (»produceres«) i en planform, der tilvejebringes af en *kommunalbestyrelse*, nemlig lokalplaner, jfr Kommuneplanlovens § 18, stk 1, nr 1 (og § 28, stk 5), se i det hele ovenfor under § 2, III og IV. Disse planer har afløst bygningsvedtægter og byplanvedtægter. Lokalplanerne skal imidlertid holde sig inden for rammerne i en kommuneplan, og kommuneplanen skal igen holde sig inden for regionplanen. Selv om kommuneplaner og regionplaner endnu ikke er godkendt, foreligger der alligevel et planmateriale i form af dispositionsplaner, de ophævede bygningsvedtægter m v og adskillige steder et betydeligt regionplanarbejde samt på visse områder landsplanovervejelser eller -synspunkter.

Der er altså fortsat en bred planlægningsmæssig baggrund for kompetencefordelingen i By- og landzoneloven, navnlig da amtsrådene

(Hovedstadsrådet) ifølge loven om lands- og regionplanlægning og den tilsvarende regionplanlov for hovedstadsområdet nu er både regionplanmyndighed og tillige zonelovsmyndighed.

Man har som et led i en afvejning af lokale, regionale og landsomfattende hensyn spredt kompetence med hensyn til planudarbejdelse, plangodkendelse, administration og klage.

Loven om lands- og regionplanlægning § 7, stk 1 nr 3, indeholder den forskrift, at en regionplan skal indeholde retningslinier for fordelingen af den fremtidige byvækst på de enkelte dele af (regionplan-) området, herunder for afgrænsningen af byzonerne, og i § 7, stk 1, nr 6, tales om størrelsen og beliggenheden af sommerhusområder. Regionplanloven for hovedstadsområdet har som § 2, stk 1, nr 1) den tilsvarende bestemmelse om byzoner og endvidere i nr 2 en bestemmelse om fordelingen i hovedtræk af bebyggelsesarterne i byzonerne, se ovenfor § 2; denne sidste lov for hovedstadsområdet foreskriver yderligere i § 2, stk 3, nr 1, at regionplanen for hovedstadsområdet skal indeholde retningslinier for tidsfølgen for udbygningen af byzonerne.

Kommuneplanlovens § 3 forudsætter i forskellige bestemmelser, at der i en kommuneplan finder en detaillering sted vedrørende byzoner og sommerhusområder, se ovenfor § 2.

Systemet er, at retningslinierne for byzonerne fastlægges i regionplanen, medens den nøjere afgrænsning af byzoner og sommerhusområder angives i kommuneplanen.

Også ved det planlægningssystem, som består af lands-, region- og kommuneplanlægning samt lokalplaner sker udlæg af byzoner og sommerhusområder således i en delt kompetence i relation til By- og landzoneloven.

2. Baggrunden for de administrative hovedsynspunkter

a. Selv om den *målsætning*, der har fundet udtryk i By- og landzoneloven (og i dens forgænger, Byreguleringsloven), først og fremmest giver sig udslag ved udlæg af byzoner, deres placering og udstrækning, er det landzonerne og reglerne om deres udstykning, bebyggelse og anvendelse, der i høj grad er genstand for interesse, også politisk. Det kan forklares på mange måder. Antagelig forklares det bedst med, at her kommer konflikten mellem de langsigtede og generelle dispositioner og den enkelte borger så tydeligt eller stærkt frem.

Endvidere er de små landsbyers stagnation eller tilbagegang ofte med urette henført til administrationen af By- og landzoneloven. Afvandringen fra landsbyerne har i almindelighed sin årsag i en ændring

af erhvervsstrukturen med færre beskæftigede i landbruget og en samling af fordelings- og servicevirksomhed.

Den enkelte grundejer i landzone, der får et afslag på en ansøgning om, at hans ejendom udstykkes, bebygges eller overgår til ændret (bymæssig) anvendelse, vil ofte føle sig urimeligt beskåret i sine dispositioner ud fra abstrakte hensyn og desuden føle sig berøvet en mulighed for fortjeneste.

Konflikten mellem den enkelte og planlægningen er ikke enestående for byregulering og nævnes her, fordi accepten af de formål, som By- og landzonen skal tilgodese, og måden, det sker på, sjældent findes udtrykt i samme omfang som protesterne. Grundejere, der kommer i byzone, og kommuner finder oftest, men uden at give udtryk herfor, at der er en rimelig sammenhæng mellem den organiserede og planlagte byudvikling og den afvisende holdning, man fra zonelovsmyndighedernes side indtager over for ønsker om bebyggelse i landzone.

Byregulering har i stigende omfang fundet sted siden begyndelsen af 50'erne, og der er derfor et betydeligt erfaringsgrundlag.

b. Erfaringsmaterialet omfattede også en række forsøg, der er blevet gjort på i strid med byregulering at få opført beboelseshuse i yderzoner i henhold til Byreguleringsloven, se bemærkningerne til forslaget til § 8 i By- og landzonen, FF 1968/69, tillæg A, sp 1589, hvor der kort gengives nogle eksempler på, hvordan grundejere med henvisning til Byreguleringslovens § 12, jfr § 8, om den frie adgang til udstykninger til »selvstændige landbrug« i yderzoner påberåbte sig etableringen af formål som blomstergartneri (se U 1969.428 H), hønseri, kaninavl, juletræsdyrkning o s v, men hvor i hvert fald hovedformålet for ansøgeren var at opføre et beboelseshus i yderzone i strid med byudviklingsplanen.

I det omfang, der hos de pågældende er ønske om at bygge hus i yderzone på grund af de lavere grundpriser i yderzone end i inderzone, skal det i øvrigt fremhæves, at den lave grundpris i yderzone (og landzone) og den lave ejendomsvurdering er et udslag netop af, at boligbebyggelse normalt ikke tillades. Blev tilladelser givet almindeligt, ville grundpriserne og vurderingerne stige.

Konsekvensen af omgælsforsøgene og af de tilsvarende vanskeligheder ved på en i forhold til Byreguleringslovens formål rationel måde at afgrænse lokal bebyggelse (se Fast Ejendoms Regulering, 2. udgave (1967), 178 og 180), blev, som det fremgår af bemærkningerne til forslaget til By- og landzonen, FF 1968/69, tillæg A, sp 1589,

en skarpere og snævrere afgrænsning i By- og landzonen af det umiddelbart tilladte byggeri m v i landzone. Desuden blev konsekvensen, bortset fra landbrug o l, en generel *forhåndskontrol* af alle ansøgninger om bebyggelse m v, som ikke tjener landbrugsformål o l.

c. Det væsentlige problem i en større sammenhæng er, om den planlægning, der tidligere i form af byudviklingsplaner, bygningsvedtægter og byplanvedtægter samt indirekte fredningsplaner og nu regionplaner placerer og dimensionerer byzonerne, også er så aktiv og positiv i den forstand, at der ved planlægningen tilvejebringes rationelle bystrukturer, tiltalende miljøer og et udbud med reelle valgmuligheder af bygge- modne grunde med offentlige og private faciliteter.

By- og landzonen, som ændret ved lov nr 100 af 26/3 1975, § 4, stk 3, anfører: »Ved afgrænsningen af byzoner skal det tilstræbes, at de enkelte byer og bysamfund får en byplanmæssig udformning, der kan medvirke til at skabe gode arbejds- og boligmiljøer i eksisterende og fremtidige bysamfund«.

Administrationen af landzonerne er i en større sammenhæng sekundære i forhold til planlægningsproblematikken. Men den enkelte grund- ejers retlige konfliktsituation i et landzonespørgsmål må selvsagt be- handles ud fra et retsbeskyttelsessynspunkt. Det er som oftest konse- kvenserne for andre tilfælde, der alvorligt indgår i zonelovsmyndig- hedernes overvejelse før en afgørelse.

II. Ændring af zonegrænser

A. FRA LANDZONE TIL BYZONE ELLER SOMMERHUSOMRÅDE

1. Som omtalt ovenfor under I.D.1 er de pr 1/1 1970 etablerede og se- nere skabte *byzoner* fortsat byzoner, uanset om den lovhjemmel, der har været lagt til grund, senere er ophævet eller ændret.

Nye byzoner etableres efter Kommuneplanlovens ikrafttræden 1/2 1977 alene ved lokalplaner ifølge Kommuneplanlovens § 18, stk 1, nr 1, jfr By- og landzonenlovens § 2, stk 2 nr 4.

Ifølge Kommuneplanlovens § 18, stk 1, nr 1, skal det udtrykkelig i en bestemmelse i lokalplanen angives, om landzonearealet overføres til byzone (eller sommerhusområde) eller ej.

Indtil 1/2 1977 betød gennemførelsen af en byplanvedtægt, der indeholdt regler om bebyggelse eller om udlæg til offentligt formål, at det område, der var omfattet af byplanvedtægten, automatisk blev byzone. Tilsvarende gjaldt ved en bygningsvedtægt. Denne ordning medførte, at der ikke kunne gennemføres bebyggelsesregulerende bestemmelser i byplan- eller bygningsvedtægt for arealer i landzone, f.eks. for mindre landsbysamfund, uden at disse arealer også skiftede zonestatus.

Med formuleringen af Kommuneplanlovens § 18, stk 1, nr 1, er der skabt en valgmulighed for kommunalbestyrelsen med hensyn til, om et lokalplanområde skal blive byzone (eller sommerhusområde) eller forblive landzone, se ovenfor under § 2.IV. C.

Helt frit vil valget dog næppe være på grund af angivelserne i regionplanen og kommuneplanen om retningslinier og om bestemmelser om byzoner (og delvis sommerhusområder).

Det kan være hensigtsmæssigt med særlige bebyggelsesregulerende bestemmelser i en lokalplan for et mindre landsbysamfund, f.eks. for at få en hensigtsmæssig vækstretning eller for at holde bebyggelse i en vis afstand fra en motorvej eller lignende. Men en forbliven i landzone bør ikke være begrundet alene i, at ejerne derved undgår frigørelsesafgift, se nedenfor under 3.

Amtsrådet (Hovedstadsrådet) vil som regionplanmyndighed ikke alene have interesse for forslag til en lokalplan, der overfører et område til byzone, men i lige så høj grad gå ind i sagen, hvor kommunalbestyrelsen tilstræber, at området forbliver i landzone, idet der derved kan skabes kimen til en senere vanskelig afviselig bymæssig bebyggelse, der kan stride mod regionplanlægningen.

Med hensyn til Kommuneplanlovens § 18, stk 1, nr 1, henvises der endvidere til vejledning i kommuneplanlægning nr 2, lokalplaners indhold (Planstyrelsen 1976), s 17, og med hensyn til zonestatus kan yderligere henvises til vejledning i kommuneplanlægning nr 3, lokalplaners tilvejebringelse (Planstyrelsen 1976), s 18.

Forbliver et lokalplan-område ifølge Kommuneplanlovens § 18, stk 1, nr 1, landzone, rejser der sig spørgsmålet, om amtsrådet (Hovedstadsrådet) skal meddele tilladelser i medfør af By- og landzonelovens §§ 6–8, jfr § 9; der henvises herom til III nedenfor.

Indtil der foreligger en kommuneplan, som er i overensstemmelse med en godkendt regionplan, kan ifølge Kommuneplanlovens § 28, stk 5, en lokalplan, der overfører arealer til byzone eller sommerhusområde, ikke vedtages endeligt af kommunalbestyrelsen, før miljømini-

steriet har tiltrådt overførslen, se ovenfor I, D.1.b.4°. Dermed skulle sammenhængen med regionplanlægningen og de landsdækkende synspunkter være sikret.

Ifølge miljøministeriets bekendtgørelse nr 28 af 21/1 1977, § 7, er beføjelsen ifølge Kommuneplanlovens § 28, stk 5, henlagt til Planstyrelsen, dog med klageadgang til miljøministeriet, jfr bekendtgørelsens § 15.

2. Med hensyn til overførsel fra landzone til *sommerhusområde* finder de under 1 omtalte bestemmelser i Kommuneplanloven tilsvarende anvendelse.

Udlæg til sommerhusbebyggelse, således at bebyggelsen ikke kan anvendes til helårsbeboelse, finder sted med hjemmel i Kommuneplanlovens § 18, stk 1 nr 2, eventuelt tillige nr 8, jfr vejledning i kommuneplanlægning nr 2 (Planstyrelsen 1976), s 23.

Der henvises til C nedenfor med hensyn til § 7 a i loven om sommerhuse og camping m v (lbkg nr 495 af 19/9 1975). § 7 a finder, ligesom § 7, anvendelse på såvel tidligere udlagte sommerhusområder som nye, ved lokalplan udlagte områder.

3. Overførsel af et landzoneområde til byzone eller sommerhusområde kan udløse frigørelsesafgift.

Frigørelsesafgift blev indført sammen med By- og landzonenloven, se lov nr 324 af 18/6 1969 om frigørelsesafgift m v af fast ejendom; ved lov nr 255 af 4/6 1970 ændredes loven, der nu er lbkg nr 301 af 12/6 1970.

Der henvises i øvrigt om loven til skattedepartementets bekendtgørelse nr 389 af 24/8 1970 med ændring ved bkg nr 171 af 28/4 1977, skattedep cirk nr 213 af s d, begge om frigørelsesafgift, og skattedep cirkulære nr 214 af 24/8 1970 om ændringer i Ligningsloven (ændringer vedrørende frigørelsesafgift) og ligningsdirektoratets cirk af 16/4 1974 om vurderingsmyndighedernes opgaver i forbindelse med lov om frigørelsesafgift m v af fast ejendom, samt til skatte- og afgiftsministeriets lbkg nr 363 af 1/7 1976 om vurdering af landets faste ejendomme. Der henvises desuden til *O Skau Wogensen* i J 1969.320 og i J 1970.347 om ændringerne i 1970 af Frigørelsesafgiftsloven, jfr de ovenfor nævnte, senere end artiklerne udsendte cirkulærer.

Begrundelsen for at indføre frigørelsesafgift var, at der ved inddragelse af landzoneejendomme under byzone eller sommerhusområde, jfr By- og landzonenlovens § 2, åbnes adgang til en udvidet anvendelse af disse ejendomme, navnlig til bebyggelse.

En væsentlig del af denne værdistigning må siges at være af sam-

fundsskabt natur, og formålet med frigørelsesafgift er at inddrage en del af disse værdier. Endvidere står afgiften i forbindelse med den lempeligere beskatning af landzoneejendomme, som samtidig blev gennemført for landbrug, gartnerier, planteskoler og frugtplantager, den såkaldte »bondegårdsbeskatning«. Motiverne til lovforslaget om frigørelsesafgift har yderligere den begrundelse for at indføre frigørelsesafgift, at en byudvikling medfører udgifter for det offentlige, og at grundejerne bør afholde en del af disse, se Frigørelsesafgiftslovens § 17 om anvendelse af frigørelsesafgift og nedenfor.

Frigørelsesafgift *påhviler* alene ejendomme, der benyttes til landbrug, gartnerier, planteskoler eller frugtplantager. Det samme gælder ejendomme, der den 1/8 1969 blev benyttet til disse formål, men som efter dette tidspunkt enten er blevet tilplantet, uden at arealet er undergivet fredskovpligt, eller ikke længere bliver benyttet. Ved ligningsmyndighedernes afgørelse af, om en ejendom benyttes som landbrug m v, vil vurderingsmyndighedernes afgørelse i henhold til Vurderingslovens § 33, stk 1, være vejledende.

Frigørelsesafgift kan ikke komme til at påhvile andre ejendomme end de nævnte. I de tilfælde, hvor der i medfør af By- og landzone-lovens § 9, jfr § 8, er meddelt dispensation i landzone til *ændret anvendelse*, bliver der normalt ikke tale om frigørelsesafgift, i almindelighed heller ikke, såfremt ejendommen senere overføres til byzone eller sommerhusområde.

Frigørelsesafgiften skal svares, når en ejendom, der som ovenfor anført anvendes til landbrug m v, overføres til byzone eller sommerhusområde efter By- og landzonelovens ikrafttræden den 1/1 1970. Overførslen anses for sket i relation til frigørelsesafgiften på datoen for udgivelsen af det dag- eller ugeblad, hvori lokalplanforslaget første gang annonceres, jfr miljøministeriets cirkulære nr 39 af 11/2 1977 i tilknytning til Kommuneplanloven, pkt 9.

Af de ejendomme, der pr 1/1 1970 automatisk blev henført til byzone eller sommerhusområde, fordi der forelå en af de i By- og landzoneloven nævnte plantyper, blev der ikke svaret frigørelsesafgift.

Allerede i motiverne til forslaget til By- og landzonelovens § 18 (FF 1968/69, tillæg A, sp 1598) klarlagdes for folketinget (omend i en anden relation) eksistensen af et *efterslæb med hensyn til planlægning* i de former, som er lagt til grund for By- og landzonelovens byzoner og sommerhusområder. Dette ville medføre, at visse bymæssigt disponerede områder pr 1/1 1970 blev henført til landzone, se ovenfor under I.D.3.b.

I 1970 indføjedes derfor sammen med nogle andre ændringer af Frigørelsesafgiftsloven som § 19 A en *dispensationsadgang* for at svare frigørelsesafgift.

Betingelserne for dispensation ifølge § 19 A er, at der er tale om et landzoneareal, der a) før 1/1 1970 b) af vedkommende offentlige myndighed c) var disponeret til bymæssig bebyggelse eller sommerhusbebyggelse, og at byplannævnet d) af de nævnte grunde skønner det rimeligt, at der ikke skal svares frigørelsesafgift.

I skattedepartementets cirkulære nr 213 af 24/8 1970, pkt 40, og i J 1970.351 er nævnt baggrunden for, henholdsvis eksempler på mulig anvendelse af § 19 A. Herudover kan der henvises til FF 1969/70, tillæg B, sp 1581, og til FF sp 3135 og 6111. Men »disponeret« er derudover ikke blevet defineret, se *Kirsten Lund-Andersen*: Revision og Regnskabsvæsen. 5/1971, s 201, og J 1972, s 289 ff.

Byplannævnets afgørelse vedrørende dispensation er administrativt endelig. Men det ligger uden for byplannævnets kompetence at tage stilling til skatteretlige eller lignings- og vurderingsmæssige tvivlsspørgsmål. Byplannævnet indhenter før sin afgørelse udtalelse fra de lokale myndigheder.

I § 19 A, stk 2, er det foreskrevet, at ansøgning kan indgives til byplannævnet, selv om spørgsmålet om frigørelsesafgift ikke er aktuelt.

Der er i loven ingen tidsgrænse for, hvor længe efter 1/1 1970 der kan søges om dispensation i medfør af § 19 A, når blot der søges inden 1 måned fra afgiftspåtegningen, jfr § 5. Med tiden vil det dog antagelig blive mere og mere vanskeligt at konstatere, om der er disponeret før 1/1 1970.

Ved Kommuneplanlovens § 58, stk 2, er der tillagt miljøministeren mulighed for at træffe bestemmelse om byplannævnets ophævelse, og ifølge lov nr 288 af 26/6 1975 § 17, stk 4, kan ministeren for skatter og afgifter ophæve § 19 A i Frigørelsesafgiftsloven.

B. TILBAGEFØRSEL FRA BYZONE ELLER SOMMERHUSOMRÅDE TIL LANDZONE

By- og landzonelovens § 2 a og § 2 b, samt § 18 a, indføjedes ved lov nr 288 af 26/6 1975 om ændring af forskellige lovbestemmelser i anledning af lov om kommuneplanlægning og byggelov, se ovenfor I.A. 2 og B. 4.e.

Begrundelsen for bestemmelserne er, at rummeligheden af byzone

enkelte steder kan være rigelig stor, se FF 1974/75 (2. samling), tillæg A, sp 2573 ff.

1. Tilbageførsel efter ejerens anmodning

By- og landzonelovens § 2 a, hvorefter en kommunalbestyrelse kan overføre et areal fra byzone eller sommerhusområde til landzone, har som begrundelse, at den store rummelighed i byzone (eller sommerhusområde) kan medføre, at en ejer ikke foreløbig kan påregne ejendommens eller arealets *faktiske* overgang til byformål. Ønsker ejeren, vel fortrinsvis af hensyn til vurderingen som byzone eller sommerhusområde og de deraf følgende højere ejendomsskatter (end i landzone) at få et areal eller ejendommen tilbageført til landzone, kan en sådan overførsel ske efter ansøgning fra ejeren, når kommunalbestyrelsen er enig heri. Der er ud over ejerens ønske og kommunens samtykke tre vilkår i § 2 a, stk 1: Arealet skal grænse til en landzone; overførslen skal være ubetænkelig ud fra planlægningsmæssige hensyn; og overførslen kan kun ske for inder- eller mellemzonearealer i en før 1/1 1970 godkendt byudviklingsplan eller for arealer, der er udlagt til sommerhusbebyggelse i en også før 1/1 1970 stadfæstet bygningsvedtægt, idet der ellers kunne have været svaret frigørelsesafgift ved overførslen, jfr Folketingsudvalgets betænkning af 3/6 1975 (FF 1974/75 (2. samling), tillæg B, sp 625 ff).

Det må forudsættes, at kommunalbestyrelsen, som beslutter anvendelsen af By- og landzonelovens § 2 a, disponerer i samarbejde med amtsrådet (Hovedstadsrådet) som regionplanmyndighed. Men i bemærkningerne til lovforslaget går man ud fra, at der i de tilfælde, hvor ejeren selv ønsker en tilbageførsel, kun bliver tale om overførsel af et areal af en relativt beskeden udstrækning, og at spørgsmålet kun undertagelsesvis har regionplanmæssig betydning.

I bemærkningerne til lovforslaget anføres også, at overførsel til landzone i henhold til § 2 a altid er afhængig af ejerens eventuelle ønske herom. Der anses derfor ikke at være anledning til at tillægge ejeren ret til eventuel erstatning efter By- og landzonelovens regler herom.

§ 2 a trådte i kraft 1/7 1975, jfr lov nr 288/1975, § 17, stk 1.

2. Tilbageførsel ved pålæg som led i en regionplans gennemførelse

By- og landzonelovens § 2 b er et led i gennemførelsen af en godkendt regionplan. Ved den igangværende regionplanlægning har man anset det for påkrævet, at regionplanlægningen ikke nødvendigvis skal være bundet af de byzonegrænser og grænser for sommerhusområder, som

blev udlagt efter tidligere planlægning. Man ønskede derfor en bestemmelse om adgang til tilbageføring til landzone af arealer, der faktisk anvendes til landbrugsformål o lign.

Vilkårene ifølge § 2 b er: Der skal foreligge en godkendt regionplan; regionplanen skal ikke påregne arealerne anvendt til bymæssig bebyggelse eller sommerhusbebyggelse; og pålæg, der meddeles af amtsrådet (Hovedstadsrådet) til vedkommende kommunalbestyrelse, kan, som ved § 2 a, kun meddeles for så vidt angår visse byzoner.

Tilbageførsel ifølge § 2 b sker uden ejerens samtykke. Den effektueres efter pålægget af kommunalbestyrelsen ved dennes beslutning.

Ifølge By- og landzonelovens § 18 a finder erstatningsbestemmelsen i lovens § 12, stk 1, tilsvarende anvendelse. Men en erstatning, hvis der bliver tale om en sådan, afholdes af amtsrådet, henholdsvis Hovedstadsrådet, d v s af den myndighed, der meddeler pålægget, og således ikke af statskassen, som det i øvrigt er tilfældet ved § 12.

En erstatning kan finansieres af frigørelsesafgiftens provenu, se lov nr 288 af 26/6 1975 § 17.

Erstatningsfastsættelsen ifølge § 12 sker ifølge § 18 a, stk 2, under hensyn til forholdene på tilbageførselstidspunktet til landzone. Erstatningen fastsættes af taksationsmyndighederne ifølge lov om offentlige veje og ikke af de særlige taksationsmyndigheder ifølge By- og landzonelovens §§ 14 og 15, som må forudsættes at have afsluttet deres virksomhed ifølge § 12, når § 2 b måtte komme til anvendelse f s v angår taksation. Der vil for den største del af landet gå adskillige år, før der foreligger en godkendt regionplan.

I bemærkningerne til forslaget til lov nr 288 af 26/6 1975 er der en udførlig omtale af By- og landzonelovens § 2 b og § 18 a. Der henvises også til *Bendt Andersen* s 129 ff.

C. OVERFØRSEL FRA SOMMERHUSOMRADE TIL BYZONE OG OMVENDT

1. Som det fremgår af det ovenfor af I.D. er både byzoner og sommerhusområder etableret ved plantyper, som udtrykkelig angiver, at der er tale om et område, hvor helårsbeboelse er tilladt, eller hvor der kun må opføres sommerhuse.

Selv om de lovbestemmelser, der op til Kommuneplanloven gav hjemmel til udlæggene til nærmere angivne anvendelser, er ophævet ved Kommuneplanlovens ikrafttræden, har bestemmelserne i de pågældende vedtægter i princippet ikke mistet deres gyldighed.

Denne hovedregel er dog ikke undtagelsesfri. Ifølge Kommuneplanlovens § 59, stk 1, bortfalder bestemmelserne i en bygningsvedtægt om bebyggelsens anvendelse, når de midlertidige rammer i henhold til Kommuneplanlovens § 15 (decentraliseringsgrundlaget) er godkendt, jfr vejledning i kommuneplanlægning nr 1 om § 15, planstyrelsen 1976. (Kommuneplaner har samme virkning; men kommuneplaner vil ikke komme til eksistens de første år).

Byplanvedtægter bevarer deres gyldighed, jfr Kommuneplanlovens § 59, stk 2, indtil de eventuelt ændres ved en lokalplan.

For at imødegå nogle af de herved opstående problemer i relation til bevaringen af sommerhusområder uden indtrængende helårsbeboelse gennemførtes derfor, se ovenfor under A.2, en ny § 7 a i Sommerhusloven (lbkg nr 495 af 19/9 1975) ved lov nr 288 af 26/6 1975, § 6, nr 3.

Ifølge § 7 a i Sommerhusloven må der i sommerhusområder ikke opføres bebyggelse til helårsbeboelse, og bestående bebyggelse i sommerhusområder må ikke tages i brug til helårsbeboelse, medmindre miljøministeriet meddeler tilladelse hertil. (Ministeriet kan bemyndige amtsrådet eller kommunalbestyrelsen til at meddele en sådan tilladelse, og det forventes at ville ske). Sommerhuslovens § 7 foreskriver særlig tilladelse til i sommerhusområder at opføre mere end én beboelsesbygning på en selvstændigt matrikuleret ejendom, medmindre andet er fastsat i den pågældende vedtægt.

§ 7 a er i relation til bestemmelserne om bygningsvedtægternes anvendelsesbestemmelser i Kommuneplanlovens § 59, stk 1, af størst interesse. Selv om gennemførelsen af et decentraliseringsgrundlag ifølge Kommuneplanlovens § 15 får anvendelsesbestemmelserne (om sommerhuse) til at forsvinde, indtil de »genoplives« ved en lokalplan, vil Sommerhuslovens § 7 a betyde en hindring for overgang til helårsbeboelse.

I folketingsudvalgets betænkning af 3/6 1975 til den senere lov nr 288 af 26/6 1975 henvises til betænkningen af 3/6 1975 til Kommuneplanloven (bemærkninger til ændringsforslag nr 38), FF 1974/75 (2. samling), tillæg B, sp 641 ff. Ændringen af Kommuneplanlovens § 45 i forhold til lovforslaget førte til behovet for en bestemmelse som Sommerhuslovens § 7 a.

2. Kommuneplanloven har ikke ændret det princip fra By- og landzonelovens indførelse (og delvis tidligere), at vedtægter, nu lokalplaner i henhold til Kommuneplanloven, angiver anvendelsen til helårsbeboelse, henholdsvis sommerhusbeboelse.

Det vil derfor være påkrævet, at en eventuel overgang fra sommerhusområde til helårsbeboelse (byzone) sker ved en lokalplan, jfr Kommuneplanlovens § 18, stk 1, nr 2.

Omvendt vil der også kræves en lokalplan i henhold til Kommuneplanloven ved den omvendte ændring af anvendelsen: Fra helårsbeboelse til sommerhusbeboelse. Dette vil i praksis være en meget sjælden foranstaltning. Derimod er det et aktuelt problem, om man ved en lokalplan kan hindre, at helårshuse faktisk anvendes alene til sommerbeboelse; men dette er et spørgsmål om indholdet af en lokalplan og navnlig spørgsmålet om, hvordan man kan gennemføre sanktioner mod overtrædelser, når ejerne kun bor i sommertiden i helårshusene, men har fast bopæl andetsteds, se senere under V.

III. Landzonebåndet

A. ALMINDELIGT VEDRØRENDE BY- OG LANDZONELOVENS §§ 6-8

1. By- og landzonelovens formålsbestemmelse, § 1, som er omtalt ovenfor under I.F.1, fremhæver den planmæssige udvikling af byvæksten og et passende udbud af byggegrunde som sigtet med loven. Men gennemførelse af planlægningen for byvækst varetages af planlægningslovgivningen ved hjælp af regionplaner og kommuneplaner samt på anden måde, se ovenfor i § 2.

Men en sådan »passiv« beskrivelse i forholdet til landzoner dækker ikke realiteten, når henses til resultatet for arealanvendelsen i landet som helhed. Med de særlige forskrifter i By- og landzonelovens §§ 6-8 om udstykning, bebyggelse og anvendelse af landzoner *medvirker* loven på afgørende måde til at sikre en etapevis og dermed økonomisk forsvarlig udbygning af byerne og de bymæssige bebyggelser og – i forbindelse hermed – til at holde sammen på bymæssig bebyggelse for derigennem at skabe de fornødne forudsætninger for tilstedeværelsen af de bygoder, der af langt det overvejende antal af borgerne forudsættes at være til stede, og som derfor må siges at høre med til et moderne bysamfund, se senere under 2.

Sammenfaldet af amtsrådet (hovedstadsrådet) som regionplanmyndighed og zonelovsmyndighed ændrer i så henseende ikke By- og landzonelovens funktion som komplementær til planlægningslovgivningens fastlæggelse af byvækstens udstrækning og indhold (bebyggelsesarter, tæthed m v), navnlig da Kommuneplanloven i så høj grad, som tilfældet er, decentraliserer til kommunerne, hvis interesser i undtagelsestil-

fælde kan være i uoverensstemmelse med regionale eller landsomfattende hensyn.

Sammenhængen sikres ved, at loven om lands- og regionplanlægning (lbkg nr 477 af 19/9 1975), som omtalt ovenfor under I.E.1, i relation til kompetencespørgsmålet i lovens § 7, stk 1, nr 1, foreskriver, at en regionplan skal indeholde retningslinier for fordelingen af den fremtidige byvækst og afgrænsningen af byzoner, samt ifølge nr. 6 retningslinier for størrelsen og beliggenheden af sommerhusområder, alt inden for eventuelle forudsætninger af landsomfattende karakter i henhold til loven om lands- og regionplanlægning, § 4, de såkaldte »landsplandirektiver«, se ovenfor under § 2, II. Videre skal, som også nævnt ovenfor, en kommuneplan i henhold til Kommuneplanlovens § 3 fastlægge bymønstret og centerstrukturen og overførsel af arealer til byzone eller sommerhusområde, dette også i overensstemmelse med den nærmest overordnede plan, regionplanen og med respekt af eventuelle »landsplandirektiver«, jfr Kommuneplanlovens § 2, stk 2.

By- og landzonelovens myndigheder vil således skulle arbejde i et samspil med den øvrige planlægning, jfr også lovens § 9, stk 4.

By- og landzoneloven har yderligere en klar og betydningsfuld funktion med hensyn til at friholde det åbne land, jfr det ene af de tre i By- og landzonelovens § 1, angivne del-formål, se ovenfor under I.E.1, på linie med de bestræbelser, der ligger bag Naturfredningsloven, se nedenfor under 2 og under § 8.I. B. 3. og § 8.VI. B. 3. By- og landzoneloven tager vare på en friholdelse, som det ellers måtte tillægges Naturfredningsloven at varetage.

Grænserne for den udnyttelse af arealer i landzone, som er umiddelbart tilladt, er snævrere ifølge By- og landzoneloven end efter Byreguleringsloven og efter de andre lovbestemmelser, By- og landzoneloven har afløst, jfr oversigten over bortfaldne bestemmelser i cirkulære nr 273 af 27/12 1969, punkt 2.

2. a. Ved by- og landzonelovens ikrafttræden 1/1 1970 fandt der, se ovenfor I.D.I.a, den landsomfattende *opdeling* sted i byzoner, sommerhusområder og landzoner, jfr cirkulæret af 1969, afsnit II. Denne opdeling er senere ændret ved nye byudviklingsplaner, bygningsvedtægter eller byplanvedtægter (eller tillæg til sådanne) og efter 1/2 1977 ved lokalplaner.

Man har ved den løbende planlægning og ved eventuelle ændringer af byzonernes udstrækning i almindelighed fulgt den hidtidige praksis siden 1949, hvorefter *landsbyer* og andre mindre bysamfund sædvan-

ligvis også ved en fornyet planlægning blev henført til yderzone, således at det ved administrationen af By- og landzonelovens §§ 6–8 kan sikres, at udviklingen det pågældende sted kun finder sted i takt med det lokalt betingede behov. Også samlede bebyggelser med et større indbyggertal blev henført til landzone, hvis det var hensigtsmæssigt for at undgå, at der skete en »afledt« udvikling fra en nærliggende større by. Der kan herved henvises til cirkulære nr 273 af 27/12 1969, pkt 13 og 20 e). Men en del af landsbyerne er senere overført til byzone, jfr også nedenfor om cirkulæret af 25/4 1973, pkt 6, bl a med adgang til at imødekomme ønsker om flere byzoner i én kommune.

Region- og senere kommuneplanlægningen vil utvivlsomt medføre flere zoneændringer, men ændringer af zonegrænserne vil næppe alene kunne ændre problematikken omkring landsbyernes faldende befolkningstal.

b. *De almindelige retningslinier* for anvendelsen af By- og landzonelovens §§ 6–8 i landzone, som man må fastlægge eller angive i konsekvens af målsætningen for udlæg af byzoner og sommerhusområder, kan udledes af bemærkningerne til lovforslaget, folketingsforhandlingerne og administrationspraksis, som i vidt omfang er almindeligt accepteret.

De generelle bestemmelser findes i »cirkulære af 1973 om lov om by- og landzoner« (cirk nr 87 af 25/4 1973), som afløste cirk nr 273 af 27/12 1969, der udsendtes i forbindelse med By- og landzonelovens ikrafttræden 1/1 1970.

Det er ikke med §§ 6–8 hensigten at karakterisere anden bebyggelse i landzone end landbrug m v som generelt uønsket. Hensigten med §§ 6–8 er at give amtsrådet (Hovedstadsrådet) mulighed for i hvert enkelt tilfælde at vurdere, om en ønsket bebyggelse m v i landzone kan forenes med lovens formål, når de antagelige følgevirkninger af bebyggelsen tages i betragtning, se ovenfor under I.E.2.

Cirkulæret af 1973 blev udsendt, fordi der var indvundet erfaringer, som burde videregives, men også fordi et folketingsudvalg i forbindelse med gennemførelsen af lov nr 226 af 7/6 1972 om ændring af By- og landzoneloven fremkom med ønsker om visse ændringer af administrationen af loven, se ovenfor I.B.4.c.

I folketingsudvalgets betænkning af 15. maj 1972 (FF 1971/72, tillæg B, sp 1805 ff) gengives ministerens udtalelse under et samråd med udvalget om, at baggrunden for at udlægge nye byzoner og sommer-

husområder må være en samlet planlægning for den pågældende kommune eller egn.

Cirkulæret af 1973 om By- og landzoneloven fremhæver på linie hermed planlægningen som forudsætning for nyudlæg af byzoner og sommerhusområder, og i punkt 6 imødekommes et ønske fra flere sider med, at det udtales, at der intet er til hinder for, at der i en *kommune udlægges flere byzoner*, såfremt den samlede planlægning godtgør berettigelsen heraf. Denne udtalelse var en vis lempelse af den hidtidige praksis. Konsekvensen af flere byzoner skulle blive, at der blev tale om færre tilfælde af ansøgninger om dispensation fra §§ 6–8.

Planlægningen, som beskrives i cirkulæret af 1973, er nu blevet den ovenfor beskrevne lands- og regionplanlægning og planlægningen i medfør af Kommuneplanloven; princippet samlet planlægning for nye zoneudlæg er ikke ændret, og indtil det nye plansystem er begyndt at fungere som en helhed, må man basere zoneudlæg på den hidtidige planlægning.

Cirkulæret af 1973 må derfor også forventes afløst af et nyt cirkulære, når Kommuneplanloven er indkørt, og når mere viden er tilvejebragt om regionplanlægningens indhold i praksis.

Ud over angivelser af, hvilke udnyttelser af arealer i landzone der kræver tilladelse i henhold til By- og landzoneloven, se senere, er det centrale afsnit i cirk kap V. Heri angives retningslinierne for meddelelse af tilladelser i medfør af §§ 6–8. Der henvises i dette afsnit i cirk til lovens § 9, stk 3, hvorefter ministeriet kan give amtsråd (Hovedstadsrådet) nærmere forskrifter for administrationen af §§ 6–8.

c. Det fremhæves i punkt 21 i cirk af 1973, at spørgsmålet, om der bør meddeles en tilladelse i henhold til §§ 6–8, bør ses i sammenhæng med den stedfundne planlægning. Ved denne forudsættes der tilvejebragt et *udbud af byzonejord*, som er afpasset efter behovet og det samlede ønskede bymønster for en kommune eller en egn, som tilgodeser borgerne med den ønskelige service. Behovet for at meddele tilladelser i *landzoner* skulle derved i det hele blive mindre. Da det endvidere sædvanligvis ville betyde et uheldigt brud med et bymønster, der er resultatet af en samlet planlægning, bør der ifølge cirkulæret af 1973 udvises tilbageholdenhed med at meddele tilfældige tilladelser. Det fremhæves, at det foretagne udlæg af byzoner i almindelighed repræsenterer, hvad kommunalbestyrelsen har fundet ønskeligt og overkommeligt.

For et område (som i almindelighed må forstås som mere end én kommune), hvor der ikke er tale om (større) vækst, har ministeriet ikke

ment at burde fastsætte generelle regler om tilladelser i henhold til §§ 6–8, idet spørgsmålet om tilladelse eller ej bør kunne variere fra egn til egn og fra område til område.

Dette, at *administrationen kan variere fra område til område*, og at zonelovsmyndigheden kan *anlægge differentierede* vurderinger, fremgår også af bemærkningerne til forslaget til den oprindelige By- og landzonestov, FF 1968/69, tillæg A, sp 1592.

I cirk af 1973 undlader man i punkt 22 at angive generelle regler. Men ministeriet anfører nogle almindelige synspunkter; der henvises herom til cirkulærets tekst. Hovedpunkterne er, om de allerede udlagte byzoner kan udnyttes; om en udbygning ved tilladelser af de landsbyer, der er forblevet i landzone *andetsteds* vil kunne *svække* opretholdelsen af det *befolkningsunderlag*, som er nødvendigt for en opretholdelse af den private og offentlige service. Parallelt hermed angives det som et synspunkt, at hvor det under hensyn hertil skønnes forsvarligt i områder uden større vækst at tillade en vis vækst i de små landsbyer, bør tilladelse ikke meddeles, hvis der ikke kan sikres beboerne en rimelig adgang til privat og offentlig service og trafikbetjening, ordnede spildevandsforhold o lign.

Derimod tages der i cirk af 1973, pkt 22 afstand fra, at der lægges en særlig, i forvejen eksisterende tilknytning til stedet til grund (ukorrekt kaldt et »fødestedskriterium«). Denne afstandtagen var et udtalt ønske fra mange sider, som derved blev imødekommet. Kriteriet, som er omtalt i cirkulæret af 1969, pkt 37, stk 4, i f, var dog ikke et fast begreb. Cirk af 1973 formulerede standpunktet nu på den måde, at der *ikke* ved overvejelserne af, om en tilladelse skal meddeles, bør lægges særlig vægt på, om andrageren har et »tilknytningsforhold til vedkommende landsby eller ej«. Der bør alene gås ud fra de øvrige synspunkter.

For *vækstområderne* omkring de ekspanderende eller større bysamfund udtales det i cirk af 1973, pkt 23, at det er nødvendigt, at amtsrådet (Hovedstadsrådet) er yderst tilbageholdende med tilladelser.

I vækstområder er der tale om megen byggeaktivitet, og tilfældige tilladelser vil derfor kunne sprænge planlægning og forvride bymønstre.

Endelig anføres det i cirk af 1973, pkt 24, at det fælles for både vækst- og områder uden større vækst gælder, at *enligt beliggende enfamiliehuse* som hovedregel ikke bør tillades opført i det åbne land. – Hertil kan føjes, at med hensyn til sådanne huse er sammenfaldet med hensynene i Naturfredningsloven vel nok mest åbenbar, jfr By- og

landzonelovens § 1, tredje led, selv om begrundelsen bag denne regel i cirk af 1973 også klart er at hindre byspredning. Det er i øvrigt nu almindeligt accepteret, at der ikke i det åbne land bør opføres enligt beliggende huse; der er kun få ansøgninger, og de afslås i almindelighed.

d. *Affolkningen af landsbyerne* og af landdistrikterne er et spørgsmål, som i relation til By- og landzoneloven gentagne gange har ført til rejsningen af spørgsmålet, om lovens administration er medvirkende årsag hertil.

Folketinget drøftede problemet om landsbyernes fremtid i 1972, se FF 1971/72, sp 4680 ff. Cirk af 1973 havde som nævnt også en relation til problemet, og i cirk har man som pkt 4 en omtale af forholdet mellem loven, antallet af byzoner og afvandringen fra landdistrikterne; punktet konkluderer, at denne afvandring har erhvervsstrukturelle årsager, og at den næppe i synderlig grad kan modvirkes gennem administration af By- og landzoneloven.

Problematikken er behandlet i adskillige publikationer. Her kan nævnes *Laila Launsø* og *Gunnar Viby Mogensen*: Danske lokalsamfundsstudier (Socialforskningsinstituttet, studie 29), Kbhvn 1973, med en bibliografi; *Dansk Byplanlaboratorium*: De små byers tilvækstproblemer, Kbhvn 1971, med 4 besvarelser af en prisopgave, bl a *Svend Lundtorps* højst præmierede; By- og landzoneloven, Konference 1971, Amdsrådsforeningen, Kbhvn 1971; *Johs Møllgaard*: Landdistrikterne og planlægningen, Kbhvn 1974 (Statens Byggeforskningsinstitut, Byplanlægning nr 24); *Amtsarkitektkontoret, Århus*: Zoneloven og landsbyerne, Århus amtsråds tekniske forvaltning, 1974; resumeret i Byplan 153, 1974, af *Bent Juel Christiansen*; Arealplanlægning, status og problemstillinger, udsendt Kbhvn 1974 af *Landsplansekretariatet*. Også miljøministerens landsplanredegørelser 1975 og 1976 (udsendt af miljøministeriet) berører problematikken, ikke med udgangspunkt i By- og landzoneloven, men ud fra regionalpolitiske synspunkter.

Det er de erhvervsøkonomiske forudsætninger og planlægningen, der er afgørende for befolkningsfordelingen, ikke zoneinddelingen, der er en konsekvens af befolkningens vandringer.

Axel Steensberg siger i slutkapitlet i sin bog: Den danske landsby gennem 6000 år, Kbhvn 1973: »Landsbyens dage (set som et arbejdsmæssigt og socialt fællesskab) er talte, og man kan ikke kunstigt holde dens organisme i live. Dens forudsætninger er væk; derfor måtte den dø«. Men Steensberg peger på arven fra landsbyen som en tilskyndelse til at danne nye enheder, hvor deltagerne kunne komme hinanden ved i et arbejdsfællesskab på lignende måde som i den gamle landsby.

Bent Juel Christiansen anfører i sin ovenfor nævnte artikel i Byplan nr 153 i 1974, at en omfattende registrering af zonalovsager viser, at der er lagt en bremse på byggeriet i landzonen (90 % af alle ansøgninger om at opføre en helårsbolig på en allerede udstykket grund og 65 % af alle ansøgninger om at udstykke en grund til helårsbolig blev imødekommet); men den omstændighed, at byggeriet er af samme absolutte størrelsesorden efter By- og landzonelovens ikrafttræden som

før, giver *ikke* baggrund for at påstå, at zonetovsadministrationen skulle have hindret det byggeri, som traditionelt opføres på landet. – En liberal landzoneadministration vil ikke kunne bidrage til redning af *enhver* skole. En restriktiv landzoneadministration vil derimod kunne kanalisere væksten til de byer, hvor den behøves.

Med hensyn til den »historiske« baggrund for retningslinierne for anvendelsen af §§ 6–8 kan yderligere henvises til Naturfredningskommissionens betænkning I (nr 461/1967, s 54–79), til *Bendt Andersen*: Udstykningsforbud i medfør af Landsbygelovens § 5 og § 20 og *samme* i tidsskriftet *Landinspektøren* nr 15, dec 1967 .477 ff, samt til *Vagn Rud Nielsen* i *Fast Ejendoms Regulering*, 2. ug (1967). 188–189, og 3. udg (1971).

e. Siden cirk af 1973 er der af boligministeriet (miljøministeriet) udsendt forskellige skrivelser til amtsrådene (hovedstadsrådet) med anmodninger om at følge nærmere angivne retningslinier ved administrationen af By- og landzonestovens §§ 6–8.

For at modvirke nedgangen af befolkningstallet på *de små øer* henstillede miljøministeriet i skrivelse af 28/3 1974 (90-13-1973), at amtsrådene er imødekommende med at give tilladelser til bygninger til helårsbeboelse og erhvervsanvendelse på de små øer. Henstillingen omfattede *ikke* sommerhuse.

Ved skrivelse af 15/10 1975 (23-71-1974) gav miljøministeriet udtryk for, at amtsrådene (Hovedstadsrådet) normalt bør meddele *tilladelse til genopførelse af nedbrændt bebyggelse*, medmindre der foreligger omstændigheder, som klart taler herimod. Som eksempel på sådanne nærmere omstændigheder nævnes ulovlige eller midlertidige bygninger. Cirk er foranlediget af ombudsmanden, se FO 1974, 277, og 1975.52. – »Præmisserne« i ombudsmandens beretning 1974 viser en meningsforskellighed mellem ombudsmanden og ministeriet, se også FO 1975, s 448.

Den 6/4 1976 (P 5003-4) har miljøministeriet, planstyrelsen, skrevet til amtsrådene (hovedstadsrådet) om *forudsætninger eller betingelser (knyttet til andragerens person)* ved meddelelsen af zonestovstilladelser. Hvor en ansøgers personlige forhold spiller ind, bør der i tilladelsen optages en betingelse om, at tilladelsen er personlig; desuden bør der foretages tinglysning i henhold til By- og landzonestovens § 10, se nedenfor.

Også denne skrivelse er foranlediget af ombudsmanden, se FO 1975.378, og 1975.62, efter en omfattende meningsudveksling mellem byudviklingsudvalget (amtsrådet), ministeriet og ombudsmanden, bl a om, hvorvidt en tilladelse er knyttet til vedkommende ejendom eller til andragerens person.

Miljøministeriet har ved skrivelse af 30/3 1976 (D 35000-1) til de pågældende amtsråd fastsat nærmere forskrifter for administrationen af By- og landzonestovens §§ 6–8 i anledning af foreløbige reservationer af arealer til *eventuelle atomkraftværker i Jylland og på Fyn*, jfr By- og landzonestovens § 9, stk 3.

B. § 6 OM TILLADELSE TIL UDSTYKNING M V

1. Udstykninger

a. Forståelsen af og administrationen af By- og landzonelovens § 6 behandles i cirk af 1973, pkt 14 og 20.

§ 6 foreskriver, at der ikke uden tilladelse efter § 9 må foretages *udstykn*ing eller omdeling, medmindre det udstykkede areal sammenlægges med en bestående landejendom.

I forhold til Byreguleringslovens §§ 8 og 12 er der sket den indskrænkning ved By- og landzonelovens § 6, at den i Byreguleringsloven umiddelbart tilladte adgang til udstykninger til »selvstændige jordbrug« er gået ud.

Udstykninger til nye, selvstændige jordbrug kræver nu ligesom alle andre udstykninger tilladelse ifølge By- og landzonelovens § 6. Men som det bl a er anført i cirk af 1973, pkt 20, er det ikke hensigten, at der skal lægges hindringer i vejen for oprettelsen af nye landbrugsbedrifter, gartnerier og skovbrug, hvor formålet virkelig er en etablering af nye selvstændige jordbrug.

b. By- og landzonelovens § 6 lægger begrebet landbrugsejendom i loven om landbrugsejendomme til grund, jfr lbkg nr 458 af 2/8 1973 se nedenfor under § 12, II.

Hensigten med at lægge samme begreb til grund ved de to love er en rationalisering og en bestræbelse på at imødegå omgøelser. Da det i medfør af By- og landzonelovens § 6 umiddelbart ved loven tilladte er af ret begrænset omfang, og når etableringen af *nye* landbrugsejendomme, gartnerier m v ikke kan finde sted uden tilladelse i medfør af § 9, har afgrænsningen af landbrugslovens begreb landbrugsejendom og landbrugspligtens indhold imidlertid kun en beskeden interesse i relation til By- og landzonelovens § 6, modsat forholdet ved § 7.

Det legale begreb landbrugsejendom bestemmes som nævnt af landbrugslovens § 2's opregning. Men kravet i lovens § 7 om den jordbrugsmæssige anvendelse (landbrugspligten) anses opfyldt ved en videre kreds af aktiviteter end angivet i § 3, herunder f eks pelsdyravl. Pelsdyrfarme kan således drives på landbrugsejendomme. Men omvendt vil pelsdyrfarme ikke i sig selv kunne medføre, at en ejendom bliver en landbrugsejendom i § 2's forstand.

c. Formålet med By- og landzonelovens § 6 er at give amtsrådet (Hovedstadsrådet) mulighed for at modsætte sig udstykningen, hvis den i

strid med sigtet med By- og landzoneloven findes at have et andet hovedformål end det, der påberåbes i ansøgningen.

U 1969.428 H (frøgartneri) viste et eksempel herpå under Byreguleringsloven. I medfør af By- og landzoneloven, § 6, er ved anker stadfæstet afslag på frastykning af 2,45 ha fra en ca 5,43 ha stor landbrugsejendom til pelsdyrfarm. Den tilbageblevne landbrugsejendom blev anset som for lille til reel udnyttelse til landbrug (102-105-70), til udstykning af ca 5000 m² fra en landbrugsejendom til minkfarm med tilhørende bolig, FO 1974.52 (62-111-72) og til 2 svinestalde og en bolig på en 1,4 ha stor ejendom i landzone (61-163-73); relationerne mellem notering som landbrugsejendom m v og By- og landzoneloven (dog lovens § 7) findes udførligt omtalt i FO 1975.290, og en anden i FO 1973.86.

d. Miljøministeriet har ved cirkulæreskrivelse af 8/3 1974 (55-17-73) henstillet, at amtsrådene *samtidig* med, at der meddeles tilladelse efter By- og landzonelovens § 6 til en *udstykning*, der foretages med byggeri for øje, så vidt muligt tages stilling til, om der kan gives tilladelse til det pågældende *byggeri* efter By- og landzonelovens § 7. Formålet med denne henstilling er at undgå to i princippet ensartede sagsbehandlinger på forskellige tidspunkter.

Også udstykninger, hvor den udstykkede parcel ikke agtes bebygget, kræver tilladelse ifølge § 6, selv om formålet med udstykningen, jfr § 2 i Udstykningsloven, angives at være jagt, ophold, rekreative formål o lign, se også cirk af 1973 om By- og landzoneloven, pkt 14 i f. I samme cirk af 1973, pkt 24, frarådes tilladelser til udstykning uden bebyggelse for øje, men med henblik på f eks jagt, tilplantning, ophold og lignende private rekreative formål. Tilbageholdenheden skyldes hensynet til landskabelige og rekreative interesser. Folketingsudvalget angående forslag til lov om ændring af lov om landbrugsejendomme m v gav i sin betænkning af 5/5 1971 (FF 1970/71, tillæg B, sp 1841 ff) tilslutning til disse synspunkter, og det er gentaget i 1972/73.

Ombudsmanden har i anledning af en sag om et afslag på en ansøgning om udstykning til et sådant formål udtalt, at han ikke fandt grundlag for at kritisere ministerens bemærkninger, jfr FO 1972.84.

2. Skelforandringer

Skelforandringer omfattes ikke af By- og landzonelovens § 6, jfr bestemmelserne i punkt 9.1 i landbrugsministeriets cirkulære af 18/2 1977 om kontrol med overholdelse af visse lovbestemmelser ved udstykning o lign. (Kontrolcirkulæret). Udstykninger, der falder ind under By- og landzonelovens § 6 som umiddelbart tilladt, fordi arealet skal sammenlægges med bestående landbrugsejendom skal dog forelægges zone-lovsmyndigheden i medfør af By- og landzonelovens § 9, når formålet med udstykningen også er, at restparcellen eller en bebyggelse på den-

ne skal overgå til ændret anvendelse, jfr lovens § 8, kontrolcirkulærets pkt 9.1. og Landinspektøren 1970.761 og 1975.714 ff.

Formålet med en udstykning og den tilsigtede anvendelse, også af restparceller og parceller, der agtes forenet med anden ejendom, skal oplyses i ansøgningen til matrikeldirektoratet om godkendelse af udstykning, jfr bl a § 24 i landbrugsministeriets bekendtgørelse nr 604 af 20/12 1976.

C. § 7 OM TILLADELSE TIL BEBYGGELSE

1. Hovedreglen om bebyggelse

Ifølge § 7, stk 1, kræves i landzoner tilladelse i henhold til § 9 til al *ny bebyggelse* og *ombygning* af og *tilbygning* til bestående bebyggelse. Der gælder dog en undtagelse for bebyggelse, der er erhvervsmæssig nødvendig for den pågældende ejendoms drift som landbrugs- eller skovbrugsejendom eller for udøvelse af fiskerierhvervet, jfr nedenfor under 2.

Bestemmelsen er et udslag af de dårlige erfaringer med de vide rammer i Byreguleringslovens § 9, jfr § 12. På denne baggrund er ved By- og landzonelovens § 7 indført kontrol på forhånd med adgang for amtsrådet eller byudviklingsudvalget til at konstatere, om det påtænkte byggeri vil være foreneligt med lovens formål. Der henvises til A.2.c., ovenfor om de generelle anvisninger i cirk af 1973 om anvendelse af By- og landzonelovens §§ 6-8.

I cirkulærets pkt 15 er yderligere en omtale af lovens § 7. Udtrykkene bebyggelse, samt ombygning og tilbygning i lovens § 7, stk 2, skal forstås på samme måde som de tilsvarende udtryk i Byggelovens § 2, se nedenfor § 4, IV, som foruden bygninger også omfatter andre faste konstruktioner og anlæg.

Københavns Lufthavn Vest (Tune Lufthavn) blev også, for så vidt angår anlægsarbejderne og anvendelsen, antaget for omfattet af By- og landzonelovens § 7 (og § 8), se FO 1973.344, og senere FO 1974.119, samt FO 1975.40 (om den sidste med omtale af ministeriet for offentlige arbejders cirk nr 212 af 3/10 1974 om forholdet mellem By- og landzoneloven og Ekspropriationsprocesloven henvises også til 3. bd § 14, og nedenfor).

Reparationsarbejder er trods deres omfang efter en konkret bedømmelse ikke anset for at være omfattet af By- og landzonelovens § 7 (P 5020/11/2-2).

Det udtales i cirk af 1973, pkt 15, at man ikke finder, at tilladelse ifølge § 7 er nødvendig til opførelse af en garage eller en carport eller et udhus (skur) af sædvanlig størrelse, når det sker i tilslutning til beboelseshuset; denne fritagelse

gælder dog ikke sommerhuse. Tilladelse anses også for unødvendig ved en mindre tilbygning til et bestående beboelseshus (men ikke sommerhus).

Med hensyn til campingvogne henvises til nedenfor under V.

Som omtalt ovenfor under A.2.e. gav miljøministeriet 15/10 1975 udtryk for, at amtsrådene normalt burde meddele tilladelse bl a ifølge § 7 til genopførelse af nedbrændte bygninger.

En eventuel tilladelse ifølge By- og landzonelovens § 9, jfr § 7, er ikke samtidig en byggetilladelse i henhold til Byggeloven, jfr også By- og landzonelovens § 11, stk 5.

2. Undtagelser for landbrugsbyggeri og lign.

§ 7 undtager fra forskriften af at indhente tilladelse i henhold til § 9 *erhvervsmæssig nødvendig bebyggelse til driften af land-, skov- og fiskeribrugsejendomme*. Med hensyn til afgrænsningen af landbrugsejendomme lægges forståelsen ifølge loven om landbrugsejendomme til grund, jfr ovenfor under B.1.

Nogle af de praktiske udslag heraf er, at *gartnerier*, der er noteret som landbrugsejendomme i henhold til loven om landbrugsejendomme, vil være undtaget fra at skulle indhente tilladelse ifølge § 7, når det pågældende byggeri opfylder de særlige vilkår om erhvervsmæssig nødvendighed i § 7.

På den anden side skal ethvert gartneri ved oprettelsen have tilladelse til udstykning ifølge § 6. Er et gartneri tilladt oprettet, uden at det kan opfylde kravene i loven om landbrugsejendomme, vil ejendommen ikke falde ind under området for det umiddelbart ifølge § 7 tilladte byggeri.

Inden for den kreds af ejendomme, som falder ind under § 7's betegnelser landbrugs- eller skovbrugsejendom eller ejendom, hvor fiskeri-erhverv udøves, vil imidlertid *kun byggeri, der er erhvervsmæssig nødvendigt for den pågældende ejendoms drift* kunne henføres under fritagelsen for at søge tilladelse.

Erhvervsmæssig nødvendig er søgt nærmere afgrænset i pkt 16 i cirk af 1973. I praksis vil afgrænsningen give anledning til megen tvivl. Men viser amtsrådet ikke en vis tilbageholdenhed, vil der i det åbne land blive et stigende antal beboelseshuse, som på længere sigt vil ændre karakteren af landskabet på uheldig måde, samtidig med, at byspredningen øges.

Tilbage fra Byreguleringsloven kan henvises til U 1969.428, kommenteret af *P Spleth* i U 1969. B 247 (61-200-1967). Ønsket om at få et beboelseshus i landzone er ofte begrundet med den erhvervsmæssige nødvendighed. Afslag er givet til et beboelseshus og redskabskur til en planteskole på en 1,4 ha stor ejendom.

Ved gartnerier ønskes af og til et større antal funktionærboliger. Praksis efter By- og landzoneloven skærer ofte antallet ned til det for den kontinuerlige drift påkrævede. Med en tandlæge, der ejede en større landbrugsejendom, var der megen uenighed med hensyn til, om et (nyt) stuehus på 400 m² var erhvervsmæssig nødvendigt. En slagtermester anvendte 2,5 ha til græsning, men fik afslag på en stald på 130 m² og 160 m² beboelse. En silo på ca 25 m kunne kun meddeles, såfremt den pågældende silos nødvendighed alene knyttede sig til den pågældende ejendoms drift, hvad man efter ejendommens størrelse syntes at begrunde (P 5003-11 og P 451/3/1-1).

I FO 1975.290 findes en beskrivelse af en sag, der også tangerer det erhvervsmæssigt nødvendige. Det samme gælder sagen i FO 1974.194.

§ 7, stk 2, blev indføjet ved lov nr 288 af 26/6 1975 om ændring af forskellige lovbestemmelser i anledning af lov om kommuneplanlægning og byggelov.

Ifølge § 7, stk 2, kræves der dog tilladelse for så vidt angår *beligheden og udformningen af beboelsesbygninger* for landbrugs-, skovbrugs- eller fiskerierhvervet, medmindre bygningerne opføres i tilknytning til hidtidige bebyggelsesarealer.

Indsættelsen af stk 2 er en konsekvens af den seneste ændring af Naturfredningsloven, som tidligere indeholdt en identisk bestemmelse i § 43, stk 4.

Efter bemærkningerne til forslaget til Konsekvensloven er det ved overførelsen fra Naturfredningsloven til Zoneloven ikke tilsigtet, at der skal ske nogen ændring i de hensyn, der hidtil er varetaget ved administrationen af bestemmelsen.

Ved overførelsen er ordet »ejendommens« faldet ud foran »hittidige bebyggelsesarealer«. Sidste linie i § 7, stk 2, bør derfor fortolkes, som om der stod: »medmindre bygningerne opføres i tilknytning til *ejendommens* hittidige bebyggelsesarealer.«

§ 7, stk 2, omfatter således kun den opførelse af bygninger, der *ikke* finder sted i tilknytning til ejendommens hittidige bebyggelsesarealer.

Bestemmelsen må finde anvendelse på enhver form for beboelsesbygning, også funktionær- og medhjælperboliger, herunder fodermesterboliger.

D. § 8 OM TILLADELSE TIL ÆNDRET ANVENDELSE

1. Overgang til andre formål

Ved § 8, stk 1, er der hjemmel for zonelovsmyndighedens indseende med overgang af både bestående bebyggelse og ubebyggede arealer til andet formål. Sådan *overgang til ændret anvendelse* kan ifølge § 8, stk 1, 1. pkt, kun ske med tilladelse i henhold til § 9, medmindre der er tale om arealets eller bygningens ibrugtagen til anvendelse til landbrug, skovbrug eller fiskerivirksomhed.

I cirk af 1973, pkt 17, redegøres der for § 8's indhold, og cirk pkt 19-26 omtaler retningslinierne for tilladelser i henhold til §§ 6-8, jfr ovenfor A.2.c.

§ 8, stk 1, taler om tilladelse for ejendomme i landzone til ibrugtagen til andre formål *end* landbrug, skovbrug eller fiskerivirksomhed; overgangen til disse sidste anvendelser er altså fri i relation til By- og landzoneloven.

En ændret anvendelse, d v s uden for kredsen af landbrug, skovbrug eller fiskeri, vil foreligge (og kræve tilladelse forud af amtsrådet) ved overgang fra bolig til erhverv, når en bygning ændres fra lager til værkstedsformål, når en aflagt landbrugsbygning ønskes anvendt til andet formål (end skovbrug og fiskerierhvervet), uanset om der er overgang til erhvervsmæssige eller boligformål. Tilladelse må indhentes ved et sommerhus' overgang til helårsbeboelse; men her finder Sommerhuslovens § 7 a også anvendelse. Overgang fra helårsbeboelse til sommerhusbeboelse (i landzone) kræver ikke samtykke i henhold til § 8, men samtykke vil kræves, når et helårshus, som efter at have været benyttet udelukkende som sommerhus, igen ønskes anvendt til helårsbolig.

For at undgå dispositioner i modstrid med lovens hensigt omfatter kravet i § 8, stk 1, om tilladelse også ændret anvendelse af *ubebyggede arealer*. Undtaget fra kravet om at søge tilladelse er landbrug, skovbrug og fiskerierhverv, ligesom ved ændret anvendelse af bebyggelse.

Reglen om tilladelse til ændret anvendelse gælder etableringen af oplagspladser, bilkirkegårde, lossepladser, campingpladser, »rekreativ udnyttelse« m v. Til adskillige af disse anvendelser kræves dog tillige tilladelse ifølge Miljøbeskyttelsesloven og Naturfredningsloven samt Landbrugsloven, når etableringen skal ske på landbrugspligtig jord.

§ 8, stk 1, 2. pkt, indeholder følgende bestemmelse: Udnyttelsen af *råstoffer i jorden* kan dog finde sted uden sådan tilladelse; d v s uden tilladelse fra amtsrådet (Hovedstadsrådet) efter § 8, stk. 1, 1. pkt, til ændret anvendelse. Bestemmelsen i By- og landzoneloven stammer fra tiden før Råstofloven, og den er ikke ændret ved Råstofloven, se omtalen af Råstofloven nedenfor § 11.I.

2. Aflagte landbrugsbygninger

Som et direktiv er i § 8, stk 2, optaget en bestemmelse om, at et amtsråd (Hovedstadsrådet) *skal* meddele tilladelse efter § 9, jfr. § 8, stk 1, hvis bygninger, der ikke længere er nødvendige for driften af en landbrugsejendom, ønskes anvendt til anden erhvervsmæssig virksomhed.

Herved må forstås en virksomhed uden for kredsen af landbrug (i Landbrugslovens forstand), skovbrug eller fiskeri.

Direktivet i § 8, stk 2, om at meddele tilladelse ved landbrugets overflødiggjorte bygninger indeholder dog den modifikation, at tilladelsen *kan undlades meddelt*, hvis den ønskede virksomhed skønnes at få en sådan karakter eller et sådant omfang, at dens udøvelse ville være i afgørende modstrid med de hensyn, By- og landzonenloven tilsigter at varetage.

Motiverne til bestemmelsen, FF 1968/69, tillæg A, sp 1591, nævner til illustration heraf en hensyntagen ved afgørelsen til de antagelige konsekvenser af en eventuel tilladelse.

§ 8, stk 2, er bl a omtalt i cirk af 1973, pkt 25.

E. BY- OG LANDZONELOVS-MYNDIGHEDERNE

1. Tilladelser

a. Som det er beskrevet flere steder ovenfor, kommer byzonerne og sommerhusområderne til eksistens gennem kommunalbestyrelsens tilvejebringelse af lokalplaner i henhold til Kommuneplanloven. Lokalplanerne er led i det samlede plansystem med regionplaner og kommuneplaner som de væsentlige planinstitutioner, se § 2 ovenfor.

Kompetencen til at administrere By- og landzonenlovens §§ 6–8 er ifølge § 9, stk 1, henlagt til amtsrådet. I hovedstadsområdet gives disse tilladelser dog af Hovedstadsrådet og ikke af de tre amtsråd. § 9, stk 1, fik sin nugældende affattelse ved lov nr 100 af 26/3 1975.

Der henvises om meddelelsen af tilladelser og om de nedenfor omtalte bestemmelser til cirk af 1973, pkt 27. De synspunkter, amtsrådene og Hovedstadsrådet bør lægge til grund er omtalt ovenfor under A, 2, c.

Miljøministeriet har udtalt (P 5020/2/14-1), at afgørelser af, om en ønsket bygning kan opføres uden zonelovstilladelse forudsætningsvis må træffes af amtsrådet.

En del af amtsrådene forlanger skemaer anvendt ved ansøgninger om tilladelser i henhold til §§ 6–8. Amtsrådsforeningen har i samarbejde med Landinspektørforeningen udarbejdet standardskemaer. Ombudsmanden har, jfr FO 1973.50, gjort opmærksom på, at en kommunes forvaltning ved henvendelser fra en andrager klart bør gøre andrageren opmærksom på, at kommunen ikke er kompetent til at træffe afgørelse i sagen, men at afgørelsen træffes af amtsrådet (Hovedstadsrådet).

b. § 9, stk 2, blev indføjet ved lov nr 226 af 7/6 1972 i anledning af Danmarks indtræden i EF. Bestemmelserne i stk 2 giver ministeriet

adgang til at gribe ind i den i øvrigt ved By- og landzonenloven decentraliserede beslutningsadgang ifølge § 9, stk 1. I sager af mere vidtrækkende betydning kan beslutningen træffes af ministeriet og ikke af amtsrådet.

I bemærkningerne til lovforslaget om ændring af § 9 anføres, at navnlig sager af national eller særlig vidtrækkende eller principiel betydning derved kan finde deres afgørelse på centralt niveau, uden at dette skal være afhængigt af, at en af de efter lovens § 11, stk 1, klageberettigede påklager amtsrådets afgørelse, og det anføres videre i lovbemærkningerne, at en sådan adgang til at indkalde er administrativt mindre belastende end en omgørelsesadgang for ministeriet.

Ministeriel adgang til at indkalde sager til beslutning i 1. instans kan enten ifølge § 9, stk 2, 1. pkt, være generel (for et område eller for bestemte typer sager, eller en kombination heraf) og kræver i så fald en bekendtgørelse; bestemmelsen har hidtil ikke været anvendt, men en bekendtgørelse var under overvejelse, før den ovenfor under A.2.c omtalte cirkulæreskrivelse af 30/3 1976 om arealreservationer til eventuelle atomkraftværker udsendtes. Eller indkaldelsen kan ifølge § 9, stk 2, 2. pkt, være konkret for en bestemt sag; 2. pkt er anvendt med mellemrum.

§ 9, stk 2, må ses i sammenhæng med Sommerhuslovens § 7 a og med den pr 1/2 1977 ophævede § 19 i lov nr 375 af 13/6 1973 om lands- og regionplanlægning.

c. By- og landzonenlovens § 9, stk 3, om adgang for ministeren til at give amtsrådene (Hovedstadsrådet) nærmere forskrifter for administrationen af §§ 6–8 blev også indsat i 1972. Der henvises med hensyn til sådanne bestemmelser til oversigten ovenfor III.A.2.e. og selvsagt til cirkulæret af 1973 om By- og landzonenloven; en del af disse forskrifter blev udsendt for indføjjelsen af § 9, stk 3, idet ministeren anså sig beføjet hertil som ansvarlig for lovens gennemførelse.

d. Med hjemmel i § 9, stk 4, kan miljøministeriet give nærmere regler for amtsrådets/Hovedstadsrådets samarbejde med andre myndigheder. Sådanne regler er endnu ikke udstedt og kan kun forventes udarbejdet i det omfang, erfaringer tilsiger, at der er behov for at formalisere sagsbehandlingen. Man har hidtil ordnet sig med indbyrdes aftaler myndighederne imellem. Landbrugsministeriets kontrolcirk, se B.2 ovenfor, har dog en formalisering vedr udstykningsandragender.

I et notat, der er optaget som bilag til folketingsudvalgets betænkning FF 1968/69, tillæg B, sp 2121–2128, giver en systematisk oversigt over berøringsfladerne mellem By- og landzonenloven og Naturfredningsloven. Det fremhæves i notatets afsnit C, sp 2126, at et *samarbejde* mellem zonenlovsmyndighederne og naturfredningsmyndighederne ikke i sig selv løser de konflikter, der nu og da må opstå mellem ønsker om at udstykke og bygge og ønsker om at friholde for bebyggelse. Men et samarbejde sikrer, at alle relevante synspunkter kommer frem. Senere i notatet bemærkes det: Det bør tilstræbes, at eventuelle modstående synspunkter

i videst muligt omfang *afklares lokalt*, d v s i første instans, således at man undgår en efterfølgende central behandling.

Tilsvarende kan myndighederne i medfør af Miljøbeskyttelsesloven nævnes som samarbejdspartnere, se også cirk af 1973 om By- og landzoneloven, pkt 8; Miljøbeskyttelsesloven af 13/6 1973 trådte først i kraft senere med langt mere indgribende regler, end da cirk blev udsendt. Der kan henvises til miljøstyrelsens vejledning nr 2/1974: Miljøhensyn ved planlægning, 1974, og til klageadgangen i Miljøbeskyttelseslovens § 74, stk 2.

e. By- og landzonelovens § 9, stk 5, hvorefter kommunalbestyrelsen og fredningsplanudvalget skal underrettes om afgørelser, der træffes i medfør af § 9, jfr §§ 6–8, har sammenhæng med klageadgangen ifølge § 11, stk 1, jfr nedenfor.

f. Amtsrådet/Hovedstadsrådet kan gøre tilladelser i medfør af §§ 6–8 *betingede*. Ifølge By- og landzonelovens § 10, stk 1, er sådanne betingelser umiddelbart bindende for ejeren og rettighedsindehaverne uden hensyn til, hvornår retten er stiftet, d v s at ejerens samtykke ikke skal indhentes. Zonelovsmyndigheden (og ikke ejeren) skal i henhold til § 10, stk 2, foranledige, at betingelserne tinglyses.

Med hensyn navnlig til personlige betingelser henvises til ovenfor III.A.2.e. med en omtale af miljøministeriets skrivelse af 6/4 1976 (P 5003-4) om forudsætninger eller betingelser ved meddelelsen af zonelovstilladelser. Endvidere kan der henvises til cirk af 1973, pkt 26, hvor eksemplerne dog er delvis forældede på grund af By- og landzonelovens nugældende § 7, stk 2, og Miljøbeskyttelsesloven.

Andre eksempler kan være betingelser om hegning eller forbud herimod eller under visse forudsætninger om videresalg (P 5020/14/26-2).

Som anført i cirk af 1973 om by- og landzoneloven, pkt 26, stk 2, kan man også betinge gyldigheden af en tilladelse af, at tilladelsen udnyttes inden for en nærmere angivet frist, jfr også nedenfor ved § 11.

Betingelser i henhold til § 10 kan påklages.

2. Klageadgang

Amtsrådene/Hovedstadsrådets afgørelser i medfør af § 9, jfr §§ 6–8, kan påklages til miljøministeriet af andrageren, kommunalbestyrelsen og fredningsplanudvalget, jfr § 11, stk 1. Ifølge bkg nr 28 af 21/1 1977 om henlæggelse af opgaver og beføjelser til planstyrelsen, § 7, stk 1, nr 2, udøves ministeriets beføjelse af planstyrelsen, hvis afgørelse ifølge bekendtgørelsens § 15, stk 1, kan påklages til miljøministeriet (departementet).

I henhold til By- og landzoneloven § 11, stk 2, er klagefristen 4 uger

fra den dag, afgørelsen er meddelt den pågældende. Fristen for påklage af planstyrelsens afgørelse til ministeriet er ifølge delegationsbekendtgørelsens § 15, stk 2, også 4 uger fra planstyrelsens afgørelse.

Fristerne tages i praksis strengt; for sent indkomne klager afvises uden realitetsbehandling af det materielle indhold.

Klageadgangen ifølge lovens § 11, stk 1, vedrører udstykning, bebyggelse eller overgang til anden anvendelse i *landzone* iflg §§ 6–8 samt tilladelser i medfør af § 10. Ikke alene afslag i medfør af § 9 på ansøgninger om tilladelser kan påklages, men også meddelte *tilladelser*. I overensstemmelse hermed er det i § 11, stk 4, foreskrevet, at en tilladelse i medfør af By- og landzonenloven ikke kan udnyttes før udløbet af klagefristen på 4 uger, jfr § 11, stk 2. Videre foreskrives det i § 11, stk 4, at er en klage iværksat, kan tilladelsen ikke udnyttes, medmindre miljøministeriet opretholder tilladelsen.

Gyldigheden af tilladelser i medfør af § 9, stk 1, kan som nævnt ovenfor ved § 10 gøres tidsbegrænsede, jfr cirk af 1973, pkt 26. Se i øvrigt om en principiel byggetilladelses bortfald ved By- og landzonenlovens ikrafttræden i U 1975.369 H.

Kæden af underretninger er følgende. § 9, stk 5, foreskriver, at amtsrådet, ud over naturligvis andrageren, skal give kommunalbestyrelsen og fredningsplanudvalget underretning om truffne afgørelser, d v s både tilladelser og afslag. Påklager en kommunalbestyrelse eller et fredningsplanudvalg, skal kommunalbestyrelsen eller fredningsplanudvalget selv (og ikke amtsrådet eller Hovedstadsrådet) samtidig give andrageren underretning om, at de har påklaget afgørelsen, § 11, stk 3. Dette har i almindelighed kun interesse ved tilladelser (og ikke ved afslag), idet tilladelser først kan udnyttes, når klagen er afgjort, jfr § 11, stk 4, og byggetilladelse ifølge § 11, stk 5, ikke må meddeles, forinden tilladelse i henhold til By- og landzonenloven foreligger endeligt (d v s klagefristen er udløbet eller klagesagen afgjort). Det kan i visse tilfælde være tilrådeligt, at kommunalbestyrelsen eller fredningsplanudvalget ud over andrageren også underretter vedkommende matrikelmyndighed (ved udstykninger) og bygningsmyndigheden.

Andrageren beskyttes ved § 11, stk 6, hvorefter amtsrådets afgørelser skal være ledsaget af *klagevejledning*, jfr også cirk 1973, pkt 27, om måden denne kan meddeles på.

Kredsen af påklageberettigede (andrager, kommunalbestyrelse og fredningsplanudvalg) i § 11, stk 1, anses for at være en udtømmende opregning. Klager fra andre afvises (P 5020/4/18-3), også f eks fra et mindretal i en kommunalbestyrelse (61-190-1973). Kredsen er blevet udvidet i forhold til de love, By- og landzonenloven afløser, se bemærkningerne til forslaget til § 11, FF 1968/69, tillæg A, sp 1593.

Et fredningsplanudvalgs adgang til påklage er begrundet med den varetagelse af rekreative og landskabelige hensyn, som er angivet i lovens § 1, se også ovenfor om § 9, stk 2.

Kommunalbestyrelsens adgang til påklage til miljøministeriet har sin begrundelse i interessen i at få efterprøvet amtsrådets/Hovedstadsrådets tilbageholdenhed

eller eftergiveness med hensyn til udstykninger og bebyggelse m v, hvad der kan have en vidtrækkende betydning for kommunens dispositioner.

3. Overtrædelse og straf

§ 23 indeholder en bestemmelse om ejerens pligt til at berigtige ulovlige forhold og om tvangsmæssig gennemførelse af pålæg om berigtigelse. Det gælder også, selv om strafansvaret måtte være forældet.

Ifølge § 24 kan et aktieselskab, et andelselskab el lign virksomhed lige så vel som en personlig ejer idømmes bøde.

Der idømmes i nogle tilfælde ret store bøder og eventuel konfiskation af lejeindtægter, samtidig med, at der forlanges lovliggørelse.

Nogle zonelovmyndigheder har anlagt civilt søgsmål til lovliggørelse.

F. ENGANGSERSTATNINGEN SOM FØLGE AF BY- OG LANDZONELOVENS GENNEMFØRELSE

1. Erstatningspligtens baggrund og systematiske indpasning

Ejere af ejendomme, der pr 1/1 1970 ved By- og landzonelovens ikrafttræden blev henført til landzone, jfr § 2, stk 2, (nu stk 4) kunne under visse i § 12 angivne betingelser få erstatning af statskassen for tabet herved. Krav om erstatning skulle fremsættes senest den 30/6 1970.

Der var tale om en *éngangserstatning*, og senere gennemført byudviklingsplan, bygnings- eller byplanvedtægt eller lokalplan, hvorved byzone eller sommerhusområde udlægges, medfører ikke, at grundejere, der ved en sådan planlægning forbliver i landzone, kan rejse krav om erstatning. Erstatningskrav kan ej heller rejses i tilfælde af afslag på ansøgninger om tilladelse til at udstykke, bygge eller overgå til ændret anvendelse i medfør af §§ 6–8.

Indholdet af § 12 i By- og landzonenloven blev i motiverne til lovforslaget, FF 1968/69, tillæg A, sp 1582, begrundet for det første med, at der forelå en uhensigtsmæssig *uensartethed* med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt og i hvilket omfang der skal ydes erstatning for de rådighedsbegrænsninger, som de nu ophævede bestemmelser i Byreguleringsloven, Byplanlovens § 2, stk 2, nr 10, og Naturfredningslovens § 22 hjemlede. By- og landzonelovens erstatningsbestemmelser afløste erstatningsbestemmelserne i de nævnte love. Landsbyggelovens § 5 og § 20 hjemlede ikke adgang til erstatning.

By- og landzonelovens § 12 betød altså en rationalisering og forenkling også af erstatningsreglerne på linie med de tilsvarende bestræ-

belser for så vidt angår bestemmelserne om adgangen til at udstykke og bygge i det åbne land.

For det andet begrundedes By- og landzonenlovens § 12 med, at rådhedsbegrænsningerne i §§ 6–8 i de fleste tilfælde *ikke ville påføre ejerne noget tab. De fleste ejere afskæres ikke fra at udnytte deres ejendom som hidtil*, og for flertallet af ejendomme i landzone *foreligger der ikke en sådan mulighed for en ændret udnyttelse*, at det har givet sig udslag i, at ejendommen har en *værdi, der overstiger den værdi, som den hidtidige udnyttelse betinger*.

På den anden side ville der forekomme en del tilfælde, hvor ejere i landzone havde haft *rimelig grund* til at påregne, at der inden for en overskuelig fremtid ville være reelle muligheder for en ændret udnyttelse af ejendommen, navnlig til bymæssig bebyggelse eller sommerhusbebyggelse, *svarende til den faktiske udnyttelse af de omliggende ejendomme*. Bestemmelsen i § 12, stk 1, tog ifølge motiverne sigte på *i sådanne tilfælde* at tillægge ejerne eller andre rettighedshavere erstatning for det tab, som de lider ved de foreslåede indgreb (tillæg A, sp 1594).

For det tredje henvistes der i motiverne til principperne om *overtagelsespligt* i den ophævede Byplanlovs § 14 og den ligeledes ophævede Vejbestyrelseslovs § 46 m fl i tilfælde, hvor ejeren afskæres fra naturlige udnyttelsesmuligheder i forhold til omliggende arealer, og det anførtes i bemærkningerne til forslaget til By- og landzonenlovens § 12, at erstatningsbestemmelsen tog sit udgangspunkt i de nævnte bestemmelser, sp 1595.

Med hensyn til uensartetheden og indholdet af de erstatningsbestemmelser, som By- og landzonenlovens § 12 afløste, henvises til *Bent Christensen* i nærværende værks kommende bind I, i Fast Ejendoms Regulering, 3. udg (1971), s 96, i TfR 1970.123–126, samt i TfR 1976, s 53–56 og til *Bendt Andersen* J 1969.317, og for så vidt angår baggrunden for de ophævede § 14 i Byreguleringsloven og § 15 a i Byplanloven henvises yderligere til *Vagn Rud Nielsen* i Fast Ejendoms Regulering, 2. udg, s 182–183, og om den ophævede § 22 i Naturfredningsloven af 1961 til *J Garde* i 3. bd § 8.II.D.2.a.

Beslutningen om at foreslå en erstatningsbestemmelse som By- og landzonenlovens § 12 med kriterier (forudsætninger) for erstatningspligt må ses på baggrund af de indvundne erfaringer med anvendelsen af Landsbyggeloens § 5 og § 20, som almenheden fandt acceptable, sammenholdt med Naturfredningslovens § 22, som fandtes uegnet på grund af sit indhold og det uheldige tidspunkt, på hvilket erstatningspligt ville blive udløst, samt Byreguleringslovens § 14, som var anven-

delig, men som kunne medføre en successiv erstatningsopgørelse for en ejendom hvert 15. år.

I motiverne til § 12 anføres vedrørende gennemførelsen af en sådan samlet opgørelse, FF 1968/69, sp 1594: »Lovforslaget vil udelukke, at det offentlige kommer til i det lange løb at udrede betydelige mererstatninger, blot fordi man venter med at fastsætte erstatningen, til et byggeønske m v er blevet aktuelt eller af ejeren angives som aktuelt.«

Men afgørende for regeringens forslag til affattelsen af § 12 var utvivlsomt den ovenfor gengivne passus fra motiverne (tillæg A, sp 1595), at rådighedsbegrænsningerne i §§ 6–8 i de fleste tilfælde ikke ville påføre ejerne noget tab, men at der kunne forekomme tilfælde, hvor ejere har haft en rimelig grund til at forvente en udnyttelsesmulighed til bymæssig bebyggelse eller sommerhusbebyggelse, svarende til den faktiske udnyttelse af de omliggende ejendomme.

Ved siden af ønsket om en engangsopgørelse, jfr ovenfor, knyttede man derfor erstatningsopgørelsen til en række erstatningsbetingelser, som omtales nærmere nedenfor, således at man søgte at forene det generelle synspunkt med en hensyntagen til den enkelte ejers forhold.

Ud fra et praktisk politisk synspunkt synes der i overvejelserne om en erstatningspligt også at have været inddraget, hvordan ejere, der senere fik deres ejendomme henført til byzone eller sommerhusområde, blev stillet. Ud fra dette praktiske synspunkt er der en sammenhæng mellem erstatningsbestemmelsen i By- og landzonelovens § 12 og Frigørelsesafgiftsloven, se ovenfor under II. A. 3.

Af folketingsudvalget blev der stillet følgende spørgsmål (FF 1968/69, tillæg B, sp 2098): »Anser ministeren en bestemmelse om, at placering i landzone af landbrugsejendomme sker, uden at ejeren har ret til erstatning, for at være grundlovsstridig?«

Boligministeriets svar indledes med: »Det afhænger af en fortolkning af grundlovens § 73, om det vil være grundlovsstridigt . . .«. Derefter anføres det, at det hidtil har været antaget, at lovgivningsmagten – uanset bestemmelsen i § 73 – i et vist omfang kan fastsætte begrænsninger i rådigheden over fast ejendom, uden at disse begrænsninger kan betragtes som ekspropriation med den deraf følgende erstatningspligt for det offentlige. Derpå henvises til teorien, som gengives kort, og til retspraksis, og det anføres, at der ikke er en skarp grænse mellem ekspropriation og erstatningsfrie reguleringer.

Men mere væsentligt er, at svaret afsluttedes på følgende måde: »Uden hermed at tage stilling til spørgsmålet om erstatningens grundlovmæssige nødvendighed har regeringen fundet, at de rådighedsbegrænsninger, som hjemles i lovforslagets § 6, § 7 og § 8, stk 1, i visse tilfælde betyder et sådant indgreb over for ejerne af ejendomme i landzone, at det vil være rimeligt at yde erstatning . . .«. Og derpå henvises til § 12 og dens betingelser for erstatning.

Om de teoretiske konklusioner af By- og landzonelovens § 12 kan henvises til *Bent Christensen* i *Fast Ejendoms Regulering*, 3. udg (1971), fra s 89, og til TfR 1970.113, hvori han med udgangspunkt i By- og landzonelovens § 12 opstiller spørgsmålet, om Grl § 73 skal fortolkes på den måde, at den (ved byregulering) skal yde beskyttelse mod »vilkårlighed«, d v s når en enkelt eller enkelte inden for den kategori af ejere, hvis ejerrådigheder begrænses, rammes atypisk eller uforudset hårdt. I det omfang, § 73 således beskytter mod »vilkårlighed« hjemler den kun ét bestemt beskyttelsesmiddel, nemlig erstatning.

Egon Larsen har i »Erstatning i henhold til loven om by- og landzoner«, udgivet af forsikringsaktieselskabet Haand i Haand (1970), fremhævet, at § 12 er en regel om grundlovmæssig, d v s »fuldstændig« erstatning, og han fortsætter: Dette forhold anfægtes ikke dermed, at erstatningsbestemmelsen under folketingsbehandlingen ikke blev forsvaret med en henvisning til Grundlovens § 73, men ved rimelighedsbetragtninger. Se også anmeldelsen af *Ole Fentz* i U 1970 B 166.

2. Erstatningskravs indgivelse

Fristen for indgivelse af erstatningskrav udløb den 30/6 1970, jfr § 12, stk 3.

Der indkom rettidigt ca 26.000 erstatningskrav. Det betydelige antal krav skyldes antagelig, at boligministeriet ved annoncering i dagspressen gjorde opmærksom på erstatningsadgangen og på fristen. U 1973 .123 H anså ikke en protest fra januar 1970 mod en byudviklingsplan for et krav i henhold til § 12, stk 1.

Alle, der søgte erstatning inden for fristen, fik tilsendt et eksemplar af det i § 12, stk 3, hjemlede *skema* med spørgsmål bl a til belysning af ejendommens eventuelle udstyknings-, anvendelses- og bebyggelsesmuligheder og med anmodning om en nærmere begrundelse for erstatningskravet.

Et betydeligt antal ejere har frafaldet deres krav under ministeriets forberedende behandling af sagerne (ca 8.000). Andre har undladt at tilbagesende skemaet i udfyldt stand (ca 4.000). Miljøministeriet havde ment med henvisning til § 12, stk 3, kombineret med en af ministeriet fastsat frist, at kommissionerne måtte afvise realitetsbehandling af krav, der ikke inden for den af ministeriet fastsatte frist var fulgt op af et skema, se en afstandtagen i KFE 1975.137 for så vidt angår formen.

Sagerne uden skema indbringes nu for taksationskommissionerne med påstand om undladelse af realitetsbehandling, jfr KFE 1975.122.

Ombudsmanden har henstillet at søge erstatningssagernes afvikling fremskyndet, se FO 1972, 203, og senest FO 1975, 31. På grund af forberedelserne af det betydelige antal sager og senere opståede spørgsmål om honoreringen af taksationskommissionerne kom disse først i gang i større omfang i 1973.

Taksationskommissionerne har med udgangen af april 1977 afgjort ca. 9.000 sager, herunder afvisninger og krav, der frafaldes under kommissionsbehandlingen af sagerne. Hertil kommer de ovennævnte sager, der i forvejen var faldet bort. Der resterer (evt afvisninger indbefattet) ca. 8.000 sager.

I 5.370 sager er staten frifundet for erstatningskrav. I 175 sager er der tilkendt ejerne erstatninger på i alt ca. 9 mill. kr. For overtaksationskommissionen er indanket 839 sager, hvoraf 520 er afgjort. De tilkendte erstatninger er i alt blevet forhøjet med ca. 1 mill. kr. Der er indbragt 33 sager for landsretten, heraf 11 af planstyrelsen; 5 af de sager, der er indbragt, er hævet; 1 sag er endt med frifindelse for staten. 2 sager, hvor der er tilkendt erstatning, er indanket for højesteret.

3. Erstatningspligtens indhold og erstatningsbetingelserne

§ 12, stk 1, er sålydende: »Hvis ejeren af en ejendom i landzonerne som følge af de i § 6, § 7 og § 8, stk 1, indeholdte rådighedsbegrænsninger afskæres fra en økonomisk rimelig og forsvarlig udnyttelse af ejendommen, der svarer til den faktiske udnyttelse af de omliggende ejendomme, og som han efter de hidtil gældende regler har haft rimelig grund til at påregne, ydes der erstatning af statskassen for det deraf følgende tab.«

Erstatningspligten er behandlet af *Bendt Andersen* og *Egon Larsen* i de ovenfor under 2 nævnte arbejder og af *Ole Fentz* i *Fagligt Nyt*, særnr, januar 1970 fra Advokatsamfundets Erhvervsudvalg samt af *P Spleth* U 1977 B 177-190.

I KFE nr 3 og 4/1975 og nr 3/1976 er der optaget et betydeligt antal afgørelser af taksationskommissionerne og overtaksationskommissionen, udvalgt af *Orla Friis Jensen* i samarbejde med *Jørn Johansen*. Endvidere kan der henvises til *Orla Friis Jensen*, Taksationsproces, 1975.

Erstatningsbetingelserne i § 12 kan fremstillingsmæssigt opdeles i fem led (a)–e).

a) Der ydes kun erstatning som følge af de i § 6, § 7 og § 8, stk 1, indeholdte rådighedsbegrænsninger. Bortset fra, at disse rådighedsbegrænsninger som forudsat i motiverne, jfr ovenfor under F.1, for en væsentlig del af grundejere i landzone ikke vil medføre noget tab, vil henvisningen i § 12, stk 1, til §§ 6–8 betyde,

1° at andre rådighedsindskrænkninger, som måtte være pålagt med eller uden erstatning, f.eks. ved Byplanloven eller Byggeloven, ikke kan medføre erstatningspligt i medfør af By- og landzonelovens § 12.

2° at erstatning kan kræves, selv om der måtte være ydet erstatning i medfør af f.eks. Byreguleringslovens § 14 eller Byplanlovens § 15 a.

Om der i praksis kan blive tale om yderligere erstatning for tiden efter 1/1 1970, er naturligvis et konkret spørgsmål, selv om landzonebåndet i henhold til §§ 6-8 er »stedsevarende« i modsætning til byudviklingsplanernes yderzonebånd, som skulle fornys mindst hvert 15. år med adgang til fornyet erstatningsopgørelse hver gang.

Den praksis, som amtsrådene i almindelighed anlægger med hensyn til dispensation, må medtages i betragtningerne i taksationskommissionen over, om der skal ydes erstatning med udgangspunkt i rådighedsindskrænkningerne i §§ 6-8, cfr *P. Spleth U 1977 B.180*.

b) Gennem de nævnte rådighedsbegrænsninger i §§ 6-8 skal ejeren *afskræres fra en økonomisk rimelig og forsvarlig udnyttelse af sin ejendom*.

Der synes her at være tænkt på ejendomme, hvor der under visse faktiske og økonomiske forudsætninger kan blive tale om bymæssig bebyggelse eller bebyggelse med sommerhuse, dvs beliggenhed ved et bysamfund eller i en sommerhuseegn, hvor der tales om områder, hvor en byudvikling eller en bebyggelse med sommerhuse er i gang, og hvor en udnyttelse til dette formål er aktuel.

Omvendt vil en ejer ikke blive afskåret fra en rimelig og forsvarlig udnyttelse, hvor en bebyggelse vil hindre fortsat rentabel landbrugs- eller gartneridrft eller anden jordbrugsmæssig udnyttelse på en for restejendommen ufordelagtig måde eller tilintetgøre ejendommens særlige herlighedsværdier.

Ved en mulighed for bebyggelse må der også tages hensyn til f eks funderingsforhold, kloakeringsmuligheder og adgang til forsyning med vand. Navnlig har kloakeringsmulighederne spillet en betydelig rolle ved behandlingen af erstatningskrav i medfør af Byreguleringsloven og Byplanlovens § 15 a. KFE 1976.115 (0) belyser kloakproblemet, selv om afgørelsen ikke berører krav b).

Der kan fra tiden før 1/1 1970 med den tidligere byreguleringslovgivning henvises til U 1970.699 med beskrivelsen af de meget store offentlige investeringer, som ville være en forudsætning for etableringen af et bysamfund.

c) Den ovenfor under b) nævnte økonomisk rimelige og forsvarlige udnyttelse af ejendommen skal *svare til den faktiske udnyttelse af de om-liggende ejendomme*.

Denne erstatningsbetingelse har, ligesom erstatningsvilkår b) relation til en af de væsentlige begrundelser for § 12 i det hele, nemlig at der vil

forekomme en del tilfælde, hvor ejendommen har en sådan beliggenhed og beskaffenhed, at ejeren har rimelig grund til at påregne reelle udnyttelsesmuligheder til bebyggelse m v, jfr ovenfor under F.1. og lovmotiverne, tillæg A, sp 1595, se også *P. Spleth U 1977 B.187*.

Betingelsen udbygger det generelle synspunkt ved at lægge vægt på den *faktiske* og altså ikke den planlagte eller mulige anvendelse af de omliggende ejendomme, cfr *Spleth.188*. Begrunder den erstatningssøgende ejer sit erstatningskrav med områdets udnyttelse til bebyggelse, skal der, for at der med denne begrundelse kan være erstatningspligt ifølge § 12, umiddelbart ved ejendommen (»omliggende«) være bymæssig bebyggelse eller sommerhuse, se KFE 1975.117 (0) i en speciel situation.

Svaret på folketingsudvalgets spørgsmål 10, tillæg B, sp 2095, giver udtryk for, at en landzoneejendoms beliggenhed på grænsen til byzone ikke opfylder erstatningsvilkåret om *faktisk* udnyttelse af de omliggende ejendomme, hvis byzoneejendomme op til den pågældende landzoneejendom fortsat f eks anvendes til landbrug og således ikke er bebygget bymæssigt.

Med hensyn til, om tilgrænsende ejendomme opfylder vilkåret for at være »omliggende ejendomme« i relation til erstatningsbetingelse c), udtales det i svaret på spørgsmål 10, at det må bero på en konkret vurdering, hvori må indgå ejendommens indbyrdes beliggenhed, herunder længden af den fælles grænse mellem den bebyggede byzoneejendom og den ubebyggede landzoneejendom. Det fremhæves yderligere i svaret, at det er tilsigtet med anvendelsen af ordet »omliggende« i stedet for »tilgrænsende«, at taksationskommissionen (og domstolene) kan bedømme den indbyrdes beliggenhed med henblik på at nå en rimelig afgørelse i de enkelte tilfælde. Som eksempel nævner man i svaret, at en (erstatningssøgende) landzoneejendom kan være adskilt fra bymæssig bebyggelse af en (ubebygget) ejendom af ganske ringe udstrækning og dog opfylde erstatningsbetingelsen at have en »omliggende« ejendom (med bymæssig bebyggelse). Omvendt kan en direkte tilgrænsende ejendom have en så betydelig udstrækning, at den kun for en del af ejendommens vedkommende kan anses for at være »omliggende«.

Svaret på spørgsmål 10 er suppleret med svaret på spørgsmål 11 (sp 2096), hvori det anføres, at det ikke kan betragtes som en faktisk udnyttelse til bymæssig bebyggelse, at ejerne af de omliggende ejendomme (uden bymæssig bebyggelse) måtte have *opnået erstatning* i henhold til By- og landzonenloven.

I praksis vil der formentlig ved taksationskommissionsbehandlingen blive begyndt med en konstatering af den »faktiske udnyttelse« og en fastlæggelse af »de omliggende ejendomme« i det pågældende erstatningstilfælde. Er erstatningsvilkår c) herefter ikke opfyldt, falder ejendommen ikke ind under erstatningspligten i § 12, og efterprøvningen af de øvrige erstatningsvilkår bliver ikke aktuel.

Se om »omliggende« KFE 1975.96 (0) og KFE 1975.108 (0): Hverken krav c) eller d) anses for opfyldt, og det anføres, at en eventuel erstatning alene kunne begrundes med, at den ved By- og landzonenloven gennemførte henlæggelse til landzone ikke er tidsbegrænset (modsat den tidligere byudviklingsplan. Erstatning afvises på grund af c, og det tilføjes, at der ikke kan tages hensyn til, at der ved en senere inddragelse af ejendommen vil kunne pålægges frigørelsesafgift.

I KFE 1975.109 ændrede overtaksationskommissionens erstatningstilkendelse til frifindelse, uanset at der i 1965 var givet en ikke udnyttet tilladelse til udstykning og opførelse af en bestyrerbolig, medens der i 1972 meddeltes et afslag.

Overtaksationskommissionen fandt i 1975.111 »omliggende«-kravet opfyldt og tilkendte erstatning, men efter en »engros«-beregning, 150.000 kr, også på grund af den tidligere byudviklingsplan; ejeren havde krævet knap 6 mill kr i erstatning.

d) Som erstatningsvilkår er det yderligere stillet, at den b) økonomisk rimelige og forsvarlige udnyttelse, der c) svarer til den faktiske udnyttelse af de omliggende ejendomme, skal være en sådan, som ejeren efter de hidtil gældende regler har haft rimelig grund til at påregne.

Sammenholdt med, at ejeren skulle have »haft rimelig grund« til at påregne en ændret, bymæssig udnyttelse, må udtrykket »de hidtil gældende regler«, således som de anvendes i § 12, være udtryk for, at ejeren ikke kan anvende det synspunkt, at nu har By- og landzonenloven indført rådighedsindskrænkninger i §§ 6-8, medens ejeren tidligere kunne udstykke og bygge uden væsentlige begrænsninger.

Foreligger der efter de før 1/1 1970 gældende bestemmelser en plan eller et forbud, der hindrer en overgang til en anden udnyttelse af den omhandlede ejendom, må dette lægges til grund. Men selv om dette ikke er tilfældet, vil de geografiske og kommunaltekniske forhold samt myndighedspraksis, f eks med hensyn til Landsbyggelovens § 5 og § 20, antagelig ret utvetydigt kunne angive, om erstatningsvilkår d) er opfyldt.

Se KFE 1975.95 (0) og 1975.98 (0) og 100 (0): Selv om den påtænkte anvendelse (i den ene sag) svarede til den faktiske anvendelse af de omliggende ejendomme, kunne ejerne ikke (i nogen af sagerne) have haft grund til at påregne, at den ønskede udnyttelse kunne gennemføres. I KFE 1976.106 fandtes rimelig grund at være til stede, sammen med krav c), modsat, for begge kravs vedkommende, taksationskommissionens frifindelse.

e) Ejeren skal have *lidt et tab*.

Ordet »tab« har afløst ordene »sunket i værdi« i Byreguleringslovens § 14 og Byplanlovens § 15 a.

Se KFL 1975.107. Overtaksationskommissionen stadfæstede frifindelsen, idet den udtalte, at den fandt det betænkeligt at afskære erstatning *alene* under henvisning til krav c), »omliggende«, men man fandt, at der ikke var et aktuelt tab.

Opdelingen ovenfor af By- og landzonelovens § 12, stk 1, i de nævnte fem led, a)–e), er foretaget af oversigtsmæssige årsager. Alle de i bestemmelsen anførte erstatningsvilkår *må i indbyrdes sammenhæng indgå i bedømmelsen* i taksationskommissionen med hensyntagen til det under F.1 gengivne sigte med erstatningsbestemmelsen. *Alle* betingelserne skal være opfyldt, for at erstatning kan tilkendes. Lovgivningsmagtens formål med § 12 *må indgå i fortolkningen og anvendelsen af de opstillede erstatningsbetingelser.*

Spørgsmålet, om forventningsværdier erstattes eller ej, forekommer herefter at blive et i overvejende grad praktisk spørgsmål i forhold til § 12, som nøje angiver, hvilke erstatningsbetingelser der skal være opfyldt, og som desuden udtrykkeligt anfører, at det er tabet, der i givet fald skal erstattes.

4. Erstatningsberegningen

Ifølge § 12, stk 2, skal erstatningsfastsættelsen ske under hensyn til *de faktiske* forhold på *tidspunktet for fremsættelsen af forslaget* til By- og landzoneloven. Dette tidspunkt var den 13/11 1968, cfr KFE 1975.95. Formålet med § 12, stk 2, var at hindre spekulationshandler under lovforslagets behandling, jfr FF 1968/69, tillæg A, sp 1593. Men § 12, stk 2, har ikke alene dette sigte »Forholdene« omfatter også de øvrige erstatningsbetingelser i § 12, stk 1, f eks den faktiske udnyttelse af de omliggende ejendomme, jfr folketingsudvalgets betænkning, tillæg B, sp 2060.

Orla Friis Jensen er i Taksationsproces, s 270, skeptisk med hensyn til, at også eventuelt erstatningsbeløb kan eller bør beregnes pr 13/11 1968. De afsagte kendelser synes ved erstatningsudmålingerne at have været ret beskedne, se KFE 1975.112 og 114 samt 120 i forhold til de fremsatte erstatningskrav. Heri ligger en hensyntagen fra såvel taksationskommissionerne som overtaksationskommissionen til § 12, stk 2. Folketingets forestilling om det da gældende prisniveau var også klar.

Nogle problemer om forholdet til By- og landzonelovens § 12 kommer frem, hvor der i medfør af Byreguleringslovens § 14 eller Byplanlovens § 15 *a har været* behandlet et erstatningskrav, og der af en vurderingskommission er tilkendt en erstatning eller nægtet en sådan. I begge tilfælde er der taget stilling til værdinedgangen som følge af den pågældende byudviklingsplan eller byplanvedtægt, men alene for planens gyldighedsperiode.

Det indbyrdes forhold mellem erstatningsopgøret ved By- og land-

zoneloven p d e s og byudviklingsplanen/byplanvedtægten p d a s kan også udtrykkes på den måde, at spørgsmålet er, om en eventuel By- og landzonelovs-erstatning først skal dække tiden efter udløbet af *gyldighedsperioden* af byudviklingsplanen eller byplanvedtægten.

Har en erstatning i henhold til Byreguleringsloven virkning for hele gyldighedsperioden af vedkommende byudviklingsplan, vil det betyde, at en eventuel erstatning i henhold til By- og landzonelovens § 12 skulle reduceres for den del af gyldighedsperioden (af byudviklingsplanen), som falder efter 1/1 1970.

Overtaksationskommissionen synes at have taget stilling til byudviklingsplaner, der var gældende, da By- og landzoneloven trådte i kraft 1/1 1970, se KFE 1975.111 (0) og 1975.119 (0). Derimod har overtaksationskommissionen set bort fra de byudviklingsplaner, der godkendtes 22/12 1969, altså få dage før By- og landzonelovens ikrafttræden, se KFE 1975.124 og 1976.109 (der er indbragt for domstolene), se også *P. Spleth* i U 1977 B 181 f.

En eller anden form for compensation synes der at måtte blive tale om, hvor to erstatninger opgøres for friholdelse for bymæssig bebyggelse for samme *tidsrum*. Der ville ellers blive tale om dobbeltdækning. Spørgsmålet verserer for domstolene.

Om sammenfald mellem erstatning ifølge Naturfredningsloven og ifølge By- og landzoneloven, se KFE 1975.120.

Det vil utvivlsomt blive anført, at landzonebåndet er principielt *stedseverende* modsat byudviklingsplaners yderzonebånd, se U 1969.837. Gyldighedsperioden for en byudviklingsplan er imidlertid i almindelighed 15 år, og under drøftelserne i forbindelse med den erstatningsmæssige betydning ifølge Byreguleringslovens § 14 af dette tidsrum er det blevet anført, at *ved tidspunktet for en erstatningsfastsættelse* er tiden *efter* 15 års forløb økonomisk og med hensyn til dispositioner uden virkning for den aktuelle erstatningsberegning.

5. Suspension af erstatningskrav

Ifølge § 13 kan miljøministeriet for at begrænse erstatningsbeløbene under visse forudsætninger, og indtil endelig afgørelse om et erstatningskrav er truffet, beslutte, at §§ 6-8, stk 1, ikke eller kun i nærmere angivet omfang skal finde anvendelse. Af tilsvarende økonomiske hensyn kan miljøministeriet i henhold til § 18, efter at en kendelse om erstatning er afsagt, udsætte udbetalingen af erstatningen i indtil 3 år.

Baggrunden for disse indgreb er følgende. Opdelingen i landzoner med deraf følgende adgang til at kræve erstatning ifølge § 12, og byzoner samt sommerhusområder fandt sted pr 1/1 1970 på grundlag af foreliggende planlægning i form af

godkendte byudviklingsplaner, bygningsvedtægter og byplanvedtægter. Grænserne mellem byzone (og sommerhusområde) og landzone kan (nu) kun revideres ved en lokalplan, hvad der forudsætter en vedtagelse af vedkommende kommunalbestyrelse af et forslag herom. Tilsvarende meddeles dispensationer fra landzonen ifølge § 9 af amtsrådet, uden at miljøministeriet selv kan dispensere eller give tjenesteordre.

Da erstatninger ifølge § 12, stk 1 i f, udredes af statskassen, har man fundet det nødvendigt med en ventil, for at statskassen kan frigøre sig af en forpligtelse, som kan bero på andre myndigheders dispositioner, nemlig om der ville kunne opnås enighed med en kommunalbestyrelse om dennes vedtagelse af forslag til ændring af vedkommende plan. Både § 13 og § 18 må dog være sekundære bestemmelser, jfr nedenfor.

By- og landzonelovens § 9, stk 2, 2. pkt, (og Kommuneplanlovens § 29) har næppe ændret forudsætningerne for By- og landzonelovens §§ 13 og 18.

§ 13 knytter adgangen for miljøministeriet til at undtage fra §§ 6–8 til forudsætningen om et skøn over, at udgifterne ved ydelse af *erstatning* ikke vil stå i rimeligt forhold til den interesse, som er forbundet med at opretholde de i § 6, § 7 og § 8, stk 1, nævnte rådighedsbegrænsninger.

Miljøministeriets adgang til for en ejendom at *ophæve disse paragraffer* helt eller delvis kan kun udøves i tidsrummet, indtil der er *truffet endelig afgørelse* om et erstatningskrav.

§ 13 overlapper til en vis grad § 18, hvorefter miljøministeriet under visse forudsætninger kan bestemme, at *udbetalingen* af en erstatning skal udsættes i indtil 3 år, idet denne form for suspension kun kan udøves inden 4 uger fra datoen for taksationskommissionens *eller* overtaksationskommissionens afgørelse (kendelse). § 18 har hidtil kun været anvendt i få tilfælde; de centrale og lokale myndigheder har kunnet forhandle sig til rette.

I § 18, stk 2 og 3, er regler for, hvordan der skal forholdes i de alternative tilfælde, at ejendommen kommer i byzone eller forbliver i landzone. I det første tilfælde får ejeren højst erstatning for tiden i landzone; i det andet tilfælde får han erstatningen forrentet.

6. Taksationsmyndighederne

Ifølge § 14 nedsættes der en taksationskommission for hvert amt med en dommer som formand og to medlemmer, indstillet af amtsrådsforeringen. Miljøministeriet har dog anvendt adgangen til at fastlægge andre virkeområder for taksationskommissionerne og etableret 2 taksationskommissioner i 3 af amterne.

Ved § 14 har man etableret særlige taksationskommissioner for By- og landzoneloven, i fortsættelse af, hvad der skete ved Byreguleringsloven og ved Byplanloven.

Ifølge § 15 etableres én overtaksationskommission fælles for hele landet, bestående af en dommer, samt to medlemmer, indstillet af Amdsrådsforeningen, og to udpeget af miljøministeriet uden indstilling.

I medfør af § 14, stk 3, og § 15, stk 3, er der om taksationskommissionernes og overtaksationskommissionens virksomhed udsendt bkg nr 31 af 4/2 1975 af forretningsorden.

Overtaksationskommissionens afgørelser (kendelser) kan af begge parter ifølge § 16 inden 2 måneder indbringes for den landsret, i hvis kreds ejendommen ligger.

§ 17 indeholder bestemmelser om udbetalingen af erstatninger i relation til panthavere.

IV. Byudviklingsproblemer

1. Byggegrunde og planlægning

a. Et af formålene med By- og landzoneloven er ifølge § 1, andet led, at bidrage til, at der til enhver tid forefindes et passende *udbud af bygge- og bymodnet jord*.

Der er en sammenhæng med bestræbelserne for ved region- og kommuneplanlægning og tidligere ved anden tilsvarende planlægning at opnå dette i et samspil med den modsvarende friholdelse for bymæssig bebyggelse, som By- og landzoneloven er udtryk for.

Kun ved en samling af bymæssig bebyggelse kan der skabes økonomisk grundlag for byggemodning og forsyning med offentlige og private byfaciliteter (by-modning). En baggrund for Byreguleringslovens og By- og landzonelovens levedygtighed har været lovens medvirken til at begrænse kommunale investeringer og driftsudgifter.

Det kan vel siges at være almindeligt accepteret, at det offentlige ved planlægning søger at hindre både de miljømæssige ulemper og de forøgede udgifter ved en spredt bebyggelse.

Vanskeligheden består i at finde en balance mellem p d e s omfanget af den planlægning, som er påkrævet for at skabe eller sikre både gode miljøer og bevare åbent land og p d a s ønsket om at give den enkelte borger den størst mulige valgfrihed med hensyn til bosætning.

Ind i overvejelserne må også gå de af en byregulering følgende virkninger på *grundpriserne*.

Et embedsmandsudvalg fandt i en (stencileret) redegørelse af 30/3 1962 anledning til at sammenfatte problemet således: »Det må således påregnes, at efter-

spørgslen efter byggegrunde vil stige og presse priserne i vejret. Der er næppe mulighed for at hindre denne udvikling, men måske for at modificere den noget. I øvrigt vil høje priser på grunde have den virkning, at der økonomiseres ved anvendelsen af denne knappe vare«.

Grundprisstigninger og mangel på byggegrunde er et fælles europæisk problem, der har sin årsag i den stigende befolkningstilvækst til byerne og den øgede levestandard, herunder den store mobilitet.

Inflationen har medvirket til at øge grundprisernes absolutte højde. Men fortsat er der en afgjort forskel mellem beliggenhedsværdierne også på det høje niveau. Desuden bestemmer planlægningen i stigende omfang i alt fald, hvilket udgangspunkt grundværdierne har.

I Danmark har man ment at kunne påvise, at grundpriserne proportionalt er stort set ens i byer med og i byer uden byudviklingsplan. Afgørende for grundprisernes størrelse og stigningstakt er bysamfundets ekspansionstakt og -kraft, samt som anført, hvilken udnyttelse planlægningen tillader, *når* man ser på det indbyrdes forhold mellem priserne for de forskellige arealer.

Men hertil kommer, at en ofte utilstrækkelig og for langsom bymødning tit har medført, at det har været vanskeligt at fremskaffe (byggemodne) grunde i byzone med sådanne goder, at de udgør et alvorligt alternativ til efterspørgslen efter de traditionelt foretrukne områder, hvor alle goderne er til stede i forvejen, og sammen med inflationen har det påvirket grundpriserne i opadgående retning.

Statistik viser, at der inden for de fleste større byers byzoner er arealer nok i forhold til byggeaktiviteten og befolkningstilvæksten.

b. Ved regionplanlægningen og kommuneplanlægningen, By- og landzoneloven og f.eks. Kommuneplanlovens § 40, stk 4, kan det offentlige hindre en byudvikling.

Ved *kommunernes køb af jord* kan det offentlige fremme udbud og byggemodne grunde og påvirke grundpriserne. Men køb i det frie marked og erhvervelse i medfør af Tilbudspligtsloven (nr 328 af 18/6 1969, se nedenfor 3 bd, § 12.VI) anses ikke for fuldt tilstrækkelige effektive midler.

Der er i maj 1977 gennemført et tidligere fremsat, men nu omformuleret *forslag til lov om ekspropriation til byudvikling*, hvis ikrafttræden dog er udskudt i henhold til Grl § 73, stk 2.

2. Tilbudspligt

Eksistensen af byzoner har endvidere virkning i relation til lov nr 328 af 18/6 1969 om tilbudspligt, se bd 3, § 12.VI.

Tilbudspligten hviler på ejendomme på 6.000 m² og derover i byzone i medfør af en byudviklingsplan, men ikke på ejendomme, der *alene* er byzone ifølge bygningsvedtægt, byplanvedtægt eller lokalplan. Byudviklingsplanerne har således bevaret deres betydning i denne relation, uanset at nye byudviklingsplaner ikke kan gennemføres.

Miljøministeriet, planstyrelsen, kan efter indstilling fra kommunalbestyrelsen udvide tilbudspligten til at gælde for andre områder, hvor den skønnes at kunne bidrage til en hensigtsmæssig byudvikling. Det har fundet sted i en række kommuner i såvel byzone som i landzone. Planstyrelsen har herved lagt vægt på, at de pågældende områder har været bestemt til en bymæssig udvikling gennem en stedfunden planlægning.

I tilfælde, hvor kun en del af en ejendom ligger i et område, der er omfattet af Tilbudspligtsloven, må det antages, at tilbudspligten kun kan gøres gældende for denne dels vedkommende, og kun såfremt den pågældende del er på 6.000 m² eller derover.

V. Sommerhusloven

Sommerhusområder i henhold til By- og landzonelovens § 2, stk 3, er omtalt ovenfor under I, D, 2; under II, C, omtales overførsel fra sommerhusområde til byzone og omvendt. Ud over de regler om bebyggelse og anvendelse, der i medfør af en lokalplan i henhold til Kommuneplanloven måtte være gennemført for et sommerhusområde, gælder imidlertid for alle sommerhuse, hvad enten de ligger i byzone, sommerhusområde eller landzone, loven (fra 1972) om sommerhuse og camping m v (lbkg nr 495 af 19/9 1975).

A. SOMMERHUSLOVENS BAGGRUND

Forslaget til sommerhusloven blev fremsat i folketinget den 9/2 1972 med det sigte at udbygge beskyttelsen af de danske areal- og naturressourcer. Den indtil da gældende lovgivning blev anset for utilstrækkelig til at imødegå, hvad der i bemærkningerne til lovforslaget blev kaldt en uønsket udvikling som følge af en øget efterspørgsel efter jord til erhvervmæssig udnyttelse til rekreative formål, som måtte forventes ved *Danmarks indtræden i EF*, jfr ovenfor under I.B.4.b. Sommerhusloven skal begrænse en forventet øget privat efterspørgsel efter fritidsgrunde og -huse og dermed indirekte afsvække en erhvervmæssig indsats.

Baggrunden for forventningerne om en øget efterspørgsel var bl a bestemmelserne i Romtraktatens kapitel 2 om etableringsretten. Etableringsfriheden indebærer ifølge traktatens artikel 52 adgang til at udøve

selvstændig erhvervsvirksomhed på *de vilkår, som gælder for landets egne statsborgere.*

I Danmark var udlændinges mulighed for at udøve erhverv med opførelse af eller udlejning af fast ejendom indtil vor indtræden i EF begrænset af lov nr 344 af 23/12 1959 om erhvervelse af fast ejendom. Efter denne lov kan en person, der ikke har eller har haft bopæl her i landet i et vist tidsrum, ikke erhverve fast ejendom uden justitsministeriets tilladelse.

Ved Danmarks indtræden i EF har 1959-lovens bestemmelser imidlertid i et vist omfang måttet vige for bestemmelserne i Romtraktaten om fri erhvervsudøvelse. EF-borgere og -selskaber kan således nu erhverve fast ejendom i forbindelse med *udøvelsen af selvstændig virksomhed* uden tilladelse fra justitsministeriet, jfr justitsministeriets bekendtgørelse nr 593 af 20/12 1972. *Uden for* tilfælde af erhvervsudøvelse, skal udlændinge (som privatpersoner) som hovedregel stadig have justitsministeriets tilladelse for at kunne købe fast ejendom.

B. HVAD KRÆVER TILLADELSE

De centrale bestemmelser i Sommerhusloven er, at *al udlejning* af fast ejendom *til fritidsformål* (bortset fra nogle specielle undtagelsestilfælde, jfr nedenfor) er gjort afhængig af en særlig tilladelse fra ministeriet.

Ifølge § 1 må ejere og brugere af fast ejendom således ikke uden tilladelse efter § 2:

- 1° *udleje sommerhuse erhvervmæssigt* eller for et længere tidsrum end 1 år udleje eller fremleje hus eller husrum på ejendommen til beboelse, medmindre det lejede skal anvendes til helårsbeboelse,
- 2° *udleje eller fremleje sommerhusgrunde* eller dele heraf til opførelse af beboelsesbygning på det lejede, medmindre bygningen skal anvendes til helårsbeboelse, og
- 3° *udleje arealer til camping erhvervmæssigt* eller for et længere tidsrum end 6 uger udleje eller fremleje ejendommen eller dele af denne til camping.

For nr 1° og 3° gælder det, at kun den udlejning, der enten er erhvervmæssig eller af længere varighed, kræver tilladelse. Ifølge bemærkningerne til lovforslaget er begrænsningen til erhvervmæssig udlejning foretaget for i almindelighed at fritage ejeren af et enkelt eller to huse for kravet om tilladelse efter loven. I overensstemmelse hermed anser

ministeriet det *ikke* for påkrævet, at *private* ejere indhenter tilladelse til *udleje af indtil to huse*; det samme gælder fremleje, alt under forudsætning af, at 1-årsgrænsen ikke overskrides. Se også U 1976.705.

Antager udlejningen af 1 eller 2 huse rent faktisk en erhvervsmæssig karakter, f eks ved at ejeren overhovedet ikke selv benytter husene til sommerbeboelse, må udlejningen imidlertid også i relation til sommerhusloven betragtes som erhvervsmæssig, og den vil derfor være omfattet af kravet om tilladelse.

Selskaber, foreninger og sammenslutninger m fl skal ifølge lovens § 1, stk 3, have tilladelse til omtrent enhver benyttelse af et sommerhus eller en sommerhusgrund. Det er således ikke en betingelse, at der er tale om udlejning, idet også udlån uden vederlag, som f eks i tilfælde, hvor et selskab stiller et sommerhus gratis til rådighed for medarbejdere eller aktionærer, kræver tilladelse. Det er heller ikke en forudsætning, at anvendelsen af huset eller grunden kan betegnes som erhvervsmæssig, idet også den ikke-erhvervsmæssige anvendelse kræver tilladelse. Efter bemærkningerne til lovforslaget skyldes denne udvidelse for selskaber i første række vanskelighederne ved at skelne mellem på den ene side erhvervsmæssig udlejning og på den anden side den virksomhed, der udøves af selskaber og foreninger m v ved udlejning til medlemmer eller til socialt vanskeligt stillede.

Det kunne være nærliggende at antage, at *kommuner* var omfattet af begrebet »sammenslutninger« i stk 3. Ifølge lovforslagets bemærkninger er imidlertid hverken kommuner eller andre offentlige institutioner omfattet af de særlige bestemmelser for selskaber.

Som nævnt i lovens § 1 er det kun den udlejning, der foretages af ejendommens ejer eller bruger, der kræver tilladelse i de ovennævnte tilfælde. Optræder en anden end ejeren eller brugeren som udlejer, skal denne ikke have tilladelse efter sommerhusloven. Turistbureauer er i overensstemmelse hermed fritaget for pligten til at indhente tilladelse til deres virksomhed med formidling af udlejning. Virksomheden forudsætter derimod autorisation i medfør af lejelovens § 72.

C. MINISTERIETS PRAKSIS

Efter lovens § 2 skal der ved afgørelsen af, om tilladelse skal meddeles, bl a lægges vægt på hensynet til at bevare naturværdier, turistmæssige hensyn, de erhvervs- og beskæftigelsesmæssige interesser og trafikale og sanitære hensyn.

Men opregningen i § 2 er ikke på nogen måde udtømmende. Der er tale om en opregning af hensyn, som skal ses i sammenhæng med lovens hovedformål, at begrænse en forøget efterspørgsel efter jord til rekreative formål.

Selv om turistmæssige, erhvervs- og beskæftigelsesmæssige hensyn isoleret set taler for, at tilladelse til erhvervsmæssig udlejning skal meddeles, fører varetagelsen af det nævnte hovedhensyn *normalt til, at tilladelse må afslås*. I adskillige af miljøministeriets afslag er der således henvist til, at det for at opfylde det nævnte hovedformål »er nødvendigt, at Sommerhusloven administreres meget restriktivt«. Videre hedder det i mange skrivelser: »Det vil i praksis sige, at der, bortset fra overgangstilfælde, normalt *ikke gives tilladelse til erhvervsmæssig udlejning af sommerhuse*, hvis ikke udlejningen var påbegyndt den 9/2 1972«.

Denne praksis blev tiltrådt af folketingets markedsudvalg og tingets udvalg om fysisk planlægning omkring den 14/2 1972, og den blev tilkendegivet i folketinget den 16/2 1973.

Spørgsmålet om, hvorvidt en sådan praksis kan forenes med lovens § 2, der efter sin formulering synes at forudsætte, at ministeriets afgørelse om tilladelse træffes efter en konkret skønsmæssig vurdering, har været rejst af ombudsmanden i forbindelse med en klage over et afslag i en konkret sag (561-14/Am og FO 1973.306).

Ombudsmanden lægger til grund, at folketingets markedsudvalg har godkendt ministeriets restriktive administration af loven som stemmende med lovens intentioner og nødvendig for opfyldelsen af lovens formål, og han finder derfor ikke at burde udtale sig om denne administration. Men ombudsmanden kritiserede ministeriets formulering af afslaget.

Denne restriktive praksis fraviges kun, hvor ganske særlige forhold gør sig gældende. Som eksempler på sådanne situationer kan nævnes situationen, hvor en pantnaver som ufyldestgjort overtager et eller flere sommerhuse eller grunde. Her har man i praksis meddelt en tidsbegrænset tilladelse efter § 2, således at der i den tid, der medgår til afhændelse af husene eller grundene, ikke pådrages urimelige tab.

Hvor flere sommerhuse, som er beliggende på den samme ejendom, agtes afhændet til en ny ejer, og hvor denne ikke kan opnå udstyknings-tilladelse for de enkelte huse, har man i enkelte tilfælde meddelt tilladelse efter § 2 under henvisning til, at et ejerskifte i modsat fald ville være næsten udelukket.

Endelig kan nævnes den situation, hvor en ejendom efter en tidligere meddelt tilladelse udlejes til lejere, som selv opfører sommerhuse på

ejendommen. I tilfælde af, at ejendommen overdrages, vil den tilladelse, som er meddelt den tidligere ejer, ikke kunne udnyttes af den nye erhverver. Dog vil i den her nævnte situation hensynet til lejerne afgørende tale for, at der meddeles den nye erhverver tilladelse efter § 2.

Da kommuner efter bestemmelserne i Romtraktatens artikel 58 ikke skal sidestilles med personer i relation til bestemmelserne om etableringsfriheden, vil varetagelsen af Sommerhuslovens hovedformål ikke være til hinder for at tillade danske kommuner at foretage udlejning af fast ejendom til fritidsformål. Udenlandske kommuner vil ikke kunne opnå en tilsvarende ret.

Kommunernes udlejning af arealer til feriecentre, marinaer, campingpladser, kolonihaver m v vil i øvrigt, som nævnt i bemærkningerne til forslag til lov om erhvervelse af fast ejendom til rekreative formål m v, være et væsentligt led i gennemførelsen af en aktiv rekreativ politik, bl a gående ud på at fremme alternativer til den traditionelle sommerhusbebyggelse.

Selskabers »ikke erhvervsmæssige« udlejning kræver som tidligere nævnt tilladelse. Foreninger og sammenslutninger som f eks sportsklubber, ungdomsorganisationer og personaleforeninger vil imidlertid normalt få en sådan tilladelse. Det samme gælder firmaer, der ønsker at udleje et mindre antal huse til deres personale.

Herudover kan man forvente, at der vil blive meddelt tilladelse til *ikke-erhvervsmæssige (almennyttige)* selskaber til udlejning af sommerhuse, såfremt selskaberne opfylder en række krav, der har til formål at sikre selskabets ikke-erhvervsmæssige karakter.

Hvis de nødvendige tilladelser i henhold til anden lovgivning, herunder navnlig lov om by- og landzoner og Naturfredningsloven kan opnås, vil man efter ministeriets praksis normalt også kunne påregne en tilladelse efter Sommerhusloven til oprettelse af en *campingplads*. En tilladelse vil dog forudsætte, at campingpladsen *ikke anvendes på en sådan måde, at udlejningen reelt må sidestilles med udlejning af arealer til sommerhusbebyggelse*, idet der i modsat fald ville være let adgang til at omgå Sommerhusloven, se herom bkg nr 453 af 30/8 1974 om tilladelse til udlejning af arealer til camping og om indretning af campingpladser (Campingreglementet).

Udlejning af arealer til *kolonihaver* er kun omfattet af lovens § 1 i det omfang, der lovligt kan opføres »kolonihavehuse« til sommerbeboelse på arealet, jfr herved § 1, stk 1, nr 2. Hvor der alene kan opføres redskabsskure eller lignende, kræver udlejningen ikke tilladelse.

Det følger af bestemmelserne i lovens § 1, at en udlejningstilladelse

er personlig, og derfor bortfalder ved ejendommens overgang til en ny ejer. Den nye ejer må derfor ansøge om udlejningstilladelse på normal måde.

Om en tilladelse også bortfalder ved lejerskifte afhænger af, om der er tale om udlejning til den samme person i længere tid end 1 år, eller om der er tale om udlejning til skiftende lejere i kortere perioder. I det førstnævnte tilfælde bortfalder tilladelsen ved lejerskifte. Årsagen til, at langtidsudleje indtager en særstilling i loven er, at en lejer i denne situation omtrent opnår samme faktiske rettigheder som ved køb af et sommerhus, og det må derfor sikres, at den nye lejer opfylder 1959-lovens betingelser for at kunne købe en fast ejendom eller har opnået justitsministeriets tilladelse til at erhverve et på grunden opført sommerhus.

Da leje af et sommerhus normalt ikke vil stå i forbindelse med erhvervsudøvelse, er der ikke efter EF-reglerne nogen pligt til at behandle danske og udlændinge lige i forbindelse med tilladelse til langtidsudlejning efter Sommerhusloven.

D. UDLEJNING PÅBEGYNDT FØR LOVENS IKRAFTTRÆDEN

Hvis en udlejning var *påbegyndt inden den 9/2 1972*, da lovforslaget blev fremsat, havde udlejeren ifølge lovens § 12, stk 4, et egentligt retskrav på tilladelse til fortsættelse af virksomheden i samme omfang som hidtil, hvis ansøgningen om tilladelse til videreførelse af virksomheden blev indgivet til ministeriet inden den 31/12 1972. Med hensyn til tilladelser, der er meddelt i henhold til § 12, stk 4, har miljøministeriet anlagt den praksis, at der ikke skal indhentes fornyet tilladelse i tilfælde af *lejerskifte*.

E. ERHVERVSMÆSSIG UDLEJNING, DER IKKE KRÆVER TILLADELSE

Bestemmelserne i lovens § 1, stk 1, nr 1, gælder ifølge § 1, stk 2, ikke for udlejning af værelser på landbrugsejendomme, såkaldt »*bondegårdsferie*»; sådan udlejning er udtrykkelig undtaget fra pligten til at indhente tilladelse, såfremt værelserne ikke er tilvejebragt med udlejning som formål.

Også hotel- og restaurationsvirksomhed er undtaget fra de alminde-

lige udlejningsbestemmelser. Ifølge lovens § 1, stk 4, gælder § 1, stk 1-3, ikke for virksomheder, der (a^o) er omfattet af *lov om restaurations- og hotelvirksomhed*, medmindre der til virksomheden er knyttet (b^o) huse eller hytter, der udlejes for mere end 5 nætter ad gangen, eller areal til camping.

ad a^o. Lov om restaurations- og hotelvirksomhed omfatter ifølge lovens § 1 bl a selvstændig erhvervsvirksomhed ved modtagelse af overnattende gæster *med mulighed for servering*. En virksomhed med udlejning af værelser eller lejligheder, hvortil der er knyttet en cafeteria eller restaurant, vil således være omfattet af Restaurations- og hotelloven.

ad b^o. Mens det således er forholdsvis enkelt at afgøre, om en virksomhed er omfattet af love om restaurations- og hotelvirksomhed, er afgrænsningen af begrebet »huse eller hytter« i Sommerhuslovens § 1, stk 4, mere kompliceret. Ministeriet har f eks flere gange været stillet over for det spørgsmål, om lejligheder med selvstændigt køkken i en 1-etages bygning må opfattes som »huse eller hytter« i Sommerhuslovens forstand. Spørgsmålet kan imidlertid ikke besvares generelt, idet svaret afhænger af en helhedsvurdering af det enkelte projekt.

Ved vurderingen vil miljøministeriet formentlig bl a lægge vægt på, om projektet er væsentligt mindre arealkrævende end en traditionel sommerhusudstykning eller ferieby. Det kan derimod *ikke* være afgørende, om bygningerne har én eller flere etager. Virkningen af, at projektet anses for omfattende »huse eller hytter«, er i realiteten, at udlejningen kræver tilladelse efter lovens § 1, idet det næppe i praksis vil være muligt at komme igennem med en påstand om, at husene eller hytterne ikke vil blive udlejet i mere end 5 nætter ad gangen.

Af konkrete afgørelser kan nævnes, at miljøministeriet i skrivelse af 25/10 1973 (6.kt j nr B.561-6/Sø) har udtalt, at udlejning af 4 værelsefløje i 1 etage, indeholdende i alt 45 dobbeltværelser i tilknytning til en restaurationsbygning, *ikke* er omfattet af kravet i lovens § 1, stk 1, nr 1, om udlejningstilladelse.

Det samme gælder ifølge en skrivelse af 10/7 1974 udlejning af 20 lejligheder med hver sit køkken, beliggende i en enkelt bygning i 1 etage, ligeledes i forbindelse med en restaurationsbygning (6.kt j nr E. 561-8/Ni).

Virksomhed med uddannelsesmæssigt, kulturelt eller forskningsmæssigt formål på samme måde som hotelvirksomhed er undtaget fra pligten til at indhente tilladelse, § 1, stk 4.

Der henvises om Sommerhusloven til *Erik Christensen*, J 1974.22–23, *T. Hartmann Larsen* i *Advokatbladet* 1974.269 ff.

Sommerhuslovens § 8, jfr bilag nr 182 af 29/3 1973, om betingelserne for erhvervelse af en ejendom, når erhververen er et selskab, en forening eller lignende sammenslutning, omtales nedenfor i § 12.

§ 4. Almindelige byggeforskrifter

Af formand for Overfredningsnævnet *Bendt Andersen*

I. Systemet

1. Lovgivningen har til stadighed indeholdt en række forskrifter for byggeri. Disse forskrifter kan opdeles i de tekniske og de bebyggelsesregulerende. De førstnævnte giver regler for, hvordan en bygning skal opføres i teknisk henseende for at tilgodese hensyn til f.eks. stabilitet, brandsikkerhed og isoleringsevne. De sidstnævnte regulerer især bebyggelsens art, omfang og beliggenhed på grunden. Sondringen mellem de to grupper af forskrifter er ikke skarp, men illustrerer en typisk forskel i bestemmelsernes sigte.

De fleste tekniske byggeforskrifter findes i Byggeloven med det dertil knyttede Bygningsreglement, jfr. nedenfor under VI i § 5.I.B. Men andre love har tekniske byggeforskrifter, se f.eks. miljølovgivningens regler om forurenende eller ulempeforvoldende virksomhed, levnedsmiddellovgivningens krav til indretningen af visse virksomheder, reglerne i Arbejds miljøloven om indretningen af erhvervsbygninger og lovgivningen om bygningsmæssige civilforsvarsforanstaltninger. Ikke alle disse regler uden for byggelovgivningen administreres af kommunalbestyrelsen, jfr. nedenfor i § 5.III. A. 3^o om vanskelighederne som følge heraf.

De fleste bebyggelsesregulerende forskrifter fandtes tidligere også i byggelovgivningen, men de er nu opspaltet mellem Byggeloven og Kommuneplanloven, jfr. nedenfor under 3. Ud over disse indeholder også andre love sådanne byggeforskrifter, se f.eks. By- og landzone-lovens regulering af byggeri i landzone, Naturfredningslovens bygge-linier og byggeforskrifter i fredningskendelser, Sommerhuslovens regler om byggeri i sommerhusområder, vejlovgivningens bestemmelser om bebyggelsens forhold til vej og en række bestemmelser i Hegnsloven. Langt fra alle disse regler administreres af kommunalbestyrelsen.

Jfr. *Bendt Andersen: Byggeret* (1966).

2. Det har siden fremkomsten af den første byplanlov i 1925 været anset for givet, at de nærmere regler i en byplanvedtægt gik forud for de

ellers gældende bestemmelser i byggelovgivningen. Begrundelsen herfor var, at byplanvedtægten foretog en detaljeret regulering af bebyggelsesforholdene på baggrund af en ret grundig planlægning for flere ejendomme under ét. De almindeligt gældende bestemmelser kunne derved både skærpes og lempes i byplanvedtægt, men det må erindres, at byplanloven indeholdt en afgrænsning af de emner, som kunne behandles i en byplanvedtægt. Eksempelvis kunne en byplanvedtægt ikke beskæftige sig med bebyggelsens teknisk-konstruktive forhold.

Med Landsbyggelovents gennemførelse i 1960 udvidedes dette system. Der blev nu mulighed for byplanlægning gennem fastlæggelse af byggeområder med særlige bebyggelsesregulerende bestemmelser for det enkelte byggeområde, og der blev i loven taget stilling til, i hvilken udstrækning lovens almindelige bebyggelsesregulerende bestemmelser kunne ændres i bygningsvedtægt. Landsbyggeloven begrænsede generelt grundejerens »byggeret« ret betydeligt. Det ses især af lovens bestemmelser om maksimal udnyttelsesgrad og maksimal bygningshøjde. Det blev da overladt til kommunalbestyrelsen (med ministeriets godkendelse) at tage stilling til, om der i forbindelse med fastlæggelse af byggeområde(r) i bygningsvedtægt kunne ske en udvidelse af denne »byggeret«, undertiden med visse lovbestemte maksima. Kun i få henseender kunne en bygningsvedtægt nemlig skærpe de almindelige bebyggelsesregulerende bestemmelser. Samtidig opretholdtes udtrykkelig adgangen til i byplanvedtægt både at lempe og at skærpe de almindelige bestemmelser.

Det var imidlertid i alt væsentligt kun byggelovgivningens bebyggelsesregulerende bestemmelser, der kunne ændres i byplan- eller bygningsvedtægt.

Kommuneplanloven viderefører den beskrevne ordning i princippet. Nu er plantyperne byplanvedtægt og byggeområde-fastlæggelse i bygningsvedtægt afløst af plantypen lokalplan. Systemet kan herefter kort beskrives således: Inden for rammerne af den overordnede planlægning, som ikke er umiddelbart bindende for den enkelte grundejer, kan kommunalbestyrelsen tilvejebringe en lokalplan for et større eller mindre geografisk område og i denne lokalplan fastlægge bebyggelsesregulerende forskrifter inden for det emnekatalog, som Kommuneplanlovens § 18 angiver. Disse forskrifter i lokalplan fortrænger de almindelige bebyggelsesregulerende regler i Byggeloven og Kommuneplanloven (men normalt ikke sådanne regler i anden lovgivning).

De almindelige bebyggelsesregulerende bestemmelser skal overholdes ved bebyggelse uden for lokalplan-områder (og uden for områder om-

fattet af en fortsat gældende byplanvedtægt), og de skal endvidere følges inden for lokalplan- og byplanvedtægts-områder, hvis lokalplanen/byplanvedtægten ikke indeholder regler om det pågældende forhold.

På flere områder er de almindelige bebyggelsesregulerende bestemmelser meget stramme. I disse tilfælde vil følgelig den nærmere planlægning, som sker i lokalplan, kunne resultere i en forøget »byggeret« for den private grundejer. Jfr nærmere *Bendt Andersen* i NaT 1975. 296 ff.

3. Som nævnt under 1. fandtes de almindelige bebyggelsesregulerende bestemmelser tidligere især i byggelovgivningen. De er nu fordelt mellem Kommuneplanloven og den nye Byggelov.

Kriteriet for fordelingen har i første række været, om det pågældende forhold er stærkt knyttet til projekteringen af en bebyggelse på den enkelte grund (idet det i så fald bør behandles i det regelsæt, der beskæftiger sig med bygningers konstruktion og indretning, dvs byggelovgivningen), eller om forholdet har mere sammenhæng med planlægningen af et område, der omfatter flere ejendomme (idet det da bør behandles i planlægningslovgivningen). Eksempelvis har en bebyggelses »indre kvalitet« ved bl.a. rumformer, lejlighedsstørrelser, orientering og lysadgang en nøje sammenhæng med det »udendørsmiljø« for bebyggelsen, som fremkaldes af forhold som friarealer, legeplads, parkeringsmuligheder, beplantning osv. Og krav om mindste bygningsafstande har sammenhæng med byggematerialet og med placeringen af vinduer mv.

Det nævnte hovedkriterium har ikke været anvendeligt på alle de almindelige bebyggelsesregulerende bestemmelser, men selv bortset herfra er det nok et spørgsmål, om det har været tilstrækkeligt relevant til at motivere fordelingen. Det havde nok været rigtigere – og ville sikkert være til lettelse for både de projekterende og kommunernes byggesags-behandlere – om de almindelige bebyggelsesregulerende bestemmelser var holdt samlet i enten Kommuneplanloven eller Byggeloven.

4. Det er vigtigt at mærke sig, at både Byggelovens og Kommuneplanlovens almindelige bebyggelsesregulerende bestemmelser gælder for ikke blot egentlige bygninger, men også andre faste konstruktioner og anlæg. For Byggelovens vedkommende er det udtrykkeligt bestemt i lovens § 2, og for Kommuneplanlovens vedkommende er det forudsat i lovmotiverne og fremgår i øvrigt forudsætningsvis af en bestemmelse i lovens § 43, stk 3. Eftersom de bebyggelsesregulerende bestemmelser

tidligere var samlet i byggelovgivningen og omfattede bebyggelse i denne videregående betydning, blev det anset for selvfølgeligt, at overførslen af en del af dem til Kommuneplanloven ikke ville bevirke nogen ændring i anvendelsesområdet. Der blev derfor ikke optaget en udtrykkelig bestemmelse som i Byggelovens § 2.

Om definitionen på »bebyggelse« henvises til nedenfor i § 5.II. A.

II. Grundstørrelse

1. Først så sent som i 1949 indførtes i lovgivningen en generel regel om mindste størrelse af en parcel, der ønskes udstykket med bebyggelse af parcellen for øje. Reglen blev dengang indsat i Udstykningsloven. Den gik ud på, at en sådan parcel kun med bygningsmyndighedens godkendelse måtte udstykkes med en mindre størrelse end 700 m². Endvidere måtte der ikke uden bygningsmyndighedens godkendelse frastykkes et areal fra en allerede bebygget ejendom, hvis den derved ville blive mindre end 700 m².

I 1968 overførtes bestemmelsen til Landsbyggeloven med gyldighed overalt uden for bymidter (»ældre byområder med overvejende sluttet bebyggelse«). Bestemmelsen blev samtidig udvidet til at omfatte alle udstykninger og ikke som hidtil blot udstykninger med henblik på bebyggelse – alene med undtagelse af en udstykning til matrikulær sammenlægning med anden ejendom. Endvidere blev det bestemt, at vejareal under ejendommen eller areal foran en vejudvidelseslinie ikke kunne medregnes til grundarealet i relation til 700 m²-reglen. For udstykninger i bymidter opstillede loven ingen eksakt mindste grundstørrelse, men gav – som allerede den københavnske byggelov for hele Københavns vedkommende – bygningsmyndigheden beføjelse til at modsætte sig enhver udstykning, der ville være til hinder for eller blot vanskeliggøre opførelse af ny bebyggelse i overensstemmelse med byggelovgivningens forskrifter.

Den almindelige regel om mindst 700 m² grundareal var fastsat med tanke på parcelhusgrunde. Reglen kunne ændres, både skærpes og lempes, i byplan- eller bygningsvedtægt, og udviklingen medførte, at vedtægternes mindste grundstørrelser for områder til åben og lav boligbebyggelse ikke sjældent blev fastsat til 800 m². Som oftest indeholdt bygningsvedtægterne dog en mulighed for at gå under dette mindstekrav, nemlig ved gennemførelsen af en fælles bebyggelsesplan for et område, og mindstegrundarealet kunne endvidere altid reduceres med det areal, der med kommunalbestyrelsens tilladelse blev udlagt som fælles opholds- eller parkeringsareal. For områder til erhvervsbebyggelse og sommerhusbebyggelse var vedtægternes mindste grundareal væsentligt større.

De nugældende regler findes i Kommuneplanlovens § 40. De går ud på, at der ikke må foretages udstykninger m.v., hvorved der ville fremkomme ejendomme med et mindre areal end 700 m² – i sommerhusområder 1.200 m² – heri ikke medregnet vejareal eller areal, der skal

holdes ubebygget som følge af hjørneafskæring eller byggeliniepålæg til sikring af vejanlæg. Ved udstykning til bebyggelse skal kommunalbestyrelsen godkende parcellens facadelængde.

Bestemmelserne er uden betydning for opdeling i ejerlejligheder.

I de hidtidige byggelove fandtes en regel om, at der ikke måtte foretages matrikulære ændringer, hvorved der ville fremkomme forhold i strid med de øvrige bestemmelser i lovene, f.eks. hvis skellet ønskes lagt så nær en eksisterende bygning, at skelafstandsreglerne for ny bebyggelse ikke er overholdt. Denne bestemmelse er imidlertid nu udeladt som overflødig ved siden af de generelle regler herom i Udstykningslovens § 2.

§ 40 omhandler »udstyknings m.v.« og regulerer derved ikke blot egentlige udstykninger, men også matrikuleringer og andre matrikulære ændringer (omdelinger og skelforandringer), som i Udstykningslovens § 18 sidestilles med udstykninger.

Ved udstykning til sammenlægning med anden ejendom skal kravet om mindste grundstørrelse først være opfyldt efter sammenlægningen. Det er ikke tilstrækkeligt, at det frastykkede areal skal tilhøre ejeren af en anden ejendom, f.eks. nabo-ejendommen, men arealet må sammenlægges matrikulært med denne anden ejendom.

Kommuneplanloven har således opretholdt den hidtidige regel om mindst 700 m² grundareal. Det fremgår af lovmotiverne, at det ikke var tilsigtet dermed at fastlægge en ønskelig norm for parcelhusgrunde. Siden 700 m²-reglens fremkomst er udviklingen nemlig gået i to retninger.

På den ene side førte velstandsstigningen til, at bygherrerne ofte ønskede at opføre større enfamiliehuse end tidligere. Dette nødvendiggjorde en større bredde af parcelhusgrundene. Da yderligere ønsket om en rimelig afstand til nabobebyggelsen fortsat gjorde sig gældende og i de senere år tillige ønsker om anlæg af svømmebassin eller opførelse af legehuse o.lign. tenderede udviklingen mod et større areal end 700 m² for en parcelhusgrund, når der ikke i forbindelse med udstykningen blev gennemført en nærmere bebyggelsesplanlægning af det pågældende område.

På den anden side har udviklingen ført til ønsker om såkaldt tæt-lav boligbebyggelse, hvor den grund, der eksklusivt hører til det enkelte enfamiliehus, er langt mindre end 700 m², og hvor der til gengæld regnes med ret store fælles arealer for den samlede bebyggelse. Også mange enfamiliehusejeres ønske om en begrænsning af havearealets

størrelse tenderer mod en reduktion af det almindelige krav til grundens mindstestørrelse.

Da der i lokalplan kan fastlægges andre mindste størrelser for nyudstykkede grunde, og da der efter Kommuneplanlovens § 16, stk 3, skal tilvejebringes en lokalplan, før der gennemføres større (d v s mere omfattende) udstykninger, vil den generelle forskrift i § 40 om mindst 700 m² grundareal i praksis kun få betydning for enkeltudstykningsplaner, hvor gennemførelsen af en lokalplan er mindre rimelig. Sådanne grunde må have en størrelse, der muliggør opførelse af et sædvanligt fritliggende parcelhus under overholdelse af de almindelige bebyggelsesregulerende bestemmelser for sådan bebyggelse.

2. § 40, stk 1, fastlægger mindste grundstørrelser, men ikke maksimale grundstørrelser. Sådanne maksima kan være fastsat i byplanvedtægt eller i lokalplan, hvor der dog i givet fald almindeligvis er fastlagt en præcis udstykningsplan, så at spørgsmålet om minima og maksima ikke opstår.

For alle sommerhusområder i By- og landzonelovens forstand, altså uanset om de er fastlagt ved byplanvedtægt, bygningsvedtægt eller lokalplan, gælder imidlertid bestemmelserne i Sommerhuslovens § 4.

Det er deri bestemt, at ejeren af en fast ejendom i et sådant sommerhusområde har pligt til efter påbud derom fra miljøministeren – nu planstyrelsen, jfr § 10 i bkg nr 28 af 21/1 1977 – at udnytte ejendommen som forudsat ved tilvejebringelsen af de bestemmelser, der gælder for området. Et sådant påbud kan indeholde bl a krav om maksimale grundstørrelser og udlæg af fællesarealer, når den pågældende ejendom påbydes udstykket. Påbud kan kun meddeles f s v ang ejendomme, som ejeren har erhvervet efter Sommerhuslovens ikrafttræden den 1/9 1972, og det er yderligere en betingelse, at erhvervelsen ikke er sket fra ægtefælle eller nære slægtninge, jfr lovens § 12, og at ejeren ejer én eller flere ejendomme i sommerhusområder (selv om det er i flere forskellige sommerhusområder) med et samlet areal på mindst 1 ha. Påbud kan meddeles, når det skønnes af væsentlig betydning for den planlagte udvikling i området, at den pågældende ejendom nu udnyttes, og fristen for påbudets efterkommelse kan ikke sættes til mindre end 2 år. Hvis der gives et påbud om udstykning, skal udstykningsapprobation være opnået inden fristens udløb. Et udnyttelsespåbud giver ejeren krav på, at staten skal overtage det areal, der er omfattet af påbudet. Overholder ejeren ikke påbudet, kan miljøministeren ekspropriere arealet.

Disse bestemmelser om udnyttelsespåbud inden for sommerhusområder tager efter bemærkningerne til lovforslaget og folketingsudvalgets betænkning sigte på at modvirke jordspekulation og sikre, at en naturlig og hensigtsmæssig udvikling af de udlagte sommerhusområder ikke hindres ved jordens tilbageholdelse fra udnyttelse til sommerhusbebyggelse. De har baggrund i den ret betydelige rummelighed i de eksisterende sommerhusområder.

3. Kommuneplanlovens § 40 indeholder dernæst i stk 3 en beføjelse for kommunalbestyrelsen til i byzoner eller sommerhusområder at modsætte sig en udstykning m v, som efter kommunalbestyrelsens skøn ville være til hinder for en hensigtsmæssig bebyggelse eller anvendelse af det pågældende areal.

Denne bestemmelse afløser de hidtidige byggebestemmelser særligt for udstykninger i bymidter, jfr ovenfor under 1. Bestemmelsen sigter på tilfælde, hvor en ansøgt udstykning ville vanskeliggøre en rimelig bebyggelse eller anvendelse af det udstykkede areal set i sammenhæng med kommunens byplanmæssige overvejelser for også de omliggende arealers anvendelse. I sådanne situationer kunne kommunalbestyrelsen nedlægge et foreløbigt forbud mod udstykningen i mf af Kommuneplanlovens § 17, men da et sådant § 17-forbud skal følges op af en lokalplan, og da det ikke er sikkert, at tiden er inde til den detaljerede planlægning af området, blev det anset for rigtigst at udstyre kommunalbestyrelsen med en beføjelse til efter § 40, stk 3, at nedlægge et tidsbegrænset udstykningsforbud.

Begrænsningen af stk 3's geografiske anvendelsesområde til byzoner og sommerhusområder skyldes, at By- og landzonenloven allerede har tillagt zonelovsmyndigheden et tilstrækkeligt indseende med udstykninger i landzone, jfr lovens §§ 6 og 9 ovenfor i § 3.III.B.

4. I § 40, stk 4, tillægges der kommunalbestyrelsen en videregående forbudsbeføjelse, men begrænset til arealer i byzone. I byzoner kan kommunalbestyrelsen nemlig tillige modsætte sig en udstykning m v, som efter kommunalbestyrelsens tidsfølgeplanlægning ville komme i strid med en forsvarlig og hensigtsmæssig byudvikling på det pågld tidspunkt. Forbudet er ikke tidsbegrænset som f eks et § 17-forbud. Bestemmelsen trådte i kraft allerede den 1/7 1975 og er et af de vigtigste »negative« styringsinstrumenter under tilrettelæggelsen af byudviklingen, som kommunerne råder over.

Stk 4 har som baggrund, at der i kommuneplanen skal optages bestemmelser om rækkefølgen for udbygningen af arealer til byformål (§ 3, stk 3, nr 9), og at kommuneplanen i så henseende skal stemme med kommunens økonomiske planlægning, herunder den planlagte tidsfølge for investeringer i bygge- og bymodning (§ 5, nr 4). For hovedstadsområdets kommuner gælder yderligere, at kommuneplanen ligefrem skal ledsages af en særskilt tidsfølgeplan for bebyggelse og anlæg i kommunen (§ 4). Forbudsbeføjelsen i § 40, stk 3, vil gøre det muligt

for kommunalbestyrelsen at forhindre udstykninger på et for tidligt tidspunkt i forhold til kommunens investeringsprogram.

Den nævnte etapedeling af byudviklingen vil komme i kommuneplanerne, men de vil først foreligge om en årrække. Derfor gør § 40, stk 3, det muligt for kommunalbestyrelsen at anvende forbudsbeføjelsen i tiden forinden, når kommunalbestyrelsen blot skønner, at en udstykning nu vil komme i strid med en forsvarlig og hensigtsmæssig byudvikling. Det er klart, at skønnet må baseres på kommunaløkonomiske betragtninger.

Bestemmelsen svarer for så vidt til den beføjelse for kommunalbestyrelsen, der indtil 1/10 1974 fandtes i Vandløbsloven (§§ 70 a og 74 a, stk 2), til at stille en udstykningssag i bero på ubestemt tid, hvis hensynet til en forsvarlig og hensigtsmæssig byudvikling talte imod arealets udstykning til bebyggelse på det pågældende tidspunkt. Disse bestemmelser i Vandløbsloven blev indføjret i 1969 under planlovsreformens 1. etape, men bortfaldt ved ikrafttrædelsen af miljøreformen og blev afløst af de snævrere regler i Miljøbeskyttelseslovens § 30, der alene sigter på gennemførelse af en forsvarlig spildevandsafledning. Det var allerede da forudsat, at den hidtidige videregående beføjelse for kommunalbestyrelserne skulle søges overført til planlægningslovgivningen.

Stk 4 er begrænset til at angå udstykninger og andre matrikulære ændringer, jfr ovenfor under 1. Hverken denne bestemmelse eller andre lovbestemmelser – heller ikke stk 3 – giver kommunalbestyrelsen beføjelse til i øvrigt at modsætte sig opførelse af ny bebyggelse, blot fordi tidspunktet herfor ikke stemmer med hensynet til en forsvarlig og hensigtsmæssig byudvikling. Ønsker kommunen at modsætte sig en bebyggelse, der ikke kræver udstykning, må dette støttes *enten* på de almindelige reguleringsbestemmelser ang opførelse eller ibrugtagen af ny bebyggelse, især bestemmelserne om vejadgang i Lov om offentlige veje §§ 68–80 og Privatvejslovens § 48 og om spildevandsafledning i Miljøbeskyttelseslovens §§ 11–20, jfr også Byggelovens § 4, stk 1, *eller* på bestemmelserne om lokalplanpligt i § 16, stk 3–4. Er bebyggelsen nemlig så omfattende, at den nødvendiggør en forudgående lokalplan, kan kommunalbestyrelsen blot undlade at udarbejde et lokalplanforslag og derved fremkalde en tidsbegrænset udsættelse af byggeriet. Denne ret for kommunalbestyrelsen foreligger dog ikke, hvis der er tale om en af § 16, stk 4, omfattet situation. Efter § 16, stk 4, har kommunalbestyrelsen således pligt til at udarbejde et lokalplanforslag, hvis byggeriet er i overensstemmelse med kommuneplanen eller de midlertidige § 15-rammer. Det bliver derfor afgørende, om kommuneplanen eller § 15-rammerne indeholder en etapedeling af byudviklingen. Er der ingen sådan etapedeling, har

kommunalbestyrelsen ikke mulighed for at undlade udarbejdelsen af et lokalplanforslag.

Modstykket til § 40, stk 3 – at kommunalbestyrelserne kan sikre, at en byudvikling faktisk finder sted i ovssst m kommunens tidsfølgeplanlægning – findes ikke.

En kommunes ønske om – ud fra både planlægningsmæssige og økonomiske hensyn – at erhverve de jordarealer, der er nødvendige for at sikre en sammenhæng mellem kommunens indsats for bygge- og bymodning og det påfølgende eller samtidige erhvervs- og boligbyggeri, støder ofte på vanskeligheder, fordi kommunen er henvist til at erhverve jorden ved køb i det frie marked. Tilbudspiltsloven ændrer i princippet ikke dette forhold, idet loven inden for sit – i øvrigt begrænsede – geografiske gyldighedsområde kun giver en kommune mulighed for at erhverve en ejendom over en vis størrelse, når ejeren ønsker at afhænde den.

Der er i en årrække næsten hvert år under henvisning hertil fremsat lovforslag om at tillægge kommunalbestyrelserne en ekspropriationshjemmel i byudviklingsøjemed. Lovforslagene er ikke blevet gennemført.

Det seneste – forslag til lov om ekspropriation til byudvikling – er fremsat den 6/10 1976, og den foreslåede ekspropriationshjemmel er deri udformet således: En kommunalbestyrelse kan ekspropriere fast ejendom, der tilhører private, når det er af væsentlig betydning at råde over ejendommen for at sikre gennemførelsen af en byudvikling i overensstemmelse med en iværksat planlægning.

III. Friarealer

Der har lige siden fremkomsten af de første bygningslove i midten af forrige århundrede været opstillet krav om, at en så og så stor del af en grund, der skulle bebygges, skulle holdes ubebygget og dermed tjene som friareal for bebyggelsen på grunden. Om anvendelsen af det ubebyggede areal har lovgivningen ikke indeholdt regler før den københavnske byggelov fra 1939 og senere Landsbyggeloven fra 1960. Først efterhånden blev nemlig i byggeskikken udviklet en opfattelse af friarealernes betydning for bebyggelsen i henseende til at give beboerne mulighed for ophold i det fri og særlig at sikre børnenes ophold og legemuligheder på ejendommen. Den stærke udvikling i biltrafikken forstærkede betydningen heraf og medførte tillige en nødvendighed af en aflastning af parkeringen på vejene gennem tilvejebringelse af parkeringsmuligheder på selve ejendommene.

At det sidstnævnte forhold dog ikke er af helt ny dato ses af følgende bestemmelse i en københavnsk forordning af 10/1 1685: »Ingen, j hvo hand oc være kunde, maa lade sin caros, calesch, arbeydz vogn eller sluffe staa paa gaden nat

eller dag, naar hestene ere fraspndt, men een hver at føre dem j sit huus, eller hvor de pleyer at staa*.

Det er nu bestemt i Byggelovens § 7, at der i Bygningsreglementet kan fastsættes regler om størrelse, anlæg og indretning af ejendommens ubebyggede areal til sikring af tilfredsstillende opholdsarealer for børn og voksne, adgangs- og tilkørselsforhold, redningsmuligheder for brandvæsenet og parkering. Reglen er optaget også i Kommuneplanlovens § 41 som en henvisningsbestemmelse – formentlig for at markere, at emnet er væsentligt for planlægningen i lokalplaner, og at friarealskravene (herunder parkeringskravene) udtrykker en begrænsning af bebyggelsestætheden, som er primær i forhold til reglerne i Kommuneplanlovens § 42 om maksimal bebyggelsesprocent.

De nærmere krav til friarealernes størrelse og indretning findes i Bygningsreglementets kap 2.1. De viger ikke uden videre for en lokalplans bestemmelser om størrelse, form og beliggenhed af friarealer, men kommunalbestyrelsen kan godkende, at de ikke finder anvendelse ved bebyggelse af en grund omfattet af en lokalplan, såfremt lokalplanen sikrer kravenes opfyldelse for alle de af planen omfattede grunde under ét. Bestemmelsen tilsigter at afbøde risikoen for, at der først sker bebyggelse af de grunde, som efter lokalplanen skal have et reduceret friareal, så at det bliver vanskeligere at få lokalplanen gennemført for de øvrige grunde, hvorpå friarealerne fortrinsvis placeres, med deraf følgende indskrænkninger af de normalt gældende byggemuligheder. Der er derfor tillige en udtrykkelig hjemmel for kommunalbestyrelsen til at betinge godkendelsen (dispensationen) af en sikkerhedsstillelse for den senere tilvejebringelse af den samlede ordning.

Ifr også de særlige regler om gårdrydning, se nedenfor i § 6.III.G.

Bygningsreglementets hovedbestemmelser om bebyggelsens opholdsarealer er for boligbebyggelse udtrykt således, at opholdsarealet skal være mindst lige så stort som beboelsernes samlede etageareal og holdes adskilt fra færdselsarealer. En husstand skal altså have lige så meget udendørs som indendørs areal til rådighed.

Hertil kommer reglen om, at der skal udlægges tilstrækkelige parkeringsarealer til, at beboerne og de i bygningen beskæftigede samt besøgende, kunder og leverandører m v kan parkere deres motorkøretøjer på ejendommens grund. Denne hovedbestemmelse er konkretiseret for forskellige bebyggelsesarter. Ved enfamiliehuse skal der således udlægges parkeringsareal til mindst 2 biler pr beboelse, ved anden bolig-

bebyggelse mindst en fjerdedel af det samlede etageareal, dog mindst 1½ bilplads pr selvstændig beboelse, og ved bygninger, der helt eller delvis anvendes til erhverv, i almindelighed mindst 1 bilplads pr 50 m² etageareal. Kommunalbestyrelsen kan modsætte sig, at parkeringsarealer, der er udlagt for at opfylde formålene nævnt i hovedbestemmelsen, bliver forbeholdt til parkering af biler m v, som ikke har tilknytning til nogen af de nævnte brugere af ejendommen; kommunalbestyrelsen kan altså forbyde udleje af parkeringspladser til »fremmede«.

Ved tilbygning kan parkeringskravet kun gøres gældende f s v ang det øgede parkeringsbehov, som tilbygningens størrelse og anvendelse afføder, uanset om den oprindelige bygning havde »for lidt« parkeringsareal, FO 1974.113. Se dog Byggelovens § 7, stk 2, 2. pkt.

Kravet om tilvejebringelse af parkeringsarealer på egen grund kan efter Byggelovens § 22, stk 5, fraviges på betingelse af, at der sker indbetaling til en kommunal parkeringsfond. Se om sådanne arrangementer *Orla Friis Jensen* i Juristen 1973.73 ff, Taksationskendelser 2.36 og FO 1973.292, jfr 1974.40.

Selv om parkeringsarealerne ikke behøver at blive tilvejebragt på terræn, udgør kravene til opholds- og parkeringsarealer den væsentligste begrænsning af byggemulighederne. Reglementet indeholder imidlertid yderligere friarealskrav, nemlig til adgangs- og tilkørselsarealer og til arealer til brandredning, og disse bestemmelser supplerer hhv reglerne i vejlovgivningen om overkørsler og overgange (§§ 70 og 71 i Lov om offentlige veje og § 48 i Privatvejsloven) og reglerne i Brandloven.

De ovenfor nævnte opholds- og parkeringskrav er udlægskrav. Det betyder, at arealet skal være til rådighed til de nævnte formål. Disse udlægskrav suppleres imidlertid af en del bestemmelser i reglementet om arealernes anlæg. Hovedreglen er selvsagt, at arealerne skal kunne opfylde deres formål, når bebyggelsen tages i brug, men f s v ang parkeringskravene er det ved en udtrykkelig bestemmelse herom overladt til kommunalbestyrelsen at bestemme, hvornår de skal anlægges.

Om vedligeholdelse af friarealerne med udstyr se nedenfor under X.

IV. Bebyggelsens omfang

A. BEBYGGELSESPROCENT

1. Det er klart, at allerede de beskrevne bestemmelser om minimale friarealer begrænser omfanget af den bebyggelse, der kan anbringes på en grund.

I den københavnske byggelov og i Landsbyggeloven blev bebyggelsens tilladte omfang yderligere reguleret gennem lovens bestemmelser om maksimale udnyttelsesgrader. Udnyttelsesgraden for en ejendom var forholdet mellem på den ene side bebyggelsens etageareal og på den anden side grundens areal med tillæg af en del af det tilgrænsende vejareal (kaldet tillægsareal).

Hvis man har en bygning på 3 etager med et bebygget areal på 200 m², er bebyggelsens etageareal følgelig 600 m². Hvis man tænker sig denne bygning opført på en grund, der har en størrelse af 1.300 m², og hvortil hører 200 m² tillægsareal, bliver udnyttelsesgraden $600:1.500 = 0,40$.

Uden for København havde tillægsarealet en maksimumsbegrænsning på 25 % af grundens areal. De nærmere beregningsregler var i øvrigt ikke ganske ens i København og det øvrige land.

Før kommuneplanloven var der en betydelig forskel mellem de maksimale udnyttelsesgrader efter den københavnske byggelov og efter Landsbyggeloven.

For København var de maksimale udnyttelsesgrader fastsat direkte i loven til 2,50 i 1. grundkreds, 2,00 i 2. grundkreds, 1,00 i 3. grundkreds og 0,50 i 4. grundkreds, uden at der blev skelnet mellem de forskellige bebyggelsesarter. For forretnings- og industribebyggelse i særlige byggeområder i København kunne magistraten endog tillade en ret væsentlig forhøjelse af disse udnyttelsesgrader. Det samme gjaldt for grunde i 3. grundkreds, der var udstykket før 1939. De maksimale udnyttelsesgrader efter loven kunne ændres – i praksis nedsættes – i en byplanvedtægt. I magistratens bkg af 10/4 1959 om Københavns gamle bydele blev der givet udtryk for, at den eksisterende udnyttelsesgrad for de enkelte karréer inden for områder, hvor bevaringshensyn forelå, normalt ikke ville blive tilladt overskredet, selv om denne udnyttelsesgrad måtte ligge under byggelovens maksimale udnyttelsesgrad. Endvidere fremgik det af den af borgerrepræsentationen i 1967 tiltrådte dispositionsplan for Københavns gamle bydele, at der i store dele af den indre by inden for voldene ikke ville blive tilladt en udnyttelsesgrad på mere end 1,75, om fornødent fastlagt ved byplanvedtægt. De senere års byplanvedtægter for områder i 2. grundkreds nedsatte byggelovens maksimale udnyttelsesgrad til typisk ca 1,60, og inden for denne ramme har de seneste genopbygningsplaner i forbindelse med saneringer i både 1. og 2. grundkreds medført udnyttelsesgrader på ca 1,20–1,40. I betænkning nr 510/1968, afgivet af et af boligministeriet nedsat udvalg om revision af byggelovene for København og Frederiksberg, måtte der imidlertid konstateres en ret betydelig uenighed mellem ministeriets og Københavns kommunes repræsentanter om den ønskelige størrelse af byggelovens maksimale udnyttelsesgrader.

For alle andre kommuner i landet end Københavns kommune var den almindelige maksimale udnyttelsesgrad fastsat i Landsbyggeloven til 0,20 for parcelhuse, 0,25 for række- og kædehuse o lign og 0,40 for andre bebyggelser, dog 0,50 for

enhver bebyggelse i bymidter (»ældre byområder med overvejende sluttet bebyggelse«). Disse maksimale udnyttelsesgrader blev fastsat efter en analyse af nyere bebyggelse og svarende til de udnyttelsesgrader for allerede opførte bebyggelser, som efter en kyndig vurdering ansås for fuldt tilfredsstillende og for at stemme med nutidens synspunkter om åbenhed i bebyggelsen, jfr betænkning nr 141/1955. Disse udnyttelsesgrader fandt anvendelse, medmindre andet var bestemt i byplanvedtægt eller reguleringsplan eller i bygningsvedtægt i forbindelse med fastlæggelse af byggeområder, der blev forbeholdt en bestemt bebyggelsesart eller udlagt til blandet bolig- og erhvervsbebyggelse. I de fleste bygningsvedtægter var lovens almindelige maksimale udnyttelsesgrader forhøjet, men loven lagde et »loft« over forhøjelsens størrelse afhængigt af byggeområdets art (f.eks. op til 1,25 for byggeområder til blandet bolig- og erhvervsbebyggelse og op til 0,60 for etageboligområder uden for bymidte). Der var dog ikke mulighed for en forhøjelse i bygningsvedtægten af lovens almindelige maksimale udnyttelsesgrader for parcelhuse og række- og kædehuse og lign. på hhv. 0,20 og 0,25. Endvidere gav Landsbygge-loven en forhøjelsesmulighed i tilfælde, hvor der blev tilvejebragt en såkaldt bebyggelsesplan, typisk omfattende flere grunde.

Der var således en meget betydelig forskel på størrelsen af de almindelige maksimale udnyttelsesgrader i og uden for København. Forklaringen herpå må i højere grad tilskrives de to byggeområders forskellige alder end den omstændighed, at København er landets eneste storby. Bymidte-problemerne i henseende til de maksimale udnyttelsesgrader er i princippet ikke anderledes i København end i de større provinsbyer. Den væsentligste forskel ligger i, at bymidten i København har en langt større udstrækning end i selv de største provinsbyer, og at der i København kan tales om flere bymidter.

Størrelsen af de maksimale udnyttelsesgrader i København har jævnlig givet anledning til kritik fra forskellig side. Således er der endnu i de senere år opført byggeri uden statsstøtte med udnyttelsesgrader på henimod 2,00, hvilket har ført til, at friarealet til ophold kun fik en størrelse på ca. 10 pct. af det krav, der blev stillet ved nyt boligbyggeri i resten af landet. Til illustration kan nævnes, at udnyttelsesgraden i det indre Nørrebro androg ca. 1,90, forinden saneringsvirksomheden i dette kvarter indledtes. Det større statsstøttede nybyggeri i 2. grundkreds, hvor den københavnske bygge-lovs maksimale udnyttelsesgrad var 2,00, blev i de senere år opført med udnyttelsesgrader på ca. 1,10–1,20.

2. Kommuneplanloven har ikke alene afskaffet forskellen mellem reglerne for Københavns kommune og det øvrige land, men – under anvendelse af et nyt begreb, benævnt bebyggelsesprocenten – begrænset grundejernes »byggeret« i henseende til bebyggelsens tilladelige omfang yderligere for næsten al bebyggelse bortset fra parcelhuse.

a. Ved bebyggelsesprocenten forstås etagearealets procentvise andel af grundstykkets areal. I beregningen opererer man altså ikke længere med begrebet tillægsareal. Begrundelsen herfor var, at dette begreb ikke er noget nødvendigt led i beregningen af bebyggelsestætheden og hyp-

pigt førte til en ubegrundet forskelsbehandling af de enkelte grunde. Endvidere kompliceredes beregningen unødigt.

Alt andet lige betyder den blotte beregningsændring en nedsat »byggeret« for hjørnegrunde og for grunde ved brede veje (især i København, hvor tillægsarealet ikke havde noget maksimum) og en øget »byggeret« for koteletgrunde og for grunde ved smalle veje.

Det var nødvendigt at ændre benævnelsen udnyttelsesgrad, da det ellers i fremtiden ville være usikkert, om en angivet udnyttelsesgrad refererer sig til den ene eller den anden beregningsmåde. Den nye benævnelse bebyggelsesprocent må ikke forveksles med begrebet bebyggelsesgrad, som før Landsbyggeloven blev anvendt som et udtryk for forholdet mellem det bebyggede areal (uanset bygningens etageantal) og grundens areal.

Ordene »grundstykkets areal« i definitionen af bebyggelsesprocent angiver en vis begrænsning i forhold til ejendommens matrikulære areal. Er en ejendom f.eks. opdelt i to særskilt beliggende lodder eller gennemskæres af en vej, skal ikke ejendommens samlede areal indgå i beregningen af bebyggelsesprocenten, men alene arealet af den lod eller den del af ejendommen, hvorpå bebyggelsen opføres. På samme måde kan en ejendom, som er beliggende delvis i byzone og delvis i landzone, ikke bygges efter en bebyggelsesprocent beregnet på grundlag af ejendommens samlede areal, men alene på grundlag af arealet i byzone.

Nærmere bestemmelser om beregningen af de to elementer »etagearealet« og »grundstykkets areal«, der indgår i bebyggelsesprocenten, er henskudt til Bygningsreglementet, ligesom det hidtil har været tilfældet f. s. v. ang. beregningen af udnyttelsesgraden, se reglementets kap. 2.2.

Her skal blot nævnes, at parkeringsarealer kun medregnes i »etagearealet« med en begrænset del af det etageareal, de faktisk optager.

b. Den maksimale bebyggelsesprocent er i Kommuneplanlovens § 42, stk. 1, fastsat til 25 for parcelhuse til helårsbeboelse, 10 for sommerhusbebyggelse og anden bebyggelse til ferie- og fritidsformål, 50 for etagebebyggelse i et område, der i kommuneplanen er udlagt dertil, og 40 for anden bebyggelse.

Det er ikke muligt at opstille nogen generel regel for, hvordan en given udnyttelsesgrad oversættes til en bebyggelsesprocent. Begrebet tillægsareal er som nævnt nu udgået af beregningen, og tillægsarealets størrelse i forhold til grundens areal har varieret ret stærkt fra ejendom

til ejendom. Meget groft taget kan man dog ofte gå ud fra, at en udnyttelsesgrad – efter at være ganget med 100 – skal forhøjes med omkring 15 % for at svare til bebyggelsesprocenten.

For parcelhuse til helårsbeboelse er den hidtidige maksimale udnyttelsesgrad på 0,20 nu ændret til en maksimal bebyggelsesprocent på 25. Det betyder, at der i fremtiden kan opføres et noget større parcelhus på en given grund.

Da opførelse af rækkehuse, gårdhuse og anden form for tæt-lav boligbebyggelse altid kræver en lokalplan, jfr § 16, stk 3, hvor man ikke er bundet af den almindelige maksimale bebyggelsesprocent i § 42, indeholder denne bestemmelse ingen særlig regel for sådan bebyggelse.

I de seneste år har det fra forskellig side været kritiseret, at parcelhusbebyggelsens omfang på den enkelte grund reguleres ved hjælp af begrebet udnyttelsesgrad og altså nu bebyggelsesprocent. Det har været anført, at den deraf følgende nøje regulering af størrelsen af det enkelte parcelhus ikke kan motiveres med hensyn til den overordnede planlægning; en nogenlunde nøjagtig beregning af antal boliger og dermed antal husstande inden for et givet område er påkrævet til brug for disponeringen af vej- og kloakanlæg og den offentlige og private servicebetjening i øvrigt, men den præcise størrelse af det enkelte hus er i så henseende uden betydning. Det har videre været anført, at en begrænsning af husstørrelsen heller ikke kan motiveres med ønsket om, at der skabes og fastholdes et område med et frit og åbent præg, eller med hensyn til beskyttelse af naboernes interesser; områdets karakter sikres især ved kravet om en vis mindste grundstørrelse, der normalt vil medføre et betydeligt friareal på den enkelte grund, og nabohensyn vil i almindelighed være tilstrækkeligt tilgodeset ved de øvrige bebyggelsesregulerende bestemmelser, f eks om maksimal bygningshøjde og mindste skelafstand.

På denne baggrund har Statens byggeforskningsinstitut efter anmodning fra miljøministeriet iværksat et forskningsprojekt, der indbefatter en undersøgelse af, om man eventuelt i forbindelse med ændringer af de øvrige bebyggelsesregulerende forskrifter for parcelhusbyggeriet kan og bør helt forlade begrebet udnyttelsesgrad eller nu bebyggelsesprocent for så vidt angår denne bebyggelsesart.

Den maksimale bebyggelsesprocent 10 for sommerhuse gælder for enhver bebyggelse til ferie- og fritidsformål og finder anvendelse på sådanne bebyggelser, uanset om de opføres i eller uden for et sommerhusområde.

Den almindelige maksimale bebyggelsesprocent 50 for etagebebyggelse vil kun sjældent få selvstændig betydning. Som oftest vil bebyggelsen nemlig forudsætte tilvejebringelse af en lokalplan, jfr § 16, stk 3, og bebyggelsesprocenten 50 kan både lempes og skærpes i en lokalplan. Reglen gælder i øvrigt for både etageboligbebyggelse og anden form for etagebebyggelse, f eks kontorhuse, og der sondres heller ikke – som

tidligere efter Landsbyggeloven – mellem, om bebyggelsen opføres i eller uden for bymidter. »Byggeretten« efter de nugældende regler har groft taget samme omfang som efter hidtidig ret uden for København f s v ang etagebebyggelse uden for bymidter, men de nugældende regler betegner i øvrigt – altså både for provinsbyernes bymidter og ikke mindst for København – en betydelig reduktion af de hidtidige udnyttelsesmuligheder.

Bebyggelsesprocenten 50 for etagebebyggelse får først betydning, når der om nogle år foreligger kommuneplaner. Det er ikke tilstrækkeligt, at en tidligere dispositionsplan eller bygningsvedtægten eller de midlertidige § 15-rammer går ud på, at det pgl'd område er udlagt til etagebebyggelse. Indtil der er tilvejebragt en kommuneplan for kommunen, skal etagebebyggelse derfor overholde bebyggelsesprocenten 40 for anden bebyggelse (end parcelhuse og sommerhuse m v).

Under folketingsbehandlingen af forslaget til Kommuneplanloven opstod spørgsmålet, om lovens styringssystem var indrettet til at sikre, at bebyggelsestætheden i bymidterne ikke bliver for stor. Af folketingsudvalgets betænkning fremgår klart, at man ønskede en nedsættelse af den eksisterende bebyggelsestæthed i de centrale byområder i forbindelse med sanering og øvrig byfornyelse. Man fandt i udvalget, at styringssystemet ikke var tilstrækkelig sikkert i denne henseende, og spørgsmålet blev nok også anset for så væsentligt, at folketetinget ved en egentlig lovbestemmelse burde tilkendegive sit ønske om en nedsættelse af bebyggelsestætheden i bymidterne. Det fremgår af udvalgsbetænkningen, at man overvejede en særlig bestemmelse indsat i loven, hvorefter det skulle kræve godkendelse fra miljøministeren, hvis en lokalplan fastlægger en bebyggelsesprocent, der overstiger 110. En sådan ordning ville imidlertid være administrativt uheldig og medføre også andre ulemper, og i stedet blev på folketingsudvalgets initiativ indføjet reglen i § 10, stk 2. Efter denne bestemmelse kan en kommuneplan, der fastsætter en større bebyggelsesprocent end 110 for et delområde, ikke vedtages endeligt af kommunalbestyrelsen, medmindre miljøministeren forinden har tiltrådt den større bebyggelsesprocent. En bebyggelsesprocent på 110 svarer groft taget til en udnyttelsesgrad efter de hidtidige beregningsregler på ca 0,90.

I betænkningen knyttede folketingsudvalget den kommentar dertil, at en bebyggelsesprocent på 110 ikke må opfattes som udtryk for den anbefalelsesværdige bebyggelsestæthed i de centrale byområder. At dette skal forstås derhen, at 110 ansås for ofte at være et for højt tal, ses af kommentarens fortsættelse: »På den anden side vil ministeren så også have en adgang til under de nævnte forudsætninger at

tiltræde større bebyggelsesprocenter i de store byer, herunder selvsagt i dele af Københavns kommune, når en sådan tiltræden sker under hensyntagen til bestræbelserne for såvel byfornyelse som for den forbedring af miljøet i det hele, der dermed kan opnås«.

Bestemmelsen i § 10, stk 2, har ført til en begrænsning af kommunalbestyrelsens beføjelse efter § 47, stk 2, til at meddele konkrete dispensationer fra § 42's maksimale bebyggelsesprocenter, jfr nærmere i bkg nr 573 af 26/11 1976 og nedenfor under XII.C.2°.

For al anden bebyggelse end den ovenfor nævnte gælder nu en maksimal bebyggelsesprocent på 40. Navnlig etagebebyggelse uden for områder, som i kommuneplanen er udlagt dertil, og erhvervsbyggeri er omfattet af denne regel. Da landsbyggelovent fastsatte den almindelige maksimale udnyttelsesgrad for disse bebyggelser til 0,40, og da tillægsarealet ikke længere kan medregnes, er der altså også her tale om en skærpelse, især for Københavns vedkommende. Det må imidlertid stadig erindres, at en lokalplan kan både lempe og skærpe § 42's maksimale bebyggelsesprocenter.

Efter § 42, stk 4, kan miljøministeren i en bekendtgørelse forhøje bebyggelsesprocenten 40 med henblik på hjørnegrunde og andre grunde med særlig beliggenhed. Forhøjelsesadgangen er dog begrænset, idet bebyggelsesprocenten ikke kan overstige 50. §§ 12-14 i miljømin bkg nr 595 af 15/12 1976 indeholder de nærmere regler herom.

I praksis har bebyggelsestætheden i industri- og værkstedsområder normalt været reguleret ikke ved maksimale udnyttelsesgrader, men ved den såkaldte kubikmeter-regel (f eks maksimalt 3 m³ bygningsvolumen pr m² grundareal), der var hjemlet i Landsbyggelovent og også anvendtes i byplanvedtægter. Det vil fortsat være muligt i lokalplaner at anvende kubikmeterreglen i stedet for bebyggelsesprocenten.

§ 42 anvender forskellige udtryk til at betegne bebyggelsesarten: parcelhuse til helårsbeboelse, sommerhusbebyggelse, etagebebyggelse m m. I stk 3 er der givet miljøministeren bemyndigelse til at fastsætte nærmere regler til definition af disse udtryk.

Miljømin bkg nr 595 af 15/12 1976 fastslår herom:

§ 8: Ved parcelhuse til helårsbeboelse forstås *dels* beboelsesbygninger, der kun indeholder én bolig til helårsbeboelse, og som enten er opført fritliggende eller er helt eller delvis sammenbygget med en eller flere bygninger af tilsvarende art, *dels* fritliggende beboelsesbygninger med to boliger til helårsbeboelse.

§ 9: Ved sommerhusbebyggelse og anden bebyggelse til ferie- og fritidsformål forstås bebyggelse, som indeholder beboelsesrum, der lovligt kun kan anvendes til ophold i en del af året.

§ 10: Ved etagebebyggelse i et område, der i kommuneplanen er udlagt hertil, forstås bebyggelse, som i henhold til en kommuneplan kan opføres i to etager og derover, og som ikke er omfattet af § 8.

§ 11: Ved anden bebyggelse forstås bebyggelse, som ikke omfattes af §§ 8–10.

B. BYGNINGSHØJDE

1. Vandret højdegrænseplan

Det vandrette højdegrænseplan er udtryk for en begrænsning af en bebyggelses højde uanset bebyggelsens placering på grunden. Det suppleres af de skrå højdegrænseplaner, der regulerer bygningshøjden afhængigt af bygningens afstand til forskellige fikspunkter (skel, anden bebyggelse).

Den københavnske bygge Lov indeholdt intet vandret højdegrænseplan, men hensked maksimeringen af bygningshøjden dels til konkrete afgørelser ud fra hensynet til »passende overensstemmelse mellem bygningerne såvel på den pågældende grund som på de omgivende grunde« og brandtekniske hensyn, dels til magistratens eventuelle fastlæggelse af et vandret højdegrænseplan »på steder, hvor der efter magistratens skøn bør tages hensyn til bestående bebyggelse«.

I Landsbygge Lov blev der imidlertid fastlagt et vandret højdegrænseplan for enhver bebyggelse, og bestemmelsen herom havde præcis samme indhold som nu hovedbestemmelsen i Kommuneplan Lovens § 43.

Det vandrette højdegrænseplan er i § 43 beskrevet alternativt i den betydning, at det strengeste skal overholdes. Hovedbestemmelsen går nemlig ud på, at en bebyggelse ikke må opføres med mere end 2 etager, og at ingen del af en bygning ydervægge eller tag må være hævet mere end 8,5 m over det omgivende terræn.

Reglen gælder for enhver ny bebyggelse overalt i landet kun med to i § 43 nævnte undtagelser. Den ene undtagelse er bebyggelse i sommerhusområder, som i §§ 15–17 i miljømin bkg nr 595 af 15/12 1976 har fået pålagt et strengere vandret højdegrænseplan, og den anden undtagelse er særlige arter af bygninger, konstruktioner eller anlæg, idet miljøministeren kan fastsætte, at sådan bebyggelse skal være undtaget fra højdebegrænsningen.

Den sidstnævnte undtagelsesregel sigter på f.eks. højspændingsmaster og antenneanlæg og også på landbrugets driftsbygninger. I § 18 i ovennævnte bkg er det vandrette højdegrænseplan for landbrugets driftsbygninger fastsat til 12,5 m, for visse siloer dog 15 m.

Det må også i relation til det vandrette højdegrænseplan erindres, at dets beliggenhed kan ændres – lempes eller skærpes – i en lokalplan.

Bygningsreglementets kap 3.1.1. indeholder de nærmere beregningsregler. En vigtig bestemmelse går ud på, at ved skrånende terræn eller terræn med større niveauforskelle skal højden måles fra et såkaldt niveauplan, hvis beliggenhed (kote) enten skal fastlægges af kommunen på forhånd eller skal godkendes af kommunen i forbindelse med udstedelsen af byggetilladelse.

Der skal ved fastlæggelsen af niveauplaner tages hensyn på de s til terrænforholdene på de tilstødende grunde, særlige udsigtsforhold og karakteren af den omliggende bebyggelse og på d a s til, at der skabes rimelige bebyggelsesmuligheder og adgangsforhold for den pågældende grund. Der kan fastlægges flere niveauplaner for en grund, hvad der ofte vil være påkrævet, når dele af en bebyggelse (f eks en garage) opføres nærmere skel end 2,5 m. Jfr nabostriden i FO 1966.23.

2. Skrå højdegrænseplaner

Fastlæggelsen af skrå højdegrænseplaner i lovgivningen har tilsigtet at tilvejebringe »tilfredsstillende bygningsafstande og lysforhold«, som det blev udtrykt i landsbyggeloven og nu i den nye Byggelovs § 9. De skrå højdegrænseplaner har været – og er fortsat – fastsat i forhold til naboskel, vej og anden bebyggelse på samme grund. De kaldes »skrå«, fordi de begynder i (eller i en ringe højde over) terrænet og går ind over den pågældende grund i en nærmere fastsat vinkel. Reglerne udtrykker derved en indbyrdes sammenhæng mellem bygningens højde og dens afstand bl a fra naboskel og i forhold til vej.

Både den københavnske byggelov og Landsbyggeloven fastlagde de skrå højdegrænseplaners beliggenhed direkte i lovteksten, idet dog såvel de nærmere beregningsregler som undtagelsesbestemmelser om bygningsdele, der kunne overskride højdegrænseplanet, var henskudt til bygningsreglementet. Ved en ændring af Landsbyggeloven i 1968 blev fastlæggelsen af de skrå højdegrænseplaner helt henskudt til bygningsreglementet, dog således at loven indeholdt en grænse for denne bemyndigelse til boligministeren. Denne grænse er bortfaldet ved den nye Byggelov.

De nærmere regler findes i Bygningsreglementets kap 3.1.2.–4. Reglerne anlægger en sontring efter bebyggelsesprocentens størrelse, således at de skrå højdegrænseplaner er lempeligere (vinklen større), jo højere den maksimale bebyggelsesprocent er. Højdegrænseplanet i forhold til vej begynder i vejens modsatte vej- eller byggelinie.

De skrå højdegrænseplaner fastlægger bygningsafstande, ikke lys-

afstande. Det er derfor uden betydning, om den pgl'd ydervæg har vinduer eller ikke. Bygningsreglementet indeholder imidlertid visse lempelsesregler, når lysadgangsforholdene er helt uden betydning.

Også beliggenheden af de skrå højdegrænseplaner kan ændres – skærpes eller lempes – i en lokalplan.

3. Fællesbestemmelser om overskridelse af højdegrænseplanerne

I Bygningsreglementets kap 3.1.5. findes bestemmelser om, at visse bygningsdele må overskride det lovlige bygningsprofil.

Der er tale om dele af en bebyggelse, f eks kviste, skorstenspiber og tagantenner, ikke om en selvstændig bebyggelse.

V. Bebyggelsens placering på grunden

A. I FORHOLD TIL NABOSKEL

Fra meget gammel tid har der været krav om, at en bygning normalt skulle holdes i en vis afstand fra naboens grund eller bygning, jfr især den privatretlige bestemmelse om »fortov« i DL 5-10-56, som først ophævedes definitivt ved Landsbyggeloven fra 1960, og de brandsikkerhedsmæssige afstandskrav i brandpolitilovene fra forrige århundrede. Jfr *Vasegaard: Dansk Bygningsret*.226 ff. Det er en selvfølge, at skellet ikke må overskrides, jfr allerede Danske Lov 5-10-49, se *Illum*.385 f.

Indtil for få årtier siden tilsigtede bestemmelserne kun dels at fremskaffe lysadgang og dels at sikre en vis betryggende afstand i brandmæssig henseende. Der var derfor fri adgang til at opføre bygninger direkte i skel, når der ikke var vinduer eller andre åbninger i skellet, og når muren også i øvrigt blev opført som såkaldt brandmur. Dette gjaldt også énfamiliehuse. Efterhånden udvikledes imidlertid et ønske om, at der normalt skulle tilvejebringes bygnings- og dermed skelafstande. Endnu i den københavnske byggelov fra 1939 var der dog ingen bestemmelse om en absolut mindste skelafstand, men det blev overladt til magistraten at afgøre i hvert enkelt tilfælde, om ny bebyggelse skulle opføres sluttet eller fritliggende; i sidste fald fandt det skrå højdegrænseplan i forhold til naboskel anvendelse. Først ved Landsbyggeloven af 1960 indførtes en generel, i princippet for al bebyggelse uden for bymidter gældende regel om, at bebyggelsen skulle være fritliggende, d v s holdes mindst 2,5 m fra naboskel, selv om det skrå højdegrænseplan muliggjorde en kortere afstand. Bestemmelserne herom tog sigte på en principiel adskillelse mellem fritliggende og sluttet bebyggelse og krævede en

planlægning som forudsætning for et områdes eller en gadestrækningens udlæg til sluttet bebyggelse eller for opførelse af rækkehuse o lign.

De nugældende regler findes i Byggelovens § 8. Hovedreglen er fortsat et krav om fritliggende bebyggelse, idet ny bebyggelse ikke må opføres nærmere skel mod anden grund eller mod sti end 2,5 m. Dette gælder, selv om det skrå højdegrænseplan i forhold til naboskel måtte muliggøre en kortere afstand. Hvis det skrå højdegrænseplan p g a bygningens højde fører til en større afstand fra naboskel end 2,5 m, skal denne større afstand være til stede. Fritliggende-kravet kan altså fortsat anses som en yderligere begrænsende forskrift.

Fra hovedreglen gælder nogle undtagelser:

a. Er et område overvejende bebygget med sluttet bebyggelse, kan kommunalbestyrelsen bestemme, at ny bebyggelse skal opføres i vej- eller byggelinien og føres ud i skel mod nabogrunden (§ 8, stk 3). Bestemmelsen omhandler således kun forhusbebyggelsen. Når kommunalbestyrelsen har bestemt sluttet bebyggelse, skal forhuset opføres fra naboskel til naboskel, og det skrå højdegrænseplan i forhold til naboskel bortfalder da. Anden bebyggelse på grunden skal derimod overholde både fritliggende-kravet og det skrå højdegrænseplan.

Landsretsdommen i U 1972.314 H udtaler bl a, at der ikke var fastlagt en vej- eller udvidelseslinie for en bestemt gade. Dette må bero på en misforståelse, idet der altid findes en vejlinie, nemlig skellet mellem vejen og grunden.

b. Dobbeltbuse kan sammenbygges i naboskel, men der gælder ingen tilsvarende undtagelsesregel for række- og kædehuse o lign. Det skyldes, at rækkehusbebyggelse altid vil forudsætte en lokalplan, jfr Kommuneplanlovens § 16, stk 3.

c. Efter nærmere regler i Bygningsreglementets kap 3.2.3. kan mindre bygningsdele samt garager, skure, udhuse og andre mindre bygninger anbringes i en kortere afstand fra skel end 2,5 m. Der opstilles i Bygningsreglementet nogle betingelser for denne lempelse af fritliggende-kravet, men er de opfyldt, kan naboen ikke modsætte sig anbringelsen nærmere eller direkte i skellet.

F eks må bygningen ikke være mere end 8 m lang og i skelbræmmen ikke have en større højde end 2,4 m; endvidere må der på grunden kun opføres én sådan bygning nærmere naboskel end 2,5 m.

d. I Bygningsreglementets kap 3.2.3. er kravet om 2,5 m afstand skærpet, hvis der anbringes altaner, tagterrasser, kviste, gavlvinduer o lign. Og i reglementets kap 6.3. findes strengere brandmæssigt motiverede skelafstande for bl a træbygninger og huse med stråtag.

e. I sommerhusområder er kravet om 2,5 m afstand skærpet til et krav om 5 m afstand, jfr Byggelovens § 8, stk 1.

B. I FORHOLD TIL VEJ

Bebyggelsens anbringelse i forhold til vej reguleres ved almindelige bebyggelsesregulerende bestemmelser navnlig i vejlovgivningen og bygningslovgivningen.

Om byggelinier efter vejlovgivningens regler se Lov om offentlige veje §§ 34–42 og Privatvejslovens §§ 30 og 35–36. Disse byggelinier pålægges konkret, når vedkommende vejmyndighed finder, at der af færdselshensyn bør sikres en vej mulighed for udvidelse til større bredde, eller at færdselens tarv i øvrigt gør det nødvendigt. På arealer foran en sådan byggelinie må der ikke opføres ny bebyggelse, heller ikke ved genopførelse af nedbrændt eller nedreven bebyggelse, ligesom der ikke må foretages væsentlige forandringer i eksisterende bebyggelse. På de byggeliniebelagte arealer må der heller ikke indrettes andre anlæg af blivende art.

Byggelinier kan i øvrigt være pålagt efter den tidligere Landsbygge-lovs § 31, stk 4, ikke med vejudvidelse eller færdselens tarv for øje, men for at sikre en hensigtsmæssig bebyggelsesregulering, dvs en større bygningsafstand end vejens bredde.

Ved Naturfredningslovens § 47 er der endvidere pålagt alle hovedlandeveje og landeveje af de tidligere klasser 1 og 2 (den tidligere Vejbestyrelseslovs § 3, stk 2) en byggelinie på 150 m regnet fra vejlinien eller fra en evt særligt pålagt vejbyggelinie. Jfr nærmere nedenfor i 3. bd § 8.III.B.2.

Hertil kommer en række bestemmelser i Byggeloven.

Hovedreglen er, at en bebyggelse kan føres helt ud til grundens grænse mod vej eller til den byggelinie, der måtte være pålagt, og at grundejeren med denne begrænsning er frit stillet m h t, i hvor lang afstand fra vej- eller byggelinien bebyggelsen skal placeres.

Som anført under A kan kommunalbestyrelsen imidlertid efter Byggelovens § 8, stk 3, forlange, at ny bebyggelse i et område, der er overvejende bebygget med sluttet bebyggelse, skal opføres direkte i vej- eller byggelinien. Også i øvrigt vil grundejerens frie valg være be-

grænset under hensyn til højden af den ønskede bebyggelse. Det skrå højdegrænseplan, der har sit udgangspunkt i den modsatte vejside, kan – alt efter vejens bredde og den ønskede bygningshøjde — nødvendig-gøre, at bebyggelsen rykkes tilbage på grunden. Jo højere bygning, desto større afstand fra den modsatte vejside skal der være.

Hovedreglen er endvidere, at bebyggelsen i alle dens dele og med alt tilbehør skal holdes bag vej- eller byggelinien.

I Bygningsreglementets kap 3.3. findes imidlertid nogle undtagelsesbestemmelser for visse fremspringende bygningsdele, udhængstage, skilte, markiser, udstillings-skabe o lign ud over vej- eller byggelinien, jfr hjemmelen for disse bestemmelser i Byggelovens § 10. For bebyggelse ved offentlige veje suppleres disse regler af Lov om offentlige veje § 103, stk 1.

De nævnte bestemmelser finder ikke anvendelse på bebyggelsens forhold til en sti. Stiskellet betragtes iflg Byggelovens § 8, stk 1, som et naboskel, og reglerne under A er derfor gældende.

I Bygningsreglementet findes endvidere særlige regler om anbringelse af gara-ger og op- eller nedkørsler hertil i forhold til vej- eller byggelinie. Jfr FO 1974 .400.

Også bestemmelser om hegn mod vej findes i Bygningsreglementet. Disse be- stemmelser gælder i bebyggede områder også for ubebyggede grunde.

I Byggelovens § 10, stk 2, er bestemt, at når en bebyggelse opføres bag en byggelinie, som er pålagt til sikring af vejanlæg, kan bebyggelse på de tilgræn- sende grunde ikke uden kommunalbestyrelsens tilladelse udnytte en sådan tilbage- rykning ved anbringelse af døre, vinduer, skiltning, reklame eller på anden måde.

C. I ØVRIGT

Forskellige andre bestemmelser kan begrænse grundejerens ret til at placere sin bygning hvor på grunden han ønsker. Det gælder bl a Naturfredningslovens byggelinier i forhold hhv til kysten, til skove, til søer og vandløb og til jordfaste fortidsminder, jfr nærmere nedenfor i § 8.III. B og V. B. 2. Det gælder endvidere f eks reglerne i stærkstrøms- lovgivningen om en vis mindste afstand til højspændingsledninger og i Lov om foranstaltninger mod brandfare ved jernbanedrift om en bygge- linie i forhold til jernbanespor.

VI. Tekniske forskrifter

I den ældre bygningslovgivning fandtes de byggetekniske forskrifter i selve lovene, dog suppleret af regler i de kommunale vedtægter og reglementer. For Køben-

havns vedkommende blev denne ordning stort set forladt ved den københavnske byggelov fra 1939, men for det øvrige land og mere konsekvent først ved Landsbyggeloven af 1960. Indtil Landsbyggeloven – og for Københavns vedkommende helt indtil den nye Byggelov – var systemet uheldigt i to henseender. Dels varierede de tekniske byggeforskrifter fra kommune til kommune især som følge af den forskellige alder af de kommunale vedtægter og regler, hvad der var en åbenbar ulempe for de projekterende og for byggeindustrien. Dels var bestemmelserne udformet som krav til byggeri udført af traditionelle materialer og på traditionel måde, hvad der var en hemsko for fremkomsten af nye byggematerialer og -konstruktioner, idet anvendelsen heraf forudsatte den stedlige bygningsmyndigheds særlige godkendelse.

Med Landsbyggeloven indførtes et for hele lovens gyldighedsområde fælles bygningsreglement, hvori boligministeren til varetagelse af sikkerheds-, brand- og sundhedsmæssige hensyn kunne fastsætte forskrifter om opførelse, konstruktion og indretning af bebyggelse. Disse forskrifter blev i videst mulig udstrækning affattet som funktionskrav til de enkelte bygningskomponenter uden krav om anvendelse af bestemte materialer. Der kunne i reglementet yderligere optages bestemmelser til varetagelse af samfundsøkonomiske hensyn, f.eks. isoleringskrav, der rakte ud over det i sundhedsmæssigt henseende påkrævede, og målnormer til fremme af anvendelsen af standardiserede bygningsdele, installationsdele og inventar (byggeriets modulordninger). Fastsættelsen af sådanne målnormer sigtede på at fremme det industrialiserede byggeri. Statslåneordningen for boligbyggeri havde gennem de såkaldte statslånskrav hidført en betragtelig kvalitetsforbedring i brugsmæssig henseende. For at fastholde denne standard blev der endvidere i forbindelse med statslåneordningens afvikling givet mulighed for i bygningsreglementet at optage bestemmelser, som for det almindelige udlejningsbyggeri med beboelseslejligheder kunne sikre en hensigtsmæssig planudformning under hensyn til den tilsigtede brug af lejlighederne og de enkelte rum. Hjemmelen blev senere udvidet til også at omfatte forskrifter til sikring af, at bebyggelsen kan benyttes af personer med nedsat bevægelses- eller orienteringsevne.

Til reglementet blev også hensludt nærmere bestemmelser om størrelse, anlæg og indretning af ejendommens ubebyggede arealer (friarealerne) samt en række beregningsregler (udnyttelsesgrad, bygningshøjde, højdegrænseplaner m.v.). Formålet var at give disse bestemmelser et ensartet indhold overalt i landet.

I forbindelse med Landsbyggelovens gennemførelse blev de ældre brandpolitilove ophævet og afløst af en ny Brandlov. Samtidig blev grænsen mellem bygge- og brandlovgivningen forskudt, idet de fleste brandmæssigt begrundede bebyggelsesforskrifter nu blev henført til bygningsreglementet. En lignende grænseforskydning indtrådte over for sundhedsvedtægterne, idet disse vedtægters bestemmelser især om opførelse og indretning af beboelsesbygninger blev ført over til bygningsreglementet.

Samtidig fandtes der dog tekniske forskrifter om bygningers opførelse, konstruktion og indretning også i anden lovgivning end byggelovgivningen, således navnlig i arbejderbeskyttelseslovene, i levnedsmiddellovgivningen og i lovgivningen om bygningsmæssige civilforsvarsforanstaltninger. Først i 1976 ved en ændring af den nye Byggelov er visse generelle bestemmelser om indretning og udførelse af sundheds- og velfærdsforanstaltninger i erhvervsbyggeriet overført fra arbejderbeskyttelseslovgivningen til bygningsreglementet, men Arbejdsmiljølovens

§§42-44 og de i mf heraf udstedte forskrifter (jfr arbejdstilsynets publikation nr 25/1969 om projektering af erhvervsbyggeri) indeholder fortsat supplerende regler om arbejdssteders indretning.

Den nye Byggelov har i øvrigt udvidet byggelovgivningens formål derved, at de tekniske forskrifter i Bygningsreglementet også skal varetage energiøkonomiske hensyn. Det er især sket gennem væsentligt skærpede regler om isolation mod kulde og ved krav til de fyringsøkonomiske egenskaber af oliefyre; de skærpede krav træder først i kraft 1/2 1979.

VII. Bebyggelsens ydre fremtræden

1. Både den københavnske byggelov og Landsbyggeloven indeholdt beføjelser for bygningsmyndigheden til at udøve en vis facadecensur. Bestemmelserne om bebyggelsens ydre fremtræden og om skiltning m v er nu samlet i Kommuneplanlovens § 44.

Efter § 44, stk 1, kan kommunalbestyrelsen gøre en byggetilladelse efter Byggeloven afhængig af, at bebyggelsen får en sådan ydre udformning, at der i forbindelse med dens omgivelser opnås en god helhedsvirkning. Det er således kun i forbindelse med et byggearbejde, der kræver tilladelse efter byggeloven, se herom nedenfor i § 5.II. A og B, at kommunalbestyrelsen kan stille krav til bebyggelsens ydre udformning eller helt afslå at udstede byggetilladelsen. F eks vil facademaling ikke kræve byggetilladelse, og »censurbestemmelserne« i § 44, stk 1, kan derfor ikke anvendes.

Dette er i overensstemmelse med ordningen efter Landsbyggeloven, hvorimod den københavnske byggelov kunne anvendes i videre omfang.

Heller ikke til reparations- og vedligeholdelsesarbejder er byggetilladelse nødvendig. Boligministeriet har imidlertid i adskillige tilfælde antaget, at udskiftning af et tegltag med et eternittag ikke var et sådant vedligeholdelsesarbejde, men krævede byggetilladelse (i modsætning til reparation af det oprindelige tegltag), og at de tidligere til § 44, stk 1, svarende bestemmelser derfor kunne anvendes af kommunalbestyrelsen til at afslå ansøgningen. En tilsvarende fortolkning må anlægges i relation til den nye Byggelov og Kommuneplanlovens § 44, stk 1.

U 1971.361 Ø antog, at der forelå en nødvendig reparation, som ikke krævede byggetilladelse, i et tilfælde, hvor nogle vinduer med vandrette og lodrette poste og sidehængte rammer (»dannebrogsvinduer«) efter angreb af råd blev udskiftet med vinduer med thermoglas opdelt i 2 ruder med en vandret post og tophængt ramme. Dommen er ikke i overensstemmelse med, hvad der blev tilsigtet med den omhandlede bestemmelse. Dommen ser i øvrigt bort fra bygningsmyndighedens kontrolmulighed m h t redningsåbningernes udformning.

Det er ikke – som efter de tidligere byggelove – kun helhedsvirkningen i forbindelse med øvrig bebyggelse på stedet, som kan tilgodeses, men den pgl'd bebyggelses omgivelser i det hele, altså også f eks landskabelige forhold. Men det er fortsat i forhold til omgivelserne, at sagen skal vurderes. Dette betyder selvsagt, at der kan stilles væsentligt større krav i et kulturhistorisk værdifuldt byområde eller i et sårbart landskab.

Ordene »ydre udformning« omfatter i øvrigt mange forhold.

Bestemmelsen kan anvendes til at sikre ensartede gesimshøjder eller i øvrigt fremkalde en passende overensstemmelse med hensyn til bygningshøjder, således også til at fremkalde en større bygningshøjde end ønsket af bygherren. Bestemmelsen kan anvendes over for ønsker om anbringelse af kviste på eksisterende bebyggelse. Den kan anvendes over for materialevalg, der har betydning for bygningens ydre fremtræden, f eks blanke eller reflekterende tagmaterialer, og over for facadefarver.

Bestemmelsen er vanskelig at administrere. Den kan let føre til en urimelig uniformering eller til, at enkeltpersoners »gode smag« kommer til at sætte sit præg på bebyggelsen i en hel kommune. Den kan også vanskeliggøre opførelsen af typehuse. Folketingsudvalget har på denne baggrund fremhævet bestemmelsens fortrinsvise anvendelse inden for bevaringsværdige ældre bymiljøer og advaret mod dens anvendelse bl a til at fremkalde en unødigt ensartethed.

Efter Kommuneplanlovens § 44, stk 2, må skiltning, lysinstallationer o lign ikke være til ulempe eller virke skæmmende i forhold til omgivelserne. Dette indseende fra kommunalbestyrelsens side med skiltning m v suppleres af fredningsnævnets beføjelser efter Naturfredningslovens § 57.

Under udtrykket »o lign« falder facademaling i reklameøjemed. I utrykt skr af 17/6 1970 har boligministeriet således opretholdt et påbud om fjernelse af nogle på facaden ved en modeforretning malede figurer; forretningen lå lige over for en kirke.

U 1962.722 Ø frifandt en kommune for en påstand om, at et forbud mod opsætning af et større lysreklameskilt ikke kunne nedlægges i det foreliggende tilfælde under hensyn til kvarterets og bebyggelsens beskaffenhed (ikke et udpræget beboelseskvarter og i øvrigt »rodet«).

I utrykt skr af 13/5 1976 har boligministeriet stadfæstet et påbud om begrænsning af skiltningen ved nogle pornobutikker i Kruså, men fremhævet at kommunalbestyrelsen ikke – som først gjort – kunne udstede et påbud for pornobutikker i almindelighed. Der måtte udøves et konkret skøn i det enkelte tilfælde.

§ 44, stk 2, finder anvendelse, uanset hvornår skiltningen eller lysinstallationen m v er opsat, og kommunalbestyrelsen kan sikre bestemmelsen opfyldt ved forbud eller påbud. Påbud og forbud kan fmlt rettes såvel mod ejeren af skiltet eller lysinstallationen m v som mod ejendommens ejer, hvis de ikke er sammenfaldende.

2. Hvis en påbegyndt bebyggelse opgives eller udsættes i et længere tidsrum og den delvis opførte bebyggelse virker skæmmende i forhold til omgivelserne, kan kommunalbestyrelsen efter § 44, stk 3, påbyde grundens ejer at fjerne bebyggelsen eller bringe den i en sådan stand, at den ikke længere virker skæmmende. Det samme gælder, hvis en bebyggelse, som er delvis nedrevet eller ødelagt, i et længere tidsrum henstår i en sådan tilstand, at den virker skæmmende i forhold til omgivelserne.

Et krav om fjernelse vil naturligvis ikke kunne fremsættes i tilfælde, hvor lovgivningen forlanger opretholdelse af den pgl'd bebyggelse, f eks p g a bygningsfredning eller en lokalplans bestemmelse om bevaring. Efter en udtrykkelig bestemmelse i stk 3 kan kommunalbestyrelsen heller ikke meddele påbud efter stk 3, når det drejer sig om bebyggelse på en landbrugsejendom, men nok over for andre bebyggelser i landzone. Denne begrænsning skyldes, at Landbrugslovens § 8, stk 5, indeholder bestemmelser om landbrugets bygninger nogenlunde svarende til Kommuneplanlovens § 44, stk 3, men med påbudsbeføjelsen henlagt til landbrugsministeren.

Et forhold som omhandlet i § 44, stk. 3, kan også medføre fare for bygningens beboere eller andre. De almindelige bestemmelser om faresituationer i Byggelovens § 18, jfr nedenfor under X, finder da tillige anvendelse, og disse bestemmelser kan anvendes også over for landbrugets bygninger. Om Boligtilsynslovens § 21 og Brandsikringslovens §§ 7–9 se nedenfor i § 6.II. D. 7°.

VIII. Terrænregulering

1. Efter Byggelovens § 12 skal der ved enhver terrænændring på en grund – selv om det sker uden forbindelse med et byggeri – træffes de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre omliggende grunde, bygninger og ledningsanlæg. Den, der agter at foretage en terræn-

ændring, som kan nødvendiggøre sikringsforanstaltninger, skal mindst 14 dage forud give vedkommende ejer skriftlig meddelelse om arbejdets art og omfang og om tidspunktet for dets påbegyndelse.

Tilsvarende bestemmelser gælder ved fundering og udgravning i forbindelse med et byggearbejde og ved nedrivning af bebyggelse, se nedenfor i § 5.III. B.

Også vejlovgivningen indeholder regler om, at der skal foretages sikringsforanstaltninger ved udgravning eller opfyldning nær en vej, jfr Lov om offentlige veje § 101 og Privatvejslovens § 49, stk 3.

2. Efter Byggelovens § 13 må i bebyggede områder en grunds naturlige terræn ikke ændres ved afgravning, påfyldning eller på anden måde, som kan være til ulempe for de omliggende grunde. Dette gælder, uanset om Byggelovens bestemmelser i øvrigt kommer til anvendelse ved det pglde arbejde. Nærmere bestemmelser om sådanne terrænreguleringer kan fastsættes i Bygningsreglementet.

En sådan bestemmelse blev først indsat i Landsbyggeloven ved en lovændring i 1972. Den skyldtes et større antal klager fra grundejere over, at naboer lod foretage jordflytninger i et sådant omfang og af en sådan karakter, især på grunde med skrånende terræn, at resultatet blev til ulempe for de omboende. Det var fremkomsten af moderne jordflytningsmateriel, der havde gjort problemet større end tidligere, og reglerne nævnt under 1 kunne kun medføre, at der blev foretaget nødvendige sikringsforanstaltninger. Bestemmelsen kan anses som en kodificering og måske skærpelse af en almindelig naboretlig regel.

Hjemmelen til nærmere forskrifter i Bygningsreglementet er kun udnyttet ved reglen i kap 3.2.3, stk 1, om, at hævede terrasser og lignende opholdsarealer skal være fjernet mindst 2,5 m fra naboskel.

IX. Bebyggelsens og grundens benyttelse

1. Et af hovedformålene med byplanlovgivningen var gennem en planlægning at opnå en adskillelse af bebyggelsesarterne, og den tidligere byplanlov afgav da også i § 2, stk 2, nr 5, hjemmel for, at der i en byplanvedtægt kunne ske en fastlæggelse af bebyggelsesarterne og deres fordeling på området, derunder i henseende til benyttelse, såsom til bolig-, forretnings- og industriformål. Bestemmelsen blev i bemærkningerne til lovforslaget begrundet dels med egentlig planlægningsmæssige betragtninger og dels således:

• Den, der i begrundet god tro indretter sig en havebolig på et grundstykke, bør

ikke være udsat for, at der i hans sydskel opføres en måske flere meter høj bagmur, eller at der på en nabogrund indrettes et maskinsnedkerværksted. Omvendt bør den, der indretter sin fabrik fjernt fra beboelseskvarterer, værnes mod, at de tilstødende grunde anvendes til opførelse af beboelseshuse, hvis beboere gennem deres måske i og for sig berettigede klager over røg, støj eller lugt fra fabrikken senere påfører denne udgifter til forsøg på afhjælpning af disse ulemper eller måske til sidst ganske fordriver den fra stedet.»

Dette citat viser tydeligt, at der også var følt et behov for at kunne kodificere den uskrevne naboret og derved supplere og evt erstatte de private servitutter. På det tidspunkt indeholdt bygningslovgivningen nemlig ikke almindelige bebyggelsesregulerende bestemmelser med det sigte at regulere anvendelsen af den enkelte bygning og grund. De kom først ind i den københavnske byggelov fra 1939 med denne lovs bestemmelser om såkaldt blandet bebyggelse, d v s blandet bolig- og erhvervsbebyggelse. Det bestemtes da (lovens § 45), at ved blandet bebyggelse skal bygningernes placering og udformningen af de frie arealer ske således, at gensidig ulempe undgås. Denne bestemmelse med karakter af en retlig standard gav udtryk for et principielt synspunkt, som bygningsmyndigheden måtte have for øje under den løbende administration af byggelovgivningen og i givet fald søge tilgodeset bl a ved udøvelsen af de specifikke beføjelser til i et blandet område at nægte byggetilladelse til erhvervsbebyggelse, der kunne medføre særlige ulemper eller virke skæmmende, når der i det pågld område var eller forventedes opført boligbebyggelse, og vice versa. Endvidere kunne boligbebyggelse og erhvervsbebyggelse i det enkelte tilfælde kræves adskilt ved et beplantet bælte.

I Landsbyggeloven af 1960 blev optaget lignende bestemmelser for bebyggelse i blandede områder (§§ 39 og 40).

Idealet var en meget skarp adskillelse af bebyggelsesarterne, og de retlige midler til at opnå dette var især byplanvedtægterne og byggeområde-fastlæggelsen i bygningsvedtægt. Som altovervejende hovedregel blev adskillelsen gjort meget absolut. En direkte fastlæggelse i bygningsvedtægt af byggeområder til blandet bebyggelse blev nærmest anset for et nødvendigt onde, der måtte accepteres i eksisterende bymæssig bebyggelse og især i de centrale byområder. Hovedvægten blev lagt på en beskyttelse af boligbebyggelsen, ofte på den måde at ret store områder blev forbeholdt boligbebyggelse også i tilfælde, hvor bebyggelsen allerede havde karakter af blandet bebyggelse. Denne praksis havde naturligvis sin baggrund i de gener og den miljøforringelse, der havde ramt ældre boligkvarterer i takt med, at mindre håndværksvirksomheder, der typisk var blandet ind imellem boligerne, ændrede karakter til egentlige industrivirksomheder.

Adskillelsen mellem boliger og alle former for erhvervsudøvelse viste sig imidlertid ikke at være tilfredsstillende. De nye boligkvarterer blev præget med de mangler og ulemper, som er almindeligt kendt under begrebet »sovebymiljøer«, og man erkendte, at der i boligkvartererne er behov for en vis kontakt med erhvervslivet også ud over det lokale servicebehov.

I modsat retning gik den voksende modstand mod forurening, som lovgivningsmæssigt fik udtryk i Miljøbeskyttelsesloven fra 1973. En adskillelse af miljøbelastende aktiviteter og beboelse blev anset for et væsentligt led i forureningsforebyggelsen, og denne målsætning er da også udtrykkeligt anført i formålsparagrafferne i både Lands- og regionplanloven og Kommuneplanloven.

Det er væsentligt at bemærke, at de nævnte formålsbestemmelser taler om

miljøbelastende aktiviteter. Man søgte derved at bygge bro mellem de to modgående tendenser. I motiverne til Kommuneplanloven er det således anført, at der ved omhyggelig planlægning kan placeres mindre enheder af boligområder og erhvervsområder for f.eks. håndværks- og visse servicevirksomheder, således at en integrering mellem områderne opnås, uden at det medfører indbyrdes gener for beboere og brugere. Der vil også kunne indpasses ikke-generende enkeltvirksomheder i boligområder. Forudsætningen for, at en sådan integrering får de tilsigtede miljøforbedrende virkninger – siges det i motiverne – er dog, at den enkelte virksomhed underkastes en nærmere vurdering m h t evt medfølgende gener for omgivelserne af f.eks. trafikale, støjmæssige eller lignende art. Hvor vanskeligt det kan være i praksis, kan ses ved et gennemsyn af miljøankenævnets afgørelser trykt i *Kendelser om fast ejendom 1976.144 ff.*

Den nævnte målsætning i Kommuneplanloven skal søges realiseret i lokalplanerne, jfr ovenfor i § 2.V.B.1° om lovens § 18, stk 1, nr 2, 8 og 9. Målsætningen ligger endvidere bag de i forhold til de tidligere bestemmelser i Landsbygge-loven ændrede almindelige bebyggelsesregulerende bestemmelser i lovens § 45 sammenholdt med ophævelsen af byggeområde-bestemmelserne i bygningsvedtægterne, jfr ovenfor i § 2.VI.

2. I Kommuneplanlovens § 45 er det nu bestemt, at når der i et område findes boligbebyggelse, kan kommunalbestyrelsen modsætte sig, at der opføres miljøforringende erhvervsbebyggelse i området, eller at bestående boligbebyggelse eller ubebyggede arealer i området tages i brug til miljøforringende erhvervsformål. Og når der i et område findes erhvervsbebyggelse, kan kommunalbestyrelsen modsætte sig, at der opføres boligbebyggelse i området, eller at bestående bebyggelse tages i brug til beboelse, såfremt beboelse i området ud fra miljømæssige hensyn skønnes uforenelig med erhvervsudøvelsen.

Reglerne har et større geografisk anvendelsesområde end deres forbillede i Landsbygge-lovens §§ 39 og 40. De hidtidige bestemmelser gjaldt nemlig kun i de relativt få særligt fastlagte byggeområder til blandet bolig- og erhvervsbebyggelse samt uden for byggeområder. De nugældende regler finder anvendelse også i de hidtidige byggeområder til ren boligbebyggelse og ren erhvervsbebyggelse. Den eneste geografiske begrænsning er nemlig, at § 45-beføjelserne ikke kan anvendes af en kommunalbestyrelse, når det pågældende område er omfattet af bestemmelser om bebyggelsens anvendelse i en lokalplan eller en fortsat gældende byplanvedtægt.

Da samtidig bygningsvedtægternes byggeområde-fastlæggelser er bortfaldet, er det retlige udgangspunkt ændret. Før Kommuneplanloven var opførelse af ny erhvervsbebyggelse og ny erhvervsudøvelse i et bygningsvedtægts-boligområde umiddelbart forbudt, således at der i givet fald måtte indhentes en dispensation, og det var normalt amts-

rådet eller ministeriet som havde dispensationskompetencen. Nu er opførelse af en ikke-lokalplanpligtig erhvervsbebyggelse eller ændret anvendelse af eksisterende boligbebyggelse i et sådant område umiddelbart lovlig i relation til Kommuneplanlovens almindelige bebyggelsesregulerende bestemmelser, men er den pågældende erhvervsbebyggelse af miljøforringende art, kan kommunalbestyrelsen modsætte sig opførelsen. Denne drejning af det retlige udgangspunkt skyldes ønsket om at hidføre en vis integrering af bebyggelsesarterne, jfr ovenfor under 1. i slutningen.

Fra kommunalt hold er den omhandlede ændring blevet stærkt kritiseret efter lovens vedtagelse, og det er foreslået at lade byggeområde-bestemmelserne i bygningsvedtægterne bestå fortsat. Miljøministeren har imidlertid afvist at søge loven ændret.

Det var dog ikke al erhvervsudøvelse i et byggeområde til boligbebyggelse, som var afhængig af en dispensation. Det blev antaget i administrativ praksis, at det var umiddelbart lovligt i relation til bygningsvedtægtens anvendelsesbestemmelser at drive sådan virksomhed, som almindeligvis udføres i beboelseslejligheder eller -huse, når virksomheden blev drevet af den, der beboede den pgl'd bolig, og på en sådan måde, at ejendommens karakter af beboelsesejendom ikke blev forandret (herunder ved skiltning o lign), at kvarterets præg af boligkvarter ikke blev brudt, og at virksomheden ikke fremkaldte ulemper for de omboende eller fremkaldte behov for parkeringsmuligheder, som ikke var til stede på den pågældende ejendom. Det er givet, at en sådan erhvervsudøvelse ikke kan hindres efter § 45.

Ved siden af § 45 gælder imidlertid de almindelige bebyggelsesregulerende bestemmelser i Miljøbeskyttelsesloven, dels kravet i kap 5 om forudgående godkendelse af de såkaldte listevirksomheder, dels de generelle regler i lovens § 3, jfr § 2. Efter § 3 skal den, der vil begynde en virksomhed, som er omfattet af loven, vælge et sådant sted for udøvelsen, at faren for forurening begrænses bedst muligt. Ved valg af stedet skal der bl a tages hensyn til områdets beskaffenhed, herunder den nuværende og fremtidige udnyttelse. Da Kommuneplanlovens § 45 kun kan anvendes, når der i det pgl'd område allerede findes boligbebyggelse, har Miljøbeskyttelseslovens § 3 således et videregående anvendelsesområde. Bestemmelsen kan endog føre til, at en erhvervsvirksomhed end ikke kan placere sig i et erhvervsområde.

Jfr Kendelser om fast ejendom 1976.3: En godkendelse efter Miljøbeskyttelseslovens kap 5 af etablering af et bilfragmenteringsanlæg i et ved byplanvedtægt fastlagt erhvervsområde blev annulleret af miljøankenævnet, der under henvisning til meget betydelige støjulemper og til lovens § 3 fandt stedet for udøvelsen af en sådan virksomhed uegnet. I afgørelsen findes den principielle udtalelse, at kravene

i § 3 »ikke kan anses for opfyldt alene derved, at en virksomhed vælger en placering inden for et til erhverv udlagt område, idet der i hvert enkelt tilfælde må tages hensyn til placeringens hensigtsmæssighed ikke alene i forhold til omliggende beboelse, men også til andre virksomheder i eller uden for erhvervsområdet«.

Omvendt blev det i Kendelser om fast ejendom 1976.149 udtalt af miljøankenævnet, at det i det pågældende tilfælde måtte være betænkeligt at nægte kap 5-godkendelse af udvidelse af et maskinværksted alene med den begrundelse, at udvidelsen skete på et til boligformål udlagt areal. Amtsrådet havde meddelt dispensation fra bygningsvedtægtens bestemmelser for boligområdet.

Der kan naturligvis også til en virksomhed i et erhvervsområde stilles forureningsbegrænsende vilkår af hensyn til nærliggende beboelse, jfr f.eks. Kendelser om fast ejendom 1976.147 om et maskinværksted, 1976.168 om en betonvarefabrik og 1976.163 og 171 om knallertbaner (færdselstekniske anlæg).

I Kendelser om fast ejendom 1976.144 udtalte miljøankenævnet, at der ikke i miljøbeskyttelseslovgivningen var hjemmel til at kræve nye virksomheder placeret i områder udlagt til erhverv, når placeringen i øvrigt kunne godkendes i henhold til Miljøbeskyttelsesloven. Sagen angik ændret anvendelse af et hidtidigt snedkerværksted beliggende uden for bygningsvedtægtens byggeområder, men grænsende direkte op til et udlagt parcelhusområde.

§ 45 giver også kommunalbestyrelsen ret til at modsætte sig, at ubebyggede arealer indenfor et område med boligbebyggelse tages i brug til miljøforringende erhvervsformål. Bestemmelsen omfatter såvel en helt ubebygget ejendom som friarealer på bebyggede ejendomme, men i sidstnævnte situation vil allerede Byggelovens § 7, stk 2, ofte føre til, at den ændrede benyttelse ikke kan foretages.

Som eksempler på anvendelse af et ubebygget areal til erhvervsformål kan nævnes oplagring af materialer, vareudstilling, brugtbilsalg og parkering af biler i forbindelse med et erhverv.

Mange private servitutter for boligområder forbyder erhvervsudøvelse, der er ulempeforvoldende. Den ret omfattende retspraksis, der findes herom, jfr nedenfor i § 18.V. A-C, kan i nogen grad være vejledende også for administrationen af § 45. Formodningen er således imod, at de erhvervsudøvelser, der blev accepteret ved disse domme, kan hindres ved anvendelse af § 45.

Om opførelse af en erhvervsbebyggelse i et boligområde skal hindres i kraft af § 45, må finde sin løsning under kommunens behandling af ansøgningen om byggetilladelse. Hvis byggetilladelse nægtes med hensyn til § 45, er det ensbetydende med et forbud i henhold til denne bestemmelse. Hvis der meddeles byggetilladelse, kan § 45 ikke senere bringes i anvendelse. Jfr nedenfor i § 5.III. A. 3°.

Et § 45-forbud er tidsubegrænset.

3. Efter Sommerhuslovens § 7 a skal der foreligge en forud meddelt tilladelse, for at der i et sommerhusområde fastlagt ved bygnings- eller byplanvedtægt eller lokalplan lovligt kan opføres ny bebyggelse til helårsbeboelse eller ske ibrugtagen af bestående bebyggelse til helårsbeboelse.

Denne tilladelse skal – i øvst m kompetencefastlæggelsen i Sommerhusloven i øvrigt – gives af miljøministeren, men ministeren kan bemyndige amtsrådet (i hovedstadsområdet dog Hovedstadsrådet) eller kommunalbestyrelsen til at træffe afgørelsen. Denne manglende decentralisering på dette punkt skyldes frygt for, at der ellers ville være for store muligheder for, at et sommerhusområde gradvis omdannes til et helårsområde.

X. Vedligeholdelse

1. Hovedbestemmelsen findes i Byggelovens § 14, hvorefter såvel bebyggelse som ejendommens ubebyggede arealer og derpå værende indretninger skal holdes i forsvarlig stand, således at de ikke frembyder fare for ejendommens beboere eller andre eller på anden måde er behæftet med væsentlige mangler. Endvidere skal ejendommen holdes i en under hensyn til beliggenheden sømmelig stand. Disse bestemmelser gælder, uanset hvornår bebyggelsen er opført. I bebyggede områder gælder de også for ubebyggede grunde.

§ 14 sonderer mellem vedligeholdelse til fremkaldelse af »forsvarlig« stand og »sømmelig« stand.

Udtrykket »sømmelig« har især hensyn til bebyggelsens ydre fremtræden, og mangler i så henseende kan tænkes f.eks. ved afskalling af puds eller ved manglende facademaling. Det vil ses, at grundejerpligtens omfang er således begrænset med hensyn til bebyggelsens sømmelige stand, at der stilles større krav til f.eks. en bebyggelse på et hovedstrøg. Derimod er grundejerens pligt til at holde bebyggelsen forsvarligt vedlig ikke afhængig af bebyggelsens beliggenhed.

Der er ikke i ordlyden af eller motiverne til hverken den nugældende bestemmelse eller dens forgængere noget grundlag for at sondre mellem »udvendig« og »indvendig« vedligeholdelsespligt; § 14 finder principielt anvendelse også i tilfælde af ikke-forsvarlig vedligeholdelsestilstand af udlejede lokaliteter, og de tidligere bestemmelser anvendtes også således i praksis, jfr. nedenfor under 3.

Mangler i henseende til bebyggelsens og de ubebyggede arealers »forsvarlige« stand opdeles i lovtæksten i mangler, der frembyder fare for ejendommens beboere eller andre, og andre væsentlige mangler. Det må heraf kunne udledes, at vedligeholdelsesstanden ikke er ufor- svarlig i lovens forstand, selv om den er mangelfuld, når der blot ikke er tale om væsentlige mangler.

Dette betegner en lempelse af grundejerpligten i forhold til de hidtidige bestem- melser i den københavnske byggelovs § 61, men næppe nogen reel ændring i for- hold til Landsbyggelovens § 44, der nemlig kun gav bygningsmyndigheden be- føjelse til at give påbud om afhjælpning af mangler ved en bebyggelses vedlige- holdelsesstand, såfremt manglerne var væsentlige.

F s v ang ikke-farefremkaldende, men dog væsentlige mangler er det ikke selve undladelsen af at foretage påkrævede vedligeholdelsesarbej- der, som instituerer et strafansvar, men først manglende efterkommelse af et påbud om afhjælpning. Selv om der ikke i den nye Byggelov – som tidligere i Landsbyggeloven – er nogen udtrykkelig hjemmel for, at kommunalbestyrelsen kan give et strafsanktioneret påbud om afhjælp- ning af andre mangler end de farefremkaldende, se herom § 18, stk 2–4, må det fml antages, at der efter den generelle bestemmelse i § 17, stk 2, om påbud om berigtigelse af ulovlige forhold kan påbydes afhjælpning også af ikke-farefremkaldende væsentlige mangler. Dette er forudsat i bemærkningerne til byggelovsforslaget.

Denne påbudsbeføjelse rækker imidlertid ikke til at give påbud om egentlige forbedringer af en bygning, som er lovligt opført efter de på opførelsestidspunktet gældende bestemmelser.

Herom gælder reglerne i Boligtilsynsloven, Brandsikringsloven og Saneringsloven, jfr nedenfor i § 6.II. D. 4^o og 6^o samt § 6.III. B. 4^o og 5^o.

Utrykt boligmin skr af 7/9 1966 antager i ovsst hermed, at de dagældende bestemmelser i Landsbyggelovens § 44 ikke afgav hjemmel for et påbud om in- stallation af elektrisk lys.

2. Videregående bestemmelser gælder efter § 18 ved mangler ved en ejendom, der frembyder fare for ejendommens beboere eller andre. En sådan situation kan være fremkaldt af manglende eller slet vedlige- holdelse, men kan også hidrøre fra uheldige egenskaber ved de lovligt anvendte bygningsmaterialer eller -konstruktioner.

Typiske eksempler på den førstnævnte gruppe af tilfælde vedrører facadebeklæd- ninger, løse tagsten, brøstfældige skorstenspiber, forvitrede altaner og defekte trapper. Som et eksempel på den sidstnævnte gruppe kan nævnes den indtil for

nogle år siden lovlige anvendelse af bløde træfiberplader som lofts- eller vægbeklædning; disse plader har vist sig at befordre brandes udbredelse i meget betydelig grad.

Bestemmelserne blev oprindelig indsat i Landsbyggeloven ved en lovændring i 1968 baseret på Betænkning nr. 460/1967, afgivet af et af boligministeriet nedsat udvalg vedrørende bygnings-skader. De blev i 1972 overført til den københavnske byggelov. De nugældende regler finder i modsætning til 1968-reglerne klart anvendelse også i tilfælde, hvor faren udgår fra en ejendoms ubebyggede areal eller fra indretninger, der er placeret på det ubebyggede areal.

Efter § 18 kan for det første kommunalbestyrelsen forlange, at bebyggelsen og omkringliggende arealer og bebyggelser i fornødent omfang afspærres og rømmes. Hvis et påbud herom ikke straks efterkommes, kan det gennemføres af kommunalbestyrelsen som en selvhjælps-handling.

Endvidere kan kommunalbestyrelsen naturligvis give påbud om afhjælpning af manglen. Der sondres ikke mellem tilfælde, hvor faren kan henføres til forsømmelse, og andre faretilfælde. (Disse regler gælder også ved faresituationer opstået som følge af fundering, grundudgravning og anden terrænændring eller opstået på bebyggelse under opførelse eller nedrivning). § 18 nævner ikke – som tidligere Landsbyggelovens § 44, stk 3 – ejendommens ejer som adressat for et sådant påbud, men da forholdet næppe kan betegnes som »ulovlig brug af ejendommen« (§ 17, stk 1), må et påbud antagelig rettes til ejeren.

U 1973.936 H: Ejeren kunne ikke delegere sit strafansvar til lejer af et garageanlæg i forbindelse med en lejekontrakt, der overdrog lejerens vedligeholdelsespligten, og hvorefter lejerens påtog sig det fulde ansvar for en hejseport til garagen. Dommen er kommenteret af *Trolle* i U 1974 B.156.

Hvis et afhjælpningspåbud ikke efterkommes inden en af kommunalbestyrelsen fastsat frist, kan kommunalbestyrelsen straks lade de pågældende arbejder udføre på ejerens bekostning. Der skal altså ikke først gennemføres en retssag som ved påbud om lovliggørelse i øvrigt, jfr § 17, stk 3. Der er i § 29 hjemmel til udpantning for det af kommunen forskudsvis udredte beløb, men uden fortrinsret.

§ 18 indeholder ikke som de tidligere bestemmelser i Landsbyggeloven en udtrykkelig hjemmel for kommunalbestyrelsen til om nødvendigt at forlange politiets bistand. Alligevel må politiet dog antages at være både berettiget (i forhold til ejeren) og forpligtet (i forhold til kommunen) til at foretage magtindgreb til støtte for kommunens selvhjælpsbehandling. Jfr *Poul Sørensen* i *Juristen* 1968.240.

Særligt for den gruppe af tilfælde, hvor faresituationen skyldes anvendelse af konstruktioner eller materialer, som har vist sig at frembyde fare for bebyggelsens beboere eller andre, er der dernæst hjemmel for boligministeren til at pålægge kommunalbestyrelsen at foretage eftersyn af bebyggelser, hvori der er anvendt sådanne eller lignende konstruktioner og materialer. Ministeren kan endvidere pålægge kommunalbestyrelsen at give ejeren påbud om at udføre afhjælpningsforanstaltninger. Disse bestemmelser gælder, uanset om faresituationen står i forbindelse med manglende vedligeholdelse af bebyggelsen, og uanset om der kan bebrejdes ejeren nogen forsømmelse. Bestemmelsen gælder også faresituationer, der skyldes at materialer og konstruktioner, som ved opførelsen ansås tilfredsstillende, og som lovgivningen eller bygningsmyndigheden tillod anvendt, senere viser sig at være behæftet med farlige mangler. Jfr nedenfor i § 5.IV. D.

§ 30 pålægger strafansvar for den ejer, der undlader at foretage vedligeholdelsesarbejder, som er nødvendige for at undgå, at der opstår fare for en bebyggelses beboere eller andre. Strafansvaret indtræder altså, selv om der (endnu) ikke er givet ejeren påbud om afhjælpning, medmindre der er tale om tilfælde, hvor lovligt anvendte materialer og konstruktioner senere viser sig at frembyde fare.

Om det civilretlige erstatningsansvar for skade voldt af bygninger efter deres opførelse se *Trolle*: Risiko og skyld.57 ff, 315 f og 328 f og *A. Vinding Kruse*: Erstatningsretten.152 f, 234 og 289 samt *v. Eyben* i 4. bd § 17.III.B.

3. Faresituationer ved bestående bebyggelse kan undertiden også imødegås med hjemmel i anden lovgivning, f.eks. brandlovgivningen, sundhedslovgivningen, arbejderbeskyttelseslovgivningen og politivedtægterne. I almindelighed vil disse tilfælde af lovcollision ikke give anledning til vanskeligheder.

Anderledes kan det stille sig med hensyn til Byggelovens §§ 14 og 18 over for dels lejelovgivningens bestemmelser om en udlejers pligt til at vedligeholde det lejede, dels Boligtilsynslovens hjemmel for det stedlige boligtilsyn til at påbyde udførelsen af foranstaltninger på en bebyggelse til afhjælpning af forefundne mangler i sundheds- eller brandmæssig henseende eller til at forbyde benyttelsen af en bygning til beboelse (kondemnering). Disse tre regelsæt har i en vis udstrækning samme anvendelsesområde.

Lejelovent indeholder i §§ 30 og 31 deklatoriske regler om fordelingen mellem udlejer og lejer af pligten til vedligeholdelse af det lejede.

For de områder, der er omfattet af Lov om midlertidig regulering af boligforholdene, tillægger denne lovs § 16 huslejenævnet kompetence til at afgøre tvistigheder mellem udlejer og lejer om opfyldelsen af disse pligter i deres indbyrdes retsforhold. Huslejenævnet kan herved påbyde vedligeholdelsesarbejder udført, men skal iflg § 17 tage hensyn bl a til lejens størrelse og ejendommens hele økonomi, jfr også punkt 25 i boligministeriets cirk af 25/3 1975.

Også Boligtilsynsloven indeholder en ud fra hensynet til ejendommens økonomi fastsat begrænsning i det offentlige – boligtilsynets – adgang til at påbyde afhjælpning af mangler ved en bygning, jfr lovens § 11 og nedenfor i § 6.II. D. 4°.

Sådanne begrænsninger findes ikke i Byggeloven, hverken f s v angår den almindelige vedligeholdelsesbestemmelse i § 14 eller f s v angår imødegåelsen af egentlige faresituationer i § 18.

I praksis har bygningsmyndighederne været ret tilbageholdende med at bringe Byggeloven i anvendelse, når forholdet kunne behandles efter lejelovgivningens regler, og når der ikke var tale om forhold, der berørte brugernes sundhed og sikkerhed.

Eksempelvis har boligministeriet i utrykt skr af 19/12 1967 ophævet en bygningsmyndigheds påbud om foretagelse af forskellige istandsættelsesarbejder, herunder tapetsering, maling og hvidtning, med den begrundelse, at huslejenævnet havde påbudt udførelse af de pgl'd arbejder med lejenedsættelse som sanktion, og at en opretholdelse af påbudet efter byggeloven derfor var uforholden. Boligministeriet fandt altså ikke, at Byggelovens vedligeholdelsesbestemmelser slet ikke kunne anvendes som hjemmel for påbud om tapetsering, maling og hvidtning, således som det er hævdet af *Vasegaard* i Dansk Bygningsret.⁹⁷ og af *Illum* i Dansk Tingsret I, 1. udg 164.

F s v angår forholdet til Boligtilsynsloven er det ikke langt fra, at man kan hævde, at Byggelovens §§ 14 og 18 i virkeligheden gør Boligtilsynsloven ret overflødig. Det er ret besynderligt, at Byggeloven uden økonomiske begrænsninger hjemler påbud til en ejer om foretagelse af vedligeholdelsesarbejder til imødegåelse af væsentlige mangler ved en bygnings vedligeholdelsestilstand, selv om der ikke er tale om egentlige faresituationer, medens Boligtilsynslovens § 11 gør tilsvarende påbud, der kun kan nedlægges i faresituationer, afhængige af, at bekostningen ved afhjælpningsforanstaltningerne kan holdes inden for en ret snæver økonomisk grænse. En begrænsning ud fra økonomiske hensyn findes heller ikke i Byggelovens § 18 om faresituationer så lidt som i den øvrige lovgivning, der beskæftiger sig med sådanne situationer. Størst harmoni i lovgivningen i det hele opnås derfor, hvis det antages, at

Byggelovens §§ 14 og 18 kan anvendes også i tilfælde, hvor Boligtilsynslovens § 11 (hvis man så bort fra dens økonomiske grænse) kunne være anvendt. Dette er også forudsat i forarbejderne til Boligtilsynsloven, se Betænkning 187/1957, bd I. 98. Anderledes *Egon Larsen* i Grundejerbladet 1970.134 f.

XI. Nedrivning af bebyggelse

Nedrivning af bebyggelse kan være forbudt i en lokalplan eller fortsat gældende byplanvedtægt eller som følge af Bygningsfredningsloven. I øvrigt indeholder lovgivningen ikke hindringer for en af ejeren ønsket nedrivning.

En nedrivning forudsætter kommunalbestyrelsens tilladelse efter Byggeloven parallelt med reglerne om byggetilladelser. Af materielle forskrifter er der kun få. Efter Bygningsreglementets kap 1.3, stk 2, skal arbejdet udføres på forsvarlig måde, og kommunalbestyrelsen kan i det enkelte tilfælde angive, hvordan det skal udføres. Og hvis nedrivningen nødvendiggør afstivning af tilgrænsende bygning på nabogrund, eller hvis der i forbindelse med nedrivningen fjernes konstruktion under terrænet, skal der efter Byggelovens § 12, stk 4, mindst 14 dage forinden gives nabobygningens ejer skriftlig meddelelse om arbejdets art og omfang samt om tidspunktet for dets påbegyndelse. § 12, stk 3, indeholder nærmere regler om sikringsforanstaltningernes fordeling mellem den, der river ned, og naboen.

XII. Klage, søgsmål, dispensation, overtrædelser

Som det fremgår af de foregående afsnit, er de almindelige bebyggelsesregulerende bestemmelser fordelt navnlig mellem Byggeloven og Kommuneplanloven. Heraf følger, at de bestemmelser om klage, søgsmål, dispensation og overtrædelser, der knytter sig til disse regler, varierer noget, jfr ovenfor i § 2.V. H. smh m nedenfor i § 5.IV.

A. KLAGE

Der kan i det hele henvises til § 2.V. H. 1° om Kommuneplanlovens § 48 og til § 5.IV. A om Byggelovens §§ 23 og 24.

Efter Kommuneplanlovens § 48, stk 2, smh m §§ 6 og 15 i bkg nr 28 af 21/1 1977 kan imidlertid ganske enkelte afgørelser efter loven påklages til planstyrelsen til fuldstændig efterprøvelse, altså også vedrørende hensigtsmæssigheden af den truffe afgørelse. Planstyrelsens afgørelse kan ikke viderepåklages til ministeren. Det drejer sig om:

a) beslutninger efter § 34 om ekspropriation til virkeliggørelse af en lokalplan,

b) påbud efter § 44, stk 2-4, idet der ved et sådant påbud – ligesom ved ekspropriation – sker indgreb i bestående forhold, og

c) både forbud og påbud efter § 45, stk 1 og 2, selv om der ved et forbud ikke sker indgreb i bestående forhold. Forbudet ville også kunne gennemføres i en lokalplan og da uden klagemulighed, men vælger kommunalbestyrelsen i stedet at anvende den konkrete forbudsbeføjelse efter § 45, stk 1 og 2, er det fundet rimeligst, at der da er klageadgang.

Denne videregående klageadgang er begrænset til at kunne udnyttes af ejeren (ved ekspropriationsbeslutninger dog af enhver med retlig interesse i sagen), men klage skal være indgivet inden 4 uger fra kommunalbestyrelsens meddelelse af afgørelsen.

De under a-c nævnte afgørelser skal derfor altid indeholde klagevejledning. Manglende eller mangelfuld klagevejledning bevirker ikke afgørelsens ugyldighed, men får den virkning, at planstyrelsen ikke kan afvise klagen på grund af klagefristens overskridelse. Det må formentlig antages, at klagefristen også gælder, hvis klagen angår et retligt spørgsmål.

B. SØGSMAL

Om domstolsprøvelse af den administrative afgørelse og om privat søgsmålskompetence ved overtrædelser kan i det hele henvises til § 2.V H. 2^o om Kommuneplanlovens § 49 og til § 5.IV. B. om Byggelovens § 25.

F s v ang de almindelige bebyggelsesregulerende bestemmelser er den private søgsmålskompetence begrænset til at angå overtrædelser af Kommuneplanlovens § 42 om maksimal bebyggelsesprocent, § 43 om maksimal bygningshøjde, § 44, stk 2, om skiltning, lysinstallationer o lign, Byggelovens § 8 om skelafstand og Bygningsreglementets bestemmelser i mf af § 9 om skrå højdegrænseplaner.

Jfr nedenfor i § 17.IV om privat påtale ved tilsidesættelse af særlige lovforskrifter.

U 1973.762 Ø om en TV-fællesantennemast kun 1,5 m fra naboskel er i ovnsst med de udtrykkelige regler i Kommuneplanlovens § 49, stk 4.

U 1972.314 H antog, at en nabo i det foreliggende tilfælde ikke kunne påberåbe sig en overskridelse af den maksimale udnyttelsesgrad. Naboens angivne interesse var nemlig at opnå skelafstand, og H udtalte, at den maksimale udnyttelsesgrad ikke var fastsat af hensyn til en bestemt afstand mellem bygning og naboskel, og at bestemmelsens overholdelse ikke ville sikre en sådan afstand. Det tør fmlt antages, at en sådan begrænsning i proceduren vil fremkalde samme resultat også efter Kommuneplanloven, selv om § 49, stk 4, lader bestemmelserne om maksimal bebyggelsesprocent være undergivet privat søgsmålskompetence.

Derimod kan U 1967.586 Ø næppe opretholdes. Ved dommen antoges, at naboen – omend p g a sagens forhistorie – ikke var berettiget til at påtale en tilsidesættelse af reglerne om skelafstand og brandvæg.

Efterhånden som den offentligretlige bebyggelsesregulering er blevet mere intens, vil det fmlt være vanskeligt for en nabo at påberåbe sig almindelige naboretlige grundsætninger over for et byggeri, der opfylder de ovennævnte almindelige bebyggelsesregulerende bestemmelser. Jfr *Illum*.110.

C. DISPENSATION

F s v ang de almindelige bebyggelsesregulerende bestemmelser i Bygge-loven kan i det hele henvises til § 5.IV. C om Byggelovens § 22.

Reglerne om dispensation fra de almindelige bebyggelsesregulerende bestemmelser i Kommuneplanloven afviger derimod en del fra reglerne om dispensation fra lokalplaner og byplanvedtægter. Det gælder m h t både dispensationsadgangen og dispensationskompetencen.

1° I Kommuneplanlovens § 47, stk 2, er anført nogle bestemmelser, hvorfra dispensation kan meddeles. Disse bestemmelser er lovens § 40 om mindste grundstørrelse, § 42 om maksimal bebyggelsesprocent og § 43 om maksimal bygningshøjde (samt de i en overgangsperiode fortsat gældende bestemmelser om bebyggelsens anvendelse og om grundstørrelser, som findes i en bygningsvedtægt eller følger af en københavnsk byggeområde-fastlæggelse, se § 59, stk 1).

§§ 40, 42 og 43 fastlægger direkte forskrifter, som skal overholdes ved udstykning og bebyggelse, hvis andet ikke fremgår af en lokalplan eller en fortsat gældende byplanvedtægt eller reguleringsplan, jfr § 39. Der kan derfor opstå spørgsmål om konkrete dispensationer fra disse bestemmelser. Anderledes ved den anden type af bebyggelsesregulerende bestemmelser, der ikke fastlægger nogen generel regel, som

umiddelbart skal overholdes, men giver kommunalbestyrelsen hjemmel til ved forbud at modsætte sig en handling, som den private grundejer/bygherre ønsker at foretage, eller ved påbud el lign forlange en bestemt handling udført. Eksempler på sådanne bestemmelser er Byggelovens § 8, stk 3, om sluttet bebyggelse og Kommuneplanlovens § 45 om bebyggelsens anvendelse (men ikke bygningsvedtægternes bestemmelser om bebyggelsens anvendelse). Ved bestemmelser af denne type, der forudsætter et konkret forbud/påbud el lign, kan der logisk ikke opstå spørgsmål om fravigelse ved dispensation.

Adgangen til overhovedet at dispensere konkret fra §§ 40, 42, og 43 er først og fremmest begrænset af lokalplanpligten efter § 16, stk 3, jfr herom ovenfor i § 2.V. E. 2°. Det er bestemt udtrykkeligt i § 47, stk 2, at der ikke kan meddeles en konkret dispensation fra disse bebyggelsesregulerende bestemmelser i tilfælde, hvor der er en sådan lokalplanpligt. Disse regler er yderligere forstærket – man kan sige, at lokalplanpligten efter § 16, stk 3, reelt er udvidet – i folketingsudvalgets betænkning over Kommuneplanloven gennem en udtalelse om, »at mere end uvæsentlige dispensationer i henhold til § 47, stk 2, kun undtagelsesvis bør meddeles, idet der i stedet normalt bør tilvejebringes en lokalplan under den offentliggørelsesprocedure, som loven fastlægger«.

Denne begrænsning af adgangen til at meddele konkrete dispensationer gælder, uanset hvem der i det givne tilfælde har dispensationskompetencen.

Allerede før Kommuneplanloven tilstræbte boligministeriet, at den generelle dispensationsadgang efter Landsbygelovens § 15 ikke blev anvendt ved væsentlige afvigelser fra de bebyggelsesregulerende bestemmelser, især angående bebyggelsens karakter og anvendelse. Ministeriet henviste til, at i stedet en byplanvedtægt måtte tilvejebringes. Synspunktet fik stærk støtte i FO 1974.386, hvor ombudsmanden fandt, at et amtsråd ikke burde have givet en konkret dispensation fra højde- og anvendelsesbestemmelserne i en bygningsvedtægt til opførelse af et større kontorhus. Der blev lagt vægt ikke alene på, at ejendommen indgik som led i et større område, hvor en samlet planlægning var ønskelig, men også på den vægt, som den nyere lovgivning lægger på offentlighed i forvaltningen og på befolkningens medindflydelse. Ombudsmanden udtalte, at denne sidstnævnte udvikling tilsagde, at dispensationsbestemmelsen i Landsbygelovens § 15 måtte fortolkes endnu snævrere i dag end svarende til forestillingerne ved lovens tilblivelse. Lignende udtalelse i FO 1975.512 om et fabriksbyggeri i boligområde.

Dispensationsadgangen vedr §§ 40, 42 og 43 er dernæst begrænset, når et lokalplanforslag er offentliggjort, uanset om udarbejdelsen af lokalplanforslaget skyldtes lokalplanpligt eller ikke. Det følger nemlig af § 22, at der – så længe den midlertidige retsvirkning af et lokalplanforslag løber – ikke må ske fravigelse af de nævnte bestemmelser.

2° F s v ang de heromhandlede bestemmelser er dispensationskompetencen ikke overladt kommunalbestyrelserne i helt samme udstrækning som i forhold til Byggelovens bestemmelser.

Den hidtidige byggelovgivning uden for København gav ikke kommunalbestyrelserne beføjelse til i synderlig stor udstrækning at meddele dispensationer fra bestemmelserne om mindste grundstørrelse, maksimal udnyttelsesgrad og maksimal bygningshøjde. Hovedreglen var efter Landsbyggelovens § 15, stk 2, at ministeriet var dispensationsmyndighed i de kommuner, der pr 1/4 1970 havde mere end 30.000 indbyggere, medens i øvrigt amtsrådet havde dispensationskompetencen.

Denne ordning gav anledning til kritik, især fra kommunalt hold, og var et af emnerne for det angreb mod den såkaldte dobbeltadministration, som satte ind i 1972/73. I en rapport af oktober 1973 fra boligministeriets arbejdsgruppe om dobbeltadministration er det således (s 23) anført, at et stort antal af de henvendelser fra de enkelte kommuner, som tilgik arbejdsgruppen, vedrørte dispensationskompetencens placering. Et gennemgående træk i disse henvendelser var, at der ønskedes tillagt kommunalbestyrelserne en øget adgang til at meddele dispensationer fra byggelovgivningen og – for så vidt angår de bestemmelser, der nu er overført til Kommuneplanloven – især for parcelhusbebyggelse. Kommunernes Landsforening indtog det standpunkt, at der burde ske en generel og ubegrænset overførelse af dispensationskompetencen til kommunalbestyrelserne.

Kommuneplanlovens § 47, stk 2, bestemmer nu, at dispensationer fra de heromhandlede bestemmelser meddeles af kommunalbestyrelsen inden for rammer, der fastsættes af miljøministeren, og at videregående dispensationer meddeles af miljøministeren. Det må herved erindres, at hverken kommunalbestyrelsen eller ministeren kan meddele en dispensation, når der er lokalplanpligt efter § 16, stk 3.

Kompetencefordelingen er sket i bkg nr 573 af 26/11 1976, jfr cirk af 14/12 1976, der må sammenholdes med delegationsbekendtgørelsen nr 28 af 21/1 1977. Vanskelighederne har især vedrørt dispensationer fra den maksimale bebyggelsesprocent for bebyggelse i de mere centrale byområder på baggrund af, at § 42 har nedsat den mulige bebyggelsestæthed («byggeretten») ganske betydeligt i forhold til bygningsvedtægternes bestemmelser, og at § 10, stk 2, begrænser decentraliseringen netop m h t beslutninger om bebyggelsestætheden i bymidter, jfr ovenfor under IV.A. Højdebegrænsningen iflg § 43 må i denne henseende betragtes som subsidiær.

Løsningen er blevet følgende hovedregel i bekendtgørelsens § 2: Kommunalbestyrelsen kan ikke give dispensation fra lovens §§ 40, 42 og 43, hvis bebyggelsesprocenten for den pgl'd ejendom derved vil overstige 110 eller den større bebyggelsesprocent, der måtte være fastsat

for det pgl'd delområde enten i kommuneplanen eller i de midlertidige rammer for lokalplanlægningen i hh t lovens § 15.

Herfra gøres imidlertid to undtagelser:

Den ene undtagelse går ud på, at kommunalbestyrelsen uanset bebyggelsesprocentens størrelse kan give dispensation til udfyldning af et hul i en randbebyggelse i eksisterende ældre boligkarréer, når det efter kommunalbestyrelsens skøn er nødvendigt af hensyn til helhedsvirkningen. Der opstilles dog to betingelser for, at kommunalbestyrelsen har denne dispensationskompetence. Den ene betingelse er, at den bebyggelse, hvortil der meddeles dispensation, ikke m h t bygningshøjde og husdybde overstiger det sædvanlige for den eksisterende bebyggelse i karréen. Den anden betingelse er, at der i den pgl'd karrés indre ikke eller kun i ringe udstrækning findes anden bebyggelse end garager, cykelskure o lign. Hvis disse betingelser er opfyldt, har kommunalbestyrelsen dispensationsret op til en bebyggelsesprocent på 110 også i tilfælde af, at kommuneplanen eller § 15-rammerne har fastsat en lavere gennemsnitlig bebyggelsesprocent for det pgl'd område. Det må imidlertid erindres, at også en »huludfyldning« kan udløse lokalplanpligt.

Den anden undtagelse går ud på, at kommunalbestyrelsen uanset bebyggelsesprocentens størrelse kan give dispensation, hvis det pgl'd byggearbejde består i en ombygning af eller mindre tilbygning til en bestående bebyggelse, som ikke indbefatter indretning af ny selvstændig beboelse i tagetagen, eller hvis det drejer sig om opførelse af mindre selvstændige bygninger såsom garager, udhuse o lign.

I tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen herefter ikke kan dispensere, tilkommer dispensationskompetencen planstyrelsen under miljøministeriet. Planstyrelsen er ved udøvelsen af sin dispensationskompetence ikke bundet til at lægge kommunalbestyrelsens skøn vedrørende andre forhold, der kræver dispensation, og hvor kommunalbestyrelsen har kompetencen (f eks ang friareal eller parkeringsmuligheder), til grund for sin afgørelse. Dette stemmer med praksis før Kommuneplanloven, jfr f eks utrykt boligmin skr af 19/7 1973.

De tidligere dispensationsbemyndigelser til kommunalbestyrelserne er ophævet fra 1/2 1977.

3° Ved spørgsmål om dispensation fra bestemmelser, der tilgodeser naboers eller andre omboendes interesser, må iflg § 47, stk 5, dispensationen ikke meddeles, før der er sket en orientering af naboerne. Det

følger af § 49, stk 4, om privat søgsmålskompetence, at bestemmelserne om maksimal bebyggelsesprocent og maksimal bygningshøjde almindeligvis har karakter af også at være nabobeskyttelsesregler.

Om naboorienteringen se miljøministeriets cirk af 14/12 1976, afsnit 5, og ovenfor i § 2.V. H. 3°.

4° En dispensation kan betinges i ovsst m almindelige forvaltningsretlige regler, jfr *Poul Andersen*.401 ff.

Efter § 47, stk 7, er dispensationsbetingelser bindende for ejere og indehavere af andre rettigheder over ejendommen uden hensyn til, hvornår retten er stiftet. Kommunalbestyrelsen skal på ejerens bekostning lade tinglyse betingelser, som angår benyttelse af eller anden rådighed over en ejendom eller dele af den. Tinglysningen er ingen gyldighedsbetingelse og har alene oplysende funktion, jfr også *Illum*.563 f.

Ikke sjældent vedrører en betingelse for en dispensation imidlertid ikke selve den ejendom, til hvilken dispensationen er knyttet, men f.eks. naboejendommen. Det er eksempelvis tilfældet, hvor en skelafstandsregel tillades lempet på betingelse af, at bebyggelse på naboejendommen holdes i en tilsvarende større afstand fra skellet. I almindelighed forlanges dette bånd på naboejendommen sikret ved tinglysning forud for al pantegæld. Denne sikringsakt kan ikke ske med hjemmel i § 27, men modtageren af dispensationen må selv sørge for opfyldelse af denne betingelse ved – eventuelt mod betaling – at formå sin nabo til at underskrive en deklaration og panthaverne i ejendommen til at give rykningspåtegning på deres pantebreve. Kravet om tinglysning forud for pantegæld frafaldes undertiden i tilfælde, hvor der er store vanskeligheder for dispensationsmodtageren med at få kravet opfyldt (f.eks. chikane o lign), og hvor deklarationen kan placeres med uomtvistelig god sikkerhed. Jfr utrykt boligmin skr af 1/3 1971, hvori der forlanges en redegørelse for vanskelighederne, oplysning om ejendomsværdien samt en tingbogsattest.

I den klassiske magtfordrejningslære blev det antaget, at en dispensation ikke kunne betinges af en økonomisk modydelse, se *Poul Andersen*.415 ff. Denne lære, der vistnok ligger til grund for U 1958.946 V, må utvivlsomt modificeres, jfr allerede folketingsudvalgets betænkning over forslaget til Landsbyggelov (FT 1959/60, tillæg B, sp 1254 og 1296), se også *Orla Friis Jensen* i *Juristen* 1973.81 f.

Eksempler fra administrativ praksis er mangfoldige. Der er således undertiden tilladt overbebyggelse på betingelse af, at vedkommende ejer tinglyste en deklaration om pligt til senere erhvervelse af det nødvendige ubebyggede areal og stillede økonomisk sikkerhed for opfyldelsen. Der findes adskillige tilfælde, hvor dispensation fra højdeforskrifter er betinget af, at ejeren forpligtede sig til at overtage

naboejendommene, hvis disses ejere inden en vis frist begærede overtagelse, jfr *Orla Friis Jensen* i *Juristen* 1971.449, note 26. Endvidere kendes mange tilfælde af dispensation fra byggelinier på betingelse af en deklaration om aftrappet ekspropriationserstatning, hvis ekspropriation sker inden et nærmere fastsat åremål, og ellers uden erstatning, se f eks U 1961.213 H.

I Byggelovens § 22, stk 5, er der hjemmel for, at boligministeren kan fastsætte bestemmelser for kommunalbestyrelsens adgang til at betinge en dispensation fra Bygningsreglementets krav om parkeringsarealer på egen grund af, at der sker indbetaling til en kommunal parkeringsfond. Baggrunden for denne specialbestemmelse er en henstilling fra ombudsmanden (FO 1973.292) med anledning i *Orla Friis Jensens* artikel i *Juristen* 1973.73 ff om de såkaldte parkeringsfonde, hvis midler anvendes af kommunen til delvis dækning af kommunens udgifter ved tilvejebringelse af offentlige parkeringspladser.

D. OVERTRÆDELSER

Om kommunalbestyrelsens påtaleret og -pligt, ejerens lovliggørelsespligt og strafansvaret for overtrædelser henvises til ovenfor i § 2.V. H. 4^o om Kommuneplanloven og nedenfor i § 5.IV. E-F om Byggeloven.

§ 5. Byggeloven

Af formand for Overfredningsnævnet *Bendt Andersen*

I. Bygningslovgivningen og dens formål

A. HISTORISK UDVIKLING I KORTE TRÆK

Spredte forskrifter om bygningers opførelse, konstruktion og indretning m v samledes i 1850'erne i 3 love for henholdsvis København, Frederiksberg og købstæderne. I den sidste halvdel af 1800-tallet blev der tilvejebragt hjemmel for, at bestemmelser i disse love kunne gives gyldighed også for sognekommuner og i øvrigt suppleres gennem et af sognerådet vedtaget og af dengang justitsministeriet, senere indenrigsministeriet og boligministeriet stadfæstet bygningsreglement. Bygningsforskrifter for sognekommuner, der ikke fik gennemført et bygningsreglement, fandtes dels i Brandpolitiloven, dels – i et vist omfang – i de kommunale sundhedsvedtægter. I købstæderne kunne der med ministeriel stadfæstelse i en bygningsvedtægt gennemføres lokale byggeforskrifter til supplerende af Købstadsbygningsloven.

Bortset fra nogle ændringer af lovene for de to hovedstadskommuner især i den sidste halvdel af 1800-tallet forblev denne lovgivning uændret lige indtil 1939. Forskrifterne sigtede indtil da næsten udelukkende på varetagelse af brand-, sikkerheds- og sundhedsmæssige hensyn, når en ny bygning skulle opføres. Der var kun få og enkle regler om bebyggelsens forhold til gade og om naboforhold.

I 1939 blev byggellovgivningen for København ændret radikalt (Byggelov for staden København, lov nr 148 af 29/3 1939). For Københavns vedkommende blev dermed den ældre bygningslovgivning afløst af kombinerede bygge- og byplanforskrifter, idet den københavnske byggelov nu – til supplerende af den landsgyldige Byplanlov fra 1938 – indeholdt også almindelige bebyggelsesregulerende bestemmelser (jfr herom ovenfor i § 4) og planlægningsbestemmelser.

Se herom og om den ældre bygningslovgivning *A. Gøtzsche: Bygningsret*, 3. udg, 1937, *Eyvind Sivertsen: Københavns Byggelov*, 1940, og *Viggo Vasegaard: Dansk Bygningsret*, 1945.

Den københavnske byggelov dannede grundlag for Byggelov for købstæderne og landet, lov nr 246 af 10/6 1960, der almindeligvis blev benævnt Landsbyggeloven. Ved denne lovs ikrafttræden successivt i årene 1961–64 ophævedes alle de ovennævnte byggeforskrifter, der gjaldt uden for København og Frederiksberg. Først i 1972 ophævedes den særlige bygningslovgivning for Frederiksberg kommune og afløstes af Landsbyggeloven med enkelte særbestemmelser for Frederiksberg, jfr bkg nr 253 af 15/6 1972.

Gennem Landsbyggeloven fik også byggellovgivningen uden for København karakter af at være en kombineret bygnings- og byplanlovgivning. Men loven varetog også yderligere hensyn, især samfundsøkonomiske (bl a gennem varmeisoleringskrav og en række tekniske forskrifter til fremme af anvendelsen af stan-

dardiserede og præfabrikerede bygningsdele m v) og hensynet til at opnå en vis brugsmæssig kvalitet i boligbyggeriet.

Den københavnske byggelov fra 1939 var suppleret med administrativt tilvejebragte forskrifter i bygnings-, administrations- og afgiftsvedtægter samt adskillige regulativer om særlige forhold. Landsbyggeloven fra 1960 var suppleret med dels et for hele lovens gyldighedsområde fælles bygningsreglement (det seneste af 1/6 1972 med senere tillæg nr 1-7), dels kommunale bygningsvedtægter for efterhånden næsten alle kommuner. Medens den københavnske lov ikke undergik synderlige ændringer indtil dens ophævelse pr 1/2 1977, blev Landsbyggeloven ændret adskillige gange. Den seneste lbkg er nr 361 af 17/7 1972, hvortil kom en ændring ved samleloven om bekæmpelse af dobbeltadministration, lov nr 311 af 19/6 1974.

Om denne nyere byggelovgivning se *Bendt Andersen: Byggeret*, 2. udg, 1966, og i *Fast Ejendoms Regulering*.244 ff.

I 1975 ændredes byggelovgivningen på ny, og de nye regler trådte i kraft 1/2 1977. Ændringen skete som led i reformen af planlægningslovgivningen, og målet var nu – omvendt af situationen i 1939 og 1960 – at rense byggeloven for bestemmelser om fysisk planlægning, således at den igen blev en lovgivning, der koncentrerer sig om forskrifter for den enkelte bygnings opførelse. Inden for dette jo også oprindelige formål med en byggelovgivning er der ikke de store ændringer i forhold til de umiddelbart forinden gældende regler. Væsentligt er det dog, at den særlige københavnske byggelovgivning nu er ophævet. Byggelov nr 323 af 26/6 1975 gælder for hele landet (bortset fra Færøerne og Grønland). Loven undergik allerede inden dens ikrafttræden enkelte ændringer ved lov nr 223 af 28/4 1976 og foreligger nu som lbkg nr 530 af 25/10 1976. Jfr *Lisbeth Jordan* i *Juristen & Økonomen*.1977.93 ff.

Ressortmæssigt hører Byggeloven under boligministerens og planlægningslovgivningen under miljøministerens forretningsområde.

B. OPBYGNING OG FORMÅL

Den nugældende byggelovgivning består af navnlig to regelsæt, nemlig selve *Byggeloven* og et *Bygningsreglement* udfærdiget af boligministeren med hjemmel i lovens § 5. Fordelingen af de byggeretlige forskrifter mellem disse to regelsæt er – ligesom efter Landsbyggeloven fra 1960 – i det væsentlige således:

Loven indeholder grundlæggende regler og principper, men beskæftiger sig ikke som den ældre byggelovgivning med specielt tekniske forhold og undgår i videst mulig udstrækning detailregler i det hele taget.

Til *Bygningsreglementet* henvises navnlig de teknisk-konstruktive forskrifter for bygningers opførelse, konstruktion og indretning, og endvidere en række regler til nærmere bestemmelse af lovens mere generelle og principbetonede forskrifter, herunder også regler af væsentlig betydning for byggerettens omfang som f eks krav til størrelsen af parkeeringsareal. Baggrunden for denne ordning har været, at sådanne sup-

plerende bestemmelser ligesom loven skulle have gyldighed overalt, men at der enten er tale om detailbestemmelser, der ikke burde »tynge« lovteksten, eller om bestemmelser, der let burde kunne ændres på grundlag af indvundne erfaringer eller som følge af udviklingens ændrede forudsætninger.

Den nye Byggelov har som nævnt afskaffet de kommunale bygningsvedtægter. Dette har medført, at Bygningsreglementet nu også indeholder en række detaljerede administrative bestemmelser.

Med de omfattende beføjelser for boligministeren til at give bestemmelser i Bygningsreglementet kan Byggeloven betegnes som en bemyndigelseslov, hvis udnyttelse kan få meget betydelige økonomiske konsekvenser som følge af de krav til nybyggeriet, der kan stilles. Under folketingsbehandlingen lovede boligministeren at tilvejebringe drifts- og anlægsøkonomiske konsekvensberegninger til belysning af den samfundsøkonomiske betydning af de ændringer, som det kommende Bygningsreglement vil medføre i forhold til det hidtil gældende. Endvidere vil folketingets boligudvalg blive orienteret om reglementsændringer, som kan medføre væsentlige økonomiske konsekvenser.

Det nye Bygningsreglement er af 15/1 1977, jfr boligmin orienteringsskr af 28/1 1977 om reglementet. Reglementet optages ikke i Lovtidende, jfr anordning nr 23 af 7/1 1977.

Byggeloven giver i øvrigt boligministeren hjemmel til at udfærdige enkelte supplerende bestemmelser uden for Bygningsreglementet, se § 21, stk 2, om regler for kommunalbestyrelsernes samarbejde med andre myndigheder om administration af bestemmelser der regulerer bebyggelse, § 22, stk 4, om dispensationer, § 22, stk 5, særligt om dispensationer fra Bygningsreglementets krav til parkeringsforholdene og § 28, stk 1, om gebyrer for kommunalbestyrelsernes behandling af ansøgninger i hh t loven. Gebyrbestemmelser er dog optaget i Bygningsreglementet (kap 1.8, der – som en overgangsregel – opretholder de bestemmelser herom, som hidtil har været gældende i den pågældende kommune).

Om særlige overgangsregler for Københavns kommune se § 33, stk 3.

Supplerende regler i kommunale vedtægter o lign med gyldighed alene for den pglid kommune er derimod nu udelukket.

Lovens *formål* er angivet i § 1. Først nævnes den oprindelige kerne i bygningslovgivningen: *at sikre, at bebyggelse udføres og indrettes således, at den frembyder tilfredsstillende tryghed i brand-, sikkerheds- og sundhedsmæssig henseende. Dernæst nævnes to formål, der også blev varetaget ved Landsbyggeloven fra 1960: at sikre, at både bebyggelsen og ejendommens ubebyggede arealer får en tilfredsstillende kvalitet og vedligeholdes forsvarligt, og at fremme foranstaltninger, der kan øge*

byggeriets produktivitet. Endelig nævnes et nyt formål: *at fremme foranstaltninger, som kan modvirke unødvendigt energiforbrug i bebyggelser.*

Denne formålsangivelse er – som i alle tilsvarende bestemmelser – ret summarisk og indeholder ikke en udtømmende opregning af de enkelte lovreglers formål. Det er eksempelvis åbenbart, at der med flere bestemmelser i loven varetages en nabobeskyttelse ud over det brand-, sikkerheds- og sundhedsmæssige. Omvendt lover formålsparagraffen nok mere, end der er dækning for, når det siges, at bestemmelserne skal »sikre« en tilfredsstillende kvalitet af ny bebyggelse; der er fortsat ikke gennem Byggeloven megen sikring mod sådan byggesjusk, som f eks forelå i U 1976.15 H.

II. Byggelovens saglige område

A. NY BEBYGGELSE

1° Byggeloven finder ifølge § 2, stk 1, a, anvendelse på opførelse af *ny bebyggelse* og *tilbygning* til bebyggelse.

Under udtrykket »bebyggelse« hører ikke alene, hvad der konventionelt kaldes bygninger, men også f eks en hegnsmur (se nu udtrykkeligt § 2, stk 2) og tilhører til bygninger såsom gårdsplads og legeindretninger ved etageboligbebyggelse. Bebyggelsens størrelse og anvendelse er uden betydning. Også ganske små bygværker som carporte, legehuse, småskure o lign er »bebyggelse«, jfr f eks U 1964.413 Ø om et ganske lille redskabsskur og utrykt byretsdom (Grenå) af 1/6 1973 om et legehuse samt de materielle bestemmelser om sådanne småbygninger bl a i Bygningsreglementets kap 2.2.3. Det er også ligegyldigt, om bebyggelsen er permanent eller midlertidig, jfr utrykt boligmin skr af 8/3 1967 om opstilling af prøve- eller demonstrationshuse.

Landsbyggelovent fra 1960 indeholdt en særordning for jordbrugserhvervenes avls- og driftsbygninger, der i princippet var undtaget fra bygningslovgivningens forskrifter. Denne lovbestemte særordning er nu bortfaldet, men Bygningsreglementets kap 13.9. har væsentligt begrænset anvendelsen af byggeforskrifterne på disse bygninger.

Ved »tilbygning« forstås ikke alene en ny bygning, der sammenbygges med en eksisterende bygning med dennes udvidelse for øje, men også anbringelse af nye bygningsdele (i vid forstand) på en bygning.

Som eksempler kan nævnes overdækning af en tagterrasse (jfr utrykt VLD af 12/10 1966) og anbringelse af faste markiser (jfr utrykt VLD af 17/11 1960) og skilte o lign (jfr § 10, stk 1, og U 1962.722 Ø og 1963.668 Ø). Se også bestemmelserne om bygningsfremspring i Bygningsreglementets kap 3.3.

2° Byggelovens § 2, stk 2, udvider den ovennævnte forståelse af udtrykket »bebyggelse« ved til bebyggelse udtrykkeligt at henregne *faste konstruktioner og anlæg* – dog med den begrænsning, at lovens anvendelse på sådanne konstruktioner m v skal være begrundet i de hensyn, som Byggeloven tilsigter at varetage. § 2, stk 2, indeholder ikke – som tidligere Landsbyggelovens tilsvarende regel – nogen eksemplifikation, men ifølge motiverne er der ikke tilsigtet realitetsændringer af bestemmelsen.

De tidligere nævnte eksempler var tank- og beholderanlæg, tribuner, transportbroer, tunnelanlæg og kraner. Herudover kan nævnes svømmebassiner (jfr Bygningsreglementets kap 2.1.2, stk 6, og 3.2.3, stk 2) og andre sportsanlæg, fritstående el nedgravede olietanke (jfr utrykt boligmin skr af 7/4 1967), fristående antenneanlæg, herunder TV-antennor (jfr Bygningsreglementets kap 3.1.5 og 12.6 samt utrykt VLD af 16/5 1968 om en 25 m høj antennemast for en lillebilvognmand og U 1973.762 Ø om en TV-fællesantenne uanset opsætning i ovsst m post- og telegrafvæsenets normer), fritstående skiltning af ikke ganske ringe omfang (jfr utrykt boligmin skr af 25/8 1964) og formentlig også højspændingsmaster f s v ang udførelsen og funderingen ud over strækstrømslovgivningens krav (jfr U 1973.201 V).

Byggelovens anvendelse på sådanne faste konstruktioner er som nævnt begrænset og kan vel siges nærmest at afhænge af, om det ud fra lovens formål er rimeligt, at loven eller blot enkelte bestemmelser bringes i anvendelse. Ved afvejningen vil det antagelig spille ind, om forholdet er undergivet offentlig kontrol i mf af anden lovgivning, se herved U 1973.201 V. Der er imidlertid trods det skønsmæssige element tale om en afgørelse, som vedrører forståelsen af loven, og hvor derfor kommunalbestyrelsens afgørelse kan påklages administrativt, jfr § 23, stk 1.

3° Det fremgår af det foregående, at der ikke kan tænkes mange faste konstruktioner, som ikke er omfattet af Byggeloven. Gennem udformningen af § 2, stk 1 og 2, skræbes bunden, selv om loven nok ikke i praksis har fungeret slet så rigoristisk, ialfald ikke i alle kommuner. Tilstanden har imidlertid gennem nogen tid været følt uholdbar, og der er nu i den nye Byggelovs § 3 indføjet en adgang for boligministeren til i Bygningsreglementet at bestemme, at de materielle regler i byggelov-

givningen ikke eller kun delvis skal finde anvendelse på nærmere angivne arter af bebyggelse.

I motiverne er nævnt nogle eksempler på bebyggelse, der kan tænkes at blive helt undtaget fra byggelovgivningen: ganske små bygninger og bygningsdele af mindre væsentlig betydning såsom små TV-antennener o lign; endvidere konstruktioner og anlæg, hvor Byggelovens hensyn er mindre fremtrædende og arbejderne på anden måde er undergivet offentlig kontrol, f eks transformestationer og broarbejder. Motiverne nævner carporte som et eksempel på mindre byggearbejder, der kan tænkes kun at blive omfattet af Byggelovens bebyggelsesregulerende bestemmelser (jfr om disse ovenfor i § 4). Se imidlertid nu Bygningsreglementets kap 13.

4° Om *transportable konstruktioner* har Byggeloven af 1975 indført nye regler. Det var tidligere sådan, at den stedlige bygningsmyndighed – normalt kommunalbestyrelsen – i det enkelte tilfælde kunne beslutte lovens anvendelse på en transportabel konstruktion, som var genstand for bygningsmæssig udnyttelse, men først når konstruktionen havde været opstillet og benyttet en vis tid. Efter den nye affattelse af § 2, stk 3, finder loven nu umiddelbart anvendelse på transportable konstruktioner, som agtes gjort til genstand for bygningsmæssig udnyttelse, der ikke er af rent forbigående art. Denne tidsmæssige betingelse må formentlig forstås som en skærpelse af den praksis, der havde dannet sig på grundlag af den tidligere bestemmelse, og hvorefter der i hvert fald kunne skrides ind, når opstillingen havde varet mere end 6 uger (jfr utrykt boligmin skr af 28/4 1970).

Som eksempler på transportable konstruktioner omfattet af § 2, stk 3, nævner motiverne campingvogne, telte, husbåde o lign. § 2, stk 3, undtager dog udtrykkeligt transportable konstruktioner, som opstilles på campingpladser, der er tilladt i medfør af Sommerhusloven (se ovenfor i § 3.V); bestemmelserne i Campingreglementet er således anset for at udgøre tilstrækkelig regulering. Et kuriøst eksempel, der har foreligget i praksis, er også anbringelse af et ældre jetfly med henblik på dets indretning til diskotek. Om en husbåd se U 1975.415 H med kommentar af *Trolle* U 1975 B 398; sag om husbådens fjernelse blev imidlertid rejst og gennemført på grundlag af statens højhedsret over søterritoriet.

5° I §§ 2 og 3 – og i andre bestemmelser i loven – tales snart om »loven og de i mf af loven udfærdigede bestemmelser« og snart blot om »loven«. De to udtryk er utvivlsomt synonyme, og adskillige domme er baseret på en sådan udvidet forståelse af ordet »loven«.

6° Byggelovens bestemmelse af begrebet »bebyggelse« er ikke uden videre anvendelig, når anden lovgivning benytter dette udtryk. Ud-

gangspunktet er vel nok begrebsbestemmelsen i relation til byggeloven, men udvidelser og indskrænkninger kan tænkes med motivering i de særlige hensyn, som den pågældende anden lov tilsigter at varetage. Ifølge forarbejderne til By- og landzonenloven skal ordet »bebyggelse« i lovens § 7 således forstås på samme måde som i Byggeloven, men i cirkskr af 23/10 1970 har boligministeriet udtalt, at By- og landzone-lovens formål ikke nødvendiggør tilladelse fra zonelovsmyndigheden i hh t § 9, jfr § 6, til opførelse af en garage ved en allerede eksisterende boligbebyggelse i landzone, jfr ovenfor i § 3.III. B. Efter motiverne til Kommuneplanloven skal ordet »bebyggelse« også i denne lov forstås på samme måde som i Byggeloven.

B. EKSISTERENDE BEBYGGELSE

1° Ligesom bestemmelser i en lokalplan ikke finder anvendelse på bestående forhold, selv om de måtte være i strid med planen, kan som hovedregel heller ikke Byggelovens bestemmelser forlanges opfyldt af bebyggelse, der eksisterede ved lovens ikrafttræden. Denne ordning har været gældende efter samtlige tidligere bygningslove. Den har betydet, at en bygning der er lovligt opført efter de på opførelsestidspunktet gældende byggeforskrifter, som helt overvejende regel ikke senere har kunnet mødes med krav om ændringer til opfyldelse af nye skærpede forskrifter. Sml nedenfor i § 6.I. Ordningen er opretholdt ved den nye Byggelovs § 2, stk 4.

Jfr. *Bent Christensen* i TfR 1976.56 ff.

Enkelte bestemmelser i Byggeloven har dog umiddelbar virkning for eksisterende bebyggelse eller afgiver hjemmel for, at der kan stilles krav om udførelse af foranstaltninger på eksisterende bebyggelse. Det gælder navnlig § 14 om vedligeholdelse af bebyggelse og ubebyggede arealer og § 18 om faresituationer, jfr ovenfor i § 4. X, samt bestemmelserne om gårdrydning, jfr nedenfor i § 6.III. G. Det gælder også Bygningsreglementets bestemmelser om foretagelse af foranstaltninger til modvirkning af unødvendigt energiforbrug, især isoleringsarbejder, jfr lovens § 6, f.

2° Mellem de to klare yderpunkter – på den ene side opførelse af en ny bebyggelse og på den anden side den uforandrede tilstedeværelse af en eksisterende bebyggelse – findes en glidende skala af tilfælde, hvor

der på en eller anden måde foretages *forandringer af en bestående bebyggelse*. Disse forandringer kan strække sig fra rene reparations- og vedligeholdelsesarbejder over mindre bygningsforandringer som f.eks. opsætning af skillevægge og installation af oliefyr med lagertank til sådanne indgribende ændringer, som man i almindelig tale kalder ombygning. Det antages, at sådanne reparations- og vedligeholdelsesarbejder, som alene tilsigter at retablere en bygnings tidligere tilstand efter naturligt slid og ælde, falder helt uden for byggelovgivningen – naturligvis bortset fra bestemmelsen i § 14 om pligten til vedligeholdelse af enhver bebyggelse. Ved alle andre indgreb i eksisterende bygninger kommer derimod byggelovgivningen til anvendelse i større eller mindre omfang.

Efter § 2, stk 1, b, finder loven således anvendelse på ombygning af og andre forandringer i bebyggelse, som er væsentlige i forhold til bestemmelser i byggelovgivningen. Dette må forstås således, at kun de bestemmelser, som er væsentlige i forhold til bygningsforandringen, finder anvendelse og dermed skal overholdes, jfr også cirk af 6/2 1961 om Landsbyggeloven af 1960. Jo mere indgribende bygningsforandringer, desto flere af byggelovgivningens forskrifter vil være væsentlige og skal derfor følges. Ved meget omfattende bygningsforandringer tilvejebringes der reelt en helt ny bebyggelse, og i sådanne tilfælde vil hele byggelovgivningen finde anvendelse – undertiden med den følge, at den påtænkte ombygning bliver uigennemførlig. Jfr U 1976.52 H.

Det gør ingen forskel, at den eksisterende bebyggelse er brandskadet. Også retablering efter brand indebærer en bygningsforandring, hvorpå Byggeloven finder anvendelse, jfr f.eks. utrykt byretsdom (Hjørring) af 23/1 1973, der ikendte bødestraf for arbejdets påbegyndelse uden byggetilladelse. Se også U 1974.423 V.

3° Man kan tænke sig, at benyttelsen af en eksisterende bebyggelse ændres, uden at der foretages (væsentlige) bygningsmæssige forandringer. Ifølge § 2, stk 1, c, finder Byggeloven anvendelse også på sådanne *benyttelsesændringer*, når de er væsentlige i forhold til bestemmelser i byggelovgivningen, og dette må – ligesom ved litra b – forstås således, at de pågældende væsentlige bestemmelser og kun disse skal overholdes i forbindelse med benyttelsesændringerne.

Som eksempler kan nævnes ibrugtagningen af tidligere erhvervslokaler til beboelse, overgang fra én erhvervmæssig anvendelse til en anden (hvilket kan være væsentligt f.eks. i forhold til parkeringskravene) og ibrugtagningen til helårsbeboelse af et sommerhus, der ikke opfylder Bygningsreglementets forskrifter for helårsbebyggelse.

ad 2° og 3°. Efter utrykt boligmin skr af 4/12 1973 skal § 2, stk 1, b og c, forstås således, at de bestemmelser i byggelovgivningen, i forhold til hvilke bygnings- eller benyttelsesændringen skal være væsentlig, udelukkende er de materielle bestemmelser. Hvis man – som hævdet i Fast Ejendoms Regulering.253 – antog, at Byggelovens formelle regler om indhentning af byggetilladelse altid måtte anses for væsentlige, ville ingen bygnings- eller benyttelsesændring kunne foretages uden forudgående ansøgning derom og byggetilladelse dertil. Denne konsekvens har boligmin anset for uacceptabel. Boligministeriets fortolkning fører til, at ejeren selv må skønne over, om forholdet er væsentligt eller uvæsentligt, og med risiko for, at han kan blive stillet over for et krav om lovliggørelse, jfr § 17, hvis forholdet senere findes at have været væsentligt.

4° Efter § 2, stk 1, d, finder Byggeloven også anvendelse på *nedrivning* af eksisterende bebyggelse. Bestemmelsen giver ikke hjemmel til at hindre en af ejeren ønsket nedrivning, men har først og fremmest den virkning, at en nedrivning ikke må påbegyndes, før kommunalbestyrelsen har givet tilladelse dertil, jfr § 16 og Bygningsreglementets kap 1.7, og evt stillet sikkerhedsbegrundede betingelser. Jfr ovenfor under § 4.XI.

C. TERRÆNÆNDRINGER

Siden 1972 har Byggelovens saglige område også omfattet terrænreguleringer, uanset om disse fandt sted i forbindelse med byggearbejder der i øvrigt var omfattet af loven. Bestemmelsen herom, der har et udelukkende nabobeskyttelsessigte, findes nu i Byggelovens § 13 med mulighed for supplerende regler i Bygningsreglementet. Bestemmelsen gælder kun i bebyggede områder og kun, hvis en lokalplan ikke regulerer forholdet. Bestemmelsens indhold er, at en grunds naturlige terræn ikke må ændres ved afgravning, påfyldning eller på anden måde, som kan være til ulempe for de omliggende grunde. Jfr ovenfor i § 4.VIII. 2.

III. Formelle regler

I modsætning til flere andre love, der regulerer bygningers opførelse og anvendelse, har byggelovgivningen stedse forlangt, at et byggeri ikke

må påbegyndes uden *byggetilladelse*, og at det færdige byggearbejde ikke må tages i brug, førend der er udstedt *bygningsattest*. Med den ændring, at ordet bygningsattest nu er afløst af *tilladelse til ibrugtagen*, opretholder Byggelovens § 16 dette system som gældende for ethvert arbejde, der er omfattet af lovens § 2, altså både opførelse af ny bebyggelse, ombygning, bygningsforandringer i øvrigt, benyttelsesændringer og nedrivninger – men ikke de ovenfor under II.C nævnte terrænreguleringer.

Systemet gælder også, når det offentlige er bygherre, se f eks FO 1973.170 og 230 om kommunalt og 344 om statsligt byggeri.

I § 16, stk 4, er imidlertid optaget en hjemmel for boligministeren til i Bygningsreglementet at begrænse kravene om byggetilladelse og/eller ibrugtagen-tilladelse og herunder helt eller delvis fuldstændig undtage bestemte bebyggelsesarter fra disse krav. Som genstand for sådanne lempelses- eller undtagelsesbestemmelser er i bemærkningerne til lovforslaget nævnt garager, ensartede parcelhuse og byggerier, hvor der på anden måde er skabt rimelig sikkerhed for lovligt byggeri. Så vidt er man imidlertid endnu ikke gået i reglementets kap 13.

§ 16, stk 4, er en parallel til lovens § 3, hvorefter de materielle byggeforskrifter helt eller delvis kan sættes ud af kraft for nærmere angivne bebyggelsesarter. Der er ingen nødvendighed for, at både de materielle og de formelle regler begrænses for en bestemt bebyggelsesart. Tværtimod har § 16, stk 4, fået større anvendelse end § 3, jfr Bygningsreglementets kap 13.

Ønsket om at indskrænke byggesagsbehandlingen i kommunerne er af ældre dato og tilsigter dels at begrænse det offentliges udgifter og anvendelse af arbejdskraft, dels at undgå unødvendige forsinkelser og fordyrelser for de byggende. Omvendt er det hævdet, at bygningsmyndighedernes kontrol ikke er indgående nok, når der så ofte senere må konstateres byggefejl o lign.

Spørgsmålet er behandlet bl a i en redegørelse fra en boligministeriel arbejdsgruppe: »Forenkling af den offentlige byggesagsbehandling«, 1972. I redegørelsen foretrækkes indførelse af en *garantiordning* fremfor en *autorisationsordning* som erstatning for kommunernes hidtidige byggesagsbehandling. Ved en garantiordning (f eks bankgaranti, forsikring, pant hæftelse) skulle der tilvejebringes økonomisk sikkerhed for, at bygherren i givet fald kan opfylde sin lovliggørelsespligt efter Byggelovens § 17; man forestillede sig en sådan ordning begrænset i første omgang til byggeri i parcelhus- og sommerhusområder. Ved en autorisationsordning, foreslået af *Jørgen Hansen*, måtte ethvert byggeri kun projekteres og forestås af personer, som har opnået autorisation dertil.

Der arbejdes for tiden på at få tilvejebragt en garantiordning via forsikringer,

og boligministeren har bebudet et lovforslag om en deklarationsordning for parcelhuse.

På et begrænset område har der i øvrigt i en årrække været etableret en forsikringsordning. Den indførtes i 1958 og går ud på, at ingeniører af deres organisation kan opnå en »anerkendelse« inden for arbejdsområdet bærende konstruktioner ved bolig-, institutions- og industribyggeri. Denne »anerkendelse« er bl a betinget af en ansvarsforsikring og medfører – hvis kommunalbestyrelsen træffer en formel vedtagelse om at ville benytte sig af ordningen – at kommunalbestyrelsen som bygningsmyndighed kan indskrænke sin kontrol med de statiske beregninger, forinden byggetilladelse udstedes. Jfr nærmere nu boligmin cirk af 30/8 1968 om en anerkendelsesordning for statikere.

A. BYGGETILLADELSE

1° Hidtil har de kommunale bygningsvedtægter indeholdt nærmere bestemmelser om, hvilke oplysninger der skal gives i en *ansøgning* om byggetilladelse, og hvilke bilag der skal medfølge. I alt væsentligt var forskrifterne ens fra kommune til kommune, idet der i den enkelte vedtægt højst var foretaget mindre afvigelser fra den af boligministeriet udsendte normal-bygningsvedtægt (seneste udgave af august 1973).

Det følger nu af Byggelovens § 21, stk 1, at de nærmere bestemmelser om ansøgninger om byggetilladelse skal søges i Bygningsreglementet. I lovens § 16 findes kun en regel om, at kommunalbestyrelsen kan kræve, at ansøgeren giver de oplysninger der er nødvendige for bedømmelsen af ansøgningen – en i og for sig overflødig regel, eftersom kommunalbestyrelsen ved utilstrækkelige oplysninger utvivlsomt kunne nægte at udfærdige byggetilladelse.

De hidtidige bestemmelser i normal-bygningsvedtægten er optaget i kap 1.2 i Bygningsreglementet.

Det er deri bl a bestemt, at en ansøgning om byggetilladelse som hidtil skal være skriftlig, og at den skal være underskrevet af ejendommens ejer, medmindre ansøgeren – f eks en lejer – dokumenterer at have (privatretlig) adkomst til at udføre det pågældende byggearbejde.

Endvidere er der optaget en hjemmel for kommunalbestyrelsen til at kræve en attestation fra en landinspektør f s v ang oplysninger om grundens størrelse. Og kommunalbestyrelsen vil kunne kræve en tingbogsattest forevist af hensyn til servitutkontrol, jfr ovenfor i § 2.IV. G. om Kommuneplanlovens § 37.

Rigtigheden af de oplysninger, en ansøger giver f eks om bebyggelsens anvendelse, kan imidlertid undertiden betvivles. Kommunalbestyrelsen må dog normalt være pligtig at lægge de afgivne oplysninger til grund.

Foreligger der klare holdepunkter for en antagelse om, at oplysningerne er urigtige, må kommunalbestyrelsen dog have ret til at behandle ansøgningen ud fra de forskrifter, der skal overholdes ved en benyttelse som den, der formodes at ville foregå. Navnlig tør dette antages i tilfælde, hvor det er vanskeligt efter bygningens opførelse at konstatere den ulovlige benyttelse. Sml U 1966.46 H og 1969.428 H kommenteret af *Spleth* i U 1969 B.247.

I praksis indledes kontakten med bygningsmyndigheden ofte med en uformel forespørgsel. Om de forhåndsudtalelser, der kan følge heraf, henvises til *Haagen Jensen* og *Friis Jensen* i *Juristen & Økonomen* 1976.49 ff og *Spleths* kommentar i U 1965 B.237 til U 1965.253 H. Sml landsretsdommen i U 1975.369 H.

2° Kommunalbestyrelsens behandling af en ansøgning om byggetilladelse kan *i relation til byggelovgivningen* teoretisk opspaltes i en undersøgelse af, om projektet er i overensstemmelse med de forskrifter, som efter deres indhold finder anvendelse på netop dette byggearbejde (*legalitetskontrol*), og i en vurdering af projektets konkrete hensigtsmæssighed (*hensigtsmæssighedsbedømmelse*, det diskretionære element i byggetilladelsen).

De præcise generelle direktiver (*Fast Ejendoms Regulering*.27 ff), der er omfattet af legalitetskontrollen, er talrige. Hvis blot et enkelt af dem ikke er overholdt, kan byggetilladelse ikke udstedes, førend vedkommende dispensationsmyndighed måtte have meddelt dispensation. Udstedes byggetilladelse alligevel, indbefatter den ikke en dispensation, jfr afsnit IV.C.3°, og dette gælder, selv om dispensationskompetencen tilkommer kommunalbestyrelsen selv, hvad der iflg § 22, stk 4, vil være det sædvanlige.

Hensigtsmæssighedsbedømmelsen har for det første relation til de også ret mange bestemmelser i navnlig Bygningsreglementet, der har karakter af standarder (anf værk 30 ff), f eks om en projekteret lejlighed har en sådan størrelse og udformning, at både lejligheden som helhed og de enkelte rum er hensigtsmæssige under hensyn til den tilsigtede brug, og om lejligheden er orienteret på en sådan måde, at den får sollys i rimeligt omfang (Bygningsreglementets kap 4.4.3, stk 3). Dernæst har hensigtsmæssighedsbedømmelsen relation til de bestemmelser i byggelovgivningen, der indrømmer bygningsmyndigheden et temmelig frit skøn uden baggrund i skrevne standarder (anf værk 32 ff om løbende tilladelser og 38 ff om undtagelser) som f eks lovens § 8, stk 3, om sluttet bebyggelse.

3° Det har i mange år været kritiseret, at lovgivningen af betydning for byggeri ikke var indrettet på en sådan måde, at den byggende kun skulle ansøge *én myndighed*, bygningsmyndigheden, hvis opgave det da måtte være at inddrage eventuelle andre myndigheder i sagen, således at bygningsmyndighedens byggetilladelse gjorde fuldstændigt op med det offentliges krav til det pågældende byggeri. Sådan har det ikke været, idet en meddelt byggetilladelse – ialfald som udgangspunkt – kun har været udtryk for, at bygningsmyndigheden ikke under hensyn til byggelovgivningen har fundet noget at indvende mod det pågældende byggeprojekt. Jfr senest s 20 ff i rapport fra boligministeriets arbejdsgruppe om dobbeltadministration, 1973.

Spørgsmålet har to forgreninger:

a) Anden lovgivning, *som administreres af kommunalbestyrelsen*: Allerede i en årrække har der kunnet opstilles en generel undtagelse fra hovedreglen om, at en byggetilladelse kun dækker byggelovgivningen. Det ville nemlig være uantageligt, hvis den samme offentlige myndighed efter at have udstedt byggetilladelse skulle kunne modsætte sig byggeriet eller stille særlige krav til dette under påberåbelse af anden beslægtet lovgivning. De fleste byggetilladelser har da også direkte udtalt, at byggetilladelsen indbefatter kommunalbestyrelsens tilladelse eller godkendelse i relation til Byplanloven (både dispositionsplan og byplanvedtægt), vejlovgivningen f s v ang kommunalbestyrelsen som vejbestyrelse (men altså ikke for så vidt angår forholdet til de veje, der er under amtsrådets eller vejdirektoratets bestyrelse) og lovgivningen om bygningsmæssige civilforsvarsforanstaltninger. Selv om en byggetilladelse imidlertid ikke indeholder en passus herom og nu også om forholdet til Kommuneplanloven, må det alligevel antages at gælde. Jfr FO 1973.170 (177).

Under den midlertidige regulering af byggevirksomheden har det været udtrykkeligt bestemt, at en ansøgning om byggetilladelse skulle betragtes tillige som en ansøgning om den særlige tilladelse til byggeriets påbegyndelse, som var krævet i mf af Lov om boligbyggeri, se f eks § 3 i bkg nr 464 af 30/10 1972. Sml fra et andet område Råstoflovens § 6, stk 1.

Den nævnte generelle undtagelse har som baggrund, at kommunalbestyrelsen i forholdet til borgerne må betragtes som *én myndighed*, selv om den kommunale forvaltning af praktiske grunde er opdelt i enheder med hver sine administrationsområder. Det er op til kommunalbestyrelsen selv f eks gennem interne instrukser for sagsbehandlingen at sørge for, at kommunen ikke ved udstedelse af en byggetilladelse af-

skærer sig fra at anvende skønsmæssige beføjelser efter anden lovgivning, som administreres af kommunalbestyrelsen.

En modifikation må dog antagelig gøres. Den vedrører det tilfælde, at det påtænkte byggearbejde er i direkte strid med forskrifter i denne anden lovgivning, hvorfra kommunalbestyrelsen kan dispensere. I et sådant tilfælde vil en meddelt byggetilladelse kun indbefatte den således nødvendige dispensation, hvis ansøgningen har indeholdt en klar oplysning om dispensationsbehovet. Når dette gælder i relation til selve byggelovgivningen, jfr afsnit IV.C.3°, må det nemlig så meget desto mere gælde i relation til anden lovgivning.

Den beskrevne retstilstand er fortsat gældende, men er nu suppleret af Byggelovens § 16, stk 3, 1. pkt. Efter denne bestemmelse, jfr Bygningsreglementets kap 1.3, stk 1, er det nu en pligt for kommunalbestyrelsen ikke at meddele byggetilladelse, før kommunalbestyrelsen har konstateret, at det ansøgte kan godkendes i hh t anden lovgivning, som administreres af kommunalbestyrelsen. Som relevante eksempler kan nævnes planlægnings-, miljø- og vejlovgivningen, men de enkelte love er specificeret i et bilag til Bygningsreglementet.

Hvis kommunalbestyrelsen overtræder denne pligt – i praksis hvis bygningsvæsenet udsteder en byggetilladelse uden at have sikret sig byggeriets overensstemmelse med denne anden lovgivning – får den ovennævnte modifikation m h t egentlige dispensationer betydning. Har ansøgeren nemlig ikke oplyst om dispensationsbehovet, vil byggetilladelsen ikke indeholde dispensationen, og kommunalbestyrelsen kan senere kræve lovliggørelse af det således ulovlige byggeri; bygherren kan i et sådant tilfælde i hvert fald kun ganske undtagelsesvis have noget erstatningskrav mod kommunen for det tab, han måtte lide. Har ansøgeren derimod opfyldt sin »oplysningspligt«, må det fmlt fortsat antages, at byggetilladelsen så indeholder den nødvendige dispensation (hvis kommunalbestyrelsen har dispensationskompetence), selv om det ikke er udtalt direkte i byggetilladelsen.

Det anførte må også gælde det ansøgte byggearbejdes forhold til en på ejendommen hvilende servitut, jfr Kommuneplanlovens § 37 (ovenfor i § 2.IV. G. 9°). Jfr U 1975.297 Ø, der ikke kendte kommunen erstatningsansvarlig, omend der kunne have været god grund dertil i det foreliggende tilfælde, jfr *Tolstrup* i U 1975 B.306 ff og – mere modificeret – i Landinspektøren 27. bd, 14. hft (1975), 757 ff.

Betydningen af § 16, stk 3, 1. pkt, er derfor nok alene den, at det nu er helt utvivlsomt, at kommunalbestyrelsen har ret til at holde en bygge-

tilladelse tilbage, indtil forholdet til den omhandlede anden lovgivning er afklaret.

Kun på et enkelt, men til gengæld vigtigt, område er det netop udtalte ikke dækkende. Efter Kommuneplanlovens § 16, stk 3, 2. pkt, må der nemlig ikke udstedes byggetilladelse til et større bygge- eller anlægsarbejde, før den nødvendige lokalplan foreligger. Denne forskrift pålægger kommunalbestyrelsen en selvstændig forpligtelse til at vurdere en ansøgning om byggetilladelse i relation til lokalplanpligten, og en tilsidesættelse af Kommuneplanlovens § 16, stk 3, 2. pkt, kan lettere tænkes at medføre erstatningsansvar for kommunen.

b) Anden lovgivning, som ikke administreres af kommunalbestyrelsen: Kommunalbestyrelsen har ikke pligt til at påse overholdelsen heraf, medmindre det er påbudt i en konkret lovregel.

Efter By- og landzonelovens § 11, stk 5, må byggetilladelse til et byggeri i landzone således ikke meddeles, førend den nødvendige zonelovstilladelse foreligger, og førend fristen for påklage af denne tilladelse er udløbet eller de klageberettigede har givet klageafkald. Et andet eksempel er Lov om offentlige veje § 37, stk 5, hvorefter der ikke må udstedes byggetilladelse til et byggeri i strid med en byggelinie pålagt i henhold til vejlovgivningen. Men eksempelvis Naturfredningsloven indeholder ingen sådanne bestemmelser, og det ses da også ikke helt sjældent, at der gives byggetilladelse til – og sker opførelse af – bygninger i strid med Naturfredningslovens byggelinier, uden at fredningsnævnet har taget stilling til, om den nødvendige dispensation kunne meddeles.

I bemærkningerne til forslaget til den nye Byggelov er det uden nærmere begrundelse udtalt, at det ikke er fundet hensigtsmæssigt at pålægge kommunalbestyrelsen en generel pligt til at få afklaret forholdet til anden lovgivning, før der udstedes byggetilladelse. Dette må beklages.

Byggelovens § 16, stk 3, 2. pkt, giver kun kommunalbestyrelsen en ret til at udsætte behandlingen af en ansøgning om byggetilladelse, indtil forskrifter i anden lovgivning, som ikke administreres af kommunalbestyrelsen, er opfyldt. I Bygningsreglementets kap 1.3, stk 2, er denne hjemmel gentaget og udvidet med en ret til at udsætte sagsbehandlingen, indtil den pågældende anden myndighed har haft mulighed for at benytte sine beføjelser i hh t anden lovgivning. Ved disse bestemmelser er der imidlertid blot tale om en lovfæstelse af hidtidig forståelse, jfr f eks FO 1965.50. Hverken § 16, stk 3, 2. pkt, eller specielle bestemmelser som de ovennævnte giver kommunalbestyrelsen beføjelse til ligefrem at afslå ansøgningen om byggetilladelse blot med henvisning til, at projektet strider mod anden lovgivning som her omhandlet. Men det kan spørges, om kommunalbestyrelsen har pligt til ud fra en grund-

sætning om god forvaltningsskik at videresende ansøgningen til den kompetente myndighed eller dog at vejlede ansøgeren m h t, hvem der har kompetencen efter den pågældende anden lovgivning. Svaret herpå må nok være bekræftende, ialfald når der foreligger en formelig ansøgning om byggetilladelse, jfr FO 1973.50 om det tilsvarende spørgsmål på det indledende forespørgselsstadium.

Hvis kommunen ikke benytter sig af sin ret efter § 16, stk 3, 2. pkt, men udsteder byggetilladelsen, bliver vedkommende anden myndighed naturligvis ikke derved bundet til også at tillade projektet, jfr U 1965.811 Ø. Hvis byggearbejdet udføres i hh t byggetilladelse, uden at kommunen har gjort opmærksom på anden lovgivning, og det først derefter viser sig, at byggeriet er ulovligt i relation til anden lovgivning, må bygherren imødesee et krav om lovliggørelse. Selv om kommunen muligvis har tilsidesat grundsætningen om god forvaltningsskik ved ikke at informere bygherren, vil der formentlig kun under ganske særlige omstændigheder kunne pålægges kommunen erstatningsansvar over for bygherren, jfr også herved U 1965.811 Ø.

Boligministeriet har i utrykt skr af 5/3 1973 udtalt, at en kommunalbestyrelse ikke kunne holde byggetilladelse til et større antal sommerhuse tilbage, indtil der blev opnået udlejningstilladelse efter Sommerhuslovens § 2, jfr § 1, men at kommunen samtidig med udstedelsen af byggetilladelse burde gøre ansøgeren opmærksom på Sommerhusloven og evt gøre indberetning til miljøministeriet, jfr lovens § 11. Udtalelsen må have gyldighed også efter indførelsen af Byggelovens § 16, stk 3, idet de nævnte bestemmelser i Sommerhusloven ikke vedrører selve byggeriets lovlighed.

4° En byggetilladelse til et byggeri i strid med bygge Lovgivningens forskrifter (og hvortil der ikke er meddelt dispensation fra den dertil kompetente myndighed) vil ikke legalisere byggeriet. Det må uanset byggetilladelsen anses for ulovligt, jfr *Poul Andersen*.392 og *Harder: Kommunens Lov og Ret* II.140. Det er følgelig undergivet ejerens lovliggørelsespligt efter Byggelovens § 17, jfr boligministeriets udtalelse i FO 1965.98 og s 14 i Betænkning nr 460/1967 afgivet af et af boligministeriet nedsat udvalg om bygningskader. Opnået dispensation ikke efterfølgende, kan ejeren efter omstændighederne have et erstatningskrav på kommunen, jfr FO 1964.123 med tilføjelse 1966.16 og *Harder* anf vær 138 ff. Jfr også nedenfor i afsnit IV.

5° En byggetilladelse skal være *skriftlig*. Det har hidtil været bestemt i de kommunale bygningsvedtægter og fremgår nu af Bygningsreglementets kap 1.4.

Utrykt VLD af 15/9 1971 antog, at tiltalte kunne have opfattet mundtlige udtalelser som en tilladelse til at påbegynde et byggearbejde, men ikendte alligevel bødestraf for påbegyndelse uden skriftlig byggetilladelse.

Det kan undertiden være tvivlsomt, hvornår et byggeri kan anses for påbegyndt. Den hovedregel kan frmtl opstilles, at et byggeri er påbegyndt ved igangsættelsen af udgravning eller støbning, der kan anses som led i et påtænkt byggeri.

En byggetilladelse har *kun gyldighed i ét år*, § 16, stk 1. Er byggearbejdet ikke påbegyndt inden byggetilladelsens udløb, må ny byggetilladelse søges. Det vil da afhænge af den til den tid gældende lovgivning og – inden for byggetilladelsens skønsmæssige bestanddele – af eventuelle ændrede vurderinger hos bygningsmyndigheden, om ny byggetilladelse kan udstedes, selv om projektet er uændret. Se dog U 1974.923 V, hvor der forelå særlige omstændigheder.

Om tilbagekaldelse af byggetilladelse se s 17–20 i ovennævnte Betænkning nr 460/1967 samt *Poul Andersen*.514 ff.

Kommunen kan efter almindelige regler om offentligretligt erstatningsansvar pådrage sig et økonomisk ansvar over for ansøgeren, hvis sagsbehandlingen er culpøs, f eks ved uberettiget trænering i afventning af ny lovgivning.

Se *Spleth* i U 1965 B.239 med kommentarer til U 1965.253 H. Om ansvar for fordyrelse af byggeriet ved forsinkelse som følge af bygningsmyndighedens urigtige retsopfattelse se U 1944.421 H med *Germers* supplerende oplysning i Juristen 1967.458 samt U 1972.478 Ø, der begge frifandt. U 1939.131 V tilkendte erstatning for udgifter ved flytning af en under opførelse værende bygning, idet kravet herom var uhjemlet i den af bygningsmyndigheden påberåbte forskrift, og idet det med rimelighed kunne forlanges af bygningsmyndigheden, at den havde gjort sig bekendt med den forståelse af de bygningsretlige bestemmelser, som de overordnede bygningsmyndigheder gennem et langt åremål havde lagt til grund. Jfr *Poul Andersen* i Juristen 1965.202 ff.

6° Landsbyggeloven indeholdt hjemmel for, at der i de kommunale bygningsvedtægter kunne optages bestemmelser om *gebyrer* for »bygningsmyndighedernes forretninger« i hh t loven og vedtægterne.

Gebyret var knyttet til udstedelsen af byggetilladelse (eller meddelelse til ansøgeren om, at byggetilladelse var klar til udstedelse) og ikke – som før Landsbyggeloven – til udfærdigelsen af bygningsattester. Kommunen havde imidlertid mulighed for at udsætte opkrævningen til bygningsattestens udlevering. Selv om byggetilladelsen ikke blev udnyttet, blev der ikke tale om refusion af gebyret, medmindre dette undtagelsesvis havde særlig hjemmel i vedtægten.

Siden 1967 har gebyrerne i almindelighed været pristalsregulerede, jfr boligmin cirk af 8/9 1967, og har uden for hovedstadsområdet ligget på samme niveau.

Efter den nye Byggelovs § 28 fastsætter boligministeren nærmere regler om gebyrer for »kommunalbestyrelsernes behandling af ansøgninger« i h t loven. Den ændrede formulering af lovhjemmelen åbner mulighed for, at kommunens ret til gebyr ikke længere skal være afhængig af, om kommunens sagsbehandling afsluttes. Indtil videre har Bygningsreglementets kap 1.8. imidlertid opretholdt de gebyrbestemmelser, der hidtil har været gældende i den pågældende kommune.

Dispensation fra gebyrbestemmelserne (nedsættelse eller fritagelse) er i praksis kun forekommet ganske undtagelsesvis og kun med »generel« begrundelse i atypiske tilfælde, f eks ved de i § 2, stk 2, nævnte særlige konstruktioner, jfr f eks utrykt boligmin skr af 21/6 1973.

Gebyrberegningen vil normalt være specificeret på en særlig blanket, så at ansøgeren har mulighed for at efterregne beløbet, jfr Kommunernes Landsforenings cirkskr nr 277 J af 26/2 1974 og FO 1973.251.

Gebyrerne kan inddrives ved udpantning i den pågældende ejendom og har fortrinsret som kommunale ejendomsskatter, jfr Byggelovens § 29 som ændret ved lov nr 223 af 28/4 1976.

7° En byggetilladelse kan betinges, og det er i praksis det sædvanlige, at byggetilladelser indeholder en række *betingelser*. Nogle af betingelserne har relation til udførelsen af byggearbejdet og har udspillet deres rolle, når byggeriet er opført. Andre har virkning, så længe huset eksisterer, og kan f eks gå ud på begrænsninger i bebyggelsens anvendelse, eller at branddøre ikke må afspærres.

Alle betingelser har iflg § 27 bindende virkning for ejeren, når han udnytter byggetilladelsen, og også for andre indehavere af rettigheder over ejendommen, uanset hvornår retten er stiftet. Den sidstnævnte gruppe af betingelser – i lovtæksten betegnet som betingelser, som angår benyttelse af eller anden rådighed over en ejendom eller dele af den – skal ved kommunalbestyrelsens foranstaltning tinglyses på ejendommen. Det sker ved lysning af en ekstrakt af byggetilladelsen, sml U 1973.355 V. Kravet om tinglysning kan ikke anses som en gyldighedsbetingelse, og manglende tinglysning vil ikke kunne medføre eksstinktion af betingelsen, men vil efter omstændighederne kunne begrunde et erstatningsansvar for bygningsmyndigheden.

Boligministeriet har siden Landsbyggelovens fremkomst vendt sig imod den udbredte kommunale praksis, der går ud på at forlange, at ejeren af ejendommen

udsteder en deklaration, der indeholder de stillede betingelser for byggetilladelsen. Denne uhensigtsmæssige praksis synes da også nu reduceret.

Mange af de betingelser, der i praksis optages i byggetilladelser, er såkaldt uægte, idet de blot gentager en gældende forskrift – i almindelighed fordi der erfaringsmæssigt har vist sig at være behov for at gøre den byggende særligt opmærksom på den pågældende bestemmelse. Det er klart, at en sådan uægte betingelse ikke behøver tinglysning, selv om den efter sit indhold har virkning også efter bygningens fuldførelse.

I Byggelovens § 4, stk 2, er der hjemmel for kommunalbestyrelsen til i forbindelse med udstedelse af byggetilladelse at forlange sikkerhedsstillelse for opfyldelsen af visse elementære krav til enhver ny bebyggelse, forinden den tages i brug. Disse elementære krav er, at bebyggelsen har lovlig vejadgang, vandafledning og drikkevandsforsyning, og at der er forsvarlig mulighed for brandslukning. Sikkerhedsstillelse kan forlanges, hvis disse krav ikke allerede er opfyldt, når byggeriet påbegyndes. Hjemmelen hertil har ikke sin begrundelse i samfundets interesse i, at disse krav opfyldes, eftersom manglende overholdelse blot vil føre til, at kommunalbestyrelsen nægter at udstede tilladelsen efter § 16, stk 2, til ibrugtagen af den pgl'd bebyggelse. Bestemmelsen tager sigte på bebyggelser, der opføres med salg for øje, og den skyldes et ønske om at beskytte køberne. Baggrunden har været en række tilfælde, hvor byggeforetagendet har solgt husene, inden de var færdige, og har forladt byggerierne, inden byggemodningsarbejderne var fuldført. Resultatet blev ofte, at køberne kom til at betale udgifterne to gange, nemlig dels i købesummen, dels til de nye entreprenører som færdiggjorde arbejdet. I et senere indsat stk 3 i § 4 er adgangen for kommunalbestyrelsen til at forlange sikkerhedsstillelse udvidet til også at gælde, når en lokalplan kræver foretagelse af afskærmningsforanstaltninger (beplantningsbælte, støjvold) som betingelse for ibrugtagen af ny bebyggelse, jfr Kommuneplanlovens § 18, stk 1, nr 12.

Justitsministeriet har efter aftale med boligministeriet udtalt i utrykt skr af 27/2 1968, at hverken brandlovgivningen eller den tidligere til Byggelovens § 4, stk 2, svarende bestemmelse afgiver hjemmel for, at en kommunalbestyrelse kan pålægge udstykkere eller bygherrer udgifter til etablering af brandhaner og vandreservoarer som en byggemodningsforanstaltning, se dog Brandlovens §§ 27 og 28 om brandfarlige virksomheder m v.

Om indbetaling til en kommunal parkeringsfond som betingelse for en dispensation fra kravene til udlæg af parkeringsarealer på egen grund se ovenfor i § 4.XII. C.

En særlig form for betingelser er omhandlet i lovens § 26, hvorefter en byggetilladelse kan tidsbegrænses. Der er her tale om noget andet end den under 5° omtalte bestemmelse om, at en byggetilladelse kun har gyldighed i 1 år. I § 26 er der tale om en tidsbegrænsning af bygningens lovlige levealder. Tidsbegrænsningen kan være eksakt, eller den kan udformes sådan, at bygningen skal fjernes, når kommunalbestyrelsen stiller krav derom.

§ 26 har samme indhold som tidligere Landsbyggelovens § 60, der iflg motiverne navnlig sigtede på tilfælde, hvor et byggeri tillades udført af nye materialer eller med nye konstruktioner, som man står noget usikker overfor.

Ordet »beliggenhed« i lovteksten har ført til, at bestemmelsen også er anset anvendelig i situationer, hvor et påtænkt byggeri ville være i strid med byplandispositioner på længere sigt, men godt kunne tillades en årrække. (U 1958.946 V er fra før Landsbyggelovens ikrafttræden). Det har dog været antaget, at bestemmelsen måtte anvendes med varsomhed i sådanne situationer, idet den ellers ville ganske overflødiggøre de mange bestemmelser i anden lovgivning, der gav grundejeren en mere betrygget retsstilling ved at hjemle en myndighed mulighed for at hindre et byggearbejde ved et blot foreløbigt tidsbegrænset forbud, der måtte efterfølges af en plan el lign for at bevare sin virkning, jfr f eks dagældende Byplanlovs § 9. Selv om den nye Byggeslov ikke som Landsbyggeloven indeholder byplanbestemmelser, må den hidtil anlagte forståelse fmtl opretholdes. Det vil da også gennemsnitligt være i såvel bygherrens som kommunens interesse, at en sådan mellemløsning er gennemførlig, og der savnes holdepunkter for at gøre den afhængig af enighed mellem bygherren og kommunalbestyrelsen derom.

Det er forudsat i Bygningsreglementets kap 1.4, stk 3 – som hidtil i de kommunale bygningsvedtægter – at en byggetilladelse kan indeholde betingelser, der har hjemmel i anden lovgivning end byggeslovgivningen, herunder betingelser som er stillet af en anden myndighed end kommunalbestyrelsen. Sådanne betingelser skal ledsages af oplysning om hjemmelen for dem, og der skal gives klagevejledning f s v ang disse betingelser.

8° En byggetilladelse berettiger ikke den byggende til uden videre at gå i gang med byggeriet. Som hidtil i bygningsvedtægterne er det nu bestemt i Bygningsreglementets kap 1.5, stk 1, at der forinden skal gives *meddelelse* til kommunalbestyrelsen *om påbegyndelsen* og om, hvem der forestår arbejdets udførelse. Denne forskrift har hensyn til bygningsmyndighedens nedennævnte tilsyn med byggeriets udførelse.

B. KOMMUNALBESTYRELSENS TILSYN MED BYGGEARBEJDETS UDFØRELSE

Under byggeriets udførelse er kommunalbestyrelsen berettiget til at føre tilsyn dermed. Den nye Byggelov indeholder ikke – som Landsbyggelovens § 11, stk 1 – nogen udtrykkelig bestemmelse herom, men flere bestemmelser forudsætter en sådan tilsynsret. I Bygningsreglementets kap 1.5, stk 3, er der da også nu skabt udtrykkelig hjemmel for den ikke usædvanlige praksis i mange kommuner, at der i byggetilladelsen kan stilles krav om, at der skal foretages anmeldelse til kommunalbestyrelsen, når visse stadier i byggeriet er nået.

En del kommuner fører et regelmæssigt og ret hyppigt tilsyn med udførelsen af et byggeri. I andre kommuner er tilsynet mindre omfattende. Det må være overladt til den enkelte kommunalbestyrelse at bestemme tilsynets art og omfang inden for almindelige forvaltningsretlige rammer for forsvarlig offentlig administration. Boligmin har i utrykt skr af 17/1 1972 udtalt, at stikprøvetilsyn ofte vil være tilstrækkeligt, men at det vil være tilrådeligt, at der foretages et afsluttende syn til konstatering af, at de væsentlige umiddelbart konstaterbare forhold er i orden.

Om standsning af ulovligt påbegyndt byggearbejde se *Gomard: Fogedret*. 215 ff, jfr *Torben Jensen* i *Juristen* 1966.277. U 1964.484 Ø statuerede, at der ikke kunne nedlægges judicielt forbud mod vinterbeboelse af et sommerhus, idet det ulovlige forhold var etableret. U 1963.31 H anerkendte et judicielt forbud mod fortsættelse af et uden byggetilladelse påbegyndt byggearbejde. U 1974.923 V ophævede et nedlagt forbud, da byggetilladelse ansås at foreligge, jfr også U 1973.201 V.

Hvis fundering og udgravning i forbindelse med byggearbejdet kan rumme risiko for andenmands grund eller bygning, skal den byggende iflg Byggelovens § 12 mindst 14 dage forud give vedkommende ejer skriftlig meddelelse om arbejdets art og omfang samt om tidspunktet for dets påbegyndelse. Det påhviler i øvrigt den byggende at træffe enhver foranstaltning, der udkræves for at sikre omliggende grunde, bygninger og ledningsanlæg af enhver art. Men er sikringen nødvendiggjort af uforsvarligt forhold på andenmands grund, eller fordi andenmands bygning ikke er funderet i overensstemmelse med de nugældende regler for bygningsfundering, kan kommunalbestyrelsen bestemme, at udgifterne i forbindelse med sikringsforanstaltningerne skal refunderes den byggende helt eller delvis af ejeren af den sikrede grund eller bygning. Kommunalbestyrelsens afgørelse kan ikke påklages til anden admini-

strativ myndighed, men kan indbringes for domstolene. Bestemmelserne i § 12 er med en sproglig ansigtsløftning identisk med de tidligere regler i Landsbyggeovens § 42, og den mere generelle affattelse, som er efterlyst af *Knud Mortensen* i *Juristen & Økonomen* 1975.245 ff, står fortsat hen. *A. Vinding Kruse: Erstatningsretten*.289, *Illum*.103 f.

Om skade på slet funderet ejendom se i øvrigt nedenfor i 4. bd § 17.III. B.

Bestemmelserne i Byggeovens § 12 vedrører ikke alene udgravning m v i forbindelse med byggearbejder. I utrykt boligmin skr af 28/10 1970 er det antaget, at de dagældende regler i Landsbyggeovens § 42 var uanvendelige på sandpumpning på havbunden, selv om dette rummede fare for sammenskrivning af en skrænt og dermed for nedskrivning af en bygning; bestemmelserne blev derimod anset for anvendelige på sand- og grusgravning på strandbredden uden for stranden.

Ved ændringslov nr 223 af 28/4 1976 blev § 12 udvidet med en § 12 A (•lex Ribe•): Når jordbundsforholdene i et område er af en sådan beskaffenhed, at en sænkning af grundvandstanden indebærer en risiko for skade på omliggende bygninger, kan kommunalbestyrelsen beslutte, at der skal kunne stilles særlige krav til bygningernes funderingsmetode i det pågældende område, herunder at bygninger ikke må udføres med kældre, og at der ikke må foretages midlertidige eller permanente sænkninger af grundvandstanden i forbindelse med et byggearbejde. Der er tale om en generel beslutning for et nærmere angivet område. Beslutningen skal tinglyses.

§ 12 omhandler ikke opførelsen af bebyggelsen, og en nogenlunde tilsvarende regel om sikring af andenmands ejendom i det tidligere Bygningsreglementets kap 5.1.1, stk 2, er ikke gentaget i det nye Bygningsreglement.

Jfr U 1967.592: En nybygning fremmede et svampeangreb på en gammel bindingsværksbygning på nabogrunden. Hverken dagældende københavnske byggeovs § 58, der svarede til de nugældende bestemmelser, eller almindelige retsgrundsætninger kunne føre til erstatning for skaden. Sml *C. Bang* i U 1943 B.245 ff.

Om skader fra nedgravede olietanke se *Stig Jørgensen* i U 1970 B.192 ff og *Skovgaard-Sørensen* i U 1971 B.36 ff.

Som hidtil i næsten alle bygningsvedtægterne indeholder nu Bygningsreglementets kap 5.4.3. bestemmelser om, at kommunalbestyrelsen kan give den byggende tilladelse til at betræde andenmands grund og til at anbringe afstivning, stige, stillads, skærmtag el lign på eller ind over denne grund eller den derpå værende bebyggelse. Eksempelvis vil anvendelse af en byggekran, der svinger ind over andenmands grund, nødvendiggøre en tilladelse som omhandlet, medmindre den pågældende ejer selv tillader forholdet. Denne adgang til midlertidig råden over

andenmands grund kan i øvrigt også indrømmes af hensyn til foretagelsen af reparations- eller vedligeholdelsesarbejder. Udøveren af rådighedsretten har naturligvis pligt til at bringe ejendommen i samme stand som forud og har i øvrigt erstatningsansvar for forvoldt skade efter dansk rets almindelige regler.

C. TILLADELSE TIL AT TAGE I BRUG

1° Efter Byggelovens § 16, stk 2, må et arbejde, der er omfattet af § 2, ikke tages i brug uden kommunalbestyrelsens tilladelse. Bestemmelsen suppleres af en regel i Bygningsreglementet om, at når et byggearbejde er afsluttet, skal det færdigmeldes til kommunalbestyrelsen.

Den nye Byggelov har afskaffet benævnelsen »bygningsattest« for denne tilladelse. Udtrykket attest har da også altid været misvisende. Der har aldrig været tale om, at bygningsmyndigheden derved attesterede, endsige garanterede, at byggearbejdet var udført i overensstemmelse med byggelovgivningen, jfr U 1976.444 Ø med henvisninger. Bygningsattestens retlige funktion var alene at muliggøre lovlig ibrugtagen af det færdige byggearbejde – altså at være den i relation til byggelovgivningen nødvendige tilladelse til ibrugtagen, sådan som det nu klart fremgår af § 16, stk 2. Hertil kommer den faktiske – og i praksis vigtige – funktion af en bygningsattest, nu en »ibrugtagen-tilladelse«, at den er et nødvendigt grundlag for sædvanlig prioritering, men denne funktion skyldes ikke lovgivningen.

2° Uanset denne begrænsede betydning af en bygningsattest må bygningsmyndighedens sagsbehandling naturligvis tage sigte på en kontrol af, at byggearbejdet er lovligt udført. Det hænder, at et hus opføres med en anden placering på grunden end vist på de tegninger, der lå til grund for byggetilladelsen (se f eks U 1970.340 H), eller bygningshøjden er måske som følge af terrænændringer blevet en anden end foreskrevet (se FO 1966.23). I sådanne tilfælde må der, før tilladelse til ibrugtagen kan udstedes, finde lovliggørelse sted enten fysisk eller ved en meddelt dispensation. Men det er udelukket, at kommunalbestyrelsen kan påtage sig fuldstændig kontrol med, at byggeriets udførelse er lovlig i enhver henseende. Det ville forudsætte, at kommunen udøvede et konduktørtilsyn med ethvert byggeri.

Bygningsmyndighedens sagsbehandling tager i et vist omfang sigte også på byggeriets overensstemmelse med anden lovgivning, men en

tilladelse til ibrugtagen dækker ikke anden lovgivning end byggelovgivningen. Forholdet er i så henseende ganske det samme som ved udstedelse af byggetilladelser, jfr Byggelovens § 16, stk 3, og Bygningsreglementets kap 1.3 samt ovenfor under A.3°. I nogle tilfælde kan det således følge af bestemmelser uden for byggelovgivningen, at tilladelse til ibrugtagen må nægtes, se f eks Kommuneplanlovens § 18, stk 1, nr 11 og 12, hvorefter det i en lokalplan kan bestemmes, at ibrugtagen af ny bebyggelse først må ske, når der er tilvejebragt eller sket tilslutning til visse fællesanlæg eller etableret en krævet støjafskærmning.

Med den modifikation, der følger af § 16, stk 3, har den byggende krav på at få en ibrugtagen-tilladelse, hvis byggearbejdet er udført i overensstemmelse med byggelovgivningen og eventuelle særlige krav i byggetilladelsen, og hvis de elementære krav i Byggelovens § 4, stk 1, er opfyldt. Kommunalbestyrelsen kan således ikke i tilladelsen til ibrugtagen optage videregående betingelser end de, der allerede fremgår af byggetilladelsen, medmindre forhold under byggeriets udførelse kan motivere dem. Omvendt bør tilladelsen til ibrugtagen altid gentage de betingelser i byggetilladelsen, der har virkning også efter byggeriets færdiggørelse, jfr om tinglysning Byggelovens § 27.

I tilfælde, hvor en bygning, der krævede byggetilladelse, er opført uden en sådan, men materielt lovligt, vil ejendommens ejer formentlig have krav på udfærdigelse af ibrugtagen-tilladelse. Det kan være nødvendigt for ham af hensyn til prioritering. Byggetilladelse og ibrugtagen-tilladelse vil da være forenet i ét dokument, og selv om ordet byggetilladelse ikke benyttes, vil i sådanne tilfælde også reglerne for byggetilladelser finde anvendelse, herunder gebyrbestemmelserne.

3° Tilladelse til ibrugtagen kan betegnes som slutstenen på et byggeri i relation til byggelovgivningen. Men i denne relation omfatter byggeriet også f eks bebyggelsens adgangsforhold til vej (jfr § 4, stk 1, a) og ordningen af det ubebyggede areal (jfr Bygningsreglementets kap 2.1), og det vil ofte være urimeligt ikke at tillade en nyopført bygnings ibrugtagen selv om ikke alle byggelovgivningens bestemmelser endnu er opfyldt. I overensstemmelse med hidtidig praksis indeholder Bygningsreglementets kap 1.6, stk 2, derfor en udtrykkelig hjemmel for kommunalbestyrelsen til at tillade ibrugtagen helt eller delvis, uanset at byggearbejdet endnu ikke er helt afsluttet, jfr Byggelovens § 16, stk 2, 2. pkt. Kommunalbestyrelsen kan betinge denne tilladelse af, at bygherren skriftligt indestår for, at byggearbejdet færdiggøres inden for en angivet frist, og erklærer sig indforstået med, at kommunalbestyrelsen ellers

lader de manglende arbejder udføre for hans regning. Endvidere kan der afkræves bygherren en sikkerhedsstillelse for, at byggearbejdet i givet fald kan færdiggøres ved kommunalbestyrelsens foranstaltning.

FO 1973.170 betegner det som meget tvivlsomt, om en bygningsvedtægts-bestemmelse svarende til den omhandlede kunne finde anvendelse, når der er tale om egentlige konstruktive mangler ved et byggeri. Sagen angik ibrugtagen af en nyopført tilbygning til en skole 7 mdr før der forelå bygningsattest og på et tidspunkt, hvor en række brandsikkerhedsmæssige krav ikke var opfyldt.

4° Det er ikke sjældent forekommet, at ejeren af en forlængst bebygget ejendom har henvendt sig til bygningsmyndigheden med anmodning om udfærdigelse af bygningsattest. Det har oftest skyldtes, at han i forbindelse med en afhændelse eller belåning af ejendommen gerne ville kunne præsentere køberen eller långiveren for et dokument, der af mange – men altså ukorrekt – opfattes som et bevis for, at bebyggelsen er lovlig. Sådanne anmodninger må også ventes i fremtiden, selv om bygningsattesten har skiftet benævnelse. Hvis det ikke blot er sådan, at den oprindeligt udsendte bygningsattest er bortkommet (i hvilket tilfælde en kopi ret let kan udfærdiges), vil situationen som regel være den, at bebyggelsen er opført på et tidspunkt, hvor der det pågældende sted ikke gjaldt noget krav om byggetilladelse og bygningsattest, eller hvor de daværende bygningsmyndigheder ukorrekt har affundet sig med mundtlige tilkendegivelser. Om udfærdigelse af bygningsattest nu vil der ikke kunne være tale, men kommunalbestyrelsen kan mod et særligt fastsat gebyr afgive en såkaldt lovlighedserklæring, d v s en erklæring om at bebyggelsen er opført i overensstemmelse med den på opførelsestidspunktet gældende bygge Lovgivning; kommunalbestyrelsen har imidlertid ikke pligt til at efterkomme en anmodning om en sådan lovlighedserklæring.

IV. Klage, søgsmål, dispensation, overtrædelser

Bygge Loven instituerer 3 myndigheder med opgaver inden for administrationen af bygge Lovgivning: kommunalbestyrelsen, amtsrådet og boligministeriet.

Før Landsbygge Loven af 1960 blev den stedlige bygningsmyndighed udøvet af en særlig bygningskommission i hver kommune. Ved Landsbygge Loven blev bygningsmyndigheden henlagt til kommunalbestyrelsen i kommuner med bygningsvedtægt og til amtsrådet i kommuner uden bygningsvedtægt, indtil 1974 i begge tilfælde med bistand af et rådgivende bygningsråd (amtsbygningsråd). Efterhånden fik næsten alle kommuner en bygningsvedtægt, og i forbindelse med ophævelsen af de kommunale bygningsvedtægter har den nye Bygge Lov nu undtagelsesfrit henlagt den stedlige bygningsmyndighed – bygningsmyndigheden i 1. instans – til kommunalbestyrelsen, jfr Lovens § 21.

Indtil den nye Byggelov var ordningen i Københavns kommune dog anderledes. Bygningsmyndigheden tilkom her magistraten med visse beføjelser henlagt til en særlig bygningskommission. Dette er ændret ved Byggelovens § 31. I overensstemmelse med princippet i den kommunale styrelseslov (som ikke gælder for København) er de beføjelser, der efter Byggeloven tilkommer kommunalbestyrelsen, i København henlagt til borgerrepræsentationen, dog således at den umiddelbare forvaltning varetages af magistraten.

A. KLAGE

Byggelovens §§ 23 og 24 indeholder lovens bestemmelser om administrativ rekurs.

Ligesom Kommuneplanloven har den nye Byggelov begrænset adgangen til administrativ rekurs meget betydeligt. Hidtil har der (med kun ganske enkelte undtagelser) været adgang til at få efterprøvet en afgørelse i mf af byggelovgivningen i mindst én yderligere instans. Nu er der overhovedet kun klageret over for afgørelser, som omfatter spørgsmål om forståelse af loven eller en i medfør af loven fastsat bestemmelse – altså i rene fortolkningsspørgsmål. Andre retlige spørgsmål såsom om påståede mangler ved afgørelsens tilblivelse kan herefter næppe rekeres administrativt efter Byggelovens regler. Og de kan næppe heller i almindelighed indbringes for tilsynsmyndigheden efter Lov om kommunernes styrelse til annulation m v efter lovens § 61; se *Haagen Jensen: Kommunalret*.74 og 81 ff. Denne forskel over for den beslægtede Kommuneplanlov forekommer ubegrundet og uheldig. Heller ikke m h t skønsmæssige afgørelser er der klageret, og her er der overensstemmelse mellem Byggelovens og Kommuneplanlovens ordning.

Hvis en kommunalbestyrelse har overskredet sin dispensationskompetence, jfr C.2°, og f eks en nabo anfægter byggetilladelsens lovlighed under påberåbelse heraf, kan man muligvis betragte sagen som angående forståelsen af kompetencenormer og derved nå det resultat, der forekommer ønskeligt: at amtsrådet (boligministeriet) kan realitetsbehandle klagen. I en sådan situation er der fmtl en videre adgang end ellers til at omgøre tilladelser til ugunst for modtageren, jfr *Poul Andersen*.266, 294 og 539 samt FO 1975.512 (525) og amtsrådets afgørelse i FO 1975.526. I sidstnævnte sag blev påbudt ophør af en øldepotvirksomhed, som kommunalbestyrelsen 5–6 år tidligere uhjemlet havde tilladt i et boligområde, fastlagt i bygningsvedtægten.

Byggelovens § 23 er affattet således, at en afgørelse må kunne påklages i sin helhed, hvis den omfatter et fortolkningsspørgsmål. Det må betyde,

at klageinstansen så også kan tage stilling til de diskretionære elementer i afgørelsen. Det forekommer imidlertid mindre vel motiveret, at der på denne måde gøres en forskel mellem klageretten over for de hensigtsmæssighedsvurderinger, som Byggeloven giver adgang til.

Nu er det dog ikke sådan, at klagemyndigheden i øvrigt er helt afskåret fra at behandle de skønmæssige bestanddele af en afgørelse efter Byggeloven. Klagemyndigheden kan nemlig tillade påklage i videre omfang end det, hvori den private borger har krav på klagebehandling efter den ovenfor nævnte regel. Klagemyndigheden kan således tillade påklage, hvis afgørelsen efter klagemyndighedens vurdering har enten almindelig interesse eller videregående betydelige følger for klageren (i motiverne betegnet som større betydningsfulde sager) – men også kun i så fald. Også på dette punkt er der forskel over for Kommuneplanlovens klageordning, der ikke åbner mulighed for klage over andet end retlige spørgsmål.

Klagemyndigheden over for kommunalbestyrelsens afgørelser er nu altid amtsrådet (bortset fra Københavns og Frederiksberg kommuner, hvor klage sker til boligministeriet), men amtsrådets afgørelse i en klagesag kan viderepåklandes til boligministeriet. Byggeloven har således ikke som Kommuneplanloven skubbet amtsrådene ud under behandlingen af konkrete sager. Når den ubegrænsede klageret vedrørende fortolkningsspørgsmål er begrundet – og med føje – i hensynet til at opnå en ensartet fortolkning overalt i landet, er det måske mindre rimeligt at opretholde amtsrådene som en »mellem-klageinstans«.

Klagefristen er 4 uger fra den dag, afgørelsen er meddelt den pågældende. Bestemmelsen herom i Byggelovens § 24, stk 1, er affattet med sigte på adressaten for afgørelsen og kan næppe anvendes over for andre klageberettigede, jfr nedenfor.

Den nye Byggelov gentager uændret Landsbyggelovents bestemmelse om, at afgørelser, som kan påklages, skal indeholde oplysning om både klagefrist og klageinstans, jfr også boligmin cirk nr 25 af 24/2 1965. Da enhver afgørelse kan rumme et fortolkningsspørgsmål, er begrænsningen til »afgørelser som kan påklages« uden væsentligt reelt indhold. Over for alle afgørelser (bortset fra afgørelser efter § 12 om nabobeskyttelse) er der teoretisk en klageret, og dette må antagelig føre til, at alle afgørelser (med den nævnte undtagelse) skal indeholde klagevejledning, selv om denne vejledning oftest vil være mere vild- end vejledende. Manglende klagevejledning fremkalder ikke ugyldighed, jfr U 1970.837 og *Carl Aage Nørgaard*.197 f.

På baggrund af kravet om klagevejledning har boligministeriet hidtil

nøje påset klagefristens overholdelse og ellers normalt afvist realitetsbehandling af klagen.

Klage over et af bygningsmyndigheden givet pålæg fritager ikke den klagende for at efterkomme pålægget. Klagemyndigheden kan dog tillade en sådan opsættende virkning. Bestemmelsen herom i § 24, stk 3, omhandler kun pålæg, og der må fmlt herved forstås pålæg der er udtrykkeligt hjemlet i loven, f eks om foretagelse af forskellige foranstaltninger i faresituationer. Bestemmelsen dækker således næppe det tilfælde, at en nabo påklager en meddelt byggetilladelse, og at kommunalbestyrelsen »pålægger« modtageren af byggetilladelsen ikke at udnytte den og evt standse det påbegyndte byggearbejde, indtil klagen er afgjort. Der er i mangel af udtrykkelig hjemmel herfor (se derimod f eks By- og landzonelovens § 11, stk 4) næppe adgang for kommunalbestyrelsen til at meddele et sådant pålæg overhovedet.

Naboklager over meddelte byggetilladelser m v er derfor fortsat vanskelige at håndtere, selv bortset fra vanskelighederne omkring klagefristen. Klageberettiget over for afgørelser i medfør af byggelovgivningen er ganske vist i princippet enhver, der har en retlig interesse i den pågældende afgørelse, jfr også *Poul Andersen*.532. (En kommunalbestyrelse kan dog ikke påklage amtsrådets afgørelse til boligministeriet, jfr Ministerialtidende 1967.164). Og ifølge *Poul Andersen*.539, må ved en udtrykkelig hjemlet, tidsbegrænset rekurs adressaten for afgørelsen – altså modtageren af byggetilladelsen – være forberedt på, at der indgives klage, og at klagen kan blive taget til følge. Men i praksis vil udnyttelsen af en meddelt byggetilladelse i løbet af den tid, der medgår til behandling af klagen, ofte medføre, at de nu etablerede faktiske forhold indgår som et væsentligt moment og – selv om klagen over fortolkningsspørgsmålet tages til følge – føre til, at der gives dispensation. Under Landsbyggeloven har boligministeriet som klagemyndighed imidlertid hidtil i almindelighed lagt problemet fra sig og henvist sagen til domstolene uden hverken at dispensere eller stille krav om lovliggørelse, se f eks FO 1964.123 (med tilføjelse 1966.16) og 1967.67 efterfulgt af U 1972.314 H. Begge ombudsmands-udtalelser accepterede ministeriets standpunkt, men ombudsmanden har i utrykt skr af 25/7 1973 tilføjet, at ministeriet ikke derved var fritaget for pligten til som klagemyndighed at undersøge rigtigheden af den påklagede afgørelse og sagsbehandlingens forsvarlighed samt at meddele klageren og evt den underordnede myndighed resultatet. Se også FO 1975.512.

B. SØGSMAL

1° I Byggelovens § 25, stk 1, er fastsat en frist af 6 måneder, inden for hvilken retssag skal være anlagt, hvis den administrative afgørelse ønskes prøvet af domstolene. Fristen regnes fra den dag, beslutningen er meddelt den pågældende.

Også denne bestemmelse er affattet med henblik på adressaten for afgørelsen og kan næppe anvendes over for andre søgsmålsberettigede, jfr *Poul Andersen*.620 note 7.

Der kan i alm rejses sag for domstolene, selv om administrativ rekurs ikke er forsøgt, jfr *Poul Andersen*.585 ff, *Krørup og Matthiassen*.168 og *Matthiassen* i *Juristen & Økonomen* 1976.243 ff samt U 1952.1101 Ø. Men den overordnede forvaltningsmyndighed kan i så fald hidføre en administrativ rekursbehandling ved anvendelse af Rpl § 252, stk 2, og § 287, jfr *Matthiassen* anf st.238.

Mange afgørelser i mf af byggelovgivningen kan ikke undergives materiel domstolsprøvelse, jfr *Poul Andersen*.598 f om afgørelser af speciel teknisk art.

2° Byggelovens § 25, stk 2, omhandler civilt søgsmål mod den, der har begået en vis byggelovsovertrædelse eller har ansvaret for den ulovlige tilstands opretholdelse. Bestemmelsen har kun interesse ved overtrædelser af skelafstandsreglerne og de skrå højdegrænseplaner, jfr allerede U 1973.762 Ø. Bestemmelsen udgør en parallel til den mere omfattende regel i Kommuneplanlovens § 49, stk 4, se ovenfor i § 2.IV. H. 2°. b.

Søgsmålsfristen i § 25, stk 1, finder ikke anvendelse ved søgsmål efter stk 2. Landsbyggeoven havde ikke en regel svarende til stk 2, og under en sag mellem to naboer (U 1972.314 H) var spørgsmålet om søgsmålsfrist fremme, men blev ikke påkendt; rettens udtalelse om spørgsmålet tyder på, at fristen ikke kunne gælde.

C. DISPENSATION

1° Fra praktisk taget enhver bestemmelse i byggelovgivningen kan der dispenseres, jfr lovens § 22.

Den materielle betingelse for en dispensation er, at fravigelsen af den pågældende bestemmelse skønnes forenelig med de hensyn, der ligger til grund for bestemmelsen. Denne betingelse kan opspaltes i, at dispensationen skal være forsvarlig

både under hensyntagen til de konkret foreliggende forhold og med hensyntagen til bestemmelsens almindelige overholdelse.

Under den ældre bygge Lovgivning, der efterhånden var blevet stærkt utidssvarende, kunne knap noget byggeri opføres uden dispensation. Med Landsbygge-loven var det tanken, at en dispensation fremtidig skulle være en decideret undtagelse (cirk af 6/2 1961, afsnit V, D). Denne målsætning kunne ikke ganske realiseres. Der blev utvivlsomt givet dispensationer i større omfang, end lovgiver havde tænkt sig, omend antallet dog har været langt lavere end før Landsbygge-loven. For de bebyggelsesregulerende bestemmelser, der nu er overført til Kommuneplanloven, har folketingsudvalget understreget, at der kun bør dispenseres i mindre væsentlige forhold, idet der ellers bør tilvejebringes en lokalplan, jfr nærmere ovenfor i § 4.XII. C. 1°.

2° I modsætning til tidligere har kommunalbestyrelsen nu dispensationskompetencen, § 22, stk 4. Der er herved sket en betydelig decentralisering i overensstemmelse med indstillingen i rapport fra boligministeriets arbejdsgruppe om dobbeltadministration, 1973.

I to henseender er der dog begrænsninger af kommunernes dispensationsbeføjelse. For det første kan boligministeren fastsætte bestemmelser om kommunalbestyrelsens udøvelse af dispensationsmyndigheden og herved dels tilgodese hensynet til en rimelig ensartethed i administrationen, dels sikre at der ikke gives dispensationer i strid med lovens formål. For det andet kan boligministeren bestemme, at dispensationer fra nærmere angivne forskrifter kun kan gives af amtsrådet (i Københavns og Frederiksberg kommuner af boligministeriet); som eksempler nævner motiverne væsentlige brandkrav og bestemmelser, som endnu ikke er tilstrækkeligt indarbejdet, f eks kravene om lydisolering, men en sådan begrænsning af kommunalbestyrelsens dispensationskompetence er dog ikke for tiden påtænkt.

Den sidstnævnte begrænsning svarer i realiteten nogenlunde til ordningen efter Kommuneplanlovens § 47, stk 2, f s v ang de bebyggelsesregulerende bestemmelser der er overført fra Landsbygge-loven til denne lov: Hovedreglen er kommunal dispensationskompetence med bestemt angivne begrænsninger.

3° Det kan være af overordentlig stor betydning for den byggende at være opmærksom ikke alene på de begrænsninger i kommunalbestyrelsens dispensationskompetence, der bliver gjort, men i det hele på, om et byggeprojekt nødvendiggør en dispensation.

Det følger nemlig af Bygningsreglementets kap 1.2, stk 2 – som hidtil af næsten alle bygningsvedtægter – at en byggetilladelse ikke indbefatter en dispensation, medmindre ansøgningen om byggetilladelse har indeholdt en udtrykkelig angivelse af de bestemmelser i Bygge-loven,

bygningsreglementet, servitutter og andre byggeforskrifter, som byggeprojektet måtte være i strid med. Dette gælder altså også de mange tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen selv har dispensationskompetencen. Jfr *Vasegaard*: Dansk Bygningsret.128.

Men dernæst vil en gennemførelse af byggeriet uden den nødvendige dispensation være ensbetydende med, at byggeriet er materielt ulovligt. Byggeriet er da omfattet af lovens § 17, der pålægger den til enhver tid værende ejer af ejendommen at berigtige ulovlige forhold i denne.

Jfr Betænkning nr 460/1967.14 og 19 samt FO 1966.23, der dog begrundes resultatet med den dagældende bestemmelse om, at kommunalbestyrelsen ved en bygningsattest skulle attestere byggeriets lovlighed.

Såfremt der forløber en vis længere tid, uden at det ulovlige forhold konstateres, vil en sådan indholds- og kompetencemangel ved byggetilladelsen i visse tilfælde nok kunne anses for helbredt alene i kraft af tidsforløbet, jfr *Poul Andersen*.458 f.

4° For en bestemt gruppe af dispensationer gælder efter § 22, stk 2, en særlig høringsforskrift. Det drejer sig om dispensationer fra byggelovgivningens skelafstandsregler og skrå højdegrænseplaner. Bestemmelserne herom varetager i høj grad naboernes interesser, og det er derfor foreskrevet, at en dispensation fra disse bestemmelser først kan meddeles, når naboerne til den pågld ejendom er underrettet af kommunalbestyrelsen om dispensationsansøgningen og har fået 2 ugers frist til at fremsætte bemærkninger. Ønskeligheden af en sådan regel illustreres af nabosøgsmålet i U 1968.409 H. Høringen – eller rettere naboorienteringen – er obligatorisk, men ikke imperativ; dispensationsmyndigheden har ikke pligt til at følge eventuelle indsigelser.

Inden for sit begrænsede anvendelsesområde svarer § 22, stk 2, i hovedsagen til Kommuneplanlovens § 47, stk 5.

5° Dispensationer kan efter almindelige forvaltningsretlige regler meddeles på betingelser, herunder tidsbegrænsninger. Udnytter ansøgeren en meddelt dispensation, er betingelsen bindende for ham og senere ejere af ejendommen såvel som for andre rettighedshavere, jfr § 27. Betingelser, som angår benyttelsen af eller anden rådighed over ejendommen, skal tinglyses, jfr ovenfor under A.7°.

6° Ligesom der i § 16, stk 1, er fastsat en forældelsesfrist på 1 år for byggetilladelser, indeholder § 22, stk 3, en regel om, at en dispensation bortfalder, hvis der ikke inden 2 år udstedes byggetilladelse til det

bygearbejde som dispensationen angår. Hvis der derimod inden 2 år udstedes byggetilladelse, går dispensationen ind under den ovennævnte regel om byggetilladelsers forældelse.

Denne udtrykkelige regel om dispensationers bortfald ved forældelse er ny. Under både Landsbyggeloven og den ældre bygningslovgivning blev det dog antaget i administrativ praksis, at dispensationer bortfaldt, hvis de gennem en vis tid ikke var udnyttet.

D. TJENESTEBEFALINGER

Med hjemmel i § 21, stk 1, kan boligministeren i Bygningsreglementet fastsætte nærmere regler om kommunalbestyrelsernes administration af byggelovgivningen. Iflg lovмотiverne tilsigter § 21, stk 1, alene at skabe hjemmel for reglementbestemmelser om administrative forhold svarende til de bestemmelser herom, som hidtil har været optaget i de kommunale bygningsvedtægter, jfr bl a ovenfor under III.A.1°. Det har derimod ikke været hensigten at indføre en almindelig adgang for boligministeren til at give kommunalbestyrelserne forskrifter om, hvorledes de skal administrere loven, se derimod Kommuneplanlovens § 51.

Der er således klar hjemmel for generelle tjenestebefalinger om sagerne formelle behandling, medens det lige så klart er udelukket at give tjenestebefaling om en konkret sags behandling og udfald, jfr *Poul Andersen*.48 ff. *Bent Christensen*: Råd og Nævn.197 ff og *Carl Aage Nørgaard* i Betænkning nr 460/1967. 32 ff.

Den nævnte manglende almindelige hjemmel for ministerielle forskrifter om, hvorledes byggelovgivningen skal administreres, udelukker ikke, at der på specielle områder foreligger en sådan hjemmel.

Således kan boligministeren efter § 22, stk 4, fastsætte bestemmelser om kommunalbestyrelsens udøvelse af dispensationsmyndigheden, jfr C.2°.

Endvidere giver § 18, stk 3, for det første boligministeriet hjemmel til at påbyde kommunalbestyrelserne at foretage eftersyn af bebyggelser, hvori der er anvendt konstruktioner eller materialer, som har vist sig at frembyde fare for mennesker. Dernæst giver bestemmelsen hjemmel for boligministeriet til ligefrem at pålægge kommunalbestyrelsen at meddele en husejer påbud efter § 18, stk 2, om foretagelse af de arbejder, der er nødvendige til fjernelse af faren; det må antages, at ministeriet kan konkretisere indholdet af det nødvendige påbud til husejeren, selv om dennes klageret derved gøres illusorisk.

Bestemmelsen i § 18, stk 3, blev indføjet i Landsbyggeloven i 1968, efter at

boligministeriet med støtte i nødretssynspunkter og på baggrund af nogle sammenskridninger af visse bestemte tagkonstruktioner havde påbudt de stedlige bygningsmyndigheder dels at foretage undersøgelser af samtlige sådanne tagkonstruktioner med henblik på en vurdering af den eventuelle fare for sammenskridning, dels i påkommende tilfælde at påbyde ejerne at forstærke konstruktionerne. Jfr U 1966.682.

Det er nogle gange forekommet, at en kommunalbestyrelse har nægtet at udstede bygningsattest til et byggeri, der er blevet opført efter en dispensation, som kommunalbestyrelsen ikke havde villet anbefale. Den overordnede bygningsmyndighed (boligministeriet eller amtsrådet) har ikke haft hjemmel til hverken selv at udfærdige bygningsattesten (nu tilladelsen til ibrugtagen) eller at pålægge kommunalbestyrelsen udfærdigelsen. Tilsynsmyndigheden efter kommunallovgivningen må imidlertid fmlt kunne give kommunalbestyrelsen påbud om at meddele en sådan lovbunden forvaltningsakt. Hvis denne udvej ikke bringes i anvendelse, er den byggende henvist til at rette søgsmål mod kommunalbestyrelsen.

Om ministeriets adgang til at afkræve kommunalbestyrelserne oplysninger se *Haagen Jensen: Kommunalret.72.*

E. EJERENS PLIGT TIL AT LOVLIGGØRE

Efter Byggelovens § 17, stk 1, skal den til enhver tid værende ejer berigtige ulovlige forhold enten »fysisk« eller »juridisk« ved at opnå dispensation efter de almindelige regler til bibeholdelse af det ulovlige forhold, se f eks U 1969.979 V, der frifandt for »fysisk« lovliggørelse, fordi en indsendt dispensationsansøgning ikke var endelig afgjort.

Lovliggørelsespligten er uafhængig af, om ejeren har haft noget ansvar for byggelovsovertrædelsen. Det beror på almindelige formueretlige regler, om ejeren kan vælte sine udgifter til lovliggørelse over på sin sælger eller andre ansvarlige, f eks den medvirkende arkitekt. Jfr U 1969.187 V om tilkøb af areal til berigtigelse af en for ringe skelafstand. Sml også U 1969.231 Ø og 1970.340 H, kommenteret af *Spleth* i U 1970 B.219.

Ejeren må have valgfrihed mellem flere mulige lovliggørelsesmåder. I U 1973.170 havde anklagemyndigheden for byretten og landsretten nedlagt påstand på fjernelse af et ulovligt byggeri, men for højesteret ændredes påstanden til lovliggørelse, og domskonklusionen er i ovsst

hermed. I U 1966.311 V ansås det ulovlige forhold derimod alene at kunne berigtiges ved fjernelse af den pgl'd bygning. Utrykt VLD af 6/10 1972 dømte alternativt til enten fjernelse eller en ændring af den ulovlige bebyggelse i ovssst med vilkår stillet af bygningsmyndigheden under sagen. Jfr også FO 1973.340.

Spørgsmålet om der foreligger et ulovligt forhold, skal bedømmes efter de på udførelsestidspunktet gældende bestemmelser, jfr § 2, stk 4. Sker lovliggørelsen ved dispensation, må der formelt dispenseres fra de ældre bestemmelser, men om dispensation kan meddeles, vil bero også på nutidens synspunkter på det pgl'd forhold. Der kan ikke vindes hævd på opretholdelsen af en tilstand, der strider mod byggelovgivningen, jfr *Illum.457*.

Lovliggørelsespligten aktualiseres i alm først ved påbud fra bygningsmyndigheden. Påbudet er således en betingelse for straf for opretholdelse af en byggelovstridig tilstand (§ 30, stk 1, c) og for tvangsbøder (§ 17, stk 2).

Et ulovligt forhold foreligger også ved rent formelle mangler, f eks når et byggearbejde er udført uden byggetilladelse. Der kan i sådanne tilfælde efter sagens natur ikke meddeles dispensation. Betydningen af, at disse tilfælde også omfattes af § 17, viser sig ved, at stk 2 i givet fald – som også antaget i en række utrykte byretsdomme – kan anvendes til at fremkalde en ansøgning om byggetilladelse med de tegnninger m v, der er nødvendige for at bygningsmyndigheden kan bedømme byggeriets lovlighed og hensigtsmæssighed.

Om der i et konkret foreliggende tilfælde skal lovliggøres »fysisk«, eller om en bibeholdelsesdispensation kan meddeles, afgøres i princippet eksklusivt af administrationen. Hvis det under en straffesag tiltrædes af retten, at der foreligger et byggelovstridigt forhold, og hvis dispensation er afslået, kan retten næppe efter et frit skøn undlade at dømme til lovliggørelse og derved tiltage sig dispensationskompetencen, ialfald ikke uden at dispensationsmyndigheden efter § 22 har haft lejlighed til over for retten at redegøre for forholdet. Sml *Ole Krarup* i U 1968 B.195 ff om domstolsprøvelse af forvaltningsafgørelsens rimelighed. Underretsdommen i U 1966.882 forekommer betænkeligt vidtgående. Landsretsdommen i U 1973.170 statuerede ulovlighed, men dømte ikke til lovliggørelse, hvorimod højesteret fandt det »fornødent« at ikende tvangsbøder.

U 1966.209 Ø afviste fra fogedretten en sag, hvor kommunen havde begæret fogdens tilladelse efter Rpl § 496 til at lade nogle ulovligt opførte bygninger fjerne.

Begrundelsen var, at kommunen ikke var domhaver i hh t den straffedom, der påberåbtes som grundlag for begæringen. Kommunen måtte begære politiets bistand til dommens fuldbyrdelse i mf af Rpl § 997, stk 1. *Tamm* betegner i U 1966. B.116 f og i *Juristen* 1968.307 f domsresultatet som udslag af et noget formelt standpunkt, se om dommen også *Poul Sørensen* i *Juristen* 1968.232 f og 236.

F. STRAFANSVAR FOR OVERTRÆDELSER

Ifølge Byggelovens § 30 straffes overtrædelse af Byggeloven med bøde. Bygningsreglementet indeholder en tilsvarende straffehjemmel. Sagerne er således politisager.

I almindelighed vil det ikke være ejeren selv, der projekterer og udfører et byggearbejde. Han overlader arbejdet til andre og må have lov til at forvente, at der leveres ham et færdigt produkt, der overholder byggelovgivning. På denne baggrund bestemmer Byggelovens § 30, stk 3, at hvis et byggearbejde er udført på ulovlig måde, påhviler strafansvaret herfor den, der har forestået arbejdets udførelse, eller den der har udført det, efter omstændighederne dem begge. Strafansvaret påhviler altså primært »arkitekten« og/eller »håndværkeren«, og stk 3 fortsætter med udtrykkeligt at angive, at den, der har ladet arbejdet udføre (bygherren), kun drages til ansvar, når han ikke kan opgive nogen anden, mod hvem strafansvar kan gøres gældende, eller når han har medvirket til overtrædelsen vidende eller med bestemt formodning om forholdets ulovlighed, se f eks U 1969.231 Ø. Hvis bygherren herefter er strafansvarlig, kan strafansvaret for »arkitekten« eller »håndværkeren« bortfalde.

Disse regler omhandler udtrykkeligt kun udførelse af et byggearbejde på ulovlig måde, men må finde analogisk anvendelse på andre byggelovsovertrædelser, f eks påbegyndelse af et byggeri uden byggetilladelse.

Reglerne afviger på forskellige punkter fra de almindelige bestemmelser i Straffeloven. Domstolene har således en fri adgang til ubundet af *Straffelovens regler* om medvirken at afgøre strafansvarets placering. Hvor enten »arkitekten« eller »håndværkeren« er den reelle hovedmand, kan den anden frifindes, selv om hans forhold ville være strafbar medvirken efter *Straffelovens* § 23. Og når andre end bygherren er ansvarlige for lovovertrædelsen, er bygherrens ansvar betinget af et forsætligt forhold, medens efter *Straffelovens* § 19 også uagtsomt forhold ville være strafbart. Endvidere frifindes bygherren i tilfælde af vildfarelse med hensyn til forholdets ulovlighed, hvor der efter *Straffelovens* § 84 kun kunne ske strafnedsættelse eller -bortfald.

Bestemmelserne i Byggelovens § 30, stk 3, har bl a haft som forudsætning, at de personer, der er direkte impliceret i et byggearbejde, er i stand til at afgøre, om f eks et bestemt materiale, som anvendes i byggeriet, har de egenskaber, der kræves i Bygningsreglementet. Byggeriets industrialisering har medført, at denne forudsætning ikke længere altid holder stik. Den stigende anvendelse af præfabrikerede bygningsdele og fremkomsten af nye byggematerialer har derfor ført til den i 1968 indsatte bestemmelse i nu § 30, stk 4, hvorefter der også påhviler et strafansvar for den producent eller leverandør, der – uden at forholdet omfattes af Straffeloven, f eks dens § 176 – fremstiller eller sælger ulovlige byggematerialer. Efter de almindelige regler i Straffeloven vil strafansvaret være betinget af, at forholdet kan tilregnes den pågældende som forsætligt eller uagtsomt.

Forældelsesfristen for strafansvaret for overtrædelsen af byggelovgivningen er 2 år, jfr Straffelovens § 93. Ved formelle overtrædelser, f eks i anledning af påbegyndelse af et byggeri uden byggetilladelse, forældes strafansvaret 2 år efter den dag, hvor overtrædelsen er begået. Ved materielle overtrædelser, som vil være de hyppigste, begynder forældelsesfristen imidlertid ikke at løbe, så længe den ulovlige tilstand består, og der er mulighed for at berigtige tilstanden, sml U 1973.170 H. Da som nævnt bygherren almindeligvis ikke har noget strafansvar i anledning af en begået byggelovsovertrædelse, bliver der normalt heller ikke spørgsmål om forældelse i relation til ham. For så vidt angår »arkitektens« eller »håndværkerens« strafansvar må det antages, at forældelsesfristen begynder at løbe fra arbejdets slutning. For producenten eller leverandøren af ulovlige materialer m v må forældelsesfristen formentlig løbe fra leveringen. Jfr *Brydensholt* i *Juristen* 1968.17.

§ 6. Boligtilsyn og sanering

Af formand for Overfredningsnævnet *Bendt Andersen*

I. Lovgivningen

Byggelovgivningen har i det væsentlige kun betydning for det fremtidige byggeri, idet dens bestemmelser kun i særlige undtagelsestilfælde kan gøres gældende over for den allerede opførte bebyggelse, jfr § 5.II. B. Byggelovgivningens krav til opførelsen, konstruktionen og indretningen af nyt byggeri har – i ovst m byggetraditionen her i landet – et indhold, der fører til, at bygninger kan have en endog meget lang levealder. Dette forhold har været understøttet af den måde, hvorpå byggeriets finansiering har været tilrettelagt, og af ejerens mulighed for på et hvilket som helst tidspunkt at opnå tillægslån i den måske forlængst opførte bebyggelse.

Nybyggeriet præges selvsagt af de krav til øget standard i forhold til tidligere, som stilles både af forbrugerne og i lovgivningen, jfr f eks byggelovgivningens boligbrugsmæssige krav og de miljømæssige krav, der følger af både bygge- og byplanlovgivningen. Det årlige nybyggeri udgør imidlertid kun en forsvindende del – mindre end 3 % – af den eksisterende bygningsmasse; i 1975 udgjorde det samlede antal boliger i landet ca 2 mill, og for tiden opføres 40–50.000 nye boliger pr år. Den gennemsnitlige kvalitet af den til enhver tid værende bygningsmasse ændres derfor kun meget langsomt. Omkring 80 % af nybyggeriet er et tilvækst-byggeri og finder ikke sted til afløsning af eksisterende bygninger. De dårligste bebyggelser, der oftest også er de ældste, vil derfor trods eventuel god vedligeholdelse fjerne sig mere og mere fra gennemsnittet af bygningsmassen. Nogle vil blive så ringe og frembyde en sådan fare, at samfundet må skride ind over for deres benyttelse eller måske endog over for deres tilstedeværelse i det hele taget.

En lovgivning, der særligt vender sig mod disse forhold, er relativt ny her i landet.

Før 1939 byggede bestræbelserne på at tilvejebringe og opretholde sundhedsmæssigt forsvarlige boligforhold på forskellige spredte bestemmelser navnlig i de kommunale sundhedsvedtægter og fortrinsvis sigtende alene på lejeboliger, se om disse sundhedsvedtægts-bestemmelser *Egon Larsen: Erstatningsfrie reguleringer. 190 ff.* Hertil kom – siden 1901 – det særlige fabriktilsyns indseende med fabrikker m v af hensyn til beskyttelsen af de beskæftigede. Hjemmel til indskriden mod forhold,

der frembød særlig risiko i brandtilfælde, fandtes i brandlovgivningen. Boligkommissionen af 1918 fremkom med et forslag til lov om boligtilsyn, men forslaget blev ikke gennemført.

I 1935 nedsatte indenrigsministeriet et saneringsudvalg bl a med den opgave at foreslå bestemmelser, der var egnet til at hindre fremkomsten af beboelser, som ikke stemmer med de minimumskrav, der til enhver tid må stilles til en bolig, samt bestemmelser egnet til at fremme en sanering af eksisterende kvarterer med sådan bebyggelse. På grundlag af saneringsudvalgets betænkning af 1938 gennemførtes *lov nr 212 af 31/5 1939 om boligtilsyn og sanering af usunde bydele*, jfr indenrigsmin cirk af 2/11 1940.

1939-loven foreskrev for bymæssige bebyggelser på mere end 1.000 indbyggere et løbende tilsyn med de eksisterende boliger og afgav hjemmel for påbud om afhjælpning af mangler og forbud mod benyttelse af sundheds- eller brandfarlige beboelses- eller opholdsrum (kondemnering). Loven indeholdt også bestemmelser til modvirkning af overbefolkning. Dette boligtilsyn blev henlagt til de kommunale sundhedskommissioner eller, hvis kommunen ønskede det, til en særlig boligkommission for kommunen med lægekyndig, retskyndig og bygningskyndig medlemskab. Overtilsynet blev henlagt til et for hele landet fælles boligtilsynsråd, der tillige var klageinstans for det stedlige boligtilsyns afgørelser. Til fremme af saneringer indførte loven en ekspropriationshjemmel og åbnede mulighed for statslån og -tilskud til den kommune, der gennemførte en sanering med boligtilsynsrådets godkendelse. Statsstøtten blev øget ved senere love, og den betydeligste sanering, der blev gennemført på grundlag af disse bestemmelser, var saneringen af Adelgade-Borgergade-kvarteret i København.

Krigen og de vanskelige forhold for byggeriet i efterkrigsårene bevirkede, at 1939-loven ikke fik synderlig stor praktisk betydning. I 1949 nedsatte boligministeriet en saneringskommission, der afgav betænkning i 1957 (nr 187). På grundlag af denne betænkning opspaltedes boligtilsyns- og saneringsbestemmelserne i 2 love, henholdsvis *lov nr 184 af 5/6 1959 om sanering af usunde bydele* og *lov nr 185 af samme dato om boligtilsyn*.

Boligtilsynsloven af 1959 er med visse ændringer i 1969, 1973 og 1975 stadig gældende. Loven findes nu optrykt som *lovbkg nr 362 af 3/7 1974*, der må suppleres med den senere ændringslov *nr 288 af 26/6 1975*. Boligtilsynslovens bestemmelser, der ved gennemførelsen i 1959 i første række tilsigtede at styrke effektiviteten af boligtilsynsvirksomheden, men ikke indeholdt principielle ændringer af 1939-loven, gennemgås nedenfor i afsnit II sammen med *lov nr 53 af 25/2 1976 om brandsikring af ældre beboelsesbygninger m v*, der intensiverer boligtilsynsvirksomheden over for de brandfarlige bygninger.

Saneringsloven af 1959 henlagde fortsat saneringsinitiativet og dermed indflydelsen på saneringernes omfang til de enkelte kommunalbestyrelser. Grundlaget for en sanering ifølge loven var en af kommunalbestyrelsen vedtaget saneringsplan, der skulle godkendes af boligministeriet med tilslutning fra et nyoprettet saneringsnævn. Gennemførelsen af en saneringsplan kunne foretages enten af vedkommende kommune eller – som ejerlavssanering – af ejerne i saneringsområdet, når de organiserede sig i et ejerlav (saneringslav). Statsstøtten til saneringer blev øget, og medens 1939-loven alene forudsatte gennemførelsen af totalsaneringer, åbnedes der nu mulighed for at gennemføre mere differentierede saneringer med modernisering af eksisterende bygninger.

Den tilstræbte saneringsaktivitet udeblev imidlertid, og et forbedret lovgrundlag blev derfor skabt ved *lov nr 318 af 18/6 1969 om sanering*. Loven er ændret noget i 1971, 1973 og 1975 og findes nu optrykt som *lovbkg nr 356 af 3/7 1975*. De væsentligste nydannelser i 1969-loven var indførelsen af en pligt for de større kommuner til at tilvejebringe oversigts- og tidsfølgeplaner for henholdsvis saneringsbehovet og saneringsvirksomheden, etableringen af særlige saneringsselskaber som nye initiativtagere ved saneringer ved siden af kommunerne samt bestemmelser om såkaldt storsanering. Endvidere blev saneringskriterierne udvidet til at omfatte utidssvarende boliger ud over – som hidtil – usund og brandfarlig bebyggelse, og saneringsnævnet blev ophævet. Statsstøttemidlerne blev øget, og der indførtes nye bestemmelser om genhusning af de saneringsramte husstande. Ved lovændringerne i 1973 indførtes bestemmelser om underretning også til lejere om påtænkte saneringer, og adgangen til sanering ved ejerlav blev begrænset. 1975-ændringerne gik især ud på at lette mulighederne for at gennemføre moderniseringer og gårdanlæg i tilknytning til saneringsplaner.

En særlig form for saneringer udgøres af de såkaldte *gårdrydninger*, hvis retsgrundlag nu er Byggelovens § 15. Gårdrydninger har næsten kun fundet sted i København, hvor adgangen til kommunale påbud herom indførtes i den nu ophævede københavnske byggelov fra 1939. Ved den også nu ophævede Landsbygge- lov fra 1960 blev gårdrydnings-instituttet indført også for landet i øvrigt. Se herom nedenfor i § 6.III. G.

Der findes ingen blot nogenlunde præcis opgørelse af kondemnerings- og saneringsbehovet.

På grundlag af kommunernes oversigtsplaner (se afsnit II, D) kan det skønnes, at ca 100.000 boliger bør nedlægges som sundheds- eller brandfarlige, og at yderligere ca 100.000 boliger må karakteriseres som utidssvarende. Dette svarer til godt 10 % af boligbestanden.

Tager man udgangspunkt i boligtællingen i 1970, viser det sig, at 11 % af landets boliger da var uden eget wc, 28 % uden badeindretning og 16 % uden centralvarme. I Københavns kommune var tallene hhv 11 %, 47 % og 32 %. Miljøstyrelsen har skønnet, at antallet af støjramte lejligheder (70 dB) udgør ca 250.000, og planstyrelsen har beregnet antallet af lejligheder med et utilstrækkeligt opholdsareal til ca 300.000.

Det daværende Egnspanråd har i 1970 beregnet, at der inden for hovedstadsområdet er et behov for gennem sanering at udskifte ca 80.000 boliger, for at stort set alle regionens boligkvarterer kan opfylde en beskeden byplanmæssig minimumsstandard.

Desværre er de kondemnable og utidssvarende boligers andel af den samlede boligmasse stigende år for år. Ved lovrevisionen i 1969 blev den politiske målsætning angivet at være sanering af mindst 3–4.000 lejligheder årlig. Siden da har saneringsaktiviteten imidlertid kun ligget

på godt det halve af denne målsætning, omend med stigende tendens, og har for 90 %'s vedkommende været koncentreret til København. Fra 1969 til sommeren 1975 er der således for hele landet kun godkendt saneringsplaner omfattende ca 12.000 boliger, i øvrigt nogenlunde ligeligt fordelt mellem moderniseringer og nedrivninger og med en tydelig tendens til i de seneste år at præferere moderniseringer. Jfr status-artiklen »Byfornyelse – byforbedring?« af *Karsten Jørgensen* i *Byplan* 1976.34 ff.

Der er bebudet en betydelig intensivering af saneringsaktiviteten, og lovforslag om byfornyelse og byforbedring kan forventes fremsat i 1977–78.

II. Boligtilsyn

A. BOLIGTILSYNSLOVENS STEDLIGE OG SAGLIGE OMRÅDE

1° Boligtilsynsloven har siden 1969 haft gyldighed for hele landet. Indtil da hvilede boligtilsynet uden for bysamfund over 1.000 indbyggere på materielle bestemmelser i sundhedsvedtægterne.

2° Efter lovens § 1 finder loven anvendelse på bygninger, som benyttes til beboelse eller ophold for mennesker, med hertil hørende ubebyggede arealer. Endvidere kan loven bringes i anvendelse på beboelseskøret og andre transportable konstruktioner, der benyttes til beboelse eller ophold. Ordet »ophold« betyder, at ikke alene boliger men også arbejdslokaler er omfattet af Boligtilsynsloven, når anvendelsen af sådanne lokaler medfører ophold for mennesker, der rækker ud over ophold af sjældnere og ganske kortvarig karakter (således udtrykt i cirkulæret af 2/11 1940). Efter denne afgrænsning vil f.eks. lagerrum som oftest ikke være opholdsrum i Boligtilsynslovens forstand.

Boligtilsynet kan således med hjemmel i Boligtilsynsloven skride ind over for benyttelsen af opholdsrum, herunder arbejdsrum, både i blandede beboelses- og erhvervsjendomme og i rene erhvervsbygninger. Men det nedenfor omtalte løbende eftersyn, som boligtilsynet forudsættes at foretage, skal dog i henhold til lovens § 3, stk 2, ikke omfatte lokaler, der er undergivet arbejdstilsynets tilsyn på grundlag af Arbejds miljøloven (lov nr 681 af 23/12 1975).

Hvis arbejdstilsynet konstaterer forhold, der synes at kunne begrunde en indskriden i medfør af Boligtilsynsloven, og forholdet ikke kan afhjælpes ved foranstaltninger i henhold til Arbejds miljøloven, skal arbejdstilsynet underrette boligtilsynet derom. Jfr arbejdsministeriets cirk af 18/6 1970, der er udfærdiget med hjemmel i den nu ophævede lov om almindelig arbejderbeskyttelse fra 1954, men må anses for fortsat gældende, jfr den tilsvarende hjemmel i Arbejds miljølovens § 80.

På tilsvarende måde afgiver Miljøreglementet hjemmel for kommunalbestyrelsen til indskriden mod forhold, der også er omfattet af Boligtilsynsloven.

Om sådan dobbeltkompetence (dobbeltdekning ved flere love og forskellige myndigheder) se de måske nok noget for generelle betragtninger af *Trolle* i U 1967 B.60 ff med kommentar til U 1966.817 H, der forkastede et anbringende om, at et påbud fra boligtilsynet var uhjemlet, fordi forholdet var omfattet af sundhedsvedtægterne.

B. MYNDIGHEDERNE

Medens arbejdstilsynet er organiseret i en rent statslig, hierarkisk opbygget administration, jfr Arbejds miljølovens § 70, er boligtilsynet henlagt enten til kommunalbestyrelserne eller til kollegialt sammensatte organer i tilknytning til den almindelige kommunalforvaltning, i begge tilfælde med domstolslignende boligtilsynsråd som klageinstanser. Boligministeriet, under hvis ressort Boligtilsynsloven hører, har ingen forvaltningsbeføjelser i henhold til denne lov.

I kommuner med mere end 15.000 indbyggere udøves det stedlige boligtilsyn af en særlig *boligkommission* med blandet kommunalpolitisk, interesserepræsentativ og sagkyndig sammensætning, ialt 11 medlemmer, der vælges af kommunalbestyrelsen, jfr lovens § 2. Ved lovændringen i 1969 blev det særligt sagkyndige islæt i boligkommissionerne forstærket, så at disse medlemmer skal udgøre flertallet. Om kommissionsformandens kompetence til at handle på kommissionens vegne, se FO 1973.326. Eksistensen af dette særlige organ i de større kommuner er bemærkelsesværdig, fordi man således på boligtilsynsområdet har opretholdt en blandet sammensat, selvstændig forvaltningsmyndighed på det kommunale niveau på trods af den samling af kompetencer hos kommunalbestyrelsen, som fulgte i kølvandet af kommuneinddelingsreformen i 1970. Ordningen kan næppe opretholdes i længden.

I de mindre kommuner udøves det stedlige boligtilsyn af *kommunal-*

bestyrelsen, der dog, hvis den ønsker det, kan nedsætte en boligkommission dertil.

For hver landsretskreds er oprettet et *boligtilsynsråd* som klagemyndighed for de stedlige boligtilsyns beslutninger, jfr om sammensætningen lovens § 5. I § 25, stk 1-3, afgrænses kredsen af klageberettigede. Klage kan herefter altid iværksættes af ejeren af den ejendom, der rammes af en beslutning i medfør af loven. En pantøver har kun klageret over for kondemneringer og påbud om nedrivning, og en lejer har kun klageret over for beslutninger i anledning af overbefolkning. Klagefristen er 4 uger, og rettidig klage har altid opsættende virkning. Boligtilsynsrådet kan tillade påklage efter fristens udløb, men klagen har da kun opsættende virkning, hvis boligtilsynsrådet bestemmer dette.

Den manglende klageadgang for lejere har vist sig uheldig over for lejere af erhvervsbeskyttede lejemål i tilfælde, hvor en kondemnering omfatter bygningen i dens helhed, og hvor kondemneringsgrundene ikke eller kun med mindre styrke gør sig gældende ved erhvervslejemålet, typisk en butik el lign i stueetagen. Jfr Kendelser om fast ejendom 1976.69 med note og nedenfor i afsnit E om lejerets retsstilling. Med baggrund heri har boligtilsynsrådet for østre landsretskreds i en rundskrivelse af 29/10 1975 til boligtilsynene i landsretskredsen udtalt, at benyttelsesforbud kun bør omfatte de kondemnabile dele af en bygning.

C. BOLIGTILSYNSLOVENS MATERIELLE BESTEMMELSER

1° Loven hjemler boligtilsynet ret til indskriden, når en bygning m v, der benyttes til beboelse eller ophold for mennesker, efter boligtilsynets skøn helt eller delvis ved sin indretning eller tilstand frembyder *fare for sundhedstilstanden* hos de personer, for hvem den tjener som bolig eller opholdssted, eller udsætter de personer, som opholder sig i ejendommen, for *særlig fare i brandtilfælde* (§ 8, stk 1).

Som vejledning for boligtilsynets skøn over, om benyttelsen af en bygning er forbundet med sundhedsfare, indeholder § 9 nogle ikke udtømmende og tildels ret intetsigende angivelser af almindelige mindstekrav til boliger og til beboelses- og opholdsrum. Kravene vedrører navnlig isolering, dagslysadgang, ventilation, vandforsyning og spildevandsafledning.

Begreber som sundhedsfare og boligforholdenes indflydelse på beboernes sundhedstilstand lader sig da heller ikke definere skarpt eller blot afgrænse med nogenlunde nøjagtighed. Vel er det utvivlsomt, at boligforholdenes indflydelse på beboernes sundhedstilstand er meget stor, men man kan ikke sige, at bestemte mangler ved boligforholdene fremkalder bestemte sygdomme. En dårlig kvalitet af boligen

kan derimod være af betydning ved opståelsen af en række sygdomme og sundhedsmangler hos beboerne, jfr *Vagn Christensen: Boligforhold og børnesygelighed*, 1956. Hertil kommer boligens indirekte betydning for sundheden («det mentalthygiejniske problem»).

På tilsvarende måde indeholder § 10 en vis vejledning for skønnet over, om personer, som opholder sig i en bygning, udsættes for særlig fare i brandtilfælde. Nærmere vejledende bestemmelser herom kan gives af boligministeren, men er ikke fremkommet, se hertil FO 1967.96. I udtrykket »særlig fare i brandtilfælde« ligger, at der må være tale om en fare for menneskers sikkerhed, som er større end den fare, der i almindelighed er forbundet med brand i bygninger, som benyttes til beboelse eller ophold. På den anden side kan det ikke kræves, at faren skal være overhængende.

§ 10 suppleres imidlertid nu af Brandsikringsloven (Lov nr 53 af 25/2 1976 om brandsikring af ældre beboelsesbygninger m v). Med hjemmel i denne lov har boligministeriet i bkg nr 81 af 27/2 1976 som ændret ved bkg nr 501 af 5/10 1976 og nr 95 af 15/3 1977 fastsat en række krav til trapper, trapperum, redningsvinduer og adgangsforhold m v, som tager sigte på at sikre beboernes redningsmuligheder i tilfælde af brand. Disse krav gælder for enhver bygning med mere end 2 etager, som helt eller delvis benyttes til beboelse – dog normalt ikke for en- og tofamiliehuse, selv om de har mere end 2 etager. Endvidere indeholder bekendtgørelsen regler om, at adgangsarealer, trapper og gange m v i disse bygninger altid skal være ryddelige.

Som helhed gælder, at afgørelserne efter Boligtilsynsloven må træffes på grundlag af et samlet sagkyndigt skøn. I nogle tilfælde vil en enkelt mangel være af en sådan karakter, at den alene er tilstrækkelig til at hjemle boligtilsynets indskriden. I andre tilfælde vil det være summen af en række mindre mangler, der fremkalder denne situation.

Københavns boligkommission udgiver hvert år en årsberetning. Foruden oplysninger om boligtilsynsvirksomhedens omfang indeholder årsberetningerne uddrag af ejendomsbeskrivelser og kondemneringskendelser. Disse årsberetninger er de væsentligste offentligt tilgængelige bidrag til belysning af den administrative praksis inden for dette forvaltningsområde.

Det er ikke nødvendigt for en anvendelse af Boligtilsynsloven på en bolig eller bygning, at de sundheds- eller brandmæssigt utilfredsstillende forhold skyldes mangler ved selve den pågældende bolig eller bygning. En indskriden fra boligtilsynets side kan have tilstrækkelig begrundelse i forhold, der ligger uden for denne, f eks hvor det er beliggenheden

af en anden bygning der bevirker, at en bolig får utilstrækkelig adgang til dagslys, eller hvor sundheds- eller brandmæssigt utilfredsstillende forhold for en bolig skyldes en nærliggende erhvervsvirksomhed. At skride ind mod den generede bolig kan i sådanne tilfælde i og for sig være som for smed at rette bager; og det vil det navnlig være i tilfælde, hvor lovgivningen giver en anden myndighed mulighed for indskriden direkte mod den skadevoldende årsag, således som det f. eks. er tilfældet med Miljøreglementet, hvorefter kommunalbestyrelsen kan give en erhvervsvirksomhed påbud om at foretage afhjælpende foranstaltninger, hvis den i ikke uvæsentlig grad medfører uhygiejniske forhold eller ulemper for omgivelserne, eller evt. forbyde virksomheden. Når boligtilsynet udøves af en boligkommission, må udgangspunktet imidlertid være, at boligtilsynet har både ret og pligt til at udøve sine beføjelser i medfør af Boligtilsynsloven, d. v. s. skride ind over for benyttelsen af sundheds- eller brandfarlige boliger, uanset af hvilken grund faren er opstået. Det vil dog i praksis være af betydning, om den generede bolig findes i et blandet beboelses- og industrikvarter eller i et udpræget beboelseskvarter; i sidstnævnte tilfælde vil der være en tendens til, at beboelsens kondemnable tilstand søges bragt til ophør gennem fornødne påbud til den ulempeforvoldende virksomhed.

2° Loven hjemler endvidere boligtilsynet ret til indskriden, når en bolig er så *overbefolket*, at det er skadeligt for beboernes sundhed (§§ 22-23).

Som vejledning for boligtilsynets skøn i så henseende angiver § 22, stk. 2, en række forhold og giver boligministeren adgang til at udfærdige nærmere vejledende bestemmelser. Sådanne bestemmelser er ikke fremkommet.

D. BOLIGTILSYNETS PLIGTER OG BEFØJELSER

1° Boligtilsynslovens § 3 pålægger det stedlige boligtilsyn at føre et *tilsyn* med, at boliger og opholdsrum i kommunen ikke er sundheds- eller brandfarlige, og at de enkelte boliger ikke er overbefolkede.

Loven forudsætter, at der udføres et stadigt, periodisk tilsyn med navnlig boligbestanden, og boligtilsynene er gentagne gange blevet opfordret til at udføre et sådant løbende tilsyn. Men i flertallet af kommuner har boligtilsynets virke haft en noget tilfældig karakter og været begrænset til konkrete indgreb på grundlag af klager eller som led i saneringsforberedelse.

2° I 1969 blev i Saneringslovens § 3 indsat bestemmelser om, at kommunalbestyrelsen for kommuner med mere end 25.000 indbyggere med boligtilsynets bistand skal tilvejebringe en bedømmelse af kvaliteten af beboelsesejendommene i kommunen under hensyn til Boligtilsynslovens mindstekrav til beboelses- og opholdsrum og lejligheder. Denne bedømmelse, der benævnes en *oversigtsplan* – en noget uheldig benævnelse, da der ikke er tale om udslag af en planlægning – skal foretages i form af en klassifikation af ejendommene med henblik på beslutninger om at fjerne eller forbedre usunde eller utidssvarende bygninger. Selv om disse oversigtsplaner først og fremmest skal danne grundlaget for en langsigtet planlægning af saneringsvirksomheden, jfr III.C.2° om tidsfølgeplaner, vil de også være af værdi for boligtilsynenes tilrettelæggelse af boligtilsynsvirksomheden. Oversigtsplanerne er også tænkt som vejledende for private grundejere f eks ved overvejelser af, om moderniseringsarbejder bør foretages. Jfr *Ole Lissau* i *Byplan 1972.114 ff* om erfaringer med oversigtsplanerne.

I boligmin cirk nr 211 af 30/9 1969 er der givet nærmere retningslinier for udarbejdelsen af oversigtsplaner og opstillet kriterier for beboelsesejendommenes henførelse til forskellige klassifikationsgrupper.

Til gruppe 1 a skal således henføres ejendomme, der skønnes at kunne blive kondemneret efter lovens § 12 med en frist for ophøret af benyttelse på indtil 5 år. I gruppe 1 b placeres ejendomme, der vel har uafhjælpelige mangler, men som skønnes at kunne få en længere kondemneringsfrist end 5 år, samt ejendomme der skønnes at kunne undergives påbud efter § 11 om afhjælpning af mangler. Gruppe 2 omfatter forældede eller udslidte bygninger i øvrigt (»så store mangler, at boligerne ligger væsentligt under den standard, som man med rimelighed kan forlange i dag«). Gruppe 3 udgøres af alle andre beboelsesejendomme.

Selv om boligtilsynet foretager denne klassifikation, er der ikke dermed tale om beslutninger, som boligtilsynet træffer i mf af Boligtilsynsloven. Klassifikationen er heller ikke bindende for boligtilsynet, hvis der senere opstår spørgsmål om at træffe foranstaltninger over for ejendommen i mf af Boligtilsynsloven, og der er ikke adgang for ejerne til at påklage klassifikationen.

3° Efter Saneringslovens § 15, stk 1, har boligtilsynet pligt til på begæring af et saneringssselskab, jfr III.B.1°, at foretage en bedømmelse af kvaliteten af ejendomme, der af selskabet påtænkes omfattet af en saneringsplan. En sådan kvalitetsbedømmelse udløser – ligesom boligtilsynets klassifikationer i oversigtsplanen – ikke nogen retsvirkninger.

Men er en saneringsplan under udarbejdelse, skal boligtilsynet ifølge § 15, stk 2, på kommunalbestyrelsens eller saneringsselskabets begæring optage en ejendom, der må antages at blive omfattet af planen, til beslutning i mf af Boligtilsynsloven, jfr de nedenstående afsnit. Bestemmelsen har klart hensyn til at billiggøre saneringen, jfr III.B.5°.d.

4° I Boligtilsynslovens § 11 behandles de tilfælde, hvor forefundne mangler ved en bygning i sundheds- eller brandmæssig henseende kan kræves afhjulpet. I princippet kan alle afhjælpelige mangler også kræves afhjulpet, men det kan inden for en 5 års periode ikke pålægges en ejer at udføre foranstaltninger til en større samlet håndværkerudgift end 20 % af ejendommens årsleje (lejeværdi). Denne økonomiske grænse har hidtil givet en ret stram begrænsning af bestemmelsens anvendelsesmulighed i praksis, og den har da heller ikke været benyttet meget. Indførelsen i 1975 af omkostningsbestemt leje, jfr § 11 i Lov om midlertidig regulering af boligforholdene, kan muligt hidføre en ændring heraf, jfr også lovens § 15, stk 2, om opretningskonti. Den økonomiske grænse i Boligtilsynslovens § 11 harmonerer i øvrigt ikke med Byggelovens bestemmelser om vedligeholdelse af bebyggelse, jfr ovenfor i § 4.X. Et par tragiske brande i København gav anledning til gennemførelsen af den særlige Brandsikringslov i 1976, som sigter på en øjeblikkelig indsats for effektivt at gennemføre en nødvendig brandsikring i ældre beboelsesbygninger. I denne lov opstilles ingen økonomisk grænse for ejernes pligt til at gennemføre brandsikringsarbejderne, jfr nærmere om loven under 6°.

Efterkommes et § 11-påbud ikke, kan boligtilsynet enten lade foranstaltningerne udføre for ejernes regning (med udpantningsret og fortrinsstilling som kommunale ejendomsskatter, jfr § 31) eller kondemnere, d v s forbyde benyttelsen af den pågældende bygning til beboelse eller ophold. Boligtilsynet kan også søge afhjælpningen af manglerne gennemført ved en politisag, jfr § 32, stk 2-4.

Påbudet om afhjælpning af manglerne bortfalder, hvis bygningen ophører med at blive anvendt til beboelse eller ophold, men benyttelsen må da ikke genoptages uden boligtilsynets samtykke.

5° § 12 omhandler såvel tilfælde af helt uafhjælpelige mangler som tilfælde, hvor den økonomiske grænse i § 11 forhindrer, at en afhjælpelig mangel kan kræves afhjulpet.

I disse tilfælde kan boligtilsynet forbyde benyttelsen af den pågældende bygning eller del af en bygning til beboelse eller ophold. Kondemneringsfristen kan fastsættes lige indtil 20 år, men det er også muligt for boligtilsynet at kondemnere med øjeblikkelig virkning. Af-

gørende for fristens fastsættelse er naturligvis karakteren og graden af den foreliggende sundhedsfare eller særlige brandfare.

Er kondemneringsfristen mindst 6 år, kan kondemneringen ifølge § 12, stk 2, kombineres med et påbud om omgående afhjælpning af mangler inden for den i § 11 fastsatte økonomiske grænse; en overtrædelse af dette påbud giver ikke boligtilsynet ret til at foretage selvhjælpshandling og er ikke strafbar, men berettiger boligtilsynet til at genoptage sagen og eventuelt forkorte kondemneringsfristen. Det er en parallel til denne kombinationsadgang, at den generelle pligt, som Brandsikringsloven pålægger ejere af ældre beboelsesbygninger til at brandsikre disse, også – og uden begrænsninger – gælder for bygninger, der er kondemneret med en frist, som indtræder senere end 6 år fra lovens ikrafttræden, dvs senere end 1/3 1982.

En kondemneringsbeslutning, der ifølge § 19, stk 3, skal tinglyses, vil ikke være til hinder for, at bygningen tages i brug til formål, der ikke medfører menneskers ophold i bygningen ud over ophold af sjældnere og ganske kortvarig karakter. En typisk anvendelse af lokaler i en kondemneret bygning er til lagerformål. Men en sådan ændret benyttelse af bygningen forudsætter, at den er lovlig i relation til bygge- eller byplanlovgivningen, herunder især som følge af en byplanvedtægts eller en lokalplans bestemmelser om bebyggelsens anvendelse, jfr ovenfor i § 2.IV. C.

Se hertil Taksationskendelser 3.59, hvor den københavnske taksationskommission ved fastsættelsen af ekpropriationserstatning vedr et par kondemnerede baghuse fandt det »i hvert fald tvivlsomt«, om ejeren kunne have opnået de nødvendige tilladelser efter bl a en byplanvedtægt til udlejning til lager o lign af et større antal oprindelige beboelseslejligheder.

En kondemnering medfører således betydelige indskrænkninger af ejerens rådighedsret, men der er ikke i Boligtilsynsloven nogen hjemmel for at yde ejeren erstatning for tab som følge heraf.

Hvis tilstanden af en kondemneret ejendom inden kondemneringsfristens udløb forværres på uforudselig måde, herunder ved utilstrækkelig vedligeholdelse, kan boligtilsynet i mf af § 17 optage sagen til fornyet vurdering. Denne bestemmelse sigter selvsagt på en forkortelse af kondemneringsfristen. Boligtilsynsloven er derimod tavs med hensyn til spørgsmålet, om boligtilsynet har adgang til ensidigt at forlænge fristen, eller om den afsagte kondemneringskendelse giver ejeren en ubetinget ret til at opsigte lejerne og nedrive bygningen eller tage den i brug til anden lovlig anvendelse. U 1949.43 H antog på grundlag af den dagældende lov, at boligtilsynet ikke mod ejernes protest kunne for-

længe kondemneringsfristen. Dommens resultat følges i praksis også efter den nugældende Boligtilsynslov, idet man forlanger et udtrykkeligt samtykke fra ejeren til forlængelse af kondemneringsfristen: Når ejeren vender sig mod en forlænget kondemneringsfrist, må kondemneringskendelsen for så vidt – *mirabile dictu* – anses som en begunstigende forvaltningsakt, der efter almindelige regler ikke kan skærpes til ugunst for adressaten.

Selv om ejendommens tilstand ikke forværres, kan boligtilsynet efter Brandsikringslovens § 7 træffe ny beslutning vedr en bygning, hvor kondemneringsfristen udløber inden 1/3 1982. Dette skyldes, at forholdet nu må vurderes under hensyn til den generelle brandsikringspligt, hvis efterkommelse på en sådan bygning kan være ganske urimelig p g a bygningens korte levetid. Skønnes en sådan urimelighed at gøre sig gældende, skal boligtilsynet fritage for brandsikringspligten og i stedet påbyde benyttelsen af bygningen bragt til ophør inden max 6 mdr (undtagelsesvis et år). Denne skærpede kondemnering *kan* begrunde en erstatning til ejeren, jfr lovens § 9, men det skyldes næppe, at den tidligere truffne beslutning nu skærpes uden direkte anledning i ejerens optræden; dette kunne også tænkes ved et tilfælde, der omfattes af Boligtilsynslovens § 17 og dermed uden erstatning. Erstatningsadgangen er da også i lovtæksten knyttet til den påfølgende nedrivning af bygningen og altså ikke til det skærpede benyttelsesforbud, selv om bestemmelsen – mere omfattende – taler om tab »som følge af« nedrivningen. Dette tab, som skal erstattes, kan formentlig kun udgøre tabet ved den som følge af nedrivningen afskærne, efter kondemneringen lovlige udnyttelse af bygningen, jfr III.B.5°d.

Omvendt har ejeren krav på at få sagen optaget til ny bedømmelse, såfremt han inden en af boligtilsynet fastsat frist indsender til boligtilsynet et forslag til forbedring af forholdene, jfr § 13. Det har sammenhæng hermed, at § 19, stk 2, forlanger, at kondemneringer skal ledsages af en nærmere angivelse af de forefundne mangler – men altså ikke af de foranstaltninger, der kan udføres til afhjælpning af manglerne. Angivelsen af manglerne må være udtømmende.

Boligtilsynet har imidlertid ikke pligt til at ophæve kondemneringen, blot fordi ejernes forbedringsforslag vil fjerne den kondemnabile tilstand. Det udtales i § 13, stk 3, at boligtilsynet kan nægte at godkende et forslag til forbedring, hvis bygningen også efter gennemførelsen af forslaget ville vedblive at være væsentligt ringere end bygninger, der opfylder byggelovgivningens forskrifter for ny bebyggelse. Begrundelsen er samfundsøkonomisk: Når der skal investeres penge i at forbedre en

kondemneret ejendom, må der opnås en standard, som er rimelig og forsvarlig under hensyn til den standard, som lovgivningen forlanger af ny bebyggelse. Det er en lignende samfundsøkonomisk betragtning, der ligger bag undtagelsesreglen i § 14, hvorefter den nævnte ret for ejeren til at fremsætte et forbedringsforslag og få det bedømt af boligtilsynet dog ikke eksisterer, hvis bygningen er beliggende i et område, for hvilket en saneringsplan er godkendt, vedtaget eller under udarbejdelse, og hvis en forbedring af bygningen vil eller må antages at ville komme i strid med saneringsplanen.

Denne almindelige ordning er modificeret ved Brandsikringsloven, der jo direkte pålægger ejere af ældre beboelsesbygninger – herunder af kondemnerede bygninger – at foretage forbedringer i form af brandsikringsforanstaltninger. Hvis kondemneringsfristen først indtræder efter 1/3 1982, bliver boligtilsynet slet ikke impliceret, og forholdet må formentlig behandles, som om boligtilsynet konkret havde godkendt udførelsen af den pågældende forbedring. Heraf følger, at ejeren kan forlange, at boligtilsynet optager kondemneringen til ny bedømmelse. Indtræder kondemneringsfristen derimod før 1/3 1982, er det i Brandsikringslovens § 7 overladt til boligtilsynet at afgøre, om de generelle brandsikringskrav kan lempes netop under hensyn til bygningens begrænsede levetid smh m udgifterne til brandsikring, eller om disse hensyn tværtimod skal føre til, at kondemneringen ved en ny afgørelse tillægges næsten øjeblikkelig virkning, jfr ovenfor.

Ejeren kan i visse tilfælde også kræve sagen optaget til ny bedømmelse, selv om han ikke fremsætter forslag til forbedringer. Denne ret for ejeren findes i henhold til Boliglovens § 18 i alle tilfælde, hvor kondemneringsfristen er mindst 6 år, men opstår først efter forløbet af tre fjerdedele af fristen og gælder kun indtil 1 år før fristens udløb; også en panthaver kan i disse tilfælde kræve genoptagelse af kondemneringssagen. Efter Saneringslovens § 55, stk 6, kan endvidere den kommune eller det saneringsselskab, der ejer en kondemneret ejendom i et område omfattet af en godkendt saneringsplan, forlange kondemneringssagen genoptaget for at muliggøre den midlertidige udleje til enlige, der omhandles under III.F.5°; kondemneringsfristen kan dog kun forlænges, hvis den oprindelig har været fastsat til mindst 4 år.

En kondemneret ejendom må ikke uden boligtilsynets samtykke prioriteres ud over grundværdien med lån af offentlige midler m v (bortset fra lån i hh t Saneringsloven), og boligtilsynet kan kun give det nødvendige samtykke i visse særligt opregnede situationer (§ 26). Kondemnering er en omvurderingsgrund ex officio (§ 27).

6° Brandsikringsloven (nr 53 af 25/2 1976), jfr cirk af 10/3 1976, er materielt set at anse som et supplement til Boligtilsynsloven. Lovens ordning og kompetence- og procedurereglerne er imidlertid anderledes. Dette skyldes ønsket om en øjeblikkelig og effektiv brandsikring af de ældre beboelsesbygninger, så at brandkatastrofer som de, der i de seneste år er indtruffet, kan undgås.

Lovens saglige område er bygninger med mere end 2 etager, som benyttes til beboelse eller ophold for mennesker, normalt bortset fra en- og tofamiliehuse, selv om de har mere end 2 etager.

Inden for denne bygningskategori sonder loven mellem a) beboelsesbygninger, som er opført før 1900, og som ikke omfattes af gruppe b, b) beboelsesbygninger, som uanset opførelsestidspunktet efter meddelelse fra kommunalbestyrelsen til ejeren *enten* iflg kommunens saneringsplanlægning må forventes nedrevet eller ombygget væsentligt inden 1/3 1982, *eller* som er eller må forventes at blive kondemneret med forbud mod benyttelse senest 1/3 1982, og c) alle andre af loven omfattede bygninger.

Fælles for alle 3 grupper er hovedreglen i § 1, hvorefter ejeren har pligt til at sørge for, at bygningen opfylder visse krav til trapper, trappe- rum, redningsvinduer, adgangsforhold m v, som tager sigte på at sikre beboernes redningsmuligheder i tilfælde af brand. Disse krav findes specificeret i bkg nr 81 af 27/2 1976 med senere ændringer, og arbejderne er normalt fritaget for byggesagsbehandling efter Byggeloven (§ 16). Opfylder ejeren ikke sine forpligtelser efter loven, kan kommunen – efter at have meddelt et konkret påbud – udføre arbejderne på ejerens bekostning (med udpantningsret og fortrinsstilling som kommunale ejendomsskatter), ligesom pligtforsømmelsen er strafaktioneret (§§ 15 og 20).

For *gruppe a*-bygningerne kræves ingen mellemkommende forvaltningsakt til at instituere den nævnte pligt, men ejeren har efter § 2 inden 1/8 1976 skullet indberette til kommunen, hvilke foranstaltninger der er nødvendige for at opfylde kravene, og har normalt skullet udføre de pågældende foranstaltninger inden 1/4 1977. Der skal ikke føres løbende kontrol med, at arbejderne udføres, men indberetningerne fra ejerne vil tjene som grundlag for stikprøvevis kontrol. Kommunalbestyrelsen kan i øvrigt dispensere fra bkg's krav, men kun når der på anden måde kan sikres beboerne forsvarlige redningsmuligheder; kommunalbestyrelsens afgørelse kan ikke påklages (§§ 6 og 17). Om fredede bygninger se nedenfor.

For bygningerne i *gruppe b* er brandsikringspligten for ejeren og pligtens nærmere omfang afhængig af en konkret afgørelse, der træffes af boligtilsynet (§ 7). Efter en udtalelse i cirkulæret må ejeren endog ikke udføre brandsikringsarbejderne, før boligtilsynets afgørelse foreligger. Kommunalbestyrelsens beslutning om

at henføre en bygning til gruppe b, der i visse tilfælde vil hvile på et skøn (§ 3, jfr boligmin cirkskr 27/2 1976), er ikke undergivet administrativ rekurs (§ 17). Indberetningspligten for gruppe b-bygningerne er i det væsentlige den samme som for a-bygningerne, men indberetningen skal her afgives til boligtilsynet. Det tilkommer derefter boligtilsynet at bestemme, *enten* at bekendtgørelsens krav skal opfyldes, *eller* at kravene under hensyn til bygningens begrænsede levetid kan lempes, *eller* at der slet ikke skal udføres brandsikring, men at bygningen i stedet undergives benyttelsesforbud, d v s kondemneres, med en frist på max 6 mdr (undtagelsesvis et år) og straks derefter skal nedrives. Kun en afgørelse efter det sidstnævnte alternativ kan påklages administrativt og kun af ejeren og panthaveren (§ 8). Klage sker til boligtilsynsrådet. Det er i motiverne til loven forudsat, at et benyttelsesforbud kun vil blive nedlagt i tilfælde, hvor udgiften til brandsikring ville overstige 20 % af årslejen, således at der ikke kunne være givet påbud efter Boligtilsynslovens § 11, jfr II.D.4°. Hvis boligtilsynsrådet ophæver benyttelsesforbudet, indtræder pligten til brandsikring, men rådet kan lempe bekendtgørelsens krav.

Ejere af bygninger i *gruppe c* – altså dels bygninger opført efter 1900, som ikke forventes nedrevet eller ombygget inden for en kortere årrække, dels andre bygninger end beboelsesbygninger uanset deres opførelsetidspunkt, når de dog er omfattet af lovens § 1 – har nok den generelle pligt efter loven til at sørge for brandsikring, men skal ikke foretage indberetning til kommunen. Kommunalbestyrelsen kan imidlertid (§ 4) når som helst sætte reglerne for a-bygningerne i kraft også for denne restgruppe eller for dele af den (f eks bygninger inden for et afgrænset område eller bygninger opført inden for en bestemt tidsperiode), ja endog for en enkelt konkret bygning. Samtidig med en beslutning herom skal kommunalbestyrelsen fastsætte frister for ejernes indberetning og for kravenes opfyldelse. Beslutningen skal bekendtgøres på den måde, der er sædvanlig i kommunen, eller ved individuel meddelelse til ejeren (§ 18).

For *a- og b-bygningerne* gælder i øvrigt, at lejerne har adgang til at medvirke og fremsætte bemærkninger over for kommunalbestyrelsen hhv boligtilsynet (§ 5).

Brandsikringsloven kan støde sammen med Bygningsfredningsloven. Dette sammenstød er på forhånd løst for *gruppe a-bygninger* på den måde, at ejeren af en fredet bygning simpelt hen ikke må udføre den foreskrevne brandsikring, før end kommunalbestyrelsen på grundlag af udtalelser fra fredningsstyrelsen og Det særlige Bygningssyn har godkendt det (bkg § 10). For *gruppe c-bygninger* er der ikke taget stilling på forhånd. Formodningen er for, at den konkrete bygningsfredning her går forud for Brandsikringslovens generelle bestemmelser, indtil kommunalbestyrelsen eventuelt sætter reglerne for a-bygningerne i kraft for den pågældende fredede bygning.

Om finansiering af brandsikringsudgifter og ejerens adgang til at kræve lejerforhøjelser se *Krag Jespersen* i U 1976 B.244 ff.

7° Som ovenfor nævnt opfyldes hovedformålet med boligtilsynslovgivningen ved § 11-påbud om afhjælpning af mangler respektive ved ejerens opfyldelse af Brandsikringsloven eller ved § 12-benyttelsesforbud. Når en sundheds- eller brandfarlig bygning enten forbedres i nødvendigt omfang eller ikke længere benyttes til beboelse eller ophold

for mennesker, er det egentlige formål med boligtilsynslovgivningen opfyldt. Imidlertid rækker loven et skridt videre gennem bestemmelserne i Boligtilsynslovens § 21 og Brandsikringslovens § 7, stk 3, om nedrivning af kondemneret bebyggelse.

I Boligtilsynslovens § 21, stk 1, omhandles det tilfælde, at en bygning som følge af kondemnering står helt eller delvis ubenyttet og på grund af forsømmelighed fra ejerens side, herunder ved utilstrækkeligt tilsyn, volder ulempe for de omboende. Ulemperne kan f.eks. vise sig som en sammenstyrtningsfare eller gennem den faktiske benyttelse af bygningen. Boligtilsynet kan da påbyde bygningen nedrevet og grunden ryddeliggjort, og Boligtilsynsloven indeholder ikke hjemmel for at tillægge ejeren erstatning for det tab, han måtte lide derved.

Bestemmelsen blev indsat i 1959-loven i ovssst m saneringskommissionens forslag, jfr betænkning nr 187/1957, 1.133 og 2.26. Den blev begrundet med rimelighedsbetragtninger. Den manglende hjemmel for erstatning betegner en udvidelse af området for erstatningsfri indgreb i forhold til tidligere teori omkring Grundlovens § 73, se f.eks. *Ernst Andersen: Forfatning og sædvane*.⁵⁴ og *O. K. Magnusen: Naboretlige studier*.¹²⁶ f om erstatningsfri tilintetgørelse af »farlige ting«, idet et nedrivningspåbud efter § 21, stk 1, næppe vil blive anset som ekspropriation, selv om det alene begrundes med en ikke-farlig ulempe for de omboende. Sml *Bent Christensen i Fast Ejendoms Regulering*, 3. udg 103 ff, *Egon Larsen: Erstatningsfrie reguleringer*.²²³ og *Poul Andersen i U 1943 B.171*.

Et tilfælde omfattet af § 21, stk 1, er refereret i FO 1968.100. Et af spørgsmålene var, om det bragte forholdet uden for bestemmelsen, at den pågældende bygning ikke faktisk henstod ubenyttet, idet den i strid med kondemneringskendelsen var blevet udlejet til enlige unge under uddannelse. Dette blev ikke antaget.

§ 21, stk 2, er mere vidtgående. Boligtilsynet kan efter denne bestemmelse enten samtidig med en kondemnering eller senere påbyde den kondemnerede bygning nedrevet, hvis der derved opnås en forbedring af de sundheds- eller bebyggelsesmæssige forhold i området. Med denne bestemmelse forfølges tilsvarende hensyn som med Saneringsloven, hvilket viser sig i, at nedrivningspåbudet kræver en indstilling herom fra kommunalbestyrelsen, at der tilkommer ejeren erstatning for det tab, han lider som følge af påbudet, og at staten og kommunen betaler hver halvdelen af erstatningen. Erstatningen fastsættes i givet fald af taksationsmyndighederne efter Lov om offentlige veje.

Brandsikringslovens § 7, stk 3, er endnu mere vidtgående. Efter denne bestemmelse har boligtilsynet ligefrem pligt til at påbyde nedrivning af den bygning, som er blevet kondemneret i hh t denne lovs særlige hjemmel, jfr afsnit 6° om gruppe b-bygninger. I et sådant til-

fælde har ejeren efter § 9 krav på at få dækket rimelige udgifter til nedrivningen og ryddeliggørelsen af grunden samt få erstatning for det tab, han lider som følge af nedrivningen, jfr om det sidstnævnte ovenfor i afsnit 5°.

De nævnte bestemmelser omhandler ejerens pligt til nedrivning af en kondemneret bebyggelse. Bestemmelsen i § 60 i Lov om midlertidig regulering af boligforholdene (lovbkg nr 95 af 25/3 1975), hvorefter en ejer kun har ret til at foretage nedrivning af bygninger, der benyttes til helårsbeboelse, når han får kommunalbestyrelsens samtykke dertil, har hensyn til boligsituationen i kommuner, hvor denne bestemmelse gælder, og må vige, når en ejer ønsker at nedrive en kondemneret bygning; lejlighederne er jo ved kondemneringen blevet bragt ud af boligbestanden. Ejeren af en kondemneret bygning har således altid ret til at lade bygningen fjerne, medmindre den er fredet eller omfattet af bevaringsbestemmelser i en byplanvedtægt eller lokalplan, og ejeren har ikke pligt til at skaffe beboerne anden lejlighed.

Om nødvendigheden af en nedrivningstilladelse i henhold til Bygge-loven se § 5.III.A.

Bevaringsbestemmelser i en byplanvedtægt eller lokalplan er omhandlet ovenfor i § 4.C. I Taksationskendelser 2.42 er refereret et tilfælde, hvor et antal kondemnerede ejendomme blev omfattet af en byplanvedtægt med sådanne bevaringsbestemmelser, hvorefter ejendommene blev krævet overtaget af kommunen i medfør af Byplanlovens § 14 a, se nu Kommuneplanlovens § 33.

8° Boligtilsynslovens §§ 22–24 om foranstaltninger mod overbefolkede boliger har praktisk taget ikke fundet anvendelse i praksis. Bestemmelserne går i korthed ud på, at hvis en bolig er overbefolket i lovens forstand, kan boligtilsynet påbyde, at antallet af beboere skal nedbringes til en bestemt størrelse.

E. RETSSTILLINGEN FOR LEJERE OG PANTHAVERE I KONDEMNEREDE BYGNINGER

1° En kondemnering medfører en pligt for ejendommens ejer til at opsig lejerne i ejendommen til fraflytning senest ved kondemneringsfristens udløb. Kondemnering er ikke anført i Lejelovens § 14 blandt de tilfælde, hvor udlejeren kan opsig et lejemål uanset den af § 12 følgende legale uopsigelighed. Men det fremgår forudsætningsvis af Lejelovens § 28, at en kondemnering berettiger en udlejer til at bringe et lejemål til ophør uanset såvel den nævnte lovbestemte uopsigelighed

som en eventuel kontraktsbestemt uopsigelighed af lejemålet og også uden hensyn til, om det for lejemålet gældende normale opsigelsesvarsel kan overholdes. Jfr U 1972.727 H.

2° I Lejeloven findes nogle bestemmelser om en lejers ret til erstatning hos udlejer, hvis der under lejeforholdets beståen opstår hindringer for lejerens brugsret (§ 24, stk 3), eller hvis et lejemål bringes til ophør i utide ved udøvelsen af andre rettigheder over ejendommen (§ 28), eller hvis et erhvervsbeskyttet lejemål bringes til ophør (§ 16, jfr § 18). Disse bestemmelser gælder imidlertid ikke, når et lejemål ophører i anledning af en kondemnering. Boligtilsynslovens § 28 bestemmer nemlig udtrykkeligt, at indskrænkninger i benyttelsen af bygninger, som er en følge af kondemneringer, ikke medfører ret for lejere til erstatning i mf af Lejeloven. Denne særlige bestemmelse i Boligtilsynsloven må imidlertid antages kun at have hensyn til tilfælde, hvor et erstatningskrav alene kan støttes på en særlig hjemmel i Lejeloven. Bestemmelsen vil således ikke hindre en lejer i at gennemføre et erstatningskrav mod udlejer, når det støttes på dansk rets almindelige erstatningsregler, selv om det også er hjemlet i Lejeloven som f eks i § 24, stk 3. Den praktiske betydning af Boligtilsynslovens § 28 er ved kondemneringer at udelukke lejer af et erhvervsbeskyttet lejemål fra den særlige erstatning i tilfælde af opsigelse, som Lejelovens § 16 ellers hjemler ham ret til, jfr III.B.5°f. Men det er naturligvis en forudsætning, at kondemneringen omfatter lokaler m v under det pågældende lejemål, jfr ovenfor i slutningen af afsnit B.

I Lejelovens § 28, stk 2, bestemmes, at hvis et lejemål bringes til ophør i utide derved, at der af det offentlige af sundhedsmæssige eller andre grunde nedlægges forbud mod den til lejer overladte brug, er lejer kun pligtig at betale leje til den dag, forbudet træder i kraft. Bestemmelsen kan synes ret selvfølgelig, men har været påkrævet for at udelukke en modsætningslutning fra lovens § 27, stk 1.

3° Som ovenfor nævnt fremkalder ejerens nedrivning af en kondemneret beboelsesejendom ingen pligt for ejeren til at skaffe lejerne anden lejlighed. Heller ikke en kondemnering fremkalder en sådan pligt for ejeren.

Derimod påhviler det ifølge Saneringslovens § 55 kommunalbestyrelsen at sikre, at der anvises boliger til husstande, der bebor lejligheder, som må rømmes af hensyn til beslutninger i medfør af Boligtilsynsloven. Om denne genhusningsret for boliglejere og om lejernes mulighed for at opnå særlige huslejetilskud m v se III.B.5°f. og III.F.4°.

Erhvervslejere, der rammes af en kondemnering, er ikke omfattet af genhusningsbestemmelserne i Saneringsloven.

4° En kondemnering kan ikke i sig selv bevirke, at en panthaver kan forlange sit tilgodehavende betalt, jfr nærmere *v Eyben: Panterrettigheder* § 15.III. C.

III. Saneringsloven

A. FORMÅL OG AFGRÆNSNING. SANERINGSMETODER OG -KRITERIER

1° Hovedformålet med Saneringsloven er at tilvejebringe et juridisk-administrativt apparat til forberedelse og udførelse af den samfundsopgave, der består i en fjernelse eller forbedring af utidssvarende, usunde eller brandfarlige boliger m v.

Dette apparat blev oprindeligt stillet alene til kommunernes rådighed. Men det viste sig i årenes løb, at saneringer ikke fandt sted i det ønskelige omfang, blot fordi et sådant apparat fandtes. Der har ved lovændringer måttet gives yderligere incitament. I første række er tilføjet en efterhånden ikke ubetydelig økonomisk støtte fra staten. Endvidere er der kaldt på flere partnere i saneringsvirksomheden end kommunalbestyrelserne, og det er pålagt kommunerne dels at udføre en langsigtet planlægning af saneringsvirksomheden, dels til stadighed at medvirke ved gennemførelse af saneringer. Endelig skal nævnes, at boligministeren har bemyndigelse til at yde statstilskud til forskning, rådgivning og planlægning vedrørende sanering og byfornyelse.

2° Sanering i Saneringslovens forstand forudsætter tilvejebringelsen af en saneringsplan, jfr nedenfor i afsnit B.

En saneringsplan kan kun tilvejebringes for et område, der rummer usund eller brandfarlig bebyggelse eller utidssvarende boliger, jfr nærmere under 5°. Sanering i Saneringslovens forstand er således knyttet til tilstedeværelsen af visse faretilstande ved bestående bebyggelse eller til eksistensen af underlødige boligbebyggelse. Sanering er herefter kun en enkelt facet i den mangfoldighed af aktiviteter, der kan sammenfattes under benævnelsen *byfornyelse*.

Med udtrykket *byfornyelse* – der burde afløses af ordet *byforbedring*

– sigter man sædvanligvis til den omfattende aktivitet, der tilstræber at fremme en fornyelse af eksisterende byområder med det formål at højne deres standard eller at forbedre den offentlige eller private servicevirksomhed. Områderne behøver ikke at være saneringsmodne i Saneringslovens forstand. Der kan være tale om foranstaltninger med det formål at få hele kvarterer til at fungere bedre, f.eks. ved gennem udtynding at skabe mere lys, luft og plads i kvarteret eller ved generelt at forbedre bygnings- og boligstandarden eller trafikforholdene. Det kan dreje sig om indgreb i blandede bolig- og erhvervs-kvarterer med henblik på at få adskilt boliger fra generende erhvervsvirksomheder, eller der kan være tale om at nyetablere servicecentre i ældre beboelseskvarterer. Men som byfornyelse betragtes også den modernisering af enkelte bygninger og opførelse af ny bebyggelse, der finder sted som realisation af en målsætning for hele kvarterets fremtidige struktur og anvendelse. Byfornyelse omfatter således hele skalaen af forandringer i et – normalt ældre – bysamfund, fra en løbende proces af ombygninger og nybyggeri af enkelte huse og karréer til en total omdannelse af hele bydele.

Se betænkning nr 488/1968 vedrørende byfornyelse, afgivet af boligministeriets udvalg angående den bolig- og byggepolitiske målsætning.

Byfornyelse i den beskrevne brede forstand har altid fundet sted. En omfattende og systematisk byfornyelse har imidlertid her i landet hidtil haft et forholdsvis ringe omfang, men kan ventes i de kommende år at blive en hovedopgave for mange kommuner. Opgavens løsning må utvivlsomt fremkalde behov for særlige lovbestemmelser.

Det er nok lidt dristigt, når Saneringslovens § 1 som et af lovens formål angiver fremme af fornyelsen af utidssvarende bydele. Saneringslovens bestemmelser udgør først og fremmest et instrument til fjernelse af usund og brandfarlig bebyggelse og må sikkert ventes i hvert fald for tiden i alt væsentligt at blive anvendt til realisation af dette mere begrænsede formål. Saneringslovens §§ 26–30 om *storsanerlinger* er de eneste bestemmelser i loven, som vedrører egentlige byfornyelsesopgaver, men dels er også storsanering knyttet til saneringsmodenhed i traditionel forstand, dels blev disse bestemmelser allerede ved deres fremkomst i 1969 erkendt at være utilstrækkelige til at opnå det tilsigtede resultat. Bestemmelserne kan ses som et første varsel om fremkomsten af en særlig byfornyelseslov, nu bebudet af miljøministeren i landsplanredegørelsen fra 1976.

3° Udtrykket *selvsanering* anvendes almindeligvis som betegnelse for den aktivitet, der består i, at der på privat initiativ og ud fra private rentabilitetssynspunkter opføres ny bebyggelse til afløsning af ældre bebyggelse, som fjernes. Den ældre bebyggelse behøver ikke at være saneringsmoden i Saneringslovens forstand, og forholdet reguleres ikke af Saneringsloven, men alene af byggelovgivningen og en eventuel byplanvedtægt eller lokalplan for området.

4° Oprindelig kendte man kun saneringer i form af *totalsanering*, dvs fuldstændig fjernelse af al bebyggelse i saneringsområdet. Ved 1959-loven åbnedes mulighed for andre saneringsformer. Der indførtes *differentierede saneringer*, hvor en del af bebyggelsen i saneringsområdet bibeholdes og eventuelt moderniseres, medens en anden del af bebyggelsen nedrives. Et typisk eksempel herpå består i karréudhuling, dvs rydning af side- og bagbygninger i en karré og bevaring af randbebyggelsen; den bibeholdte bebyggelse kan tænkes ombygget og moderniseret i forskelligt omfang, afhængigt af hvor længe randbebyggelsen forudsættes bevaret. De fleste saneringer er nu sådanne differentierede saneringer. Der indførtes ved 1959-loven også rent *bevarende saneringer* med gennemgribende ombygning og modernisering af den pågældende bebyggelse; denne saneringsmetode sigter især på saneringsmoden bebyggelse, der imidlertid er bevaringsværdig ud fra kunstneriske eller historiske synspunkter.

I almindelig sprogbrug anvendes ofte ordet gårdrydning synonymt med visse differentierede saneringer. I juridisk terminologi er en *gårdrydningsplan*, omhandlet i Byggeloven, imidlertid noget andet end en saneringsplan, jfr afsnit G.

5° Saneringslovens § 7 fastlægger *saneringskriterierne* forstået som de betingelser, der skal være opfyldt, for at en ejendom kan omfattes af en saneringsplan. Bestemmelsen udtaler sig imidlertid ikke direkte om den enkelte bebyggelse, men kun om det område, for hvilket en saneringsplan kan udarbejdes.

Efter stk 1 skal området rumme usund eller brandfarlig bebyggelse eller i øvrigt utidssvarende boliger. Efter stk 2 skal der ved afgrænsningen af området tages hensyn til, at der som følge af saneringsplanen kan opnås en tilfredsstillende ordning af de fremtidige bebyggelsesforhold.

Det fremgår af bestemmelsens tilblivelseshistorie, der går tilbage til den første saneringslov fra 1939, at der med udtrykkene usund og brandfarlig bebyggelse ikke sigtes alene til bygninger, der er eller kan

blive kondemneret efter Boligtilsynslovens regler, men at det skal være tilstrækkeligt, at en sanering skønnes rimelig af sundhedsmæssige eller brandtekniske hensyn. Den præcise afgrænsning af de nævnte udtryk er uden større interesse i hvert fald nu, hvor bestemmelsen omfatter kriteriet utidssvarende boliger.

Kriteriet utidssvarende er først indsat i 1969-loven. Det har kun relevans, når der er tale om boliger. At en erhvervsbebyggelse er utidssvarende, er uden betydning, når den ikke kan anses for usund eller brandfarlig. Med udtrykket utidssvarende er ifølge motiverne tænkt på boliger, der efter deres indretning, udstyr eller beliggenhed må betegnes som forældede eller udslidte.

Det må bemærkes, at stk 1 anvender ordet »rumme« og i ubestemt form ordet »bebyggelse«. Det er altså ikke nødvendigt, at al bebyggelse i området skal være usund eller brandfarlig eller bestå af utidssvarende boliger. Denne konklusion kan også udledes af stk 2. Men det må dog på den anden side antages, at hovedparten af bebyggelsen skal være af den beskrevne underlødige karakter. Er denne betingelse imidlertid opfyldt, kan endog ganske ny og fuldt tidssvarende bebyggelse omfattes af saneringsplanen. I hvilken udstrækning dette i det konkrete tilfælde kan ske, vil alene afhænge af, om en tilfredsstillende genopbygningsplan for området gør medinddragelsen af sådanne ikke-saneringsmodne ejendomme påkrævet.

Områdets fremtidige anvendelse er uden betydning for, om en saneringsplan kan tilvejebringes. Det er fjernelsen eller forbedringen af den eksisterende dårlige bebyggelse, som er det centrale, og som loven ønsker fremmet. Mange og dårlige boliger i et saneringsmodent område skal derfor ikke nødvendigvis afløses af færre og gode boliger i området, men kan afløses af f eks ren erhvervsbebyggelse eller offentligt byggeri, eller området kan udlægges helt eller delvis til grønt anlæg eller anvendes i trafikalt øjemed (gadeudvidelser eller -gennembrud, parkeringsplads). Noget andet er, at den tilsigtede anvendelse af saneringsområdet kan spille en rolle ved boligministeriets prioritering af de saneringsopgaver, der gennemføres med statsstøtte. Det vil således være en nærliggende tanke, at de trods alt begrænsede saneringsmidler, der stilles til rådighed af staten, ikke i første række skal anvendes til løsning af opgaver, der vel er sanering, men samtidig tilgodeser en anden kommunal interesse, f eks en udvidelse af kommunens rådhus, som bør finansieres fuldt ud af kommunen.

B. SANERINGSPLANER

1° Hvem kan forestå saneringer?

Indtil 1969 kunne kun kommunalbestyrelser tilvejebringe saneringsplaner. Den ringe saneringsaktivitet har imidlertid fremkaldt oprettelsen af særlige saneringsselskaber, jfr den nugældende lovs §§ 44–46. Efter disse bestemmelser kan selvejende institutioner, aktieselskaber, andels-selskaber og disses datterselskaber godkendes af boligministeriet som saneringsselskaber med det formål at tilrettelægge og gennemføre sanerings- og moderniseringsopgaver. Der er indtil nu godkendt oprettelsen af to landsomfattende saneringsselskaber med tilknytning til henholdsvis de almennyttige boligselskaber og de private grundejere, et almen-nyttigt selskab med alene Københavns kommune som virkefelt samt et selskab, hvis opgave er at sikre huse, der har bevaringsinteresse. Hver saneringsopgave udgør en selvstændig afdeling af selskabet.

Selv om den nugældende lov har fastholdt kommunernes hovedindflydelse på og hovedansvar for saneringsvirksomhedens omfang, kan en saneringsplan nu vedtages af enten en kommunalbestyrelse (*kommunal sanering*) eller et saneringsselskab (*selskabssanering*), jfr § 9, stk 1.

En kommunal sanering kan – som før 1969 – bringes til udførelse ved kommunens foranstaltning, men kommunalbestyrelsen kan også overdrage gennemførelsen af saneringsplanen til et saneringsselskab som forretningsfører, jfr § 18, stk 1.

Er en saneringsplan vedtaget af et saneringsselskab, forudsættes planen også gennemført af selskabet, men det påhviler ifølge § 12, stk 2, kommunalbestyrelsen at medvirke ved udøvelsen af de beføjelser, der i Saneringsloven er tillagt kommunalbestyrelsen, f eks efter selskabets anmodning foretage ekspropriationer og meddele påbud i hh t planen, jfr § 22.

Både kommunale saneringer og selskabssaneringer kan imidlertid under visse snævre betingelser overgå til at blive forestået af grundejerne i området, når de organiserer sig i et saneringslav (*ejerlavssanering*), jfr afsnit D. Et saneringslav kan, om det ønsker det, lade saneringsplanen udføre ved et saneringsselskab som forretningsfører.

En kommunal sanering kan udføres uden økonomisk bistand fra staten; kommunen må da selv finansiere saneringen og bære saneringstabet. Overgår en kommunal sanering uden statsstøtte til at blive en ejerlavssanering, er det de pågældende grundejere, som selv må finansiere saneringen og bære det eventuelle saneringstab. Men er der givet tilsagn om statsstøtte til saneringen, medfører dette støttetilsagn ifølge § 32,

stk 2, at også kommunen skal bidrage økonomisk, selv om saneringen overgår til udførelse ved et saneringslav; saneringstabet skal nemlig også i dette tilfælde deles lige mellem staten og kommunen, jfr afsnit E.

En selskabssanering kan vel teoretisk tænkes uden tilsagn om statsstøtte, men vil i praksis altid forudsætte denne statslige bistand. Når staten yder økonomisk støtte, påhviler det vedkommende kommune også at yde sådan støtte, og også i denne situation deles saneringstabet lige mellem staten og kommunen, jfr § 32, stk 2. Dette gælder også, hvis selskabssaneringen overgår til at blive en ejerlavssanering.

2° Saneringsområdets afgrænsning

I Saneringslovens § 7, stk 1, udtales, at området for en saneringsplan kan bestå af en eller flere ejendomme. Det mindste område for en saneringsplan vil således være en selvstændig matrikuleret ejendom. En sanering omfattende et så lille område betegnes som punktsanering. Men boligministeriet vil antagelig være utilbøjelig til at godkende saneringsplaner for så små områder. Man vil formentlig forlange, at en flerhed af ejendomme inddrages under saneringsplanen, typisk en hel karré, eftersom en sådan afgrænsning af saneringsområdet i almindelighed vil være påkrævet af hensyn til det i § 7, stk 2, nævnte forhold, at der som følge af planen kan opnås en tilfredsstillende ordning af de fremtidige bebyggelsesforhold. Der sigtes hermed ikke blot til bebyggelsesforholdene i selve saneringsområdet, men også til samspillet med den omgivende bebyggelse og indpasningen i hele byområdet. § 7, stk 2, må nemlig ses i sammenhæng med § 11, hvorefter en saneringsplan skal ledsages af en redegørelse fra kommunalbestyrelsen for, hvorledes planen forholder sig til kommunens byplanmæssige dispositioner for det omliggende byområde.

3° Saneringsplaners tilvejebringelse

Som nævnt under 1° kan en saneringsplan vedtages af en kommunalbestyrelse eller et saneringsselskab. Efter § 9, stk 2, skal planen godkendes af boligministeriet. Før godkendelsen har en saneringsplan ikke retsvirkninger over for borgerne, cfr ved lokalplaner virkningen af offentliggørelsen af forslaget til lokalplan, se ovenfor § 2. IV. C.2° om Kommuneplanlovens § 22. Det må imidlertid bemærkes, at der senest ved indsendelsen af en saneringsplan til boligministeriet til godkendelse skal foreligge et forslag til lokalplan, jfr nedenfor, og dette forslags offentliggørelse har den virkning, at der i en vis periode ikke må foreta-

ges noget, som skaber risiko for en foregribelse af den endelige lokalplans indhold.

En saneringsplan, der er vedtaget af et saneringsselskab, skal ifølge § 12, stk 1, indsendes til boligministeriets godkendelse gennem kommunalbestyrelsen.

Når en saneringsplan indsendes til boligministeriet til godkendelse, skal den ledsages af en række oplysninger bl a til belysning af områdets saneringsmodenhed, om tidsrummet for saneringens udførelse og om genhusningsmulighederne (§ 10). Endvidere skal kommunalbestyrelsen redegøre for, hvorledes planen forholder sig til kommunens byplanmæssige dispositioner for det omliggende byområde (§ 11, stk 1). Endelig skal kommunalbestyrelsen samtidig med saneringsplanens indsendelse forelægge boligministeriet et forslag til en lokalplan med bestemmelser om saneringsområdets fremtidige bebyggelse og dennes anvendelse, såfremt der ikke allerede foreligger en byplanvedtægt eller en lokalplan med bestemmelser herom; boligministeriet kan dog fritage for denne lokalplanpligt i tilfælde, hvor saneringsplanens hovedformål er gårdrydning (§ 11, stk 2).

Først ved en lovændring i 1973 er det pålagt kommunalbestyrelsen respektive saneringsselskabet at underrette de berørte ejere og lejere om saneringsplanen, før den er godkendt af boligministeriet. Lovens bestemmelser herom, der er udførligt behandlet i cirk nr 271 af 3/12 1973, udgør en parallel til de senere indførte informationsregler i Kommuneplanloven, se ovenfor i § 2.IV. D.

Efter Saneringslovens § 9 a skal ejerne og lejerne således umiddelbart efter udarbejdelsen af et forslag til saneringsplan have oplysning om planens indhold og mulige gennemførelse, og lejerne skal orienteres om genhusningsmulighederne og adgangen til økonomisk støtte, jfr nedenfor afsnit F. Det er i det væsentlige overladt til den sanerende selv at bestemme, hvordan orienteringen skal gives, idet loven kun kræver at det sker »på behørig måde« uden at give nærmere forklaring på dette floskeludtryk indhold. Det er således ikke som efter Kommuneplanloven nødvendigt, at hver enkelt lejer tilskrives direkte, men der kan orienteres om planen f eks ved opslag eller ved indkaldelse til beboermøde el lign. Efter cirkulæret bør ejere altid underrettes ved anbefalet brev.

Der skal ved selskabssaneringer gå mindst 6 uger efter forslaget offentliggørelse, før saneringsselskabet må vedtage planen efter § 9, stk 1. Også den vedtagne plan skal derefter offentliggøres for ejerne og lejerne, og i kommunen må planen ikke forelægges kommunalbestyrel-

sen til endelig stillingtagen efter § 12, stk 1, før tidligst 6 uger efter vedtagelsen i selskabet. Ved kommunale saneringer skal der også gå mindst 6 uger fra forslagets offentliggørelse, før kommunalbestyrelsen må vedtage planen efter § 9, stk 1.

Det fremgår af ordlyden af § 9 a, at der er tale om indsigelsesfrister à 6 uger. Om en indsigelse eller et ændringsforslag skal imødekommes, beror i første omgang på den sanerende, der kan ændre forslaget i forbindelse med vedtagelse, og i anden omgang på boligministeriet, hvis godkendelse af saneringsplanen er nødvendig for, at planen får retsvirkninger.

Når boligministeriet har godkendt en saneringsplan, skal kommunalbestyrelsen respektive saneringsselskabet umiddelbart derefter bekendtgøre planen ved anbefalet brev til ejerne af de af planen omfattede ejendomme samt lade planen tinglyse på ejendommene, jfr § 13, stk 1 og 3. Der er derimod ikke krav om, at lejerne skal underrettes om planens godkendelse, heller ikke de lejere som har fremsat indsigelse eller ændringsforslag (cfr herved Kommuneplanlovens § 30).

Der er ikke i Saneringsloven indrømmet grundejere eller andre nogen adgang til at påklage bestemmelserne i en saneringsplan. Først de konkrete forvaltningsakter, der senere udstedes med hjemmel i planen, kan påklages til boligministeriet, jfr afsnit 5^o, men på dette sene tidspunkt af saneringsproceduren kan det næppe ventes, at en klage vil kunne hidføre nogen væsentlig ændring af det oprindeligt anlagte skøn, der førte til den pågældende bestemmelse i saneringsplanen. Det er derfor i pkt 11 i cirk nr 271 af 3/12 1973 betegnet som praktisk, hvis en ejer allerede efter modtagelsen af orienteringen efter § 9 a meddeler saneringsselskabet eller kommunalbestyrelsen, om han i givet fald agter at påklage en sådan senere opfølgende forvaltningsakt. Boligministeriet vil nemlig da, siges det i cirkulæret, kunne tage stilling til spørgsmålet allerede i forbindelse med saneringsplanens godkendelse. Dette har ganske særligt betydning i relation til saneringsplanens afgrænsning af de ejendomme, som det er nødvendigt for den sanerende at råde over til gennemførelsen af planen, jfr afsnit 4^o.c.

4^o Saneringsplaners indhold

Indholdet af en saneringsplan er udtømmende angivet i Saneringslovens § 8.

a) For det første skal planen – ud over afgrænsningen af saneringsområdet – angive saneringsmetoden, idet det for hver enkelt ejendom skal

klarlægges, i hvilket omfang der skal ske nedrivning, ombygning, forbedring eller istandsættelse af den bestående bebyggelse. Saneringsplanen kan forlange ombygning, modernisering eller istandsættelse ud over, hvad der kan stilles krav om ved påbud om afhjælpning af mangler efter Boligtilsynsloven eller Byggelovens vedligeholdelsesbestemmelser.

Loven angiver ingen kriterier eller vejledning for, om den ene eller anden saneringsmetode skal foretrækkes, bortset fra at § 8, stk 2, bestemmer, at ombygning eller forbedring i almindelighed kun må foreskrives, hvis udgifterne derved skønnes at kunne opvejes af en forøgelse af bebyggelsens leje- eller brugsværdi.

Valget af saneringsmetode må træffes efter et samlet skøn over bl a kvaliteten af den eksisterende bebyggelse, hensynet til områdets fremtidige anvendelse, trafikudviklingen, kvarterets forsyning med offentlige institutioner og naturligvis økonomien i saneringen. Mindre indgribende saneringsformer, f eks en fjernelse af den eksisterende bebyggelse i det indre af en karré, vil begrænse tilintetgørelsen af værdier og mindske kapitalbehovet til udbetaling af erstatninger og gennemførelse af nybyggeri; ofte vil en sådan sanering kunne forbedre forholdene for beboerne i randbebyggelsen i en sådan grad, at randbebyggelsen kan forsvares bibeholdt i en årrække endnu. Omfattende ombygninger og gennemgribende moderniseringer, der medfører en væsentlig kvalitetshævelse, er yderst bekostelige sammenlignet med udgifterne til en totalsanering med påfølgende nybyggeri og må vel ventes at blive relativt sjældne, hvis bygningen ikke har særlig kunstnerisk eller historisk værdi, jfr lovens § 32, stk 3. Selv om de mere kortsigtede økonomiske betragtninger er væsentlige, er de ikke enerådende. De kan tænkes at vige for miljømæssige betragtninger, og i miljøministerens landsplan-redegørelse til folketinget den 12/6 1975 blev der med bred politisk tilslutning hejst signal for en politik, der går ud på ved saneringsplanerne at bevare og forbedre den eksisterende boligmasse i langt større omfang end hidtil (genbrugstanken overført på boliger og byer). Jfr også pkt 2-4 i boligmin cirk nr 271 af 3/12 1973.

b) Saneringsplanen skal dernæst indeholde de bestemmelser om tilvejebringelse af fællesarealer og fællesanlæg for saneringsområdets bebyggelse, som findes påkrævede eller hensigtsmæssige, samt bestemmelser om vedligeholdelse og drift af disse arealer og anlæg.

De praktisk vigtigste foranstaltninger, der foreskrives udført, er indretning af et fælles opholdsareal og evt fælles parkeringsfaciliteter, undertiden kombineret til underjordisk parkering og opholdsareal derover. Sådanne foranstaltninger kræves almindeligvis udført ved de differentierede saneringer og ganske særligt ved de saneringer, der blot går ud på en karréudhuling. Disse foranstaltninger vedrører ganske vist den fremtidige anvendelse af saneringsområdet, men da den tidligere Byplanlov ikke afgav hjemmel til i en byplanvedtægt hverken at forlange foran-

staltningerne udført eller at give bestemmelser om vedligeholdelse og drift, måtte Saneringsloven lade disse forhold regulere i saneringsplanen. Kommuneplanloven har ikke gjort nogen væsentlig forandring heri, idet heller ikke en lokalplan kan indeholde alle sådanne bestemmelser med virkning for eksisterende bebyggelse.

c) Yderligere skal saneringsplanen udtrykkeligt fastslå, hvilke ejendomme eller dele af ejendomme det er nødvendigt for den sanerende (kommunen, saneringsselskabet eller saneringslavet) at råde over til saneringsplanens gennemførelse, og – omvendt – hvilke af de i planen påbudte foranstaltninger der kan udføres særskilt af ejeren af den pågældende ejendom.

Det kan være tvivlsomt, hvornår det er »nødvendigt at råde over« en ejendom eller en del af ejendommen for at kunne gennemføre saneringsplanen. Efter pkt 8 i boligmin cirk nr 271 af 3/12 1973 må det generelt gælde, at kun meget indgribende foranstaltninger over for en ejendom kan skabe den ekspropriationsadgang for kommunalbestyrelsen, som følger af saneringsplanens angivelse af »nødvendigheden«, jfr afsnit 5^o, d.

Man kunne antage, at det selv ved en totalsanering aldrig ville være nødvendigt for den sanerende at råde over en ejendom for at gennemføre saneringsplanen; ejeren kunne jo være villig til selv at fjerne bebyggelsen. Saneringsplanens opdeling af ejendommene i de to omhandlede grupper må imidlertid, som det fremgår af motiverne til bestemmelsen, foretages også under hensyn til den uden for selve saneringsplanen liggende genopbygningsplan. De eksisterende ejendomme i saneringsområdet vil ofte have en størrelse og form, som gør det nødvendigt for den, der skal udføre nybyggeriet på de ryddede grunde, at råde over samtlige ejendomme for at gennemføre den genopbygningsplan, der er fastlagt i byplanvedtægten eller lokalplanen for området. Ordvalget i § 8, stk 1, nr. 4, er derfor mindre heldigt. Endnu mindre heldigt er det, at udtryksmåden gentages i ekspropriationsbestemmelsen i § 20, stk 1, selv om det må erindres, at Kommuneplanlovens § 34 afgiver tilstrækkelig hjemmel til i et sådant tilfælde at foretage ekspropriation. Cirk af 3/12 1973 siger da også forsigtigt, at skal en ejendom nedrives totalt, vil det *formentlig* altid være nødvendigt for den sanerende at råde over den. I praksis findes dog vistnok ikke noget eksempel på, at en ejendom, hvis bebyggelse efter saneringsplanen skal fjernes helt, er blevet henført til den gruppe af ejendomme, som det ikke er nødvendigt at råde over.

Skal kun en del af bebyggelsen på en ejendom fjernes, f eks et bag-

hus, er det normalt kun denne del, som henføres til gruppen af ejendomme, det er nødvendigt at råde over, og som regel kun selve bygningen og ikke også grundarealet. Også ved kun delvis nedrivning udtrykker cirk af 3/12 1973 sig mere forsigtigt. Se i øvrigt Taksationskendelser 3.59, som viser, at det i alm vil være en økonomisk fordel for ejeren at lade et kondemneret baghus ekspropriere, så at nedrivningen bekostes af det offentlige.

Omvendt vil en ejendom, der skal undergå ombygning, forbedring eller istandsættelse, normalt blive henført til den anden gruppe. I cirk siges, at hvis ejeren erklærer selv at kunne udføre disse arbejder, og der ikke foreligger påviselige holdepunkter for en modsat antagelse, har kommunalbestyrelsen næppe adgang til at ekspropriere.

Det kan dog tænkes, at en ombygning nødvendigvis må foretages under ét med en ombygning af f eks naboejendommen, således at det vil være nødvendigt at råde over begge ejendomme. Det er således forekommet, at en saneringsplan har foreskrevet ombygning med henblik på sammenlægning af to mindre, bevaringsværdige ejendomme med små lejligheder til én ejendom med større lejligheder.

En tredje gruppe af ejendomme, der (efter lovændringen i 1975) kan fastlægges i saneringsplanen, omfatter ejendomme, der undergives krav om tilvejebringelse af et fælles gårdanlæg, men hvor dette anlæg forlanges etableret af den sanerende for ejernes regning, uanset at arbejdet godt kunne udføres af ejerne selv. Hvis en saneringsplan indeholder denne tredje gruppe af ejendomme, må planen også foreskrive gårdanlæggets udformning og ikke – som efter tidligere københavnsk saneringspraksis – henskyde de detaljerede bestemmelser herom til senere servitutpålæg i mf af § 21, stk 1, nr. 2.

Af motiverne fremgår, at denne tredje gruppe kun kan optages i en saneringsplan, hvis gårdanlægget agtes etableret umiddelbart efter, at de pågældende arealer er ryddet, og i øvrigt udformes ganske enkelt, dog med senere udbygning for øje; byggelovgivningens forskrifter skal dog overholdes. Det kan forventes, jfr pkt 3 i cirk af 4/12 1975, at boligministeriet ikke vil acceptere, at en saneringsplan indeholder denne tredje gruppe ejendomme, hvis størsteparten af ejerne – beregnet efter de m² gårdareal, som indgår i gårdanlægget – under planens udarbejdelse har tilkendegivet, at de selv vil etablere gårdanlægget i umiddelbar tilslutning til saneringsplanens gennemførelse i øvrigt.

d) Endelig skal saneringsplanen angive, hvilke ejere i saneringsområdet der har adgang til ved dannelse af et saneringslav at overtage saneringsplanens gennemførelse, jfr herom afsnit D.

5° Saneringsplanens retsvirkninger

a) I lovens § 13, stk 2, bestemmes, at en godkendt saneringsplan er *bindende* for ejere og indehavere af andre rettigheder over ejendommene uden hensyn til, hvornår retten er stiftet. Det svarer reelt til virkningen af en lokalplan, jfr Kommuneplanlovens § 31.

Hensigten med tilvejebringelse af en saneringsplan er jo imidlertid den i forhold til f eks lokalplaner videregående, at saneringen af det pågældende område skal udføres så snart som muligt. Den nævnte virkning af en saneringsplan er derfor ved bestemmelserne i § 23 tidsbegrænset til kun at gælde i 3 år efter, at det er afgjort, om saneringens gennemførelse skal overtages af et saneringslav. Er en sådan ejerlavssanering udelukket på forhånd, jfr herom afsnit D, må 3 års fristen regnes fra saneringsplanens godkendelse.

b) I sammenhæng hermed står som noget karakteristisk for saneringsplaner i modsætning til f eks byplanvedtægter og nu lokalplaner, at en saneringsplan giver kommunen ikke blot en adgang, men ligefrem en pligt til at pålægge grundejere en handlepligt. Efter § 21, stk 1, nr 1, skal kommunalbestyrelsen således *påbyde iværksættelse af den ombygning, forbedring eller istandsættelse* af bestående bebyggelse, som er bestemt i saneringsplanen, og som ifølge planen skal kunne udføres særskilt af ejeren af den pågældende ejendom; ved selskabs- og ejerlavssaneringer skal kommunalbestyrelsen efterkomme anmodninger fra selskabet eller lavet om udstedelse af sådanne påbud, jfr § 22.

Et sådant påbud skal i hh t § 21, stk 2, meddeles ved anbefalet brev tillige med klagevejledning (mulighed for klage til boligministeriet inden 6 uger, jfr § 24) og oplysning såvel om ejerens rettigheder i hh t Saneringsloven, herunder om muligheden for at opnå statsstøtte til udførelsen af den pågældende foranstaltning, som om virkningen af en ikke-efterkommelse af påbudet.

Udgangspunktet er, at et påbud skal efterkommes af grundejeren inden for den frist, som indeholdes i påbudet. Hvis der ydes statsstøtte til saneringen (hvad der i praksis altid er tilfældet) og i alle tilfælde af ejerlavssanering skal denne frist ligge inden for de frister for saneringens påbegyndelse og afslutning, som fastsættes ifølge § 34, stk 1, eller § 36 b, stk 1, nr 1. Saneringsloven har indtil 1975 været tavs m h t virkningen af, at et påbud ikke efterkommes, men det er nu bestemt i § 21, stk 3, at kommunalbestyrelsen så kan lade foranstaltningen gennemføre for ejerens regning. Udpantningsret følger af Udpantningslovens

§ 1, nr 5, men der er ikke hjemmel for fortrinsret som for kommunale skatter.

Det må formentlig følge af denne adgang for kommunalbestyrelsen til at foretage en såkaldt selvhjælpshandling, jfr *Poul Andersen*.⁵⁵⁸ ff, at ejerens undladelse af at efterkomme påbudet ikke giver kommunalbestyrelsen ret endsige pligt til at ekspropriere ejendommen i hh t § 20. Det vil jo så ikke være nødvendigt for kommunen at råde over ejendommen for at kunne gennemføre saneringsplanen. Den modsatte opfattelse i *Fast Ejendoms Regulering*.³²¹ kan ikke fastholdes efter indføjjelsen af § 21, stk 3.

Der tilkommer ikke grundejeren erstatning i anledning af påbudet, medmindre ombygningsudgifterne undtagelsesvis overstiger den forøgelse af ejendommens leje- eller brugsværdi, som ombygningen medfører, jfr § 21, stk 4, smh m § 8, stk 2, men § 52 åbner mulighed for, at der kan ydes rentesubsidierede statslån til den pågældende grundejer, jfr cirk af 4/12 1975. Selv den nævnte erstatningsmulighed bortfalder, hvis der er tale om påbud om foranstaltninger, der i mf af f eks Byggelovens vedligeholdelsesbestemmelser eller Boligtilsynslovens bestemmelser om påbud om afhjælpning af mangler kan forlanges udført uden erstatning – i hvert fald hvis disse bestemmelser formelt bringes i anvendelse, men vel også i tilfælde hvor det først under behandlingen af et erstatningskrav fra ejeren godtgøres, at de kunne være bragt i anvendelse. Den i praksis forekommende erstatning for sådanne påbud er derfor stort set begrænset til de særlige tilfælde, hvor en bebyggelses kunstneriske eller historiske værdi har motiveret en i saneringsplanen foreskrevet bevaring af bebyggelsen, uanset at bekostningen derved overstiger ejendommens værdiforøgelse.

Hvis et påbud medfører, at ejendommen ikke længere kan anvendes som selvstændig ejendom med den hidtidige anvendelse af denne, kan ejeren inden 6 uger kræve ejendommen overtaget af kommunen mod erstatning, jfr § 25, stk 2–4. Uenighed om kravets berettigelse eller om erstatningens størrelse afgøres af Vejlovens taksationsmyndigheder.

c) En yderligere retsvirkning af en godkendt saneringsplan er, at kommunalbestyrelsen skal *pålægge* ejendommene fornødne *servitutter* med lovbestemt førsteprioritetsvirkning *om udlæg af fællesarealer og indretning af fællesanlæg* som bestemt i saneringsplanen og om den fremtidige vedligeholdelse og drift af disse anlæg, jfr § 21, stk 1, nr. 2.

De formelle regler herfor er som beskrevet under b) angående ombygningspåbud.

Den formelle hovedregel er, at kommunalbestyrelsen pålægger de enkelte ejere

at udføre fællesanlægget, typisk et fælles gårdanlæg. Ligesom ved de under b) nævnte ombygningspåbud ydes der kun erstatning i de undtagelsestilfælde, hvor bekostningen ved anlæggets tilvejebringelse overstiger den forøgelse af ejendommens værdi, som anlægget medfører. Efter § 52 a kan de pågældende ejere imidlertid opnå rentesubsidierede statslån til finansiering af etableringsudgifterne, og det vil i almindelighed blive stillet som lånevilkår, at ejerne slutter sig sammen i et gårdlav, således at dette grundejerfællesskab er debitor for statslånet.

I praksis vil fællesanlægget dog ofte blive etableret ved den sanerendes foranstaltning, enten i kraft af en aftale med grundejerne herom eller fordi det er bestemt i saneringsplanen, jfr § 8, stk 1, nr 4, og ovenfor afsnit 4°, c, i slutningen. I sidstnævnte tilfælde vil ved statsstøttede saneringer etableringsudgifterne da blive finansieret over de midlertidige saneringslån fra staten til den sanerende, jfr cirk af 4/12 1975 om gennemførelse af moderniseringer og gårdanlæg i forbindelse med saneringsplaner samt nedenfor i afsnit E. Den værdistigning af ejendommene, der måtte opstå som følge af fællesanlægget, vil blive inddraget i saneringsregnskabet gennem de bidrag til saneringen, som det i henhold til § 37, stk 4, kan pålægges de pågældende grundejere at udrede. En evt forskel mellem etableringsudgifterne og grundejerbidragene udgør en del af saneringstabet, der deles lige mellem staten og kommunen.

Påbud om etablering af et fællesareal bl a på det grundareal, hvorpå nogle til nedrivning eksproprierede baghuse var beliggende, kan ikke sidestilles med en ekspropriation af grundarealet, jfr Taksationskendelser 3.59.

d) Endvidere medfører en godkendt saneringsplan en adgang for kommunalbestyrelsen til at foretage *ekspropriation* af de grunde og bygninger, som det er nødvendigt for den sanerende at råde over af hensyn til gennemførelsen af saneringsplanen, jfr § 20. Ved selskabs- og ejerlavssaneringer skal kommunen ekspropriere, når det forlanges af selskabet eller lavet, jfr § 22.

Som nævnt i afsnit 4° er der allerede i saneringsplanen taget stilling til, hvilke ejendomme det er nødvendigt at råde over helt eller delvis, men denne forhåndsafgrænsning kan ialfald teoretisk tænkes ændret som resultat af klage til boligministeriet i henhold til § 24 (klagefrist 6 uger).

Også ekspropriationsbeslutninger skal, jfr § 20, stk 2, meddeles ved anbefalet brev med klagevejledning og for så vidt angår delekspropriationer med oplysning om ejerens eventuelle totalret i henhold til § 25, stk 1 og 3-4.

Hvis ejerlavssanering ikke er udelukket, jfr afsnit D, kan ekspropriation først ske, når det er afklaret, om saneringsplanen skal gennemføres som ejerlavssanering, jfr § 20, stk 3. Og ekspropriation kan ikke foretages efter udløbet af den under b) nævnte 3 års frist, jfr § 23. En ejendom, hvis ejer har givet afkald på at deltage i et saneringslav, kan dog straks eksproprieres. Om ekspropriation ved såkaldt forsanering se afsnit C.6°.

I §§ 37–43 findes regler om erstatningsfastsættelsen ved ekspropriationer, om taksationsmyndighederne og om prøvetaksation. Fastsættelsen af erstatningen til ejendommens ejer volder ingen for sanerings-ekspropriationer særlige vanskeligheder. Blot skal nævnes, at ekspropriationserstatningerne påvirkes i nedadgående retning af de kondemneringer i medfør af Boligtilsynsloven, som er foretaget i saneringsområdet før ekspropriationerne.

Den tvivl, der har været fremsat om lovligheden ud fra magtfordrejningssynspunkter af kondemneringer som forløbere for sanering, se navnlig *Poul Andersen* i U 1943 B. 169 ff og *Illum: Servitutter*.53 ff, blev bragt ud af verden ved højesteretsdom i U 1946.82. Efter bestemmelserne i Saneringslovens § 15, stk 2, der blev indsat i loven i 1969, kan boligtilsynet ligefrem bestilles til at foretage kondemneringer som et led i en saneringsforberedelse. Det er herefter helt klart, at der kan foretages kondemneringer for at billiggøre en sanering gennem lavere ekspropriationserstatninger, og uden at boligtilsynets manglende indskriden mod andre ejendomme i lige så ringe stand kan påberåbes til støtte for, at de saneringsforberedende kondemneringer er udtryk for ulovlig finansiel magtfordrejning. Praksis har ikke givet *Poul Meyer: Ejendomsretten i Støbeskeen*.193 medhold i, at massekondemneringer som led i sanering af bykvarterer er ekspropriative indgreb.

I øvrigt er den ekspropriationsbilliggørende virkning af en kondemnering formentlig blevet overdrevet; den kondemnabile, men ikke kondemnerede ejendom har næppe en værdi i handel og vandel, der væsentligt overstiger værdien efter ejendommens kondemnering – i hvert fald ikke hvis værdien i handel og vandel fastsættes med udgangspunkt i den pris, som en kyndig og forstandig erhverver ville give for ejendommen, jfr nedenfor i § 15, I, A.

Den mulighed for udskydelse af tidspunktet for indtrædelsen af en kondemnerings retsvirkning, som ved kondemneringer på længere åremål har eksisteret gennem bestemmelserne i Boligtilsynslovens § 18 (1939-lovens § 13, stk 3), synes ikke at have haft betydning for erstatningsfastsættelserne ved ekspropriationer. Det samme gælder den udvidede udskydelsesmulighed, som er blevet hjemlet ved ændringerne af Saneringsloven i 1971 (lovens § 55, stk 6, jfr. afsnit F, 5°) for at billiggøre en midlertidig genudlejning især til enlige unge under uddannelse.

U 1964.61 H angår erstatningen ved ekspropriation til vejformål af en på 15 år kondemneret ejendom. Ekspropriationen skete ca 7 år efter kondemneringen. H fastslog, at ejendommens værdi i handel og vandel er det for erstatningens fastsættelse afgørende, og tiltrådte overtaksationskommissionens erstatningsfastsættelse, hvorved der udtrykkeligt var lagt vægt på kondemneringen som et værdinedsættende moment. Jfr også Taksationskendelser 2.42 og 101 samt 3.93.

Taksationskendelser 3.59 omhandler erstatningsspørgsmålet efter en ekspropriation af 3 kondemnerede baghuse, der tilhørte samme ejer. Efter saneringsplanen skulle baghusene rives ned, og udgiften hertil var en saneringsudgift, der ikke blev afholdt af ejeren. Også forhusene var kondemneret, men med tilkendegivelse af at der ikke ville foreligge mangler, som kunne begrunde en opretholdelse af kondemneringen, hvis baghusene nedrives. Kondemneringerne af både

for- og baghusene var blevet effektive før ekspropriationen. Den københavnske taksationskommission betegnede lejeværdien af baghusene på ekspropriationstidspunktet som ganske ringe og konstaterede, at nedrivningen af baghusene havde medført, at forhusene kunne benyttes lovligt til beboelse. Den efter ekspropriationen tilbageblivende del af ejendommen antoges derved at være undergået en værdistigning, der meget væsentligt oversteg den begrænsede erstatning, som kunne være ansat som følge af ekspropriationen af baghusene. Der blev herefter ikke tilkendt ejeren nogen erstatning. Flere senere kendelser ligger på linie hermed.

e) Når en saneringsplan er bekendtgjort for ejerne, skal *lejemål om lejligheder, der bliver ledige*, inden de skal rømmes af hensyn til saneringens gennemførelse, tilbydes kommunen eller saneringsselskabet, før udleje kan foretages til andre, jfr § 55, stk 2. Kommunens eller saneringsselskabets fremleje af sådanne lejligheder (og udleje af ledigblevne lejligheder i egne ejendomme, som er omfattet af blot en vedtaget saneringsplan) kan ske uden genhusningspligt og bl a med kun en måneds opsigelsesvarsel, jfr § 55, stk 2-5.

f) *Retstilstanden for lejerne m v* i de ejendomme, som det er nødvendigt for den sanerende at råde over af hensyn til saneringsplanens gennemførelse, vil være noget forskellig alt efter, om lejemålene bringes til ophør ved opsigelse eller ved ekspropriation.

I tilfælde af opsigelse gælder Lejelovens almindelige regler herom, herunder bestemmelserne i lovens § 14, stk 5, og § 15, hvorefter lejeren kan fremsætte indsigelse mod opsigelsen med den virkning, at ejeren må forelægge opsigelsen for boligretten til godkendelse og ikke kan foretage nedrivning eller ombygning, så længe retssagen ikke er endelig afgjort, jfr U 1955.184. Skønt der i saneringstilfælde ikke er reelt behov for den beskyttelse af lejerne, som ligger i disse regler, jfr bl a den nedenfor i afsnit F omhandlede genhusningspligt for kommunen, må Lejelovens almindelige regler i mangel af udtrykkelig undtagelsesbestemmelse antages også at finde anvendelse på opsigelser på grund af sanering. En enkelt lejer vil derfor ved påberåbelse af disse bestemmelser og ved eventuel påanke af boligrettens dom kunne volde et betydeligt afbræk i saneringens gennemførelse i overensstemmelse med den lagte tidsplan, selv om sagens udfald i og for sig måtte være givet på forhånd.

Denne risiko for forsinkelser i saneringen vil ikke foreligge, hvis lejemålene bringes til ophør som et udslag af ejendommens ekspropriation eller – praktisk over for lejere i ejendomme, som den sanerende har erhvervet i fri handel – ved en selvstændig ekspropriation af lejeretten.

Der er i Saneringslovens § 20 en udtrykkelig hjemmel for kommunalbestyrelsen til at ekspropriere private rettigheder, der hører til eller hviler på de ejendomme, som det er nødvendigt at råde over af hensyn til saneringsplanens gennemførelse. Det er givet, at en sådan ekspropriation af lejerettigheder kan foretages samtidig med ekspropriationen af den pågældende ejendom. Det ville endog uden den udtrykkelige hjemmel være sådan, at lejerettighederne bortfalder automatisk ved ekspropriationen af ejendommen, medmindre andet fremgår af ekspropriationsbeslutningen, jfr f eks U 1939.1092 H, 1968.362 og 1971.73 H om kommunale ekspropriationer til vejformål, sml også Expl § 25 om statslige ekspropriationer; det må dog være en forudsætning herfor, at lejerne får underretning om ekspropriationen med oplysning om dens konsekvenser for lejemålene, jfr *Orla Friis Jensen* i J 1971.7, og det må yderligere være en forudsætning, at ekspropriationen følges op over for lejerne inden for en rimelig tid, sml U 1970.23 H.

Men et lejemål kan også efter ejendommens ekspropriation eller efter den sanerendes erhvervelse af ejendommen i fri handel bringes til ophør ved en selvstændig ekspropriation, der retter sig alene mod lejemålet. Dette er helt åbenbart i de tilfælde, hvor ekspropriationsformålet (saneringen) ikke kunne realiseres inden for den foreskrevne tid, hvis den sanerende som ejer af ejendommen kun kunne frigøre sig fra lejemålet i overensstemmelse med lejekontraktens og Lejelovens bestemmelser; en kontraktbestemt uopsigelighed eller et langt opsigelsesvarsel er de praktisk vigtigste eksempler på sådanne tilfælde, jfr U 1968.362 og Taksationskendelser 2.18. Men der ses ikke at være holdpunkter for at begrænse ekspropriationsadgangen til disse tilfælde. Selv om den sanerende som ejer af ejendommen kan opsig lejemålene og alligevel overholde tidsfristerne for saneringens gennemførelse, må der alternativt kunne ske ekspropriation af lejemålene, jfr U 1939.1093 H samt *Spleth* i U 1970 B.106 og Taksationskendelser 2.30, note 1.

Både ved bortfald af en lejerettighed som følge af ejendommens ekspropriation og ved selvstændig ekspropriation af en lejerettighed vil lejereren have klageadgang efter Saneringslovens § 24 eller dennes analogi. Klage har imidlertid ikke uden videre opsættende virkning, således som det er tilfældet med lejerens indsigelse mod en opsigelse, og hvis lejereren ikke fraviger det lejede til det ved ekspropriationen bestemte tidspunkt, kan kommunalbestyrelsen lade sig indsætte i det eksproprierede ved en umiddelbar fogedforretning i medfør af Rpl § 609, sml U 1958.765 H. Det kan ikke være en betingelse herfor, at erstatningsspørgsmålet er afgjort ved taksation, se hertil *Orla Friis Jensen* i J

1971.10–13. Det følger af Rpl § 527, stk 3, at fagedkendelsens fuldbyrdelse ikke udskydes som følge af, at kendelsen påankes eller påkæres.

I de tilfælde, hvor den sanerende har valgfrihed med hensyn til opsigelse eller ekspropriation, vil valget stort set kun have betydning for, fra hvilket tidspunkt lejemålet kan bringes til ophør og det lejede blive rømmet. I andre henseender vil lejerens retsstilling være i det væsentlige ens, uanset om lejemålet ophører ved opsigelse eller ekspropriation.

I erstatningsmæssig henseende er der i disse tilfælde ingen forskel. Når et beboelseslejemål opsiges med det i lejeforholdet gældende varsel på grund af ejendommens nedrivning eller ombygning, medfører opsigelsen ikke nogen ret for lejeren til erstatning fra udlejer, heller ikke for flytteudgifter, og en ekspropriation af lejemålet til ophør tidligst på samme tidspunkt, hvortil det kunne opsiges, vil heller ikke medføre erstatning til lejeren; lejeren har jo ikke lidt noget tab som følge af ekspropriationen. Jfr Taksationskendelser 1.15. Det samme gælder, når der er tale om et erhvervslejemål, der ikke nyder den særlige beskyttelse efter Lejelovens § 16, stk 1, jfr anf værk 2.14. Ved opsigelse af et erhvervsbeskyttet lejemål tilkommer der derimod lejeren en erstatning udmålt efter reglerne i Lejelovens § 18, jfr § 19. Efter en årelang betydelig usikkerhed i teori og praksis med hensyn til erstatningsudmålingen ved ekspropriation af erhvervsbeskyttede lejemål, jfr nedenfor i § 15, VIII, og *Spleth* i U 1970 B. 104 ff, må det vist nu være klart, at erstatningen til lejeren ved ekspropriation af et sådant lejemål skal være præcis det samme beløb, som følger af Lejelovens regler, jfr *Orla Friis Jensen* i J 1971.8.

Den københavnske taksationskommission har afsagt flere kendelser om ekspropriation af erhvervslejemål. De er alle baseret på følgende betragtning: Når lejemålet ikke er erhvervsbeskyttet i henhold til Lejelovens § 16, og når udlejer kunne have opsagt lejeren med kontraktmæssigt varsel, uden at der i den anledning ville tilkomme lejeren erstatning, indebærer lejemålet ikke en sådan økonomisk værdi for lejeren, som kan begrunde erstatning i tilfælde af ekspropriation. Der tilkendes derfor heller ikke erstatning for f.eks. flytteudgifter. Derimod tilkendes erstatning for tab som følge af en ekspropriation med kortere varsel end det kontrakt- eller lejelovsbestemte opsigelsesvarsel (medmindre de lejede lokaler er kondemneret, jfr afsnit II, E).

Jfr Taksationskendelser 3.84, hvor *Orla Friis Jensen* med rette rejser det retspolitiske spørgsmål, om man ikke bør forlade det snævre kontraktforhold som ramme for den ekspropriationsretlige beskyttelse af erhvervslejere (og i øvrigt også boliglejere). En åbning i denne retning er sket ved taksationskommissionens fortolkning i gårdrydnings-situationer, jfr afsnit G, men må ialfald i øvrigt forudsætte en lovændring. En sådan lovændring blev afvist i 1973, jfr redegørelsen i pkt 15–

18 i boligmin cirk nr 271 af 3/12 1973, således at den beskedne åbning, der foretoges ved ordvalget i cirk nr 156 af 11/7 1972 om finansieringsplaner (»hovedsynspunkt«, »normalt«) hurtigt blev lukket.

Typeeksemplet er småhandlende og småhåndværkere i saneringsområder. Men Kendelser om fast ejendom 1976.61 er dog illustrerende. I denne sag var der efter Saneringsloven blevet eksproprieret en ejendom i Ribe, hvori ejeren drev en ret betydelig installationsforretning. Taksationskommissionen fastsatte erstatningen for ejendomsafståelsen til 130.000 kr og tilkendte yderligere 180.000 kr i ulempeerstatning, herunder for flytteudgifter og – nok næppe med føje – omkostninger ved erhvervelse af erstatningsejendom. Det synes efter oplysningerne i sagen ialfald tvivlsomt, om installationsforretningen ville have været erhvervsbeskyttet efter Lejeloven, hvis den var drevet i lejede lokaler. Hvis denne erhvervsbeskyttelse manglede, kunne der ikke have været tilkendt installatøren nogen ekspropriationserstatning. Denne forskel i retsstillingen forekommer ikke overbevisende rigtig.

I genhusningsmæssig henseende er der en vis mindre forskel i opsigelses- og ekspropriationssituationer, men den har næppe synderlig praktisk betydning.

Ved opsigelse på grund af ejendommens nedrivning eller ombygning har lejeren en fortrinsret til lejemål i den ombyggede ejendom eller i den bebyggelse, der opføres på ejendommen i stedet for den fjernede bygning, jfr Lejelovens § 14, stk 4, medmindre der er tale om et lejemål, der ophører samtidig med indtrædelsen af en kondemnerings retsvirkning, jfr ovenfor i § 6.E. Denne fortrinsret findes ikke ved lejemålets ophør ved ekspropriation.

I kommuner, hvor kapitel VII i Lov om midlertidig regulering af boligforholdene (lovbk nr 95 af 25/3 1975) er gældende, er det dernæst praksis, at kommunalbestyrelsen stiller det vilkår for sit samtykke i henhold til lovens § 60 til nedrivning af en beboelseslejlighed, at ejeren skal skaffe lejerne anden passende bolig. Det må imidlertid antages, at Boligreguleringslovens § 60 slet ikke finder anvendelse ved saneringer efter Saneringsloven, uanset om lejemålet ophører ved opsigelse eller ved ekspropriation, og uanset om saneringsplanen er vedtaget af kommunalbestyrelsen selv eller af et saneringsselskab og i sidstnævnte tilfælde måske endog godkendt af boligministeriet mod kommunalbestyrelsens protest, jfr Saneringslovens § 12, stk 2. Dette resultat må følge af de særlige genhusningsbestemmelser i Saneringsloven, hvorefter kommunalbestyrelsen har genhusningspligt, jfr afsnit F, idet det ville være uantageligt, om kommunalbestyrelsen kunne frigøre sig fra denne pligt ved i mf af Boligreguleringslovens § 60 at pålægge det sanerende ejerlav eller saneringsselskab at skaffe lejerne anden bolig.

C. SANERINGSFORBEREDELSE

1° I Saneringslovens § 2 er det pålagt samtlige kommuner at udføre en langsigtet tilrettelæggelse og planlægning af saneringsvirksomheden og til stadighed medvirke til gennemførelse af saneringer.

Denne pligt for kommunerne er ikke ledsaget af sanktionsbestemmelser, se derimod Kommuneplanlovens § 12, jfr § 14, stk 2, om kommunernes pligt til langsigtet og ajourført kommuneplanlægning.

2° Saneringslovens § 4 pålægger dernæst kommuner med mere end 25.000 indbyggere at udarbejde en *tidsfølgeplan* for saneringsvirksomheden, jfr boligmin cirk nr 42 af 10/3 1972. Denne tidsfølgeplan skal udarbejdes på grundlag af kommunens oversigtsplan med en kvalitetsbedømmelse af beboelsejendommene i kommunen, jfr afsnit II.D.2°, og i samklang med kommunens byplanlægning og eventuelle økonomiske langtidspanlægning. Tidsfølgeplanen skal angive de områder i kommunen, for hvilke der bør gennemføres saneringsplaner, eventuelt storsanering, og de områder eller ejendomme, hvor en forbedring af boligkvaliteten i øvrigt må anses for hensigtsmæssig. Som det ligger i benævnelsen, skal planen også angive tidsfølgen for saneringernes gennemførelse. Angivelsen bør iflg cirkulæret være detaljeret for de førstkommende 5 år og for den enkelte påtænkte sanering oplyse saneringsmetoden, saneringens omfang og det forventede tidspunkt for gennemførelsen. I den del af tidsfølgeplanen, der rækker ud over 5 år, skal der ikke angives tidspunkter, men kun fastlægges en sandsynlig og tilstræbt rækkefølge af saneringerne.

Selv om lovens og cirkulærets krav til indholdet af tidsfølgeplanerne har vist sig foreløbig at være for ambitiøst, er der dog ingen tvivl om, at offentliggørelsen af en sådan plan har bidraget til at påvirke ejendomsværdierne i de udpegede områder. Dette har vel også været et tilsigtet bimoment ved indførelsen af lovens § 4.

Efter Lov om regionplanlægning i hovedstadsområdet § 2, stk 2 og 3, skal regionplanen indeholde hovedretningslinier for byfornyelsen og retningslinier for tidsfølgen for denne byfornyelse. Af hensyn til byfornyelsens indflydelse på udviklingen i hele hovedstadsområdet (centerstruktur, opførelse af erstatningsboliger) er det nødvendigt, at byfornyelsen indpasses i den samlede fysiske og økonomiske aktivitet i denne region.

3° Efter Saneringslovens § 14 har ejere og brugere af fast ejendom samt offentlige myndigheder pligt til på begæring af kommunalbestyrelsen eller et saneringsselskab at afgive oplysninger til brug for saneringsvirksomheden. Sådanne oplysninger vil f eks være oplysninger fra ejere om ejendommens faciliteter, lejeindtægtens størrelse og tilstedeværelsen af eventuelle langvarige lejemaal og oplysninger fra erhvervslejere om forretningsers good-will m v. En klarlæggelse af sådanne for-

hold kan have betydning ved valget af saneringsmetode, idet saneringens økonomi jo indgår som et væsentligt led i overvejelserne herom.

Den, der afkræves sådanne oplysninger, kan forlange boligministeriets afgørelse af spørgsmålet om oplysningens nødvendighed.

4° Et vigtigt moment både ved afgørelsen af, om et område kan og bør undergives sanering efter Saneringsloven, og ved valget af saneringsmetode er kvaliteten af den eksisterende bebyggelse i området. I Saneringslovens § 15 er der derfor pålagt boligtilsynet visse bistandsforpligtelser, jfr nærmere afsnit II.D.3°.

5° Saneringslovens § 17 indeholder en adgang for kommunalbestyrelsen til at nedlægge et foreløbigt forbud mod udførelsen af foranstaltninger på en ejendom, som må antages at ville komme i strid med eller vanskeliggøre gennemførelsen af en under udarbejdelse værende saneringsplan. Eksemplerne nævnt i § 17 på foranstaltninger der kan hindres ved et foreløbigt forbud, viser ganske klart, at forbudsbeføjelsen kan anvendes alene for at forhindre en fordyrelse af den kommende sanering. Det er ikke blot faktiske ændringer ved bebyggelsen, men også f.eks. dens opdeling i ejerlejligheder, som kan hindres ved et sådant forbud.

Det har hidtil været antaget i administrativ praksis, at et § 17-forbud (og tilsvarende foreløbige forbud efter anden lovgivning med forbillede i § 9 i den nu ophævede Byplanlov) kun kunne nedlægges mod et aktuelt ønske fra typisk ejeren af en fast ejendom om foretagelse af en disposition vedrørende denne bestemte ejendom. Denne praksis har antagelig haft sammenhæng med, at de dispositioner af blot nogen betydning for den pågældende planlægning og for udgifterne ved dens virkeliggørelse, der kunne hindres ved det foreløbige forbud, praktisk taget altid forudsatte en tilladelse fra kommunalbestyrelsen. Tilladelsen var almindeligvis en lovbunden forvaltningsakt, men kommunalbestyrelsen fik da lejlighed til at vurdere betimeligheden af at bryde ansøgerens ret ved at nedlægge (eller anmode ministeriet om at nedlægge) et foreløbigt forbud. Der er ikke i bestemmelsens ordlyd nogen nødvendighed for en sådan indskrænkende fortolkning, og en praksisændring er tænkelig, bl.a. fordi ændringerne af Ejerlejlighedsloven i 1976 har muliggjort opdeling af en ældre ejendom i ejerlejligheder uden kommunens medvirken og dermed forudgående viden om opdelingsønsket.

Et § 17-forbud, der kun kan have gyldighed i højst 3 år, kan påklages til boligministeriet. Klagefristen er 4 uger.

6° I praksis er det et led i saneringsforberedelsen, at kommunen eller et saneringsselskab i fri handel erhverver ejendomme i et saneringsom-

råde. Betydningen af denne praksis som led i en saneringsforberedelse er anerkendt af lovgivningsmagten ved adgangen for boligministeriet til i medfør af § 47, stk 1, jfr § 54, at yde kommunen eller selskabet lån til køb af ejendomme i områder, som må forventes saneret inden for en kortere årrække. En bivirkning af sådant opkøb er, at muligheden for ejerlavssanering formindskes, jfr afsnit D.

Hertil kommer den erhvervelse af en ejendom i et saneringsområde, som en kommunalbestyrelse – også med statslån efter de nævnte bestemmelser – kan gennemtvinge i medfør af § 16 om såkaldt *forsanering*. Der er i § 16, stk 1, opstillet to betingelser for, at en sådan anteciperet saneringsekspropriation kan foretages. Den ene betingelse er, at en nedrivning af bebyggelsen på ejendommen må forventes påbudt i en senere saneringsplan – uden at der stilles krav om, at saneringsplanen skal forventes at foreligge inden for en kortere årrække. Den anden betingelse er, at anvendelsen af den ryddede grund vil medføre en umiddelbar forbedring af forholdene for beboerne i området; allerede fjernelsen af en eller flere bygninger i en tæt bebygget karré vil give lys og luft og derved kunne fremkalde en umiddelbar forbedring af forholdene, men bestemmelsen tilsigter dog som det normale det videregående, at der f eks indrettes et legeareal for områdets børn eller etableres en mobil børnehave på den ryddede grund. Når disse betingelser er opfyldt, kan ikke blot ejendommen som helhed eksproprieres, men f eks også et uopsigeligt lejemål i en ejendom erhvervet af kommunen eller et saneringsselskab i fri handel.

Også en ekspropriationsbeslutning i medfør af § 16 kan påklages til boligministeriet (klagefrist 6 uger), og ved delekspropriation finder bestemmelserne i § 25 om ejerens totalret tilsvarende anvendelse.

En forsnering efter § 16 har den virkning for eksproprietanten, for det første at hele den eksproprierede bebyggelse skal nedrives (medmindre kommunalbestyrelsen har måttet udstrække ekspropriationens omfang som følge af ejerens udøvelse af den nævnte totalret), og for det andet at der på den ryddede grund ikke må opføres ny bebyggelse, førend der er godkendt en saneringsplan, som omfatter arealet. Denne væsentlige begrænsning i anvendelsen af det eksproprierede areal må antages at gælde hele ejendommen i tilfælde af, at kommunalbestyrelsen ved delekspropriation efter krav fra ejeren har overtaget hele ejendommen og af egen drift foretaget nedrivning af hele bebyggelsen.

D. EJERLAVSSANERING

Som nævnt i afsnit B.1^o tillægger Saneringsloven under visse betingelser ejerne af ejendommene i et område, der er omfattet af en godkendt saneringsplan, en ret til ved dannelsen af et saneringslav at overtage saneringens gennemførelse. Denne ret findes, uanset om saneringsplanen er vedtaget af en kommunalbestyrelse eller et saneringsselskab. Men ejerne har ikke mulighed for gennem et saneringslav at vedtage en saneringsplan og har således ingen fikseret indflydelse på indholdet af en saneringsplan.

Ejerlavssaneringer blev muliggjort ved Saneringsloven af 1959 ud fra den antagelse, at ejerne måtte være interesseret i at bevare ejendomsretten til de pgl'd ejendomme. Indtil 1976 er der imidlertid kun gennemført én ejerlavssanering, og de yderligere begrænsninger i adgangen til at danne saneringslav, som blev indført i 1973, vil nok bevirke, at ejerlavssaneringer bliver et rent teoretisk fænomen. Der skal derfor blot henvises til gennemgangen af reglerne om ejerlavssanering i *Fast Ejendoms Regulering*.330 f, med den tilføjelse, at efter 1973 er ejerlavssanering også udelukket ved totalsaneringer. Mere præcist angivet er denne nye betingelse for dannelse af et saneringslav følgende: De ejendomme, som det iflg saneringsplanens angivelse (se afsnit B.4^o.c) er nødvendigt for den sanerende at råde over med henblik på deres ombygning eller forbedring, skal repræsentere mere end 50 % af den samlede ejendomsværdi af de ejendomme, som det i det hele taget er nødvendigt at råde over til gennemførelsen af saneringsplanen.

De fleste af reglerne om ejerlavssanering er nu optaget i Saneringslovens §§ 36 a-c, jfr også pkt 12-14 i boligmin cirk nr 271 af 3/12 1973.

E. SANERINGSLOVENS REGLER OM STATSSTØTTE

Der er ikke hidtil gennemført nogen saneringsplan uden statsstøtte i form af lån og tilskud.

Det har været et hovedsynspunkt, at omfanget af statens økonomiske støtte skulle være fikseret før saneringens faktiske påbegyndelse. I princippet var enhver senere regulering af støttens omfang udelukket. Blev saneringen dyrere end ventet, måtte den sanerende selv bære tabet derved, og omvendt ville statsstøtten heller ikke blive ændret som følge af fejlskøn i modsat retning. Dette hovedsynspunkt, der kan beskrives som en udelukkelse af saneringer som »regningsarbejde« i re-

lation til statsstøtten, er blevet noget modificeret ved lovændringerne i 1969 og 1971. Det søger sin begrundelse i et ønske om en faktisk ligestilling mellem kommunen (saneringsselskabet) og de grundejere i området, der kan overtage saneringen ved dannelse af et saneringslav. Grundejerne skal være sikret de samme økonomiske vilkår, som staten tilbyder kommunen (saneringsselskabet). Hovedsynspunktet er imidlertid opretholdt, selv om ejerlavssaneringer er rent teoretiske, jfr afsnit D.

Det nævnte hovedsynspunkt har nødvendiggjort et særligt sæt af bestemmelser i Saneringsloven om en klarlæggelse på forhånd af økonomien i en sanering. En sanering vil antagelig altid medføre et tab, idet værdien af det eksisterende område med tillæg af omkostningerne ved saneringens udførelse vel altid vil være større end områdets værdi efter saneringen. Det, som det drejer sig om, er på forhånd at få fastslået disse værdier og omkostninger eller – med de tekniske betegnelser – saneringsudgifterne, saneringsindtægterne og saneringstabet.

Allerede ved indsendelsen af en saneringsplan til boligministeriets godkendelse skal der, såfremt der påregnes søgt statsstøtte til planens gennemførelse, foreligge et overslag over saneringsudgifter, -indtægter og -tab, jfr § 10, stk 2, nr 2. Kravet om et overslag har imidlertid kun hensyn til at muliggøre boligministeriets bedømmelse af, om den valgte saneringsmetode er forsvarlig, samt til i så fald at indpasse den pågældende sanering i den økonomiske langtidsplanlægning.

Loven forudsætter, at der først efter godkendelsen af saneringsplanen udarbejdes en egentlig finansieringsplan, jfr § 33, men i praksis indsendes finansieringsplanen til boligministeriet allerede samtidig med saneringsplanen. Finansieringsplanen danner grundlaget for boligministeriets tilsagn om statsstøtte, jfr § 34, stk 1. Med hjemmel i § 33, stk 3, har boligministeriet i cirk nr 156 af 11/7 1972 fastsat nærmere regler for indholdet af finansieringsplaner og herunder afgrænset de udgifter, der kan betragtes som saneringsudgifter.

Forestiller man sig en totalsanering, vil saneringsudgifterne omfatte værdien af grundene i området med påstående bebyggelse (ved ekspropriation i stedet de tilkendte erstatninger), eventuelle erstatninger til f.eks. erhvervsbeskyttede lejere, driftstab på udlejningsejendommene under deres tømning, nedrivningsudgifter, administrationsomkostninger o.s.v. Saneringsindtægterne vil navnlig udgøres af værdien af grundene i ryddet stand.

Hvis der indgår påbudte ombygninger og moderniseringer i en sanering, vil saneringsudgiften kun omfatte den del af udgifterne derved, som ikke modsvares af en forøgelse af ejendommens værdi, og som derfor i mf af § 21, stk 3, manifesterer sig i en erstatning til ejeren.

På grundlag af finansieringsplanen, men naturligvis med mulighed for at underkende dens beløbsangivelser, meddeler boligministeriet tilsagn om statsstøtte og fastsætter samtidig som vilkår for denne støtte frister for saneringens påbegyndelse og afslutning og for indsendelse til boligministeriet af endeligt saneringsregnskab.

Efter lovændringen i 1971 kan den tilsagte statsstøtte senere reguleres opad eller nedad efter nærmere regler i § 34, stk 2.

Der kan som hovedregel ikke ydes statsstøtte til foranstaltninger, f.eks. nedrivning, som er foretaget før boligministeriets afgivelse af støttetilsagnet. Undtagelser herfra fremgår af § 36 og § 34, stk 1, 2. punktum, jfr også § 52, stk 3.

Statens støtte omfatter lån til markedsrente til fuld finansiering af alle saneringsudgifter, efterhånden som de afholdes, jfr § 49, samt rentesubsidierede lån til bestridelse af de ombygnings- og gårdrydningsudgifter, der ikke kan medregnes som saneringsudgifter, jfr §§ 52 og 52 a og cirk af 4/12 1975. Alle disse lån ydes til eller via kommunen. Støtten omfatter et tilskud på halvdelen af saneringstabet, medens altid vedkommende kommune – uanset om det er en kommunal sanering, en selskabssanering eller en ejerlavssanering – skal betale den anden halvdel af saneringstabet, jfr § 32, stk 1–2. I visse tilfælde kan statstilskuddet dog overstige halvdelen af saneringstabet, jfr § 32, stk 3.

Når kommunalbestyrelsen eller saneringsselskabet har modtaget tilsagnet om statsstøtte, og hvis ejerlavssanering ikke er udelukket, skal grundejerne i området tilbydes at overtage saneringens gennemførelse med ret til lån og tilskud i hh t tilsagnet, jfr § 36 b. Den eneste forskel i økonomisk henseende mellem en ejerlavssanering og en kommunal sanering eller en selskabssanering er, at saneringslavet skal præstere en vis egenkapital til nedsættelse af statslånet til finansiering af saneringsudgifterne, jfr § 36 b, stk 2, 2. punktum.

Om låneudbetalinger og lånevilkår samt om lånenes delvise konvertering til tilskud, når saneringen er afsluttet, findes en række bestemmelser i §§ 49–54.

Ud over den omhandlede statsstøtte til gennemførelsen af saneringsplaner kan der efter § 47 ydes statsstøtte til forskellige saneringsforanstaltninger, herunder til kommuners eller saneringsselskabers erhvervelse af ejendomme i områder, som må forventes saneret inden for en kortere årrække. Siden 1967 har også Boligselskabernes Landsbyggefond kunnet yde lån til erhvervelse af ejendomme med henblik på sanering, jfr nu Boligbyggerilovens § 36.

F. GENHUSNING

1° Det er åbenbart, at omfanget af saneringsvirksomheden har en nøje sammenhæng med mulighederne for at skaffe erstatningslejligheder for beboerne i de sanerede boliger. For at det ophobede saneringsbehov kan afvikles, må nybyggeriet derfor have et omfang, der rækker ud over den efterspørgsel, som skyldes fremkomsten af flere boligefter-spørgere, eller en del af boligerne i nybyggeriet (eller ledigblevne boliger i den eksisterende boligmasse) må reserveres for udsanerede. Genhusningsproblematikken er dog betydelig mere kompliceret. Navnlig vil der opstå spørgsmål om de udsanerede husstandes mulighed for at betale den langt højere leje i nybyggeriet og om anvendelse af de såkaldte rokeringsarrangementer, således at en udsaneret husstand flytter til en lejlighed i den eksisterende boligmasse, hvis indehaver flytter til

nybyggeriet; sådanne rokeringer kan tænkes udført i adskillige led. Endvidere indgår der i genhusningsspørgsmålene en række sociologiske og psykologiske momenter.

2° I det statsstøttede nybyggeri, der opføres af almennyttige boligselskaber, bliver en ret betydelig del af boligerne direkte eller indirekte forbeholdt bl a saneringsramte husstande, jfr Boligbyggerilovens §§ 51 og 53 og Saneringslovens § 61. I den eksisterende boligmasse inden for det almennyttige byggeri skal hver femte ledigbleven lejlighed direkte eller indirekte stilles til rådighed for den udsanerede, jfr § 15, stk 7-9, i bkg nr 157 af 24/4 1975 om almennyttig boligvirksomhed.

3° Saneringslovens § 55 pålægger kommunalbestyrelsen at sikre, at der anvises erstatningslejligheder til saneringsramte husstande. Denne forpligtelse for kommunen er vidererækkende end kommunens pligt efter Bistandslovens § 31 til at skaffe husvilde fornødent husly, bl a fordi forpligtelsen er ledsaget af en udtrykkelig angivelse i Saneringslovens § 55 af, at det skal tilstræbes, at den enkelte husstand anvises en efter sin økonomi og sine familieforhold passende bolig. Ved affattelsen af § 62, stk 1, er det imidlertid forudsat, at det saneringsselskab eller saneringslav, som gennemfører en sanering, i al fald i en vis udstrækning selv fremskaffer erstatningsboliger, men denne bestemmelse kan næppe begrænse kommunens forpligtelse efter § 55.

Den nævnte udvidede genhusningspligt for kommunalbestyrelserne gælder også, når en lejlighed må rømmes som følge af en beslutning i mf af Boligtilsynsloven, d v s typisk en kondemnering. Men sker en sådan rømning i hh t en af et saneringsselskab »bestilt« kondemnering, og finder rømningen sted før saneringsplanens godkendelse, påhviler det saneringsselskabet at fremskaffe de nødvendige erstatningsboliger, jfr § 15, stk 2. Denne bestemmelse tilsigter derimod ifølge dens motiver at erstatte kommunalbestyrelsens almindelige genhusningspligt efter § 55.

Allerede ved indsendelsen af en saneringsplan til boligministeriets godkendelse skal den kommune eller det saneringsselskab, der har vedtaget planen, fremkomme med en foreløbig redegørelse for, hvorledes der sikres andre boliger til de personer, som må fraflytte saneringsområdet, jfr § 10, stk 3 og 4. Denne foreløbige redegørelse har tidligere været betydningsløs, men vil med en væsentlig stigning i saneringsaktiviteten få reel betydning ved prioriteringen af saneringsopgaverne rundt i landet.

Kommunalbestyrelsen kan til opfyldelse af sin genhusningspligt begrænse anvendelsen af de almindelige bestemmelser om boliganvisning i kapitel VI i Lov om midlertidig regulering af boligforholdene (lovbekendtgørelse nr 95 af 25/3 1975), der ellers måtte være gældende i kommunen. Kommunalbestyrelsen kan nemlig efter Saneringslovens § 58 bestemme, at der uden boliganvisningsudvalgets godkendelse kan ske udlejning af lejligheder i kommunen til husstande, der fraflytter en lejlighed bl a af hensyn til en sanering eller en kondemnering.

Kommunalbestyrelsen kan efter § 56 overlade et særligt erstatningsboligudvalg med interesserepræsentation at forestå genhusningsopgaverne. Denne adgang er vistnok ikke udnyttet af nogen kommune, men for hovedstadsområdet er i hh t § 57 nedsat et sådant for alle tre hovedstadsamter og Københavns og Frederiksberg kommuner fælles erstatningsboligudvalg.

Dette § 57-udvalg har overtaget den førnævnte beføjelse i hh t § 58 og har endvidere ved § 63 fået tillagt sig de beføjelser, der tilkommer et boliganvisningsudvalg.

Udvalget har rådighed over de lejligheder i det almennyttige boligbyggeri, som ved byggeriets opførelse er blevet forbeholdt bl a saneringsramte husstande. Disse lejligheder kan udvalget anvisе til sanerings- eller kondemneringsramte husstande direkte eller til husstande, der har frigjort en lejlighed til anvisning efter udvalgets bestemmelse (roking), eller – subsidiært – til en lejesøgende, som er indstillet af en udlejer der frivilligt har stillet mindst én lejlighed til rådighed for genhusning. Kun den nævnte subsidiære anvisning skal være i overensstemmelse med de almindelige boliganvisningsregler og kravene i almennyttigt byggeri, medens § 57-udvalgets øvrige anvisning af lejligheder ikke kræver godkendelse af boliganvisningsudvalget og dermed kan ske uden overholdelse af de særlige boliganvisningsregler i kap VI i den midlertidige boligreguleringslov, ligesom eventuelle vedtægtsmæssige rettigheder for medlemmerne i andelsboligselskaber viger for § 57-udvalgets rådighedsret over hver femte ledigbleven lejlighed i det almennyttige boligbyggeri.

4° I Saneringslovens § 64 er der hjemmel for kommunalbestyrelsen eller § 57-udvalget til at yde en sanerings- eller kondemneringsramt husstand en særlig økonomisk hjælp i form af betaling af eller lån til indskud o lign vedr den nye bolig. Efter Boligsikringslovens § 3 a ydes endvidere en særlig boligsikring, der nedtrappes over maksimalt 10 år. Både éngangsstøtten og den særlige boligsikring kan også ydes til den husstand, der frigør en lejlighed med det formål at skabe mulighed for genhusning i denne lejlighed af en sanerings- eller kondemneringsramt husstand (mellemløbet i rokingssituationen).

5° Genhusningsprocessen kan undertiden være ret langvarig, og det vil derfor ikke sjældent forekomme, at en beboelsesejendom står helt eller

delvis tom i kortere eller længere tid, efter at der er anvist de oprindelige beboere en anden bolig. I nogle tilfælde er sådanne ejendomme taget ulovligt i brug (slumstormet). Ved ændringen af Saneringsloven i 1971 blev indføjet nogle – senere ændrede – bestemmelser i § 55, stk 4 og 5, der åbner mulighed for, at tømte beboelsesejendomme kan udlejes midlertidigt uden iagttagelse af lejelovgivningens regler om boligansvisning og lejekontrol m v, og uden at der foreligger pligt til at genhuse lejerne, når det midlertidige lejemål ophører.

Bestemmelserne overlader det til den sanerende at skønne over, om en sådan midlertidig udlejning bør finde sted; det kan tænkes, at omgående nedrivning må foretrækkes f eks af hensyn til tidsfaktoren i saneringen, eller fordi en nedrivning vil fremkalde umiddelbart forbedrede forhold for den omliggende bebyggelse. Det skal ifølge motiverne tilstræbes, at den midlertidige udnyttelse sker ved udleje af hele den pågældende ejendom til en organisation, der repræsenterer personer med interesse i kortvarige lejemål, f eks ungdomsorganisationer herunder kollegieselskaber. Lejen kan fastsættes uden huslejenævnets godkendelse, og lejemålene kan tidsbegrænses eller opsiges med kun en måneds varsel. Der kan efter § 47, stk 1, nr 6, ydes særlige statslån til udførelse af nødtørftig istandsættelse af ejendommen, eller disse udgifter kan betragtes som saneringsudgifter, der dækkes af saneringslånet fra staten; i begge tilfælde bliver det de midlertidige lejere, der kommer til endeligt at betale denne istandsættelse.

G. GÅRDRYDNING

1° I almindelig sprogbrug benyttes ofte ordet gårdrydning om de saneringsplaner, der gennemføres med hjemmel i Saneringsloven og som primært formål har rydning af det indre af en karré for den eksisterende bebyggelse med påfølgende anlæg af et fælles friareal for karrens ejendomme.

I lovsproget er ordet gårdrydning imidlertid forbeholdt den rydning af en karrés indre, som kan gennemtvinges efter reglerne i Byggelovens § 15, der stammer tilbage fra den nu ophævede københavnske bygge-lov af 1939.

I sit formål adskiller gårdrydning i denne snævrere betydning sig ikke fra gårdrydning efter en saneringsplan, og det kan undre, at de to regelsæt er optaget i hver sin lov – ikke mindst efter at Byggeloven i øvrigt er blevet rensset for planlægningsbestemmelser. Forklaringen herpå er historisk og har megen sammenhæng med, at administrationen i Københavns kommune af Saneringsloven og Byggeloven hører under hver sin magistratsafdeling. Da både saneringer og gårdrydninger for-

trinsvis sker i København, har dette ressortspørgsmål hidtil været en væsentlig hindring for en mere rationel lovgivningsteknik og vel også for en bedre harmoni mellem de to regelsæt.

2° Byggelovens § 15 anvender ikke ordet gårdrydningsplan. Alligevel er der tale om en sådan plan, der omfatter såvel nedrivninger som etablering af forbedrede friarealer, typisk et fælles gårdanlæg for den pgl'd karré eller en del af karreen, samt evt bestemmelser om arealerens vedligeholdelse. Planen er nemlig en nødvendig forudsætning for de påbud, som kommunalbestyrelsen kan meddele i mf af § 15.

3° Der er som antydnet en del forskelle mellem Byggelovens gårdrydningsplaner og Saneringslovens saneringsplaner. Det gælder m h t både betingelserne for deres anvendelse, tilvejebringelsesreglerne og retsvirkningerne. Også mulighederne for de berørte grundejere for at opnå offentlig støtte til gårdrydningen er forskellige.

a) Gårdrydninger efter Byggeloven kan således for det første gennemføres også i karreer, der ikke opfylder Saneringslovens betingelser for at kunne være genstand for en sanering efter Saneringsloven, jfr herom afsnit A, 5°.

Men genstanden for rydningen kan i en gårdrydningsplan kun være mere omfattende end hegn, plankeværker, skure o lign småbygninger, når værdien af den pågældende yderligere bebyggelse er ringe i forhold til værdien af den samlede bebyggelse på de ejendomme, der omfattes af gårdrydningen, og når der ikke uden nedrivning af også denne større bebyggelse kan opnås en væsentlig forbedring af forholdene.

En yderligere begrænsning i anvendelsesområdet for gårdrydningsplaner er, at de kun kan angå bebyggede grunde, som ikke opfylder de krav om friarealer, der er fastsat i Bygningsreglementet for opførelse af ny bebyggelse.

Det er derfor udelukket under en gårdrydningsplan for en karré at inddrage en ejendom, der har en sådan form og størrelse, at der på denne ejendom isoleret set kan skaffes plads til det nødvendige friareal for den eksisterende bebyggelse på ejendommen. Er en sådan ejendom ubebygget, eller skal bebyggelsen fornyes, vil det imidlertid være muligt for kommunalbestyrelsen reelt at medinddrage ejendommen under karréens fælles friareal gennem tilvejebringelse af en lokalplan med bestemmelser med hjemmel i Kommuneplanlovens § 18, stk 1, nr 9 og 11.

b) Dernæst kan en gårdrydningsplan vedtages af kommunalbestyrelsen som grundlag for påbud til de berørte ejere, uden at planen skal god-

kendes af anden myndighed. Der kræves ingen forudgående orientering af hverken ejere eller lejere, og der er kun adgang til administrativ rekurs efter de snævre regler i Byggelovens § 23, jfr herom i § 4, XI. En lighed med saneringsplaner er dog, at gårdrydningsplaner – eller rettere de meddelte påbud i hh t planen – skal tinglyses.

c) Kommunalbestyrelsens vedtagelse af en gårdrydningsplan medfører en forpligtelse for grundejerne omfattet af planen til at bringe den til udførelse for så vidt angår både nedrivning af bebyggelse og anlæg af de nye friarealer. Byggeloven er tavs med hensyn til, hvordan det grundejerfællesskab, der i praksis må etableres, skal organiseres, og hvordan udgifterne skal fordeles mellem grundejerne. Det er det formelle udgangspunkt, at grundejerne selv må løse dette problem, og loven tager kun stilling for det tilfælde, at kommunen må udføre arbejdet som selvhjælpshandling, fordi grundejerne ikke efterkommer påbud om at opfylde planen. Det er da overladt til kommunen at fordele udgifterne på de enkelte ejere. Loven angiver imidlertid ingen fordelingsnorm. Det må antages, at en fordeling af anlægsudgifterne i princippet efter etageareal til beboelse vil være ukritisabel. Kommunens forskudsvis afholdte udgifter kan inddrives ved udpantning og med fortrinsret som for kommunale skatter, jfr Byggelovens § 29. I københavnsk praksis indgås der altid en aftale mellem kommunen og grundejerne om, at arbejderne udføres ved kommunens foranstaltning.

Selv om en gårdrydningsplan måtte medføre tab for en eller flere af de berørte grundejere, medfører planen ikke erstatningspligt for det offentlige.

Den eneste undtagelse vedrører tab, der er en følge af påbud om fjernelse af større bygninger end skure og lignende småbygninger. Erstatning for et sådant tab udredes af kommunen, om fornødent efter taksationskommissionens fastsættelse af erstatningens størrelse, og beløbet kan ikke indgå i den samlede gårdrydningsudgift til fordeling mellem grundejerne.

Jfr Taksationskendelser 3.56 og Kendelser om fast ejendom 1976.103.

Som fremhævet i en note til sidstnævnte afgørelse, der angik erstatning til lejeren af et ikke-erhvervsbeskyttet erhvervslejemål, kan det være tvivlsomt, om der tilkommer lejeren erstatning overhovedet, jfr afsnit III, B, 5°, f. Dette antoges dog af den københavnske taksationskommission i både denne og andre sager.

De øvrige udgifter ved foretagelse af en gårdrydning vil grundejeren i almindelighed få dækning for gennem en lejeforhøjelse.

En gårdrydning vil jo almindeligvis fremkalde en øget brugsværdi af lejlighederne og derfor begrunde en lejeforhøjelse fastsat af huslejenævnet. Og efter Lejelovens § 43, stk 2, kan en udlejer uden godkendelse fra huslejenævnet gennemføre en stedsevarende lejeforhøjelse på 10 % af de af kommunen godkendte udgifter ved en gårdrydning, der gennemføres efter påbud i mf af byggelovgivningen, jfr nærmere i pkt 14 i cirk af 25/3 1975 om Lejeloven.

Likviditetsproblemet for grundejerne er søgt løst ved en bestemmelse i Byggeloven, hvorefter grundejerne i alle tilfælde, hvor gårdrydningen udføres ved kommunens foranstaltning, har ret til at afdrage udgiften over 10 år. Dette gælder dog kun, hvis ejernes andel i de samlede udgifter overstiger 10 % af ejendommens årsleje. Endvidere indeholder Saneringslovens § 52 a hjemmel for, at der kan ydes både statslån og -tilskud til gårdrydninger, såvel frivillige som påbudte.

Litteraturliste

FORKORTELSER

Andersen, Ernst: Ernst Andersen: Forfatning og sædvane, 1947.

Andersen, Poul: Poul Andersen: Dansk Forvaltningsret. Almindelige emner, 5. udg, 1965.

Christensen, Bent: Bent Christensen: Råd og nævn, 1958.

von Eyben: Panterettigheder: W E v Eyben: Panterettigheder, 5. udg, 1976.

F E R: Fast ejendoms regulering, 3. udg, 1971.

Gomard: Fogedret: Bernhard Gomard: Fogedret, 2. udg, 1966.

Harder: Kommunens lov og ret, 2. samling. Erik Harder: Kommunens Lov og Ret, 2. samling, 1965.

Haagen Jensen: Claus Haagen Jensen: Kommunalret, 1972.

Krarup og Mathiassen: Ole Krarup og Jørgen Mathiassen: Elementær forvaltningsret, 1973.

Meyer, Poul: Poul Meyer: Ejendomsretten i støbeskeen, 1957.

Nørgaard, Carl Aage: Forvaltningsret: Carl Aage Nørgaard: Forvaltningsret, Sagsbehandling, 1972.

Trolle: Skyld og skade: Jørgen Trolle: Skyld og skade, 2. udg, 1969.

Vinding Kruse: Erstatningsret: A Vinding Kruse: Erstatningsret, 3. udg, 1976.

Domsregister

KFE betegner Kendelser om fast ejendom

FO betegner Folketingets Ombudsmands beretning

U 1925.929 H 130
U 1930.265 H 135
U 1939.131 V 263
U 1939.180 98
U 1939.1092 H 317
U 1939.1093 H 317
U 1944.421 H 263
U 1946.82 315
U 1948.445 H 98
U 1949.43 H 293
VLT 1949.307 98
U 1950.624 H 135
U 1952.781 H 73
U 1952.1101 Ø 275
U 1955.184 316
FO 1956.142 13
U 1958.765 H 317
U 1958.946 V 245, 266
U 1959.547 Ø 88, 130
U 1959.549 Ø 96
VLD 1960.17/11 251
U 1961.213 H 246
FO 1962.52 13
U 1962.110 H 78
U 1962.722 Ø 227, 251
U 1962.785 130
U 1963.31. H 267
U 1963.349 13
U 1963.668 Ø 251
U 1964.61 H 315
FO 1964.123 262, 274
U 1964.143 H 130
U 1964.413 Ø 250
U 1964.484 Ø 267
U 1964.776 Ø 101
U 1964.878 Ø 132
FO 1965.50 261
FO 1965.98 262
U 1965.253 H 130, 258,
263
U 1965.659 H 78, 89
U 1965.811 Ø 262
FO 1966.16 262, 274
FO 1966.23 220, 269,
277
U 1966.46 H 258
U 1966.71 H 78, 89
U 1966.196 120
U 1966.209 Ø 280
U 1966.311 V 280
U 1966.499 Ø 78, 89
U 1966.682 279
U 1966.817 H 287
U 1966.882 280
VLD 1966.12/10 251
U 1967.67 274
FO 1967.96 289
U 1967.586 Ø 130, 241
U 1967.592 268
FO 1968.100 298
U 1968.362 317
U 1968.409 H 277
U 1968.844 Ø 89, 132
VLD 1968.16/5 251
U 1969.187 V 279
U 1969.231 Ø 279, 281
U 169.428 H 155, 172,
174, 258
U 1969.837 190
U 1969.979 V 136, 279
U 1970.23 H 317
U 1970.340 H 279
U 1970.699 186
U 1970.837 273
U 1971.73 H 317
U 1971.87 H 132
U 1971.91 H 132
U 1971.361 Ø 226
VLD 1971.15/9 263
FO 1972.84 172
U 1972.189 H 93
U 1972.192 H 93
FO 1972.203 184
U 1972.314 H 222, 241,
274, 275
U 1972.478 Ø 263
U 1972.727 H 300
U 1972.801 V 136
U 1972.918 V 132
VLD 1972.6/10 280
FO 1973.50 262
FO 1973.71 89
U 1973.86 172
U 1973.123 H 184
U 1973.170 H 136, 279,
280
FO 1973.170 89, 256,
259, 271
U 1973.201 V 251, 267
FO 1973.230 89, 136,
256
FO 1973.251 264
FO 1973.292 212, 246
FO 1973.306 197
FO 1973.340 280
FO 1973.344 173, 256
U 1973.355 119, 264
U 1973.503 H 121
U 1973.762 Ø 241, 251,
275
U 1973.855 118, 124
U 1973.936 236
FO 1974.40 212
FO 1974.52 172
FO 1974.113 212
FO 1974.119 173
FO 1974.194 175
FO 1974.277 170
FO 1974.386 113, 242
FO 1974.400 224
U 1974.423 V 254
FO 1974.426 77
U 1974.923 V 267

U 1974.1053 Ø 89, 132	FO 1975.310 102	U 1976.52 H 76, 254
FO 1975.31 184	U 1975.369 H 180, 258	KFE 1976.61 319
FO 1975.40 173	FO 1975.378 170	KFE 1976.69 288
FO 1975.52 170	U 1975.415 H 252	KFE 1976.103 330
FO 1975.62 170	FO 1975.448 170	KFE 1976.106 188
KFE 1975.95 188, 189	U 1975.454 V 131, 132	KFE 1976.109 190
KFE 1975.96 188	U 1975.474 Ø 249	KFE 1976.115 186
KFE 1975.98 186, 188	U 1975.488 Ø 132, 133	KFE 1976.144 231, 233
KFE 1975.100 188	FO 1975.512 127, 132,	KFE 1976.147 233
KFE 1975.107 188	242, 272, 274	KFE 1976.149 233
KFE 1975.108 188	FO 1975.526 272	KFE 1976.163 233
KFE 1975.109 188	FO 1975.533 97	KFE 1976.168 233
KFE 1975.111 188, 190	U 1975.743 H 77, 83	KFE 1976.171 233
KFE 1975.112 189	U 1975.1035 73	U 1976.444 Ø 269
KFE 1975.114 189	U 1975.1137 Ø 130	U 1976.705 196
FO 1975.290 172, 175	KFE 1976.3 232	U 1976.849 131, 132,
U 1975.297 Ø 260	U 1976.15 H 250	133, 135

TAKSATIONSKENDELSER:

1.15 318	2.36 212	3.84 318
2.14 318	2.42 299, 315	3.93 315
2.18 317	3.56 330	
2.30 317	3.59 293, 311, 314, 315	

Sagregister

- Administrativ rekurs*, alm byggeforskrifter, 239 f
lokalplaner, 125 ff
tilladelser i medfør af By- og landzonelov, 179 f
tekniske byggeforskrifter, 272 ff
- Adressatkredsen*, lokalplanforslag, 104
- Affolkning*, landsbyer, 169 f
- Allokativ landsplanlægning*, 38 f
- Almindelige bebyggelsesregulerende byggeforskrifter*, *se Bygeforskrifter*
- Amtsråd*, 177 ff
- Andelsboligforeninger*, 133
- Ansvar*, overtrædelse af alm byggeforskrifter, 246
– by- og landzoner, 181
– lokalplaner, 134 ff
– tekniske byggeforskrifter, 281 ff
- Ansøgning*, byggetilladelse, 257 f
- Arealanvendelsesplanlægning*, 7, 33 f, 140 ff
- Beboerforeninger*, lokalplaner, 133
- Bebyggelse*, *se Byggeloven og Bygeforskrifter*
tilladelse til, 173 f
- Bebyggelsesgrad*, 215
- Bebyggelsesprocent*, 61, 212 ff
- Befolkningstal*, 169 f
- Bekendtgørelse*, lokalplaner, 104 ff, 111
- Boliganvisning*, sanering, 327
- Boligkommission*, boligtilsyn, 287
- Boligtilsyn og sanering*, 283 ff
boligtilsynslovens områder, 286
myndighederne 287 f
grunde til indskriden, 288
tilsynets pligter og beføjelser, 290 ff
oversigtsplan, 291
kondemnering, 292 ff, 237
panthaveres og lejeres retsstilling ved kondemnering, 299
sanering, metoder, kriterier og for-
- mål, 301 ff
saneringsplaner, indhold, tilvejebringelse, retsvirkninger m v, 305 ff
erstatning, 313
statslån, 313, 325
saneringsekspropriationer, 315
saneringsforberedelse, 319 ff
tidsfølgeplan, 320
oplysningspligt, ejere og brugere, 320
statsstøtte, 323 f
genhusning, 325 ff
erstatningslejligheder, 326
boliganvisning, 327
gårdrydning, 328
- Boligtilsynsråd*, 288
- Brandsikring*, 292 ff
- Byfornyelse*, 301 f
- Bygge- og anlægsarbejde*, lokalplanpligt, 112 ff
- Byggeforskningsinstitut*, Statens, 39
- Bygeforskrifter*, almindelige bebyggelsesregulerende, 202 ff
grundstørrelse, 205 ff
friarealer, 210 ff
bebyggelsesprocent, 212 ff
bygningshøjde, 219 f
bebyggelses placering i forhold til naboskel, 221 f
i forhold til vej, 223 f, 73 f
byggetekniske forskrifter, 224 f
bebyggelses ydre fremtræden, 226 ff
terrænregulering, 228 f, 78, 255
benyttelse af grund og bebyggelse, 229 ff, 76 f
vedligeholdelse, 234 ff
nedrivning, 239, 81, 255, 298 f
klage, søgsmål, dispensation og overtrædelser, 239 ff
- Bygeforskrifter*, tekniske 202, 224 f, 247 ff
- Byggegrunde*, by- og landzoner, 192 ff
- Byggelinier*, 223 ff

- Byggeloven*, historie, opbygning og formål, 247 ff
 anvendelsesområde, 250 ff
 terrænændringer, 255, 288 f
 byggetilladelse, 255 ff, 173 ff
 tilsyn med byggearbejde, komm best, 267 f
 tilladelse til ibrugtagen, 269 ff
 klage, søgsmål og dispensation, 271 ff
 tjenestebefalinger, boligministers, 278
 ejers pligt til lovliggørelse, 279 ff
 overtrædelser, 281 f
 gårdrydning, 328
- Byggemodning*, planlægningens betydning for –, 192 f
- Byggeservitutter*, se *Servitutregulering*
- Byggetilladelse*, 173 ff, 255 ff
- Bygninger*, se *Byggeloven* og *Byggeforskrifter*
- Bygningsattest*, 269 ff
- Bygningshøjde*, byggeforskrifter, 114, 219 f
- Bygningsreglement*, 220 ff, 229, 248 ff
- Bygningsvedtægt*, 69 f, 136 ff, 148 f, 202 f
- Byplanlægning*, se *Byplansystemet*
- Byplansystemet*, begreb og historie, 7 ff
 det fysiske planlægningssystem, 7 ff, 17 ff, 24 f, 29 ff
 planlovsreformen, 13 ff
 kommunalisering, 21 f
 decentralisering, 22 f
 rammestyring, 23 f
 det retlige miljøbegreb i forhold til den fysiske planlægning, 24 f
 fysisk planlægning over grænserne, 27 f
- Byplanvedtægt*, 71, 131 f, 136 ff, 149, 202 f
- Byreguleringsloven 1949–1969*, 143
- Byspredning*, 14, 141 f
- Byudvikling*, 192 ff, 210
- Byudviklingsplan*, 71, 148, 193
- Byudviklingsudvalg*, 14, 143 ff, 153
- By- og landzoner*, 140 ff, 71
 byspredning, 141 f
 zoneinddelinger, byzoner, 147 ff, 71
 sommerhusområde, 150 f
 landzone, 151
 zoneudlæg, sammenhæng med anden planlægning, 152 ff
 administrativ målsætning, 154 ff, 166
 ændring af zonegrænser, 156 ff, 160 ff
 frigørelsesafgift, 158 ff, 152
 tilbageførsel af arealer inden for zonegrænserne, 160 ff
 landzonebåndet, 164 ff
 tilladelse, udstykninger, 171 f
 –, skelforandringer, 172
 –, bebyggelse, 173 f, 255 ff
 –, landbrugsbyggeri, 174 ff
 –, ændret anvendelse af bebyggelse og arealer, 176 f
 –, råstofudnyttelse, 176
 –, aflagte landbrugsbygninger, 176 f
 myndighederne, afgørelse af tilladelse og klageadgang, 177 ff
 erstatning, 181 ff
 taksationsmyndighederne, erstatning, 191 ff
 byudvikling, byggegrunde og tilbudspligt, 192 ff
- Campingvogne*, 194, 252
- Culpaansvar*, kommunalbestyrelse, 93
- Decentralisering*, plansystemet, 22 f
- Decentraliseringsgrundlag*, det midlertidige i h t kommuneplaner, § 15
 rammerne, 66 ff
- Deklarationer*, 150
- Delekspropriation*, lokalplaner, 99
- Detailplanlægning*, 35
- Dispensation*, alm byggeforskrifter, 241 ff
 lokalplaner, 131 ff
 tekniske byggeforskrifter, 275 ff
- Dispositionsplaner*, 12, 57 ff
- Domstolsprøvelse*, alm byggeforskrifter, 240 f
 lokalplaner, 130 f
 tekniske byggeforskrifter, 275
- EF*, etableringsfrihed, 194 f
 samarbejde om planlægning, 27 f, 145

- Egnsplanlægning*, 42 ff
Ejerlavssanering, 305 ff, 323
Ekspropriation, til byudvikling, 193
 ved lokalplaner, 96 ff
 ved saneringsplan, 314 f, 317 f
Engangserstatning, By- og landzonelov, 140, 152, 162, 181 ff
Erhvervsmæssig udlejning af fast ejendom til fritidsformål, 199 f
Erstatning, By- og landzonelov, 140, 152, 162, 181 ff
 lokalplaner, 93
 saneringsplaner, 313
Farefremkaldende mangler ved bebyggelse, 235 ff, 253
Faste konstruktioner og anlæg, Byggeslov, 251
Fingerplanen, 14, 43
Forbudsnedlæggelse, forhold i modstrid med lokalplan, 116
 udstyknings, 208 f
Forsanering, 322
Fremleje, fast ejendom til fritidsformål 195 f
Friarealer, byggeforskrifter, 210 ff
Fritidsformål, udlejning af fast ejendom til –, 195 f
Frigørelsesafgift, By- og landzoner, 152, 158 ff
Fysisk planlægning, 7 ff, 17 ff, 24 f, 29 ff
Fællesmarkedet, etableringsfrihed, 194 f
 samarbejde om planlægning, 27 f, 145
Fællesanlæg, lokalplaner, 79 f

Genhusning, sanering, 325 ff
Grundejerforeninger, 81, 133
Grundpriser, off påvirkning af –, 193
Grundstørrelse, byggeforskrifter, 205 ff
Gårdrydning, 303, 328 ff

Hovedstadsfond, 49
Hovedstadsregionplan, 44, 46 ff
Hovedstadsrådet, 49 f, 146, 153, 161, 177 ff

Højdegrænseplan, byggeforskrifter, 219 f

Ibrugtagen, tilladelse til, bebyggelse, 269 ff
Inderzoner, byregulering, 143
Indhold, kommuneplaner, 57 ff
 lokalplaner, 70 ff
 regionplaner, 44 ff
 saneringsplaner, 308 ff
Indsigelse, lokalplanforslag, 106 ff
Innoverende landsplanlægning, 38 f
Internationalt samarbejde om planlægning, 27 f
 Se *EF*, *OECD*

Jordbrugsejendomme, lokalplanforslag, 92
Judiciel rekurs, se *Domstolsprøvelse*

Klage, alm byggeforskrifter, 239 f
 by- og landzoner, 179 f
 lokalplaner, 125 ff
 tekniske byggeforskrifter, 272 ff
Kommunal overtagelsespligt, 94 f
Kommunal sanering, 305 ff
Kommunalisering, plansystemet, 21 f
Kommunalreform, 10, 21
Kommuneplaner, 58 ff
 begreber, 7 ff, 17 ff, 29 ff
 indhold, 58 ff
 retsvirkninger, 62 f
 tilvejebringelse, 63 ff
 det midlertidige decentraliseringsgrundlag, § 15-rammerne, 66 ff
 landzonebåndet, 164 ff
 alm byggeforskrifter, 202 ff
Kommuneplanlægning, se *Kommuneplaner* og *Lokalplaner*
Kondemnering, boligtilsynets ret til –, 237, 292 ff
 lejerens og panthaveres stilling ved –, 299 f

Landbrugsbyggeri, tilladelse, 174 ff
Landbrugsejendom, begreb, 171 f
Landsbyer, affolkning, 169 f
Landsbyggeloven, 224 f

- Lands- og regionplanlægning*, 35 ff
 fysisk og økonomisk planlægning, begreber, 29 ff
 sektorplanlægning, begrebet, 32 ff
 baggrund for –, 35 ff
 landsplandirektiver, 40 f
 regionplaner, indhold, retsvirkninger og tilvejebringelse, 44 ff
 by- og landzoner, 160 f
 landzonebåndet, 164 ff
Landsplandirektiver, 19, 26, 40 f, 100, 165
Landsplanudvalget, 15, 35 f
Landzonebåndet, 164 ff
Landzoner, se *By- og landzoner*
Lejere, retsstilling ved kondemnering, 299 ff, ved sanering, 316 ff
Lokalplaner, 68 ff
 indholdet, anvendelsesområde, 70 ff
 zonegrænseflytning, 71 f
 bebyggelsen, 75 f
 bygningernes anvendelse, 77 f
 fællesanlæg, 79 f
 grundejerforeninger, 80 f
 detaljeringsgrad, 84 f
 retsvirkninger, 87 ff
 –, lokalplanforslag, 91 f
 kommunal overtagelsespligt, 94 f
 ekspropriation, 96 ff
 tilvejebringelse, 100 ff
 lokalplanforslag, 101 ff
 lokalplanpligten, 112 ff
 foreløbigt forbud, forhold i modstrid med lokalplan, 116
 servitutregulering, 117 ff
 klage, søgsmål og dispensation, 125 ff
 overtrædelser, 134 ff
 overførsel af områder til byzone, 149
 udlæg af byzone, 153 f
Lovliggørelsespligt, Byggeloven, 279
Matrikuleringer, 206
Mellemzoner, byregulering, 143
Miljøbegreb, det retlige, 24 f
Miljøbeskyttelse, lovgivningen, 10, 17, 24 f, 34, 75 f, 147, 202, 209, 230, 232 f
Naboskel, bebyggelses placering i forhold til –, 221 ff
Naturfredning, lovgivning, 15, 79, 144, 147, 153, 165, 168, 175, 202
Nedrivning, bebyggelse, 81, 95, 239, 255, 298 f
Normalbygningsvedtægt, 257
OECD, samarbejde om planlægning, 27 f, 145
Offentliggørelse af lokalplaner, 104 ff, 111
Ombygning, tilladelse til, 173
Oplysningspligt, sanering, ejere og brugere af fast ejendom, 320
Oversigtsplan, i h t Saneringslov, 291
Overtagelsespligt, kommunal vedr ejendomme, 94 f
Overtrædelse, alm byggeforskrifter, 235 f, 246
 by- og landzoner, 181
 lokalplaner, 134 ff
 tekniske byggeforskrifter, 281 f
Panthavere, retsstilling ved kondemnering, 299 ff
Partielle bygningsvedtægter, 137
Perspektivplanlægning, 30
Planlovsreformen, 13 ff
Planlægnings- og miljøudvalg, regeringens, 36
Planmonopol, kommuners, 100 f
Planstyrelsen, 179 f
Private servitutter, 117 ff
Rammestyring, i plansystemet, 23 f
Regeringens planlægnings- og miljøudvalg, 36
Regionalplanlægning, se *Lands- og regionplanlægning*
Rekurs, administrativ, alm byggeforskrifter, 239 f
 by- og landzoner, 179 f
 lokalplaner, 125 ff
 tekniske byggeforskrifter, 272 ff
Retligt miljøbegreb, 24 f
Retsvirkninger, kommuneplaner, 57 ff
 lokalplaner, 87 ff

- regionplaner, 48 f
regionplanforslag, 91 f
saneringsplan, 312 ff
Romtraktaten, etableringsfrihed, 194 f
Råstoffer, udnyttelse, 176
- Sanering*, se *Boligtilsyn og Sanering*
Sektorplanlægning, 18, 32 ff
Selskabssanering, 305 ff
Servitutregulering, offentlig, 117 ff
Servitutter, forhold til lokalplaner, 89 f, 99 f
Sikringsforanstaltninger, byggearbejde 267 f
Skelforandringer, 171, 206
Sommerhusloven, 194 ff
tilladelse til udlejning af ejendom til fritidsformål, 195 f
miljøministeriets praksis m h t tilladelser, 196 ff
erhvervsmæssig udlejning, 199 f
Sommerhusområder, planlægning, 150 ff
Statens Byggeforskningsinstitut, 39
Statslån, sanering, 313, 325 f
Statsstøtte, sanering, 323 f
Straf, overtrædelse, alm byggeforskrifter, 246
by- og landzoner, 181
lokalplaner, 134 ff
tekniske byggeforskrifter, 281 f
Støjafskærmning, 80
Søgsmaal, alm byggeforskrifter, 240 f
lokalplaner, 130 f
tekniske byggeforskrifter, 275
- Taksationskommission*, erstatning, by- og landzoner, 191 ff
Tekniske byggeforskrifter, 202, 224 f, 247 ff
Terrænregulering, 78, 228 f, 255
- Tidsfølgeplan*, Saneringslov, 320
Tilbudsplicht, større ejendomme, by- og landzoner, 193, 210
Tilbygning, tilladelse til –, 173
Tillægsareal, 213
Tilstandsservitutter, lokalplaner, 82, 90, 100
Tilsyn med byggearbejde, 267 f
Tilvejebringelse, kommuneplaner, 64 f
lokalplaner, 100 ff
regionplaner, 51 ff
saneringsplaner, 306 ff
Tinglysning, lokalplaner, 111
Tjenestebefalinger, boligministers iflg Byggelov, 278
Transportable konstruktioner, Byggeloven, 252
- Ubebyggede arealer*, 77 f
Udarbejdelse af planer, se *Tilvejebringelse*
Udnyttelsesgrad, 212 ff
Udstykningsforbud, 208 ff
Underretning, lokalplaner, 104 ff, 111
- Vedligeholdelse*, ejendomme, 234 f
Veje, bebyggelses placering i forhold til –, 223 f
- Yderzoner*, byregulering, 143
Ydre fremtræden, bygningers, 226 ff
- Zonegrænseflytning*, 71 f
Zoneinddeling, by- og landzoner, 147 ff
Zonelovstilladelser, 177 ff
Zoneudlæg, by- og landzoner, 152 ff
Se *By- og landzoner*
- Økonomisk planlægning*, 7 f, 29 ff
- Abne land*, arealanvendelse, 140 ff

Indholdsfortegnelse

§ 1. <i>Byplansystemet (Vagn Rud Nielsen)</i>	7
I. <i>Begrebsmæssig og historisk baggrund</i>	7
A. <i>Udvikling fra Byplanlov til Kommuneplanlov (7–13).</i>	
1. <i>Byplanlægning (7–9).</i>	
2. <i>Byplanlovens historie (9–13).</i>	
B. <i>Reformer af planlægningslovgivningen (13–17).</i>	
II. <i>Planlægningssystemet</i>	17
A. <i>Sammenhængen i systemet (17–19).</i>	
B. <i>Lands- og regionplanlægningen samt kommune- og lokalplanlægningen (19–21).</i>	
C. <i>Plansystemets hovedprincipper (21–24).</i>	
1. <i>Kommunalisering (21–22).</i>	
2. <i>Decentralisering (22–23).</i>	
3. <i>Rammestyling (23–24).</i>	
D. <i>Det retlige miljøbegreb i relation til den fysiske planlægning (24–26).</i>	
E. <i>Vejledning og normer (26–27).</i>	
III. <i>Fysisk planlægning over grænserne</i>	27
§ 2. <i>Lands-, region- og kommuneplanlægning (Bendt Andersen)</i> ..	29
I. <i>Begreber</i>	29
A. <i>Fysisk og økonomisk planlægning (29–32).</i>	
B. <i>Sektorplanlægning og sammenfattende fysisk planlægning (32–34).</i>	
C. <i>Oversigtlig fysisk planlægning og detailplanlægning (35).</i>	
II. <i>Landsplanlægning</i>	35
III. <i>Regionplanlægning</i>	42
A. <i>Før Lands- og regionplanloven (42–44).</i>	
B. <i>Obligatorisk regionplanlægning efter Lands- og regionplanloven (44).</i>	
C. <i>Regionplaners indhold (44–48).</i>	
1. <i>Uden for hovedstadsområdet (44–46).</i>	
2. <i>I hovedstadsområdet (46–48).</i>	

D. Regionplaners retsvirkninger (48–50).	
1. Uden for hovedstadsområdet (48–49).	
2. I hovedstadsområdet (49–50).	
E. Regionplaners tilvejebringelse (51–56).	
1. Uden for hovedstadsområdet (51–55).	
2. I hovedstadsområdet (55–56).	
F. Fortsat regionplanlægning (56–57).	
IV. <i>Kommuneplaner</i>	57
A. Dispositionsplanerne før Kommuneplanloven (57).	
B. De nye kommuneplaner (58).	
C. Kommuneplaners indhold (58–62).	
D. Kommuneplaners retsvirkninger (62–63).	
E. Kommuneplaners tilvejebringelse (63–66).	
F. Fortsat kommuneplanlægning (66).	
G. Det midlertidige decentraliseringsgrundlag (§ 15-rammerne) (66–68).	
V. <i>Lokalplaner</i>	68
A. Den nye plantype (68–70).	
B. Lokalplanernes indhold (70–87).	
1. § 18's emne-katalog (70–82).	
2. Emne-katalogets udvidelse (83).	
3. Det geografiske område for en lokalplan (83).	
4. Krav til indholdet af en lokalplan (83–87).	
5. Redegørelse m v (87).	
C. Lokalplaners retsvirkninger (87–100).	
1. Skal overholdes ved fremtidige handlinger (87–91).	
2. Foreløbige retsvirkninger af et forslag til lokalplan (91–92).	
3. Begrænset virkning på jordbrugsejendomme (92–93).	
4. Ingen erstatningsmæssige konsekvenser (93–94).	
5. Kommunal overtagelsespligt (94–96).	
6. Ekspropriation (96–100).	
D. Lokalplaners tilvejebringelse (100–112).	
1. Kommunernes planmonopol (100–101).	
2. Udarbejdelse af forslag (101).	
3. Kommunalbestyrelsens vedtagelse af forslaget og forslagets offentliggørelse (101–106).	
4. Indsigelsesfrist (106–108).	
5. Kommunalbestyrelsens endelige vedtagelse af lokalplanen (108–111).	

6. Offentlig bekendtgørelse og tinglysning (111–112).	
E. Lokalplanpligten (112–115).	
1. Til sikring af kommuneplanen (112)	
2. Ved større udstykninger og bygge- og anlægsarbejder (112–115).	
3. I øvrigt (115).	
4. Lokalplanpligtens nærmere omfang (115).	
F. Foreløbigt forbud (116–117).	
G. Servitutregulering (117–125).	
H. Klage, søgsmål, dispensation, overtrædelser (125–136).	
1. Klage (125–129).	
2. Søgsmål (130–131).	
3. Dispensation (131–134).	
4. Overtrædelser (134–136).	
VI. Fortsat gældende byplanvedtægter m v	136
§ 3. By- og landzonenloven (<i>Vagn Rud Nielsen</i>)	140
I. Lovgivningen om arealanvendelse i det åbne land	140
A. Introduktion af By- og landzonenloven (140–141).	
B. Baggrunden for By- og landzonenloven og loven af 1949 om regulering af bymæssige bebyggelser (141–146).	
1. Byspredningen (141–143).	
2. Byreguleringsloven fra 1949–1969 (143).	
3. By- og landzonenloven og andre love af 1969 (144–145).	
4. By- og landzonenloven i tiden fra 1970 til 1.2.1976 (145–146).	
C. Andre bestemmelser for det åbne land end By- og landzonenloven (149).	
D. By- og landzonenlovens zoner (147–152).	
1. Byzoner (147–150).	
2. Sommerhusområder (150–151).	
3. Landzoner (151–152).	
E. Sammenhængen mellem zoneudlæg og anden planlægning (152–156).	
1. Lovens formål og kompetencefordeling (152–154).	
2. Baggrunden for de administrative hovedsynspunkter (154–156).	
II. Ændring af zonegrænser	156
A. Fra landzone til byzone eller sommerhusområde (156–160).	
1. Fra landzone til byzone (156–158).	

- 2. Fra landzone til sommerhusområde (158).
 - 3. Frigørelsesafgift (158–160).
 - B. Tilbageførsel fra byzone eller sommerhusområde til landzone (160–162).
 - 1. Tilbageførsel efter ejerens anmodning (161).
 - 2. Tilbageførsel ved pålæg som led i en regionplans gennemførelse (161–162).
 - C. Overførelse fra sommerhusområde til byzone og omvendt (162–164).
- III. *Landzonebåndet* 164
- A. Almindeligt vedrørende By- og landzonenlovens §§ 6–8 (164–170).
 - B. § 6 om udstykninger (171–173).
 - 1. Udstykninger (171–172).
 - 2. Skelforandringer (172–173).
 - C. § 7 om tilladelse til bebyggelse (173–175).
 - 1. Hovedreglen om bebyggelse (173–174).
 - 2. Undtagelser for landbrugsbyggeri og lignende (174–175).
 - D. § 8 om tilladelse til ændret anvendelse (175–177).
 - 1. Overgang til andre formål (175–176).
 - 2. Aflagte landbrugsbygninger (176–177).
 - E. By- og landzonenlovs-myndighederne (177–181).
 - 1. Tilladelser (177–179).
 - 2. Klageadgang (179–181).
 - 3. Overtrædelse og straf (181).
 - F. Engangsersatning som følge af By- og landzonenlovens gennemførelse (181–192).
 - 1. Erstatningspligtens baggrund og systematiske indpasning (181–184).
 - 2. Erstatningskravs indgivelse (184–185).
 - 3. Erstatningspligtens indhold og erstatningsbetingelserne (185–189).
 - 4. Erstatningsberegningen (189–190).
 - 5. Suspension af erstatningskrav (190–191).
 - 6. Taksationsmyndighederne (191–192).
- IV. *Byudviklingsproblemer* 192
- A. Byggegrunde og planlægning (192–193).
 - B. Tilbudspligt (193–194).

V. <i>Sommerhusloven</i>	194
A. Sommerhuslovens baggrund (194–195).	
B. Hvad kræver tilladelse (195–196).	
C. Ministeriets praksis (196–199).	
D. Udlejning påbegyndt før lovens ikrafttræden (199).	
E. Erhvervsmæssig udlejning, der ikke kræver tilladelse (199–201).	
§ 4. <i>Almindelige byggeforskrifter (Bendt Andersen)</i>	202
I. <i>Systemet</i>	202
II. <i>Grundstørrelser</i>	205
III. <i>Friarealer</i>	210
IV. <i>Bebyggelsens omfang</i>	212
A. Bebyggelsesprocent (212–219).	
B. Bygningshøjde (219–221).	
1. Vandret højdebegrænsning (219–220).	
2. Skrå højdegrænseplaner (220–221).	
3. Fællesbestemmelser om overskridelse af højdegrænseplanerne (221).	
V. <i>Bebyggelsens placering på grunden</i>	221
A. I forhold til naboskel (221–223).	
B. I forhold til vej (223–224).	
VI. <i>Tekniske forskrifter</i>	224
VII. <i>Bebyggelsens ydre fremtræden</i>	226
VIII. <i>Terrænregulering</i>	228
IX. <i>Bebyggelsens og grundens benyttelse</i>	229
X. <i>Vedligeholdelse</i>	234
XI. <i>Nedrivning af bebyggelse</i>	239
XII. <i>Klage, søgsmål, dispensation, overtrædelser</i>	239
A. Klage (239–240).	
B. Søgsmål (240–241).	
C. Dispensation (241–246).	
D. Overtrædelser (246).	

<i>Indholdsfortegnelse</i>	345
§ 5. <i>Byggeloven (Bendt Andersen)</i>	247
I. <i>Byggelovgivningen og dens formål</i>	247
A. Historisk udvikling i korte træk (247–248).	
B. Opbygning og formål (248–250).	
II. <i>Byggelovens saglige område</i>	250
A. Ny bebyggelse (250–253).	
B. Eksisterende bebyggelse (253–255).	
C. Terrænændringer (255)	
III. <i>Formelle regler</i>	255
A. Byggetilladelse (257–267).	
B. Kommunalbestyrelsens tilsyn med byggearbejdets udførelse (267–269).	
C. Tilladelse til at tage i brug (269–271).	
IV. <i>Klage, søgsmål, dispensation, overtrædelser</i>	271
A. Klage (272–275).	
B. Søgsmål (275).	
C. Dispensation (275–278).	
D. Tjenestebefalinger (278–279).	
E. Ejerens pligt til at lovliggøre (279–281).	
F. Strafansvar for overtrædelser (281–282).	
§ 6. <i>Boligtilsyn og sanering (Bendt Andersen)</i>	283
I. <i>Lovgivningen</i>	283
II. <i>Boligtilsyn</i>	286
A. Boligtilsynslovens stedlige og saglige område (286–287).	
B. Myndighederne (287–288).	
C. Boligtilsynslovens materielle bestemmelser (288–290).	
D. Boligtilsynets pligter og beføjelser (290–299).	
E. Retsstillingen for lejere og panthavere i kondemnerede bygninger (299–301).	
III. <i>Saneringsloven</i>	301
A. Formål og afgrænsning. Saneringsmetoder og -kriterier (301–305).	
B. Saneringsplaner (305–319).	
1. Hvem kan forestå saneringer? (305–306).	
2. Saneringsområdets afgrænsning (306).	
3. Saneringsplaners tilvejebringelse (306–308).	

4. Saneringsplaners indhold (308–312).	
5. Saneringsplanens retsvirkninger (312–319).	
C. Saneringsforberedelse (319–322).	
D. Ejerlavssanering (323).	
E. Saneringslovens regler om statsstøtte (323–325).	
F. Genhusning (325–328).	
G. Gårdrydning (328–331).	
Litteraturfortegnelse	332
Domsregister	333
Sagregister	335